



O Brasil no Mundo que vem aí

II Conferência Nacional de Política
Externa e Política Internacional
– CNPEPI –



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Celso Amorim
Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Jeronimo Moscardó

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3322 2931, 3322 2188
Site: www.funag.gov.br



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI –

Rio de Janeiro, 5 e 6 de novembro de 2007



Brasília, 2008



Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Equipe técnica:

Maria Marta Cezar Lopes

Lílian Silva Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação:

Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2008

Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II
CNPEPI : (2 : Rio de Janeiro : 2007) : o Brasil no mundo que vem aí. –
Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

508p.

ISBN: 978-85-7631-115-7

1. Política externa – Brasil. 2. Política internacional. I. Conferência
Nacional de Política Externa e Política Internacional. II. CNPEPI : 2 : Rio de
Janeiro : 2007.

CDU 327
CDU 321 (81)

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14.12.2004.



Sumário

Apresentação	11

ABERTURA

Palestra do Ministro das Relações Exteriores	15
<i>Embaixador Celso Amorim</i>	

ESTADOS UNIDOS

Os EUA e o Ciclo Neoconservador: Avaliações Preliminares sobre a Presidência George Bush (2001/2007)	35
<i>Cristina Soreanu Pecequillo</i>	

RÚSSIA

A Rússia e os desafios da hora presente	67
<i>Daniel Aarão Reis</i>	
A Nova Rússia: balanço e desafios	89
<i>Ângelo Segrillo</i>	

ÁFRICA

Desafios Africanos para “O Mundo que vem aí”: A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil	113
<i>Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva</i>	

AMÉRICA DO SUL

A América do Sul: um novo espaço em construção	139
<i>Darc Costa</i>	
As políticas neoliberais e a crise na América do Sul	161
<i>Luiz Alberto Moniz Bandeira</i>	



ORIENTE MÉDIO

O Brasil e o Oriente Médio: acerca das políticas externas e da consolidação de relações privilegiadas 183
Paulo Farah

Distribuição de poder no Oriente Médio – Caracterização e possibilidades de transformação 203
Eugênio Diniz

O Brasil e a Questão da Palestina: ambigüidades, eqüidistância e engajamento 237
Arnaldo Carrilho

CHINA E ÍNDIA

China e Índia 265
Henrique Altemani de Oliveira

PALESTRA

The Precarious Sustainability of Democracy in Latin America 297
Osvaldo Sunkel

MUDANÇA CLIMÁTICA

O Brasil e a mudança climática: a proposta de um plano de ação para o Governo 339
Luiz Pinguelli Rosa

O Brasil e a mudança do clima: negociações e ações, presentes e futuras 355
Sergio Barbosa Serra

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O Conselho de Segurança da ONU 375
João Clemente Baena Soares



O Conselho de Segurança das Nações Unidas – Evolução Recente e perspectivas de reforma	397
<i>Carlos Sérgio S. Duarte</i>	

PALESTRA

Geopolitics, Geo-Economics and Competitive Intelligence in Power Projection Strategies of the State in the 21st Century	419
<i>Gyula Csurgai</i>	

ECONOMIA MUNDIAL

O Brasil no Mundo que vem aí: Economia e Comércio Internacional	443
<i>Roberto Azevêdo</i>	
<i>Miguel Griesbach de Pereira Franco</i>	

ENERGIA

Energia, Diplomatas e a Ação do Itamaraty: passado, presente e futuro	465
<i>Embaixador Antônio José Ferreira Simões</i>	

ENCERRAMENTO

Palestra de Encerramento do Secretário-Geral das Relações Exteriores	495
<i>Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães</i>	





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

APRESENTAÇÃO





Apresentação

“Nós, no Itamaraty, eu particularmente, valorizamos muito o diálogo com as universidades. O contato dos diplomatas com o mundo acadêmico sempre traz uma visão que nos enriquece e que vai além do dia-a-dia de nossos afazeres.”

Embaixador Celso Amorim
Ministro das Relações Exteriores
Novembro de 2007

Este volume contém os textos acadêmicos apresentados para debate na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional “O Brasil no mundo que vem aí”, realizada no Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 5 e 6 de novembro de 2007.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ABERTURA

Palestra do Ministro das Relações Exteriores
Embaixador Celso Amorim





A Diplomacia Multilateral do Brasil Um Tributo a Rui Barbosa

Foi com muita satisfação que aceitei o convite para participar desta II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional.

Estive aqui no ano passado, na primeira edição da Conferência, e posso dizer que me sinto muito à vontade em estar entre professores e intelectuais que integram a comunidade acadêmica brasileira na área de política externa.

Nós no Itamaraty – e eu particularmente – valorizamos muito o diálogo com as universidades. O contato dos diplomatas com o mundo acadêmico sempre traz uma visão que nos enriquece e vai além do dia-a-dia de nossos afazeres.

Este ano comemoramos o centenário da participação do Brasil na Segunda Conferência da Paz da Haia. Por uma feliz coincidência, 5 de novembro é também o dia de nascimento de Rui Barbosa.

Tive a oportunidade de servir na Embaixada do Brasil na Haia, no início da década de 1980. Ao longo de minha carreira, sempre me senti atraído pela fascinante contribuição de Rui Barbosa às relações internacionais de nosso País.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Como afirmei em meu discurso perante a 48ª Assembléia Geral das Nações Unidas em 1993, quando fui Chanceler do Governo Itamar Franco, Rui Barbosa foi um pioneiro da diplomacia multilateral no Brasil. Contemporâneo do Barão do Rio Branco, o patrono da nossa diplomacia, Rui inaugurou uma linha de atuação que perdura até hoje: a defesa pelo Brasil da igualdade entre os Estados e da democratização das relações internacionais.

Em 1907, Rui Barbosa foi escolhido como chefe da delegação do Brasil à Segunda Conferência da Paz. O objetivo da Conferência era discutir mecanismos de preservação da paz e de solução pacífica dos conflitos internacionais. O foco era dirigido sobretudo ao direito internacional, mas os trabalhos não se limitavam a questões jurídicas em sentido estrito. Temas politicamente sensíveis também afloravam durante os debates.

A participação do Brasil na Conferência da Haia representava simbolicamente o ingresso do País na cena internacional. Era o primeiro encontro verdadeiramente universal com a presença do Brasil. Até então, a experiência multilateral brasileira se restringia às conferências pan-americanas.

Durante a Conferência, Rui tratou de várias questões importantes, entre elas as normas aplicáveis durante a guerra e o direito marítimo. Também teve repercussão o debate sobre a Doutrina Drago, que rejeitava o uso da força nos casos de cobrança de dívidas contratuais.

Mas a proposta de reorganização da Corte Permanente de Arbitragem foi o ponto que mais marcou sua atuação na Haia. A



idéia que então se aventava era transformar a Corte Permanente em um tribunal com poderes muito mais amplos, uma espécie de órgão supranacional de justiça e solução de controvérsias entre os Estados.

O plano das grandes potências previa uma representação seletiva dentro dessa nova Corte, discriminando países por nível de importância, sem critérios claros nem consensuais. O projeto naturalmente desagradou o Governo brasileiro.

Respalado por Rio Branco, que acompanhava de perto o assunto e enviava do Rio de Janeiro instruções à delegação brasileira, Rui Barbosa defendeu com vigor o princípio da igualdade entre os Estados. Insistiu no direito das potências menores de se verem condignamente representadas no projetado tribunal.

Ao final, as próprias contradições do projeto se encarregaram de inviabilizar a criação, durante a Conferência, de uma nova Corte internacional na forma excludente como havia sido concebida. Mas a mensagem brasileira havia sido deixada, diga-se de passagem, com brilho inquestionável e consequências duradouras. Isso nos leva a refletir sobre a política multilateral do Brasil nos dias de hoje.

Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. A vertente regional é vital para nós. A integração sul-americana é e continuará a ser uma prioridade do Governo brasileiro. O aprofundamento do Mercosul e a consolidação da União Sul-Americana de Nações são parte desse processo. Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo.

Ao mesmo tempo em que nos percebemos latino-americanos, e mais especificamente sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional.

O Brasil é defensor intransigente de soluções pacíficas e da via multilateral para resolver os conflitos. Não há modo mais efetivo de aproximar os Estados, manter a paz, proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento sustentável e construir soluções negociadas para problemas comuns, como bem disse o Presidente Lula na abertura da 61ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em 2006.

O multilateralismo encontra nas Nações Unidas sua mais legítima expressão. A ONU tem uma vocação universalista, de inclusão dos povos e de respeito à soberania de seus Estados-membros. Sua maior legitimidade deriva de sua vocação universal e da representatividade da sua composição.



A autoridade moral da ONU fundamenta sua ação transformadora e fortalece seu papel como foro privilegiado para disseminar idéias e valores em benefício de toda a humanidade. Mesmo quando as ações da ONU parecem não ter resultados imediatos, como nas grandes conferências sobre meio ambiente, desenvolvimento social e direitos da mulher, entre outras, a ONU ajuda a formar a consciência do mundo.

Nosso histórico de colaboração com as Nações Unidas remonta à época da Segunda Guerra Mundial. O Brasil teve posição de liderança na América Latina e participou ativamente – com os Aliados – da campanha contra o fascismo na Europa. Foi nesse contexto que o Brasil se tornou um dos 51 membros fundadores das Nações Unidas.

Muitos aqui sabem que na Conferência de Dumbarton Oaks, que preparou o primeiro projeto da Carta de São Francisco, em agosto de 1944, a delegação dos Estados Unidos, por instrução do Presidente Roosevelt, propôs o acréscimo de um sexto assento permanente no Conselho de Segurança. Como nos conta em suas memórias o ex-Secretário de Estado Cordell Hull, esse assento permanente caberia ao Brasil devido a seu tamanho, população, recursos e participação ativa na guerra.

A configuração geopolítica do pós-guerra não permitiu que a proposta norte-americana avançasse. Mas o fato de que o Brasil tivesse sido lembrado naquele momento é por si só expressivo.

Eleito pela primeira vez membro não permanente do Conselho de Segurança em 1946, o Brasil se tornou o país que mais vezes esteve



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

presente naquele órgão para ocupar mandatos eletivos: nove no total, número igualado apenas pelo Japão.

O Brasil participa tradicionalmente de operações de paz, uma das atividades mais visíveis e importantes das Nações Unidas. Na primeira grande operação de paz da ONU, a UNEF-I, que separou israelenses e egípcios no Suez, entre 1957 e 1967, colaboramos com um batalhão de infantaria de 600 soldados. No total, o Brasil já participou de mais de 30 missões e cedeu cerca de 17 mil homens.

Atualmente, participamos de 10 das 18 operações de paz da ONU. Estamos no Haiti, dando nossa contribuição para o êxito da MINUSTAH, juntamente com outros países latino-americanos. O Brasil detém o comando militar da Missão desde sua criação, em junho de 2004. Possui 1.200 soldados no terreno, além de oficiais de Estado-Maior.

A Missão tem um caráter multidimensional que envolve, entre outros aspectos, a segurança do país, a reconciliação ou coexistência entre as diversas forças políticas e o apoio ao desenvolvimento econômico e social do Haiti. O mais importante para nós é dar condições ao povo haitiano para que encontre seu próprio caminho e supere os entraves de pobreza e desigualdade que ainda enfrenta.

Os resultados têm sido muito positivos. Visitei Porto Príncipe várias vezes. A cada ocasião, notava-se melhora crescente nas condições de segurança. A vida no bairro/favela de Cité Soleil, outrora dominado por gangues e bandidos, aos poucos volta ao normal. Pude comprovar isso pessoalmente na minha última passagem pelo Haiti.



Não é ainda o cenário ideal, mas houve, sem dúvida, uma evolução. Estamos fortalecendo a polícia nacional e as demais instituições do Estado haitiano. Continuamos engajados em projetos de cooperação, bilateralmente ou em parceria com terceiros países e instituições.

O êxito da operação de paz no Haiti – e em Angola, Moçambique, Timor Leste, em que também participamos – não significa que a ONU deva continuar como está. O sentimento preponderante entre os Estados-membros é de que a Organização necessita de uma reforma urgente.

Desde o primeiro momento, apoiamos a criação do Conselho de Direitos Humanos. O Brasil teve participação de relevo nas negociações para sua constituição. Confiamos em que o Conselho contribuirá para a efetiva promoção e a proteção dos direitos humanos em todo o mundo, e que ponha fim à seletividade e à politização que tanto caracterizaram a antiga Comissão de Direitos Humanos. Uma idéia que temos defendido é a de que a situação dos direitos humanos no mundo seja objeto de um “Relatório Global”. Afinal, nesse campo, mais do que em nenhum outro, talvez, aplica-se o dito bíblico de que “é mais fácil enxergar a farpa no olho do próximo do que a trave no seu próprio olho”.

Também apoiamos o estabelecimento da Comissão de Construção da Paz. A maioria dos conflitos no mundo ocorre em países fragilizados econômica e socialmente. Seria um erro ignorar a ligação entre elementos socioeconômicos e situações de insegurança.

Para o Brasil, o aperfeiçoamento da estabilidade e da segurança está diretamente vinculado à criação de condições de desenvolvimento para a maioria dos países. Privilegiamos um sistema de segurança coletiva



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

verdadeiramente multilateral. A força militar só deve ser usada como último recurso, nas condições claramente estabelecidas pela Carta da ONU, uma vez esgotados todos os esforços diplomáticos.

No processo de reforma das Nações Unidas, os avanços obtidos até o momento são louváveis, mas insuficientes. A Assembléia Geral, que representa a vontade coletiva dos Estados-membros, deve ser revitalizada.

Também o Conselho Econômico e Social, o ECOSOC, deve recobrar seu papel de foro de deliberação e inspiração para outras agências e órgãos do sistema internacional, inclusive as chamadas instituições de Bretton Woods (o FMI e o Banco Mundial).

A reforma da ONU não estará completa tampouco sem a expansão e a atualização do seu Conselho de Segurança, cujos membros permanentes seguem sendo os mesmos de seis décadas atrás. Desde 1945, o número de Estados-membros quase quadruplicou, com acentuado aumento no número de países em desenvolvimento.

Naturalmente, é difícil conciliar o ideal democrático em sua forma mais pura, que inspirava o pensamento de Rui Barbosa, e a necessidade de um órgão com capacidade de decisão rápida e eficaz em temas que exigem soluções muitas vezes em caráter de urgência, como são os da paz e segurança internacionais. Não creio que haja respostas absolutas ou irrefutáveis para essa contradição intrínseca.

O que podemos almejar no atual estágio de evolução da relação entre os Estados é um sistema que busque equilibrar da melhor forma



critérios de representatividade e de eficácia. A mudança que buscamos para o Conselho de Segurança tem, a nosso ver, esta característica. Tampouco devemos ter a pretensão de legislar para a eternidade. É necessário que a reforma por que venha a passar o Conselho de Segurança esteja sujeita a uma revisão sem pré-julgamentos, dentro de um período razoável. Obviamente, novos membros permanentes não devem dispor do direito de veto, mecanismo por cuja eliminação gradual e/ou atenuação continuaremos a militar, dentro dos limites do realismo.

A Organização precisa se adaptar aos novos tempos. A inoperância do Conselho de Segurança ficou evidente na guerra do Iraque e no conflito no Líbano em 2006. Tal como existe hoje, o Conselho é incapaz de articular uma visão equilibrada e inclusiva da ordem internacional, que reflita de forma satisfatória as percepções do mundo em desenvolvimento.

Juntamente com seus parceiros do G-4, o Brasil apóia uma reforma que torne o Conselho de Segurança mais representativo e suas decisões mais legítimas e eficazes.

Em setembro último, o Brasil se somou à Índia, África do Sul, Nigéria e outros países no co-patrocinio de projeto de resolução para o lançamento imediato de negociações. Já não é hora de seguir apenas debatendo. É preciso decidir.

* * *

O Brasil foi uma das 23 partes contratantes que firmaram o Acordo-Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), criado para regular o



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

sistema multilateral de comércio com base, teoricamente ao menos, nos princípios de reciprocidade, não-discriminação, transparência, livre acesso aos mercados e direito dos Estados à defesa comercial.

Em 1948, o Brasil participou da Conferência de Havana, onde defendeu medidas especiais em favor do desenvolvimento dos países de “economia jovem”, como se dizia na época.

A partir da década de 1950, participamos da fundação das agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas na área econômica. Contribuímos ativamente para os trabalhos do ECOSOC.

Historicamente, a diplomacia brasileira tem feito da questão do desenvolvimento um tema central da nossa política multilateral. Em 1964, o Brasil participou da fundação da UNCTAD e do Grupo dos 77, que articula o conjunto de países em desenvolvimento na ONU.

Foi uma época de grandes embates e também de muitas expectativas em relação à nossa capacidade de reformar a ordem econômica internacional. Recordo, por exemplo, a inclusão no GATT – graças à ação do G-77 – da Parte IV do texto do Acordo Geral, relativa a comércio e desenvolvimento.

Defendíamos um comércio internacional mais justo e equitativo, que atendesse melhor aos interesses dos países do então chamado Terceiro Mundo. Essa batalha continua a ser travada até hoje.

Como Embaixador em Genebra e como Ministro das Relações Exteriores, acompanhei o final da Rodada Uruguai e a criação da OMC pela Ata de Marraqueche, em 1994.



Apesar dos desequilíbrios herdados do GATT e, em certa medida, agravados pelas idéias dominantes na época do chamado Consenso de Washington, a OMC representou avanço institucional em direção a um sistema pautado por normas mais claras e universais.

Os acordos de Marraqueche permitiram também que a agricultura, praticamente deixada de fora do antigo GATT, passasse a integrar, ainda que timidamente, o conjunto das regras multilaterais sobre o comércio.

Isso permitiu, inclusive, que, já no Governo Lula, tenhamos acionado com sucesso o Órgão de Solução de Controvérsias. Obtivemos vitórias importantes, para citar dois exemplos, nos contenciosos do algodão com os Estados Unidos e do açúcar com a União Européia. Cabe frisar que, em ambos os casos, os pedidos de consulta já haviam sido feitos no Governo anterior, mas a decisão politicamente mais difícil de passar ao estágio dos “panels” foi adotada na atual administração.

Continuamos empenhados em uma conclusão exitosa das negociações na Rodada de Doha, para que ela faça jus a seu nome de “Agenda para o Desenvolvimento”.

Sem nenhum triunfalismo, posso afirmar com convicção que o Brasil tem estado no centro do processo negociador. Em 2003, criamos o G-20 em Cancún, quando os Estados Unidos e a União Européia tentavam impor um acordo injusto, que deixava virtualmente intocados os subsídios agrícolas, e pouca ou nenhuma abertura oferecia a produtos de interesse dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que exigiam destes concessões desproporcionais.



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

O G-20 mudou o padrão das negociações no sistema GATT/OMC. Graças a um esforço constante de coordenação e mobilização política e à busca permanente de entendimento com outros grupos de países em desenvolvimento – países de menor desenvolvimento relativo, países dependentes de preferências, economias pequenas e vulneráveis, etc. – foi possível alterar o rumo das negociações.

A principal expressão dessa nova dinâmica foi a decisão, na Reunião Ministerial de Hong Kong de 2005, após forte resistência de países desenvolvidos, de fixar-se uma data para a eliminação dos subsídios e outras formas distorcivas às exportações de produtos agrícolas.

Se bem-sucedidas, as negociações na OMC ajudarão a tirar milhões de pessoas da pobreza. Agricultores que não podem competir com os recursos milionários dos tesouros dos países ricos finalmente terão uma chance. Países que hoje não exportam produtos agrícolas poderão começar a fazê-lo.

Estamos em um momento crucial. As negociações estão perto de completar seis anos. Líderes mundiais continuam a manifestar apoio à conclusão da Rodada. É essencial que os países em desenvolvimento mantenham sua coesão. Ao mesmo tempo, temos que mostrar visão positiva e disposição de negociar.

Vamos continuar trabalhando para obter resultados que sejam ambiciosos e satisfatórios aos nossos interesses. Os subsídios que distorcem o comércio agrícola exportam fome e miséria. Os países desenvolvidos precisam reconhecer que essas questões não podem ser adiadas indefinidamente.



Na ONU, na OMC e em outros foros, o Brasil tem procurado sensibilizar a comunidade internacional para os graves problemas dos países mais pobres. De grande importância foi o lançamento, em 2004, da Ação contra a Fome e a Pobreza. A iniciativa, liderada pelo Presidente Lula em parceria com seus colegas da França e do Chile, contou com o apoio do Secretário-Geral das Nações Unidas. Outros países aderiram mais tarde a essa mobilização. Ao todo, foi apoiada por 110 Estados.

As propostas brasileiras contra a fome são discutidas em todos os foros relevantes. São amparadas pelo amplo reconhecimento internacional a programas sociais do Governo brasileiro, como o Bolsa-Família. A criação da UNITAID – a Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra AIDS, malária e tuberculose – foi uma consequência direta da iniciativa do Presidente Lula.

A ONU e a OMC são os dois pilares que sustentam a ordem mundial. Não é por acaso que o Brasil tem assumido posições ativas nessas duas organizações. Apostamos na via multilateral como a melhor alternativa à disposição dos países em desenvolvimento para que suas vozes sejam ouvidas.

Um mundo sem as Nações Unidas seria impensável. O encaminhamento de soluções para muitos problemas teria sido muito mais árduo, lento e complicado.

Do mesmo modo, o comércio internacional, sem a OMC, ficaria refém do unilateralismo e das políticas nocivas que não respeitam regra alguma e tendem a favorecer os mais fortes e privilegiados. Não é exagero



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

dizer que, sem a OMC, o comércio internacional ficaria sujeito a uma verdadeira lei da selva.

O Brasil tem todo interesse na manutenção de um ordenamento jurídico internacional mais igualitário, que leve em conta os desníveis no padrão de desenvolvimento entre os países.

Isso se reflete nas ações de cooperação Sul-Sul que realizamos. Criamos o IBAS com a Índia e a África do Sul. Somos três grandes democracias multiétnicas, multiculturais, cada uma em um continente do mundo em desenvolvimento, com desafios semelhantes.

Para implementar iniciativas trilaterais de cooperação internacional, instituímos o Fundo IBAS. Os projetos desenvolvidos com o auxílio do Fundo, no Haiti e na Guiné-Bissau, receberam prêmios da ONU e têm sido considerados como exemplos em processos de construção da paz. O Fundo IBAS é um exemplo de que não é preciso ser rico para ser solidário e ajudar os mais pobres.

O Brasil, sem perder de vista seus interesses e afinidades, próprios de uma nação democrática multi-racial e em desenvolvimento, procura sempre que possível contribuir para soluções de consenso nos foros multilaterais. Credibilidade, coerência e capacidade de articulação são atributos indispensáveis para poder conversar com todas as partes envolvidas.

As organizações internacionais são, no fundo, mais do que simples espaços de cooperação e diálogo. Podem ter suas limitações, mas ainda são a via institucional mais adequada de que dispomos para realizar as aspirações de justiça e bem comum nas relações entre os Estados.



Existem também mecanismos informais que tratam dos temas afetos à governança mundial. Um deles é o G-8.

Desde a Cúpula de Evian, na França, em 2003, tem sido usual convidar líderes do mundo em desenvolvimento para participar de segmentos das reuniões do Grupo. Na Cúpula de 2005, realizada em Gleneagles, Escócia, começou a ganhar corpo o diálogo ampliado com os países do G-5 – Brasil, África do Sul, China, Índia e México.

Cresce a percepção entre os países ricos de que os grandes temas globais não podem ser devidamente tratados sem a participação de países em desenvolvimento. E aqui me refiro a uma participação real e concreta, não apenas figurativa, usada para legitimar decisões tomadas por outros.

Desde a última Cúpula do G-8, em Heiligendamm, tem havido sinais de avanço nesse processo. Esboça-se um mecanismo de consultas entre os Chanceleres do G-8 e do G-5. O Presidente da França, Nicolas Sarkozy, recentemente falou da necessidade de ampliar logo tanto o G-8 quanto o Conselho de Segurança da ONU para incluir novos países, entre os quais o Brasil.

É difícil prever se haverá um G-11, G-12, G-13 ou outro G. Mas duas coisas são certas. Uma é que esses mecanismos, embora úteis, não substituem as instâncias multilaterais formais. A outra é que não existe ordem ou governança no plano internacional sem que a maioria esmagadora da humanidade participe de sua gestão.

Mais uma vez se põe em evidência a necessidade da democratização das instâncias decisórias internacionais, o que também nos remete a Rui



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Barbosa. Em 1907, o próprio Rui fez a seguinte avaliação dos resultados da Conferência da Haia:

“Se os resultados visíveis da Segunda Conferência ficam, entretanto, aquém das esperanças dos entusiastas da paz, os seus resultados invisíveis, quero dizer a sua obra de insinuação, de penetração, de ação moral, foram muito mais longe. (...) Ela mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração do direito das gentes.”

Essa reflexão de Rui é reveladora de seu pensamento sobre a política internacional. Condenava a hegemonia dos poderosos e as tentativas de excluir os mais fracos do processo decisório.

Rui se empenhava na defesa de relações internacionais menos assimétricas, fundamentadas na igualdade e na justiça. Opunha-se a visões conservadoras da ordem mundial, que pretendiam fechar o acesso e calar a voz dos países de fora do círculo do poder.

Rui foi um visionário. Apenas com o poder da palavra, ajudou a construir as bases da doutrina que conduziria à aceitação universal do princípio da igualdade jurídica dos Estados, um dos pilares do multilateralismo contemporâneo.

Em 1949, San Tiago Dantas, que era um admirador de Rui Barbosa, registrou suas impressões sobre uma característica marcante do ilustre baiano: a de acreditar que o momento de redenção da sociedade brasileira haveria de chegar um dia. Durante uma conferência que fez na Casa de Rui Barbosa, disse San Tiago Dantas:



“Quando refletimos na perenidade de sua presença entre nós, vemos que a lição de Rui Barbosa não reside apenas nas idéias que propagou em seus livros e discursos, nem nas atitudes que assumiu em fidelidade aos valores com que compôs o seu credo doutrinário. Reside, também, nessa confiança que ele depositou nas forças vivas do nosso povo, na capacidade que elas teriam de construir uma sociedade nova, vencendo a estagnação, o compromisso e o privilégio da sociedade antiga, fadada a desaparecer”.

Como assinali no início, Rui inaugurou uma tradição que ainda inspira a diplomacia brasileira no plano multilateral. O Itamaraty tem orgulho dessa tradição.

Minha vinda aqui hoje, neste Palácio que tantas memórias nos traz, é um pequeno gesto para expressar a estima que nós, diplomatas ou não, continuamos a ter por esse mestre do saber jurídico.

Nos foros multilaterais, somos constantemente chamados a defender causas que exigem de nós muita perseverança. Não podemos nos deixar abater diante da primeira dificuldade. Um mundo mais justo e pacífico certamente não se constrói em um dia.

Rui Barbosa, um dos maiores brasileiros de todos os tempos, lutou com fervor pelas causas em que acreditava. Essa determinação, aliada ao preparo intelectual e à refinada eloquência, fez dele um batalhador e um idealista. Que seu exemplo possa inspirar a todos nós, sempre.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ESTADOS UNIDOS





Os EUA e o Ciclo Neoconservador: Avaliações Preliminares sobre a Presidência George W. Bush (2001/2007)¹

Cristina Soreanu Pecequilo²

Cercado de controvérsias, o atual ciclo neoconservador da política interna e externa dos EUA, representado pela presidência George W. Bush, iniciada em 2001, está chegando ao seu fim. Independentemente do candidato eleito à Casa Branca em 2008, republicano ou democrata, esta agenda deverá sofrer alterações em tom e conteúdo, buscando criar uma nova identidade e reajustar o perfil da hegemonia em meio a um cenário de fragmentação e instabilidade. Algumas questões nascem a partir desta suposição: será esta reforma consensual ou realizada em um país social, política e culturalmente dividido, como tem sido o padrão da última década? Qual o legado de Bush, e de que maneira ele impactará, no curto prazo, a capacidade de ação da nova presidência e o sistema?

Evolução e desenvolvimento da Presidência Bush

O legado Bush foi construído em dois mandatos, divididos em 5 fases: Ofensiva moderada (janeiro a setembro de 2001), Ofensiva aberta (setembro 2001 a setembro 2002), Revolução estratégica (setembro 2002

¹ Texto para apresentação na “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - o Brasil e o mundo que vem aí”, Rio de Janeiro, Palácio do Itamaraty, 5-6 de Novembro de 2007 organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). O texto foi finalizado em 02/11/2007

² Dra. em Ciência Política pela USP. Profa. de Relações Internacionais UNESP. Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS. Colaboradora Mundorama. Os temas aqui abordados podem ser encontrados em maior profundidade em PECEQUILO, 2005.



“O **Brasil** no
 mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

a março 2003), Prevenção e superextensão (março 2003 a novembro 2006) e Encolhimento (novembro 2006 em diante).

A – OFENSIVA MODERADA (JANEIRO A SETEMBRO DE 2001)

Depois de uma eleição controversa, Bush sagrou-se vitorioso no pleito de 2000, conquistando a maioria dos votos no Colégio Eleitoral, enquanto seu oponente, o democrata Al Gore, venceu entre a população. Bush subiu ao poder desacreditado, em um país dividido, que fornecera a cada candidato 50% dos votos, um virtual empate técnico (que repetiu-se no Senado, com uma maioria republicana na Câmara, 221R-212D e 2 independentes), prevendo-se o exercício de uma administração constrangida por este *gap* de legitimidade.

Ignorando estas polêmicas, os republicanos passaram a implementar seu programa. Para isso, construíram uma equipe de governo sólida, a partir de nomes-chave do círculo de poder neocon: no primeiro escalão, Dick Cheney (Vice-Presidente), Condoleezza Rice (Assessora de Segurança Nacional), Donald Rumsfeld (Departamento de Defesa-DOD), e no segundo, e como assessores especiais, Paul Wolfowitz (DOD), Richard Perle, Karl Rove e Lewis Libby. Como moderado, mas sem oferecer grande contraponto, Collin Powell (Departamento de Estado-DOS).

Este núcleo de confiança é uma das características fundamentais da administração, e forneceu a Bush sustentação até à derrota nas eleições legislativas de meio de mandato, em 2006. Este grupo é remanescente da Era Reagan, nos anos 80, no qual era dominante; tornou-se minoritário em George Bush pai, administração republicana moderada; e foi oposição



atuante na gestão Clinton. Neste período, o grupo reorganizou-se, aproximando-se de setores religiosos (fundamentalistas cristãos), reforçou suas bases no complexo industrial-militar-energético, ampliou sua ação via *think tanks*, como o *American Enterprise Institute* e a *Heritage Foundation*, e o programa de ação do *Project for the New American Century* (PNAC), investindo na mídia e no fortalecimento de sua corrente no partido. E, sustentados por este discurso, e por uma base coesa, chegaram ao poder.

O ideário neoconservador da fase final da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria, com o *Defense Planning Guidance*, de 1992, e o “Internacionalismo Diferenciado” e “Conservadorismo com Compaixão”, de Bush, pode ser resumido nos seguintes pontos:

- a - Política e identidade nacional - superioridade do regime democrático, reforçando as tradições do Experimento Republicano, do Destino Manifesto e do Idealismo Wilsoniano. Combate aos inimigos do modelo e conversão dos regimes hostis (mudança de regime), em táticas definidas como wilsonianismo pragmático e/ou realismo democrático e/ou globalismo democrático. Recuperação da moral religiosa e valores, combatendo os excessos liberais em direitos civis e buscando uma refundação da república.
- b - Cenário internacional e equilíbrio de poder - liderança incondicional e unipolar do sistema pós-Guerra Fria, com os EUA encontrando-se no auge de seu poder. O momento deve ser aproveitado para expandir poder, uma vez que a liderança é exercida em um mundo potencialmente hostil, no qual o



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

antigo inimigo soviético é substituído por ameaças diversas, de grandes potências como China, Índia, Japão, as nações da União Européia e os Estados bandidos e falidos³. A política internacional é percebida como uma competição interestatal. Objetivo adicional é a redução da vulnerabilidade energética, via reposicionamento na Eurásia, ocupando a antiga zona de influência soviética nas repúblicas da Ásia Central, e ampliando a presença no Oriente Médio.

c - Exercício de poder - deve ser realizado sem constrangimentos, privilegiando a margem de manobra do País, o que leva a uma percepção unilateral da ação internacionalista e restrita do papel das organizações internacionais governamentais (OIGs) e dos mecanismos ideológicos de cooptação e construção de influência como cultura, economia e política. Em detrimento do *soft power*, investe em instrumentos de *hard power*, em especial o poder militar, aumentando os gastos em defesa, tendo como símbolo a promessa da invulnerabilidade nuclear do Sistema de Defesa Anti-Mísseis

³ Relativamente organizados politicamente e comandados por governantes autoritários, sustentados na posse de Armas de Destruição em Massa (ADM)s e apoio a grupos radicais, os *Rogue States* (párias ou bandidos) são Estados que não cumprem as normas da comunidade internacional, tentando projetar poder por meio de ações agressivas regional e globalmente (Irã, Coréia do Norte, Irã, Síria e Cuba). As nações desorganizadas, fragmentadas étnica e socialmente, que funcionam como santuários de grupos fundamentalistas correspondem aos *Failed States* (falidos) como Afeganistão, Haiti e Sudão.

Para o índice de Estados falidos ver *Foreign Policy*, July/August 2007 em http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865. Sudão, Iraque e Somália são os três primeiros do *ranking*, o Afeganistão, 8º, a Coréia do Norte, 13º e o Irã, 57º (em um total de 60). Haiti (11º), Colômbia (33º), Bolívia (59º), Guatemala (60º) são mencionados como Estados falidos na América Latina. A maioria dos países localiza-se na África, Ásia Central e Oriente Médio.



(TMD), conhecido em Reagan como “Guerra nas Estrelas” (Iniciativa de Defesa Estratégica- IDE)⁴.

Estes itens opõem-se à tradição do Internacionalismo Multilateral. Criada em 1945, esta tradição sustenta-se na percepção de que o poder deve ser exercido por meios indiretos, aplicando uma auto-restrição estratégica e fazendo uso de uma mescla de recursos *hard* e *soft*. Existe um compartilhamento com os aliados, que, a despeito de seu *status* de subordinação, recebem benefícios. Privilegia-se uma postura de contenção e defesa preventiva, associada à ação de estabilizador (*honest broker* e *holder of the balance*), que agrega credibilidade à hegemonia. No pós-Guerra Fria esta visão é complementada pela percepção do declínio relativo e da multipolarização do sistema, existente no Engajamento & Expansão (E&E)⁵ de Clinton, em 1993, abandonado por Bush.

Esta agenda foi implementada com medidas como o anúncio da recusa em assinar o Tratado de Kyoto e em aderir ao Tribunal Penal Internacional, seguindo a retomada do TMD, e choques políticos com as grandes potências, russa e chinesa, havendo um refluxo da atuação multilateral. Internamente foram reduzidos programas sociais de cunho secular, realocando fundos para programas educacionais e culturais de teor religioso, avançando na indicação de juízes conservadores para a

⁴ Em 2007 o orçamento do DOS foi de US\$ 9.504 bilhões, o do DOD, sem contar o orçamento adicional de US\$ 100 bilhões solicitado para a Guerra Global Contra o Terror (GWOT) foi de US\$ 504 bilhões.

⁵ Sustentado em pilares Geopolíticos e Geoeconômicos o E&E foi a primeira grande estratégia implementada em substituição à contenção. Como prioridades destacam-se a promoção e fortalecimento da democracia, a reforma do governo e a atualização da economia para a globalização, o compartilhamento de tarefas com potências parceiras e o combate às ameaças de Estados falidos e bandidos por meio da contenção.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Suprema Corte. A despeito desta unidade, havia uma fragilidade inata da administração, uma baixa popularidade e uma oposição, fornecendo um caráter moderado à ofensiva. Entretanto, estas barreiras foram superadas em setembro de 2001, com os atentados terroristas a Nova Iorque e Washington.

B – OFENSIVA ABERTA (SETEMBRO DE 2001 A SETEMBRO DE 2002)

Inéditos em sua magnitude, os atentados terroristas de 11/09 foram parte natural de um processo de contestação hegemônica, que emergiu em um sistema de tendências históricas aceleradas e de pressões de crise social e cultural geradas pelas globalização. Possuindo um impacto mais moral do que concreto no poder dos EUA, os ataques não alteraram a estrutura de poder mundial, mas produziram mudanças importantes.

Os atentados representaram a válvula de escape necessária para consubstanciar em políticas a agenda neocon, que adaptou seu discurso interno e externo ao novo inimigo: o terrorismo transnacional, que tinha como objetivo ocupar o vácuo no pensamento estratégico existente desde o fim da URSS. O terrorismo passou a ser apresentado como um desafio de caráter sistêmico, que ameaçava a sobrevivência do modelo norte-americano visando à reconstrução do consenso doméstico na dimensão internacional⁶.

A elevação da importância do terror significou a necessidade de uma mudança nos referenciais dos discursos estratégicos, à medida em

⁶ Outros “candidatos” a inimigo haviam sido o Japão e a China, respectivamente, o “perigo amarelo” e o “novo perigo vermelho”. O terrorismo, apesar das objeções que o governo norte-americano coloca a estas percepções, corresponde à avaliação de Huntington, do choque civilizacional entre o Oeste e o resto.



que o seu foco era estatal. Esta instrumentalização trouxe contradições: embora se definam grupos transnacionais sem pátria como riscos, simbolizado pela rede Al-Qaeda, de Osama Bin Laden, as ações de guerra foram dirigidas a Estados, como o Afeganistão, e, depois, o Iraque, os chamados Estados bandidos e falidos. Da mesma forma, os instrumentos militares utilizados nesta guerra, por natureza assimétrica, pela diferença de poder e identidade dos atores envolvidos, eram inadequados, dada a realidade multidimensional do risco⁷.

Obscurecidas pelo medo e pressão pela unanimidade, e da imagem de "guerra justa" em nome da liberdade e da democracia, estas problemáticas, contudo, não foram reveladas. No âmbito global, a comunidade internacional apoiou a realização de operações militares no Afeganistão visando à destruição do santuário da Al-Qaeda, protegida pelo regime talibã; a Operação Liberdade Duradoura, e, domesticamente, o nacionalismo de guerra, elevou a popularidade de Bush a patamares de mais de 90% de aprovação, e a aceitação de medidas como o Ato Patriota (que fornece poderes especiais ao Executivo e suas agências, como FBI, CIA e o Departamento de Segurança Doméstica, para espionar, prender, investigar e interrogar suspeitos de terrorismo⁸).

C – REVOLUÇÃO ESTRATÉGICA (SETEMBRO 2002 A MARÇO 2003)

A somatória das tendências anteriores de unipolarismo, unilateralismo, prioridades estratégicas e terrorismo alcançou sua versão

⁷ Autores como Fred Halliday contestam a existência deste terrorismo transnacional, considerando-o uma forma de manipulação da ameaça pelos governos conservadores a fim de reforçar o seu poder.

⁸ Medidas de exceção e restrição de liberdades civis não ocorreram só nos EUA, mas em diversos países.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

mais bem acabada em setembro de 2002, com a apresentação da nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2002), a Doutrina Bush (DB)⁹. Segundo esta Doutrina, o maior risco para os EUA é identificado na combinação entre terrorismo transnacional, Estados falidos e bandidos e ADMs, devendo-se combater preventivamente a emergência destes riscos. O mundo da DB é simples, dividido entre aliados e não-aliados, sendo que todos são potencialmente inimigos. E, é esta dimensão preventiva que representa uma alteração significativa no perfil do Internacionalismo.

A DB “revolucionaria” este Internacionalismo ao desconstruir sua rede de influências e liderança alternativa, adotando uma postura de defesa ofensiva, substituindo a contenção pela prevenção. A imagem é de uma hegemonia ativista, à qual não se impõem constrangimentos, dados sua natureza política e poder (como destacado nos componentes do pensamento neocon), em detrimento de OIGs e táticas de cooperação. É tarefa dos EUA não só disseminar a democracia, como prevenir ameaças, antes que surjam, e intervir, preventivamente, em outras nações.

Esta *rationale* levou à Guerra do Iraque (acusado de possuir ADMS, de ter pretensões de expansão regional e ajudar fundamentalistas, o que se provou infundado) e à formação da Coalizão da Vontade, liderada pelos EUA, e que contava somente com o apoio da Grã-Bretanha, como Estado de peso, e nações menores. Esta Coalizão lançou a guerra à revelia da ONU e de seu Conselho de Segurança (Rússia e França, somada à Alemanha, que formaram o eixo Paris-Berlim-Moscou, além das objeções chinesas), fornecendo à operação um caráter praticamente

⁹ A DB fora antecedida pelo discurso do Eixo do Mal, no qual Irã, Iraque e Coreia do Norte são identificados como riscos à segurança, além de Síria, Líbia e Cuba.



unilateral. A retórica da ameaça e da democracia foi uma lógica utilizada para matizar as raízes fundamentais das preocupações norte-americanas com o Iraque, o acesso aos recursos energéticos eurásianos, como parte essencial da agenda tática de reposicionamento global¹⁰. Porém, internamente, a guerra contava com elevado apoio da opinião pública e do Legislativo¹¹, que autorizou a operação, iniciando-se, em março de 2003, a Operação Liberdade do Iraque.

D – PREVENÇÃO E SUPEREXTENSÃO (MARÇO DE 2003 A NOVEMBRO DE 2006)

Dando continuidade à GWOT, cuja primeira intervenção fora no Afeganistão, teoricamente já estabilizado neste período, a operação no Iraque, diferentemente de sua antecessora, não contou, como visto, com apoio internacional. A primeira (e talvez última) guerra preventiva foi levada a termo pela administração Bush e sustentada na tática do “Choque e Terror” de Rumsfeld: em pouco mais de um mês Hussein foi deposto. O sucesso da operação levou a especulações sobre quais seriam os próximos alvos e ao lançamento da candidatura Bush à reeleição.

Entretanto, os EUA descobriram que a situação era muito mais complexa do que o esperado pelo DOD. Na verdade, confirmavam-se as avaliações do DOS e da CIA, que sinalizaram que a deposição traria

¹⁰ Uma década antes, o Iraque já havia sido objeto de uma intervenção norte-americana e de seus aliados, que contou com a autorização da ONU, a Operação Tempestade do Deserto (1991), que demonstra claramente as diferenças táticas entre multi e unilateralistas. Ver PECEQUILO, 2005

¹¹ As discussões sobre a autorização para guerra foram realizadas em um ambiente carregado no Legislativo, às vésperas das eleições de meio de mandato, de 2002, e menos de um ano depois dos atentados. A maioria votou a favor da guerra, incluindo muitos democratas que hoje se posicionam contra a intervenção. Nestas eleições, os republicanos conquistaram a maioria, 296R-133D na Câmara e Senado 77R-23D.



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

um vácuo de poder que não seria rapidamente ocupado por forças nacionais, xiitas, curdas ou sunitas, e poderia levar à fragmentação e à guerra civil.

Ao optar pela operação militar, os EUA se basearam em uma avaliação otimista (em DAALDER e LYNDSEY, 2003, encontra-se uma interessante análise que desvenda as razões político-econômicas desta escolha), contando com a possibilidade de repatriar exilados políticos como Ahmed Chalabi para governar o novo Iraque, ignorando a fragilidade das forças locais e a baixa legitimidade destes nomes. Somado a isso, os EUA e a Coalizão da Vontade se encontravam sozinhos, somente recorrendo à comunidade internacional com o agravamento da situação. Posteriormente, alguns dos membros da coalizão foram alvos de atentados, destacando-se Madrid (2004) e Londres (2005).

Um dos episódios mais marcantes desta fase inicial da ocupação, em 2003, foi a morte de Sérgio Vieira de Mello, em um atentado à sede da ONU, em uma das primeiras tentativas de envolver o organismo na transição. Além disso, o Pentágono, posteriormente, reconheceu que havia enviado poucas tropas ao País. Simultaneamente, a situação no Afeganistão começava a se deteriorar, expandindo-se no triênio seguinte, culminando em ofensivas talibãs.

Em tal contexto, a rápida guerra preventiva tornou-se uma espécie de Vietnã, com a presidência passando a enfrentar acusações de tortura e abuso de direitos humanos contra suspeitos de terrorismo (Abu Graib, Guantánamo, a aplicação doméstica do Ato Patriota, a criação da categoria de “combatentes inimigos” e de “métodos duros de interrogatório”). Diante das crises no Iraque e no Afeganistão, de uma desaceleração da



economia, de escândalos financeiros, como da Enron, e de acusações de corrupção pairando sobre a Halliburton, empresa ligada a Cheney e que superfaturava a reconstrução do Iraque e a exploração do petróleo, em 2004, ano eleitoral, começou a existir uma quebra do consenso pós-11/09. Também houve uma perda da imagem do terrorismo como inimigo, uma vez que seu caráter era volátil e de difícil identificação para a população.

Os democratas não foram capazes de ocupar este espaço e permitiram aos republicanos manter sua ofensiva, ainda que já pressionada pela superextensão .

Bush conquistou a reeleição, e os republicanos mantiveram a maioria no Legislativo (Senado, 45D-55R, Câmara 202D-232R). Porém, mais uma vez, esta foi uma votação dividida, com Bush conquistando 51% dos votos contra 48% de Kerry, o que sinalizava dificuldades que precisariam ser administradas interna e externamente. Todavia, estas foram ignoradas. Na construção do governo isto significou a manutenção de Rumsfeld à frente do DOD, com a promoção de Alberto Gonzaléz a Ministro da Justiça, a despeito de acusações de abuso de poder e de suas responsabilidades em Guantánamo e Abu Graib, com a substituição de Powell por Rice no DOS. Investigações sobre corrupção e abuso de poder que recaiam sobre Libby e Rove foram relativizadas.

Externamente, as mudanças não ocorreram, acentuando a superextensão e o isolamento. Como medidas paliativas, apresentaram-se o Multilateralismo Assertivo e da Diplomacia Transformacional e uma revisão mínima da DB. O Multilateralismo Assertivo refere-se a uma tentativa de reconciliação com as potências regionais e propostas



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de reforma de OIGs, enquanto a Diplomacia Transformacional representa um programa de ajuda às nações falidas, em direção a transições democráticas. Sem efeitos práticos, ambas tinham como objetivo central dividir ônus, recuperando as tensões pós-Iraque, mas não possuíam credibilidade ou sustentabilidade. Finalmente, em 2006, nesta esteira de crises, os democratas avançaram e recuperaram a maioria no Legislativo (51D-49R e 229D-196R).

E – ENCOLHIMENTO (NOVEMBRO DE 2006 EM DIANTE)

A fase final inicia-se em novembro de 2006, com a vitória democrata nas eleições legislativas de meio de mandato, classificada por alguns como “revolucionária”. Contudo, esta imagem de um partido fortalecido dificilmente se sustenta ao serem examinados os caminhos que os levaram ao poder e os resultados desta conquista um ano depois. A margem de manobra democrata não foi tão grande quanto o esperado, permanecendo os constrangimentos do medo e do terror na lógica política. Finalmente, não se pode esquecer que parte da derrota é atribuída a erros táticos republicanos, que os afastaram dos pilares religioso e moderado conservadores, e não à agenda democrata, que fora mais sustentada em críticas do que em propostas.

Mesmo com este encolhimento natural e a perda de aliados fiéis, como Rumsfeld, Wolfowitz, Libby, Rove e Gonzalez, a administração republicana ainda consegue implementar suas medidas, fazendo uso de mecanismos constitucionais que lhe permitem agir sem o Congresso e sustentado por autorizações prévias do Legislativo, como a Guerra do Iraque. Na impossibilidade de uso destes mecanismos e de um consenso bipartidário real, o resultado tem sido a paralisia governamental ou a vitória republicana.



O caso do Iraque é exemplar: enquanto os democratas (e comissões de estudo bipartidárias) demandavam uma retirada de tropas, a redefinição de missão de Bush elevou seu número, e o retorno de efetivos encontra-se condicionado ao que o Executivo definiu como "sucesso" da iraquização (transferência de responsabilidades de segurança às forças nacionais iraquianas) e à estabilidade democrática. Ou seja, por enquanto as tropas permanecem. Os EUA não abriram mão de pressionar o Irã e outros Estados. Também é interessante notar como a presidência tem buscado trazer para seu comando debates como os do aquecimento global, antes considerados contrários ao interesse norte-americano.

OS IMPACTOS DA ERA BUSH

A Era Bush produziu mudanças domésticas e internacionais de curto prazo, que terão efeitos sobre as eleições presidenciais de 2008 e a futura presidência, impondo-lhe constrangimentos estruturais.

A – POLÍTICA E SOCIEDADE

Desde a década de 90, os EUA vivem um momento de transição, caracterizado por transformações em seu perfil populacional, sócio-cultural e econômico que afetam o ordenamento das forças políticas e a disputa pela hegemonia interna. Tais transformações correspondem a um declínio da população de maioria WASP (Branca, Anglo-Saxã e Protestante) e um crescimento das minorias, em especial da hispânica, provocada por maiores taxas de natalidade e imigração. Mesmo a minoria negra tem crescido a taxas menores, havendo projeções do censo que indicam que até 2050 os norte-americanos hispânicos serão maioria no



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

País, o que consolidará seu perfil multi-racial e multicultural, e acentuará a presença de temas como leis de imigração no debate interno.

Acompanhando esta mudança, existe uma econômica, com um empobrecimento e disparidades na distribuição de renda. Estes efeitos estendem-se aos setores industrial e agrícola, nos quais a baixa competitividade tem levado ao fechamento de empresas e à desindustrialização de alguns estados, elevando as taxas de desemprego. Desta forma, acentuam-se as pressões protecionistas de sindicatos e setores pouco produtivos, o que afeta diretamente a ação do Legislativo e do Executivo.

Estes fatores têm levado a um novo desenho do mapa político nacional, com os setores mais modernos, seculares e ligados às minorias aproximando-se da base democrata, enquanto os mais tradicionalistas, religiosos e brancos tenderam ao lado republicano. Esta situação tem gerado uma polarização entre os partidos que foi acentuada pelas posturas e dinâmica da presidência Bush, eliminando o que se definia como “o centro moderado” (ou “centro morto” nas palavras de KUPCHAN e TRUBOWITZ, 2007). Isto se revela nos resultados “meio a meio” das eleições e reforça disputas. O consenso bipartidário é raro (a exceção foi 11/09), assim como tende a ocorrer uma perda de identidade dos moderados, em benefício dos extremistas, favorecendo a fragmentação e as oscilações.

B – ECONOMIA

Se nos anos Clinton (1993/2000) os EUA foram capazes de reverter sua curva de declínio, equilibrando o orçamento federal, ainda que



mantivesse o déficit externo, a Era Bush retomou as crises da *Reaganomics* ao repetir sua fórmula de corte de impostos-aumento de gastos com defesa. A superextensão política exerce pressões significativas sobre a economia. Em 2006, o déficit da balança comercial atingiu o recorde histórico de U\$ 856 bilhões (sendo 46% dele concentrado na Ásia, com a China correspondendo a 31% deste total, e que hoje detém grande parte da dívida norte-americana) e um déficit federal de U\$ 205 bilhões para um PIB de U\$ 11 trilhões no biênio 2005/2006.

Apesar de as previsões de crescimento continuarem oscilando entre 3-4%, para 2007, há percepções de uma desaceleração para 2008, sugerindo-se índices de expansão em torno de 1,5-2%. Também ocorre uma reversão do clima otimista interno, indicado pela diminuição do índice de confiança dos consumidores, previsões de inflação e crises cíclicas nas bolsas e nos mercados de crédito (como a recente crise imobiliária).

C – HEGEMONIA

A Era Bush inaugurou, com sua revolução estratégica do Internacionalismo Unilateral, um processo de desconstrução hegemônica da liderança a partir da desestruturação de redes de influência e canais alternativos de exercício de poder. Como resultado, houve a perda da credibilidade e legitimidade do papel mediador que os EUA exerciam, minando os fundamentos ideológicos e institucionais deste poder. Ao questionar mecanismos e instituições por eles mesmos criados, atribuindo-lhes um papel marginal, a hegemonia perde seu caráter benigno. A DB e sua postura de guerras preventivas acentua esta tendência, criando um clima de desconfiança generalizada e superextensão. Desta



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

forma, passam a ser engendrados novos equilíbrios de poder e dinâmicas de alianças.

D – EQUILÍBRIOS DE PODER GLOBAIS E REGIONAIS

O aumento da instabilidade e da fragmentação globais e regionais são resultados imediatos da administração republicana, assim como a perda de influência dos EUA em vários teatros estratégicos. Observa-se a intensificação das Doutrinas Preventivas e Unilaterais como resposta dos demais países à possibilidade de uma intervenção norte-americana, o que inclui o investimento em armas convencionais e nucleares, incentivando corridas armamentistas. A premissa é similar: antecipar-se e prevenir-se contra inimigos, privilegiando a autodefesa e quebrando laços políticos.

Os Estados procuram alternativas para agregar benefícios e contrabalançar a hegemonia, o que gera os movimentos de coalizões anti-hegemônicas e alianças de geometria variável. Esta tendência é reforçada pela transição à multipolaridade, que se acentua, a despeito do discurso unipolar neocon, e a dificuldade que os EUA têm de reconhecer e absorver parceiros regionais do mundo desenvolvido e em desenvolvimento¹². Negativamente, estes ensaios e alianças podem confrontar a hegemonia, enquanto, positivamente, levariam a uma reforma. O sucesso destas iniciativas representaria o desaparecimento de uma das “vantagens” da hegemonia: a ausência de adversários e projetos alternativos. Examinemos estas dinâmicas:

¹² *Soft balancing* é o termo que define esta dinâmica de equilíbrios de poder e arranjos político-econômicos e diplomáticos. A opção militar é definida como *hard balancing*.



D1. – EUROPA

Tradicional parceira dos EUA durante a Guerra Fria, a Europa Ocidental e os norte-americanos atravessaram um período de distanciamento, à exceção da Grã-Bretanha de Tony Blair, que manteve seu padrão de alinhamento. A primeira fonte de confrontação foi a questão da instalação do escudo anti-mísseis no continente, escalando para as tensões das negociações que envolveram a Guerra do Iraque e a continuidade da operação militar. Estas tensões provocaram não só os conflitos do CSONU, como rachas na OTAN, que atua no Afeganistão, colocando em risco uma das mais tradicionais fontes de sustentação e projeção do poder. Esta situação foi particularmente acentuada pelos neocons que consideravam a Europa um continente “velho e ultrapassado”, conforme declarações do Secretário de Defesa Rumsfeld, que passou a privilegiar os parceiros do Leste Europeu, em detrimento de Alemanha e França. Este “privilegio” traduzia-se em pressões políticas e econômicas no Ocidente e na continuidade da ampliação da OTAN para o Oriente. No discurso, uma expansão democrática, mas que, na prática, tinha também, como objetivo, uma contenção renovada da presença russa em seu entorno ocidental, associada ao TMD, complementada pelas pressões no continente asiático e Oriente Médio.

A despeito da oposição à da Guerra do Iraque, as reações européias foram relativamente tímidas, concentrando-se mais no nível da retórica do que na busca de alternativas. Não existe uma autonomia européia no campo da segurança ou uma visão e ativismo estratégico, o que confronta com a dinâmica da Ásia, que tem revelado maiores avanços. O arranjo integracionista, por sua vez, atravessa um momento de refluxo que não deve ser atribuído aos norte-americanos, mas a um redirecionamento



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

das políticas européias com teor similar às que acusam os EUA de nacionalismo e protecionismo. No último biênio, o distanciamento transatlântico parece reverter-se pela ascensão de governos de direita na Alemanha (Merkel) e na França (Sarkozy), ao que se contrapõem a saída de Blair do poder. Por fim, economicamente, a despeito de sua competição por mercados, os parceiros mantiveram-se unidos nas negociações da OMC.

O cenário da Europa Ocidental atravessou tensões, só que estas não foram capazes de impulsionar um novo padrão de relacionamento. Esta ausência de alternativas revela certa apatia continental, sugerindo que não só os EUA podem ser superados, mas igualmente a UE.

D2. – ÁSIA E ORIENTE MÉDIO

As duas regiões mais afetadas pelas políticas norte-americanas, dado que se constituíram no foco da ofensiva neocon, foram a Ásia e o Oriente Médio. Em ambos os casos, os EUA fizeram uso de políticas expansionistas e de contenção da nova Rússia, da China e da Índia. Mesmo antes da presidência Bush, estas nações já vinham investindo na construção de parcerias regionais, assim como de alianças globais, o que foi acelerado a partir de 2001.

D2.1 – ÁSIA

As potências têm apresentado significativo crescimento econômico, nas últimas décadas, destacando-se a expansão chinesa e a indiana. A Rússia, depois de seu declínio acentuado, no imediato pós-Guerra Fria, também retomou um ciclo de crescimento, baseado nas receitas petrolíferas, somado a uma identidade política fortalecida, recuperada por Putin. Em



contrapartida, o Japão passou por um processo de encolhimento econômico que acentuou seu isolamento político regional e sua dependência com relação aos os EUA.

Para os EUA, a tríade Rússia-China-Índia é prioridade na medida em que estabelece uma nova dinâmica intra-regional que poderia minimizar a importância do poder político-militar-econômico norte-americano. Como indicado, a resposta foi expandir poder regionalmente, associado a uma política de contenção.

Em termos de expansão, os alvos foram o Oriente Médio e a Ásia Central, visando, como destacado, a ocupar antigos espaços soviéticos e diminuir a vulnerabilidade energética, o que, por extensão, exclui estas demais potências de ampliarem seu poder neste espaço. A principal preocupação é a presença chinesa neste entorno, uma vez que, para sustentar seu crescimento, esta nação tornou-se uma grande consumidora de energia. A entrada norte-americana nesta região tem uma função dupla: expandir poder e isolar/excluir adversários e competidores pelos mesmos recursos.

No que se refere à aplicação da contenção, no caso da Rússia, a mesma se manifesta a oeste na expansão citada da OTAN, e, a leste, no avanço sobre o Oriente Médio e a Ásia Central, em uma tentativa tanto de isolar como de estrangular a antiga potência. Para China e Índia, a tática direcionou-se mais no sentido de “engajar para conter”, seja por meio de parcerias e acordos bilaterais com estas nações (Tratado Nuclear com a Índia, em 2006¹³), como pela sua inclusão em organismos como a OMC (China) e o debate

¹³ A relação EUA-Índia é menos estável do que os norte-americanos sustentam, devido à continuidade da aproximação entre os EUA e o Paquistão, e pela dinâmica da política externa indiana e suas tradições de autonomia e não-alinhamento.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

sobre a ampliação do G8 (Índia e China). Contudo, esta dimensão de inclusão tem sido deficiente, o que impele estes países a buscar parcerias fora do âmbito estadunidense.

Frente a este contexto, reforça-se o eixo entre estas potências, como os acordos estratégicos Rússia-China, a Organização de Cooperação de Xangai e as parcerias Rússia-Índia (por enquanto China e Índia ainda percebem-se como ameaças). Além disso, investe-se em outras dimensões horizontais de parcerias (Sul-Sul) com emergentes de porte global, como o G3 (ou IBAS, Índia, Brasil e África do Sul), G20 para as negociações da OMC, G4 para a reforma da ONU, dentre alguns movimentos fundamentais. Adicionalmente, países como a China intensificam sua expansão em regiões como a África e América Latina, que podem lhe fornecer os recursos naturais e matérias-primas necessários para a manutenção do crescimento. Enquanto os EUA pressionam na Eurásia, a China busca espaços em zonas negligenciadas pelos norte-americanos.

Fontes de instabilidade, como a Coreia do Norte e seu programa nuclear, foram centrais. Neste caso, a opção norte-americana foi o multilateralismo (Conversações Entre as Seis Partes - EUA, China, Rússia, Japão, Coreia do Norte e Coreia do Sul) e não a guerra preventiva, como no Iraque, o que pode ser explicado pela presença significativa de outras potências na região e pela superextensão no Oriente Médio. O tema da reunificação das Coreias “caminhou para trás”, assim como a relação Taiwan-China. Todavia, estas duas relações Coreia do Norte-Coreia do Sul e Taiwan-China possuem cada vez mais uma lógica particular, podendo-se sugerir que o principal empecilho para negociações que formalizem a interdependência econômica e política crescente entre as partes sejam os EUA.



Na Ásia, portanto, os EUA, ao abandonarem seu papel estabilizador e investirem na expansão, geraram uma situação de reforço dos laços intra-regionais e de disputas de equilíbrio de poder que tendem a minimizar seu papel, gerando uma dinâmica própria focada no crescimento chinês e indiano e na recuperação russa. Houve uma perda real de influência e credibilidade, alterando os eixos de poder regionais.

D2.2 – ORIENTE MÉDIO

A mesma situação de alteração de eixos regionais de poder regionais e perda de papel estabilizador encontra-se no Oriente Médio, atravessando a Ásia Central e gerando uma situação de crise e turbulência quase permanente. Diferentemente da Ásia-Pacífico, que conta com a presença de potências como China, Japão e Índia, o cenário é mais fragmentado, com os EUA agindo praticamente sozinhos. Contudo, as guerras do Iraque e do Afeganistão levaram à superextensão e a crises intensas. As intervenções e a agenda preventiva atuaram negativamente no núcleo do problema regional, que é a relação Israel-Palestina, assim como o apoio dos EUA aos “falcões” israelenses, levando ao retrocesso dos planos de paz e à reintensificação das ações de grupos como Hamas e Hezbollah (e o confronto com o Líbano), com o declínio das forças tradicionais do Fatah.

As tensões quase permanentes com o Irã, devido a seu programa nuclear, e a incapacidade dos EUA em organizar um consenso fechado no CSONU sobre o tema são exemplos da perda de força da hegemonia sobre seus parceiros, principalmente sobre Rússia e China, que possuem acordos tecnológicos e energéticos com este País. Observa-se, da parte do Irã, postura similar à da Coreia do Norte, na Ásia: a retomada do programa nuclear como tática defensiva e preventiva.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Este viés militar, a instalação de bases locais e de empresas do setor energético forneceram aos EUA um caráter não só intervencionista, mas colonial-imperialista, que, ao lado da retórica anti-terror, somente exacerbou sentimentos anti-americanos.

A questão do antiamericanismo e de comportamentos xenófobos e agressivos não é só um resultado observado nesta região, mas em todas aqui abordadas. A incapacidade dos EUA de resolver estas questões militares, associada a falhas políticas, impediram o sucesso desta tática, maximizando as disputas intra-regionais. Episódios como a mencionada estagnação e reversão do processo de paz, a guerra civil iraquiana e a instabilidade afegã, o desenvolvimento nuclear do Irã e sua aproximação com Rússia e China, e as tensões turco-curdas, são alguns dos elementos centrais de instabilidade e que representam esta liberação de forças, contaminando o entorno e com projeções globais¹⁴.

D3. – AMÉRICA LATINA

A somatória da crise econômico-social pós-neoliberal com as ações preventivas de Bush e sua prioridade à Eurásia levou a um maior afastamento entre a região e os EUA, que também passou a ser vista no campo da segurança tradicional. Como na Ásia e no Oriente Médio, investe-se na construção de bases militares (Paraguai) e de parcerias, como o Plano Colômbia, o que permite uma maior presença das forças armadas

¹⁴ Não-prioritária na agenda neocon, a África sofre com amplas crises sociais, humanitárias, políticas e econômicas, cujos efeitos não têm mais se restringido ao continente, observando-se a questão da imigração e da ampliação dos santuários para os grupos fundamentalistas. Mesmo assim, o continente tenta recuperar-se, com iniciativas de potências como a África do Sul, em nível regional e global, e tem sido alvo do interesse de outras nações, como a China.



norte-americanas. Tráfico de drogas e imigração ilegal são temas centrais, deixando de lado as questões de integração regional dos anos 90, como a Iniciativa para as Américas (IA), o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Estes arranjos foram substituídos pela tática de acordos bilaterais com países menores, como os da América Central, que não exigem tantas concessões políticas e econômicas e reforçam situações prévias de interdependência.

A ação dos EUA, em especial na América do Sul, foi decrescente, permitindo a ampliação da influência de nações como a China e de movimentos de autonomia intra-regional. Analisando este segundo ponto, observa-se o surgimento de novas lideranças, como a brasileira e a venezuelana, com propostas de reforma social e econômica. A primeira, representada pelo governo Lula, tem tido aproximações positivas com os EUA, destacando-se as possibilidades de parcerias no setor energético, enquanto a segunda, capitaneada por Hugo Chávez, é percebida com desconfiança, sem que isso impeça a relação com a Venezuela centralizada no petróleo. Isto gerou um maior investimento em projetos de integração regional próprios (CASA) e na utilização desta plataforma para uma projeção internacional, a partir de alianças com as nações emergentes, para temas comerciais e políticos, destacando-se o caso do Brasil, o que cria alternativas ao âmbito hemisférico.

E – ALIANÇAS E ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

A prevalência da dimensão interestatal na política leva ao agravamento de uma situação de perda de legitimidade e credibilidade do atual sistema multilateral que já vinha ocorrendo a partir do fim da



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Guerra Fria. Desde 1989, inúmeras vêm sendo as pressões, em particular sobre a ONU e seu CS, para que reformas reais sejam introduzidas nestas organizações, de modo que as mesmas passem a efetivamente representar o novo equilíbrio de poder. Os focos desta reforma são o aumento de representatividade e reciprocidade. Em suas dimensões políticas e econômicas, estas OIGs devem passar a reconhecer o *status* de poder diferenciado que os países emergentes do Terceiro Mundo alcançaram nas últimas décadas, em especial a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul, e de economias desenvolvidas, como o Japão e a Alemanha, e potências em reforma, como a Rússia.

Sem esta atualização e maior igualdade, tem-se observado o trancamento de negociações e a dificuldade em encontrar soluções político-econômico-diplomáticas coordenadas e agir transnacionalmente. A postura isolacionista, bilateralista e protecionista dos EUA, e de blocos como a UE, reforçam esta perda de eficiência e credibilidade, o que pode levar ao definhamento e superação. Entretanto, este descrédito não é generalizado à prática de cooperação, destacando-se os processos analisados de ensaios de coalizões anti-hegemônicas e as alianças de geometria variável.

NOVAS AGENDAS?

O legado Bush é abrangente, tanto interna quanto externamente, o que colocará constrangimentos de curto e médio prazo para o presidente que assumir em 2009. Alterações significativas de política dar-se-ão em um cenário de crise estrutural interna, econômica principalmente, e de pressão por ajustes externos, iniciando pelo caso do Iraque. Até o momento, novembro de 2007, o debate tem ocorrido no nível intrapartidário, pois democratas e republicanos não definiram



os nomes que concorrerão à presidência em 2008¹⁵, mas podem identificar-se *front-runners* e temas centrais de debate.

Do lado democrata, o campo surge como quase definido, com a candidatura de Hillary Clinton, ex-Primeira Dama e Senadora por Nova Iorque. Pesquisas indicam que Hillary detém 47,7% dos votos, enquanto Barack Obama e John Edwards estacionaram em seus patamares respectivos de 21,3 e 13,5%. A migração de votos para Clinton reflete-se também na transferência de doações de campanha, aumentando o já significativo montante arrecadado: cerca de U\$ 90 milhões totais (com um gasto já realizado de U\$ 40 milhões). Embora o ritmo de arrecadação de Obama tenha-se reduzido, sua campanha ainda possui cerca de U\$ 36 milhões de U\$ 80 para investir nas primárias, o que eleva a importância de seu nome até como um possível candidato a vice na chapa de Hillary.¹⁶

Hillary procura demonstrar uma postura mais efetiva na segurança, ressaltando a firmeza que a presidência Clinton mostrou, nos anos 90, a retomada do E&E e o abandono da Doutrina Preventiva¹⁷. No caso do Iraque, afirma que irá rever a missão para que os EUA

¹⁵ Os dados aqui apresentados foram coletados nos seguintes sites: www.cfr.org, www.cnn.com, www.nytimes.com, www.realpolitics.com e foreignaffairs.org.

¹⁶ Esta é uma hipótese arriscada, pois apresentaria uma chapa formada por minorias. Os demais candidatos, John Edwards, Bill Richardson, Chris Dodd, Joe Biden, Dennis Kucinich e Mike Gravel possuem recursos menores, mas Edwards e Richardson seriam prováveis vices.

¹⁷ Segundo Clinton: “Irei reconstruir nosso poder e garantir que os EUA estejam comprometidos em estabelecer o mundo que desejamos, ao invés de apenas nos defendermos contra um mundo que tememos (...) A administração Bush apresentou ao povo americano uma série de falsas escolhas: força versus diplomacia, unilateralismo versus multilateralismo, *hard power* versus *soft* (...) e devemos rejeitar estas falsas escolhas baseadas na ideologia e não nos fatos.” (CLINTON, 2007)



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

possam focar-se na “real guerra” contra o terror, definindo a operação como condicionada a interesses neocons, e não a questões geopolíticas. Em temas sociais, a candidata busca matizar certas posturas no que se refere ao aborto e a liberdades civis, ainda que não possa se distanciar-se completamente dos mesmos, com o risco de afastar os eleitores democratas e não conquistar os conservadores dentro de um país dividido.

No campo republicano, as tendências não estão tão claras. Embora Rudy Giuliani esteja à frente das pesquisas, com 29% das preferências, seguido de Fred Thompson, John McCain e Mitt Romney, respectivamente com 17,8, 14,5 e 10,8%¹⁸, sua situação não é confortável. Nos últimos meses, Romney, ex-governador de Massachussets, cuja arrecadação é maior que a de Giuliani, U\$63 milhões contra U\$47 milhões, intensificou sua campanha para as primárias de Iowa e New Hampshire, que abrem o processo, e tem conseguido resultados positivos. Ainda que seu nome apareça apenas em 4º lugar, vitórias nestas primárias, no início de 2008, podem reverter este quadro. O tom de críticas a Bush é moderado, assim como o candidato define-se, como o então Presidente o fez, como um homem de fé, o que lhe traz uma vantagem frente a Giuliani, percebido como liberal¹⁹. Ex-prefeito de Nova Iorque em 11/09, Giuliani (que é o único dos pré-candidatos empatado tecnicamente

¹⁸ Os demais pré-candidatos são Ron Paul, Sam Brownback, Tom Tancredo, Mike Huckabee e Duncan Hunter. Michael Bloomberg, prefeito de Nova Iorque, declarou-se independente em 2007 e chegou a aventar-se seu nome como “terceira força”. Até agora, contudo, Bloomberg não assumiu esta pretensão eleitoral.

¹⁹ Intelectuais como Charles Krauthammer e William Kristol, alguns dos principais pensadores do campo neocon, sustentam que nenhum destes candidatos é capaz de derrotar Hillary. Originalmente, o nome preferencial era Rice, mas os problemas de Bush eliminaram qualquer possibilidade desta candidatura, assim como de quaisquer figuras partidárias abertamente associadas aos neocons.



com Hillary, 43 e 46% das intenções de voto) não possui o perfil neocon de Bush, em particular nas questões sociais e morais, mas busca demonstrar força no campo externo, prometendo ajustes. O termo aplicado por Giuliani, que serve de título à sua contribuição a *Foreign Affairs*, é "de uma paz realista". Como Romney, Giuliani condiciona a retirada do Iraque à estabilização, com ambos convergindo com a presidência de forma moderada. Há, contudo, um distanciamento do governo ao se ressaltar a importância de repensar o Iraque (sem dizer exatamente como...), mas se evita uma ruptura, pois não está claro o papel que Bush exercerá em 2008, dadas a sua influência entre os conservadores e a guerra contra o terror.

Independentemente das promessas de mudança, é questionável se nos primeiros 12-24 meses de governo qualquer presidente terá condições amplas de imprimir uma nova agenda. Pode-se mudar o tom do discurso com facilidade, só que as questões concretas permanecem. A tarefa inicial será a de administrar o Iraque e reconstruir as bases de poder. A intensidade e extensão de quebra do padrão Bush, contudo, tende a variar entre os partidos, mas a volta ao Internacionalismo Multilateral Clássico dificilmente ocorrerá.

Os moldes de 1945 pressupunham uma certa auto-restrição estratégica e benefícios fornecidos pela hegemonia, que parecem estar ausentes das agendas de ambos os partidos (e não eram tão freqüentes na gestão Clinton, hoje descrita de forma positiva em oposição a Bush, mas que teve limites de reforma e de cooperação bastante claros). O protecionismo comercial, a não-atualização das OIGs, a dificuldade em reconhecer a ascensão de parceiros, são elementos comuns, ainda que os democratas apresentem uma retórica mais conciliadora. A ausência de



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

um consenso doméstico e as divisões internas dificultam uma ação ordenada e coesa do País, que tende a fechar-se e isolar-se. Duas seriam as tarefas de reconciliação dos EUA, com eles mesmos e com o mundo.

Nesta reconciliação com o mundo não estão envolvidos só ajustes norte-americanos, e sim, destes relacionamentos às novas realidades de poder. A transição da bi à multipolaridade, com a convivência com a unipolaridade militar, é conturbada e complexa, mas é um processo dinâmico, em especial, na Ásia. Este contexto força os EUA a conviver com equilíbrios de poder em construção, dos quais poderão (ou não) participar e se beneficiar. Porém, estas mesmas nações que compõem os eixos de transição pós-hegemônica possuem elevado nível de interdependência com os EUA, o que as coloca em uma situação de vulnerabilidade e garante à hegemonia poder residual. De superpotência restante, a líder da possível multipolaridade, os norte-americanos têm um longo caminho a percorrer, ao lado de seus aliados e de seus inimigos, e esta não será uma jornada sem obstáculos para sua sociedade ou para sistema internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRZEZINSKI, Zbigniew. The choice. New York: Basic Books, 2004

_____. Second chance. New York: Basic Books, 2007

CLINTON, Hillary Rodham. “Security and Opportunity for the 21st Century”. *Foreign Affairs on-line*, November/December, 2007. www.foreignaffairs.org

DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M. America unbound. Washington: Brookings Institution. 2003

EDWARDS, John. “Reengaging with the world”. *Foreign Affairs on-line*, September/October, 2007. www.foreignaffairs.org



FRACHON, Alain e VERNET, Daniel. América messiânica. Porto Alegre: Doravante, 2006

FUKUYAMA, Francis. O dilema americano. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

GIULIANI, Rudolph W. "Toward a realistic peace". *Foreign Affairs on-line*, September/October, 2007. www.foreignaffairs.org

HALLIDAY, Fred. The world at 2000. Houndmills/ New York, 2001

HALPER, Stefan and CLARKE, Jonathan. America alone. CUP: New York, 2004

_____. The silence of the rational center Basic Books, NY, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. O Choque de Civilizações. São Paulo: Objetiva, 1997

_____. Who are we? New York: Simon and Schuster, 2004

JOHNSON, Chalmers. The Sorrows of Empire. Metropolitan Books. New York 2004

_____. Nemesis- the last days of the American Republic. Metropolitan Books, NY. 2006

KAGAN, Robert and KRISTOL, William (ed). While America Sleeps. San Francisco, Encounter Books. 2000a

_____. Present dangers- crisis and opportunity in America foreign and defense policy. San Francisco, Encounter Books. 2000b

KUPCHAN, Charles A. and TRUBOWITZ, Peter L. "Dead Center- The demise of liberal internationalism in the United States". *International Security*, 32(2), Fall 2007. p 7-44

OBAMA, Barack. "Renewing American Leadership". *Foreign Affairs on-line*, July/August, 2007. www.foreignaffairs.org

PECEQUILLO, Cristina S. A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2a ed, 2005



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

NYE JR, Joseph S. O paradoxo do poder americano. São Paulo: Ed. UNESP, 2002

ROMNEY, Mitt. "Rising to a new generation fo global challenges". *Foreign Affairs on-line*, July/August, 2007. www.foreignaffairs.org

TODD, Emmanuel. Após o Império. Lisboa: Edições 70, 2002

VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006

REVISTAS E PERIÓDICOS

Foreign Affairs

Foreign Policy

International Security

The Washington Quarterly

Le Monde Diplomatique

DOCUMENTOS

National Security Strategy for a New Century, White House, NSC, 1993, 2002, 2006. *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, 2006

Transformational Diplomacy, Department of State and United States Agency for International Development, 2007

SITES

www.cfr.org

www.cnn.com

www.realpolitics.com

www.foreignaffairs.org



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

RÚSSIA





A Rússia e os Desafios da Hora Presente*

Daniel Aarão Reis**

Em recente artigo, apresentado no quadro desta mesma II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, sessão de junho de 2007, encerrei minhas considerações mostrando que, ao longo do século XX, a Rússia havia experimentado, em fases sucessivas, o modelo do *socialismo realmente existente* e as panacéias neo-liberais. No ocaso do século passado, ambas pareciam ter fracassado.

Embora haja controvérsias, e elas tendem a perdurar no tempo, sobre as razões e as desrazões destes fracassos, as evidências atuais indicam que a maioria da sociedade russa inclina-se pela busca de alternativas a estas propostas de organização da vida política, econômica e social. Para conseguir êxito, no entanto, haverão de ser enfrentados desafios de grande magnitude.

Proponho selecionar dois destes desafios, interligados, e que me parecem absolutamente cruciais: a construção de um regime político democrático e a política externa russa, suas circunstâncias e opções possíveis.

* Este artigo foi apresentado na II Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional, promovida pela Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, no Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, em 5 e 6 de novembro de 2007. Estão aqui presentes desdobramentos de reflexões formuladas, apresentadas e debatidas em dois textos anteriores de minha autoria: *A Rússia e os desafios atuais*, 2005; e *Rússia, Política e Estratégia*, 2007.

** Professor Titular de História Contemporânea – Núcleo de Estudos Contemporâneos/NEC, Universidade Federal Fluminense/UFF.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

1. A RÚSSIA E A QUESTÃO DA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA

Na apreciação sobre os problemas e as contradições da construção da democracia na Rússia, tendem a prevalecer, sobretudo na tradição do pensamento e da historiografia liberais, *et pour cause*, as réguas e os compassos forjados pelas suas três grandes matrizes, elaboradas na Inglaterra, nos EUA e na França¹.

Cristalizaram-se, assim, no contexto de concepções *euro-orientalistas*, imagens e estereótipos extremamente resistentes, e que parecem imunes ao tempo e à crítica².

Por este prisma, a Rússia seria uma sociedade com irresistíveis tentações autoritárias.

Aos tsares Romanov, monarcas absolutos, autocratas de direito divino, teriam se sucedido os *tsares bolchevistas*, informados pela religião laica do marxismo-leninismo, cuja expressão maior teria sido J. Stalin, tsar redivivo, com mais atribuições e poderes, segundo alguns, de que seus predecessores. Finalmente, depois da desagregação da URSS, e após breve interregno, enganoso, teria surgido um novo tsar, Vladimir Putin.

¹ Para a compreensão dos termos em que se move o pensamento e a historiografia liberais, cf. H. Arendt, 1968; R. Aron, 1965; R. Pipes, 1974 e L. Schapiro, 1967.

² A ideia de designar os critérios e estereótipos liberais a propósito da Rússia como uma visão *euro-orientalista* é de Ezequiel Adamovsky, 2006, inspirando-se em *démarche* análoga adotada por E. Said em seu livro já clássico: *Cultura e Imperialismo*, 1995. Assim como os *ocidentais*, segundo E. Said, foram capazes de construir uma imagem do *Oriente*, figurado como *bárbaro, sensual e misterioso*, de forma análoga, construíram sobre a Rússia estereótipos designando-a como uma sociedade *bárbara e vazia*.



Assim, em sucessivas manifestações, a *alma russa* se realizaria através do Tempo. Ou melhor, e no caso concreto, específico da história dos russos, é como se o tempo simplesmente não deixasse suas marcas, já que, imutável, prevaleceriam os avatares do *caráter* russo, atemporal, intrínseca e essencialmente *autoritário*.

Para maior conforto da teoria, eis que Vladimir Putin parece adequar-se ao papel determinado pela História, como uma luva bem feita à mão: um antigo quadro da polícia política, provindo dos subterrâneos da política, autoritário por natureza, vocação e função, sinistro e sombrio.

As avaliações das Agências Internacionais e das Organizações Não-Governamentais, que se dedicam a monitorar e a conferir notas ao desempenho das sociedades em suas complexas relações com o regime democrático, não deixam margem a dúvidas: a Rússia não é apenas um péssimo aluno na escola da democracia, seus resultados pioram cada vez mais³.

Entretanto, se quisermos superar os padrões – e os chavões – da Guerra Fria, no sentido de alcançar uma avaliação precisa, *histórica*, do processo social e político russo, e dos desafios que se apresentam, cumpre questionar os estereótipos da *alma russa* e das concepções *euro-orientalistas*, o que significa, no mesmo movimento, questionar os

³ Cf., entre outros, os índices da Fundação Bertelsman; da Freedom House; do Center for Public Integrity; do Reporters sans Frontières; da Transparency International; do Banco Mundial; da The Heritage Foundation and Wall Street Journal; do Fórum Econômico Mundial. Todas estas agências anunciam, e condenam, as derivas autoritárias da Rússia. Cf. D. Aarão Reis, 2007.3, p. 18; e Russian Analytical Digest, n. 21, 15 may 2007: Russian in Political and Economic Country Ratings.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

critérios comuns e correntes às pautas do pensamento liberal e sua discutível adequação a todas e quaisquer circunstâncias de tempo e lugar.

Em primeiro lugar, é importante frisar que são evidentes as tradições democráticas, ou tendentes à democracia, *democratizantes*, na história da sociedade russa (e soviética, enquanto existiu a URSS)⁴. Na Rússia Imperial, até a irrupção das revoluções do século XX, vale sublinhar o ativismo e a participação das gentes no âmbito das Comunas Camponesas, sem o que não seria possível pensar o democratismo e o igualitarismo das rebeliões populares dos séculos XVII e XVIII e a própria construção, equivocadamente caracterizada como *espontânea*, dos soviets por ocasião da revolução de 1905, reiterada, alguns anos mais tarde, nas revoluções populares de 1917⁵.

Em relação a este último ano, parece ser um consenso, já então formulado pelos contemporâneos que o viveram, que a Rússia, embora ainda

⁴ O termo democracia, como tenho sustentado, suscita densas controvérsias conceituais, onde é impossível o consenso. Correndo os riscos inerentes às formulações rápidas, diria que entendo por democráticos os regimes que asseguram as liberdades básicas de expressão e de organização, as eleições regulares, e livres, sob regência de leis aprovadas por representações consideradas legítimas, a alternância do poder e um aparelho judiciário autônomo. A partir destas premissas, os regimes democráticos diversificam-se, podendo aperfeiçoar-se, ou não, em muitas direções. Mas sem estas premissas, torna-se difícil, pelo menos para mim, falar em democracia. Para uma discussão mais detalhada, inclusive em relação à Rússia/URSS/Rússia, cf. D. Aarão Reis, 2007.2

⁵ A irrupção dos soviets no cenário político, em 1905, retomada em 1917, surpreendeu até mesmo os partidos e grupos revolucionários de esquerda, que, então, eram muito mais agrupamentos de contra-elite do que partidos de massa. Tornou-se comum entre estes partidos, como em relação a todos os fenômenos que fogem a seu controle estrito, denominar os soviets como criação *espontânea*, como se milhões de pessoas pudessem construir instituições *espontaneamente*. Para as tradições igualitárias, libertárias e democráticas populares russas na Rússia imperial, cf. O. Anweiler, 1972, I. Berlin, 1988, M. Confino, 1991; P. Pascal, 1970; e F. Venturi, 1972. Por outro lado, na tradição revolucionária do século XIX, a questão das liberdades não deixou de ser levantada, e, em determinados casos, com ênfase bem particular. Cf. D. Aarão Reis, 2007.1; P.V. Annenkov, 1968; I. Berlin, 1988; e F. Venturi, 1972.



em guerra, era a sociedade mais livre e democrática de todo o mundo⁶. Os soviets, organizados em rede, punham em cheque as estruturas verticalizadas da Ordem, a tradicional, autocrática, e a que muitos partidos de esquerda dispunham-se a organizar, se as condições lhes fossem favoráveis⁷.

Não foi possível, porém, conferir às organizações soviéticas uma sólida institucionalidade, não terá havido tempo histórico para tanto. A Guerra Civil, *brutalizando as relações sociais*, com sua dinâmica de enfrentamentos catastróficos, contribuiu de forma decisiva para militarizar o processo revolucionário, verticalizando-o e centralizando-o de forma drástica⁸.

Depois de consolidada a vitória revolucionária dos bolchevistas, ao longo dos anos 20, no âmbito da Nova Política Econômica/NEP, e mesmo nos anos 30, antes do assassinato de S. Kirov, em 1934, e apesar dos horrores da ditadura revolucionária que se firmou através da revolução pelo alto de fins dos anos 20, houve ainda propósitos e lutas no sentido de democratizar o Estado e o partido único⁹. Prevaleceu, porém, a dinâmica autoritária

⁶ Para a história das revoluções russas e seu caráter popular e plebeu, cf. D. Aarão Reis, 2007.2; N. Werth, 1992; N. Riasanovsky, 1994; M. Lewin, 1985; M. Ferro, 1980; e E.H. Carr, 1950 e 1969.

⁷ Trata-se de um erro, a meu ver, repetir, por inércia intelectual, a idéia formulada por L. Trotsky, segundo a qual o ano revolucionário de 1917 teria sido marcado pelo fenômeno do *duplo poder* (governo provisório X soviets). Ressalvado o inegável prestígio do Soviet de Petrogrado, é preciso enfatizar que as estruturas soviéticas não tinham *centro*, ou *vértice*, reconhecidos. Disseminavam-se pelo país num formato de *rede*, em oposição crescente à sucessão de governos provisórios deliquêscetes. Assim, a idéia de uma *polarização entre dois centros* é uma construção enviesada, nada surpreendente em um autor partidário de um regime revolucionário, centralizado e ditatorial. Cf. O.Anweiler, op. cit; M. Ferro, op. cit. e D. Aarão Reis, 2007.2, op. cit.

⁸ A expressão é de N. Werth, 1992. Para os efeitos autoritários e deletérios da Guerra Civil, cf. I. Babel, 2006.

⁹ Para a compreensão dos anos da NEP, cf. E.H. Carr, 1954 e 1958. Para a revolução pelo alto e o período áureo dos planos quinquenais (anos 30), além dos autores referidos na nota 6, cf. E.H. Carr e R.W. Davies, 1969; J. Sapir, 1990; N. Jasny, 1961; e A.Nove, 1990.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

dos planos centralizados, com suas metas delirantemente voluntaristas, mais além de tudo que pudessem ter imaginado os intelectocratas russos do século XIX¹⁰.

Apesar disso, e contrariando as simplificações da teoria do totalitarismo, tão logo morto o detestável tirano, em março de 1953, emergiram novamente tendências reformistas e democratizantes, bastante presentes até 1964, quando hove um certo *degelo*, título de famosa novela de I. Ehrenburg e apropriada metáfora para caracterizar a dinâmica da sociedade soviética de então¹¹.

Mais tarde, a partir dos anos 80, pelas brechas da pesada chapa repressiva, voltariam a se manifestar as tendências antiautoritárias, das quais foi a mais alta expressão, em determinado momento, a figura de M. Gorbachev, com seus propósitos reformistas e democratizantes¹².

Na segunda metade dos anos 80, a sociedade russa conheceria, como em 1917, e o paralelo não deixou então de ser formulado, uma

¹⁰ Chamo de intelectocratas os intelectuais comprometidos com as políticas reformistas pelo alto, através do Estado imperial. Cf. D. Aarão Reis, 2006. Embora com outros ângulos, para a avaliação da ação destes homens de Estado, no sentido literal do termo, cf. B. Eklof e alii, 1994; B. Lincoln, 1990; e M. Raeff, 1957 e 1982.

¹¹ As simplificações da teoria do totalitarismo, largamente hegemônicas nas academias ocidentais, e de grande incidência em toda a parte, mesmo no Brasil dos anos 80 e 90, nutriram-se das, e nutriram as, polarizações da Guerra Fria. Seus autores, referidos na nota 1, foram eficazmente combatidos, às vezes, ainda antes da desagregação da URSS, por historiadores revisionistas, que não se curvaram à inércia intelectual e aos ditames da Guerra Fria, entre os quais podem se destacar, L. Ferry, 1983; A. Neves (org.) 1977; S. Fitzpatrick, 1979; J.A. Getty, 1985; M. Lewin, 1985; E. Pisier, 1983; G.T. Rittersporn, 1988 e 1992; e E. Traverso, 2001.

¹² A proposta de compreender M. Gorbachev como expressão de poderosas tendências sociais está, entre outros, em M. Lewin, 1985. Para os propósitos reformistas de M. Gorbachev, cf. seu conhecido livro, 1987.



conjuntura de liberdades, críticas abertas e debates públicos. Houve um processo de intensa busca de alternativas, diversificada, contraditória, plural. A hipótese de um socialismo reformado, democrático e capaz de recobrar o dinamismo econômico que fora o seu, chegou a assustar importantes tendências conservadoras em todo o mundo¹³.

Entretanto, não tendo sido possível a formulação e a sustentação de alternativas credíveis, e não resistindo ao severo inquérito sobre si mesma, a URSS despedaçou-se, num processo liderado pela Federação Russa, surpreendendo duplamente o mundo, pela desagregação em si mesma, inesperada, e também pelo caráter fundamentalmente pacífico do processo¹⁴.

Os anos pós-soviéticos são quase sempre considerados em dois momentos, bem característicos e distintos: no primeiro, predominou o que se poderia chamar de a *ilusão liberal*. Prevaleceu o que alguns denominam de *transformação sistêmica*, quando, de forma abrupta, privatizaram-se importantes frações do aparato produtivo, além de se abrir o mercado russo aos capitais estrangeiros¹⁵. Estes movimentos

¹³ Para a análise da Perestroika/glasnost e seu caráter democrático, quando muitos ainda trabalhavam com a hipótese de seu sucesso, cf. S. Cohen, 1985 e 1990; Z. Mlynar, 1987; T. Zaslavskaja, 1989 e 1990.

¹⁴ Não apenas a desagregação da URSS surpreendeu. Mas também o caráter pacífico do processo, ressalvados alguns violentos conflitos nacionais e étnicos nas repúblicas do Cáucaso e da Ásia Central, e, em menor medida, nos chamados países bálticos. Para a análise do processo, de diferentes ângulos, cf. R. Blackburn (org.), 1992; A. Segrillo, 2000; Y. Ligatchev, 1996. Mencionem-se as vozes, à contra-corrente, que formularam anos antes a hipótese da desagregação da URSS: E. Todd, 1976 e H. Carrère d'Encausse, 1978. Seus livros apocalípticos, no entanto, quando publicados, não suscitaram interesse maior, senão curiosidade, porque era claro que exprimiam mais a vontade dos autores do que uma previsão fundada em realidades empiricamente evidentes.

¹⁵ A expressão é empregada por L. Pomeranz. Para o estudo destes momentos, cf. L. Pomeranz, 2003-2004 e 2007; e Ângelo Segrillo, 2000 e 2007.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

aprofundaram o caos em que já mergulhava a Rússia antes da desagregação da URSS, nos últimos dois anos de Gorbachev. Ficou logo muito evidente o descompasso entre a ilusão voluntarista e as possibilidades efetivas oferecidas pelo processo histórico. Foi necessário dobrar pela força resistências importantes. No emblemático enfrentamento entre a Presidência da República (então exercida por Bóris Ieltsin) e o Parlamento (a Duma), onde pontificavam núcleos que teciam críticas às reformas liberais em curso, o conflito foi *resolvido* com o bombardeamento do Parlamento, a prisão de suas lideranças e a aprovação, em seguida, de uma nova Constituição, referendada pelo povo, conferindo uma concentração particular de poderes nas mãos do Presidente da República¹⁶.

Depois do fim da *ilusão liberal*, abriu-se um período especialmente conflituoso, permeado de crises políticas e financeiras (1998)¹⁷. No entanto, e apesar de não faltarem prognósticos catastróficos, sucedeu à desfalecente liderança de Bóris Ieltsin o obscuro e quase anônimo Vladimir Putin.

Mais uma surpresa russa. Bafejado pelo inesperado e espetacular ascenso dos preços do petróleo nos mercados internacionais¹⁸, e também

¹⁶ Foram, então, presos, entre outros, os dois principais líderes do “partido” parlamentar: Ruslan Khasbulatov, Presidente do então ainda chamado Soviet Supremo, e Aleksandr Rutskoy, Vice-Presidente da República. É curioso como, na época, muito poucas vezes caracterizaram a *solução* de força como expressão da *alma russa autoritária*.

¹⁷ A dança de primeiros-ministros entre 1998 e 1999 é emblemática: em março de 1998, Viktor Chernomyrdin foi substituído por Serguei Kirienko. Cinco meses depois, este seria demitido, mas a Duma não aceitou a indicação da volta de Chernomyrdin - vacância de poder; em setembro, afinal, ascende a figura de Yevgueni Primakov, então Ministro das Relações Exteriores, que forma um gabinete com a presença de dois comunistas; a experiência não chegaria a durar 9 meses: em maio de 1999, Primakov foi substituído por Serguei Stepashin, que, por sua vez, apenas três meses depois, seria demitido, em agosto deste ano, dando lugar a Vladimir Putin.

¹⁸ Como se sabe, a Rússia é a principal exportadora mundial de petróleo.



pela política de força em relação às forças centrífugas que ameaçavam a Federação Russa de desagregação, Vladimir Putin afirmou-se como liderança incontestável no cenário político.

Debelou à *maneira colonial* a segunda guerra de independência na Chechênia. Refez, em proveito do governo central, os acordos firmados por Bóris Ieltsin, que conferiam extensos poderes aos governos regionais. Quebrou a espinha de alguns grandes *barões oligarcas* (o caso Yukos), reforçando o Estado, e, no mesmo movimento, fortalecendo empresas estatais nos setores estratégicos do petróleo e do gás (Rosneft e Gazprom), habilitando-se, inclusive, a rediscutir acordos com empresas estrangeiras, considerados lesivos aos interesses nacionais¹⁹.

No plano político, fez aprovar uma reforma que diminuiu drasticamente o número de partidos políticos (cláusula de barreira de 7%), beneficiando, com sua popularidade crescente, dois partidos (Rússia Unida e Rússia Justa) que o apóiam e lhe conferem confortável maioria no Parlamento, confirmada agora pelas eleições realizadas neste mês de dezembro de 2007.

O que chama a atenção neste brevíssimo panorama histórico – dos anos imperiais, passando pela história soviética, aos dias mais recentes – são os ziguezagues e os imprevistos, as surpresas, o inesperado, num contexto de luta permanente entre tendências diversas, às vezes, opostas.

Como ancorar esta diversidade nos padrões fixados pelos estereótipos da *alma russa autoritária*? Como ignorar as lutas pelas

¹⁹ Os chamados Product Sharing Agreements/PSA. Cf. L. Pomeranz, 2007.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

liberdades e as tendências democráticas ou democratizantes? Como aceitar acriticamente a idéia de um curso histórico, poderoso e inevitável, à ditadura de Putin, figurado como um novo tsar?

Sem dúvida, no presente momento há um processo notável de centralização do poder, e se podem mesmo detectar tendências autoritárias. Mas não estão isoladas no cenário político, contrabalançadas pelas resistências que se articulam, por tensões e equilíbrios instáveis.

Na avaliação das tendências centralistas, nem sempre se explicita o que mais se teme: o papel protagonista que o Estado russo vem (re)assumindo. Trata-se de uma questão chave e sumamente incômoda, do ponto de vista das teses e teorias liberais.

Na história da luta pela construção de modernidades alternativas aos modelos liberais, o Estado sempre apareceu com marcado protagonismo, considerado essencial pelos que são favoráveis à construção de economias de mercado reguladas ou socializadas²⁰.

É possível imaginar um processo de modernização não-liberal com um Estado esvaziado de sua força? Não há exemplos históricos que autorizem responder positivamente a esta questão. Aliás, mesmo nas sociedades que construíram matrizes liberais, a presença, em certas conjunturas, de Estados fortes e intervencionistas é bastante visível para ser refutada. Assim, o protagonismo do Estado, uma espécie de ativismo estatal, aparece como tradição de peso na história dos projetos comprometidos com a construção de modernidades alternativas.

²⁰ Para o estudo dos projetos e programas favoráveis à construção de modernidades alternativas aos modelos liberais, cf. D. Aarão Reis, 2006 e 2004.



Do que se trata, e este é um desafio maior com que se depara a sociedade russa, é de responder a uma outra questão, igualmente chave: seria possível conciliar Estado forte, intervencionista, ativista, com valores democráticos?

A sociedade russa terá de se enfrentar, já está se enfrentando, com esta questão. E enquanto muitos continuarem a repetir a cantilena da *alma russa autoritária*, ela provavelmente nos surpreenderá mais uma vez.

2. A RÚSSIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: POLÍTICA EXTERNA E ALIANÇAS INTERNACIONAIS

Na história da URSS, fundada em 1922, e mesmo antes, a partir da vitória revolucionária, em 1917, o poder político sempre se caracterizou por uma manifesta independência na cena internacional. Enfrentando as grandes potências da época, em diferentes circunstâncias, o Estado soviético se impôs como um projeto alternativo e desempenhou este papel até meados dos anos 80.

Entretanto, desde a etapa final da Perestroika, a liderança soviética e grandes segmentos da população passaram a evidenciar dúvidas e incertezas quanto à validade do modelo político e social vigente. No rigoroso auto-inquérito a que se submeteram, as gentes tenderam a uma análise retrospectiva catastrófica, perdendo a perspectiva dos ganhos e avanços registrados, para só se concentrar, e, freqüentemente, superestimar, os danos, as contradições e os aspectos negativos da construção socialista soviética. Instaurou-se profunda crise de referências, desembocando num processo de desestruturação cultural²¹.

²¹ Cf. D. Aarão Reis, 2007.2, especialmente o pós-fácio.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Penso que este fenômeno, amplamente disseminado na sociedade, contribuiu, em não pequena medida, para a desagregação da URSS, em 1991. Na sequência, nos anos 90, fase de predomínio do que aqui se caracterizou como a *ilusão liberal*, a Rússia aprofundou-se no abismo da crise cultural, que se exprimia, no âmbito da política externa, num movimento de *embasbamento*, de servilismo diante das potências capitalistas avançadas, figuradas como centros *civilizatórios*, dos quais a Rússia, *bárbara e atrasada*, deveria esperar ajuda, compreensão e estímulos. Foi um período triste da história dos russos, como se as lideranças políticas tivessem introjetado os estereótipos das concepções euro-orientalistas²².

A partir de fins dos anos 90, no entanto, já antes do ascenso de Vladimir Putin ao poder central²³, novos rumos foram sendo estabelecidos, modificando-se as bases das relações e do diálogo com os EUA, com a União Européia/UE, com a periferia próxima (Ucrânia, Belarus e ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central) e com o *mundo dependente*, chamado agora, em eufemismo politicamente correto, de países *em vias de desenvolvimento*.

A Rússia tendeu, assim, a (re)aparecer afirmativamente nas instituições e fóruns internacionais. As comemorações relativas ao tricentenário de São Petersburgo (2003) e ao sexagésimo aniversário da vitória sobre o nazismo (2005) podem ser, e o foram, interpretadas, simbolicamente, como momentos marcantes desta recuperação de auto-confiança.

²² Cf. E. Adamovsky, op. cit.

²³ Considere-se por exemplo, entre outras, as iniciativas tomadas pelo Primeiro-Ministro E. Primakov em 1999.



Em relação aos EUA, esvaneceu-se, em larga medida, a *ilusão liberal*. Embora compartilhando pontos de vistas do governo estadunidense sobre determinadas temáticas (a luta anti-terrorismo, por exemplo), o governo russo tem-se enfrentado com, e criticado as, políticas, consideradas, não sem razão, unilaterais e arrogantes dos EUA: segunda guerra do Iraque, construção de bases militares na Ásia Central, ampliação da OTAN aos países da periferia ocidental da Rússia, instalação de escudos anti-mísseis na Polônia e na República Tcheca, política de intimidações e de cerco ao programa nuclear do Irã.

Não gratuitamente, pesquisa recente, empreendida pelo Centro Analítico Levada, entre russos com idades de 16 a 29 anos, ou seja, jovens *pós-soviéticos*, constatou que a maioria dos entrevistados considerava os EUA como inimigo número 1 da Rússia. Outros dados averiguados não deixam de ser eloqüentes: cerca de 80% acreditam que os EUA tentam “impor suas normas e estilo de vida ao resto do mundo”. Quase 70% entendem que os EUA fazem mais mal do que bem ao mundo. Finalmente, ao escolherem palavras que tipificassem melhor as relações dos EUA com a Rússia, 64% escolheram “inimigo” ou “rival”²⁴.

As recentes iniciativas russas no sentido de fazer valer seus *trunfos energéticos* têm merecido acurada atenção das grandes potências capitalistas. Na condução da política energética, o Estado, apoiado nas grandes empresas estatais, tem multiplicado propostas de acordos ou/e revisão de acordos no concernente à produção, transporte e distribuição de petróleo e gás²⁵. Numa outra dimensão, preocupa-se em diversificar mercados, esboçando-se, a longo prazo, um recentramento das vendas

²⁴ A pesquisa foi divulgada amplamente, Cf. O Globo, Rio de Janeiro, 08 de agosto de 2007

²⁵ Cf. L. Pomeranz, 2003-2004 e 2007.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

russas para a Ásia (China e Japão). Além disso, a constituição de Fundos Estatais para operar no mercado internacional e para velar pelos interesses, a longo prazo, da sociedade e do Estado, tem evidenciado que a Rússia não pretende desperdiçar seus excedentes em termos imediatistas²⁶.

Ainda em relação à produção e comercialização de produtos energéticos, a Rússia tem ampliado conversações e interlocuções, como, por exemplo, com o Irã, o Catar (ou Quatar/Qatar) e a Líbia no sentido da constituição de uma organização de produtores de gás. Por outro lado, as companhias estatais russas aparecem com certa agressividade no mercado europeu de distribuição de gasolina e óleo diesel²⁷. Sem falar nas pressões, consideradas indevidas, sobre os países da periferia próxima no que se refere ao abastecimento de petróleo e gás.

Neste cenário, em reação às iniciativas do Estado e das empresas estatais russas, não poucos sugerem a hipótese incongruente de uma nova Guerra Fria, reativando-se os tradicionais estereótipos *euro-orientalistas* da Rússia como país bárbaro/truculento.

A grande questão, a meu ver, está em outro lugar.

²⁶ Em relação aos Fundos Estatais, destacam-se o Fundo de Reserva (minimizar baixas repentinas das cotações do petróleo e do gás) e o Fundo para as Futuras Gerações, ou Fundo do Bem-Estar Social, com importantes alocações previstas para programas sociais. Também foram definidos programas de inovação tecnológica e investimentos em infra-estrutura de transportes, entre outros. Tais políticas estão plasmadas no Programa de Desenvolvimento Econômico-Social da Federação Russa para o horizonte de médio prazo 2005-2008 e nas Direções Básicas da Política Orçamentária e Tributária para os anos 2008-2010. Para uma extensa análise destes programas, cf. L. Pomeranz, 2007.

²⁷ Cf. D. Aarão Reis, 2007.3



A Rússia, sem dúvida, mantém-se como uma grande potência (imensa base territorial, de inegável valor estratégico, entre a Europa e a Ásia; recursos econômicos e humanos; potência nuclear e tecnológica). Não gratuitamente conservou o assento no Conselho de Segurança da ONU e está presente no G-8. Apresenta, no entanto, fragilidades evidentes, reconhecidas pelos próprios russos (baixa densidade demográfica, defasagens em determinados setores de ponta, etc.)

Destes aspectos contraditórios, surge o seguinte dilema: tenderá a Rússia a enfatizar apenas a sua condição de grande potência? Comprazendo-se na celebração das tradições e cultivando o nacionalismo grão-russo, o que ensejou no passado, como se sabe, aventuras guerreiras desastrosas?²⁸ E também, numa outra escala, um tratamento bruto dos não-russos, internamente, à *maneira colonial*, o que só tenderá a acirrar os conflitos e novas ameaças de dissidências e secessões?

Há uma outra escolha, também possível.

Sem perder independência e espírito de iniciativa e de afirmação, a Rússia poderá investir em alianças múltiplas, sempre bem considerados seus interesses nacionais, reconhecendo o, e reconhecendo-se num, mundo multi-polar, equilibrado, mesmo que instavelmente, disposta a resolver pacífica e democraticamente seus litígios.

Trata-se de um jogo que está sendo jogado, mas não decidido. Sem dúvida, é possível constatar a maré montante do nacionalismo.

²⁸ Basta recordar a guerra russo-japonesa (1904-1905), a I Grande Guerra (1914-1917) e a guerra do Afeganistão (1979-1989), todas elas catastróficas para a sociedade e para o Estado russos.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Será apenas uma reação ao período anterior de servilismo? Ou estaremos em presença de uma remobilização, em profundidade, de velhos fantasmas? Uma coisa é certa: num contexto de exacerbação do nacionalismo, os valores democráticos tendem a declinar, inevitavelmente, assim como as hipóteses de diálogo numa perspectiva multipolar.

Desafios que a sociedade russa terá de enfrentar nos próximos anos.

Quanto ao Brasil, nos restará permanecer aprofundando a parceria com a Rússia²⁹, no âmbito de iniciativas envolvendo, além do Brasil e da Rússia, a Índia, e a China, ampliando-a para outras sociedades, porque, inegavelmente, é no contexto de uma teia densa e múltipla de relações internacionais que as chances de paz e da democracia se reforçarão cada vez mais.

BIBLIOGRAFIA

AARÃO REIS, D. **A Rússia e os desafios políticos atuais**. In Thereza Maria M. Quintella (org.) **Brasil-Rússia: fortalecimento de uma parceria**. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2005, pp. 131-166.

_____. **Os intelectuais russos e a formulação de modernidades alternativas: um caso paradigmático?** In *Estudos Históricos*, n. 37, janeiro-junho 2006, Rio de Janeiro, FGV, pp 7-28

_____. **A la recherche des modernités alternatives: l'aventure politique des intellectocrates russes du milieu du XIXème siècle**, in Denis Rolland, Marcelo Ridenti et Elide Bastos (orgs): *L'intellectuel, l'Etat*

²⁹ O que, certamente, envolve a multiplicação de encontros como este e a publicação de seus resultados. Cf. T.M.M. Quintella, 2005.



et la Nation, Paris, L'Harmattan, 2006. Foi publicada uma versão brasileira, pela Editora da Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG, 2006.

_____. **Alexandre Herzen: um estrangeiro no mundo, um revolucionário.** In Ângela Castro Gomes (org.) Direitos e Cidadania. Memória, Política e Cultura. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2007.1

_____. **Uma revolução perdida. A história do socialismo soviético.** São Paulo, Ed. Fund. Perseu Abramo, 2007.2 (reedição atualizada)

_____. **Rússia – Política e estratégia.** In Rússia, Textos Acadêmicos. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: "O Brasil no mundo que vem aí", Fundação Alexandre Gusmão/FUNAG e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, junho, 2007.3, pp 1-22

ADAMOVSKY, E. **Euro-Orientalism. Liberal Ideology and the Image of Russia in France (c. 1740-1880).** Peter Lang, Oxford, 2006

ANNENKOV, P. V. **The extraordinary decade. Literary Memoirs.** Tradução de Irwin R. Titunik. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1968

ANWEILER, O. **Les soviets en Russie, 1905-1921.** Paris, Gallimard, 1972.

ARENDT, H. **The origins of totalitarianism.** N. York, Viking, 1968.

ARON, R. **Démocratie et Totalitarisme.** Paris, Gallimard, 1965.

BABEL, I. **O exército de Cavalaria.** São Paulo, Cosac Naify, 2006.

BERLIN, I. **Pensadores russos.** São Paulo, Cia. das Letras, 1988

BLACKBURN, R. (ed.) **Depois da queda, o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo.** São Paulo, Paz e Terra, 1992.

CARR, E. H. **1917, antes y después.** Barcelona, Anagrama, 1969.



**"O Brasil no
mundo
que vem aí"**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

_____. **The bolshevik revolution, 1917-1923.** London, Macmillan, 1950, 3 vols.

_____. **The Interregnum.** London, Macmillan, 1954.

_____. **Socialism in one country, 1924-1926.** London, Penguin Books, 1958, 2 vols.

CARR, E. H. and DAVIES, R. W. **Foundations of a planned economy, 1926-1929.** London, Macmillan, 1969.

CARRÈRE D'ENCAUSSE, H. **L'Empire éclaté, la révolte des nations en URSS.** Paris, Flammarion, 1978.

COHEN, St. **Rethinking the soviet experience: politics and history, since 1917.** N. York, Oxford University Press, 1985.

_____. **Voices of Glasnost: Interviews With Gorbachev's Reformers.** W.W. Norton & Company, Chicago, 1990

CONFINO, M. **Idéologies et mentalités: Intelligentsia et intellectuels en Russie aux XVIII et XIXème siècles.** In Cultures et Sociétés de l'Est, n° 13. Paris, Institut du Monde Soviétique et de l'Europe Centrale et Orientale/IMSECO, pp. 389-421, 1991

EKLOF, B., BUSHNELL, J. e ZAKHAROVA, L. **Russia's great reforms, 1855-1881.** Indiana, Indiana University Press, 1994

FERRO, M. **Des soviets au communisme bureaucratique.** Bruxelles, Complexe, 1980.

FERRY, L. « **Stalinisme et historicisme. La critique du totalitarisme stalinien chez Hannah Arendt et Raymond Aron** ». In Pisier-Kouchner, E. (ed.): **Les interprétations du Stalinisme.** Paris, PUF, 1983.

FITZPATRICK, S. **Education and social mobility in the Soviet Union, 1921-1934.** Cambridge University Press, 1979.



GETTY, J.A. **Origins of the Great Purges: the Soviet Communist Party reconsidered, 1933-1938.** Cambridge University Press, 1985.

_____. « Les bureaucrates bolcheviques et l'Etat stalinien ». In **Revue des Etudes Slaves.** Paris, t. 64, fasc. 1, pp. 27-51.

GORBATCHEV, M. **Perestroika.** Rio de Janeiro, Best-Seller, 1987.

INGERFLOM, C.S. **Le citoyen impossible. Les racines russes du léninisme.** Paris, Payot, 1988

JASNY, N. **Soviet industrialization, 1918-1952.** Chicago University Press, 1961.

LEWIN, M. **The making of the soviet system.** Pantheon Books, N. York, 1985

_____. **The soviet century,** Verso, London, 2005

LIGATCHEV, Y. **Inside Gorbachev's Kremlin: The Memoirs of Yegor Ligachev.** West View Press, Colorado, 1996

LINCOLN, W. B. **The great reforms. Autocracy, bureaucracy, and the politics of change in Imperial Russia.** 1990

MLYNAR, Z. **Perestroika, o projeto Gorbatchev.** São Paulo, Mandacaru, 1987.

NEVES, A. (ed.) **A natureza da URSS.** Porto, Afrontamento, 1977.

NOVE, A. **An economic history of USSR.** London, Penguin Books, 1990.

PASCAL, P. **Civilisation paysanne en Russie,** Paris, 1970

PIPES, R. **Russia under the Old Regime,** London, Oxford University Press, 1974. .



**"O Brasil no
mundo
que vem aí"**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

PISIER, E. **Les interprétaions du Stalinisme**. Paris, PUF, 1983.

POMERANZ, L. **Rússia: economia e sociedade**. In Rússia, Textos Acadêmicos. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: "O Brasil no mundo que vem aí", Fundação Alexandre Gusmão/FUNAG e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, junho, 2007, pp 37-49

_____. **A transformação sistêmica na Rússia**. In Política Externa, vol. 12, n. 3. Editora Paz e Terra, São Paulo, Dezembro-Janeiro-Fevereiro 2003-2004, pp 37-51

_____. Temas centrais sobre a política externa da Rússia. In Política Externa, vol. 16, n. 1, junho-julho-agosto de 2007, Editora Paz e Terra, São Paulo, pp 45-57

QUINTELLA, T.M.M. **Brasil-Rússia: fortalecimento de uma parceria**. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2005

RAEFFf, M. **Comprendre l'Ancien Régime russe. Etat e société en Russie Impériale**. Paris, Seuil, 1982

_____. **Michael Speransky, Statesman of Imperial Rússia, 1772-1839**. The Hague, 1957

RIASANOVSKY, N. V. **Histoire de la Russie**. Paris, Laffont, 1994

RITTERSPORN, G. T. **Simplifications staliniennes et complications soviétiques: tensions sociales et conflits politiques en URSS, 1933-1953**. Paris, Ed. des Archives Contemporains, 1988.

_____. « L'Etat en lutte contre lui-même. Tensions sociales et conflits politiques en URSS, 1931-1938 ». In *Libre*, 4, 1978, pp. 3-38.

RITTERSPORN, G.T. and LAMPERT, N. (eds.): **Stalinism, its nature and aftermath: essays in honour of M. Lewin**. London, 1992.

SAID, E. **Cultura e Imperialismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995



SAPIR, J. **L'économie mobilisée. Essai sur les économies de type soviétique.** Paris, La Découverte, 1990.

SCHAPIRO, L. **De Lenine à Staline. Histoire du Parti Communiste de l'Union Soviétique.** Paris, 1967.

SEGRILLO, Angelo. **O Fim da URSS e a Nova Rússia: De Gorbachev ao Pós-Yeltsin.** Vozes, Rio de Janeiro, 2000.

_____. **O Declínio da URSS – Um Estudo das Causas.** Record, Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Rússia: Economia e sociedade.** In Rússia, Textos Acadêmicos. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: "O Brasil no mundo que vem aí", Fundação Alexandre Gusmão/FUNAG e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI, junho, 2007, pp 23-36

TCHERNYCHEVSKI, N. **Que faire?** Paris, Syrtes, 2000

TODD, E. **La chute finale. Essai sur la décomposition de la sphère soviétique.** Paris, R. Laffont, 1976.

TRAVERSO, E. **Le totalitarisme.** Paris, Seuil, 2001

VENTURI, F. **Les intellectuels, le peuple et la révolution. Histoire du populisme au XIXème siècle.** Paris, Gallimard, 1972, 2 vols.

WERTH, N. **Histoire de l'Union Soviétique.** Paris, PUF, 1992.

ZASLAVSKAIA, Tatiana. **A Voice of Reform: Essays of Tatiana I. Zaslavskaja.** M E Sharper Inc, New York, 1989.

_____. **The Second Socialist Revolution: An Alternative Soviet Strategy.** I B Tauris & Company, New York, 1990.





A Nova Rússia: Balanços e Desafios

Angelo Segrillo¹

O gigante eslavo eurasiático tem-se especializado em surpreender o mundo, nas últimas décadas. Quem, em 1985, poderia prever que, em menos de dez anos, a URSS nem existiria mais? Entretanto, no decênio seguinte, por volta de 1995 ou 1998, no auge da crise, sob Yeltsin, quem poderia imaginar que, em pouco tempo, a Rússia estaria de pé economicamente e de volta a um papel central na política internacional, inclusive desafiando de frente a OTAN, os EUA e a Europa? São oscilações violentas de um país que, em sua história, foi palco, diversas vezes, de grandes transformações revolucionárias em períodos comprimidos de tempo. A importância geoestratégica daquele estado torna necessário compreender o sentido dessas transformações para saber como melhor lidar com a nação geradora de impulsos tão fortes na arena mundial.

Este ensaio se propõe fazer um pequeno balanço da caminhada da Rússia pós-soviética até aqui, dando ênfase ao papel crucial de Putin, nos últimos tempos, e delineando alguns dos desafios para o País.

Inicialmente, uma breve visão retrospectiva. A primeira coisa a se notar é que a Federação Russa tem suas origens em um sistema sócio-

¹ Angelo Segrillo é professor de História Contemporânea na Universidade de São Paulo. Doutor pela Universidade Federal Fluminense e Mestre pelo Instituto Pushkin, de Moscou. É autor dos seguintes livros: *O Declínio da URSS: um estudo das causas* (ed. Record), *O Fim da URSS e a Nova Rússia* (ed. Vozes) e *Rússia e Brasil em Transformação: uma breve história dos partidos russos e brasileiros na democratização política* (ed. 7Letras).



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

econômico bem diferente do atual. Ela nasceu do ventre da URSS com um sistema socialista de características próprias. Isso é importante para entender muito do que se passou na década de 90. A URSS tinha um sistema de planejamento centralizado, com propriedade estatal dos meios de produção. O funcionamento do sistema se baseava numa grande centralização do poder político e das decisões econômicas. Quando a URSS foi dissolvida, em dezembro de 1991, foi tomada a decisão de passagem a uma economia capitalista através da chamada “terapia de choque”, ou seja, uma transformação rápida, de modo a abreviar as “dores do parto”. Essa opção, em vez de uma transformação gradual e cautelosa, teve consequências sérias. A Rússia sofreu, durante as partes inicial e intermediária da década de 90, uma crise econômica de proporções colossais. A queda de seu Produto Interno Bruto foi maior que a dos EUA durante a grande Depressão dos anos 30, como podemos ver pelas tabelas 3 a 5 do “Anexo de Tabelas e Dados”, no final do artigo. Podemos notar, pela tabela 2, mesmo em comparação com os outros países em transição do Leste europeu, que a depressão econômica russa nos anos 90 foi grande. Em termos de número de anos consecutivos de queda do Produto Interno Bruto, a Rússia (com sete) perde apenas para a Ucrânia, que teve 10 anos consecutivos de queda do PIB.

O fato de que vários outros países do Leste europeu em transição acompanharam a Rússia neste estilo “ladeira abaixo”, na década de 90, mostra que a seriedade da situação se deve não apenas à má gerência ou à escolha da terapia de choque como via de transformação, mas que a crise era, em grande parte, *sistêmica*. Devido ao fato de que se estava efetuando a passagem de um sistema socialista para outro, capitalista, de características completamente diferentes, era de se esperar problemas sérios na transição, mesmo que ela tivesse sido efetuada de maneira



mais cautelosa. Além disso, a passagem da URSS socialista à Federação Russa, capitalista, não foi consensual nem tão negociada quanto em outros países socialistas mais a oeste, como a Hungria, a Tchecoslováquia ou a Polônia. A dissolução da URSS foi precipitada pela decisão abrupta dos líderes das ex-repúblicas soviéticas da Rússia, Ucrânia e Bielorrússia, referendada por um duvidosamente legítimo *rump parliament*, em que estavam presentes apenas 30 dos 173 deputados aptos a votar. Essa profunda divisão entre os ex-soviéticos russos sobre o fim da URSS se refletiria ao longo dos anos 90, com crescentes conflitos entre o Presidente e o Parlamento, onde o Partido Comunista da Federação Russa passou a ser o mais votado e de forte influência na segunda metade da década. Houve eleições parlamentares federais em 1993, 1995, 1999 e 2003. Pela tabela 2, do Anexo, podemos ver que os comunistas foram o terceiro partido mais votado na eleição de 1993, o primeiro nas de 1995 e 1999, e o segundo na de 2003.

Esse componente da crise econômica nos anos da década de 90, ou seja, durante a era Yeltsin, é importante para entender a popularidade atual de Putin. Putin se tornou Primeiro-Ministro de Yeltsin em 1999, e presidente em 2000. Se olharmos os dados da tabela 3, verificaremos que de 1992 a 1998, todos os anos (com apenas uma exceção) foram marcados por declínio do PIB. A partir de 1999, quando Putin entra em cena, “magicamente” os dados se invertem, e a Rússia começa a ter um forte crescimento econômico. Os economistas e especialistas sabem que Putin foi favorecido por uma confluência de fatores: o “fundo do poço”, com a crise financeira de agosto de 1998, já havia passado, os preços do petróleo (do qual a Rússia é grande exportadora) começaram a subir exatamente em 1999- 2000, etc. Mas a população, em geral, não analisa neste nível de abstração, e, simplesmente, associou a melhoria



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

econômica a Putin. Era como se ele tivesse chegado e “dado um jeito” na situação que até então parecia desesperançosa. É importante notar que a melhoria não se resumia ao nível macroeconômico. Com a injeção extra de recursos do petróleo, Putin colocou em dia salários e pensões estatais atrasados, e o cidadão comum sentiu no próprio bolso a bonança. O índice de pobreza na Federação Russa, que de uma base soviética baixa, em 1989, de 5% da população, subira, na década de 90, até um pico de 41,5% em 1999, sob Putin diminuiu dramaticamente para 19,6%, já em 2002 (Iradian, 2005, p. 35; World Bank, 2005, p. 70).

O fato de a Rússia estar crescendo sob Putin não quer dizer que a situação está regularizada ou normalizada. Como podemos ver na tabela 4, a queda da economia nos anos 90 foi tão grande que o crescimento sob Putin tem caráter, na verdade, *recuperativo*, isto é, tentando recuperar o nível que o País tinha antes de iniciar a migração para o capitalismo. Como vimos acima, no caso do percentual de pobreza da população ele melhorou muito sob Putin, mas se mantém alto em relação aos tempos soviéticos. Entretanto, se a situação absoluta, em certos setores, ainda está pior do que na época soviética, a população sente que, sob Putin, (a situação) melhorou sensivelmente em relação ao período Yeltsin.

Assim, o pano de fundo da profunda crise econômica dos anos 90 (ilustrada vivamente nas tabelas 1, 3 e 5) é muito importante para entender o grande entusiasmo gerado por Putin em seus primeiros anos de governo. E assim como a Grande Depressão americana dos anos 30, em sua recuperação levou a um presidente (Roosevelt) que extrapolou o quadro político clássico até então (recebendo 4 mandatos sucessivos), a *Grande Depressão* russa dos anos 90, em sua recuperação conduziu a



um governante que vem forçando os limites políticos tradicionais da Presidência.

Sobre esse aspecto político é importante notar que a popularidade de Putin não se esvaiu naquele entusiasmo inicial, mas se mantém alta até hoje (acima de 70%). A melhoria econômica pode perfeitamente explicar a popularidade de Putin no primeiro mandato. Mas o fato de ela ter-se mantido alta no segundo nos leva a buscar outras fontes, além da economia. A razão é o paradoxo das *expectativas crescentes*. Uma melhoria econômica sob Putin poderia não ser suficiente para sustentar sua alta popularidade. Os cidadãos não se mantêm permanentemente satisfeitos com uma situação que se revele melhor que uma condição anterior sua (no caso, a crise dos anos 90). Isso porque as pessoas se habituariam à melhor situação e passam a exigir mais do que ela no futuro. Assim, o fato notado anteriormente de que uma parte da população deixou a linha da pobreza sob Putin não manterá essa parcela da população permanentemente satisfeita. Uma vez instalada na classe média, ela passará a ter novos níveis de exigência, que, se não satisfeitos, gerarão frustração (e insatisfação com o governo). Assim, se a melhoria econômica explica grande parte da satisfação inicial com Putin, sua popularidade continuada demanda outras explicações complementares. Passaremos, então, a explicar por que também no campo político o fenômeno Putin reverbera positivamente em camadas extensas da população. Para isso, precisamos entender dois conceitos históricos russos: o conceito de *gosudarstvennost* e o debate “ocidentalistas *versus* eslavófilos”.

A civilização de Dostoyevski e Lenin tem suas origens centrais primordiais fora da Rússia, no chamado Estado Kieviano ou *Rus'*. *Rus'*



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

era uma confederação solta de cidades-Estado e principados com uma relativa vassalagem a Kiev (na atual Ucrânia), vassalagem que existiu dos séculos IX ao XII. Foi uma civilização florescente, por algum tempo, mas sua fragmentação e desunião permitiu que os mongóis a derrotassem e dominassem por dois séculos (XIII-XV). Seus príncipes, desunidos, simplesmente não conseguiam fazer uma frente comum eficiente para enfrentar os cavaleiros das estepes. A próxima civilização eslava que a sucedeu foi o Estado Moscovita, que expulsou os mongóis no século XV. Ao contrário da *Rus'* kieviana, o Estado Moscovita czarista era extremamente centralizado, e foi nessa forma que conquistou um grande império contíguo dos séculos XVI ao XIX. Esta experiência histórica de ter tido uma civilização florescente, mas que, por ser descentralizada e desunida, não conseguiu resistir a povos mais primitivos, e depois ter um estado centralizado que, ao contrário, foi bem sucedido em sobreviver, e, mesmo, criar um grande império, marcou fortemente o inconsciente coletivo político russo. Foi com um *gosudarstvo* (“Estado”) centralizado e forte que a civilização russa conseguiu se destacar. Ao contrário do liberalismo ocidental (que vê o Estado como um inimigo e opressor em potencial do indivíduo e da sociedade), os russos desenvolveram uma concepção de *gosudarstvennost'* (literalmente, “Estadismo”) que não vê o Estado como um inimigo da sociedade, e, sim, como uma estrutura organicamente ligada a ela, através da qual a sociedade pode melhor florescer. Assim, Estado e sociedade estão organicamente ligados, e é através do Estado, e especialmente um Estado *centralizado*, que a sociedade russa atingiu seu destaque internacional.

Guardemos a importância do Estado centralizado na história russa por um instante e passemos ao outro conceito mencionado acima: o debate entre eslavófilos e ocidentalistas. No início do século XVIII, a



Rússia foi palco de imensas transformações. Pedro, o Grande, iniciou uma série de modernizações de caráter ocidentalizante, de modo a tentar equiparar a “atrasada” Rússia ao nível técnico e cultural da Europa. Essas reformas mudaram a face do País, mas não foram consensuais. Após a morte de Pedro, o País se dividiu entre aqueles que defendiam sua herança e a idéia de que a Rússia devia se modernizar no caminho ocidental (os “ocidentalistas”) e aqueles que defendiam que a sociedade russa era uma civilização única, devendo seguir caminho próprio, e não imitar o Ocidente (os “eslavófilos”). Essa divisão percorre a eurasiática sociedade russa até hoje.

O que esses dois conceitos têm a ver com Putin?

Yeltsin foi percebido pelos russos como excessivamente pró-ocidental. Um ocidentalismo extremado é minoritário na sociedade russa, como provam as pesquisas eleitorais². Associado ao fato de que o período Yeltsin foi considerado caótico, pela população, isso abriu espaço para que Putin fosse visto no imaginário russo como uma correção saudável para o excessivo *ocidentalismo* de Yeltsin. A ironia é que, no fundo, Putin também é um ocidentalista, embora moderado. Diversas vezes ele disse, em reuniões com seus assessores, que a Rússia é um país europeu.³ Entretanto, no contexto pós-yeltsiniano, o ocidentalismo moderado (e não abertamente alardeado) de Putin, juntamente com sua postura por um Estado forte e centralizado (uma característica geralmente mais

² Pela tabela 2, podemos ver que os partidos liberais clássicos do tipo ocidental (Yabloko e União das Forças Direitas), na última eleição, de 2003, não conseguiram nem superar o percentual mínimo de 5% (cláusula de barreira) para eleger representantes pelas listas partidárias.

³ Igor Shuvalov, assessor especial do presidente Putin, em comunicação oral ao autor, em 16/11/2004.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

associada ao lado escravófilo do debate), fizeram com que o ex-agente da KGB tivesse sua presidência associada a uma correção ao excessivo ocidentalismo de Yeltsin no pêndulo ocidentalismo/eslavofilia. Assim como a vitória de Stalin, na disputa da sucessão de Lenin, foi facilitada por sua posição mais centrista e mais próxima ao pensamento médio do filiado e funcionário comum do partido bolchevique que a do mais radical e intelectualizado Trotski, a posição mais central de Putin no pêndulo ocidentalismo/eslavofilia (mais próxima ao pensamento do russo médio que a de Yeltsin) facilita a identificação do povo com ele.

Em relação à *gosudarstvennost'*, um fenômeno semelhante se passa. Yeltsin, em seu governo, dava muita autonomia aos governadores regionais e líderes locais, desde que esses o apoiassem em nível federal. Essa atitude de “raposa” política lhe permitia manter-se no poder, mas causava muitas tendências centrífugas na Federação, com algumas regiões se tornando verdadeiros feudos de seus governantes, decretando leis que contradiziam a Constituição Federal, etc. Putin, através de uma série de medidas centralizadoras (a mais radical das quais foi o fim das eleições diretas para governador), tem acabado com estas tendências centrífugas e “colocado mais ordem na casa”. Essa recentralização, vista por muitos liberais ocidentais como autoritária, na verdade repercutiu bem em amplas camadas da população. Como vimos, historicamente um estado centralizado e forte faz parte da tradição política russa e não é necessariamente mal visto pelo cidadão médio. Putin é visto por muitos como um guardião de valores tradicionais russos, e sua recentralização tem recebido aplausos de uma boa parte da população. Assim, no campo da política, essa recentralização, que poderia ser vista como autoritária e negativa para Putin, acaba sendo encarada como positiva pela maioria.



Essa identificação de Putin como um elemento mais bem colocado no espectro do debate ocidentalismo/eslavofilia, e como guardião de conceitos tradicionais de *gosudarstvennost'*, facilita e é um dos principais fatores que explica a *manutenção* da alta popularidade do Presidente, independentemente da economia (que, como vimos, foi responsável pelo *Big Bang* dessa mesma popularidade). Assim, o fenômeno Putin abarca aspectos tanto econômicos quanto políticos, e daí vêm a amplitude e longevidade de sua identificação com o russo médio.

UM BALANÇO DA PARTE ECONÔMICA E POLÍTICA DA NOVA RÚSSIA

No início deste ensaio nos propusemos a fornecer elementos para um balanço desta nova Rússia. A primeira coisa que devemos determinar é em relação a que período estabelecer esse balanço. Nos parágrafos anteriores discurremos sobre a Rússia na era Putin e vimos como, no campo econômico, ela representa uma sensível melhoria sobre a Rússia do período Yeltsin (ver as tabelas 3 e 4). Entretanto, como se comporta a Rússia atual em relação ao período soviético anterior?

Esta comparação (da situação atual com a do período soviético) pode ser feita em duas partes: a econômica e a política. Na parte econômica, como vemos pela tabela 4, apesar do crescimento sob Putin, a Rússia atual ainda não ultrapassou o nível econômico, em termos de PIB real, que tinha sob a URSS em 1990. Ou seja, está “no vermelho” comparativamente à URSS. E no campo político? Como ficaria a competição entre a nova Rússia e a URSS, no campo da democracia, por exemplo? Pela tabela 7 do Anexo podemos ver a mensuração do nível de democracia política da Freedom House para a URSS/Rússia de 1980 a 2006. Vemos que houve progresso nesse campo, com os escores



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

da nova Rússia sensivelmente melhores que os da URSS (que era considerada país “não-livre”). Entretanto, notamos alguns detalhes importantes. Mesmo em seu auge, sob Yeltsin, a democracia política da nova Rússia em nenhum momento chegou a alcançar a classificação mais alta de “livre” e sim, no máximo, “parcialmente livre”. E no período Putin estes escores têm piorado, com o País, a partir de 2004, sendo rebaixado a “não-livre” (apesar de que com um índice geral ainda melhor que o da antiga URSS).

Assim, em termos absolutos, houve uma piora no campo econômico, em relação à antiga URSS (a produção da URSS nos anos 2000 ainda não consegue chegar aos níveis da URSS nos anos 80) e uma melhora no campo político (os índices de democracia política melhoraram em relação ao da URSS). Esta é a fotografia estática do momento. Mas se olharmos pelo prisma de um filme em movimento, em termos relativos, a tendência no campo econômico, nos últimos anos, é de melhora, enquanto que no campo político há preocupantes sinais de piora em relação ao final dos anos 90.

Daqui podemos passar, então, à discussão dos desafios da Rússia atual.

DESAFIOS À FRENTE

Identificamos três desafios cruciais para a Rússia, nos próximos anos. No campo econômico, saber se o crescimento atual do País é sustentado e permanecerá, mesmo em tempos de baixa nos preços do petróleo. No campo político, a questão do futuro da ordem democrática. E no campo da política externa, se a posição mais assertiva da Rússia



significará realmente tensões conflituosas (ou mesmo o reinício de uma nova Guerra Fria) com o Ocidente.

CRESCIMENTO SUSTENTADO, MESMO SE OS PREÇOS DO PETRÓLEO BAIXAREM?

A partir de 1999, os preços do petróleo internacional subiram fortemente, triplicando entre 1999 e 2007, chegando, inclusive, a estar acima de \$80 o barril Brent. Como a Rússia é o segundo maior produtor e exportador de petróleo do mundo, isto significou uma imensa ajuda para que Putin pudesse regularizar financeira e fiscalmente a Rússia, iniciando um período de forte crescimento econômico. Além disso, o País é extremamente rico em uma série extensa de outros recursos minerais. Durante a crise econômica dos anos 90, este setor foi o esteio da economia russa, e continua sendo nos anos 2000. Segundo cálculos de Ahrend e Thompson (2005), os recursos naturais foram os motores responsáveis por cerca de 70% do crescimento industrial da Rússia entre 2001 e 2004. Impõe-se a pergunta: o crescimento econômico russo continuará em época de preços baixos do petróleo?

O governo Putin tem feito esforços para se assegurar que sim. Após o “fundo do poço”, com a crise cambial de 1998, que teve como lado positivo o esgotamento de um modelo de gestão econômica que em muito estimulava a “ciranda financeira” (atividades especulativas), o novo Primeiro-Ministro, Yevgeny Primakov, estabeleceu uma mudança de rota, priorizando o chamado setor “real” (produtivo) da economia, em relação ao financeiro. Putin teve o mérito de continuar nessa nova direção mais saudável. Procura diversificar a economia e fortalecer o setor industrial e de serviços. Um dos sinais mais claros de como se tenta diminuir a dependência direta dos preços do petróleo foi a criação



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

do Fundo de Estabilização, em 2004. Por ele, a renda provinda do petróleo, quando este ultrapassasse um certo nível de preços (inicialmente fixado em US\$20 o barril dos Urais), não seria toda diretamente transferida ao orçamento, e sim, parcialmente guardada no Fundo de Estabilização para uso compensatório quando o preço do petróleo caísse abaixo do nível base. Isto resguardaria a economia russa de oscilações bruscas no preço daquela matéria-prima.

Todas estas medidas parecem estar tendo efeito positivo. Estudos econométricos indicam que o crescimento econômico russo, nos últimos dois anos, com a diminuição no nível de aceleração dos preços do petróleo, tem tido como motor principal o aquecimento da demanda interna (World Bank, 2006, p. 12). Esse fator, juntamente com o uso bastante prudente dos recursos do Fundo de Estabilização e a diversificação da economia, são fatores que favorecem o otimismo quanto à sustentabilidade do crescimento russo, em caso de preços mais baixos do petróleo. Entretanto, a questão ainda é controversa entre os especialistas, devido ao alto peso do petróleo no total das exportações do País, cerca de 34% em 2006 (EIU, 2007, p. 45).

O FUTURO DA DEMOCRACIA NA RÚSSIA

É no campo político que estão as maiores preocupações dos analistas. O processo de recentralização levado a cabo por Putin tem sido considerado autoritário por muitos observadores. Desde 2004, a Freedom House rebaixou a classificação do País, de regime “parcialmente livre” a “não-livre”. Seria a Rússia atual já um regime autoritário? Ou estará caminhando em direção a isto?



Como vimos anteriormente, um estado centralizado e forte faz parte da herança cultural russa. Por si só, isso não significa que o regime deva ser necessariamente autoritário, mas os riscos de escorregar nessa direção são maiores que nas democracias liberais (onde, por definição, há mais mecanismos de salvaguarda contra o poder do Estado). Considero que o regime atual se trata de uma “democracia dirigida” (como é classificada por vários politólogos russos). Existe um importante espaço de pluralismo e oposição aberta e legal; o processo eleitoral é relativamente livre; e a imprensa é, em geral, livre (mas não os meios de comunicação televisivos, agora dependentes do Estado). Entretanto, as medidas de centralização de Putin, no contexto da guerra contra o terror, têm freqüentemente resvalado para o terreno perigoso de cerceamento das liberdades democráticas. Exemplo disso são a perseguição judicial fiscal contra os ex-“oligarcas” Khodorkovsky e Gusinsky (na verdade com motivações políticas); as pressões sutis contra grupos de oposição; os estranhos atentados a Alexander Litvinenko e Viktor Yushchenko, etc. Ou seja, neste momento, a Rússia está numa encruzilhada, em minha opinião, com uma “democracia dirigida” (i. é., parcialmente cerceada). Caberá aos russos decidir (por via eleitoral) se o projeto atual de um Estado forte, com inserção mais assertiva da Rússia no cenário mundial, degradingolará para um regime abertamente autoritário, ou caminhará para fortalecer uma democracia, que, mesmo sem seguir os cânones liberais, possa ser considerada plena. As opções ainda estão abertas. Isso nos encaminha para o terceiro desafio.

RÚSSIA MAIS ASSERTIVA NA POLÍTICA EXTERNA: TENSÕES E GUERRA FRIA COM O OCIDENTE?

Nos últimos meses, uma série de incidentes tem colocado a Rússia em rota de colisão com países do Ocidente. Ela fez fortes pressões sobre



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

as repúblicas bálticas e a Geórgia; se nega a aceitar a proposta de instalação de sistemas antimísseis na Polônia e na República Tcheca (ameaçando, inclusive, voltar a apontar seus mísseis para a Europa); participou de um *imbróglio* com a Grã-Bretanha a respeito do assassinato do ex-agente secreto russo Alexander Litvinenko, ; controversamente fincou uma bandeira no fundo do mar do Pólo Norte, fazendo reivindicações sobre a região, etc. Os meios de comunicação ocidentais começaram a se perguntar se estávamos entrando numa outra fase de Guerra Fria entre russos e ocidentais. Em entrevista ao jornal O Globo (10/06/2007, p. 40), opinei que o melhor termo para o estágio, então tenso, das relações entre a Rússia e alguns países da Otan, seria “*paz quente*” (*i. é.*, tensa) e não “Guerra Fria”, que me parecia algo exagerado (Galeno, 2007). Descrevendo algumas previsões de teóricos da escola realista das relações internacionais, logo após a queda do Muro de Berlim e a dissolução da URSS, Joseph Nye Jr. (2002) escreveu: “... alguns acadêmicos realistas, como John Mearsheimer, defendem que a paz européia pode não ser tão duradoura [...] A Rússia pode não voltar nunca a ocupar todos os seus vizinhos da Europa do Leste, mas o nacionalismo russo combinado com uma democracia fraca pode, no futuro, conduzir a um expansionismo renovado. Uma vez que a Rússia ultrapasse este período de agitação interna, pode voltar a sua atenção outra vez para os estados bálticos, para a Ucrânia e Europa do Leste. Se isso acontecer, 1989 será encarado como uma calmaria temporária em meio de uma longa tempestade [...] Permanece a dúvida de saber se a política externa russa se ajustará ao modelo da paz democrática ou se haverá um ressurgimento do nacionalismo russo, que desafie os Estados Unidos e a Europa Ocidental.”

Estaria essa previsão se concretizando atualmente?



A meu ver, não é preciso recorrer a um modelo específico do nacionalismo russo para entender os acontecimentos dos últimos tempos. Mesmo um modelo realista mais geral explicaria as tendências atuais de comportamento da Rússia de Putin como hegemona. Afinal, é uma ex-superpotência, com arsenal nuclear e uma vasta área de influência em seu entorno, que esteve enfraquecida durante os anos 1990 devido à profunda depressão econômica. Uma vez superada essa crise econômica, nos anos 2000, a recuperação do País naturalmente deveria levá-lo a ter uma posição mais assertiva no cenário mundial, *como tradicionalmente teve há séculos*. Por um prisma realista, essa maior assertividade tem que ser vista como natural pelas outras potências ocidentais e deve ser tratada com cuidado, para evitar a escalada de conflitos em questões não fundamentais. Por um prisma liberal, deve-se evitar irritar o gigante eurasiático tratando-o com a mesma displicência com que era tratada a enfraquecida Rússia dos anos 90. Ao contrário, deve-se tentar estabelecer jogos cooperativos conjuntos para que a Rússia se sinta incentivada a participar da zona de “paz democrática” internacional.

Nossa discussão anterior sobre ocidentalismo/eslavofilia traz alguns elementos otimistas para esta perspectiva. Como vimos, Putin não é um eslavófilo extremista, e sim, um ocidentalista moderado (com um forte sentido de *gosudarstvennost*). Assim, Putin não está completamente dissociado ou averso à estrutura de valores ocidentais. Apenas (como um pragmático ex-agente do KGB não totalmente dissociado do sentido de *gosudarstvennost* da antiga URSS) não aceita que essa inserção da Rússia na estrutura internacional dominada pelo Ocidente seja realizada na base de uma posição subordinada, como a da Rússia dos anos 90. Putin é um *hard ball player* no tabuleiro internacional. Nada de novo no cenário



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

tradicional da Rússia desde décadas, ou mesmo, séculos atrás. O importante, para os outros jogadores do tabuleiro, é saber como tratar, com sensibilidade e de maneira construtiva, este gigante que desperta, depois de hibernar por um curto inverno.

BIBLIOGRAFIA

AHREND, Rudiger, TOMPSON, William. Russia's Economy: keeping up the good times. Paris, OECD Observer, n. 249, maio 2005.

BERENGAUT, Julian, ELBORGH-WOYTEK, Katrin. *Who is Still Haunted by the Specter of Communism? Explaining Relative Output Contractions Under Transition*. (working paper no. 05/68). Washington, DC: International Monetary Fund, 1 abril 2005. *Freedom House Homepage* <www.freedomhouse.org>.

EIU (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT). *Country Profile 2007: Russia*. Londres: EIU, 2007.

GALENO, Renato. Putin Inicia a Nova Era da “Paz Quente”. *Jornal O Globo*, 10/06/2007, p. 40.

IRADIAN, Garbis. *Inequality, Poverty and Growth: cross-country evidence* (working paper WP 05/28). Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.

NYE Jr., Joseph S. *Compreender os Conflitos Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

SEGRILLO, Angelo. *O Declínio da URSS: um estudo das causas*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *O Fim da URSS e a Nova Rússia*. Petrópolis: Vozes, 2000a.



_____. *Rússia e Brasil em Transformação: uma breve história dos partidos russos e brasileiros na democratização política*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2005.

WORLD BANK. *The First Ten Years: analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank, 2002.

_____. *Russian Federation: reducing poverty through growth and social policy reform*. Washington, DC: World Bank, 8 fev. 2005.

_____. *Russian Economic Report, December 2006*. Washington, DC: World Bank, dez. 2006.

World Economic Outlook. Washington, DC: International Monetary Fund, diversos números.



"O Brasil no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

ANEXO DE TABELAS E DADOS

Tabela 1: Variações no Produto Interno Bruto real das economias em transição, anos 1989-2003
(último ano antes da transição ao capitalismo = índice 100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CEI															
Armênia	116,7	114,2	100	47,4	40,7	42,9	45,9	48,6	50,2	53,9	55,7	59	64,7	73	83,2
Azerbaijão	114	100,7	100	77,3	59,4	47,7	42,1	42,7	45,1	48,6	53,3	59,2	65,1	72	80
Bélgica	102,8	101,2	100	90,4	83,5	73	65,4	67,2	74,9	81,2	83,9	88,8	93	97,7	104,3
Cazaquistão	115	112,4	100	94,7	86	75,2	69	68,3	78,4	89,1	71	77,9	88,5	97,1	106,1
Geórgia	149,2	126,7	100	55,1	39	34,9	35,8	39,6	43,8	45	46,3	47,2	48,5	52,2	58
Moldávia	124,1	121	100	65,4	64,6	44,6	37,8	35,6	36,1	33,8	32,6	33,3	35,4	38,1	40,5
Quirguistão	111,1	106,5	100	86,1	74,9	60,1	56,6	60,6	66,7	68	70,5	74,3	78,3	78,3	83,5
Tadjiquistão	159,6	107,6	100	71,1	63,2	48,7	43,3	41,6	42,3	44,5	46,2	50	55,1	66,1	68,2
Rússia	101,5	105,3	100	85,5	78,1	68,1	65,4	63	63,9	60,5	64,3	70,8	74,4	77,8	83,6
Turcomenistão	107,4	104,9	100	94,7	85,2	70,5	65,4	61	54,1	57,7	67,2	79,7	96	115	134,4
Ucrânia	116,1	111,9	100	90,3	77,5	59,7	52,4	47,2	45,8	44,9	44,8	47,4	51,7	54,5	59,6
Uzbequistão	96,4	100,5	100	88,9	86,9	83,2	82,5	83,8	85,9	87,7	90,7	93,6	97,4	100,4	101,9
Países bálticos															
Estônia	102,3	100	92,1	72,2	66,2	65,2	60,1	71,2	78,7	82,7	82,7	89,1	94,8	101,6	106,8
Litânia	102,3	100	87,4	59,3	52,6	53,7	53,2	55,3	59,8	62,7	64,7	69,2	74,7	79,5	85,5
Lituânia	94,8	100	94,3	74,2	62,2	56,1	58	60,7	64,9	69,7	68,5	71,2	75,7	80,8	86,1
Grupo de Visegrad															
Eslôvaquia	100	99,6	83,8	78,2	73,3	79,9	84,6	89,8	93,9	97,9	99,3	101,3	105,2	109,8	114,4
Hungria	100	96,5	85	82,4	81,9	84,3	85,7	86,8	90,8	95,2	99,1	104,3	108,3	112,1	115,4
Polónia	100	92,8	84,3	88,1	91,9	96,7	103,3	109,5	106,9	125,5	127,5	132,6	133,9	135,8	146,9
Rep. Tcheca	100	97,6	86,2	85,8	85,9	87,8	93	97	98,2	98,2	98,7	98,8	101,4	102,9	106,1
Países bálticos															
Albânia	100	99	64,8	60,1	65,9	72,1	78,5	85,7	76,9	86,7	95,5	102,4	119,2	115,4	122,3
Bulgária	100	90,9	81,1	74,3	65,7	63,2	62,2	62,2	54	56,2	57,5	60,6	63,1	66,1	69
Croácia	100	92,5	76,8	67,6	62,4	66	70,4	74,6	79,7	81,7	81	83,3	87	91,5	95,4
Eslôvenia	100	92,5	84,3	79,6	81,9	86,3	89,8	93	97,5	101	106,7	110,8	113,8	117,7	128,4
Macronésia	100	92,5	84,8	81	75	73,6	72,8	73,7	74,7	77,2	80,8	84,3	86,5	81,2	83,7
Romênia	100	94,4	82,2	75	76,1	79,1	84,8	88,1	82,8	78,8	77,9	79,6	84,1	88,3	92,6

Nota: o ano imediatamente antes da transição ao capitalismo (que varia de país a país) representa o índice 100 de PIB real; (e) os outros anos são quantificados em proporção a ele.

Fonte: tabela extraída de Berengaut & Elborgh-Woytek, 2005, p. 18.



Tabela 2: Composição partidária das Dumas eleitas em 12 dez. 1993, 17 dez. 1995, 19 dez. 1999 e 7 dez. 2003 (percentagem de cadeiras totais de cada partido, somando-se os eleitos pelas listas partidárias com os eleitos pelo voto distrital).

	1993	1995	1999	2003
1º lugar	Escolha da Rússia 17,8	Partido Comunista da Federação Rússia 34,8	Partido Comunista da Federação Rússia 25,6	Rússia Unificada 49,7
2º lugar	Partido Liberal Democrático da Rússia 14,4	Nossa Casa é a Rússia 12,2	Unidade 16,3	Partido Comunista da Federação Rússia 11,6
3º lugar	Partido Comunista da Federação Rússia 10,8	Partido Liberal Democrático da Rússia 11,3	Palma - Toda a Rússia 14,7	Partido Liberal Democrático da Rússia 8,0
4º lugar	Partido Agrário da Rússia 7,4	Yabloko 10,0	União das Forças Direitas 6,6	União Patriótica Popular - Palma 6,3
5º lugar	Mulheres da Rússia 5,2	Partido Agrário da Rússia 4,4	Yabloko 4,7	Partido Popular da Federação Rússia 3,8
6º lugar	Bloco de Yavlinskiy - Soltyrev - Lukin 5,2	Escolha Democrática da Rússia - Democratas Unidos 2,8	Bloco de Zhirinovskiy 3,8	Yabloko 0,9
7º lugar	Partido da Unidade e Concordia da Rússia 4,3	Poder ao Povo 2,0	Nossa Casa é a Rússia 1,8	União das Forças Direitas 0,7
8º lugar	Partido Democrático da Rússia 3,4	Congresso das Comunidades Russas 1,1	Movimento Político de Toda a Rússia - em Apoio ao Estreito 0,4	Partido do Renascimento - Partido da Vida 0,7
9º lugar	Movimento Russo das Reformas Democráticas 0,9	Mulheres da Rússia 0,7	União de Toda a Povo da Rússia 0,4	Partido Agrário 0,4
10º lugar	Dignidade e Caridade 0,4	Para Frente, Rússia 0,7	Partido dos Aposentados 0,2	Novo Curso - Rússia Automobilística 0,2
11º lugar	União Cívica 0,2	Bloco de Ivan Rytkin 0,7	Congresso das Comunidades Russas - Movimento de Yuri Soltyrev 0,2	Grande Rússia - União Europeia 0,2
12º lugar	Futuro da Rússia - Nomes 0,2	Novos 0,2	Pamfilova - Gurov - V. Lyutskiy 0,4	Bloco do General Andrei Nikulin e Acadêmico-Svatoslav Fodorov 0,2
13º lugar	-	Comunistas - Rússia Trabalhadora - Pela União Soviética 0,2	Herança Espiritual 0,2	-
13º lugar	-	Partido do Autogoverno dos Trabalhadores 0,2	Partido Socialista Russo 0,2	-
14º lugar	-	União do Trabalho 0,2	-	-
15º lugar	-	Bloco de Stanislav Givonukhin 0,2	-	-
16º lugar	-	Minha Palma 0,2	-	-
17º lugar	-	Causa Comum 0,2	-	-
18º lugar	-	Transformação da Palma 0,2	-	-
19º lugar	-	Partido da Unidade e Concordia da Rússia 0,2	-	-
20º lugar	-	Partido da Liberdade Econômica 0,2	-	-
21º lugar	-	Bloco dos Independentes 0,2	-	-
22º lugar	-	Bloco "RF" 0,2	-	-
candidatos independentes (não partidários)	31,8	17,1	24,9	15,21
Total	100	100	100	100

Nota: A votação foi arredondada para a primeira casa decimal, o que pode fazer com que o total não seja exatamente 100%. As percentagens foram calculadas em cima do total de vagas efetivamente preenchidas na Duma *no dia da eleição*.

Fonte: Project on Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe <www2.essex.ac.uk/elect/electer/russia_er_nl.htm> e Tsentral'naya Izbiratel'naya Komissiya <www.fci.ru>



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Tabela 3: Percentagem de crescimento anual do Produto Interno Bruto real da Rússia, 1991-2006

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
-9	-19,4	-10,4	-11,6	-4,2	-3,4	0,9	-4,5	6,4	10,0	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,7

Fonte: World Economic Outlook, maio de 2000 e abril de 2007.

Tabela 4: Índice do PIB real da Rússia, 1989-2003 (ano 1991 = índice 100)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
101,5	105,3	100,0	85,5	78,1	68,1	65,4	63,0	63,9	60,5	64,3	70,8	74,4	77,8	83,6

Fonte: Berengaut & Elborgh-Woytek, 2005, p. 18.

Tabela 5: As Grandes Depressões em perspectiva comparada: queda consecutiva do PIB real da Rússia nos anos (19)90, e dos EUA nos anos (19)30

País	Anos consecutivos de queda do PIB	Percentagem cumulativa de diminuição do PIB nos anos de queda consecutiva
Rússia	7	40%
EUA	4	27%

Fonte: World Bank, 2002, p. 5.

**Tabela 6:** Percentagem anual de inflação de preços na Rússia

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		878,8	307,5	198,0	47,9	14,7	27,8	85,7	20,8	21,5	15,8	13,7	10,9	12,7	9,7

Fonte: World Economic Outlook, outubro de 2001 e abril de 2007

Tabela 7: Índice combinado, da Freedom House, de democracia política (direitos políticos e liberdades civis) para a URSS/Rússia, 1980-2006

ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Índice	6	6,5	6,5	6,5	6,5	7	7	7	6,5	5,5	5,5	4,5
Rússia	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL	NL

ano	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Índice	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4,5	5	5	5	5	5,5	5,5	5,5
Rússia	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	PL	NL	NL	NL

Nota: O índice da Freedom House vai de 7 a 1, sendo 7 o menos livre e 1 o mais livre. Índices entre 1 e 2,5 designam um país “livre” (L), entre 3 e 5 um país “parcialmente livre” (PL), e entre 5,5 e 7, um país “não-livre” (NL).

Fonte: www.freedomhouse.org.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ÁFRICA





Desafios Africanos para “O Mundo que vem aí”: A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva*

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente contribuição, elaborada para os debates a serem desenvolvidos no contexto da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – CNPEPI, organizada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, é o de suscitar plataformas conceituais mínimas necessárias à reflexão, desde o Brasil, acerca do lugar da África no mundo. Merecerão destaque as atuais formas de inserção internacional dos seus Estados nacionais bem como o envolvimento crescente de antigos e novos atores globais que participam, de forma interessada e crescente, na gestão do futuro daquele continente.

A hipótese aqui examinada é a de que o continente africano assiste transição positiva para um novo patamar de inserção internacional no início do novo século. Três conceitos centrais alimentam o exame dessa hipótese: a) o avanço gradual dos processos de democratização dos regimes políticos e a contenção dos conflitos armados; b) o crescimento econômico associado à performances macroeconômicas satisfatórias e alicerçadas na responsabilidade fiscal e preocupação social; e c) a elevação

* *PhD*, Birmingham University, Inglaterra. Professor de Relações Internacionais e História da Universidade de Brasília (UnB) e diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

da autoconfiança das elites por meio de novas formas de renascimentos culturais e políticos.

Os argumentos centrais estão organizados em torno de quatro sucintas unidades. Na primeira apresentam-se argumentos que comprovam a elevação do *status* da África no mundo e o paradoxo da baixa apreciação, no Brasil, do novo lugar da África na sociedade internacional. Em segundo lugar, abordam-se alguns dos desafios das cinco décadas da formação dos Estados independentes da África. Em terceiro lugar, tratam-se algumas visões depreciativas e positivas, disponíveis na literatura universal, acerca do papel da África no sistema internacional contemporâneo, bem como os movimentos estratégicos de grandes Estados globais no coração do continente nos dias atuais. À guisa de conclusão, avaliam-se iniciativas de soberania política na África que não são tributárias de criações políticas e econômicas de fora para dentro.

Cada uma das partes está apresentada de forma bastante sucinta, apenas mencionando argumentos centrais, sem muitos adereços, com objetivo didático e pedagógico, mas aberto ao escrutínio que se fará necessário aos debates que advirão ao longo da própria II CNPEPI.

A **ÁFRICA** NA SOCIEDADE INTERNACIONAL DO INÍCIO DO SÉCULO **XXI** E OS CONCEITOS ENVIESADOS NO **BRASIL** ACERCA DO PRESENTE E DO FUTURO AFRICANO

A sociedade internacional que se desenha no século **XXI** faz do mosaico africano uma necessidade umbilical da sua configuração. Há uma fronteira mundial cuja linha demarcatória está no triângulo africano de mais de trinta milhões de quilômetros quadrados.



A África Subsaariana, ou África Negra, considerada a região mais pobre do mundo, cresce entre 5 e 6% ao ano desde 2003¹. Adaptações macroeconômicas à globalização moveram as economias de todo o continente para equilíbrios na área da gestão dos negócios dos Estados. Alvisseiras são a inflações médias, contidas na faixa de 6% desde 2003, e as exportações que avançam, em 2006 e 2007, na proporção de 43 a 45% do PIB. Reformas econômicas liberalizantes e redução de vulnerabilidades externas geradas por saldos exportadores e crescente atração de investimentos externos diretos são fatos, entre outros, celebrados como de sinalização de sustentabilidade econômica pelos africanos e que ainda surpreendem aos elaboradores dos relatórios das agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial².

Há razões para otimismo em todas as regiões da África. O ambiente anima a confiança dos mercados. Na média da África Negra, os investimentos internos equivalem a 19,4% do PIB, percentual muito próximo do Brasil, embora considerado baixo para a sustentabilidade do crescimento. O vetor de crescimento do investimento interno, porém, ocorre desde 2002 e tende a crescer nos próximos anos. A África foi escolhida como prioridade para novas áreas e carteiras de empréstimos do Banco Mundial.

Há preocupações, no entanto, no campo social, que variam de país a país, por meio de políticas de construção de metas de redução da

¹ Segundo dados de hoje do Fundo Monetário Internacional, o PIB da região cresceu de 4% em 2003, para 5,7% em 2004, 5,6% em 2005, 4,8% em 2006, com previsão de crescimento em torno de 6% para 2007. O crescimento da África foi no período mencionado, portanto, na média da América Latina e superior à média brasileira.

² IMF & BIRD, *Africa Foreign Investment Survey 2006*. Washington: IMF, 2007.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

pobreza. Há, também, a atenção dos setores financeiros em alguns países africanos com a eventualidade de um novo ciclo de endividamento interno advindo, principalmente, das políticas financeiras engendradas pela política chinesa na África, que tem interesse estratégico no continente para compra de petróleo, *commodities* agrícolas e exploração de recursos minerais.

Mas há, sobretudo, o sentimento de que nos últimos sete anos, justamente os primeiros do novo século, a África vem superando o drama histórico das guerras intestinas e internacionais.³ O número de países africanos com conflitos armados internos caiu de 13 para 5, nos últimos seis anos, apesar da dramaticidade do caso do Darfur.⁴ Os conflitos foram a mais importante causa imediata da pobreza no Continente. A redução dramática dos mesmos faz pensar que os recursos, quase da ordem de US\$ 300 bilhões queimados nos conflitos entre 1990 e 2005, podem agora ser dirigidos às políticas de redução da pobreza e da miséria.⁵

Há, ao mesmo tempo, uma onda democratizante dos regimes políticos em várias partes da África. Mesmo os critérios duvidosos da construção de variáveis para a taxonomia de democracia no mundo, propostos pela Freedom House, demonstram esse avanço incontestável. Um processo tardio, mas relevante, de consolidação de instituições e governos

³ Um bom estudo acerca das origens e dos desdobramentos desses conflitos está na obra de Taisier M. Ali & Robert O. Mathews, *Civil Wars in Africa. Roots and Resolutions*. London: Ithaca, 1999.

⁴ Os conflitos na África foram chaga da história recente com impacto econômico incontestável, como demonstra o Relatório da ONG Oxfam, Iansã e Saferwood, que acaba de ser publicado: US\$ 284 bilhões foi o custo para o desenvolvimento do continente causado pelos conflitos armados entre 1990 e 2005. O curioso é que essa soma corresponde aproximadamente ao valor de toda a ajuda financeira internacional recebida pela África no mesmo período.

⁵ PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*, 2005 e 2006.



na África com bases menos autocráticas e com algum apelo às noções da democracia é fato relevante para a elevação da confiança internacional.

No Brasil, a reflexão acerca dos desafios africanos é modesta e tardia. A interpretação dominante acerca do futuro do Continente é plasmada por olhares enviesados que se repetem com regularidade gritante. Meios de comunicação insistem em apresentar uma África indolente e ditatorial, onde o Brasil quase nada tem a fazer.⁶ Empresários e empresas nacionais, mesmo acumulando ganhos comerciais no momento, ainda duvidam das possibilidades do agir em terreno africano de forma mais duradoura, a impulsionar a logística que a África requer e que o Brasil pode bem aproveitar.⁷ As escolas continuam afônicas de

⁶ A sétima visita do Presidente da República da Brasil, Inácio Lula da Silva, ao continente africano nos dias 15 e 19 de outubro de 2007, é momento recente e especial para ver o quanto, na grande imprensa, seguem os olhares enviesados e as atitudes de desconfiança acerca do que o Brasil pode realizar com a África. O desconhecimento médio de entrevistador e entrevistado é marca do que se viu nos jornais. Expressam a carência de reflexão sofisticada no Brasil acerca do que está ocorrendo naquele continente. Ver, por exemplo, o editorial “Diplomacia e Ditadura”, *Folha de São Paulo*, 17 de outubro de 2007, bem como a entrevista, ao *Correio Braziliense*, do “Brazilianist” Thomas Skidmore: “Lula é um pernambucano que goza das viagens pelo mundo, e seu tour internacional o faz ter mais visibilidade que seus antecessores... A viagem à África é muito mais um show... O cara quer ir a todos os lugares. Algumas vezes parece que ele (Lula) deseja fugir de Brasília e dos problemas políticos.”, *Correio Braziliense*, Skidmore critica tour presidencial, 17 de outubro de 2007, p. 24.

⁷ Isso ocorre mesmo no contexto de forte expansão da presença comercial do Brasil na África e da África no Brasil, como demonstram os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Apesar do crescimento, de 2002 para 2006, do fluxo comercial entre o Brasil e a África de US\$ 5 para US\$ 15,5 bilhões, não se percebe uma estratégia empresarial de longo prazo a cuidar para que a presença do comercial migre para os investimentos em logística e sustentabilidade dessa área relevante para a diversificação de parcerias comerciais e políticas do Brasil. Tal crescimento se dá mais, para alguns analistas como meu colega Wolfgang Döpcke, pelo crescimento inercial da economia global e seus impactos no Brasil e na África. Mas há que registrar-se, por exemplo, a nova linha de crédito anunciado pelo BNDES para Angola, em torno de US\$ 1 bilhão, na visita do Presidente Lula àquele país em 18 de outubro do corrente ano, como um movimento altamente favorável a uma presença mais induzida pelo Brasil, pelo próprio Estado nacional.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

histórias da África⁸. As tragédias e genocídios ganham a cor espetacular das telas televisivas, enquanto as experiências de estabilização e crescimento econômico, assim como as iniciativas políticas de redução da pobreza e das doenças endêmicas na África são silenciadas.

Quando aparece a África no Brasil, chega enviesada e embalada por caleidoscópio de discursos intermediários que apenas conseguem ver a África por meio das questões de discriminação racial e dos preconceitos domésticos brasileiros. O prisma que vincula a redução da reflexão da África contemporânea à dimensão da afro-brasilidade é interessante, pois permite comunicar as Áfricas que existem dentro do Brasil com a diáspora e os africanos do outro lado do Atlântico Sul, porém, é ângulo incompleto ao esforço de entendimento dos grandes desafios do “mundo que vem aí” na África do século XXI.

O insuficiente acompanhamento dos debates africanos contemporâneos no Brasil conjuga-se à ausência de significativos centros estratégicos voltados para o acompanhamento da nova corrida para a África. Daí a preocupação legítima de setores responsáveis no governo e na sociedade: há ainda um reumatismo crônico como força impeditiva do avançar o País na velocidade dos demais corredores na direção do continente africano. Sem conhecimento estratégico, não há tática que permita avançar, de forma duradoura e consistente, um programa de ação do Brasil na África nas próximas décadas.

⁸ A produção nacional de livros a respeito da África é escassa, em geral sem pesquisa *in loco*, além de reproduzirem, em grande medida, visões românticas ou voltadas para o estudo do outro lado do Atlântico Sul apenas pela via politizada do discurso da afro-brasilidade.



Em síntese, a percepção da inteligência africana acerca do seu próprio futuro é matéria oculta, água turva, no seio do conhecimento brasileiro hegemônico disseminado nas universidades, empresas, agências de governo e meios de comunicação, senão mesmo nas veias da ação pragmática do Brasil para a África. A baixa apreciação da África por parte da mídia e de agentes sociais e econômicos brasileiros, no entanto, não corresponde à ação e à apreciação do Executivo, mais elevada. Essa é uma área correta do governo Lula, que evoluiu nessa matéria em relação às dificuldades do governo Cardoso⁹.

A inclusão da África como área de interesse desta conferência, e seu relevo ao ser apresentada nas sessões do primeiro dia e não nas últimas, o que era costume em eventos dessa natureza, é certamente mensagem inédita e corajosa, ainda que apenas adequada, se o Brasil está, de fato, interessado em participar das oportunidades criadas pela emergência da África ao teatro global do novo século.

CINCO DÉCADAS DE INDEPENDÊNCIA AFRICANA E DESAFIOS DOS ESTADOS NOVOS: RENASCENÇA E NOVA PARTILHA INTERNACIONAL

A África caminha célere e autoconfiante nos dias que nos cercam, como o fará ao longo dos próximos anos, nas trilhas do cinquentenário

⁹ Ver alguns livros meus e de colegas brasileiros a respeito da política africana do Brasil, no passado e no presente: José Flávio Sombra Saraiva, *O lugar da África: a dimensão atlântica da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 1996; José Flávio Sombra Saraiva & Amado Luiz Cervo (orgs.), *O crescimento das relações internacionais do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005; José Flávio Sombra Saraiva, *África e o Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula*. In: Pedro Mota Coelho & José Flávio Sombra Saraiva (orgs.), *Fórum Brasil-Africa: Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004, pp. 295-307; José Flávio Sombra Saraiva, *A política exterior do governo Lula: o desafio africano*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, pp. 5-25.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

continente livre. O ano de 2007 contém valor simbólico: é o meio século da independência da Costa do Ouro (Gana de hoje), a primeira da África Negra, liderada por N’Krumah em 1957.

Iniciativas políticas e culturais convocam a comunidade internacional para o compartilhar do renascimento africano, embora não mais aquele das nascentes independências em fins dos anos 1950 e início da década de 1960, povoada por rancores anti-coloniais, romantismos revolucionários e jargões de libertadores ingênuos. Nem é o renascimento pós-*apartheid* apenas, alardeado pelo governo de Pretória, embora seu próprio renascimento nacional esteja na moldura mais ampla do que aqui chamo de renascimento africano. Também não se está falando do renascimento político dos anos 1960 e 1970, que já ficou para trás, nos debates recorrentes das elites africanas entre as idéias de Senghor e Cabral.¹⁰

A África não quer remoer o passado à cata de culpados. Quer caminhar para frente. O renascimento do início do século XXI é mais altruísta, evidencia uma outra forma de renascer, mais eficaz que a anterior, mais pragmática, a fazer referência a outras formas obliteradas de africanidade pelos discursos políticos engendrados pelas ideologias da Guerra Fria e do nacionalismo teórico e político da primeira geração

¹⁰ Há 20 anos estudei aquele outro intento de renascimento africano, naquela época marcado pelo grande debate ideológico entre uma África que renascia entre acomodações aos padrões neocoloniais, sob o manto do conceito de *negritude* de Leopold Senghor, e o grito revolucionário, da *luta armada* como teoria de libertação de Amílcar Cabral. Ver José Flávio Sombra Saraiva, *Formação da África Contemporânea*, São Paulo: Editora da Unicamp/Atual, 1987, capítulo “Renascimento cultural na África contemporânea”, pp. 6-16. Ver também os debates clássicos propostos por Paulin J. Hountondji, *Sur la “philosophie africaine”*. Paris: Maspero, 1980; Ola Balogun, Honorat Aguessy, Pathé Diagne, Alpha Sow, *Introdução à cultura africana*. Lisboa: Edições 70, 1977.



das independências. Há um outro renascimento, novos consensos, com outras referências culturais, políticas e sociais, com resultantes a serem alcançadas no mundo que vem aí.

Ícones da profundidade de campo histórico da África (para utilizar as imagens de Abdel Malek¹¹ e C. A. Diop) vêm sendo trazidos para a discussão do futuro do continente. É este, a título de exemplo, o caso de Tombuctu, cidade antiqüíssima nas margens do Níger, que se revitaliza nos dias de hoje não como memória do classicismo africano, mas como lugar do presente da cultura africana e imaginação de um devir político soberano e altruísta do continente¹². A outra é o renascimento que bebe da historiografia de Heinrich Barth, revista na obra recente de Mamadou Diawara, Paulo Fernando de Moraes Farias e Gerd Spittler.¹³ Ou mesmo da recuperação das obras de Ibn Haldun, ou, alguns séculos depois, de Edward Blyden.

¹¹ Anouar Abel-Malek, *Sociologia del imperialismo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

¹² Ver o texto de Paulo Fernando de Moraes Farias (Centre of West African Studies, University of Birmingham, Inglaterra) preparado para o seminário preparatório dos temas africanos para a II CNPEPI, em 2 e 3 de março de 2007, intitulado “Tombuctu, a África do Sul e o idioma de renascença africana”. É Paulo Farias que lembra que “por definição, o atual idioma da Renascença Africana se refere tanto ao presente quanto ao passado, dentro e fora das fronteiras da África do Sul, o país onde tem sido proclamado”. É também de Paulo Farias outras duas idéias lapidares para o debate em curso: primeiro, “o papel dos cronistas de Tombuctu na invenção do esquema não tem sido reconhecido, porque a função que lhes é imposta pelos discursos posteriores é outra. As crônicas passaram a ser vistas, sobretudo, como testemunhas de uma grandeza saheliana perdida, que simboliza o futuro a ganhar. As tensões sociais e audácias intelectuais da Tombuctu do século XVII são substituídas pela imagem de um classicismo africano estereotipado”; segundo, “todo discurso de renascença corre o risco de mitificar o passado. Mas esse risco não inevitável, e subtrair-se a ele é também uma maneira de preservar a capacidade crítica em relação ao presente e aos caminhos para o futuro.”

¹³ Mamadou Diawara, Paulo Fernando de Moraes Farias et Gerd Spittler, *Heinrich Barth et l'Afrique*. Köln: Rüdiger Köppe Verlag, 2006.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Animados por um conjunto de atividades acadêmicas, políticas e culturais, os africanos relembram, em várias partes do continente, o *soleil des indépendances*, mas, em especial, passam em revista os descaminhos de várias experiências de importação de modelos, como as reformas estruturais conduzidas pela “genialidade liberal”, os planos de reestruturação conduzidos pelos economistas do Ocidente, ou, mesmo, a cópia em papel carbono do socialismo real e do modelo do partido único de matriz stalinista. Passarão em revista os 53 Estados nacionais da África, de forma crítica, nos próximos anos, a evolução mais recente das cinco décadas de autonomia jurídica, ainda que na política apenas de forma relativa, pois necessitam preparar suas casas para “o mundo que vem aí”.¹⁴

O renascimento africano coloca aquele continente na berlinda da cena internacional contemporânea. Afinal, está-se a falar de quase um quarto da superfície do planeta (22,5% das terras do globo), com 30 milhões de quilômetros quadrados, com 10% da população do mundo, mas que deverá dobrar até 2050. Senhora de recursos minerais globais, a África é fonte de cobiça por cerca de 66% do diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e 10 a 15% do petróleo. São, aproximadamente, 30, os recursos minerais do mundo que a África guarda em seu subsolo. Mas só participa de 2% do comércio mundial e possui apenas 1% da produção industrial global. Há, portanto, um enorme desafio de elevação desses itens.

¹⁴ Modelar o balanço dos 30 anos da independência da África realizado por Douglas Rimmer, em 1991, com prefácio da Princesa Diana, em nome da Royal African Society britânico. Ver Douglas Rimmer (ed.), *África 30 Years On*. London: James Currey, 1991. Indicava já aquele documento do início dos anos 1990 que a África necessitaria voltar-se para si mesma, para dentro, para sair de suas crises.



Em outras palavras: cultura, poder e economia começam a caminhar juntas e de forma mais organizada para os africanos que estão na África do século XXI, mais do que para aqueles outros que, em nome de uma África onde jamais pisaram ou estudaram, querem guardar, fora da África, nos seus países, uma África imaginária ou politizada por razões de demandas internas e sociais de ascenso social. A África não se interessa tanto por isso. Os africanos não querem que seu continente do século XXI seja lido como fonte da imaginação política dos outros, mesmo de seus descendentes nas Américas, apenas como um lugar sagrado do passado, de dívidas históricas espalhadas por todo o mundo e do diálogo global dos afro-descendentes informados da noção da diáspora. Embora tais temas sejam relevantes, não são as prioridades do momento vivido pelas sociedades africanas no novo século.

Em meados da primeira década do novo século, as amarras da velha colonização cedem lugar às iniciativas das lideranças africanas. Há uma percepção, que se generaliza, de crescente responsabilidade das elites domésticas com o encaminhar do futuro. O discurso da vitimização da história continental é substituído por raciocínios mais pragmáticos. A idéia do aproveitamento de oportunidades inéditas, abertas pela quadra histórica da primeira década do século XXI, permeia o novo discurso interno da inteligência africana.

Por outro lado, seria inocência intelectual e irresponsabilidade política imaginar que o destino africano pertence, de forma exclusiva, à esfera da autonomia decisória de seus líderes nacionais. Há um novo mapa africano, não aquele desenhado pelos colonizadores de antes, mas não menos inquietante ante a força incontestável de seus desenhistas. Desfilam em Abuja, Adis Abeba, Lagos, Luanda, Cartum,



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Pretória, Cairo ou Maputo autoridades chinesas, norte-americanas, brasileiras, agentes de empresas multinacionais e organizações não-governamentais.

Atores internacionais de toda ordem, cada vez menos as organizações não-governamentais humanitárias dos países ricos e cada vez mais atores econômicos e estratégicos globais, querem dividir, com os africanos, balanços e projeções que já se preparam, no seio dos institutos africanos e mundiais, acerca da última fronteira territorial da internacionalização econômica do capitalismo¹⁵.

Há, portanto, uma relação biunívoca, mas também dialética, entre o interno e o externo. Se, por um lado, é desejável que a África supere o drama histórico do colonialismo e do atraso (lugar do discurso do renascimento africano das primeiras décadas das independências), há, por outro, a preocupação de que novos arranjos entre as elites locais e internacionais não tragam a autonomia decisória nem o desenvolvimento sustentável ao continente (lôcus do discurso do novo renascimento africano)¹⁶. É do nigeriano Claude Ake, em seu ensaio *Democracy and Development in África* a seguinte preocupação: “The problem is not so much that development has failed, as that it was never really on the agenda in the first place.”¹⁷

¹⁵ Ver os relatórios de 2006 e 2007 do BIRD e do FMI, nos capítulos referentes às oportunidades de crescimento mais sustentável das economias africanas para os próximos anos.

¹⁶ Esse tema foi particularmente tratado recentemente, pela obra mais difundida acerca dos 50 anos da independência africana pelo britânico Martin Meredith, *The State of África: a History of Fifty Years of Independence*. London: Free Press, 2006. É dele a frase:

¹⁷ *Apud* Martin Meredith, *op. cit.*, p. 688.



Há o temor, por trás da internacionalização crescente do continente africano, de que o “caráter exógeno” do Estado africano pós-colonial, como gosta de definir Carlos Lopes¹⁸, o sociólogo onusiano nascido na África de língua portuguesa – se perpetue com novas máscaras. A preocupação legítima do ilustre africano vai ao ponto focal: como diminuir a distância mental e real, produzida pelos próprios governantes de grande parte dos Estados africanos modernos, entre os abismos sociais e políticos que separam ricos de pobres, elite de povo, na África das próximas décadas do século XXI?

Nota-se, desde já, até mesmo reações de agentes econômicos, políticos e intelectuais africanos contra a lógica de sua reinternacionalização, sob o manto de uma nova partilha africana, um novo Congresso de Berlim em curso, mantendo as formas de dominação e estratificação social e concentração de poder dos Estados pós-coloniais na África. Esse sobressalto veio à tona, recentemente, por meio de várias vozes importantes da inteligência africana, como o filósofo senegalês Yoro Fall. Também chamou a atenção Ali Mazrui, um dos mais prestigiados politólogos africanos contemporâneos, que a África está à busca de sua própria Doutrina Monroe, da África para os africanos¹⁹.

Para Mazrui, até a redução de conflitos armados internos ou que envolvem relações internacionais na África não podem ser resolvidos por soluções puramente exógenas; necessitam soluções domésticas e

¹⁸ Conversas com o colega quando estive no Brasil como representante do PNUD e do sistema onusiano em Brasília.

¹⁹ Ali Mazrui alertou para esse problema na abertura da Conferência Internacional “Democracy and Peace: Dialogue between Africa and Latin América”, Jos University, Ibadan University, em Abuja, 2000, conferência à qual tive a honra de participar como membro da delegação latino-americana.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

dirigidas por novo consenso entre povo e elites locais. Provoca-nos abertamente o velho mestre da arte política africana: "The pursuit of Africa's peace by African themselves, however, is not just an extension of international peacekeeping, but rather is a process of *Pax Africana*."²⁰

A ÁFRICA ENTRE TELEOLOGIA, DEONTOLOGIA E ESCATOLOGIA. A SAÍDA PELA RAZÃO E PARA UM LUGAR ALVISSAREIRO NO SEIO DO SISTEMA INTERNACIONAL DO SÉCULO XXI

A África é uma das regiões do mundo que, historicamente, mais esteve próxima às tentações de interpretações apaixonadas acerca das relações entre passado e futuro. Escrutinada sob as óticas da teleologia, da deontologia e da escatologia, às vezes simultaneamente, a África segue sendo um lugar para o teste da razão crítica contra o monumento de preconceitos que foram erigidos pela fraca ciência e pela opinião desinformada.

O nível teleológico de análise, ao animar a avaliação das ações por meio de suas conseqüências, condenou o agir da África a um eterno desterro e o passado africano à mera preparação da obra civilizatória inconclusa do Ocidente. A conseqüência dessa lógica no seio da historiografia e da sociologia nacionalista africana foi óbvia: todos os males de hoje adviriam, então, de um pecado original, o do colonialismo e suas conseqüências. É esse o raciocínio que amarra a reconstrução do passado a um presente infértil, plasmado por "afro-pessimismo" que vigorou até pouco e que ainda persegue mentes cultas e especializadas nos assuntos africanos em

²⁰ Ali Mazrui, "Foreword". Em: Ricardo R. Lauremont (ed), *The causes of war and the consequences of peacekeeping in África*. Portsmouth: Heinemann, 2002, p. xi.



vários centros de estudos estratégicos no mundo, mesmo no Brasil de poucos estudos.

O nível deontológico, ao julgar ações conforme regras formais em função da distinção entre o bem e o mal, encapsulou a África no plano do mal, reduzindo-a à incapacidade histórica das elites e do povo de constituir lá sociedades burguesas civilizadas e integradas aos fluxos da economia política global. Há uma velha marcha hegeliana, amplamente cantada pela literatura especializada, que empurrou a África para o campo dos povos sem história, de um “passado inenarrável”, o qual Farias recentemente reviu.²¹ A maldição da África, para os céticos, seria a impossibilidade de narrar o passado, e, portanto, construir o futuro, reduzindo-a à eterna infância. Até o Dr. Watson, prêmio Nobel de medicina do início dos anos 1960 com o tema do DNA, em pleno início do século XXI, na terceira semana do mês de outubro de 2007, acaba de pronunciar, para depois desdizer, que “Africans are not so intelligent such as Westerns”.²²

A sucessão de ilogicidades, de ausência de razão crítica, herdeiras elas do discurso hegeliano, empurrou bastante a ciência e a opinião pública, nas últimas décadas, ao discurso da inviabilidade da África. É o plano escatológico, plasmado por imagens, autores e meios da corrente afro-pessimista dos anos 1990. Teses vêm sendo utilizadas, nessas bases esquemáticas, e, em várias partes do mundo, na lógica da “marginalidade” africana e de sua desimportância para o quadro geral da ação externa dos Estados e das relações internacionais do século XXI.

²¹ Paulo F. de M. Farias, “Tombuctu...”, *op. cit.*

²² Conforme amplamente divulgado pelos meios de comunicação nos dias 18 e 19 de outubro do corrente ano pelas televisões e jornais, depois de sua desastrosa entrevista para a BBC.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Ledo engano. A África jamais foi marginal, no passado nem no presente. O conceito da marginalidade africana é insustentável, teórica e empiricamente. Não são apenas os africanos que se insurgem contra essa escatologia, mas a massa de literatura atualizada acerca dos desafios africanos no xadrez da política internacional. É Jean-François Bayart, como também depois Ian Taylor e Paul Williams, no importantíssimo livro intitulado *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*,²³ quem abre a crítica à escatologia anti-africana nos temas da política internacional para o início do século XXI: “More than ever, the discourse of on Africa’s marginality is a non sense discourse.”²⁴

O mundo está atento à África como sempre estiveram as grandes potências e as ex-metrópoles. O peso da África na Guerra Fria não se circunscreveu a ser margem do sistema internacional. São os dois autores anteriores que nos lembram:

“Africa has never existed apart from world politics but has been unavoidably entangled in the ebb and flow of events and changing configurations of power. (...) In practice, Africa cannot enjoy ‘a relationship’ with world politics because Africa is in no sense extraneous to the world. The continent has in fact been dialectically linked, both shaping and being shaped by international processes and structures.”²⁵

²³ Ian Taylor & Paul Williams (eds), *África in International Politics: External Involvement on the Continent*. London: Routledge, 2004.

²⁴ Idem, página 1.

²⁵ Ian Taylor & Paul Williams, *op. cit.*, p. 1.



O mundo está, portanto, acompanhando com a máxima atenção a reinserção africana na política internacional. *Records e outlooks* vêm sendo lançados com profecias otimistas acerca das escolhas políticas e do novo perfil de desenvolvimento social que a África requer. Vê-se essa tendência desde as avaliações produzidos pelos Royal African Society do Reino Unido²⁶.

O mais recente desses documentos é o interessantíssimo trabalho, com fins estratégicos, organizado pelos colegas professores Samantha Power (da Universidade de Harvard) e Anthony Lake (da Georgetown University), em fins de 2006, ladeando o ex-secretário de Estado assistente para a África, dos Estados Unidos, Chester Crocker. Lançado em 2007 pelo afamado Council of Foreign Relations, dos Estados Unidos, nota-se perfeitamente a retomada da prioridade africana na política externa norte-americana.²⁷

More than Humanitarianism, o título da estratégia norte-americana fala por si, ao lançar as bases conceituais para a ação dos norte-americanos para a África nas próximas décadas. Pragmatismo mais do que humanitarismo, disputa por recursos minerais, ampliação da diversificação no campo da energia, cooperação com os governos democráticos e

²⁶ Seguindo a tradição dos ingleses, de revisão, a cada duas ou três décadas, de avaliação das grandes tendências em curso na África. Destaca-se, por exemplo, o balanço de 1991, já um pouco ultrapassado, mas bastante interessante pelas visões mescladas, entre otimismo e pessimismo, acerca do futuro da África quanto aquele organizado pelo Royal African Society sob os auspícios do meu mestre em Birmingham, Inglaterra, Douglas Rimmer, *op. cit.* É de Douglas Rimmer a seguinte assertiva, produzida em 1991, e de grande atualidade para o renascimento africano: “Responsible governments, competent governments, and governments limited in their agenda to what they can usefully achieve are the second requirement of a better future in África”, página 13.

²⁷ CFR, *More than Humanitarianism: A Strategic US Approach towards África*. Washington: Council on Foreign Relations, 2007.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

ocupação de espaços na luta contra o terrorismo são as linhas gerais de trabalho para os próximos 20 anos dos Estados Unidos na África. Querem disputar a partilha com as ex-metrópoles, particularmente Inglaterra e França, mas, sobretudo, querem enfrentar a potência do dragão oriental.

Nenhuma polaridade estatal foi tão hábil na elaboração estratégica para a África quanto a China do Primeiro-Ministro Li Peng, já nos fins da década de 1980 e início dos anos 1990. O marco é o dia 4 de junho de 1989, o drama da Praça da Paz Celestial e o isolamento imposto pelo Ocidente ao regime político de Pequim. Começava a conexão África-China, que tem todas as condições de ser a mais duradoura sobre todos os demais intentos de qualquer unidade estatal, mesmo dos Estados Unidos, de estabelecer bases de cooperação ativa com o renascimento africano.

A estratégia chinesa é explícita: a) exportação para a África do modelo chinês de tratamento dos temas da agenda internacional, apresentando-se como uma representante natural dos países em desenvolvimento; b) exportação de bens industriais e armas e importação de produtos primários; c) exploração de todas as fontes possíveis e necessárias de recursos minerais, estratégicos e de energia que garanta a sustentabilidade do crescimento econômico chinês. O método tático para a consecução dos objetivos é múltiplo: varia dos investimentos, empréstimos e doações à cooperação técnica e tecnológica, além de exercício de cooptação política das elites africanas. O ambiente político da cooperação abraça o econômico como parte da grande engenharia estratégica que foi elaborada, empiricamente, na base do isolamento político do regime chinês depois do evento de 4 de junho de 1989 e a solidariedade conferida por grande maioria dos governos na África, depois de serem cortejados com recursos chineses.



Foi o Primeiro-Ministro Li Peng quem coordenou toda a operação de aproximação com uma das poucas regiões do mundo que não se movera contra o massacre de jovens na China: os governos africanos. Para exemplificar, a China oferecia, em 1988, apenas US\$ 60 milhões de ajuda direta a 30 países da África, mas em 1990, depois do apoio dos governos africanos ao regime de Pequim, receberam tais países a soma de US\$ 374, para chegar aos volumes bilionários dos chineses hoje na África. Embora predominantemente econômica, a presença chinesa na África origina-se da política e seguirá tendo uma forte conotação política e estratégica. Vejam-se as palavras de Li Peng, em 12 de março de 1990, na chegada a Pequim de imensa delegação de chefes de Estados africanos:

“A nova ordem política internacional significa que todos os países são iguais, e devem respeitar os outros com relação a suas diferenças no sistema político e na ideologia. Eles (os países capitalistas do centro e as democracias ocidentais) não podem interferir os assuntos domésticos dos países em desenvolvimento, especialmente avançar poder político em nome de ‘direitos humanos, liberdade e democracia’.”²⁸.

Livros lançados recentemente dão conta da preocupação da grande parceira comercial e política da África na Europa, que é a França, além de ser a maior investidora individual no conjunto da economia africana²⁹. Tanto há preocupações na área comercial quanto na área da cooperação direta da China com regimes políticos na África que desrespeitam o

²⁸ *Apud* Ian Taylor, “The all-weather friend? Sino-African interaction in the twenty-first century” in Ian Taylor & Paul Williams, *op. cit.*, p.87.

²⁹ Adama Gaye, *Chine-Afrique: le dragon et l'autruche*. Paris: L'Harmattan, 2006; Jean-François Susbielle, *Chine-USA: la guerre programée*. Paris: Ed. Générale First, 2006, capítulo “La conquête pacifique de l'Afrique”, pp. 231-232; Armand Tenesso, *La nouvelle destine de l'Afrique*. Paris: L'Harmattan, 2006.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

capítulo dos direitos humanos. Daniela Krosiak estudou essa matéria de forma mais detalhada, com ênfase ao tema do envolvimento militar da França naquele continente³⁰.

O fato objetivo é que, desde 1990, renovando-se em 2000 com a criação do Fórum de Cooperação África-China, no qual 80 ministros de Estado africanos foram levados de Pequim à área industrial de Guandong em avião para verem o colosso do crescimento industrial chinês, passando pela segunda edição, em novembro de 2006, do Fórum de Cooperação, além da terceira visita do Presidente Hu Jintao à África em fevereiro de 2007, a China desembarcou na África de forma estrutural. É difícil andar em qualquer rua comercial de qualquer país africano que não esteja inundada por produtos chineses. Não há capital na África sem uma obra pública imponente feita com recursos chineses. Não há infra-estrutura importante de aeroportos e estradas que não tenha uma mão chinesa.

Como à época do desenvolvimentismo, fase na qual o Brasil praticava uma diplomacia cooperativa e não-confrontacionista, a China dos últimos anos buscou a África sem truculência, violência ou presunção de superioridade, traços da diplomacia européia e norte-americana. O Brasil mesmo está tentando voltar, na nova quadra histórica do início do século XXI, como demonstram as prioridades da diplomacia de Amorim³¹.

³⁰ Daniela Krosiak, *France's policy towards África* In: Ian Taylor and Paul Williams, *op. cit.*, pp. 61-82.

³¹ Ver o início de avaliação desse movimento do Brasil em artigo relativo à conferência que preparei para evento anterior organizado pelo Ministério das Relações Exteriores: José Flávio Sombra Saraiva, *Moçambique em retrato 3x4: Uma pequena brecha para a política africana do Brasil*. Em: Seminário Preparatório “África”, para a II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 2 de março de 2007.



Em síntese, há uma África em crescente internacionalização e nada marginal. Ela está no centro de uma concorrência fortíssima de interesses e interessados de todas as partes do globo. Se os investimentos externos diretos crescem de forma consistente, oriundos tanto das grandes empresas financeiras e produtivas, é também verdade que esses investimentos estão dirigidos por certa lógica de ocupação territorial e estratégica da África por grandes potências, instituições multilaterais e influentes grupos econômicos globais ancorados em bases estatais. Nesse aspecto, o futuro estratégico do continente africano está sendo traçado de fora para dentro.

À GUIA DE CONCLUSÃO: A ÁFRICA PARA OS AFRICANOS

Mas não se traça o futuro da África apenas de fora para dentro. Os africanos estão reivindicando e construindo autonomia decisória. Buscam soluções nacionais para seus desafios na área social e da cidadania. O controle do Estado e sua orientação para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável são a boa novidade no continente.

Tornaram-se os líderes africanos refratários à noção de “fim do Estado” e de “governança global”, vendidas para a África como solução mágica nos tempos de encantamento liberal generalizado, embora em menor grau do que se passou na América Latina nos anos 1990³². Querem falar de transição de modelo para uma forma mais logística de construção do desenvolvimento, com democracia e mais inclusão social. Passaram a

³² Ver, nesse aspecto, a proposição conceitual de Amado Luiz Cervo relativa à noção de Estado logístico, recentemente apresentado no seu novo livro: Amado L. Cervo, *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, parte I: “Conceitos, transição e paradigmas”, pp. 7-91.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

operar em novas bases conceituais no pós-Guerra Fria e ante a crise geral do internacionalismo liberal.

O encerramento do grande ciclo dos conflitos abertos e militarizados internos é exemplo dessa vontade política nova de renascer e orientar as energias para projetos mais produtivos. Engajaram-se nos programas voltados para as metas do milênio e querem modificar os indicadores sociais previstos para serem alcançados em 2015. Mas o querem fazer a partir de suas realidades e possibilidades, em parceria horizontal e não mais vertical, com os velhos e novos parceiros da África.

Administrar, de dentro para fora, as ambições internacionais geradas pela “nova partilha africana”, posta em marcha pelos planos estratégicos chineses e norte-americanos, mas, em alguma medida, do Brasil também, exigirá dos africanos uma noção de domesticação, pela via do fortalecimento do Estado democrático e da responsabilidade fiscal e macroeconômica mais ampla, das tendência malévolas que caminham juntas com a ambição política dos Estados fortes que se organizaram para a nova corrida para a África.

Há, nesse sentido, um ambiente mais positivo. A mais importante iniciativa nesse sentido, emblemática da autoconfiança que se espalha no seio da inteligência política do continente, foi o lançamento da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), em 2001. Ao reivindicarem a capacidade de construção do seu futuro, as lideranças africanas estão atraindo para si a responsabilidade de superação do grau marginal de inserção ao qual o Continente foi submetido na década de 1990. Buscar um lugar mais ativo, menos subsidiário na globalização



assimétrica atual, é o argumento central do contorno do desenho estratégico que a NEPAD significa.

A NEPAD não foi feita de fora para dentro da África. Nem é onírico como o Plano de Lagos, de 1980, ou limitado, como o Programa Africano de Recuperação Econômica, de 1986. A NEPAD tem caráter inédito, abrangente, social e cidadão, como o Plano Marshall foi para a reedificação da Europa depois da guerra. A metáfora é útil, pois NEPAD significa “African leadership and African ownership”.

O texto de lançamento fala por si, ao situar a plataforma conceitual no qual a NEPAD poderá florescer:

“A África pós-colonial herdou Estados fracos e economia disfuncionais que foram agravados ainda por uma liderança fraca, pela corrupção e má-governança em muitos países. Esses dois fatores, conjugados às divisões causadas pela Guerra Fria, minaram o desenvolvimento de governos responsáveis em todo o continente.”³³

O reconhecimento de que o Estado tem um papel central no desempenho do crescimento, no desenvolvimento sustentável e na implantação de programas de redução de pobreza, anotados pelos chefes de Estado na África de 2001, é ainda um sonho. Mas a dimensão utópica das novas vontades expressadas pelos africanos move a vida deles para uma nova agenda política da qual a África não poderá mais se afastar.

O Brasil, que se lança novamente para a África, por meio dos movimentos dinâmicos de sua política exterior e de uma pauta comercial

³³ NEPAD, documento oficial de lançamento, 2001, parágrafo 22.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de produtos diversificados e que evolui percentualmente para já representar cerca de 6% das trocas internacionais do Brasil, tem possibilidades importantes de ocupar a brecha africana. Aproveitar a dinâmica do renascimento africano e da autoconfiança que emerge lá para propor diálogo de interesses mútuos e valores abrangentes para a nova geografia política internacional é agenda convidativa para a fronteira atlântica do Brasil. Otimismo cauteloso deve guiar o Brasil, pois há sempre chance, aqui como na África, de reverter o ciclo de retração e desespero em favor do avanço cidadão e da esperança de uma África muito melhor ao final do século XXI.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

AMÉRICA DO SUL





A América do Sul: Um Novo Espaço em Construção

Darc Costa

Nós, o Brasil – somos a América portuguesa posta diante de uma dualidade clara que contrapõe a América espanhola à América inglesa, – dualidade que já existia desde o continente europeu. O processo de colonização espanhola na América sempre foi contestado pelos ingleses, e nós, colonização portuguesa, como terceiros interessados, acompanhamos esta contestação à época da colônia.

Quando ocorreu a independência nas Américas, a contraposição entre a América inglesa e a América espanhola manteve-se por inteiro. Por trás do imaginário inglês, há uma visão pragmática e muito realista, muito bem colocada nas obras de Shakespeare; enquanto que o imaginário espanhol está baseado numa visão sonhadora, não pragmática, construtiva de mundos imaginários, como aparece claramente na obras de Cervantes. Nós somos a América Portuguesa, e, como tal, continuamos sendo um terceiro interessado.

Basicamente, o que aconteceu é que fizemos nossa primeira opção pela visão inglesa, pela doutrina anglo-saxônica na América, logo após a independência, em 1823: a Doutrina Monroe, que para nós, naquele momento, era interessante. Fizemos a opção a este discurso porque estávamos isolados, cercados por um cordão de isolamento hispânico desde o tratado de Santo Ildefonso, e víamos na Europa, após o Congresso de Viena, a possibilidade de um processo de recolonização.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Esquecíamos o sonho espanhol, a utopia de Bolívar, a visão de uma união dos povos ibéricos da América, algo que também se perdia na repartição da América espanhola. Até vinte anos atrás, nós estávamos afinados com a Doutrina Monroe. Será que neste momento da história, como terceiros interessados, ou seja, como América portuguesa, não nos cabe mudar de posição, pendular e reconstruir o sonho de Bolívar, ou seja, buscar uma integração dos países de origem ibérica na América?

A resposta é sim, já está dada. E passa, obrigatoriamente, por um processo de cooperação sul-americana, indispensável para a integração dos países da América do Sul. Arquitetar e implementar este processo deve representar nossa maior prioridade em termos de relações internacionais; a cooperação sul-americana é o caminho para a inserção internacional do Brasil. Esta conclusão não é autônoma nem empírica, e não é feita de forma isolada; é fruto de uma reflexão mais profunda que passa por uma avaliação dos atuais mundos político e econômico, e das nossas vulnerabilidades perante os demais países. O Mercosul é uma resposta que nós pudemos dar a algumas dessas vulnerabilidades, mas uma resposta inicial que se insere na nossa concepção estratégica. E qual é a nossa concepção estratégica? Seu preâmbulo está no parágrafo único do artigo quarto da Constituição Federal do Brasil: “A República Federativa do Brasil buscará integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Nesse artigo, nosso objetivo central será o de reafirmar esta concepção e sua viabilidade, mediante a proposta já adotada de escaloná-la, passando previamente pela cooperação sul-americana.



Do ponto de vista geográfico, grosso modo, à América do Sul pode ser conferida a categoria de maior continente do hemisfério sul. Tendo forma triangular, a área mais larga do continente se concentra na zona equatorial terrestre, estreitando-se, ao atingir a faixa temperada, para afunilar-se no vértice meridional, na frente polar antártica. Nas baixas latitudes, notadamente dos países banhados pelo Pacífico, a população deu preferência às zonas andinas para evitar as temperaturas mais quentes. Em contrapartida, nos países banhados pelo Atlântico, estando em contacto com a América do Norte/Europa/África, seus principais centros demográficos estão no litoral. Tal situação gerou a oposição entre as duas vertentes oceânicas.

- a do Pacífico, “mar solitário”, de navegação extensiva, com feixes de circulação bem mais regional;
- a do Atlântico de navegação intensiva com feixe de circulação intercontinental.

Quer pela oposição das duas vertentes oceânicas, quer pela existência das zonas excludentes, implantaram-se áreas geopolíticas neutras, que por sua posição no *hinterland*, predispueram os países sul-americanos a uma dissociação econômica, vivendo de costas uns para os outros.

Agora, pensemos o mapa do mundo. Verificamos que o Brasil, naturalmente por seu posicionamento geográfico, e a América do Sul, também por questões geográficas, estão afastados das rotas internacionais do comércio. O Brasil e toda a América do Sul têm uma desvantagem operacional com relação ao comércio mundial, porque estas rotas atuam no hemisfério Norte e envolvem, basicamente, a parte norte do



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Hemisfério Ocidental, a Europa e a Ásia. Deste modo, o comércio da América do Sul é um personagem marginal do comércio mundial – o que pode ser um problema, mas, também, uma solução. Por que afirmamos isto? Revendo a história, concluímos que foram sempre os periféricos de seu tempo que conquistaram o centro, como, por exemplo, Portugal e Espanha, no século XVI, a Inglaterra no século XVIII e os Estados Unidos no século XX.

Contudo, sob o ponto de vista de localização geográfica na América do Sul, nada é mais competitivo que os seus próprios países, e nesse contexto, o Brasil é ímpar no continente sul-americano. Ele tem limites com quase todos os demais Estados nacionais, apenas o Chile e o Equador fazem a exceção. Isto o coloca em uma posição privilegiada, como articulador da integração desse vasto território que é a América do Sul. Deste modo, a posição geográfica dos países do Mercosul, e em especial do Brasil, em decorrência de sua periferia, os coloca em uma situação singular, pois em relação às rotas do comércio mundial, fomenta, em um primeiro momento, uma integração, como uma subpolarização, com características evidentes para uma futura e expressiva polarização.

É importante entender que, no mundo de hoje, o termo polarização significa ou expressa o fenômeno econômico determinante e não a globalização – na verdade, o processo em curso é de polarização. Porque ele se polariza cada vez mais econômica-política-tecnológica e fisicamente em torno da Alemanha, do Japão e dos Estados Unidos. A título de exemplo desta polarização temos a concentração empresarial: se nós pegarmos as 500 maiores empresas veremos que 240 são americanas, 120 são japonesas, e, das restantes, 80 são alemães.



Indubitavelmente, é relevante o fato de que a América do Sul seja um território onde estão inseridos os maiores recursos estratégicos do mundo. No século XXI, os estrategistas estabelecem a existência de dois novos grandes problemas para a humanidade: as crescentes necessidades de alimento e de água doce. Focando o problema da alimentação na questão agrícola, verificamos que a América do Sul tem 40% de sua área agricultável, ou seja, algo em torno de 7.128.000 km², enquanto que a Europa Ocidental, apesar de ter 44% de área agricultável, o seu território é um quinto do território da América Sul, ou seja, uma área de pouco mais de 3.500.000 km². Os Estados Unidos só têm 27% de área agricultável. Na Europa Oriental, Rússia e na Ásia, também são poucas as áreas agricultáveis.

Com relação à água, verificamos que ela está se tornando, cada vez mais, um problema crítico no mundo. Hoje, a América do Sul tem uma dotação *per capita* de água de cerca de 28.000 litros por dia, enquanto a Europa e os EUA têm, respectivamente, quatro e sete mil. Em síntese, temos na América do Sul uma grande parcela da área agricultável disponível e ainda não utilizada do planeta, concluindo que existe um amplo potencial e disponibilidade de recursos agrícolas e de água.

Vamos estender um pouco esta avaliação sobre os recursos da América do Sul e provar que ela é auto-suficiente em termos de produção de alimentos. Isto se dá tanto pelo trigo da Argentina, como pela carne: do Uruguai, da Argentina e do Brasil; como pelo peixe da Costa do Pacífico: do Peru, do Chile, etc. A América do Sul é auto-suficiente tanto em leite e seus derivados quanto em frutas e verduras.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

A América do Sul é auto-suficiente em termos de energia, principalmente de petróleo; só a Venezuela tem reservas três vezes superiores às dos Estados Unidos. Onde nós temos dificuldades é no carvão, mas isto se deve ao fato de que ele ainda não foi suficientemente prospectado, e mesmo as reservas que existem, especialmente na Colômbia, não estão sendo exploradas.

Em minerais, tanto em ferro, como em cobre, em bauxita, em manganês, e outros, a América do Sul também é auto-suficiente. A mesma coisa se dá com o titânio e com o tungstênio. Somos os maiores detentores de terras raras, onde se encontram as grandes reservas de minerais estratégicos; temos rocha fosfórica, mas não estamos explorando. Outro problema é o potássio, que mereceria melhor pesquisa e prospecção.

A América do Sul detém grande parcela de minerais do planeta; possui mais reservas que a África, a Ásia e a América do Norte, e a este potencial natural agrega-se outro, o biogenético. É na biodiversidade que a América do Sul tem outro grande trunfo, pois no subcontinente sul-americano, que também ainda não está adequadamente explorado, estão hoje mais de 60% das espécies animais e vegetais conhecidas.

Contudo, recurso natural não é mais a base sobre a qual se processa a acumulação de capital. Desde o século XVIII, é na indústria que se processa esta acumulação, seja pela repetição dos processos produtivos, seja pela inovação – indústria é o motor do desenvolvimento. Apresentaremos, a seguir, a base industrial e a possibilidade de uma ação industrial na América do Sul. A produção de aço é o melhor termômetro da atividade industrial: em 1995, na Argentina, ela foi de



95 toneladas *per capita*, e, no Brasil, de 196 toneladas *per capita*; de fato, muito pouco, se comparado ao Japão, com um índice de 951 toneladas, à Alemanha com 622 e aos Estados Unidos com 447 toneladas *per capita*. O mesmo se dá para os demais insumos básicos: cimento, produtos petroquímicos, etc., e aos bens de consumo duráveis, por exemplo, os refrigeradores, televisores, etc.

Aliás, o mercado potencial latente de bens industriais na América do Sul, é um enorme patrimônio da região. Sua população, em função da baixa renda média *per capita*, ainda não tem atendida sua demanda potencial desses bens industriais, além de representar um mercado crescente demograficamente. A maioria dos lares americanos e europeus tem mais de um refrigerador, já a maioria dos lares bolivianos não tem sequer um; 30% da população brasileira ainda não desfruta da energia elétrica. Existe, portanto, um mercado muito grande a ser atendido na América do Sul, que demanda a expansão do parque industrial de seus países.

Industrializar no bom sentido, criando-se atividades subsidiárias, integrando-se processos industriais, evitando-se transferir plantas importadoras, algo que só aumenta sua dependência. Industrializar é também garantir à população que habita o território onde se dá este processo, a possibilidade de acesso aos bens físicos produzidos.

Ainda analisando a atividade industrial, é importante notar a baixa capacidade de alguns países da América do Sul em produzir bens de capital. Comparando, com dados da década de 90, a produção de máquinas operatrizes de Brasil, Argentina e México, com a de Coréia do Sul, Itália, Japão e Alemanha, verificamos, por exemplo, que a



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Alemanha produz cinquenta vezes mais equipamentos por habitante do que estes países da América do Sul. A Coréia do Sul, nesta mesma época, já produzia seis vezes mais, a Itália dezoito e o Japão trinta vezes mais que o Brasil. Incrementar a atividade industrial desses países para produzir estas máquinas operatrizes é de fundamental importância para o processo de desenvolvimento industrial. O parque industrial brasileiro está, nas últimas décadas, em processo de sucateamento. Ainda assim, o Brasil tem capacidade de suportar 75% das suas necessidades e isto corresponde a 50% das necessidades da América do Sul. Assim, torna-se necessário fomentar a produção industrial em toda o Continente, com ênfase para estas indústrias de base.

Quanto aos insumos básicos cimento, aço e as fibras sintéticas, a avaliação geral é que a América do Sul tem um elevado grau de auto-suficiência nestes produtos; aqui é possível se fazer de tudo, se necessário for. Ser autárquico é que não é aconselhável. Isto porque este é um subcontinente muito bem dotado.

Analisando rapidamente o problema da agricultura na América do Sul, verificamos que os dados da produtividade agrícola da Argentina, por exemplo, que tem um dos melhores solos do planeta – indubitavelmente, é bom lembrar que toda a fertilidade do planalto brasileiro, ao longo de milênios, correu para a Mesopotâmia da Argentina – ainda assim, o rendimento por hectare da agricultura argentina é muito menor que o dos Estados Unidos, ou da Europa Ocidental. Como se explica isso? Primeiro, o número de tratores agrícolas utilizados na Argentina é muitíssimo menor que o dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, e depois, o baixo uso de insumos modernos: defensivos e fertilizantes.



Está claro que a agricultura praticada na América do Sul é profundamente atrasada, comparando-se com o parâmetro capitalista. Mas, entendemos que é possível se fazer um grande avanço com a modernização deste setor. Por exemplo, um fator importante é o pouco espaço relativo ocupado pelas áreas agrícolas. Existem grandes possibilidades de se incorporar novas áreas agricultáveis ao processo produtivo nos próximos anos e até o ano 2020, aumentando, fantasticamente, a produção de alimentos. Condição ímpar no mundo.

Contudo, a integração de todos estes recursos somente se dará com uma efetiva cooperação entre todos os países do continente sul-americano, mediante uma ação voltada para o desenvolvimento planejado, considerada as vantagens comparativas de cada país e o estabelecimento de uma infra-estrutura viária e energética que atenda internamente ao continente, corrigindo o status atual em que os países vivem de costas um para o outro, ou seja, com o Peru voltado para o Pacífico, o Brasil para o Atlântico e a Venezuela para o Caribe.

A oferta de infra-estrutura deve preceder a sua demanda para evitar gargalos e para induzir o desenvolvimento. A prioridade para um projeto de implantação dessa infra-estrutura deve se concentrar em três grandes áreas:

1. Sistema viário, abrangendo todas as possibilidades: redes ferroviárias e rodoviárias, fluvial e marítima, além do aéreo, e as interconexões eficientes entre elas e o apoio efetivo de terminais de cargas e descargas. A otimização dos custos de transporte representará um espetacular avanço para a efetiva integração regional.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

2. Sistema energético, compreendendo as grandes obras hidráulicas. Não há outro continente que tenha o potencial hidráulico da América do Sul.
3. Sistema de comunicações integrado, que interligue todo o Continente.

Enfatizando a importância do sistema de transporte, focamos a necessidade de se repensar o setor naval e se remontar e especializar o sistema portuário, valorizando o modal hidroviário, inclusive. O sistema portuário da América do Sul deveria contemplar dois super-portos que integrariam o Continente ao mundo: um em Sepetiba, aqui no Atlântico, e outro em Arica, no Pacífico, ou em outro porto na costa oeste, integrando o sistema do Pacífico. Cada equipamento desses se comportaria como um ponto de acumulação e de distribuição da carga. Neste século XXI, a ligação terrestre de nosso Atlântico com o Pacífico será de fundamental importância para o sucesso de nossa concepção estratégica.

Outro ponto fundamental para a questão do modal hidroviário é a integração das principais bacias do subcontinente sul-americano. No mundo, nenhum subcontinente tem a possibilidade de desenvolver um sistema interior de distribuição de cargas, como a América do Sul; isso precisa ser aproveitado, haja vista os baixos custos relativos do transporte sobre a água. Contudo, esse sistema demanda uma série de grandes obras hidráulicas, incluindo a expansão do antigo canal do Panamá, bem como a construção de um novo. A ligação da bacia do Orenoco com a bacia Amazônica, e desta com a bacia da Prata, também são fundamentais.

Outro exemplo de obra hidráulica de grande porte a ser realizada é a transposição de bacias, para resolver definitivamente a questão da



falta de água no semi-árido da região nordeste do Brasil. Temos inúmeras outras, como o canal de Jacuí e o prolongamento da hidrovia do Tietê, mediante a construção de uma série de novas eclusas; são outras possibilidades de obras hidráulicas importantes no Brasil. Em outros países da América do Sul, temos o canal de Bermejo, um grande projeto de integração na bacia da Prata, que fará a ligação de parte da Argentina com grande parcela do território da Bolívia, possibilitando o aproveitamento agrícola mediante o uso da irrigação ou da construção de túneis transandinos, destinados a levar água à costa árida peruana.

Com relação às ferrovias, a situação atual do sistema ferroviário sul-americano é péssima, principalmente pela existência de uma variedade irracional e inadequada de bitolas, o que representa um grave problema para a integração. Só no Brasil temos seis bitolas diferentes e nos demais países não se consegue uma rede com uma mesma bitola. A montagem desse sistema, no passado, foi todo articulado visando atender aos interesses dos exploradores e financistas britânicos, sem qualquer responsabilidade e mesmo interesse com a integração de espaços no Continente, e que visava apenas a retirada de nossos produtos do centro do território e colocá-los na costa para embarcá-los a outros espaços do mundo.

Temos que desenvolver uma proposta de reestruturação, e, dentre outras ações, sugerimos a criação de um corredor de alta velocidade, com dupla linha, ligando Santiago do Chile ao Rio de Janeiro, passando por Buenos Aires e São Paulo. Precisamos construir cerca de 60 mil quilômetros de novas ferrovias até 2020, para que, verdadeiramente, não se perca o trem desta história. Para cargas de alto volume, com mais de 600 km de distância, o melhor transporte ainda é o ferroviário no interior do Continente.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Esta grave deficiência estrutural nos leva a ter que conviver com o transporte terrestre por rodovia, pagando custos elevados – mais da metade do transporte de cargas na região é feito pelo modal rodoviário. Por isso, ainda teremos que projetar novas rodovias concentradoras na América do Sul, de quatro ou cinco pistas, que poderiam ser construídas às margens das novas ferrovias a serem construídas e um amplo sistema de rodovias alimentadoras.

Toda esta infra-estrutura tem que ser vista como um só conjunto. Não devemos fazer uma rodovia sem a complementação de um sistema de distribuição de energia e de telecomunicações temos que agregar e integrar estes sistemas.

O ser humano sempre buscou se aproveitar da natureza e isto se tornou muito mais fácil quando ele conseguiu criar outras formas de energia que não às dos seus próprios músculos. Desenvolvimento é energia consumida, assim como energia criada é desenvolvimento. Como simples exemplo, temos que o Japão e a Alemanha apresentam um consumo de energia por habitante muitíssimo maior que o da América do Sul, ou seja, que a densidade de energia por quilômetro quadrado é muito maior, o que demonstra e explica claramente, o porquê dos padrões de vida dos países centrais.

Dentro dessa questão, é fundamental analisarmos também a vantagem comparativa do custo de investimento em energia elétrica na América do Sul, onde prevalece o potencial hidrelétrico, em função da disponibilidade dos recursos hídricos e de seu baixo custo de aproveitamento, vis a vis, outras formas de gerar energia. É óbvio que existe um custo crescente de aproveitamento de energia hidrelétrica.



Nessa questão da geração de energia, destacamos, também, o aproveitamento hidrelétrico ainda disponível na bacia da Prata, com a possibilidade de uma série de represamentos que, somados, são capazes de gerar energia em montante superior ao que vem sendo gerado em Itaipu, além do gigantesco potencial andino e amazônico de aproveitamentos hidrelétricos, que precisamos tornar realidade.

Vale mencionar que, em algumas situações, existem projeções que também comprovam uma clara vantagem de custos para a geração de energia termoeletrica na América do Sul.

É importante observarmos que o gás tem se tornado cada vez mais valioso, com participação crescente na matriz energética mundial, podendo vir a ser a mais importante e estratégica fonte de energia em 40 e 50 anos, quando as reservas de petróleo ficarem escassas – certamente será uma das mais importantes fontes de energia do futuro. É preciso lembrar que, hoje, a América do Sul explora incipientemente a energia do gás, enquanto a Europa e os EUA possuem enormes redes de gasodutos alimentando seus centros consumidores.

Dentro desse contexto, o projeto do Gasoduto Venezuela-Brasil-Argentina, o chamado Gasoduto do Sul, foi concebido, inicialmente, a partir da constatação da crise energética que ameaça o Cone Sul nos próximos dez anos, devido a avaliação de que as reservas de gás da Argentina já estão esgotando; e de outro lado, a existência de imensas reservas inexploradas na Venezuela. O levantamento de mercado leva à conclusão da necessidade de oferta adicional de volumes significativos de gás natural, tanto para o Brasil como para a Argentina, Uruguai e Chile, que poderá ser atendida pela Venezuela. Será uma grande obra



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de engenharia, (maior do que a obra de Itaipu – maior hidrelétrica do mundo).

O Gasoduto Venezuela-Brasil-Argentina representará a maior obra de integração física na América do Sul, especialmente entre os quatro países beneficiários, (contando o Uruguai, apesar de não ter participado do memorando recentemente assinado). Este projeto ainda possibilita a construção de um anel energético sul-americano, prolongando-se por Chile, Bolívia, Peru, (permitindo levar gás a todo o território peruano), Equador e Colômbia, aproveitando, ao longo do seu traçado, as reservas de gás existentes.

Efetivamente, será a maior obra em prol da integração e do desenvolvimento regional. Aumentará a capacidade energética sul-americana, proporcionando sua independência e liberdade das restrições no setor, criando condições para alavancar sua capacidade de realizar novos projetos industriais, e, conseqüentemente, fortalecer sua capacidade competitiva. Este acréscimo da oferta de energia permitirá, também, a esses países, absorver o déficit do balanço de oferta e demanda de derivados de petróleo, já a partir da próxima década.

A integração dos recursos energéticos sul-americanos deverá promover a auto-suficiência e independência em relação a este setor estratégico e de crescente carência mundial, fortalecendo a posição política e econômica da região no concerto das nações, gerando sinergias e benefícios ao desenvolvimento do subcontinente.

Ressaltamos, ainda, que é relevante, também, a possibilidade concreta de que a energia nuclear se torne extremamente competitiva



até o ano de 2020, o que nos leva a ter que continuar pensando também nessa fonte de energia.

Ao tratarmos da infra-estrutura de comunicações, é fundamental falarmos em educação. Não há exemplo melhor de progresso na educação que a utilização de computadores, fato que, também, cada vez mais está diretamente ligado às comunicações – a analogia é clara, a correlação é evidente, o que permite interligar as duas questões. Hoje, sem redes de comunicação e processamento, os procedimentos educacionais ficam muito limitados, restringindo, conseqüentemente, o crescimento da utilização de computadores.

Existe um potencial enorme para a utilização de microcomputadores, de fibras óticas, de satélites, de torres de microondas, etc. Na América do Sul, o volume de vendas anual de computadores, nestes dez últimos anos, chega a ser espantoso, demonstrando ter o maior crescimento relativo mundial na utilização desses equipamentos.

Outra condição, importante também, é a composição interna da força de trabalho, que precisa ser alterada. Torna-se necessário liberar, gradualmente, a força de trabalho que aparece no campo pela utilização intensiva de maquinário, primordialmente no início, para o setor industrial, que mais adiante vai se transferir para o setor de serviços. Entendemos como verdadeira a idéia de que o setor de serviços é gerador de empregos sim, mas não há nada mais falso de que a construção da riqueza decorre diretamente dele. O gerador de riqueza sempre será a produção de bens físicos. A riqueza não surge com turismo, nem com parques temáticos; eles podem até resultar dela.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

O que é relevante é sempre ter mão-de-obra capacitada e integrada ao processo produtivo, gerando riquezas. Entendemos que devemos promover uma alteração da composição interna da força de trabalho, com um incremento do número de operários produtivos até alcançarmos, pelo menos, 50% do total empregado, que é a proporção que têm, por exemplo, a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos. E esse contingente de operários produtivos deve se concentrar na produção de bens de capital, principalmente na área de produção de máquinas e ferramentas. Outra referência importante é que 5% da população economicamente ativa (PEA) seja empregada no campo tecnológico: como cientista, técnico ou engenheiros, pesquisadores, etc. Este é o caminho do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Para se financiar uma infra-estrutura e desenvolver uma força de trabalho, gerando mercado para a produção industrial, é requerido um território que possua uma densidade demográfica mínima – isto é uma pré-condição. Para se desenvolver um mercado, em termos industriais modernos, tem que existir uma ampla base espacial, com uma densidade mínima que estimamos em 50 habitantes /km².

Este é outro tema fundamental nesse projeto: a polêmica questão relativa ao crescimento demográfico na América do Sul. Diferentemente do que se diz, o território sul-americano tem enormes vazios demográficos em várias regiões, como, por exemplo, o Uruguai, que tem apenas três milhões de pessoas, e destes, dois milhões moram em Montevideú. Na Patagônia, temos a mesma situação, assim como em toda a região amazônica, entre outras, contrastando com o que vemos nos arredores do Rio de Janeiro e São Paulo, que são super povoados. Infelizmente, a excessiva taxa de crescimento demográfico e o grande



êxodo do campo para os centros urbanos, principalmente litorâneos, ocorrida na América do Sul durante o século XX, representam o principal problema deste século e o desafio maior para a formulação de um plano de desenvolvimento integrado para a região.

Avançamos numa concepção estratégica que determina, em primeiro lugar, que na América do Sul se cresça a população total – essa idéia de que a população tem que se estabilizar choca-se frontalmente com a nossa assertiva de que é necessário dar combate aos espaços vazios; em segundo, defende que a população economicamente ativa deve se estabilizar em um mínimo de quarenta por cento da população total, e que, portanto, se busque um projeto que dê emprego para a mão-de-obra disponível. A tese da simples importação de tecnologia é perigosa e desempregadora; temos que expandir a economia visando promover o ciclo virtuoso da absorção de toda a mão-de-obra existente (crescimento do mercado), que gera a competição, que gera especialização e que leva ao progresso tecnológico.

Agora, é evidente que para que isto se concretize temos que mudar a estrutura educacional de nossos países. Precisamos formar uma população continental educada dentro de novos padrões tecnológicos, consciente da importância vital da integração regional e da imperiosa necessidade de se buscar o desenvolvimento. A América do Sul tem as piores taxas de educação do mundo, excetuando-se a África. Praticamente em todo o Continente, os programas de educação de primeiro e de segundo grau seguem a mesma pseudo-educação que é aplicada no Brasil. Há um número excessivo de estudantes em sala de aula; seria até ridículo se fossemos comparar estudantes americanos, alemães, japoneses com os seus equivalentes sul-americanos. Sem falar no grande problema da



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

capacitação deficiente dos professores, o uso de material antiquado, principalmente, no campo de educação científica, e, por último, o que nos parece ser o maior empecilho: as condições gerais de pobreza em que vive grande parte de nossos jovens.

Outro problema que pretendemos tangenciar é a questão da educação superior na América do Sul. Temos um contingente estimado em 40 milhões de adolescentes entre 15/16 anos; desses, o número de matriculados entre o quarto e o sétimo ano é de 19 milhões, ou seja, apenas 48% dos adolescentes estão fazendo o segundo grau. Se olharmos para o ensino superior, estas taxas ainda caem mais. Se atentarmos para a especialização, na faixa etária compreendida entre 22 a 24 anos, encontramos só dois e meio por cento fazendo alguma pós-graduação.

Ao comparamos estes dados com os dados americanos, alemães e japoneses, verificamos que estamos preparando uma mão-de-obra incapacitada de levar adiante qualquer tipo de competição profissional. Outro fato gravíssimo aparece quando comparamos o número dos matriculados em ciências naturais e em engenharia. Quantos estudantes têm sido formados em atividades técnicas em nossos países, por milhão de habitantes, comparados com os da Alemanha, da China, da Coréia do Sul, dos Estados Unidos e do Japão? Fica evidente o motivo da grande deficiência da nossa capacitação tecnológica, resultante do retrógrado sistema educacional da América do Sul.

Vemos, deste modo, que a América do Sul, hoje, é marginal, periférica, fornecedora de matéria-prima e com uma base industrial e tecnológica muito incipiente. É fundamental uma profunda modificação dos padrões de produção e de produtividade, mediante uma adequada



escolha das combinações dos processos produtivos, que proporcione uma grande demanda de empregos para atender, anualmente, a grandes massas de jovens que procuram ingressar no mercado de trabalho. Para se atingir isso, é claro que se deve buscar a criação de um mercado comum, envolvido por um sistema aduaneiro protecionista, que garanta o máximo desenvolvimento das indústrias locais, necessárias às atividades regionais.

Então, além da construção de grandes obras de infra-estrutura destinadas à integração física da região, devemos pensar na criação de um sistema de crédito voltado para o seu desenvolvimento e na adoção de uma moeda única. Contudo, isto só será possível se o Brasil tomar a tarefa de liderar o processo de cooperação na América do Sul e investir, principalmente, no financiamento da construção da infra-estrutura física do subcontinente.

Para tanto, o Brasil conta com o maior dos ativos: o seu povo. O povo brasileiro é provido das mágicas necessárias para a condução desse processo, e as mais relevantes lhe são exclusivas e possibilitarão acompanhar o Brasil nesta construção. Outros povos da região também as possuem, contudo, só o povo brasileiro as tem todas conjugadas, são elas:

- a mágica da antropofagia – a propriedade que possuímos de nos apropriar de qualquer manifestação cultural exógena, transformando-as em coisas positivas;
- a mágica do passado comum – a característica que detemos de ver o estrangeiro presente como se fosse eu entre nós e não um tu entre nós;
- a mágica da mestiçagem – a propriedade de termos diferentes graus de morenidade;



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

- a mágica do sincretismo – a perfeita convivência religiosa, algo que no mundo não tem a dimensão que encontramos no Brasil;
- a mágica dos trópicos – a construção de uma civilização pela cooptação daquilo que a natureza tem de mais pujante e agressivo: os trópicos;
- a mágica da tolerância – expressada na cordialidade, na subserviência, na humildade, e, até mesmo, na impotência. Tolerância exclusiva com o diferente, com o estranho, com o incomum, com o inusitado;
- a mágica da transcendência – capacidade de pairar sobre todas as outras mágicas, unificando-as em uma só, criando delas um idealismo para além do subjetivo, que transpõe a alteridade posta na dialética, sendo um aceite a tudo e a todos.

Felizmente, verificamos que a postura do Brasil, em suas relações com os demais países da América do Sul, apresenta sensíveis mudanças desde o início do governo Lula, explicitado na prioridade de suas relações diplomáticas e econômicas, abandonando a simples retórica e a visão economicista praticadas pelo governo anterior. Resultados concretos e positivos podem ser evidenciados, entre outros parâmetros, pela análise do desempenho comercial dos três primeiros anos desta política.

Verificamos que já no primeiro ano, em 2002, este fluxo de comércio com os principais países sul-americanos representou 14,10% do seu movimento de comércio total, evoluindo para 16,5% em 2005. Embora, em 2002, o saldo comercial do Brasil com estes países da região tenha ficado deficitário em cerca de US\$ 200 milhões – exportações de US\$ 7,4 bilhões contra importações de US\$ 7,6 bilhões, aproximadamente. No entanto, devido ao crescimento das exportações



nos anos seguintes, este resultado comercial evoluiu para um superávit que alcançou US\$ 8,6 bilhões em 2005.

De fato, entre 2002 e 2005, o fluxo de comércio do Brasil com os principais países da América do Sul cresceu 71,66% neste período, passando de US\$ 15 bilhões em 2002 para US\$ 26 bilhões em 2005 – enquanto que no mesmo período, com os demais países do mundo, cresceu apenas 46,64%.

Em 2002 o Brasil exportou US\$ 60,4 bilhões, dos quais 12,3% das exportações tiveram como destino países sul-americanos, e entre 2002 e 2005 esse percentual passou de 12,3% para 17,9%. Enquanto isso, em 2002, o país importou US\$ 47,2 bilhões, sendo US\$ 7,6 bilhões de países sul-americanos, ou seja, 16,10% das importações, mas esta proporção caiu para 14,3% em 2005.

É importante ressaltar que o Brasil é, crescentemente, um exportador de bens manufaturados de maior intensidade tecnológica e valor agregado e importador de commodities primário na América do Sul. No entanto, em relação ao seu comércio com o mundo, a posição do Brasil tem sido justamente inversa – de importador de manufaturados de maior intensidade tecnológica e valor agregado e exportador de commodities. Neste mesmo período estudado, temos que as exportações de máquinas e equipamentos do Brasil para a América do Sul cresceram 304,15% e que materiais de transporte tiveram aumento de 288%.

Assim, apontamos o caminho da integração regional sul-americana como mais benéfico à produção e ao comércio brasileiro, favorecendo objetivos não somente econômicos, mas, também, político-estratégicos.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Neste sentido, é preciso pensar em uma integração cooperativa, promovendo a industrialização em todos os países, ampliando os mercados para intercâmbios recíprocos, que gerem sinergia e desenvolvimento para todas as camadas sociais.

Em síntese, precisamos ter um projeto de desenvolvimento econômico na América do Sul que, efetivamente, promova a integração de todos os seus países, formando um novo megaestado que garanta a sua inserção no mundo, dentro de outro contexto. E isto só será possível quando tivermos condição de montar uma expressiva base de infraestrutura.

Não temos dúvida de que a solução para as questões sociais e econômicas da América do Sul é a mesma solução das questões sociais e econômicas do Brasil. O nosso projeto nacional passa por uma integração regional bem sucedida na América do Sul.

As Políticas Neoliberais e a Crise na América do Sul

Luiz Alberto Moniz Bandeira*

No início dos anos 90, o Institute for International Economics¹ promoveu uma conferência, para a qual convidou economistas de oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia – com o objetivo de formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para a superação da grave crise que acometia toda a América Latina. O economista inglês radicado nos Estados Unidos, John Williamson, apresentou, então, um documento, com dez propostas, visando à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, nos países da América Latina. Estas propostas consistiam em: 1 - disciplina fiscal; 2 - mudanças das prioridades no gasto público; 3 - reforma tributária; 4 - taxas de juros positivas; 5 - taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 - liberalização do comércio; 7 - fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 - privatização das empresas estatais; 9 - desregulamentação das atividades econômicas; 10 - garantia dos direitos de propriedade².

* Luiz Alberto Moniz Bandeira é doutor em ciência política e professor titular de política exterior do Brasil na Universidade de Brasília (aposentado).

¹ O Institute for International Economics foi criado em 1981, com recursos do German Marshall Funds e mantido com doações da Ford Foundation, William and Flora Hewlett Foundation e Alfred P. Sloan Foundation.

² Id. Ibid., pp. 10 a 33.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Este receituário, celebrizado como o *Washington Consensus*, resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado. Assim, a privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia e liberalização unilateral do comércio exterior, pelos países da América Latina, passaram a constituir condição fundamental para que pudessem renegociar a dívida externa e receber qualquer recurso das agências financeiras internacionais. Os financiamentos do BID ou do BIRD, para a realização de obras públicas, foram, assim, condicionados à implementação de tais políticas econômicas, que atingiram, inclusive, a política de defesa, com a fixação de limites para os gastos militares. Ao mesmo tempo, a liberalização unilateral do comércio exterior, a que os países da América Latina foram induzidos, permitiria que os EUA, sem mais privilegiar os interesses do setor bancário na questão da dívida externa, atendessem à pressão dos exportadores americanos e transformassem em superávit seu déficit comercial com a região, o que viabilizaria ulteriormente a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), do Canadá à Terra do Fogo, tal como proposta pelo Presidente George W. Bush, com o lançamento, em 1990, de *The Enterprise for the Americas Initiative*. Esta iniciativa, no contexto das dificuldades para reduzir o desequilíbrio de sua balança comercial por meio da abertura de outros mercados, possibilitaria aos EUA aumentar ainda mais as exportações de mercadorias para os países da América Latina sem a necessidade de negociar com seus governos e fazer outras concessões, dado que, com a hegemonia sobre a ALCA, obteriam o máximo de liberdade para movimentar bens e fatores de produção (exceto força-trabalho), restringindo o acesso ao seu próprio mercado interno, quando lhe



conviesse, sob os mais variados pretextos, como competição desleal, riscos sanitários, segurança nacional, etc.³. Também, mais facilmente, eles poderiam enfrentar a União Européia, cujo mercado comum se fechara, bem como o Japão, e, também, compensar seu déficit comercial com outras regiões. A estabilização monetária e a retomada do crescimento econômico na América Latina tornavam-se, sem dúvida, necessárias à consecução de tais objetivos.

Essas medidas, consubstanciadas no *Washington Consensus*, novas não eram. Eram liberais, ortodoxas, similares às que foram tentadas pelos governos militares, sobretudo na Argentina, Uruguai e Chile. Mas, ao fim dos anos 90, a situação na América do Sul afigurava-se ainda mais difícil e sombria do que ao fim da década de 1980. Na Argentina, durante seu primeiro mandato como presidente, Carlos Menem (1989 -2000), conseguiu controlar a inflação e promover certo crescimento econômico, graças ao câmbio atrelado ao dólar (*currency board*) e ao ingresso de recursos externos, possibilitado pela privatização das empresas estatais e a brutal desnacionalização da economia. Ao fim do seu governo, porém, a situação financeira da Argentina já se configurava extremamente crítica. Com uma dívida externa da ordem de US\$ 144,6 bilhões, que equivalia a aproximadamente 50% do seu PIB, estimado em US\$271, 9 bilhões⁴ (1998), ela terminou o ano de 1999

³ Pinheiro Guimarães, Samuel - "Market Access in a ALCA", *paper* apresentado durante a mesa-redonda do *Fifth Colloquium of the Project IDB/ECLAC*, "Support to the Process of Hemispheric Trade Liberalization", realizado em 28/29 de setembro de 1992 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (ECLAC). Manuscrito.

⁴ Dólares de 1995. De acordo com o INDEC, o PIB da Argentina, em 1998, era da ordem de US\$ 298,3 bilhões, calculado a preços de mercado. <http://www.indec.mecon.ar/default.htm>. Pelo método de *purchasing power parity*, usado pelo Banco Mundial, era de US\$ 374 bilhões.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

com um déficit na conta-corrente do balanço de pagamentos da ordem de US\$12,5 bilhões, e um déficit na balança comercial da ordem de US\$2,17 bilhões, enquanto o superávit no comércio intra-regional foi da ordem de US\$2,45 bilhões⁵. O progressivo e rápido agravamento dos “déficits-gêmeos” – o déficit nas contas externas (balança comercial e de serviços) e o déficit nas contas internas do governo – que tinham de ser obrigatoriamente cobertos por importações de capital, começou a gerar desconfiança nos investidores, tanto argentinos como estrangeiros, levando-os a suspender os investimentos diretos, em portfólio ou empréstimos. E, em tais circunstâncias, a expectativa de um *default* nos pagamentos externos, ou seja, que a Argentina deixasse de cumprir seus compromissos externos (dívida: amortização e/ou juros) – tornou-se real, desde 1998, o que aprofundou a desconfiança e estabeleceu o círculo vicioso da especulação internacional, sobretudo após a crise que atingiu o Brasil no início de 1999. Em 1998, a Argentina negociara um acordo com o FMI, de modo que lhe permitisse reduzir o déficit fiscal, mas a prolongada recessão, em 1999, impediu o cumprimento da meta estabelecida. Assim, ao suceder a Menem na chefia do governo, Fernando de la Rúa teve de promover aumento de impostos e cortes orçamentários, visando reduzir o déficit fiscal que alcançara 2,5% do PIB em 1999, e recebeu do FMI um empréstimo *stand-by* da ordem de US\$7,4 bilhões para evitar o agravamento da crise. Mas a sobrevalorização do peso, atrelado inflexivelmente ao dólar pela Lei da Conversibilidade, tornara as exportações da Argentina muito caras, dificultando o equilíbrio, e, mais ainda, um superávit na balança comercial, apesar de que ela fora o país que até então mais se beneficiara com a implantação do Mercosul, o único a obter saldo positivo na balança

⁵ <http://www.aladi.org/inicio.htm>. Vide também <http://www.indec.mecon.ar/default.htm>



comercial com todos os sócios, desde o estabelecimento da união aduaneira. Entre 1995 e 2000, a Argentina acumulara, na sua balança comercial, um superávit de US\$5,1 bilhões com o Brasil, de US\$1,7 bilhão com o Paraguai, e de US\$2,2 bilhões com o Uruguai, totalizando um saldo positivo acumulado de cerca de US\$10 bilhões no período desses cinco anos⁶, enquanto o déficit no intercâmbio com os EUA totalizou US\$16,6 bilhões, maior do que o total do saldo negativo de balança comercial, acumulado, no mesmo período, da ordem de US\$11,1 bilhões⁷. A crise financeira internacional, que começou na Ásia, em 1997, atingiu a Rússia em 1998, alcançou o Brasil em 1999, agravou os problemas estruturais da Argentina, detonando as lutas sociais e acarretando a instabilidade política, com a queda do governo do Presidente Fernando de la Rúa em 22 de dezembro de 2002. À Argentina alternativa não restou senão o *default*, i. e., a suspensão do pagamento da dívida externa, que saltou de US\$132 bilhões para US\$141 bilhões no início de 2002.

A situação econômica e financeira, ao fim dos anos 90, configurou-se igualmente crítica no Brasil, apesar de haver construído um dos dez maiores parques industriais do mundo, eficiente na média, e diversificado suas exportações, compostas em mais de 50% por manufaturas, produtos de tecnologia avançada, que suplantaram o açúcar, café, cacau e outras *commodities*, com escassa elaboração. O governo Fernando Henrique Cardoso, mediante o Plano Real, derrubara a inflação para um único dígito anual, mas não de forma bastante rápida para evitar substancial alta da taxa de câmbio real durante sua fase de

⁶ Fonte: ALADI - <http://www.aladi.org./inicio.htm>

⁷ Ibid. No mesmo período, a Argentina teve um déficit comercial que alcançou o montante de US\$ 10,6 bilhões com os países do NAFTA, a que Domingo Cavallo queria que a Argentina aderisse. <http://www.exante.com.ar/privado/actuales/base/c43.xls>



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

transição, o que tornou os produtos brasileiros mais caros, em termos internacionais, concorrendo, juntamente com a rebaixa de suas tarifas alfandegárias e as barreiras não-tarifárias mantidas pelos EUA, para enormes saldos negativos. O Brasil, cujo superávit comercial fora o terceiro maior do mundo nos anos 80 (embora muito abaixo do Japão e da Alemanha), passara a acumular, na balança comercial, saldos negativos que, entre 1996 e 2000, alcançaram o montante de US\$38,1 bilhões, ao mesmo tempo em que sua dívida externa aumentou cerca de 100%, saltando de US\$ 123,4 bilhões, em 1990, para US\$235 bilhões, em 2000. E esse endividamento, conjugado com a perda de competitividade e o desequilíbrio da balança comercial, produziram um déficit na conta corrente do balanço de pagamentos que, em 1999, representou cerca de 60% das exportações, abalando a confiança dos investidores, depois da crise na Ásia, em 1997, e da moratória da Rússia, em 1998. O ataque especulativo que, em janeiro de 1999, desvalorizou o real e acarretou a perda de 2/3 das reservas internacionais, no transcurso de poucos meses, desgastou profundamente o governo de Fernando Henrique Cardoso, logo no início do seu segundo mandato (1999-2003), conquanto ele houvesse promovido um ajuste econômico, que reduzira o déficit fiscal de mais de 10% do PIB, em 1999, para 4% em 2000. Com um PIB da ordem de US\$1 trilhão, (calculado pela paridade do poder de compra⁸), era superior ao do México (US\$865,5 bilhões em 1999 est.⁹) e do Canadá (US\$722,3 bilhões), quase duas vezes maior do que o da Rússia (US\$

⁸ Segundo a paridade do poder de compra, o PIB do Brasil ultrapassava US\$ 1trilhão (1999 est.), sendo o da Argentina da ordem de US\$ 377 bilhões, o do Uruguai, de US\$ 28 bilhões, e o do Paraguai, de US\$ 19,9 bilhões. CIA-World Factbook (<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html>). De acordo com o método tradicional da ALADI, o PIB do Brasil em 1999 era de US\$ 711,1 bilhões, o da Argentina, de US\$ 272,9 bilhões, o do Uruguai, de US\$ 19,6 bilhões, e o do Paraguai, de US\$ 8,5 bilhões. <http://www.aladi.org/inicio.htm>

⁹ O PIB do México, segundo o método da ALADI, era de US\$ 446,2 milhões em 1999.



620,3 bilhões) e quase tão grande quanto o da França (US\$1,3 trilhão est. 1999), Grã-Bretanha (US\$1,3 trilhão est. 1999) e Itália (US\$1,2 trilhão)¹⁰, continuava, não obstante, como um dos países com maior desigualdade na distribuição de renda, em que a indigência e a pobreza de amplas camadas sociais coexistiam com a ostentação da riqueza e o consumo supérfluo de alguns poucos.

Em 2002, a insolvência, que levou a Argentina ao *default*, configurou uma real ameaça para o Brasil, caso o FMI e a comunidade financeira internacional não reduzissem para 10% os juros pagos pelos empréstimos internacionais, atualmente em torno de 25%. Segundo o mega investidor George Soros declarou em palestra na London School of Economics and Political Science (LSE), a moratória do Brasil causaria mais dano a outros países da América do Sul, que ficariam fora do mercado de capitais, do que ao próprio Brasil, que tem superávit primário, passou a obter superávit na balança comercial, em 2001, e poderia, por isso, crescer razoavelmente bem depois da reorganização¹¹. Nessa mesma palestra, Soros criticou várias vezes o sistema financeiro internacional, afirmando que “se um país como o Brasil, que fez todas as coisas certas, está nesta situação, então a globalização falhou”. E, após acentuar que “o Brasil seguiu o consenso de Washington, mas isso não significou crescimento”, disse que, quando o sistema não está funcionando bem, é preciso modificá-lo”. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do Brasil indica que o povo deseja essa mudança. E, como também George Soros observou, é “inaceitável” que “a democracia somente é boa, desde que o eleito seja o candidato dos mercados”¹².

¹⁰ <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html>.

¹¹ “Soros diz que Brasil pode ter de renegociar sua dívida” - BBC Brasil - 08 de outubro, 2002 - Publicado às 17h15 GMT.

¹² Ibid.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Ao fim da década dos anos 90, todos os demais países na América do Sul igualmente se defrontavam, em maior ou menor grau, com uma crise similar. Com uma população de 3,3 milhões, o Uruguai praticamente não se desenvolvera. O PIB, que subira de US\$1,9 bilhão, em 1997, para US\$2,0 bilhões em 1998, decaiu para US\$1,9 bilhão em 1999. O déficit na balança de pagamentos da ordem de US\$580 milhões subiu para US\$605 milhões. O déficit na balança comercial aumentou de US\$1 bilhão, em 1998, para US\$1,1 bilhão em 99 e US\$1,1 bilhão em 2000, inferior ao saldo negativo acumulado no intercâmbio com os EUA, que alcançou US\$1,4 bilhão, entre 1995 e 2000¹³. No Paraguai, a economia, estagnada desde o término da construção de Itaipu (1982), entrara em franca retração a partir de 1996, o PIB caiu 0,6% em 1998, e 0,1% em 1999, e os problemas sociais agravaram-se. O aguçamento da exclusão social, a extrema pobreza, alcançando pelo menos 1/3 dos camponeses, o aumento do desemprego, saltando de 6% em 1995 para 15% em 1999, e a deterioração das condições de vida das classes médias tornavam cada vez mais possível uma convulsão social. E em 5 de junho de 2002, quando cerca de 3000 camponeses marcharam sobre Assunção, o Presidente Luis González Macchi, submetido a processo e diante da ameaça de greve geral por 30 dias, cedeu e derogou a Lei nº 1.615, que autorizava a privatização da companhia telefônica Copasco, a empresa de água potável Essap e a ferroviária estatal. Oito dias depois, em 14 de junho, a agitação recrudesceu no Peru, onde o povo se levantou contra as privatizações das empresas elétricas Egasa y Egesur, programadas pelo Presidente Alejandro Toledo, e o protesto paralisou vários departamentos, sobretudo as cidades de Arequipa, a segunda do País, e Cusco, estendendo-se até Puno, fronteira com a Bolívia, e Tacna, vizinha do Chile.

¹³ <http://www.aladi.org/inicio.htm>. As cifras correspondentes ao ano 2000 só abrangem 9 meses.



A situação econômica e social do Chile, apresentada como exemplo do neoliberalismo, que o ditador Augusto Pinochet (1973-1989) implantou, não era muito diferente da que se configurava nos demais países da região. Com uma população de 15,3 milhões de habitantes e um PIB da ordem de \$153,1 bilhões (2000 est. pela paridade do poder de compra) ou US\$77,0 bilhões (1999, segundo o método usado na ALADI), sua dívida externa duplicara nos anos 90, saltando de US\$18,5 bilhões (1990) para US\$39 bilhões (2000), 9% de sua força de trabalho estava desempregada (em dezembro de 2000), quase um milhão de pessoas viviam abaixo do nível de pobreza e cerca de 700.000 famílias estavam endividadas, como quase toda a classe média¹⁴. Também na Bolívia, conquanto sua economia crescesse a uma taxa média de 3,9%, entre 1990 e 1998, e a inflação de 7.000% em 1985 caísse para 3%, em 1999, conforme o próprio Presidente Hugo Banzer declarou, a estabilidade econômica ao longo de 15 anos não contribuiu para diminuir os índices de pobreza em que mais da metade da população boliviana (63%), especialmente a de origem indígena, vivia no ano 2000. A deterioração das condições de vida acelerou-se desde 1985, e, durante os 15 anos em que a Bolívia se apresentou como modelo de livre mercado, atingiu, principalmente, os camponeses, e reduziu à miséria mais de 80% da população na área rural. A questão agrária, que a revolução de 1952 buscara equacionar mediante a repartição dos latifúndios e distribuição de terras para o trabalhadores rurais¹⁵, tornou-se, outra vez, grave fator de tensões sociais, e os conflitos sociais irromperam. O aumento das tarifas de água na cidade de Cochabamba, em consequência de contrato com uma empresa estrangeira, desencadeou, em 7 e 8 de abril de 2000, um levante popular, que se estendeu aos cocaleros (produtores de coca), na região de Chapare

¹⁴ Vallendar, Benedikt – “Argentinien-Krise belastet Chile”, in *Die Welt*, 27.8.2001.

¹⁵ Moniz Bandeira, 1998, pp. 113-115.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

e a outros camponeses, bem como de trabalhadores em diferentes cidades. A Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) iniciou, então, o bloqueio das estradas, e ante a ameaça de convulsão social, em que não apenas os camponeses, mas até estudantes e policiais reclamavam melhoria nas condições de vida¹⁶, o Presidente Hugo Banzer decretou o Estado de sítio por 90 dias, intensificando a repressão, que resultou na morte de seis pessoas, 74 feridos e 92 presos. A agitação prosseguiu por vários dias, e, em 20 de abril, Banzer levantou o Estado de sítio, após firmar convênios com os camponeses, intermediados pela Igreja Católica, a Defensoría del Pueblo e a Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, além de prometer a reativação da economia e pedir perdão pelos pobres que um sistema social excludente e discriminatório produzia. As tensões, porém, voltaram a agravar-se meses depois, quando se anunciou a construção de três bases militares na região de Chapare, com o suporte dos EUA no marco da luta antidrogas, e outras manifestações de protesto eclodiram, acarretando o bloqueio das estradas e violentos choques entre tropas do exército e camponeses, que se opunham à erradicação dos cultivos de coca e à Ley de Aguas, por impedir o funcionamento das redes a seu cargo. A renúncia de Banzer configurou-se como a única saída para apaziguar o País¹⁷.

No Equador, outro laboratório para a experiência das políticas neoliberais, configurou-se ainda mais difícil do que a da Bolívia. Em

¹⁶ Os setores da oposição não esqueceram o saldo do regime autoritário que Banzer instalou na Bolívia em 1973: 1500 presos políticos, 900 exilados e mais de 200 mortos, entre os quais cerca de 100 camponeses massacrados em 1974, segundo a Asamblea de Derechos Humanos de Bolívia.

¹⁷ Acometido por grave câncer no pulmão, Banzer, em 6 de agosto de 2001, apresentou sua renúncia ao Congresso nacional, em Sucre, a capital constitucional da Bolívia, e o Vice-presidente Jorge Quiroga assumiu o governo.



março de 1999, ao aprofundar-se a crise econômica e social, o Presidente Jamil Mahuad cogitou o fechamento do Congresso, como o Presidente Alberto Fujimori fizera no Peru, e só não consumou sua intenção porque o embaixador norte-americano Leslie Alexander o advertiu de que Washington se oporia a qualquer ruptura da ordem democrática¹⁸. O próprio Bill Clinton exortou-o, em carta, a “*maintain Ecuador’s unwavering commitment to democracy*”, prometendo apoiar o Equador em suas negociações com o FMI. Porém, quatro meses depois, em 5 de julho de 1999, Mahuad decretou o estado de emergência e mobilizou as forças armadas para reprimir a agitação social – greves, bloqueio das principais estradas – desencadeada pelo aumento de 13% no preço dos combustíveis. Essa onda de protestos, promovida, inicialmente, pelos sindicatos de transporte público, avolumou-se com a adesão dos produtores de banana, principal produto de exportação do País, e o fechamento das estradas, acompanhado pela paralisação das emissoras de rádio e televisão; acarretou a paralisação do comércio e da indústria, bem como o desabastecimento das cidades. Ao Presidente Jamil Mahuad alternativa não restou senão derrogar o aumento do preço dos combustíveis¹⁹. Mas a inquietação social não cessou. Cerca de 10.000

¹⁸ Johnson, Tim Clinton – “Clinton::Ecuador must maintain democratic rule”, *The Miami Herald*, March 18, 1999.

¹⁹ Abdala Bucaram, que tinha sua base política em Guayaquil, foi eleito presidente pelo Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), em 1996, prometendo reformas econômicas e sociais para romper o poder da oligarquia. Líder de personalidade populista e excêntrica (vangloriava-se de ser chamado de El Loco pelo povo), provocou, porém, enorme descontentamento e enfrentou uma onda de protestos, depois de seis meses de governo, ao anunciar, em 1º de dezembro de 1996, o aumento dos preços da água, gás, luz e telefones. Como consequência, o Congresso, em 6 de fevereiro de 1997, aprovou sua destituição por “incapacidade mental”, de acordo com o art. 100 da Constituição do Equador, e o presidente da Câmara, Fabian Alarcón Rivera, assumiu interinamente o governo, o que foi confirmado por um *referendum* popular em 1997. Bucaram refugiou-se no Panamá. Com a reforma da Constituição, Jamil Mahuad, do partido Democracia Popular, e Gustavo Noboa, do Partido Social Cristão, foram eleitos pelo Congresso em 1998.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

indígenas desceram da serra e marcharam sobre a cidade de Quito, reclamando maior assistência à saúde e à educação para suas comunidades. E os conflitos sociais recrudesceram, na medida em que a economia do Equador, onde também cerca de 70% da população vivia na pobreza extrema²⁰, cada vez mais se deteriorava, havendo seu PIB, da ordem de US\$ 19,2 bilhões, em 1998, caído cerca de 12% em 1999, em meio a uma inflação de 60,7%, a mais alta dos anos 90²¹. Em 6 de janeiro de 2000, o Presidente Jamil Mahuad, que pretendia promover a dolarização da economia, assessorado por economistas argentinos, entre os quais Domingo Cavallo²², decretou outra vez o Estado de emergência, suspendeu os direitos constitucionais, e mobilizou o exército para controlar a ordem diante de sucessivas manifestações de protesto, em que os sindicatos, os partidos políticos de oposição e a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), sob a direção de Antônio Vargas, exigiam sua renúncia. Poucos dias depois, em 10 de janeiro, o Banco Central do Equador aprovou o plano de dolarização, e no dia 15 Mahuad apresentou-se ao Congresso para defender as leis necessárias à sua implementação e vigência. Mas o Estado de emergência não pôde impedir que a insurreição dos indígenas (4,2 milhões em uma população de 12 milhões) recrudescesse, com a adesão dos sindicatos e partidos políticos, que exigiam a renúncia de Mahuad, dos deputados e

²⁰ U.S. Department of State - Background Notes: Ecuador, June 2000 Released by the Bureau of Western Hemisphere Affairs -April 2001. <http://www.state.gov/r/pa/bgn/index.cfm?docid=2906>

²¹ <http://instruct1.cit.cornell.edu/Courses/crp522/ecbo0900.pdf>

²² Depois que saiu do Ministério da Economia da Argentina, em 1996, Domingo Cavallo foi contratado por Abdalá Bucaram, eleito naquele ano presidente do Equador, para que implantasse um sistema de convertibilidade da moeda equatoriana em dólar. Com a queda de Bucaram, Jamil Mahuad tomou a decisão de dolarizar a economia equatoriana, assessorados por um grupo argentino, que incluía a Fundação Mediterrânea (vinculada a Domingo Cavallo) e o economista Guillermo Calvo, nomeado, posteriormente, diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento.



dos membros do Poder Judiciário. E, em 21 de janeiro, um grupo de coronéis levantou o Exército em apoio às comunidades indígenas, e Mahuad, informado de que não tinha mais condições de segurança no Palacio de Carondelet, refugiou-se em uma base militar, após declarar que não renunciaria. Os indígenas e os militares ocuparam os edifícios públicos, as sede dos três poderes em Quito, e Antonio Vargas proclamou a dissolução do Congresso, bem como da Suprema Corte, anunciou a remoção de Mahuad da presidência do Equador e a formação de um parlamento popular. Pouco mais tarde, foi constituída uma Junta de Salvação Nacional, que foi, entretanto, dissolvida, após intensas negociações com a interveniência dos EUA, permitindo que o Congresso, em 22 de janeiro, se reunisse em Guayaquil e reconhecesse o Vice-Presidente Gustavo Noboa como sucessor constitucional de Mahuad. Noboa, ao assumir o governo, tratou de promover as privatizações, da eletricidade aos bancos, e, em março de 2000, tornou o dólar a moeda nacional do Equador, convertido em “new Panama”, país que havia anos adotara o dólar como moeda corrente e era considerado como *de facto* o 51º estado norte-americano²³.

Contudo, em depoimento perante o Caucus on International Narcotics Control do Senado norte-americano, o general Charles E. Wilhelm, Comandante-em-Chefe do Southern Command dos EUA, reconheceu que no Equador, como em outras nações situadas na sua área de responsabilidade, a América do Sul, “*democracy and free market reforms are not delivering tangible results to the people*”. Muitas nações estavam pior, economicamente, do que antes da restauração da democracia, conforme ele afirmou, perguntando: “*Can democracy*

²³ Faiola, Anthony. Washington Post Foreign Service, Thursday, January 25, 2001; Page A01.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

*survive without an economic system that produces adequate subsistence and services for the majority of its citizens?"*²⁴. De fato, a situação não melhorou no Equador, cujas reservas monetárias continuaram fracas e instáveis, uma vez que as importações cresceram sem que houvesse correspondente aumento das exportações, e a balança comercial tornou-se negativa, agravando o déficit do balanço de pagamento e levando o País à anarquia monetária, em consequência da dura problemática da dolarização, e à desordem orçamentária. A dolarização da economia não resolvera, antes agravara seus problemas²⁵. E os indígenas, em fevereiro de 2002, anunciaram que realizariam novas manifestações de massa, em Quito, contra as privatizações promovidas pelo governo de Gustavo Noboa e a fim de protestar contra o não-cumprimento do acordo que pôs fim ao levante, no início de 2001²⁶.

A Venezuela, por sua vez, abismara-se em uma crise econômica, social e política desde 1989, quando, apenas alguns dias após a ascensão de Carlos Andrés Pérez, da Acción Democrática, à presidência da Venezuela, o povo saiu às ruas para expressar repúdio ao pacote econômico, um duro plano de ajuste, nos moldes exigidos pelo FMI, que ele pretendeu aplicar. A violenta série de distúrbios e saques culminou com quase 300 mortos e o ambiente de descontentamento recrudesceu de tal modo que levou o Tenente-coronel Hugo Chávez, comandando cerca de 300 efetivos, a tentar um golpe de Estado, em 3 de fevereiro de 1992. O golpe fracassou, mas Chávez tornou-se tão

²⁴ Statement of General Charles E. Wilhelm, commander-in-chief, U.S. Southern Command, Before the Senate Caucus on International Narcotics Control, March 23, 2000.

²⁵ "La dolarización no sacó a Ecuador de la crisis - El sistema acumula serios problemas", in *La Nación*, Buenos Aires, 14.04.2002.

²⁶ *El Universal*, Caracas, 2002.



popular que se elegeu legal e legitimamente presidente da Venezuela, em 1998, à frente do Movimiento V República (MVR), com a promessa de promover “*una revolución pacífica y democrática*”. Chávez, porém, não teve condições de conter a crise econômica e social, apesar de que a Venezuela fosse, juntamente com o Equador, um dos dois únicos países da América do Sul a ter, na segunda metade dos anos 90, saldo positivo na sua balança comercial, devido às exportações de petróleo para os EUA. A fuga de capitais e os prejuízos, avaliados entre US\$15 e US\$20 bilhões, causados pelas enchentes e desabamentos que ocorreram em fins de 1999 deterioraram a situação na Venezuela, que se tornou bastante instável, em fins de 2001, e concorreu para desestabilizar o governo. E, dada a sobrevalorização da moeda venezuelana – o bolívar, Hugo Chávez alternativa não teve, senão liberar o câmbio, no início de 2002, abandonando o sistema de bandas, a fim de estancar a sangria nas reservas internacionais, que caíram de US\$16,1 bilhões de dólares, em janeiro de 2001, para US\$12,2 bilhões, em dezembro, a maior queda em uma década, o que reduziu as reservas do Banco Central em 23,7%. Cerca de US\$700 milhões evadiram-se da Venezuela somente na primeira semana de fevereiro de 2002. A redução das reservas internacionais, acompanhada pela queda dos preços do petróleo, deixou-lhe pouco espaço de manobra. E, em meio de sua pior crise política, Hugo Chávez teve de fazer completa revisão no orçamento de US\$34,34 bilhões, com a redução de gastos em 7% e corte de dívidas do governo pela metade, um ajuste econômico tão forte que derrubou abruptamente o valor do bolívar (19% em relação ao dólar), e transformou o centro de Caracas em um cenário similar ao de Buenos Aires, onde as manifestações de massa (*cazerolazos*) derrubaram o governo da dupla Fernando de la Rúa-Domingos Cavallo (19/21.12. 2001). De 11 para 12 de abril, após esses acontecimentos, os generais José Vicente Rangel, Ministro da Defesa,



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Manuel Rosendo, chefe da segurança do Palácio Miraflores, e Lucas Rincón Romero, chefe do Estado-Maior do Exército da Venezuela, prenderam Chávez e anunciaram que ele renunciara à presidência da República. Pedro Carmona Estanca, presidente da Fedecámaras, entidade empresarial, assumiu o governo da Venezuela, mas o golpe de Estado, encorajado pelos EUA, fracassou, em virtude da oposição popular e do repúdio dos demais países da América do Sul.

Na Colômbia, mergulhada em uma cruenta guerra civil havia mais de 40 anos, os guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e do Exército do Povo (EP), controlavam, desde 1997, mais de 622 das 1.071 municipalidades, ou seja, quase a metade do Território nacional. A escalada de violência no interior, promovida pelos pára-militares, as FARC-EP e o exército, compeliu mais de 700.000 pessoas a abandonar seus lares, nos últimos anos, elevando para mais de 1,5 milhão o total de refugiados, número muito superior ao de albaneses étnicos, que fugiram de Kosovo e o terceiro do mundo, depois dos refugiados do Sudão e de Angola. Legiões de camponeses – entre os quais quase 1 milhão de mulheres e crianças – empobrecidos, formaram cinturões de miséria em torno de Bogotá e outras grandes cidades, ao tempo em que a Colômbia, em 1998, debatia-se na pior recessão de sua história, que reduziu seu PIB, da ordem de US\$98,0 bilhões, em 1998, para US\$94,2, em 1999, e US\$84,8 bilhões em 2001. Sua dívida externa, da ordem de US\$17,8 bilhões, em 1990, saltou para US\$38,9 bilhões, no início de 2002, o que representava quase 50% do seu PIB, mesmo que ele atingisse, no mesmo ano, o montante de US\$89,6 bilhões. “*El Estado colombiano está totalmente quebrado, difícilmente tiene con qué pagar los sueldos y el déficit fiscal será el 31 de diciembre del 4,1% sobre el producto bruto interno. La Argentina tenía menos cuando estalló la gran*



crisis” - declarou o Ministro do Interior, Fernando Londoño, em 9 de outubro de 2002, quando o déficit fiscal já ultrapassava o montante de US\$3,2 bilhões²⁷. Por sua vez, o Ministro da Fazenda, Roberto Junguito, advertiu que, se o governo financiasse o gasto público com uma emissão milionária por parte do Banco República, “*la inflación dispararía*” e poderia levar a Colômbia a “*una argentinización*” da situação econômica. E a perspectiva era ainda mais sombria, devido ao fracasso do processo de paz, à crescente intervenção militar dos EUA e ao fato de que Álvaro Uribe, logo após assumir a presidência, decretara (agosto de 2002) o Estado de exceção, a fim de deter a violência, e anunciou um plano para recrutar um milhão de civis como informantes do exército, medidas que podiam implicar ameaça aos direitos humanos, restrição da oposição política e o estabelecimento de um Estado totalitário na Colômbia.

Essa crise, que ao fim dos anos 90 avassalava todos os países da América do Sul, não começou, decerto, com a execução do programa neoliberal do Consenso de Washington. Ela pré-existia. Mas as condições econômicas, sociais e políticas, que nos anos 60 e 70 haviam gerado os movimentos de insurgência, agravaram-se, ao fim de uma década de políticas econômicas neoliberais, executadas por governos democraticamente eleitos. A dívida externa continuou como um problema para toda a América Latina. No fim do ano 2001, segundo o informe “América Latina y el Caribe: Cómo Cierra la Economía en 2001”, elaborado pela secretaria permanente do Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ela alcançara a “alarmante” cifra de US\$784 bilhões, ou seja, cerca de US\$30 bilhões a mais que em 2000, e sua tendência era crescer, acercar-se dos US\$800 bilhões, dependendo do

²⁷ *La Nación*, 10.10.2002, p. 3. Exterior.



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

montante com que encerrasse a dívida da Argentina²⁸. Por outro lado, ao longo dos anos 90, quase todos os países da América do Sul (a Argentina, desde 1992, e o Brasil, a partir de 1994) passaram a ter déficit na sua balança comercial²⁹, em consequência, sobretudo, da desregulamentação da economia e da abertura unilateral dos mercados, intensificada com os acordos resultantes da Rodada Uruguai do GATT, sem que barreiras não-tarifárias (quotas, técnicas, sanitárias etc.) fossem instituídas, dificultando as importações, como faziam os EUA e outros integrantes da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Em tais circunstâncias, tornou-se cada vez mais difícil para os países da América do Sul atender ao serviço da dívida externa, até então feito, em parte, com o saldo positivo da balança comercial, e às remessas de lucros, *royalties* e transferências clandestinas, que recrudesceram, em consequência da desnacionalização das empresas, sobretudo estatais, ao passarem para o controle de capitais estrangeiros.

No Brasil, devido à privatização, ou melhor, estrangeirização das empresas estatais durante a década de 1990, sobretudo no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, as multinacionais passaram a enviar, cada vez mais, recursos para o exterior. Segundo o Banco Central, as remessas de lucros e dividendos totalizaram US\$1,540 bilhão em janeiro de 2006, com um aumento de 314% em relação a janeiro de 2005³⁰. Estas enormes remessas de lucros e dividendos superaram os investimentos estrangeiros diretos, destinados ao setor produtivo e fundamentais para a criação de empregos. Esses investimentos alcançaram

²⁸ Secretaría Permanente del SELA (Sistema Económico Latinoamericano). “Informe de Conyuntura América Latina y el Caribe: Cómo Cierra la Economía en 2001”.

²⁹ Somente os EUA acumularam, com quase todos os países da América do Sul, um superávit comercial; alcançou o total de US\$ 55,0 bilhões, entre 1995 e 2001.

³⁰ Folha de São Paulo – 22/02/2006.



US\$1,503 bilhão em janeiro — 23% a mais que no mesmo período de 2005. A rigorosa política de responsabilidade fiscal, executada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil, com o PIB da ordem de US\$1,556 trilhões (2005 est.), segundo o método da paridade do poder de compra, e reservas de \$69,28 bilhões (2005 est.), conseguiu reduzir sua dívida externa a \$211,4 bilhões (30 de junho de 2005 est.), apesar da reduzida taxa de crescimento econômico. A situação do Brasil e da Argentina afigura-se, no entanto, melhor que nos demais países da América do Sul, embora a Venezuela, sob o governo do Presidente Hugo Chávez .

O triunfo esmagador de Evo Morales nas eleições da Bolívia, constituiu um levante popular, por meio do voto democrático, contra os programas neoliberais e as políticas dos Estados Unidos. Ele aprofundou a mudança no mapa político da América do Sul, embora o coronel Ollanta Humala, que havia liderado uma rebelião militar contra o governo de Alberto Fujimori, tenha perdido a eleição para Alan Garcia, candidato do APRA. Mas, tanto na Bolívia quanto no Peru a perspectiva ainda não se definiu claramente para sua campanha para a presidência na defesa do legado inca e no livre cultivo da coca, apelando para as comunidades ashaninka e aimará, mas perdeu a eleição. E também influirá seguramente no Equador, país com vasta população indígena, onde a oposição elegeu o coronel Lucio Gutiérrez e uma rebelião popular incontrolável em 2005 o derrubou do poder. E tudo indica que a Bolívia vai aderir logo ao Mercosul.

O governo de Morales enfrentará muitos desafios. É provável a resistência em Santa Cruz e Tarija, que se opõem à nacionalização dos hidrocarbonetos e reclamam maior autonomia e participação nos lucros.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Qualquer tentativa de secessão das províncias orientais, sem dúvida, está destinada ao fracasso. Não terá nenhum apoio do Brasil ou Argentina. Mas poderá criar graves problemas para Morales, que não conta com a simpatia de Washington. A Secretária de Estado, Condoleezza Rice, logo declarou que “o tema para nós será observar se o governo da Bolívia agirá democraticamente”. Evidentemente ela não tem autoridade para falar de democracia, quando, com o Ato Patriota, escuta ilegal de telefones, campos de concentração e prisões clandestinas em vários países, tudo sob o pretexto da guerra ao terrorismo, o Presidente George W. Bush tenta montar nos EUA uma ditadura da extrema-direita do Partido Republicano.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ORIENTE MÉDIO





O Brasil e o Oriente Médio: Acerca das Políticas Externas e da Consolidação de Relações Privilegiadas

Paulo Farah*

“Eu me chamo Silva. Meu médico se chama Khalil. Meu cirurgião se chama Cuttait. Meu hospital é o Sírio-Libanês. Para mostrar minha admiração [pelos árabes], assisti ao sacrifício de um cordeiro, comi coração e bebi arak... E não sei se já não havia um libanês infiltrado no navio de Cabral.” A declaração foi pronunciada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em março de 2005, em São Paulo (durante uma comemoração vinculada à imigração libanesa), diante de 129 políticos brasileiros, entre eles o governador do Estado de São Paulo, o prefeito de São Paulo, o governador da Bahia, o governador do Rio Grande do Sul, senadores, deputados e vereadores, além de autoridades eclesiásticas e líderes empresariais.

Ao falar de sua relação com os árabes, o Presidente afirmou: “Aprendi na vida cotidiana que nem sempre aqueles que estão mais próximos são verdadeiros companheiros. A história cristã nos ensina que nem todo irmão é um bom companheiro. Abel e Caim são exemplo disso. Mas toda história nos ensina que todo companheiro é sempre um bom irmão. Acho que, entre nós, brasileiros e libaneses, é assim... Não podemos aceitar uma visão distorcida sobre os povos do Oriente Médio que se alimenta de ignorância e preconceito. O Brasil, dentro de suas possibilidades, tem buscado mudar isso; os árabes foram os pais

* Prof. Dr. Paulo Daniel Farah, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), Diretor do Centro de Estudos Árabes da USP.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

da primeira onda de globalização, que aproximou o Ocidente do Oriente”.

Afora as figuras de retórica próprias de eventos comemorativos, como esse, observa-se no discurso a constatação de uma presença árabe expressiva no País e o reforço de uma aproximação do governo brasileiro com países árabes – evidenciada, entre outros fatores, pela visita do Presidente ao Oriente Médio, e por sua iniciativa de convocar uma cúpula América do Sul-Países Árabes. Esse quadro novo convida a uma reflexão sobre o histórico das relações políticas, comerciais e culturais entre esses dois blocos e acerca das perspectivas que se delineiam.

O Presidente do Brasil viajou à Síria, ao Líbano, ao Egito, aos Emirados Árabes Unidos e à Líbia, no período de 03 a 10 de dezembro de 2003. Durante a visita oficial, defendeu o fortalecimento das relações comerciais com países árabes e ações conjuntas em foros internacionais. O ex-Presidente argentino, Eduardo Duhalde, presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, acompanhou Lula na viagem, com o intuito de demonstrar que a iniciativa contava com o apoio de outros países sul-americanos, em que pesem as divergências na Região.

Em um esforço para consolidar uma política externa que busca relações mais sólidas com o restante do mundo em desenvolvimento, o Governo brasileiro exortou líderes locais a trabalharem em prol do multilateralismo, do respeito à soberania e à integridade territorial, e de um papel mais ativo da Organização das Nações Unidas (que enfrenta uma crise de legitimidade e credibilidade) na cooperação internacional e na mediação de conflitos. Apesar de consciente dos possíveis prejuízos



políticos, durante a visita ao Líbano, na segunda etapa do périplo no Oriente Médio, Lula se declarou contra a ocupação do Iraque. Em Beirute, o assessor especial da Presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, e o Chanceler Celso Amorim, defenderam o uso do termo “ocupação” para designar a situação no Iraque. “É uma ocupação. Como houve guerra sem autorização da ONU, obviamente se trata de uma ocupação”, resumiu Amorim.

O Presidente também se reuniu, no Cairo, com o Ministro das Relações Exteriores da Autoridade Nacional Palestina, Nabil Shaath, que sugeriu um envolvimento brasileiro nas negociações de paz israelo-árabes. “Minha idéia para o Presidente Lula é que países como Brasil, Índia e África do Sul deveriam desempenhar um papel para acrescentar algo ao trabalho dos EUA e do Quarteto. Rogo que o Brasil seja o próximo Oslo”, afirmou Shaath, em referência aos acordos de paz de 1993 que aconteceram nessa cidade da Noruega. O Chanceler Amorim respondeu que o Brasil vê com bons olhos a solicitação palestina para uma atuação mais efetiva nas negociações. “A paz entre israelenses e palestinos não pode ser patrocinada pelos Estados Unidos, apenas. A ONU precisa chamar para si esses grandes conflitos para que nós possamos ter certeza de que não há nenhuma ação tendenciosa de um país com relação ao outro. O Brasil tem uma posição clara. Nós queremos o reconhecimento do Estado palestino, o reconhecimento do Estado de Israel, queremos garantir a segurança do Estado de Israel, mas queremos garantir que os palestinos possam viver como um povo livre, soberano, sem ingerência de quem quer que seja”, disse-me o Presidente durante a viagem.

O Egito que, tal como o Brasil, reivindica uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente (atualmente



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

um privilégio dos Estados Unidos, da Rússia, da França, da China e do Reino Unido), defendeu a reforma das Nações Unidas e elogiou a política externa do Governo Lula.

Na viagem, o Presidente exaltou as influências africanas e árabes presentes no Brasil, e afirmou que é necessário conhecer melhor as tradições do Oriente Médio e da África do Norte. “Nossos países compartilham a herança cultural africana e árabe. Nós, brasileiros, apesar de nossa herança árabe, ainda temos muito que aprender sobre a cultura local, suas práticas e convenções”, declarou no encerramento de um seminário empresarial realizado na capital da Líbia, Trípoli. Na mesma ocasião, defendeu um “amplo relacionamento” entre o Brasil e a Líbia, “nesta nova fase de plena integração desse país na economia mundial”. As sanções econômicas contra a Líbia foram suspensas em 2003, e Muammar Kaddafi vem buscando uma aproximação comercial com distintos países. À época, o Ministro Raul Furlan (Desenvolvimento) declarou que “o grande procurador da Líbia é o Estado, mas estão ensaiando um programa de privatização. A Líbia ocupa a 76ª posição nas exportações brasileiras, o que representa menos de 0,5%. O desafio é ver se é possível passar para 1%”.

Entre os produtos que o Brasil pode exportar ao País, de acordo com Furlan, incluem-se celulares, painéis externos, cerâmica, louças sanitárias, janelas e portas de alumínio¹. E a Petrobras foi uma das vencedoras da licitação internacional realizada pelo governo da Líbia para a prospecção de 15 áreas de petróleo e gás nesse País; o contrato

¹ O Ministro citou ainda o projeto de US\$ 1 bilhão para a construção de 15 mil apartamentos populares e sete fábricas; o contrato foi assinado em 2001 e envolve 21 empresas brasileiras.



firmado com a National Oil Corporation (NOC), da Líbia, prevê o direito de exploração de petróleo e gás durante 25 anos.

Com a Síria, firmaram-se atos nas áreas de cooperação técnica, econômica, cultural, de esportes e de turismo; e foi anunciado um acordo comercial de US\$ 200 milhões. Em todo o Oriente Médio, sobretudo no Líbano, e (se possível) no Iraque, o Brasil quer levar as empreiteiras nacionais a participar dos projetos de reconstrução local.

O Brasil firmou quatro acordos com o Líbano (nas áreas de turismo, combate às drogas, infra-estrutura e cooperação sanitária) e anunciou que pretende facilitar a concessão de vistos a libaneses que queiram fazer negócios ou turismo no País. Retomaram-se as negociações para vôos entre os dois países; no passado, a MEA costumava fazer essa rota.

FLUXO COMERCIAL

Empresas brasileiras de materiais de construção, calçados, cosméticos, jóias, alimentos, autopeças e softwares, entre outras, participaram de seminários e feiras nos países visitados por Lula. O Presidente compareceu a todos os eventos e pediu a intensificação das relações comerciais aos empresários; o Brasil quer incrementar, de forma especial, a exportação de tecnologia financeira e de serviços para a região.

Nos Emirados Árabes Unidos, Lula compareceu à Semana do Brasil em Dubai, e reuniu-se com o diretor da Câmara de Comércio e Indústria de Dubai, Abdul Rahim al Mutaiwi, e com empresários brasileiros e locais. Em outubro de 2007, a empresa aérea Emirates



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Airlines, dos Emirados Árabes Unidos, inaugurou um voo direto para o Brasil. Prevêem-se dois voos diários entre esses países.

O estreitamento das relações árabe-brasileiras revela uma dimensão econômica fundamental. Apesar do volume ainda pequeno, o fluxo de comércio entre o Brasil e os países árabes ultrapassou os US\$ 10 bilhões, o que revela um aumento bastante superior à média de crescimento das exportações brasileiras.

Em 2004, das 1.005 empresas brasileiras que exportaram seus produtos para os países árabes, 184 (quase 20%) eram estreantes. Os maiores compradores do mercado brasileiro foram a Arábia Saudita (US\$ 825,8 milhões), o Egito (US\$ 823,4 milhões), os Emirados Árabes Unidos (US\$ 706,9 milhões), o Marrocos (US\$ 348,9 milhões) e a Argélia (US\$ 348,5 milhões). Nos cinco países visitados por Lula, as vendas de produtos brasileiros cresceram de forma expressiva: Síria (142%), Líbia (121%), Líbano (64%), Egito (35%) e Emirados Árabes Unidos (28%)².

Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, os itens mais vendidos aos países da Liga Árabe foram: açúcar, bagaço de soja, carne bovina (o mercado árabe já é o segundo maior comprador de carne bovina do Brasil, com uma pequena diferença em relação à Europa) e de frango, minério de ferro, trigo e óleo bruto de petróleo. Além desses, os fármacos, os eletroeletrônicos, os calçados e as máquinas industriais são importantes. Uma parceria da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira e da Agência de Promoção de Exportações do Brasil permitiu a realização de dezenas de feiras de negócios em países

² Dados da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira.



árabes com o intuito de promover os setores de alimentos, automotivo, construção, couro, equipamentos médico-hospitalares, jóias e móveis.

O Estado de São Paulo liderou as exportações para os países árabes. Em 2004, por exemplo, as empresas paulistas ganharam US\$1,6 bilhão com os negócios realizados na região.

O estreitamento das relações comerciais e diplomáticas também beneficia o Mercosul, que na atualidade está formatando acordos comerciais com o Egito e o Marrocos. O Conselho de Cooperação do Golfo (GCC), do qual participam Arábia Saudita, Bahrein, Catar (Quatar), Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã, também manifestou a intenção de firmar tratados com o Mercosul.

Durante a visita aos países árabes, quando questionei o Presidente se o acercamento do Oriente Médio e da África não poderia abalar as relações com outros países nas negociações comerciais, ele respondeu que a intenção não era provocar nenhum choque, mas formar um bloco forte nas negociações. “Temos a idéia de fazer valer a vontade do nosso país e dos países em desenvolvimento nas nossas relações comerciais, mas nenhum país do mundo pode abdicar da relação privilegiada que nós temos com os Estados Unidos e com a União Européia. A UE [União Européia] enquanto bloco e os EUA enquanto nação individual são os maiores aliados comerciais do nosso País. Apesar disso, nosso objetivo é brigar para que mudem as regras na Organização Mundial do Comércio, que as tarifas impostas para vários de nossos produtos e que os subsídios agrícolas que impedem que sejamos mais competitivos sejam abolidos. E isso só vai se dar na medida em que tenhamos força política. Ou transformamos nosso desejo na força de um bloco político



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

e econômico capaz de fazer com que eles percebam que nós não dependemos apenas deles, que temos outros agentes com quem fazemos essa relação, ou não mudará nada.”

Lula pediu a formação de “um bloco árabe-latino-americano” com o intuito de permitir que os países em desenvolvimento possam ter mais voz nos foros internacionais. “A vocação planetária do Brasil é trabalhar para a criação de um bloco árabe-latino-americano aliado aos países do Terceiro Mundo para lidar de igual para igual com os países do Norte, especialmente com os Estados Unidos”, afirmou em Beirute, depois de anunciar a construção da Casa do Brasil, que pretende ser um centro comercial e cultural brasileiro no Líbano, em terreno doado pelo governo local.

“Nós queremos uma reaproximação muito forte com o mundo árabe para tirar proveito do potencial que o Brasil tem para oferecer e, ao mesmo tempo, que o Brasil tem para receber”, declarou. “O Brasil pode se apresentar como parceiro do mundo árabe. Poucos países do mundo têm privilégio de ter dentro do seu território quase dez milhões de árabes ou descendentes de árabes. O que nós temos de árabes no Brasil é uma Suécia, é mais do que uma Noruega, é uma Cuba. Isso significa que nós temos não só autoridade política para fazermos isso como nós temos quase que um compromisso. Esses árabes, esses homens e essas mulheres que estão no Brasil, ajudaram o país a crescer e a se desenvolver. Nós temos que tirar proveito disso não apenas para o bem do Brasil, mas também para fazer com que a integração seja muito mais efetiva e muito mais forte sob todos os aspectos, do político ao comercial.”

Com base nessa premissa, na convivência pacífica existente no Brasil entre comunidades distintas, e no crescente protagonismo



brasileiro em foros internacionais, o Presidente palestino, Mahmud Abbas, solicitou, em setembro de 2007, a atuação do governo brasileiro diretamente nas negociações de paz com Israel.

HISTÓRICO DE CONTATOS

Embora haja mais de dez milhões de árabes e descendentes no Brasil, nenhum presidente brasileiro jamais visitara a região. Antecessor de Lula, Fernando Henrique Cardoso chegou a anunciar a viagem ao menos duas vezes, mas não cumpriu o compromisso. Foi esta a primeira visita oficial de um chefe de Estado do Brasil a países árabes, desde que o Imperador D. Pedro II (1825-1891) visitou a região no século XIX.

Admirador da cultura material e imaterial árabe e do Oriente Médio, D. Pedro II esteve duas vezes na região: em 1871, visitou o Egito; em 1876, o Líbano, a Palestina e a Síria.

De Beirute, para onde levou sua esposa, Dona Tereza Christina Maria, e uma comitiva de cerca de 200 pessoas, D. Pedro II escreveu ao diplomata francês Joseph Gobineau, que estava em Atenas: “A partir de hoje, começa um mundo novo. O Líbano ergue-se diante de mim com seus cimos nevados, seu aspecto severo, como convém a essa sentinela da Terra Santa”. Em 1876, D. Pedro II visitou o Colégio Protestante Sírio (fundado em 1866, tornou-se mais tarde a Universidade Americana de Beirute), o Colégio Francês dos Jesuítas (fundado em 1875, posteriormente tornou-se a Universidade Americana de Beirute) e encontrou-se com diversos intelectuais vinculados às ciências e às artes, entre os quais o gramático Ibrahim al Yazigi, que lhe ofereceu livros em árabe (as obras integram o acervo do Museu Imperial de Petrópolis – RJ).



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

D. Pedro II estudara com um arabista alemão. No Líbano, após atravessar o vale de Chtaura e passar por Zahle (de onde partiram muitos libaneses rumo ao País e cuja avenida Brasil é atualmente uma das principais) e outras cidades, chegou a Baalbeck, em 14 de novembro, e redigiu em seu diário no dia seguinte: “Saindo de Baalbeck, onde deixei meu nome com a data na parede do fundo do pequeno templo [o templo de Baco], está cheio de semelhantes inscrições, lendo-se logo depois da entrada estas palavras – “Comme le monde est bête!!! (...) A noite passada encheram-se os cabeços dos montes de neve e que belo efeito produziram, vistos do fundo do grande templo [o templo de Júpiter] ou por entre as seis colunas”. Durante a viagem, falou aos camponeses sobre o Brasil, onde já vivia um pequeno número de libaneses. A visita incentivou decisivamente o fluxo migratório.

Mais de meio século antes, quando a família real portuguesa chegou ao Brasil, em 1808, um libanês ofereceu sua casa para D. João VI como residência imperial. Antun Elias Lubbos, também conhecido como Elias Antônio Lopes (nome que adotou depois de viver no Brasil)³, era proprietário de terras na Prainha e possuía um açougue de carne de carneiro e uma casa de secos e molhados na Ponta do Caju. A residência que ele ofertou a D. João VI se tornou a Casa Imperial Brasileira (onde nasceu D. Pedro II), e,

³ Devido à dificuldade de pronúncia dos nomes árabes e do estranhamento (e, eventualmente, discriminação) que provocavam, alguns emigrantes alteraram o nome de origem, adaptando-o ou traduzindo-o para a língua nativa da nova terra. No Brasil, Tanus al Bustani passou a se chamar Antonio Jardim ou Jardineiro, tradução aproximada do original árabe. Durante muito tempo, esse costume perdurou, mas nos últimos anos a prática caiu em desuso e os erros de grafia na transliteração se tornaram bem menos freqüentes.



posteriormente, o Museu Nacional da Quinta da Boa Vista. Essa história consta dos arquivos da Biblioteca Nacional de Portugal, e no museu Histórico e Geográfico Nacional podem ser vistos documentos relacionados com essa ocasião.

Em meados do século XIX, um navio do Império Otomano levou ao Rio de Janeiro o primeiro imã árabe de que se tem registro no Brasil. Abdurrahman bin Abdullah al-Baghdádi permaneceu no Brasil aproximadamente três anos, a partir de junho de 1866⁴, com o intuito de transmitir aos muçulmanos “o necessário da religião e tranquilizar os corações com a convicção”⁵.

O relato autobiográfico que descreve essa experiência demonstra o nível de organização que os muçulmanos possuíam, de modo que a idéia de *‘umma*/comunidade se fazia bastante presente em localidades como Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Ademais, ajuda a compreender o processo por meio do qual as autoridades religiosas (neste caso, Al-Baghdádi) tentavam e ainda buscam promover uma mediação entre o Islã e a realidade cultural brasileira.

Em 1865 o sultão otomano Abdulaziz (1277-1293 da Hégira ou 1861-1876 d.C.)⁶ enviou duas corvetas, *Bursa* e *Izmir*, de Istambul

⁴ Abdurrahman al-Baghdádi emprega o calendário islâmico, que é lunar, e se inicia com a Hégira, a migração do profeta Muhammad de Meca para Medina, no ano 622 da Era Cristã. O ano de 1886 corresponde, em sua maior parte, a 1283 no calendário muçulmano.

⁵ FARAH, Paulo Daniel Elias. *Deleite do estrangeiro em tudo o que é espantoso e maravilhoso: estudo de um relato de viagem bagdali*. Argel, Caracas, Rio de Janeiro: BibliASPA, FBN, Bibliothèque Nationale d’Algérie e Biblioteca Nacional de Caracas. 2007 (obra totalmente trilingüe, em árabe, português e espanhol).

⁶ Abdulaziz (ou Abdülaziz, na grafia turca) foi o primeiro governante otomano a cruzar as fronteiras de seu império com um propósito não bélico. O sultão realizou uma visita



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

para Basra. Al-Baghdádi aproveitou a oportunidade e pediu – com sucesso – para tornar-se o imã do navio *Bursa*. As corvetas partiram da capital do Império Otomano no início do mês de *Jumáda al’awwal* (quinto mês do calendário muçulmano) de 1282 da Hégira, o que corresponde ao final de setembro de 1865, em uma rota ao redor do continente africano⁷. Em meados de outubro, uma tempestade fez com que se perdesse de vista o *Izmir*. O *Bursa* fez escala em Argel e ancorou em Cádiz, por cerca de seis meses. Quando partiu novamente, o navio enfrentou tempestades e um furacão⁸, e os homens do *Bursa* avistaram na noite de segunda-feira, em 18 de junho de 1866, o farol de Cabo Frio. Alguns dias depois, ancorou no Rio de Janeiro. Era a primeira vez que navios otomanos atracavam na cidade, capital do Império do Brasil desde 1808.

Redigido em caracteres árabes, o manuscrito contém termos em árabe, turco-otomano, persa, grego, francês, português e tupi. Constitui o principal documento acerca da situação dos muçulmanos no Brasil no século XIX, especialmente após o levante dos malês (1835). Trata-se também do único registro conhecido de um olhar árabe – e muçulmano – sobre a paisagem tropical e a sociedade multiétnica e multiconfessional que se formava à época no Brasil.

oficial à Europa na qual demonstrou seu apreço pela cultura e pela pintura. Abdulaziz viajou a Paris, em 1867 a fim de participar de uma exposição e realizar uma visita oficial a Napoleão III (a primeira do gênero). Em seguida, foi a Londres, Berlim e Viena, onde conheceu os palácios e os museus; o evento contribuiu para promover uma aproximação ainda mais ampla com a Europa. Conhecido por seu interesse pela Marinha e pelas artes plásticas, apoiou artistas como Chelebowskí, Burtan, Gobel, Ayvazovsky (com quem pintou algumas obras) e ^eker Ahmet Pasha (seu consultor de artes).

⁷ Ainda não existia o Canal de Suez, inaugurado no dia 17 de novembro de 1869.

⁸ À época (no século XIX), eram comuns os navios com propulsão mista, vela e vapor, o que os tornava mais vulneráveis aos ventos fortes.



MIGRAÇÃO

No século XIX, a partir dos anos sessenta, milhares de sírios, libaneses e palestinos do Império Otomano começaram a imigrar para o continente americano, principalmente para o Brasil, a Argentina, o Chile, a Colômbia e os Estados Unidos.

As causas da migração variam de acordo com a época. Entre 1860 e a Primeira Guerra Mundial, fatores econômicos, conflitos locais, massacres de minorias cristãs da região (em especial, maronitas, melquitas e ortodoxas) e o crescimento demográfico do Oriente Médio representam fatores importantes. Nessa época, a grande maioria dos imigrantes árabes que chegaram à América era cristã, embora houvesse, em menor quantidade, muçulmanos e judeus. Os árabes portavam um passaporte fornecido pelas autoridades do Império Otomano, que concediam a permissão oficial para a viagem; por isso, eram (e ainda são, em algumas regiões) denominados “turcos”.

Como se observa, as relações entre a América Latina e os países árabes se iniciaram com circunstâncias sócio-econômicas que provocaram uma emigração importante vinda do Machreq (sobretudo dos atuais Síria, Líbano, Israel e Palestina), a partir da segunda metade do século XIX. Ao contrário dos europeus, os primeiros árabes chegaram ao País sem o respaldo de contratos de trabalho ou a ajuda de acordos oficiais.

As dificuldades no transporte marítimo, provocadas pela Primeira Guerra, e as promessas de independência no Oriente Médio (que posteriormente se revelaram falsas), reduziram, temporariamente, as correntes migratórias. De 1918 a 1945, o desemprego crescente, a crise



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

nas pequenas indústrias locais e o crescimento demográfico foram alguns dos motivos que levaram os árabes a emigrar, mas a principal razão foi a ocupação francesa e britânica da região. Em seguida, a ocupação crescente da Palestina e os conflitos no Líbano na segunda metade do século XX (especialmente a guerra civil, de 1975 a 1990) ampliaram a emigração.

O livro *Ṣayt ʿir: ʿayt almuʿallif ʿill ʿamn+na ʿmman, dʿar+q dʿaw+l kulluhu Aʿwk* (A vida de um revolucionário: a vida do autor durante 80 anos, um longo caminho repleto de espinhos)⁹, de Said Chuqayr, relata a trajetória do autor em sua viagem rumo ao Brasil e parte da história da migração árabe (nesse caso, palestina¹⁰). A obra ilustra o mecanismo da cadeia migratória árabe e da inserção social: os contatos pessoais, a comunicação e a ajuda entre as famílias, os amigos e os compatriotas das duas sociedades – a da partida e a da acolhida – eram fatores fundamentais para determinar quem emigraria, qual seria seu destino e, por vezes, onde trabalharia.

Espalhados em diversos estados brasileiros, do Amazonas ao Rio Grande do Sul, na capital ou em aldeias remotas, os árabes se dedicaram a várias profissões: alguns se embrenharam pelo interior do Brasil, e, de porta em porta, mascatearam seus artigos e venderam à vista ou a crédito. Outros tornaram-se agricultores, médicos, empresários, donos de fábricas têxteis, de vidro, artefatos de couro, ourivesaria, etc.

⁹ Ver CHUQAIR, S. *Ṣayt ʿir: ʿayt almuʿallif ʿill ʿamn+na ʿmman, dʿar+q dʿaw+l kulluhu Aʿwk*. São Paulo: [s.n.], 1993.

¹⁰ Atualmente, há cerca de 30 mil palestinos e descendentes no Brasil, segundo a própria comunidade.



Os árabes também se destacaram na criação literária, que conferiu a estas terras o título de “nova Andalusia”. Desde o início do século XX, começou a surgir na América do Norte e na América Latina um movimento que revolucionou toda a literatura árabe e que demonstrou como o exílio se revela revigorante, o *Mahjar*¹¹.

A cultura em língua árabe floresceu na diáspora americana, sobretudo no Brasil, nos Estados Unidos e na Argentina. Em 1895, iniciou-se a publicação de jornais árabes no Brasil: *Alfayyij*[®] (O liberal), em Campinas, e *AlbarjzH”l* (Brasil), em Santos. No continente americano, circulavam centenas de periódicos entre 1900 e 1914.

Literatos árabes que viviam na América (sobretudo em São Paulo e Nova Iorque) criaram importantes obras de prosa e poesia que serviram de modelo aos autores árabes no Oriente Médio e ajudaram a revitalizar essa literatura. Entre os escritores, destacam-se Gibran Khalil Gibran¹², Mikhail Na’ima e Amin Arrihani, nos Estados Unidos, e Shafiq Maluf, Ilyas Farhat e Rashid Salim Khuri (apelidado de “*al’o’ir alqarawH”*”, o poeta camponês), no Brasil.

Em busca da troca de experiências, fundaram-se diversos círculos literários: *Arrjbid”a alqalamiyya* (Liga de Escritores ou Liga Literária), em Nova Iorque, em 20 de abril de 1920; *Al’uEba Al’andalusiyya* (Associação ou Liga Andaluza), em São Paulo, em janeiro de 1933;

¹¹ *Mahjar* significa, literalmente, “lugar da migração”. Em geral, refere-se à literatura escrita no continente americano, sobretudo nos Estados Unidos, no Brasil e na Argentina.

¹² Na obra *Muqaddima li’o’ir al’arabH”* (Introdução à poesia árabe), Adonis afirma que “com Gibran começa na poesia árabe a visão que aspira a mudar o mundo (...) com ele começa a poesia árabe moderna (...). Gibran não foi apenas o primeiro reformador na poesia árabe. Além disso, ele foi o primeiro modelo para o poeta e a poesia criativa em seu sentido moderno”. Ver ADONIS. *Muqaddima li’o’ir al’arabH”*. Beirute: Djr al’awda, 1979, pp. 79-82.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Annadwa al'adabiyya (Círculo Literário), em Buenos Aires, no final de 1947; *Annadwa al'adabiyya* (Círculo Literário), em Santiago, em 29 de junho de 1955. As escolas poéticas vinculadas a esses grupos foram comparadas às de Bagdá e da Andaluzia.

Na primeira metade do século 20, os escritores árabes do *Mahjar* inovaram a temática da poesia árabe e questionaram as formas fixas e a métrica da *qaEHda*. Entre as características dessa literatura do *Mahjar*, estão ainda: a nostalgia do lar abandonado, a criação de metros e formas estróficas novas, como o poema em prosa (*ʿiʿr manʿ...r*) e a “poesia sussurrada” (*ʿiʿr mahm...s*) – que puseram fim ao tom declamatório anterior –, um sentimento profundo pela Natureza e metáforas revigoradas.

O ambiente mais livre (longe da repressão política e cultural), os novos estilos de vida e o contato com o pensamento de escritores e poetas ocidentais promoveram o despertar de novas formas de escrita. Em “*Udabj' almahjar*” (Literatos da diáspora), Rose Ghuraib afirma que o movimento da literatura do *Mahjar* “se revoltou contra todos os aspectos das condições literárias e sociais dominantes nos países árabes e exigiu a destruição e a recriação do novo, além de lançar as bases para uma revolução abrangente, sem precedentes e profundamente enraizada no mundo árabe”¹³.

REAPROXIMAÇÃO E PERSPECTIVAS

Adotaram-se, recentemente, algumas medidas para fortalecer os laços comerciais, políticos e culturais entre o Brasil e os países árabes. Embaixadas brasileiras, como a de Doha (Catar), vêm adquirindo um

¹³ GHURAIB, R. “*Udabj' almahjar*” (Literatos da diáspora) em *MaʿEjdir aʿʿaqifa fH•Lubn̄n* (Fontes da cultura no Líbano). Beirute: Maktabat Lubn̄n, 1969, p. 101.



papel mais amplo; o término da exigência de vistos para viagens entre o Brasil e a Tunísia – acordo que vigora desde agosto de 2004 – fortaleceu o intercâmbio cultural, comercial e turístico. O embaixador da Tunísia no Brasil, Hassine Bouzid, declarou que será possível chegar, no futuro, a um acordo de livre comércio entre as duas regiões. Embora essa possibilidade seja considerada remota, a curto prazo, discute-se um tratado de preferências tarifárias fixas.

O Chanceler Amorim participou de reuniões com chanceleres árabes (Jordânia, Omã, Síria, Palestina, Tunísia, Argélia, Qatar, Kuwait e Arábia Saudita) com o propósito de discutir temas vinculados à Organização Mundial do Comércio (OMC) e à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A cúpula “América do Sul-Países Árabes”, realizada em maio de 2005, promoveu uma aproximação estratégica entre os dois blocos com o intento de fortalecer a cooperação em diversos setores e nos foros internacionais. O logotipo criado para o evento traduz essa idéia de integração: sobre um fundo verde, vê-se o globo terrestre, tendo em um dos lados uma lua crescente, que simboliza os países árabes, e, do outro, a constelação do Cruzeiro do Sul, a representar a América do Sul. A solicitação da Liga Árabe de que a cúpula não fosse um evento isolado, mas o início do fortalecimento de “um processo de cooperação sul-sul”, não foi ignorada.

A declaração final dessa cúpula – a Declaração de Brasília – tornou-se o principal documento de referência para ambas as regiões no que se refere às relações políticas, econômicas, comerciais e culturais. Criou-se um mecanismo de cooperação que inclui a realização de reuniões



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

ministeriais anuais, encontros de altos funcionários, reuniões dos representantes dos países envolvidos na ONU e encontros setoriais.

Será importante que as iniciativas em prol do avizinhamento Brasil-Países Árabes continuem a ser cultivadas e expandidas com medidas concretas, que não se limitem aos acordos comerciais, e que, em última instância, vão ajudar a complementá-los e fortalecê-los. Faz-se necessário investir também na cooperação cultural e educacional. O desconhecimento mútuo ainda prevalece, como se percebe no Brasil (onde as generalizações imperam) e no Oriente Médio, onde faltam centros culturais brasileiros e representações diplomáticas – apesar do incremento observado nos últimos anos.

Única iniciativa cultural a figurar na Declaração de Brasília, a Biblioteca América do Sul-Países Árabes vem promovendo cursos, congressos, exposições e mostras de cinema. Ademais, publica obras em português, árabe e espanhol que ajudam a promover o conhecimento mútuo e uma reflexão crítica, e edita a revista Fikr, de estudos árabes, sul-americanos e africanos, em português, árabe, espanhol, francês e inglês. Possui, ainda, um centro educativo e de formação e um programa de fomento de acervos e centros de pesquisa¹⁴.

Com efeito, o estreitamento das relações políticas, culturais e econômicas, de modo consistente e duradouro, entre os países da América do Sul e os países árabes, um dos objetivos almejados pela Cúpula de 2005, pressupõe a construção de conhecimento mútuo das sociedades envolvidas. Os estereótipos culturais e as representações

¹⁴ Ver www.bibliaspa.com.br.



politicamente motivadas sobre os países árabes, constantemente veiculados pela mídia e reproduzidos no discurso político e cultural, só podem ter seu efeito negativo contrabalançado pela produção constante de saberes acadêmicos, embasados em pesquisas empíricas de qualidade, bem como pela disponibilidade, em português – no caso do Brasil –, de textos representativos da produção cultural e científica árabe, e, em árabe, de textos representativos da produção cultural e científica sul-americana.

Fundamental seria considerar a presença contínua de comunidades de imigrantes árabes na América da Sul por mais de 150 anos, as quais participaram ativamente da construção e do desenvolvimento dos Estados nacionais. Atuam em campos variados e ajudam a fortalecer cultural, econômica e politicamente as sociedades locais. Esse fator facilita o estabelecimento de um vínculo profundo entre a América do Sul e os países árabes, além de outros países da região, majoritariamente muçulmanos, como a Turquia e o Irã.

A relação com os países do Oriente Médio parece revelar um exercício de estruturação da própria América do Sul e da construção de sua teia de relações, seja por meio do Mercosul, seja por meio de um bloco expandido. Nesse processo, deve ser garantida a participação de todos, os que enfatizam o campo econômico e os que o incluem, mas não o consideram exclusivo.

Ademais da consolidação das relações entre Estados, complementares são as relações entre a sociedade civil. O incremento das cooperações universitárias, artísticas, diplomáticas e comerciais ajuda a expandir as relações como um todo e fortalece a imagem e o papel do Brasil na região.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Como se ponderou acima, os principais objetivos anunciados pelo governo brasileiro nesse acercamento são: 1) “mudar a geografia comercial do mundo”¹⁵, ou seja, alterar as regras do jogo na OMC (Organização Mundial do Comércio) e buscar uma nova ordem econômica; 2) promover uma política externa mais atuante, seja em processos complexos, seja na formação de grupos que buscam equilibrar as relações internacionais (e tirar o Brasil e outros países da margem dessas relações), como o G-20; 3) formar blocos para ter mais força nas negociações internacionais e para pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; 4) ao coordenar-se com a China, a Índia e a África do Sul (além de outros países de “menor desenvolvimento” relativo, incluindo alguns Estados do Oriente Médio, em uma conjunção que alguns especialistas árabes associam a uma espécie de Conferência de Bandung, meio século mais tarde), opor-se à pressão dos países “desenvolvidos” e fomentar os chamados laços Sul-Sul.

Nesse movimento, em que o Brasil assume certa proeminência como porta-voz do hemisfério Sul, faz-se claro que o governo deve consolidar sua relação privilegiada com os países do Oriente Médio – sem que isso implique concessões em áreas fundamentais como a dos direitos humanos e a do meio ambiente – com base em uma abordagem diversificada que não priorize apenas a dimensão econômica.

¹⁵ A expressão foi cunhada pelo Presidente Lula.



Distribuição de Poder no Oriente Médio Caracterização e Possibilidades de Transformação

Eugenio Diniz¹

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente texto é analisar a atual distribuição de poder no Oriente Médio e suas implicações, bem como eventuais implicações de algumas transformações possíveis dessa distribuição. Particularmente, analisa-se a proposição, freqüentemente mencionada, de que “como consequência da invasão do Iraque, o Irã tornou-se a potência hegemônica no Oriente Médio”.

De saída, é necessário esclarecer alguns pontos. Antes de mais nada, por “atual” entende-se o estado das coisas tal como em novembro de 2007, a partir da informação então disponível. Naturalmente, novas informações poderiam, pelo menos em tese, alterar algumas das análises e conclusões aqui apresentadas. Em segundo lugar, o Oriente Médio é entendido aqui como a região delimitada pelo Egito a oeste, a Turquia ao norte, o Irã ao leste e pelo Mar Vermelho e pelo Golfo Pérsico. Por fim, a análise terá por ponto de partida a abordagem realista ofensiva, tal como exposta por Mearsheimer (2001), embora com algumas modificações. Estas modificações

¹ Eugenio Diniz é coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC Minas; Membro do International Institute for Strategic Studies — IISS (Londres); Membro do Grupo de Estudos Estratégicos — GEE-Coppe-UFRJ.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

decorrem de insatisfações metodológicas (DINIZ, 2007); uma insatisfação com a identificação entre *hegemonia* e *unipolaridade* (DINIZ, 2006 e 2007); a identificação de inconsistências entre a correta identificação da idéia de *poder latente* — envolvendo riqueza, população e território — e a sistemática desconsideração dos desdobramentos políticos dessa idéia, particularmente em termos da relevância política de relacionamentos políticos multilaterais, inclusive organizações e instituições internacionais (DINIZ, 2006); e da discordância com relação ao entendimento de que a posse de armamentos nucleares seria, em si mesma, inibidora de comportamentos agressivos por parte de outrem, ou “uma força para a paz”, o que nos parece inteiramente improcedente (DINIZ, 2006). Apesar disso, a caracterização das implicações políticas de determinadas distribuições de poder — com a exceção da idéia de unipolaridade, descartada por Mearsheimer —, fornece um excelente ponto de partida para a análise. Do mesmo modo, a identificação de poder concreto (por oposição a latente) com a capacidade bélica de um ator, e, particularmente, com relação a suas forças terrestres, é a nosso ver correta; a questão dos armamentos nucleares é diferente, e encarada diferentemente de Mearsheimer, e será tratada mais adiante, no que concerne ao Oriente Médio.

Por comodidade e homogeneidade de critérios, todos os dados, salvo indicação em contrário, foram obtidos em IISS (2007).

A ATUAL DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO ORIENTE MÉDIO CAPACIDADE BÉLICA CONVENCIONAL

Serão examinadas, inicialmente, variáveis relativas à capacidade de ação bélica por terra de cada um dos países. A consideração sobre forças nucleares virá mais adiante.



A análise levará em conta as seguintes variáveis: *tanques* (*main battle tanks*, ou MBTs, em inglês) ou “carros de combate”, excluídos os de reconhecimento ou leves; *veículos blindados de infantaria*, que incluem tanto veículos blindados de transporte de pessoal (*armored personnel carriers*, APCs, em inglês) quanto veículos de combate de infantaria (*infantry fighting vehicles*, IFVs, em inglês); *peças de artilharia*, tanto rebocadas quanto autopropelidas (excluindo-se os morteiros leves, utilizados pela infantaria; artilharia anti-aérea e antitanque; mísseis terra-ar; e mísseis e foguetes antitanques superfície-superfície); e *aeronaves de asa fixa de combate*, ou seja, bombardeiros pesados (*bombers*, em inglês — que nenhum ator regional no Oriente Médio possui), caças (*fighters*, FGT, em inglês) e caças-bombardeiros (*fighter-ground-attack*, ou FGA, em inglês) — excluindo-se então helicópteros, aeronaves de reconhecimento, alerta antecipado e de transporte de carga ou pessoal. Sem desconsiderar a importância de outros elementos de apoio, e, principalmente, sem desconsiderar variáveis qualitativas como treinamento e desempenho dos efetivos, ou diferenças qualitativas nos próprios equipamentos, ou ainda a disponibilidade de apoio logístico que viabilize o emprego efetivo das forças, o fato é que aquelas variáveis representam distintas combinações de poder de fogo, proteção e movimento que, combinadas, permitem agir tanto dentro quanto fora de seu próprio território, independentemente de seu emprego tático ou estratégico ser defensivo ou ofensivo².

² É simplesmente impossível esclarecer dentro deste texto todas as razões de por que foram estas variáveis as escolhidas, e não outras. Por outro lado, a literatura disponível sofre às vezes de um foco muito limitado nos próprios equipamentos, ou nas missões típicas, ou ainda de falta de rigor conceitual e orientação teórica que permita uma organização consistente das idéias, de tal modo que fica muito difícil compreender o relacionamento entre o leque das possibilidades de emprego da força, a diversidade de objetivos políticos e o quanto possibilidades e necessidades relacionadas às condições de emprego da força redefinem objetivos e necessidades políticas. De certa forma, Domício



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Do ponto de vista da capacidade bélica, serão analisadas apenas as forças de Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Jordânia, Síria e Turquia. Os demais países (Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Kuwait, Líbano, Oman e Quatar), embora relevantes do ponto de vista de sua riqueza, apresentam forças armadas muito inferiores àquelas, em termos numéricos. Por fim, o Iraque está em acelerado processo de reconstrução de suas forças, sendo muito difícil estimar seu real impacto; optou-se, portanto, por deixá-las de fora.

Tabela 1 – Tanques de Batalha, Veículos Blindados de Infantaria, Peças de Artilharia e Aeronaves de Combate para países selecionados do Oriente Médio (2007)

País	MBT ^a	APC+IFV ^b	Art ^c	FGT+FGA ^d
Arábia Saudita	910	4160	868	311
Egito	3855	5270	4348	400
Irã	1613	1250	8196	186
Israel	3657	10419	5432	376
Jordânia	1120	1576	1233	85
Síria	4950	3950	3440	293
Turquia	4205	4293	7450	445

Fonte: IISS (2007)

Observações: a – Foram excluídos os tanques de reconhecimento e os tanques leves. Foram incluídos todos os MBTs, independentemente de a qual Força singular pertençam;

Proença Júnior e Eugenio Diniz vêm tentando sistematizar esses pontos, e esperamos dispor, em breve, de um texto sistemático sobre todos esses pontos. Por enquanto, para uma consideração geral sobre o emprego de equipamentos desde a II Guerra Mundial, v. Proença Jr. e Diniz (1995); sobre a falácia da distinção entre armamentos ofensivos e defensivos, e sobre os fundamentos estratégicos das relações políticas, v. Diniz (2002); para uma introdução geral sobre meios de força e seu emprego, v. Dunnigan (2003) e Payne (1989).



b — Soma dos Veículos Blindados de Transporte de Pessoal e dos Veículos de Combate de Infantaria, independentemente de a qual Força singular pertençam; c — foram incluídas todas as peças de artilharia, independentemente de a qual Força singular pertençam, menos os morteiros leves, artilharia anti-aérea e antitanque, inclusive os mísseis especializados nessas últimas funções; d — Soma dos Caças e Caças-Bombardeiros, independentemente de a qual Força singular pertençam. Não estão incluídos helicópteros de ataque, nem aeronaves de transporte, alerta antecipado ou reconhecimento.

Graficamente, temos:

Gráfico 1 – Total de Tanques de Batalha para países selecionados do Oriente Médio (2007)

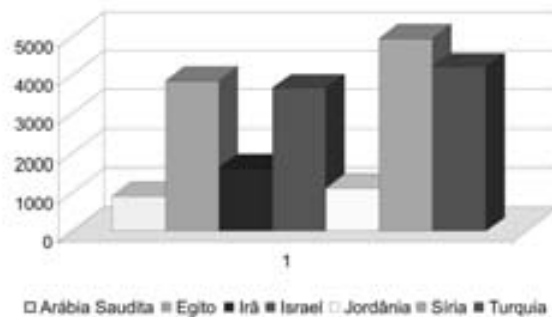
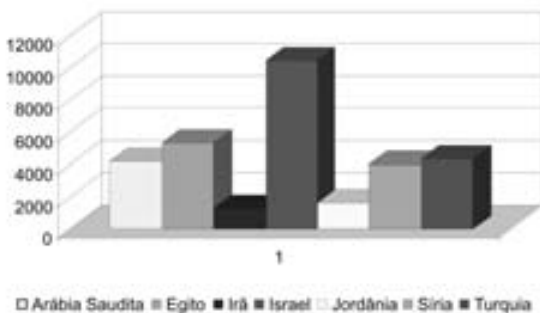


Gráfico 2 – Total de Veículos Blindados de Infantaria para países selecionados do Oriente Médio (2007)





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Gráfico 3 – Peças de Artilharia para países selecionados do Oriente Médio (2007)

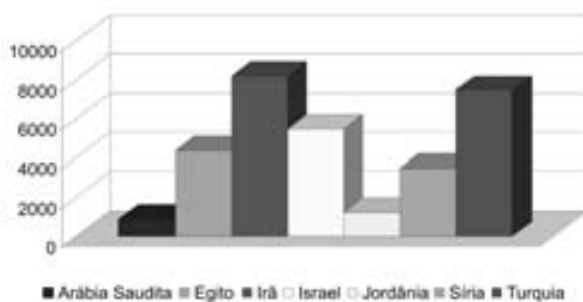
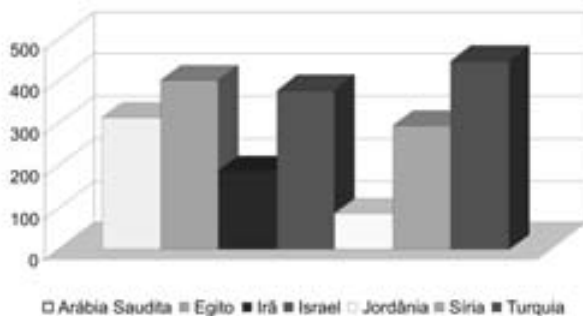


Gráfico 4 – Aeronaves de Combate para países selecionados do Oriente Médio (2007)



Os dados sustentam a idéia de que, após a derrubada do ex-Presidente Saddam Hussein, o Irã se teria tornado o hegemona regional, ou estaria em vias de sê-lo? Visivelmente não. Das variáveis acima mencionadas, apenas em peças de artilharia o Irã apresenta uma ligeira vantagem quando se faz uma comparação país por país (aproximadamente 10% a mais que a Turquia). Em tanques de batalha, a desvantagem do Irã é nítida, vindo apenas em 5º lugar, com menos da metade do total de tanques com relação ao 4º colocado (Israel) e com menos de 1/3 do



total de tanques do 1º colocado (Síria). Com relação aos veículos blindados de infantaria, o Irã é o que apresenta o menor total dentre todos os países selecionados, com menos de 1/3 do total do 5º colocado (Síria), ao passo que o que tem maior quantidade (Israel) tem mais de 8 vezes o total iraniano. Por fim, em aeronaves de combate, o Irã encontra-se em penúltimo lugar entre os selecionados, com menos de 2/3 do total do país imediatamente acima (a Síria), ao passo que o 1º colocado (Turquia) tem 2,4 vezes mais aeronaves de combate que o Irã.

Um contraste entre Israel e Irã a partir da tabela e dos gráficos acima é consistente com alguns aspectos da situação estratégica de ambos. A ênfase iraniana em artilharia seria consistente com uma postura de maximização da utilização defensiva do terreno montanhoso do País, indicando um sacrifício de mobilidade que nitidamente dificulta operações, em território alheio, de escala superior a rápidas incursões, a não ser contra adversários muito fracos ou extraordinariamente incompetentes; de qualquer modo, as dificuldades de acesso a território alheio decorrentes do relevo — com a exceção de um segmento da fronteira com o Iraque, a oeste, muito próximo também do Kuwait — dificultariam a condução de operações com maior ênfase em mobilidade. Considerações bastante semelhantes valem para a sua baixa quantidade de aeronaves. Por sua vez, a necessidade vital que a mobilidade tem para Israel — que, carecendo de profundidade estratégica, depende quase que totalmente de sua iniciativa para não ser varrido em curto intervalo de tempo — transparece nitidamente nas suas opções. A curiosidade é a ênfase da Síria em tanques de batalha, que não são apoiados por uma infantaria de mobilidade semelhante, nem por artilharia nem aeronaves em quantidades condizentes; numa operação concreta, ou seriam empregados bem menos tanques que o indicado no papel, ou uma



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

quantidade assustadora de tanques sírios seria destruída — sendo a segunda alternativa mais consistente com o precedente histórico da Guerra do Yom Kippur, por exemplo.

A tabela e os gráficos acima mostram ainda que nenhum país se sobressai dramaticamente aos demais, em termos agregados. Em termos do realismo estrutural ofensivo, essa primeira análise indicaria uma distribuição *multipolar equilibrada* do poder concreto na região do Oriente Médio. Podem-se antecipar, porém, as seguintes objeções: (i) que, apesar da análise em termos individuais mostrar um certo equilíbrio, uma comparação entre coalizões mostraria uma vantagem substancial para o grupo Irã-Síria; (ii) ou que, apesar de a região ser atualmente uma multipolaridade equilibrada, a tendência futura seria favorável a Irã + Síria.

Vejamos.

Gráfico 5 – Total de Tanques de Batalha por grupo de países (2007)

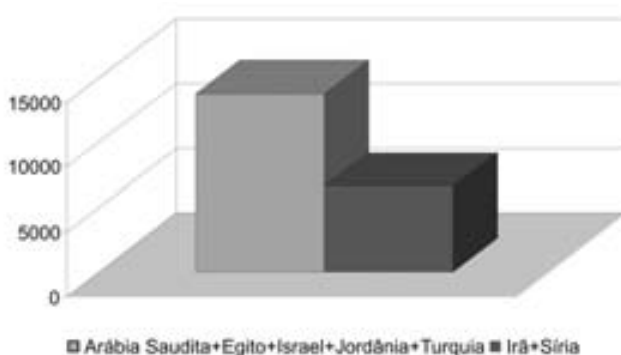




Gráfico 6 – Total de Veículos Blindados de Infantaria por grupo de países (2007)

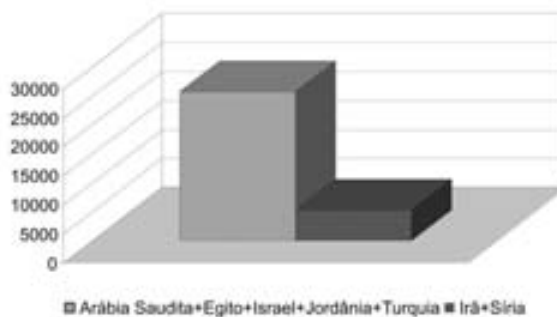


Gráfico 7 – Total de Peças de Artilharia por grupo de países (2007)

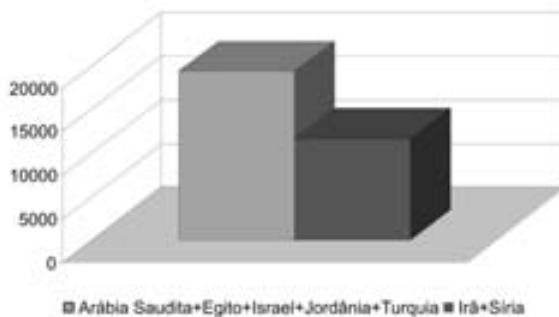


Gráfico 8 – Total de Aeronaves de Combate por grupo de países (2007)





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Em todos os itens, uma eventual coalizão Irã + Síria está em franca desvantagem. Mas cabe perguntar: nesse caso, então, embora não se possa dizer que o Irã seja o hegêmona regional, nem ao menos o hegêmona potencial regional, e não está em vantagem regional nem mesmo em coalizão com a Síria, isso não os tornaria dramaticamente vulneráveis no âmbito regional? Todo o problema aqui é o do dilema da ação coletiva. Se as dificuldades associadas ao *buckpassing* se manifestam até mesmo nos processos de contrabalanceamento, mais difícil ainda é a ação coletiva revisionista.

RIQUEZA

Mas a tendência futura não seria favorável ao grupo Irã + Síria? Num futuro não muito distante, os dois países poderiam alocar uma quantidade maior de recursos para o fortalecimento de sua capacidade bélica, em prejuízo dos demais; em termos do realismo ofensivo, portanto, cabe avaliar o potencial impacto do poder latente na distribuição de poder regional. Para tanto, a análise deverá levar em conta outros atores regionais, que puderam ser excluídos, por sua virtual irrelevância, da consideração do poder concreto. Em termos de riqueza, porém, esses outros atores estão longe de serem irrelevantes. Isso poderá ser observado na tabela e nos gráficos abaixo.



Gráfico 9 – Distribuição do PIB por grupo de países do Oriente Médio em milhões de dólares (2006)

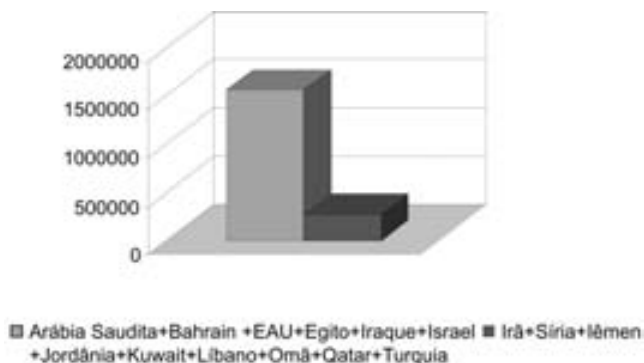


Tabela 2 – Produto Interno Bruto por país do Oriente Médio (2006)

Pais	PIB (X US\$ 1.000.000,00)	Pais	PIB (X US\$ 1.000.000,00)
Arábia Saudita	343000	Jordânia	14100
Bahrain	15500	Kuwait	87100
EAU	142000	Libano	20600
Egito	93400	Omã	36100
Iêmen	19800	Qatar	53800
Irã	219000	Síria	22700
Irake	47000	Turquia	556000
Israel	142000		

Fonte: IISS (2007)

Agregando os países da região em 2 blocos distintos, vemos o que acontece.

O PIB somado dos demais países é quase 6,5 vezes o do grupo Irã + Síria. Mesmo descontando o Iêmen e somando-o ao grupo



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Irã + Síria, a diferença ainda é pouco menos de 6 vezes em favor do outro grupo. A tendência de longo prazo é bastante desfavorável ao grupo Irã + Síria.

Mesmo que se considerem apenas os mesmos grupos de países tratados na análise do poder concreto, a situação ainda é desvantajosa para Irã e Síria. Nesse caso, o grupo composto por Arábia Saudita, Egito, Israel, Jordânia e Turquia tem PIB somado 4,75 vezes superior ao PIB somado de Irã e Síria.

Gráfico 10 – Distribuição do PIB por grupo de países selecionados do Oriente Médio em milhões de dólares (2006)

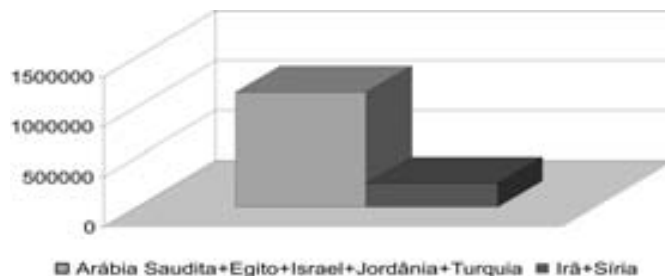
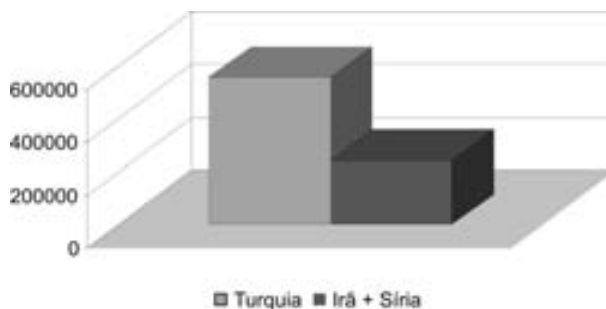


Gráfico 11 – Comparação entre o PIB da Turquia com os PIBs somados de Irã e Síria, em milhões de US\$ (2006)





Se alguém ainda considera exagerado agregar todos aqueles países, considere-se então apenas a comparação do PIB da Turquia com os PIBs somados de Irã e Síria.

Nesse caso, a vantagem cai para 2,3 vezes o total de Irã e Síria.

Desse modo, a caracterização da distribuição regional de poder no Oriente Médio é bastante clara: o Irã não é nem sequer o *hegêmona* potencial na região, muito menos o *hegêmona* regional. Trata-se de uma multipolaridade equilibrada, ou seja, um sistema dominado por três ou mais potências em que o poder é distribuído de maneira semelhante entre elas, ou pelo menos entre as duas mais poderosas. Nesse caso, nenhuma delas está imediatamente em posição de tentar uma arrancada rumo à hegemonia regional, ou seja, não há um *hegêmona potencial*. Aqui a tensão é muito mais alta que numa balança de poder bipolar, uma vez que o balanceamento tende a ser ineficiente e demorado, pois há a desconfiança entre eventuais aliados de que seus respectivos parceiros possam tentar transferir os custos e riscos (*buckpassing*), na esperança de evitar o sofrimento envolvido na tentativa de conter um agressor — e, às vezes, na expectativa de sair privilegiado na balança de poder regional. Naturalmente, essas desconfianças e tensões tendem a ser exploradas por um eventual agressor, e os demais membros do sistema sabem disso. Assim, espera-se uma intensa e razoavelmente conflitiva atividade política numa região multipolar equilibrada.

No caso do Oriente Médio, entretanto, essa tendência é moderada pelo fato de que os dois principais candidatos a *buck-catcher* de cada grupo são também as principais potências de cada lado, o que faz com que, ao contrário do que se esperaria na maioria dos casos, a possibilidade



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de *buck-passing* não impactaria tão negativamente a possibilidade de balanceamento. A posição da Turquia, tanto geograficamente (com fronteiras, entre outros, com Irã, Síria e Iraque) quanto na distribuição regional de poder, tornam-na, na verdade, o mais importante ator regional.

A CAPACIDADE NUCLEAR ISRAELENSE

Cabe agora enfrentar um ponto crucial. A capacidade nuclear israelense, única na região, não tornaria Israel, de fato, o hegêmona regional, ou, no mínimo, o hegêmona potencial na região?

A resposta é não, em função das desvantagens demográfica e geográfica israelense.

Do ponto de vista demográfico, Israel não possui gente suficiente para, ao mesmo tempo, ocupar por longo tempo grandes porções de território alheio, prover à própria defesa e segurança convencionais e realizar a atividade econômica que lhe permita sustentar no tempo a sua capacidade bélica, tanto a convencional quanto a nuclear. Do ponto de vista geográfico, o território israelense é tão pequeno que o Estado pode ser varrido muito rapidamente, como quase aconteceu em 1973.

Tabela 3 – Área e População por país do Oriente Médio (2006)

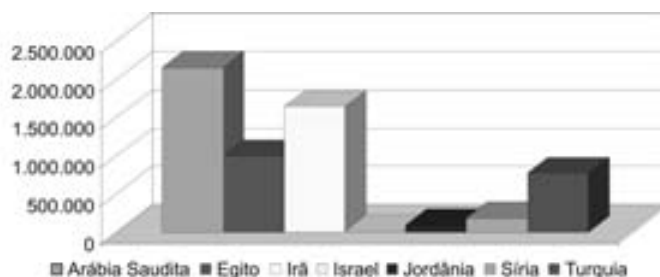
País	Área (km ²)	População	País	Área (km ²)	População
Arábia Saudita	2.149.690	27.601.038	Jordânia	91.971	6.053.193
Egito	995.450	80.335.036	Síria	184.050	19.314.747
Irã	1.636.000	65.397.521	Turquia	770.760	71.158.647
Israel	20.330	6.426.679			

Fonte: CIA Factbook (2007)



Pode-se objetar: Israel não foi capaz de ocupar, por longo tempo, a Faixa de Gaza, a Cisjordânia e o Sul do Líbano, e por um breve período também a Península do Sinai? A pergunta é pertinente, e exige explicação. Logicamente, a resposta terá que ser fundamentada em termos estratégicos.

Gráfico 12 – Área terrestre de países selecionados do Oriente Médio (em Km²)



Começando pelo Sinai. A Península do Sinai pôde ser ocupada por Israel durante um breve período — mas, em tese, poderia ser ocupada por muito mais tempo — em função exatamente da peculiaridade geográfica da Península do Sinai. Em 1973, Israel conseguiu expulsar as forças egípcias para além do Canal de Suez. Desse modo, em função da estreiteza da faixa de terra que liga a Península ao restante do Egito, ficaria muito fácil conter uma ação terrestre; por sua vez, coordenar iniciativas que dependessem de operações anfíbias ao longo da costa do Golfo de Suez e/ou do Golfo de Ácaba seria uma tarefa consideravelmente difícil e sujeita a contra-ataques israelenses, em que as forças egípcias estariam em nítida desvantagem e poderiam sofrer perdas muito significativas e desproporcionais. Esta era, aliás, a situação antes de 1973; o Egito conseguiu, na ocasião, obter uma surpresa em função de iniciativas



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

originais, que deveram seu sucesso exatamente à sua originalidade, e dificilmente poderiam ser replicadas.

Quanto à Faixa de Gaza, além de ser pequena e com capacidade bélica praticamente nula em si mesma, seu controle ficou também facilitado em função da desmilitarização da Península do Sinai, inviabilizando, na prática, uma ação egípcia rápida e decisiva que permitisse retomá-la. Quanto ao Sul do Líbano e à Cisjordânia, trata-se de extensões de terra muito pequenas, também delimitadas por acidentes geográficos (o rio Litani e o rio Jordão, respectivamente) que facilitavam a sua defesa. No caso da Cisjordânia, Israel se beneficia, ainda, do visível desinteresse da Jordânia em retomá-la — até porque sua reivindicação carecia de sólidos fundamentos (como, aliás, era também o caso da pretensão do Egito à Faixa de Gaza). É perfeitamente razoável supor que, ao menos por um bom tempo, a extensão máxima sustentável israelense incluiria, além das fronteiras israelenses anteriores a 1967, a área sob responsabilidade da Autoridade Palestina, a Península do Sinai e o Sul do Líbano. Note-se que essa extensão nunca foi atingida, pois, quando Israel ocupou o Sul do Líbano, já havia se retirado do Sinai.

Israel não poderia utilizar a ameaça nuclear para compensar a escassez demográfica numa atitude revisionista? Mais uma vez, o problema é a pequena dimensão geográfica do País. Em função da possibilidade de ser varrido num ataque surpresa, Israel precisaria manter a máxima credibilidade dissuasória, o que seria maximizado por preservar todo o seu arsenal nuclear para o caso de colapso iminente. Além disso, o emprego do arsenal nuclear em apoio a ação estrategicamente ofensiva, praticamente obrigaria os demais países da região a se nuclearizarem, neutralizando ou diminuindo sua vantagem nessa área. Por fim, caso



adotasse essa atitude, Israel estaria anulando a sua política de opacidade nuclear, que vem sendo mantida desde que a existência de seu arsenal nuclear passou a ser reconhecida.

POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO

Quais as perspectivas mais plausíveis, pelo menos para o momento, de uma transformação na balança de poder do Oriente Médio? Podem-se antecipar quatro possibilidades, não necessariamente mutuamente excludentes:

- um colapso do regime iraquiano, concomitante com uma retirada substancial de efetivos da Força Multinacional no Iraque;
- a obtenção de armamento nuclear por parte do Irã;
- um ataque israelense ou estadunidense ao Irã;
- a institucionalização, formal ou informal, da presença dos EUA na região.

A hipótese do colapso do regime iraquiano, embora não seja implausível, é incerta demais em termos de seus desdobramentos; são tantas as possibilidades que fica impossível fazer uma análise dos desdobramentos políticos regionais, e, eventualmente, extrarregionais de tal eventualidade.

As subseções seguintes tratarão das demais possibilidades.

NUCLEARIZAÇÃO DO IRÃ

Qual seria a situação do Oriente Médio caso o Irã viesse a obter armamentos nucleares, e, particularmente, ogivas nucleares que pudessem



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

ser transportadas por seus mísseis Shahab-3? Uma perspectiva freqüentemente considerada é que, nesse caso, estabelecer-se-ia um equilíbrio regional entre Israel e Irã, com ambos se dissuadindo mutuamente de ataques nucleares. Esse entendimento se baseia, de um lado, em uma falsa analogia com a situação vigente entre EUA e URSS durante a Guerra Fria; e, de outro, com a noção discutível — divulgada por, entre outros, Waltz e Mearsheimer — de que armas nucleares são, em si mesmas, uma força inibidora da agressão alheia, ou “uma força para a paz”³. Nenhuma das duas premissas é sustentável.

Israel dista, aproximadamente, 1.200 km do Irã. Esta é, entretanto, apenas a menor distância do Irã com relação a Israel, dada a enorme extensão territorial do País. O Irã poderia, portanto, dispersar seu arsenal, ao passo que essa possibilidade não é dada para Israel. No caso de o Irã obter armamentos nucleares, esta seria uma fonte significativa de vulnerabilidade para a capacidade nuclear israelense. Por outro lado, mesmo que os mísseis não sejam diretamente atingidos, o sistema de comando e controle poderia ser aniquilado, o que impediria uma reação a um ataque nuclear.

Entretanto, por mais importante que seja, esse não é o único problema que sua pequenez traz para Israel, quando se trata de armamentos nucleares. Dependendo do local e da intensidade de uma eventual explosão nuclear, não só uma parcela substancial da sua população e da sua capacidade produtiva poderão ser destruídas

³ Mearsheimer (1990); Waltz (1995). Para uma discussão, v. Roth (2007). Para posições discordantes, e particularmente para o risco de guerra acidental, v., p. ex., Blair (1993); Carter (1987); Posen (1991); Sagan (1994).



como, além disso, o país pode ser separado em duas partes — lembre-se que a distância entre o extremo oeste da Cisjordânia e o Mediterrâneo é de apenas 15 km. Ou seja, dependendo do local de detonação de apenas um único artefato nuclear, Israel estaria dramaticamente vulnerável inclusive a uma ação convencional.

Tendo as considerações acima em mente, observem-se agora os seguintes pontos⁴:

- Supondo-se que o alcance do míssil Shahab-3 iraniano seja de cerca de 1.300 km, e sua velocidade média seja de 7.000 km/h, o tempo de impacto de um míssil iraniano sobre Israel seria de 11 a 12 minutos, no máximo;
- Supondo-se que o alcance do míssil Jericho III israelense seja de 4.500 km (ou 7.800 km, segundo outras estimativas), e sua velocidade média esteja em torno de 18.000 km/h⁵, o tempo de impacto de um míssil israelense sobre o Irã poderia estar na faixa de 4 minutos;
- Sabendo-se que os procedimentos necessários para confirmar se se trata de um ataque nuclear e impedir que uma decisão não-autorizada de lançar um ataque nuclear seja implementada levam pelo menos 20 minutos, sem considerar o tempo necessário para se tomar a decisão.

⁴ Algumas das considerações aqui têm caráter estimativo, uma vez que não há informações oficiais ou consensuais sobre uma série de pontos — aliás, oficialmente, Israel nunca admitiu nem negou dispor de armamentos nucleares. Para mais informações sobre mísseis, ver os sites Global Security (www.globalsecurity.org) e Federation of American Scientists (www.fas.org). As estimativas aqui apresentadas têm base na informação disponível.

⁵ O míssil israelense provavelmente utiliza combustível sólido. Mísseis desse tipo têm velocidade na faixa mencionada, ou superior.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Tem-se que, *mesmo supondo detecção imediata*, nenhum dos dois tem tempo para todas as salvaguardas, e nem para a tomada de decisão. Isso implica que, necessariamente, os dois países estariam fortemente propensos a uma postura de *launch on warning*, ou seja, de se lançar um ataque nuclear ao primeiro sinal, equivocado ou não, de lançamento nuclear por parte do oponente; e os dois países estariam muito mais vulneráveis à possibilidade de que haja algum lançamento não-autorizado, mesmo na ausência de qualquer sinal de ataque pelo oponente⁶.

Mesmo na ausência de um ataque, a mera instabilidade intrínseca da situação produziria as tendências ou de nuclearização por parte dos vizinhos que tivessem condição de fazê-lo, e/ou de algum tipo de *bandwagoning* em direção a uma das potências regionais nucleares ou em vias de nuclearização. Isso poria em xeque os mecanismos institucionais internacionais atualmente vigentes de contenção da proliferação nuclear — o que levaria ao paroxismo a lógica estratégica exposta anteriormente; e/ou a um ainda mais intenso envolvimento na região de potências externas a ela. A política regional seria inteiramente afetada, com o risco de permanente incerteza e freqüentes sobressaltos, uma vez que o Irã poderia obter uma sensação de segurança que lhe permitisse sustentar uma postura regional mais agressiva, numa situação de ausência ou de presença pouco significativa dos EUA na região. Essa incerteza tenderia a provocar recorrentes turbulências na economia global⁷.

⁶ Note-se que dificilmente qualquer um dos países disporá das condições financeiras e políticas que viabilizem um sistema de alerta antecipado e de comando e controle suficientemente sofisticado, capaz de detecção imediata, com redundância suficiente para dar conta de eventuais falhas e, ao mesmo tempo, para evitar sinais equivocados decorrentes exatamente de um elevado grau de redundância. Para mais informações sobre sistemas de comando e controle, alerta, operações nucleares e *launch on warning*, v., p. ex., Cotter (1987); Steinbruner (1987); Slocombe (1987); Postol (1987); Bunn & Tsipis (1983); Steinbruner (1984); Bracken (1983).

⁷ Para uma análise sistemática, v. também Schake & Yaphe (2001).



De fato, as conseqüências potenciais são tão graves que tornam possível um outro cenário: um ataque israelense ou estadunidense ao Irã, de modo a impedir ou dificultar que este venha a obter capacidade bélica nuclear.

ATAQUE AO IRÃ

Ao contrário do que freqüentemente se afirma, tanto um ataque israelense quanto estadunidense ao Irã são factíveis, tanto logística quanto taticamente⁸. Trata-se apenas, aqui, de examinar quais seriam algumas das possíveis implicações no caso de um ataque por Israel ou pelos EUA.

No caso de um ataque dos EUA, além de instalações relacionadas ao programa nuclear iraniano, possivelmente haveria ataques também a alvos relacionados a forças convencionais. A aviação e o sistema de defesa aérea iranianos seriam alvos atraentes. Instalações navais também poderiam ser visadas, embora a capacidade iraniana de ação no mar seja bastante limitada. De todo modo, nesse caso, a balança de poder regional se alteraria dramaticamente em detrimento do Irã, e limitaria sua capacidade de reação após um eventual ataque. Por sua vez, sendo o ataque realizado pelos EUA, haveria menor pressão sobre os vizinhos iranianos do que no caso de um ataque realizado por Israel.

Em princípio, seria de se esperar que um ataque ao Irã realizado por Israel gerasse uma reação nervosa por parte dos demais países da região. Essa afirmação, porém, deve ser relativizada, em vista do silêncio que se seguiu a uma operação israelense na Síria em setembro de 2007, supostamente atacando instalações nucleares sírias; a julgar por este

⁸ V., p. ex., Luttwak (2006); Raas & Long (2007).



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

precedente, haveria menor reação do que se esperaria. Um ataque israelense ao Irã provavelmente se concentraria em instalações relacionadas ao programa nuclear iraniano, e mais provavelmente a apenas uma ou duas instalações. Ampliar a ação para outros alvos poria em risco recursos — no caso, aeronaves — de que Israel não pode prescindir para o restante de suas necessidades militares. Nesse caso, o Irã disporia de alguns meios a mais para uma eventual reação, e a ação, em si mesma, não alteraria significativamente a distribuição regional de poder com relação à atual.

Quais poderiam ser as reações iranianas no caso de um eventual ataque?

Uma delas estaria relacionada de alguma maneira à exportação de petróleo pelo Golfo Pérsico. Uma vez que controla o Estreito de Ormuz, avalia-se que o Irã poderia impedir pela força o trânsito de navios petroleiros. Essa possibilidade enfrenta três dificuldades. A primeira é que a capacidade efetiva do Irã é razoavelmente limitada para além de uma ação confinada exclusivamente a atores regionais; o Irã não teria como confrontar militarmente uma força-tarefa estadunidense que se dispusesse a reabrir o Estreito pela força — e menos ainda no caso de, durante o ataque, a capacidade naval iraniana ter sido degradada. Em segundo lugar, essa ação provavelmente empurraria os demais países da região (com exceção da Síria), e outros externos a ela (na Europa, por exemplo), na direção de uma confrontação com o Irã, o que dificultaria ainda mais as coisas para este. Por fim, a impossibilidade de utilização do Golfo Pérsico para a exportação de petróleo atingiria significativamente um país em particular: o próprio Irã. Sendo assim, caso o Irã reaja dessa maneira,



é bem possível que a distribuição regional de poder se altere ainda mais, em detrimento do próprio Irã.

Outra alternativa estaria associada à ação do Hezbollah e do Hamas. Seria possível que estes conduzissem ações ainda mais agressivas do que vem ocorrendo recentemente, e gerassem grandes dificuldades políticas na região. Embora não impensável, essa possibilidade não leva em conta os seguintes fatores:

- Apesar de muitos considerarem um grande feito o fato de que aquilo que o Hezbollah levou mais de vinte anos para construir não foi destruído em um mês, o ponto é que a guerra de 2006 expôs quais eram os trunfos do Hezbollah, e permitiu, ainda, que as forças e a liderança política israelense tivessem tempo para digerir a experiência e, eventualmente, corrigir os erros e equívocos observados. Além disso, cabe ressaltar que, em termos de capacidade de produzir danos, o Hezbollah se revelou um tanto ineficaz: foram necessários cerca de quatro mil foguetes para conseguir matar quarenta cidadãos israelenses, ao longo de um mês. Esse resultado pífio foi obtido nas condições mais favoráveis que o Hezbollah poderia, razoavelmente, esperar obter;
- Entretanto, o Hezbollah pode, efetivamente, causar grande turbulência no Líbano, particularmente pelo reinício da guerra civil. Essa é uma possibilidade real. Por outro lado, tratar-se-ia de um movimento altamente arriscado, pois, nesse caso, as restrições diminuiriam, e haveria sérias possibilidades de uma ação contra a Síria, com efeitos e escopo mais ambiciosos que um ataque a determinadas instalações. Os riscos para as



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

autoridades sírias seriam grandes, e haveria a possibilidade de que o regime sírio colapsasse. Nesse caso, haveria grandes chances de o Irã perder seu único aliado regional, deixando o Hezbollah isolado no Líbano. Se isso ocorresse, este último estaria significativamente vulnerável. Mesmo que este venha a ser o desenlace — o que não é, de modo algum, certo —, entretanto, até lá os danos poderiam ser significativos. Este parece ser o cenário mais preocupante que a reação iraniana poderia produzir;

- Quanto ao Hamas, parece pouco provável que possa produzir danos mais significativos. Desde que tomou o poder à força na Faixa de Gaza, não há muito mais o que possa fazer na área sob responsabilidade da Autoridade Palestina. O Hamas é comparativamente fraco na Cisjordânia, se comparado ao Fatah, e sua capacidade de realizar ataques em Israel foi seriamente degradada nos últimos anos.

A última possibilidade de reação seria uma atuação mais agressiva do Irã no interior do Iraque. Ao que parece, essa possibilidade teria maior plausibilidade e maior impacto há algum tempo. Os indícios disponíveis apontam para um enfraquecimento dos grupos mais próximos ao Irã, bem como maiores dificuldades de acesso a partir do Irã para dentro do Iraque. Entretanto, as informações permanecem escassas, de difícil checagem; e, de qualquer modo, não se pode dizer que a tendência já esteja consolidada. Caso a ação iraniana possa gerar uma grande quantidade de ações violentas em escala significativa, de tal modo que sejam revertidos os ganhos em segurança dos últimos meses, intensificar-se-ia a possibilidade de colapso do Iraque. Entretanto, uma avaliação mais precisa dessa possibilidade depende dos desdobramentos



dentro do Iraque, e, como dito anteriormente, esse é o processo mais difícil de se estimar na região, no momento. Deve-se estar atento ao potencial de eficácia dessa eventual reação iraniana a um ataque.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRESENÇA DOS EUA

Por fim, uma possibilidade de transformação da distribuição regional de poder seria a intensificação da presença, na região, de uma potência externa a ela. No momento, a possibilidade mais consistente seria uma institucionalização, informal ou formal, da presença dos EUA na região. Desde 1991 até 2003, essa presença tinha um perfil relativamente baixo, voltado para garantias de segurança à Arábia Saudita e uma capacidade de garantir zonas de exclusão aérea com relação ao regime do ex-Presidente Saddam Hussein, bem como de retaliar contra determinadas ações deste.

De 2001 em diante, porém, houve uma reavaliação da importância do Oriente Médio aos olhos dos EUA, cuja principal manifestação, sem dúvida alguma, foi a operação de derrubada do regime baathista no Iraque. Desde então, a presença dos EUA — que respondem pela imensa maioria dos efetivos da Força Multinacional no Iraque — claramente se intensificou. As grandes questões são: *supondo-se o estabelecimento e consolidação de um grau razoável de estabilidade política e níveis de violência que não cheguem a pôr seriamente em risco essa estabilidade*, os EUA permanecerão na região? Se sim, em que condições, e com qual intensidade?

Uma vez que essa decisão depende fortemente de desdobramentos políticos internos aos próprios EUA, e, particularmente, das eleições



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de 2008, no momento não é possível antecipar qual seria a decisão *efetivamente tomada*. É possível, entretanto, identificar se há incentivos para uma presença ao mesmo tempo mais intensa e mais duradoura, sempre mantendo-se em mente a suposição acima, relativa a níveis de violência e estabilidade política.

Mais imediatamente, um forte incentivo para uma presença continuada de perfil mais elevado é o fato de que as forças iraquianas estão ainda em processo de reconstrução, e fortemente voltadas para o restabelecimento de condições de segurança dentro do País. A capacidade das forças iraquianas de, por si sós, garantir o País contra eventuais agressões externas é, virtualmente, inexistente. No mínimo, a defesa do Iraque irá depender da presença de um contingente capaz de dissuadir ações externas, e prover a uma capacidade de reação, ainda que esta venha a ter que ser reforçada num segundo momento.

Esse tipo de presença, entretanto, ainda seria, de certa forma, expediente, um corolário da ação iniciada em 2003. Um impacto significativo na distribuição regional de poder adviria de uma presença significativa continuada, institucionalizada — ainda que informalmente —, que vá para além do completamento da Operação Liberdade Iraquiana.

Certamente há incentivos estruturais para uma presença intensa e duradoura dos EUA no Oriente Médio. A região é hoje uma das áreas mais críticas para os EUA, em função: de sua importância central para um recurso crítico — energia; da competição política regional, característica de uma região de multipolaridade equilibrada; do potencial de proliferação de armamentos de destruição em massa, e,



particularmente, de armamentos nucleares — preocupação intensificada após os atentados de 11 de setembro de 2001; do potencial de proliferação de meios de entrega de grande alcance; da presença de grupos não-estatais com capacidade de emprego da força em escala internacional, ou contra um de seus aliados vitais; e do potencial de convergência entre vários desses fatores.

No caso de estabilidade política iraquiana, a derrubada do regime baathista no Iraque terá proporcionado aos EUA as seguintes vantagens com relação à situação anterior a 2003:

- **Foco regional no Irã e Síria.** Antes de 2003, as preocupações dos países da região com o ativismo político iraniano eram contrabalançadas pelo risco mais alto, posto pelo Iraque baathista, conforme manifestado pela Guerra Irã-Iraque, pela invasão do Kuwait e pela consideração da possibilidade de um ataque à Arábia Saudita, como se imaginou em 1990. Agora, a atenção regional se volta, basicamente, para o Irã e sua aliada Síria. Essa ausência de ambigüidade tende a facilitar a concertação política que viabilize uma presença estadunidense mais intensa na região — uma vez que não haverá outro ator que possa explorar, em proveito próprio, a proximidade ou a tolerância de outros com relação aos EUA, o que criaria dificuldades para a própria aproximação ou tolerância;
- **Os EUA podem retirar suas forças da Arábia Saudita.** A presença de expressivos contingentes militares dos EUA no Reino da Arábia Saudita era uma permanente fonte de instabilidade doméstica, uma ameaça para a família real saudita, uma fonte de humilhação para seus habitantes e para muitos



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

muçulmanos devotos; era, ainda, uma fonte de insatisfação explorada pela Al-Qaeda, que alega ser essa permissão concedida pela família real uma de suas traições — outras seriam a sua falta de devoção e suas concessões contra a lei islâmica —, e uma das razões pelas quais Osama bin Laden conclamava os fiéis a derrubar o monarca. Esse fato e suas implicações — inclusive a relutância da família real em reprimir a Al-Qaeda em seu território —, principalmente após os atentados de 2001, vinham trazendo sérios problemas no relacionamento entre os EUA e seu aliado de longa data, dificuldades que foram amplamente noticiadas. Após a guerra, a necessidade de manutenção de forças dos EUA para proteger o Reino contra a ameaça iraquiana diminuiu severamente, abrindo caminho para sua retirada;

- **Os EUA dispõem de uma base bem posicionada para influir politicamente no Golfo Pérsico.** Além das dificuldades políticas envolvidas e já mencionadas, ao sediar suas forças na Arábia Saudita, os EUA estavam separados do Irã pelo Iraque, e da Síria pelo Iraque e pela Jordânia. Embora não insuperável, esse fato limitava a sua capacidade de influir politicamente na região. Doravante, as forças que os EUA e aliados precisarem manter na região poderão, sem prejuízo de sua eventual presença em outros países do Conselho de Cooperação do Golfo — GCC que não a Arábia Saudita, ficar baseadas no Iraque, o que lhes dá uma possibilidade de acesso bem mais direto aos principais países da região. Os governos dos EUA e do Iraque têm sinalizado, aliás, a respeito de acordos nessa direção.

Como já salientado, nada disso garante que uma próxima administração vá, efetivamente, decidir por uma presença mais intensa e



duradoura na região. Entretanto, caso essa decisão seja tomada, quais poderiam ser as conseqüências para a política regional?

Essa institucionalização da presença regional dos EUA poderia dar-se formal ou informalmente. Poderia chegar-se, por exemplo, a um mecanismo de concertação política com o grau de formalização de uma OTAN: poder-se-ia pensar, por exemplo, em algo como uma “Organização do Tratado do Oriente Médio”, uma “OTOM”⁹; para manter-se a analogia com a OTAN, a “OTOM” poderia estar voltada para “manter os EUA dentro, os iranianos fora e os iraquianos quietos”¹⁰. Nesse caso, haveria a considerável expectativa de engajamento e garantias dos EUA no caso de conflitos regionais, o que diminuiria os problemas relacionados às expectativas de *buck-passing*. Assim, o balanceamento tenderia a enorme eficiência, e com isso se teria uma forte pressão dissuasória contra iniciativas mais agressivas por parte de Irã e Síria. A questão crucial aqui seria quais os países constituiriam essa organização, tendo como variáveis importantes, além daquelas relacionadas aos processos políticos internos aos EUA: (i) a presença ou não de Israel; (ii) no caso da presença de Israel, se isso seria ou não um obstáculo para os demais atores regionais, ou pelo menos alguns deles, à sua participação nesse tipo de arranjo; (iii) se o Irã obterá capacidade bélica nuclear — caso em que a pressão para um arranjo desse tipo poderá ser considerável, em função das considerações feitas anteriormente.

Caso um arranjo desse tipo se materialize, seria de se esperar um alto grau de transferência de recursos aos países da região membros do

⁹ Uma sugestão em direção semelhante, embora com escopo restrito aos países do Conselho de Cooperação do Golfo, foi feita por Pollack (2003).

¹⁰ Certa feita, um ex-Secretário-Geral da OTAN caracterizara os propósitos da organização como sendo “*to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down*”.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

arranjo, na forma de cooperação militar, o que diretamente contribuiria ainda mais para alterar a balança de poder regional em detrimento do Irã e da Síria. Além disso, a influência política dos EUA na região se elevaria substancialmente, tanto em função da importância, diretamente, de sua presença, quanto da necessidade, por parte dos países da região, de garantir a continuidade da ajuda e do suprimento de recursos necessários. Não se deve subestimar a importância dessa influência, pois esta poderia ter impacto sobre, por exemplo, a oferta e o preço do petróleo, com impacto direto sobre as economias externas à região — inclusive, por exemplo, China, Rússia, Venezuela e vários países da Europa.

Não parece possível, nesse momento, atribuir qualquer grau de probabilidade a essa possibilidade, em função da quantidade de variáveis envolvidas. Cabe apenas mantê-la em mente.

Uma outra possibilidade é um arranjo menos formal, ou mais ou menos formalizado apenas em alguns acordos bilaterais. Tratar-se-ia, nesse caso, de um fortalecimento do relacionamento com alguns atores regionais, mais provavelmente Arábia Saudita, Iraque, Israel e Turquia, conjugadamente com a manutenção de um contingente significativo no Iraque e vizinhanças, inclusive forças navais. Nesse caso, o impacto que se causaria diretamente na balança regional estaria, basicamente, restrito à reconstrução das forças iraquianas — processo que, uma vez concluído, restabeleceria em linhas gerais o status quo anterior ao início da Operação Liberdade Iraquiana. Fora isso, a balança regional estaria dependente da continuação da presença dos EUA, que seria menos certa do que no caso anterior. Haveria, assim, sempre, a necessidade de os atores regionais se precaverem contra uma eventual retirada ou diminuição da presença



estadunidense, o que, de certa forma, diminuiria a influência deste junto aos demais países, se comparada à hipótese de um arranjo mais formalizado. Essa menor certeza poderia, então, ser explorada por atores regionais, tornando a região potencialmente mais conflitiva que na hipótese anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região do Oriente Médio é a que mais intensa e aceleradamente está se modificando na política internacional, em termos de distribuição de poder, em termos dos processos políticos atualmente em curso e em termos dos processos políticos que decorrerão de alguns dos processos ora em curso. As incertezas são consideráveis, pois esses mesmos processos dependem de desdobramentos políticos externos à região, notadamente a política doméstica nos EUA.

No caso do Brasil, há o risco de se considerar que, em função da virtual auto-suficiência petroleira do País, esses desdobramentos não produziram impacto significativo aqui. Esse entendimento é equivocado, pois os desdobramentos políticos regionais poderão afetar diretamente os países com os quais o Brasil tem importantes relacionamentos, e, particularmente, relacionamento comercial. Isso poderia afetar tanto a demanda por produtos brasileiros, quanto o preço internacional dos produtos que o Brasil importa.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BLAIR, Bruce G.. 1993. *The Logic of Accidental Nuclear War*. Washington DC, Brookings Institution. Chapter 1. pp. 1-19.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

BUNN, Matthew; Tsipis, Kosta. 1983. “The Uncertainties of a Preemptive Nuclear Attack”. *Scientific American* vol 249 no 5 (November). pp. 32-41.

CARTER, Ashton B. 1987. “Sources of Error and Uncertainty”. in: Carter, Ashton B.; Steinbruner, John D.; Zraket, Charles A. (eds.). 1987. *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. pp. 611-640.

COTTER, Donald R. 1987. “Peacetime Operations: Safety and Security”. in: Carter, Ashton B.; Steinbruner, John D.; Zraket, Charles A. (eds.). 1987. *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. pp. 17-55.

DINIZ, Eugenio. (Em preparação). *Instabilidade e Estabilidade Nucleares* (título provisório).

Diniz, Eugenio. 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. (Tese de doutorado). Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ. mimeo.

_____. 2006. “Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade: Uma discussão teórica realista”. *Contexto Internacional* vol 28 no 2, Julho/Dezembro. pp. 505-566.

_____. 2007. *Política Internacional: Guia de Estudos das Abordagens Realistas*. Belo Horizonte, Ed. Pucminas.

DUNNIGAN, James F. 2003. *How to make war: a comprehensive guide to modern warfare in the 21st Century*. New York, Quill.

LUTTWAK, Edward N. 2006. “It could be done in one night”. *Haaretz*, 24 de fevereiro de 2006. Disponível em www.haaretz.com (acesso em 25 de fevereiro de 2006).

MEARSHEIMER, John J. 1990. “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”. *International Security*, vol. 15, no. 1, pp. 5-56.



_____. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W.W. Norton.

PAYNE JR., Samuel. 1989. *The Conduct of War: An Introduction to Modern Warfare*. New York, Basil Blackwell.

POLLACK, Kenneth M. 2003. "Securing the Gulf". *Foreign Affairs*, vol 82, no 4, July/August. pp. 2-16.

POSEN, Barry R. 1991. *Inadvertent Escalation: Conventional War and Nuclear Risks*. Ithaca, Cornell University Press. Chapter 1. pp. 1-23.

POSTOL, Theodore A. 1987. "Targeting". in: Carter, Ashton B.; Steinbruner, John D.; Zraket, Charles A. (eds.). 1987. *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. pp. 373-406.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; Diniz, Eugenio. 1995. "Caminhos de Marte: Sobre a guerra, na paz, e a defesa do Brasil". *Novos Estudos Cebrap*, 43 (novembro).

RAAS, Whitney; Long, Austin. 2007. "Osirak Redux? Assessing Israeli Capabilities to Destroy Iranian Nuclear Facilities". *International Security* 31, no 4 (Spring). pp. 7-33.

ROTH, Ariel Ilan. 2007. "Nuclear Weapons in Neo-Realist Theory". *International Studies Review* (9), pp. 369-384.

SAGAN, Scott D. 1994. "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons". *International Security*, Vol. 18, No. 4. (Spring), pp. 66-107.

SCHAKE, Kori N.; Yaphe, Judith S. 2001. *The Strategic Implications of a Nuclear Armed Iran*. Washington DC, Institute for National Security Studies / National Defense University.

SLOCOMBE, Walter. 1987. "Preplanned Operations". in: Carter, Ashton B.; Steinbruner, John D.; Zraket, Charles A. (eds.). 1987.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Managing Nuclear Operations. Washington DC, Brookings Institution. pp. 121-141.

STEINBRUNER, John D. 1984. “Launch Under Attack”. *Scientific American* vol 250 no 1 (January). pp. 37-47.

_____, John D. 1987. “Choices and Trade-offs”. in: Carter, Ashton B.; Steinbruner, John D.; Zraket, Charles A. (eds.). 1987. *Managing Nuclear Operations*. Washington DC, Brookings Institution. pp. 535-554.

WALTZ, Kenneth N. 1995. “More May be Better”. in: Sagan, Scott D.; Waltz, Kenneth N. 1995. *The Spread of Nuclear Weapons*. New York, W.W. Norton & Company. pp. 1-46.

_____. 1979. *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.



O Brasil e a Questão da Palestina: ambigüidades, eqüidistância e engajamento

Arnaldo Carrilho*

Merece *flashbacks* históricos, em vais-e-vens e desvios, como numa montagem cinematográfica de precipitação, o tema sobre que me proponho dissertar. Essa técnica narrativa, de grande efeito audiovisual e literário, talvez possa, com algum esforço de imaginação, estuar numa análise ontológica de procedimentos diplomáticos. Com efeito, paradigmas e ações de política externa esteiam-se na continuidade que exige o interesse nacional. Nada há de “conservador” nem de “progressista” no procedimento. Militares brasileiros, o General Golbery à frente, chamam de Objetivos Permanentes o que os geoestrategistas anglo-saxônicos designam como Interesse Nacional, correspondente ao que os franceses indicam como Razão de Estado.

A prioridade que concedemos à América do Sul, por exemplo, não revela intenções excludentes e longe está da idéia de “bloco regional”. Não deriva tão-somente da imprescindível convivência que se deve manter com vizinhos. Maior país do subcontinente americano, incumbenos projetá-lo comunitariamente em outros quadrantes do planeta. Ilustrando esse objetivo, além de outros, é o da Cúpula América do Sul-

* Embaixador Extraordinário junto à Cúpula ASPA (América do Sul-Países Árabes) e ex-Representante junto à ANP (Autoridade Nacional Palestinese), em Ramallah -Gaza, em 2006-07.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Países Árabes (ASPA). Foi o Brasil, em concerto com a Região, que trouxe os dirigentes árabes a Brasília, em 2005, inaugurando a I Cúpula, que será seguida, no próximo ano, pela que será realizada em Doha.

A ação externa do Brasil, dimensionando com critério os limites potenciais do País, jamais primou por rupturas drásticas. Seus equívocos são raros porque tem sabido manter-se fiel a princípios universalistas, sem provocar a ira dos que detêm as maiores fatias do Poder Global. Dito isso a título preambular, permitam-me ir direto ao tema que me toca, nesta II CNPEPI, discorrer: o Brasil e a Questão da Palestina. Se esta exige cuidados, não deve ser tratada em termos brandos, por sua própria natureza, pois que envolve sérios atentados à paz entre as nações, de um ângulo, e à sobrevivência de um povo injustiçado, embora protegido por normas definidas em atos internacionais de legitimidade indiscutível.

Na verdade, há que perguntar-se, quando se escreve ou se fala do assunto em público, por que o povo palestino não acedeu até agora à autodeterminação? Esse direito, forçoso reconhecê-lo, lhe tem sido negado por Israel, com o assentimento dos EUA e aliados. Há poucos dias, em visita a Ramallah, a Secretária de Estado Condoleezza Rice declarava, alto e bom som, que seu Governo estava empenhado na criação de um Estado palestino (“Now it’s time for a Palestinian State”), enfatizou.

Contudo, há também que indagar-se: que Estado seria esse? Implicaria o desmantelamento das colônias de assentamentos ilegais na Cisjordânia e na ZL de Jerusalém, a desanexação do Vale do Jordão, a cessação dos ataques israelenses à Faixa de Gaza, a evacuação militar, das



polícias e dos órgãos de inteligência ocupantes? O artigo indefinido na asserção da Dr^a Rice, *a* ("um"), que ora ressalto, inspira dúvidas a respeito. Na ânsia de executar sua estratégia no Oriente Médio e atender aos *lobbyings* de Israel, Washington prefere omitir-se sobre as próprias resoluções e convenções para cuja adoção foi parte fundamental. Assim agindo, referenda o "direito de conquista" do país que ocupa territórios alheios no Líbano, na Síria e os dos palestinos, que Israel, para dominar, divide em quatro partes.

Desde o início de sua segunda gestão à frente da Pasta das Relações Exteriores, o Chanceler Celso L.N. Amorim preocupou-se em tornar mais ativa a presença do Brasil no andamento do processo de paz no Oriente Médio. Como é sabido, a Questão da Palestina está no âmago dos conflitos na Região e é argüída pelos países árabes como foco nodal de suas diferenças com o Ocidente. Mais que isso, constitui variável decisiva na equação internacional, sobrevivendo incólume aos jogos estratégicos do colonialismo, da Guerra Fria e do maniqueísmo entre o Bem e o Mal, inspirado por Washington após o ataque às Torres Gêmeas.

Durante a primeira gestão de Celso Amorim, israelenses e palestinos davam mostras de haver, enfim, inaugurado um *modus vivendi*, ao assinarem em Oslo o primeiro dos acordos que levarão o nome da capital norueguesa. Embora precários esses atos, em termos de atingimento de soberania plena para o povo palestino, Yasser Arafat, como presidente da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), reconheceu o Estado de Israel. A seu turno, o duo Yitzhak Rabin-Shimon Peres logrou reconhecer algo de fundo, mais além que a própria OLP: desde sua criação como Estado, Israel tomava nota da existência do povo palestino.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Diante de quadro tão crítico e intrincado como o desenhado pela Questão da Palestina, cabe mais uma óbvia indagação: que pode o Brasil fazer agora por um povo com direitos não respeitados? Como minorá-la, aliviando todo um povo humilhado por mais de um século? Defendemos explicitamente sua autodeterminação desde 1974, embora mantivéssemos atitude de equidistância, sem intrometermo-nos nos particularismos que ela engendra. Nos últimos cinco anos, passamos a defender, de maneira desabrida, a criação não de “um”, mas “do” Estado palestino, tal prescrito nas resoluções das Nações Unidas e na legislação internacional sobre o assunto. Esse Estado, contíguo a, e convivendo e cooperando com, Israel, é o da territorialidade prevista na Resolução n° 242/67, reiterada e expandida regionalmente pela de n° 338/73. São os parâmetros que requer o Estado independente de uma Palestina soberana, geograficamente coesa e economicamente viável. São normas vinculantes do Direito das Gentes, aprovadas, registradas e depositadas nas Nações Unidas.

Em 2004, credenciamos um representante diplomático junto à ANP, como Chefe do Escritório em Ramallah, tendo o Chanceler Celso Amorim, no ano subsequente, visitado aquele centro da Cisjordânia ocupada. Em janeiro de 2006, enviamos aos Territórios Palestinos Ocupados (TPOs) o Embaixador Affonso Celso de Ouro-Preto, à frente de uma delegação de observadores das eleições legislativas dos palestinos. Elas foram, com as administrativas ocorridas na Argélia em 1990, as mais límpidas e transparentes jamais ocorridas em todo o mundo árabe, mais honestas, inclusive, que em inúmeras democracias ocidentais. Saiu vencedor o HAMAS (assim como na Argélia de então a Frente Islâmica de Salvação – FIS), por ter deitado raízes profundas na opinião pública local. O eleitor palestino, mesmo que não associado aos islamitas,



sufragou-os, em consequência da corrupção desenfreada e traficante de influência de boa parte das lideranças da agremiação no poder e da sua fraqueza negociatória e troca de favores com os israelenses.

Em seqüência aos impasses surgidos a pretexto desse resultado eleitoral – os EUA conduzindo embargos e bloqueios antes mesmo que o novo Governo se formasse –, o Presidente Lula manifestou interesse em integrarmo-nos a um “mecanismo de apoio”, sob a coordenação do Secretário-Geral da ONU, ao Quarteto de Madrid. Esse intento de presença ativa do Brasil inauguraria um engajamento ao desvanecimento da Questão, nos termos previstos pelas normas internacionais, e, não, por apenas um grupo de potências. Sem tomar qualquer partido nas disputas entre agremiações e facções políticas dos palestinos, o Presidente da República encontrou-se, em Nova York, com o dirigente da Autoridade Nacional Palestinense (ANP) e Presidente da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), Mahmude Abbas, durante a 62^a Assembléia Geral das Nações Unidas, agora, em setembro passado.

O Presidente da República expressou então ao líder palestino, que o Governo brasileiro se dispõe a contribuir para o processo de paz e a melhoria das condições de vida do seu povo, em especial no que se refere à esfrangalhada situação humanitária na Faixa de Gaza. A propósito, quando os israelenses bombardearam severamente aquele pequeno território, em junho-julho de 2006, o Brasil fez a doação de US\$ 500 mil, como auxílio para a reconstrução de obras de infraestrutura destruídas. Lembrou que, na 61^a Assembléia Geral, o Brasil apoiara a realização de uma “Conferência Internacional sobre a Situação no Oriente Médio”, incluindo atores extra-regionais e de países em desenvolvimento. Mencionou que o Brasil não deixa de manifestar ao



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Governo israelense preocupação com a Questão da Palestina, e que a cessação dos lançamentos de foguetes Qassam e libertação de dois militares detidos no Líbano e um terceiro em Gaza são passos importantes para superar uma crise que afeta a segurança regional.

Cabe um corte, para um retorno no tempo, pensando no futuro. As tentativas mais válidas de entendimento entre ocupantes e ocupados aconteceram em boa parte do período da primeira gestão ministerial de Celso Amorim. Resultaram em ajustes negociados por mais de dois anos (apelidados de Oslo I e Oslo II), os três líderes firmatários dividindo o Prêmio Nobel da Paz de 1994. No ano seguinte, entretanto, Rabin pagaria com a própria vida, pelas mãos de um jovem radical de direita, as “concessões” que fizera aos palestinos. Interrompia-se desse modo, mais uma vez, o processo de paz. Ao cabo dos anos 90, explodiria novo levante (intifada) da população ocupada, entre jovens sobretudo, suscitando brutais repressões e incremento dos esbulhos, confiscos, destruições de bens e propriedades. Em menos de dois anos, os ocupantes matariam 4.950 civis palestinos, 963 dos quais menores de idade e mulheres.

A reação palestinese, reforçada pelo Movimento de Resistência Islâmica (*Harakate al-Mugauama al-Islamia* – HAMAS), pelo da Luta do Islã (*Jihade al-Islami*) e pelas facções de brigadistas militantes como a dos Mártires de Jerusalém (*Chuhada al-Qods*), debate-se contra toda uma série de respostas de extrema violência. Aos assassinatos seletivos dos israelenses – tidos como “terrorismo de Estado” –, alas armadas dos islamitas radicais recorreram a assassinatos coletivos, perpetrados por homens (ou mulheres) e carros-bombas, fatos diretamente encoimados de “terrorismo islâmico”. Não importa se cometida pelo lançamento de



rojões explosivos de fundo-de-quintal, a cargo de militantes palestinos, ou se por missilística sofisticada, mediante ataques israelenses por terra, mar e ar. Ambas ações são crimes humanitários que não prevêem atenuantes. Convém sublinhar que, na semana inicial do primeiro quadriênio do Presidente Lula, um atentado suicida mata 23 pessoas em Tel-Aviv e recebe logo “condenação veemente” do Governo brasileiro. Era e será sempre nosso dever fazê-lo, porquanto a matança indiscriminada de civis é capitulada como delito na Lei Humanitária Internacional.

Menos de seis meses depois, cercada por artilharia pesada, tanques e carros de assalto, a *Mogataa* – sede da Administração palestinese –, é quase toda posta abaixo pelos ocupantes. Refugiado num pequeno e cubicular apartamento-escritório, cuidadosamente poupado pela artilharia de *Tsahal* (Forças Israelenses de Defesa), Arafat recebe emissário especial do Brasil, o atual Embaixador em Tel-Aviv, Pedro Motta Coelho. O então Diretor-Geral do Departamento da África e do Oriente Próximo entrega ao líder palestino carta do Presidente da República, hipotecando-lhe solidariedade diante da exagerada violência contra o dirigente da Autoridade Nacional Palestinense (ANP), Presidente da OLP e Secretário-Geral do Comitê Central do Movimento de Libertação Nacional Palestino (*Harakate al-Tábrir al-Uatani al-Filastin*, o AL-FÁTEH, sigla com iniciais ao reverso, para evitar o termo “morte repentina”). O fato é que, então, o emissário brasileiro foi destemidamente visitar um homem que passara de novo a ser tratado de “terrorista”, por não ter obstado, nas condições constrangedoras exigidas por Ariel Sharon, a nova rebelião popular (II Intifada) contra as forças ocupantes. Para o Chefe de Governo israelense, quaisquer ações de resistência, como as de atirar pedras contra alvos militares fortemente armados e guarnecidos, eram atos de “terrorismo”.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Edward Said aconselhava aos interessados na Questão da Palestina recorressem, antes de mais nada, ao aprendizado de noções básicas de geografia e história do Oriente Médio. Havia, sem dúvida, uma dose de refinada ironia, senão de algum sarcasmo, na sugestão. Denotava, porém, sabedoria, fator que nem sempre se põe e opõe à vontade dos que tentam um *QED* nas equações irresolvidas. A do Oriente Médio é a que atinge mais agudamente o plexo solar das grandes potências e da restante comunidade internacional. Em termos imediatistas, vêm à baila considerações em torno da riqueza energética da Região, o que não deixa de ser axiológico.

Não raros estudiosos e pesquisadores registram que a Declaração de Balfour, a tomada de Jerusalém e Damasco pelo General Allenby, a decisão da Liga das Nações em Sanremo de atribuir à Grã-Bretanha encargo mandatário na Palestina, a partilha desta e a criação de um Estado judaico visaram ao domínio das jazidas petrolíferas. Faz sentido, mas não explica tudo. Há feixes de vetores geopolíticos e geoculturais que atuam na área. O Oriente Médio é foco de disputas milenares. Desde as Idades do Bronze e do Ferro, seus povos enfrentam dominações imperiais: sucederam-se ali egípcios, persas, gregos, romanos, bizantinos, árabes, cruzados, mamelucos, turco-otomanos, cada um legando testemunhos arqueológicos e monumentais ou fincando marcas socioculturais e mesmo genéticas.

No Meridiano levantino, por volta de 830 a.C., coexistiam (relativamente) os reinos de Judá, de Israel, Amon, Edom, Aram-Damasco e Moabe, as cidades-estados palestineses, os estados fenícios, as tribos aramaicas, arábus, nabatéias e o Império Assírio. Tudo isso foi varrido por tropas estrangeiras, três séculos mais tarde, a Palestina e



seus povos vivendo, desde então, sob domínios persa (205 anos), greco-macedônio (395), romano (267), bizantino (309), árabe-califal (461), cruzado (88), turco-otomano (401), britânico (31), israelense (59, até agora). Antes, os egípcios detiveram aquelas terras por 900 anos, tendo os filistinos, antepassados longínquos dos palestinos de hoje, nelas desembarcado em 1190 a.C., logo se miscigenando com a população local. O Reino Unido de Israel, estabelecido em 1020 por Saul, foi destruído pelos assírios entre 722 e 720 a.C., até a conquista dos babilônios, em 586 a.C., iniciando-se período trágico de deportação e cativeiro dos judeus.

Importante registrar que Ciro da Pérsia e Alexandre da Macedônia¹ guerrearam, em tempos diferentes, para dominar o Nó-Górdio, situado no sudoeste do atual Irã. O povo que o detivesse comandaria o Ocidente e Oriente. Toda a estratégia otomana vai basear-se no domínio do Levante (*Máchireke*), ao oposto Poente (*Mághrebe*), herdando a concepção da Antigüidade. A presença iraniana e turca na Ásia Central reflete um passado conflituoso. Ambos geônimos regionais, na Ásia Mediterrânea e África do Norte, consubstanciam até hoje o fulcro em que perpassam as fricções, mediante ataques armados, invasões e ocupações. São também palco de funda importância cultural, econômica e política. Estão à meia distância do Promontório Europeu, das Ásias e Áfricas.

Nesse universo da Ásia Menor, berço das civilizações e culturas urbanas do Ocidente e Oriente, lida-se com variáveis que até hoje são decisivas no tabuleiro mundial. Povos antiqüíssimos não lograram ainda

¹ Personagens da Antigüidade a quem Glauber Rocha dedicou seu último livro roteirizado. Cf. *La nascita degli dei*, ed. RAI, Roma, 1981.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

autonomia e reconhecimento internacional. O Curdistão, por exemplo, não passa de uma utopia, já que impossibilitadas cessões de territórios da Turquia, do Iraque, da Síria e do Iran – países com fronteiras internacionalmente reconhecidas – para formá-lo. Mais grave ainda é a situação do povo palestino, porque as Nações Unidas decidiram, faz 60 anos, sua integração a um Estado independente e com algum território disponível.

Por isso é que a Questão da Palestina é central no Oriente Médio. O direito à autodeterminação – estabelecido por uma “solução de partilha” em que o Brasil se destacaria mediante gestões pessoais e processualísticas de Oswaldo Aranha – não foi até agora outorgado à Parte desvalida. Delegados e representantes palestinos, quase todos titulados como “embaixadores”, na verdade não o são, porque o deles é um não-país, como se fora uma metáfora, além do mais ocupado pela Parte soberana, faz mais de quatro décadas.

Como as ações diplomáticas não devem nem podem restringir-se aos interesses econômicos, as duas regiões, cintadas à Ásia Central e ao Extremo-Oriente pelo que alguns apelidam de “fivela islâmica”, desempenham papel decisivo nas estratégias nacionais e globais. Cabe a propósito lembrar que, no auge da Segunda Guerra Mundial, foi no Cairo, e não alhures, que Franklin Roosevelt, a caminho de Teerã, quis encontrar-se com o Generalíssimo Tchiang Kai-chek e o Guardião dos Lugares Santos do Islã, o monarca uahabita Ibn Saud. Pela primeira vez, um Presidente dos EUA viajava ao exterior sem passar o cargo ao Vice-Presidente, i.e., governava a bordo do avião que o conduzia àquelas lonjuras e nas escalas. Como se diz hoje em dia, globalizava a sua diplomacia e política militar.



Franklin Roosevelt, acompanhado de Winston Churchill, que evitaria a queda do Oriente Médio sob o jugo nazi-fascista em El-Alamein, havia, no ano anterior, na Terra Nova, pactuado a Aliança Atlântica com o governante britânico. Logo em seguida, efetuados os desembarques de fuzileiros e tropas dos exércitos anglo-franco-estadunidenses em Marrocos e na Argélia, se reveriam em Casablanca e Marrakesh. Vale também menção, *en passant*, ao fato de que, em visita à Protuberância Nordestina do Brasil, o segundo Roosevelt mandaria avião de transporte de sua Força Aérea ao Rio de Janeiro, para recolher Getúlio Vargas e trazê-lo a Natal. Graças à segurança das rotas aéreas entre Parnamirim, Dacar e Casablanca, nosso País figuraria mais ativamente no quadro da beligerância anti-Eixo.

Na Capital egípcia, ambos líderes aliados combinaram o que iam dizer a Stálin, ou seja, quais os limites que lhe caberiam. O Oriente Médio seria intocável, o que seria pago a preço elevadíssimo: metade da Europa Central e toda do Leste ficariam sob a satelização de Moscou. Estabeleceram-se “democracias populares” naquelas regiões, com “soberanias limitadas”, até às vésperas de serem desmanteladas, em 1989-91.

De acordo com a propaganda política do sionismo radical, a Palestina seria quase desabitada. Falso. Os palestinos são um povo muito antigo, de longínqua origem não-semítica, proveniente da Grécia Meridional e ligado à civilização micênica. Instalaram-se, de início, em Pilístia, na área costeira de Gaza, Askalon, Asdod, Ekron e Gats. Nos séculos VIII e VII a.C., viveram sob o domínio assírio e babilônio. No século seguinte, o viajante Heródoto referiu-se a uma *Palaístinei*, como um “distrito da Síria”. Ptolomeu adotaria o mesmo termo e Plínio



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

menciona uma área que grafaria *Palaestina*. Após a vitória final dos romanos contra os judeus de Bar Kokhba (135), a Província da Judéia foi pelos vencedores rebatizada como Síria Palestina. Os atuais Estado de Israel e os Territórios Palestinos Ocupados (TPOs) foram colonizados por impérios e potências estrangeiras, durante 2.486 anos, i.e., entre 538 a.C. e 1948 d.C. Os segundos, a 10 de junho de 1967, tornaram-se neocolonizados pelo primeiro e assim permanecem.

Com a entrada em Jerusalém, em 638, do Califa Omar Ibn al-Khattabe, após 500 anos de banimento, mantido pelos bizantinos, foi permitido aos judeus regressar à Filastin (Palestina). Por motivo da invasão e ocupação dos cruzados (1099-1187), os cristãos praticaram massacres contra judeus e muçulmanos, indistintamente. Em Hattin, o General curdo Saladino derrotou as tropas coligadas de cruzados, sob o comando de Ricardo Coração de Leão, e tomou Jerusalém. Graças, contudo, a uma intervenção do arabista Frederico II, Jerusalém, Nazaré e Belém continuaram por 10 anos em mãos cristãs, que ficariam em Acre (*Akka*) até 1291. Muitos europeus estabeleceram-se na Palestina, miscigenando-se à população local. Saladino é até hoje venerado pelo povo palestino, como herói nacional. É ponto principal no currículo de ensino de História da Palestina, a partir da escola primária.

Curioso anotar que, salvo viajantes, comerciantes e peregrinos cristãos, os europeus não mais incursionaram militarmente em terras da Palestina, por quase nove séculos. Aos 30 anos de idade, um jovem *tête d'Armée* corso, Napoleão Bonaparte, que já batera austríacos e tropas dos Estados Pontifícios na Campanha da Itália, resolve submeter os turco-otomanos no Egito e estende sua nova campanha à Palestina. Deslocando-se pelo Sinai rumo a Gaza, Jaffa (Iaffa) e Haifa, reluta em



não adentrar aquelas terras, perlustrando a zona costeira. A captura de Iaffa, maior cidade portuária da colônia turca, revelou-se um dos episódios mais brutais da história militar: após executar 5.000 militares turcos que fizera prisioneiros, a soldadesca francesa, em três dias, violentou mulheres, saqueou bens e assassinou homens e crianças. Foi assim que, mais uma vez, o Ocidente, naquela feita revolucionário e republicano, se apresentava na Palestina.

O século XIX foi pouco documentado pelos ocidentais naquela área, o que ensejaria maliciosas afirmações dos sionistas de que se tratava de uma *no-man's land* incultivada. As primeiras levas de *askhenazim* seguidores de Herzl e Birnbaum que desembarcaram naquelas plagas (meados dos anos 90) foram direcionadas pela pregação de um país vazio, de rala população, no qual perambulavam beduínos e bandos de meliância árabes. A falsificação, para justificar-se, alastrando-se na primeira metade do Novecentos, e ainda sobrevive, objetivava a conquista de um Lar Judeu, livre de preconceitos e perseguições, na *Eretz Yisrael*. Ora, é sabido que os embarques de trigo palestino, efetuados nas cidades de Acre (*Akka*) e Jaffa (*Iaffa*), se debelaram a fome dos habitantes do Sul da França nos séculos XVII e XVIII, continuaram a abastecer outros mercados. Com base em levantamentos de fontes turcas e de importadores árabes e europeus, denota-se um crescimento invulgar nesse comércio até os anos 30 do século XX.

Por outro lado, em 1850 a Palestina era eminentemente rural, com mais de 70% do seu contingente demográfico distribuído em atividades primárias. Por grupo religioso, os muçulmanos representavam 85% do total, 11% eram cristãos, e 4%, judeus. Em 1920, portanto já sob administração britânica e no processo de crescente imigração



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

askhenazim centro e leste-européia por força da propaganda sionista, havia cerca de 700 mil pessoas na Palestina, 4/5 de crença muçulmana, os judeus não ultrapassando 76 mil, quase tantos quanto os cristãos (77 mil). Em 1948, ano da criação de Israel, a população da Palestina elevava-se a 1,9 milhão de habitantes, 68% dos quais árabes e 32% judeus. Dentre estes, nem todos imigrantes motivados pelo sionismo, mas por restrições de vária ordem, em seus países de origem. Em geral paupérrimos e debilitados – a imagem do judeu necessariamente próspero é preconceituosa –, muitos aportavam à colônia para cultivar suas origens e devotar-se ao culto divino na Terra Santa ancestral.

A 29 de novembro de 1947, a Assembléia Geral da ONU aprovou o Plano de Partilha, visando – dizia-se, e muitos nela acreditaram – à solução da Questão da Palestina. O pequeno território do Mandato seria dividido em três partes, uma destinada a judeus, outra aos árabes (não se referia a palestinos), ficando Jerusalém-Belém sob controle internacional. Ao Estado judaico seriam atribuídas a Galiléia, parte do litoral entre Asdod e Haifa e o Negev; aos árabes concediam-se o noroeste da Palestina, com os principais centros em Nazaré e a cidade portuária de Acre, a Cisjordânia, a Faixa de Gaza e o Corredor Filadélfia, entre o Negev e o Sinai.

Quase seis meses depois, logo em seguida à Declaração do Estabelecimento do Estado de Israel, uma coligação militar de libaneses, sírios, iraquianos, egípcios, jordanianos, um Exército da Guerra Santa e outro de Libertação Árabe atacaram o país recém-criado no Oriente Médio. Graças a decisiva ajuda militar soviética e tchecoslovaca, as aguerridas hostes israelenses – forjadas em movimentos armados de sabotagem e explosões antibritânicos e anti-árabes – repeliram as incursões



dos inimigos e tornavam-se vitoriosas em todas as frentes de combate. Os israelenses denominam o conflito de “Guerra da Independência”, que eliminaria também a perspectiva de criação do “Estado árabe” previsto na Partilha, os vencedores capturando 26% do território que lhe fora destinado e entregando a Cisjordânia e a ZL de Jerusalém (21% do total) à administração do soberano haxemita de Amman, a Faixa de Gaza aos egípcios e as Elevações de Golan aos sírios. Os “palestinos” não eram tomados em consideração. Anos depois, a Primeira Ministra Golda Meir chegou até a contra-indagar a um correspondente britânico de imprensa: “Palestinos? Mas quem são esses?”.

A Questão da Palestina manifesta-se como o mais duradouro absurdo político, jurídico e humanitário com que se depara a comunidade internacional. Esta reitera *ad nauseam* que ao povo palestino cabe o direito à autodeterminação, sem que atue medidas concretas que a possibilitem. Faz exatos sete meses, pouco antes de dar por encerrada sua missão de Coordenador Especial das Nações Unidas para o Processo de Paz no Oriente Médio, Alvaro de Soto foi taxativo perante alguns diplomatas credenciados em Ramallah: aparentemente frustrado, declarou, então, que o Quarteto de Paz de Madrid, sob direta influência dos EUA, falhara inexoravelmente, diante do povo palestino. Um mês depois, em seu relatório final ao Secretário-Geral, a quem representava na Região, chegou a apelar para que “...reconsiderasse seriamente a participação das Nações Unidas no Quarteto”.

Se a declaração surpreende, pois que partida de alto funcionário internacional, de reconhecido prestígio, ao cabo de sua missão em Jerusalém, é compreensível por seu conteúdo, significado e significante. O Quarteto foi deveras até agora inoperante, afastado dos seus objetivos



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

e presa dos desígnios de um dos seus membros. Não cuidou da aplicação, nos TPOs, da lei humanitária internacional e das normas consagradas em convenções sobre direitos humanos, culturais, sociais, políticos e econômicos, da jurisprudência da Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre o muro de separação israelense e de quaisquer considerações de isenção e equidade em torno de uma questão que já pôs e põe em risco a segurança internacional. Fere, por conseguinte, o objetivo central das Nações Unidas. O peruano Alvaro de Soto, na qualidade de representante do SG-ONU, preferiu retirar-se da função, não poupando o Quarteto².

Os Armistícios de Rhodes, firmados em 1949 por israelenses e árabes, resultaram na perda (teórica) de 78% do território palestino que seria partilhado. Com a proliferação dos aglomerados urbanos, suburbanos e rurais de Israel, os palestinos sofreram perdas de mais 5%, os chamados “postos avançados” recebendo fundos de comunidades judaicas nos EUA e na Europa. Tornaram-se tais avanços o fundamento em que se ancoram várias resoluções do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral da ONU, não cumpridas por Israel em quase a sua totalidade. Os eleitores israelenses não aceitariam, por exemplo, desmantelar as 144 colônias de assentamentos ilegais em Jerusalém,

² No seu corajoso relatório de término de missão, de Soto sublinha que: “Strictly speaking, it is not the Quartet as such which has reviewed assistance, circumvented the PA and shifted aid to the preponderantly humanitarian, imposed stifling banking restrictions or deprived the Palestinians of their main source of income. It is, respectively, the US and the EU and Israel who must take responsibility for these actions. Due to the amendments to which our Quartet partners agreed in January 2006, we are able to say that none of these measures emanate directly from the Quartet decisions, and to dissociate ourselves from those measures or openly criticise them (Israeli non-transfer of Palestinian money to the PA). And we do so. But in the wide-angle lens of Palestinian and Arab public opinions, this is a verbal prestidigitation, and it doesn’t wash. By our association with all that has been inflicted on the Palestinians since the beginning of 2006, we are guilty as charged in the court of Palestinian and Arab public opinion” (§ 78).



Cisjordânia e Vale do Jordão. As intrusões dos colonos mediante assentamentos na Cisjordânia ocupada ascendem a 476 mil indivíduos, equivalendo a 16,2% do total demográfico, palestinos inclusive. Em Jerusalém, são 260 mil, i.e., 38,8% dos residentes em sua área municipal. Além disso, uma evacuação israelense para a Linha Verde – a fronteira israelo-jordaniana até quatro décadas atrás – e a demolição do muro de separação e das cercas de aço eletrificadas seria impensável. A muralha, já quase completa nos 710 km previstos, além das cercas, não separa só israelenses de palestinos. Em Jerusalém e governatoratos e distritos dos TPOs, separam palestinos de palestinos.

A esse propósito, convém citar a figura de Zeev Jabotinsky, um dos fundadores da nação israelense. Uri Avnery, famoso publicista e militante de direitos humanos, lembrou, em artigo divulgado há uma semana, que Jabotinsky reconhecia que os nativos da Palestina, como todos os povos colonizados por europeus, resistiriam à sanha dos ocupantes. Há exatos 80 anos, já preconizava a construção de um “Muro de Ferro” que protegesse a empreitada sionista. Segundo ele, “o direito moral dos judeus ultrapassava o direito moral dos árabes na Palestina”. Se, na prática, o muro e as cercas já estão erguidos, há outro anteparo ideológico na idéia da separação física, tal como escreveu Theodor Herzl em *O Estado Judeu* (1896). Também é Avnery quem chama a atenção dos leitores para o assunto, recordando textualmente o que registrara o fundador do sionismo: “Para a Europa” – os sionistas jamais fizeram a “opção oriental” em seus desígnios nacionalistas –, “constituiremos na Palestina uma parte da muralha que irá separá-la da Ásia; serviremos como uma vanguarda contra a barbárie”³.

³ Uri Avnery, 13/10/2007, *The Mother of all Pretexts*, em <http://zope.gush-shalom.org/home/en/channels/avnery/1192288533/>



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Pois bem: qual a relação histórica do Brasil com a Palestina? Ainda há que pesquisá-la, a partir do século XIX, quando nosso País se tornou independente. Haverá, decerto, relatos de visitantes e peregrinos brasileiros sobre a Terra Santa. É conhecido, por exemplo, o de D. Pedro II, que percorreu parte do Oriente Médio em 1876, viajando pelo Egito, pela Síria, pelo Líbano e pela Palestina, portanto já em decadência do Império Otomano. No Pachalato de Jerusalém, nosso monarca, que era um hebraísta, esteve por três vezes diante do Muro das Lamentações, encontrando-se com o Grão-Rabino e intelectuais judeus, que não eram absolutamente europeus. Não deixou, evidente, de visitar o Santo Sepulcro, a igreja da Ascensão, em Jerusalém, e da Natividade, em Belém. O relato, entretanto, silencia a respeito de qualquer contato com o Grão-Mufti, outros muçulmanos ou de caminhada ao longo da imponente Esplanada das Mesquitas.

Sob o ângulo meramente diplomático, só após a Segunda Guerra Mundial a Chancelaria brasileira cuidará, por sinal de maneira ambígua, da Questão da Palestina. A vitória sobre o Eixo tivera lugar nos últimos meses de vigência do Estado Novo, que não pôde, assim, recolher os “frutos” de nossa participação militar no teatro de operações na Itália e nas sortidas de caças da FAB até o Sul da Alemanha. Conduzido por sufrágio universal direto à Presidência da República, o ex-Ministro da Guerra que tivera “simpatias” pró-Eixo, Marechal Eurico Gaspar Dutra, e seu Chanceler, Raul Fernandes, ferrenhos anticomunistas, não viam com bons olhos a proposta britânica sobre a Partilha da Palestina. Estavam sinceramente convencidos de que se deveria pensar na numerosa colônia árabe-brasileira, que não se dava mal com nossa bem menos numerosa



comunidade hebraica. Por outro lado, o decidido apoio soviético à moção da Partilha como que a “contaminava”, elevando Moscou a alturas indesejáveis.

Os que, de algum modo, lidam com relações internacionais, concordam em que 1947 foi o “Ano da Palestina”. A rigor, nas últimas seis décadas, tem cada período do calendário de doze meses sido “palestino”, com maior ou menor ênfase, a depender das “prioridades críticas”. É que a Questão persevera como que entalada nos canais que poderiam solucioná-la. Tal persistência, no decurso de período tão longo, não passaria de “absurdo sanável”, bastando o cumprimento dos atos internacionais que estabeleceram sua dissolução. Ela não resiste a comparações, de vez que o povo palestino dispõe de território, reconhecido pela comunidade internacional, ainda que invadido e ocupado e apesar de reduzido a 16% do que era, no momento da Partilha.

Nessas condições, definir a Questão da Palestina sob critérios de politologia tradicional só leva a erros. Mas isso não impede que seja tida como um “claro enigma”, atestando a inoperância indiferente das nações, quando em jogo as estratégias do imperialismo. Este a usa e dela abusa como pretexto, dedicando-se à tarefa de mais complicá-la e acenando com “saídas” incondizentes aos desígnios maiores do seu povo. Entre parênteses, vale anotar que o gentílico “palestino”, que havia rapidamente sumido entre 1948 e 1967, foi aos poucos reaparecendo e recuperando legitimidade, não só no mapa médio-oriental. Eram apenas os “árabes”, senão beduínos, quase sempre “terroristas”, que atacavam *kibbutzim* e *moshavs*, na calada da noite degolando e seqüestrando trabalhadores rurais e suas famílias...



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

O próprio geônimo “Palestina” entrara em desuso, com a partida dos mandatários britânicos. Em razão da retirada da OLP das mãos de Jamal Abdel Nasser, em 1964, e da criação do Al-FÁTEH no ano seguinte, as designações ressurgiram, se bem que desprovidas de legitimidade internacional e açoitadas pela conotação delituosa. Em seguida à fragorosa derrota militar dos árabes, coligados outra vez em 1967, voltou-se a empregar o gentílico e, sob cautelas até hoje sobreviventes, o geônimo.

Já Oswaldo Aranha, presidindo as AGNUs Extraordinária e a Ordinária, acreditava que a Partilha, assim como, no ano seguinte, a criação de Israel resultariam em vantagens para o único país latino-americano que enviara suas Forças Armadas ao conflito mundial. Assim mesmo, recebe de Fernandes instruções de abster-se condicionalmente na votação, mas *condicionalmente* – um dos exemplos mais flagrantes de ambigüidade diplomática de que se tem notícia⁴. Onze dias mais tarde, o Chefe interino da Legação no Cairo, em resposta a consulta sobre a posição oficial do Governo quanto à Questão da Palestina, recebe despacho-telegráfico absolutamente despropositado⁵. Só “...muito

⁴ Lê-se no expediente recebido pelo Chefe da Delegação: “Pensamos que, na Questão da Palestina, a melhor atitude é a abstenção, dada a oposição dos árabes e a existência no Brasil de uma grande colônia sírio-libanesa. Todavia, se esse voto nulo impedir os dois terços necessários para a aprovação da Resolução da Partilha, devemos votar de acordo com as Grandes Potências às quais incumbirá a responsabilidade de pô-la em prática. Vossa Excelência, em todo caso, procederá de acordo com o seu próprio ponto de vista, se for diverso do que deixamos indicado, dado que seus elementos de informação são mais completos” (despacho-telegráfico nº 187/47 para DELBRASONU).

⁵ V. despacho-telegráfico nº 57/47 para BRASLEG Cairo: “Como Vossa Senhoria bem pode avaliar, não devemos tomar partido na Questão da Palestina, que só nos interessa muito remotamente (sic). Por isso, a Delegação do Brasil junto à Assembléia Geral da ONU foi instruída no sentido de procurar uma solução de compromisso, aceitável por ambas as partes em litígio”.



remotamente” nos interessava a Questão da Palestina, assim afirmava Fernandes, se bem que, em sua emulante troca de correspondência com Aranha lhe atribuísse a importância que merecia.

Ao deparar-se com a brecha nas instruções do Chanceler, Aranha atuou sem peias, para obter os 2/3 favoráveis à Partilha e, mais ainda, em pouco menos de seis meses, a maciça votação em prol do Estado judaico. O Brasil, no entanto, absteve-se quanto à admissão de Israel no foro máximo da comunidade internacional, pois que o novo país, incrustado em terras de maioria não-judaica, provocara o deslocamento de 750 mil nativos, não acatara as resoluções de internacionalização de Jerusalém e, muito menos, de facultar o regresso de refugiados. Este último trágico item persevera em sua condição de “insuperável” obstáculo ao entendimento entre Israel e a ANP. Por essa e outras razões, aspecto surpreendente é o não-reconhecimento imediato do país que Aranha ajudara a criar, graças ao empenho de Harry Truman, Joseph Stalin, comunidades de negócios sionistas e líderes europeus. Abstivemo-nos quanto à sua admissão como membro-pleno das Nações Unidas, e só três anos mais tarde Getúlio Vargas enviaria o primeiro Chefe de Missão diplomática a Tel-Aviv, por sinal um ex-militante do integralismo.

Homens e mulheres de grande porte intelectual e político, ainda que bem sucedidos e “fazendo história”, são quase sempre induzidos a sacrificar utopias e merecimentos de povos desvalidos para lograr o reconhecimento do seu direito à existência autônoma. Referindo-se, certa feita, às reconfigurações médio-orientais a cargo da Grã-Bretanha, Churchill afirmou que a verdade é um bem tão precioso, que precisa da proteção de uma armadura de mentiras. Neste ponto, a afirmação chistosa e mordaz do britânico apresenta coincidência com a observação



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

do neo-hegeliano T. *Adorno*, segundo quem “a história está na verdade, mas esta não encontra berço na história”. A “verdade” de Churchill não era, evidente, a do povo que se formaria na Palestina, em vários milênios, sob continuadas colonizações. Quando os otomanos tomaram o pequeno território, na segunda metade do século XV, a maioria da população era árabe ou com árabes miscigenada.

É de bom alvitre ter presente os árabes de hoje, assim como os seres de genealogia hebraica, valendo observar que não consubstanciam grupos étnicos definidos. Os dois povos são uma cultura, um modo de ser e pensar. Quem visita com atenção Israel e os TPOs observará que são habitados por brancos, mestiços e negros, originários de confissões monotêicas. São dezenas de milhares os relatórios e as obras publicadas sobre a Questão da Palestina. “Salvam-se”, ou seja, desprovidas de propaganda ou *parti pris*, não mais que uma centena, não mais. A maioria defende pontos de vista sionistas, arabizantes ou originados em absolutismos religiosos.

O grande desafio que a comunidade internacional tem de enfrentar, inclusive Israel, resume-se à desocupação do futuro país dos palestinos. Não existem direitos “bíblicos” que justifiquem o que lá ocorre, em termos de crimes contra a Lei Humanitária e a de Direitos Humanos. Aos grupos militantes palestinos impõe-se a cessação de ataques contra civis israelenses, também por determinação da Lei Humanitária. A seu turno, a comunidade internacional tem de aplicar a IV Convenção de Genebra, adotar um justo e equânime tratamento das diversas facções da comunidade palestinese. Quanto à Assembléia Geral, cabe-lhe solicitar à CIJ na Haia parecer sobre as conseqüências, para o povo sob ocupação



israelense, dessa prolongada retenção de bens, serviços, terras, impostos e prisioneiros palestinos.

Como a “verdade de Churchill” não mais pode inspirar quem quer que seja neste mundo, a receita acima se ajusta integralmente à posição do Brasil sobre a Questão da Palestina. Caso não seja aplicada, um novo ciclo de graves consequências será reeditado, talvez sob a forma de uma nova intifada, agora em larga escala, uma rebelião violenta contra os israelenses – previu um dos melhores especialistas no assunto, o jurista sul-africano John Dugard. É de esperar-se resistência, sempre que um povo esteja sob ocupação. Em caso de vitória sobre o ocupante, não mais é “terrorista”, como os próprios líderes históricos que já governaram Israel, um deles, Menachen Begin, também premiado com o Nobel da Paz em 1978, dividido com Anuar Sadat.

Em 1991, em Madri, sob os olhares de telespectadores do mundo inteiro, o delegado sírio, Faruke al-Charaa, mirando o Primeiro-Ministro israelense, desenrolou um velho cartaz de “procura-se”, publicado pelas autoridades de segurança do Mandato Britânico. Nele se estampava a figura de Yitzhak Shamir, com então 32 anos e 1,65 m de altura... O israelense lembrou que, à época, o Holocausto já em andamento, o Mufti de Jerusalém, Háji Amin al-Hussêini, colaborava com o Terceiro-Reich, os fascistas e aliados. O chefe da diplomacia síria lembrou aos presentes, na frente do promotores da Conferência, George Bush pai e James Baker III, que Shamir, que se tornaria um dos cabeças do grupo Lehi, de extrema direita, estivera em Beirute em 1940, para encontrar-se com enviados alemães, a fim de solicitar a deportação de todos os judeus para a Palestina; que fora um dos responsáveis por atentados a bomba contra o Ministro britânico para o Oriente Médio e o Comissário,



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

também britânico, para a Palestina; e que explodira parte do Hotel King David, em Jerusalém, matando o Conde Bernadotte, o sueco que representava o Secretário-Geral da ONU e mais 90 pessoas.

A iminente Conferência sobre a Paz no Oriente Médio, convocada por George W. Bush para ter lugar em Annapolis, Maryland, espera-se, não repetirá a de Madrid. A Argélia e a Síria insistem numa agenda detalhada, pondo em discussão os problemas reais daquela parte do mundo. Os EUA e Israel concordam em que o encontro deva resultar numa declaração “de princípios”, enquanto os palestinos querem discussões diretas sobre pendências substantivas. Os formadores de opinião e líderes de oposição palestinos não crêem num acordo, se não constar dos debates e do documento final o que exige - *ma non troppo*, há de ter-se em mente – a comunidade internacional: desocupação, autodeterminação e direito de retorno dos refugiados palestinos, este assegurado pela Resolução nº 194, passada pelas Nações Unidas.

A tragédia palestinese não contém um elemento essencial às dos maiores teatrólogos helênicos: a catarse. Esta explica aos espectadores não só a causa dos acontecido, como exemplo do que não mais deve acontecer. O coro das Erínias pretende o alívio, por meio da purgação. Os ocidentais, que têm por hábito recorrer ao pensamento grego como origem do seu, estão muito pouco ou nada mesmo interessados em ouvir o canto purificador daquelas virgens canoras do Teatro Clássico.

A consequência é conhecida e se repete: sem catarse, o público da Questão da Palestina abandona a sala e conclui que não haja interesse em solucioná-la. Assiste e ouve à propaganda instrumentalizante dos órgãos mediáticos, a serviço dos poderosos da Terra. Cria essa



manipulação uma anticatarse, como antídoto a um problema que afeta a humanidade inteira. Em outras palavras, o “sofrimento do povo palestino”, só reconhecido, enfim, por George W. Bush faz seis meses, não passa de instrumento diplomático da Hiperpotência pós-bipolar e de sua representante no Oriente Médio, Israel.

Em suma, a Palestina nada teria mais a ver com os conceitos de Adorno e Churchill. Os “falcões” da Casa Branca talvez preferissem o pensamento de Nietzsche, que em sua *Genealogia da Moral* registrou: “Só é definível o que não tem história”. Sem história ou falseando-a, consagra-se o direito de conquista sobre as legítimas aspirações de povos ancestrais. Como até hoje os palestinos sobreviveram a ocupações milenares, inimaginável uma “solução final” que os apague para sempre do mapa da Região médio-oriental.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

CHINA E ÍNDIA





China e Índia

Henrique Altemani de Oliveira*

INTRODUÇÃO

Apesar de um se apresentar como a maior democracia do mundo e o outro manter enfaticamente seu credo socialista, China e Índia são dois Estados com inquestionáveis pontos em comum: posição de destaque entre as nações em desenvolvimento, rápido e forte crescimento econômico, densidade populacional, culturas milenares. Mas, talvez mais importante, seja o fato de estarem entre os principais poderes da Ásia e com inequívoca intenção de ampliação de seus poderes regionais e internacionais.

No caso da Índia, seu mais recente desenvolvimento estratégico, diplomático, político e econômico-comercial passou a atrair a atenção mundial. De um lado, destaca-se sua transformação, de forma unilateral, num Estado Nuclear e o posterior reconhecimento pelos Estados Unidos deste status ao assinarem um acordo de cooperação civil nuclear. De outro, sobressai-se seu processo de reforma econômica com início em 1991, culminando com o papel de destaque no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2006.

Realça-se, igualmente, sua ação político-diplomática, buscando maior e melhor inserção nos processos multilaterais asiáticos, em especial

* Coordenador do Grupo de Estudos Ásia-Pacífico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (GEAP-PUC/SP)



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

com a China e com o Sudeste Asiático, mas também com a União Européia, com os Estados Unidos e com a América Latina, além da África. Com estas duas últimas regiões sobressaem-se os lançamentos do Programa *Focus Latin America*, em novembro de 1997, e o Programa *Focus Africa* em março de 2002. Ainda em relação a estes dois continentes, destaca-se, igualmente, a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), em junho de 2003, e a recente Segunda Cúpula do IBAS (17 de outubro de 2007), com a concordância “em explorar propostas de cooperação no uso pacífico de energias nucleares sob salvaguardas apropriadas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)” e “a necessidade de esforços constantes para realizar, com brevidade, um ALC Índia-MERCOSUL-SACU”¹.

Esta maior relevância internacional da Índia soma-se ou compete com a intensidade do papel que a República Popular da China vem desempenhando internacionalmente. As anteriores reações de espanto ou admiração pelo desenvolvimento chinês aparentam estar se transformando em sensações de ameaça, em especial pelo fato de que, atualmente, o noticiário internacional não aborda mais o tema de como o mundo influencia a China, mas como os acontecimentos chineses repercutem no resto do mundo. Problemas com qualidade em alguns produtos estão possibilitando que a marca *Made in China* (DEWOSKIN, 2007) seja estigmatizada e sirva de pretexto para medidas protecionistas.

Mann (2007) aponta que o Ocidente está necessitando reconhecer que facilitou a entrada de um Cavalo de Tróia no sistema internacional.

¹ Nota nº 500 de 18/10/2007, *II Cúpula do IBAS - 17 de outubro de 2007 - Declaração*. Em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4821. Acessado em 19/10/2007.



Indica que não é justo que Beijing continue apresentando ao mundo em desenvolvimento um falso modelo de como se tornar rico sem adotar os ideais liberais, que continue apoiando e ajudando estados do *eixo do mal* e a proliferação de tecnologia de armas perigosas.

Independentemente de admiração ou receio, o fato concreto é que Índia e China apresentam uma expressão no cenário internacional que não detinham na Guerra Fria. E muito mais do que isso: ambos demonstram clara e enfaticamente o objetivo de se transformarem em atores com peso regional e internacional. A China em função da necessidade de não ser mais *humilhada* e a Índia por seu sentimento de ter sido cerceada do destino de ser uma potência

De outro lado, ambos apresentam, igualmente, tendência de aproveitamento pragmático das regras vigentes para busca de ampliação de capacidades econômicas e/ou de poder. Mahbubani (2005/06) defende a hipótese de que a China representa bem esta perspectiva e que seu exemplo incentiva outros países intermediários, inclusive a Índia.

Com base nestas ponderações prévias, este breve texto objetiva reunir alguns elementos sobre a estratégia de inserção regional/internacional da Índia e da China que possam embasar uma reflexão sobre o atual processo de redefinição do sistema internacional do pós-Guerra Fria e igualmente sobre o processo de definição e implementação da política externa brasileira. A análise estará dividida em três segmentos, englobando uma reflexão concisa sobre as políticas externas da China e da Índia e sobre o relacionamento sino-indiano.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

POLÍTICA EXTERNA DA ÍNDIA

Behera (2007) aponta que, no momento da independência, a elite governante acreditava que a Índia estava destinada a desempenhar um papel de relativa importância tanto no espaço asiático quanto no mundial, em decorrência de sua localização geográfica, experiências históricas e poder potencial. E Ahrari (2004) acrescenta que a quase totalidade dos escritores indianos parece ser obsessiva em assinalar a alta significância do papel da Índia na política das superpotências nos anos da Guerra Fria e em censurar os Estados Unidos pelo que eles consideram como sua injusta política de contenção da Índia e de não lhe assegurar a significância que merecia.

Este status de grande potência foi contido por dois fatores: primeiro, pelo fato de poderes externos, no plano regional, terem armado o Paquistão, e, no plano global, por um regime de não-proliferação que deixou a Índia fora do clube nuclear, e, segundo, pelo fato de a Índia, por falta de capacidades militares e econômicas, ter sido incapaz de participar do jogo do poder (MISTRY, 2004). Acrescenta-se, no entanto, que a grande estratégia de Nehru visava um maior papel de poder para a Índia, mas não no sentido realista. Buscava uma política externa idealista, enfatizando a dimensão moral e idealista, denunciando a política de balança de poder e optando pelo não-alinhamento e defendendo os princípios de coexistência pacífica ao invés da contenção do comunismo.

O diagnóstico interno, no final da Guerra Fria, era de que a Índia não tinha tido êxito nem em seu projeto de desenvolvimento econômico, nem no de solucionar as questões estratégicas no Sul da



Ásia². De outro lado, havia, também, a percepção de que poucos países se preocupavam com a Índia, já que não demonstrava ter influência econômica nem ser fonte de instabilidade. A China estava voltada mais para o Leste Asiático, ampliando sua inserção internacional e seu processo de modernização e abertura econômica; a Rússia não se apresentava mais como uma parceira estratégica, e estava também empenhada na promoção de reformas econômicas e políticas, enquanto que o Ocidente encarava a Índia como persistindo na retórica do não-alinhamento inconsistente. Se o Ocidente demonstrava interesse pela Ásia era pelo sucesso econômico da Ásia-Pacífico.

Assim, se não houvesse estagnação econômica, provavelmente não haveria interesse para mudanças. Esta percepção foi alimentada pela crença de que, sem uma abertura para a economia global, não haveria chances para prosperidade na Índia, e, igualmente, pela constatação de que diversos países, não-alinhados ou adeptos da *teoria da dependência*, como, por exemplo, a China, estavam aderindo à economia global. De qualquer forma, “as with China a decade earlier, domestic reform and opening to the outside world were driven by the need to find new solutions to a failing domestic economic system”. (MANOR e SEGAL, 1998, p. 63)

O processo de reformas econômicas na Índia e de abertura ao mercado internacional, iniciado em 1991³, teve como exemplo o sucesso

² O fracasso na tentativa de manter a paz no Sri Lanka e a não solução para a questão de Cachemira demonstravam cabalmente a incapacidade em gerenciar e/ou liderar a Ásia do Sul.

³ A economia indiana normalmente era rotulada como socialista pelo fato de ter se inspirado no modelo soviético de planejamento econômico. Caracterizava-se pela busca da auto-suficiência, forte presença do Estado, pelo programa de substituição de importações e pela concessão de subsídios à produção agrícola.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

econômico da Ásia do Leste, e, em especial, da China, considerando-se, de um lado, a inserção chinesa no comércio internacional, porém com manutenção de autonomia e com controle de seu processo de desenvolvimento e de sua inserção internacional, e, de outro, a instrumentalização do relacionamento político e estratégico com os Estados Unidos como um fator avaliador do processo de desenvolvimento econômico.

Assim, a estratégia de *Look East Policy*, como ficou denominado o projeto indiano, propiciou a definição da aproximação com o Leste Asiático como uma área prioritária em sua política externa, compreendendo, igualmente, a perspectiva de participar dos mecanismos regionais de integração.

A este processo de mudanças agrega-se, também, a transformação da Índia num Estado Nuclearizado, após os testes realizados em maio de 1998. Além da necessidade de crescimento econômico, Índia, a exemplo da China, compreendeu também a necessidade de ter armas nucleares em seu arsenal militar. A decisão de se transformar num poder nuclear decorreu de um processo de secularização, temperando o pacifismo idealista nehruviano com uma forte dose de realismo em relação aos Estados Unidos, Rússia, China e Paquistão (AHRARI, 2004).

A nuclearização indiana pode ser interpretada como tendo o objetivo de ser utilizada como um instrumento de política externa, ao mesmo tempo em que também pode assegurar um ambiente estratégico regional mais estável. Ainda que com efeitos negativos em relação à estrutura de não-proliferação nuclear, a nuclearização terá como resultado uma aproximação mais íntima entre Estados Unidos e Índia.



Visitas recíprocas entre os líderes dos dois Estados e a retomada da cooperação militar e nuclear são testemunhos desse desenvolvimento.

Enquanto instrumento de política externa, os testes refletiram as perspectivas de retomar, no cenário internacional, o reconhecimento e o lugar que a Índia merece ter entre as principais potências.

Estes dois vetores (desenvolvimento econômico com inserção internacional marcada pela abertura do seu mercado e o novo status nuclear) contribuíram significativamente para mudanças nas percepções e definição de interesses por parte de diferentes atores internacionais ou regionais.

Considerando a necessidade de uma aproximação maior com os Estados Unidos, de obter o reconhecimento da legitimidade de seu novo status nuclear, de dar prosseguimento ao desenvolvimento tecnológico nuclear e ao desenvolvimento de mísseis balísticos e de reduzir o superávit na balança comercial bilateral, mas sem ter que renunciar a seus objetivos nacionais e à sua autonomia, o Primeiro- Ministro Vajpayee e o Presidente Bush concordaram, em novembro de 2001, em promover o comércio bilateral de produtos de alta tecnologia (SAHNI, 2004). Esta aproximação foi ampliada com o estabelecimento do Grupo de Cooperação de Alta Tecnologia Índia-Estados Unidos em novembro de 2002 e com a Declaração de Princípios para o Comércio de Alta Tecnologia Índia-Estados Unidos em fevereiro de 2003.

Além de representar uma radical transformação nas relações indianas com os Estados Unidos, a aprovação desta cooperação tecnológica promoveu uma alteração na percepção internacional sobre a Índia, deixando de ser estigmatizada e tratada como um problema. E no campo da tecnologia nuclear, a visita de Bush à Índia, em março de



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

2006, ficou marcada pelo acordo de cooperação civil nuclear entre Washington e Nova Delhi, o qual Bush já tinha introduzido quando da visita de Manmohan Singh aos Estados Unidos em julho de 2005.

Neste encontro de 2005, além da proposta de estabelecimento de uma “parceria estratégica global”, com a oferta de venda de armas sofisticadas e com o acerto de realização de exercícios marítimos e aéreos conjuntos, Bush declarou que a Índia era um “estado responsável com avançada tecnologia nuclear”.

Este acordo de cooperação nuclear no campo civil apresentou-se bem interessante para os dois Estados, tendo em vista a necessidade indiana de garantir o fornecimento de energia para dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento, e, igualmente, os interesses da atual administração americana de ressuscitar a indústria de geração de eletricidade nuclear dos Estados Unidos. De outro lado, como este acordo, aparentemente, obteve apoio internacional, com exceção da China, legitimou o status nuclear indiano, abrindo, inclusive, possibilidades de inspeção por parte da Agência Internacional de Energia Nuclear.

Esta aproximação, entretanto, não significa que Nova Dehli tenha abandonado sua autonomia em política externa. Ao contrário, Singh recusou participação na invasão do Iraque e as relações da Índia com Rússia e China tornaram-se crescentemente mais cordiais (sendo que estes três opõem-se claramente à intenção norte-americana de sanções ao Irã e dividem interesses em evitar/reduzir a presença militar americana na Ásia Central)⁴.

⁴ Das reuniões, na década de 1990, entre China, Rússia, Cazaquistão, Quirquistão e Tadjiquistão para negociação e demarcação de fronteiras comuns, constituiu-se o Grupo de Shanghai, voltado não só para a discussão das questões fronteiriças, mas também para



Lavoy (2007) considera que a Índia atingiu um perfil internacional que não possibilita mais o questionamento se irá se tornar um grande poder ou que tipo de poder será⁵. Ainda que sua orientação política não esteja clara, parece provável que a futura posição da Índia dependerá mais das escolhas que fizer como um grande poder emergente e menos de pressões externas indesejáveis.

Esta percepção de Lavoy, aparentemente otimista, decorre do fato de a Índia ter conseguido entrelaçar seus interesses em quatro contextos geo-estratégicos:

1. Constituiu uma parceria estratégica com os Estados Unidos, possibilitando-lhe maior influência nas questões políticas, econômicas e de segurança internacional;
2. Acelerou o processo de promoção de cooperação política com a China, possibilitando colaboração para ganhos econômicos mútuos e que assegurem que suas disputas fronteiriças, competição por energia e por mercados permaneçam desmilitarizados;

manutenção da segurança regional e evitar separatismos, terrorismos e fundamentalismos. Com a entrada do Uzbequistão em junho de 2001, o Grupo de Shanghai transformou-se na Organização de Cooperação de Shanghai. Em decorrência da nova posição estratégica da Ásia Central, o interesse da OCS é contrabalançar a presença norte-americana na região. A China apresenta o receio de que o apoio dos Estados Unidos às empresas petrolíferas americanas possa comprometer seus esforços para obtenção de concessões dos governos da Ásia Central para exploração ou construção de oleodutos. De outro lado, há também a preocupação de que a presença americana possa dificultar a ação chinesa no caso de crescimento da perspectiva separatista da província de Xinjiang, que faz fronteira com a Ásia Central. Até o momento, a Índia é somente um observador na OSC, contando com o apoio da Rússia para sua admissão como membro pleno.

⁵ As questões correspondiam às hipóteses se a Índia iria se transformar num competidor em relação à China e se transformar num poder econômico relativamente apolítico ou se seguiria a liderança americana, com ênfase em objetivos estratégicos e ideológicos, para alavancar seus interesses econômicos e políticos. Ou, ainda, se optaria por uma terceira via.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

3. Ampliou o raio de sua ação estratégica, além do Oceano Índico, de forma a melhorar sua posição na África, Oriente Médio, Sudeste Asiático e Ásia Central;
4. Em seu entorno geográfico buscou se isolar das várias fontes de extremismo e instabilidade através do Nepal, Sri Lanka, Bangladesh e Paquistão.

No entanto, três grandes desafios permanecem como barreiras para que o sonho de Nehru, de uma Índia com importância influenciadora internacional, se concretize: estabilizar as relações com o Paquistão, reduzir a linha doméstica de pobreza e desenvolver soluções, a longo prazo, para as questões de água, energia e problemas ambientais.

POLÍTICA EXTERNA DA CHINA

Junto com o processo de reconhecimento internacional da República Popular da China, no início da década de 1970, a política externa chinesa buscava um lugar próprio na política mundial que demonstrasse que seus objetivos correspondiam, única e exclusivamente, ao que a China era, e que não eram decorrentes de alianças estratégicas e/ou ideológicas. Deng Xiaoping, em 1972, anunciava o fim do ‘Campo Socialista’ e se identificava como pertencendo ao Terceiro Mundo, e Mao Zedong, em 1974, desenvolvia a ‘Teoria dos Três Mundos’⁶.

⁶ A Teoria dos Três Mundos contrapunha-se ao conceito de Zonas Intermediárias. No conceito de Zonas Intermediárias, o mundo estaria dividido em três zonas, sendo a primeira composta pelos países capitalistas, a segunda pelos países socialistas e a terceira pelos países em desenvolvimento e pelos pequenos países capitalistas. Já a Teoria dos Três Mundos contrapunha-se à divisão do mundo na perspectiva ideológica Leste-Oeste, considerando a divisão em termos de níveis de desenvolvimento. Assim, o primeiro mundo seria composto pelos Estados Unidos e pela União Soviética, o segundo pelos países desenvolvidos da Europa, mais o Japão, Austrália e Canadá, sendo que o terceiro mundo seria composto pelos países em desenvolvimento.



A parceria estabelecida com os Estados Unidos tinha como pressuposto básico a estratégia de redução da ameaça decorrente das pretensões hegemônicas por parte da União Soviética. De qualquer forma, a triangulação estratégica (Estados Unidos, União Soviética e República Popular da China) propiciou não só o aval para este reconhecimento internacional, recuperação do locus anterior no Sistema ONU (em especial o assento no CS/ONU), mas também o apoio para o processo de modernização e reformas econômicas, acompanhadas pelo ensaio de inserção econômica internacional no mundo capitalista.

De uma forma concisa, o objetivo primário da atual política externa chinesa concentra-se na manutenção dos altos índices de crescimento através do aprofundamento da reforma econômica direcionada para o mercado; em segundo, a defesa da soberania e unidade nacionais, e, em terceiro, sua transformação num grande poder (regional e/ou internacional). Assim, os desafios econômicos são considerados fundamentais e inseparáveis dos elementos básicos da segurança nacional: independência, soberania e estabilidade. Nesse sentido, estes desafios econômicos podem testar, primeiro, se a China poderá sobreviver e se transformar num grande poder dentro do esquema competitivo internacional, e, segundo, da mesma forma, se pode manter uma situação política doméstica estável.

A estratégia de segurança de Beijing depois da Guerra Fria foi redefinida por suas prioridades domésticas, crescentes relações econômicas internacionais, o novo ambiente de segurança na Ásia e questões sobre disputas territoriais. Nesse sentido, a concepção míope de segurança baseada em guerra e paz foi superada, tornando-se mais internalizada, diversificada e complexa. A liderança chinesa entende que sua segurança



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

é afetada não só por forças militares de outros países, mas também por fatores políticos, econômicos, sociais, e ambientais nas relações internacionais. Beijing necessita empregar tanto ações tradicionais militares de defesa quanto não militares para salvaguardar sua integridade territorial e para concretizar sua capacidade total no mundo dos negócios. O atual processo de desenvolvimento econômico da China suscita, assim, entre outras, três questões pertinentes: a. é um modelo de desenvolvimento a ser copiado pelos países não desenvolvidos?; b. é uma economia de mercado?; c. já é uma potência mundial?

Sem que se tenha a pretensão de, neste ensaio, aprofundar estes temas, parte-se do princípio de que todo o processo de inserção internacional e de desenvolvimento chinês, desde o seu início em 1978, detém uma característica que o identifica e o torna específico e único: *sua autonomia*.

Isto é, o *modelo* de desenvolvimento chinês não segue recomendações de cânones de instituições externas, mas é construído, dia a dia, empiricamente. Por isto mesmo, apresenta-se como gradual e sob controle total do Estado. Compreende, portanto, um sistema que aceita que o mercado deve jogar um papel relevante na distribuição dos recursos, mas que deve dar-se em conjunto com a função orientadora e de controle do Estado para evitar efeitos desastrosos não desejados, como concentração, exclusão e marginalidade social.

Evidentemente que estas perspectivas, controle por parte do Estado e manutenção de autonomia, chocam-se com a ampliação das dependências ou interdependências decorrentes da maior complexidade e diversidade de interesses na inserção internacional da China.



A partir de 2003, líderes políticos chineses começaram a enfatizar a noção de *ascensão pacífica*, argumentando que a China estaria ascendendo como um poder responsável e pacífico, não ameaçando nem seu vizinhos asiáticos nem os Estados Unidos. No entanto, a partir de 2004, a retórica da *ascensão pacífica* foi descontinuada, sendo substituída pela perspectiva do *desenvolvimento harmônico*. De um lado, prudentemente procurou se afastar das considerações de se transformar em poder, mesmo que de forma pacífica e concentrando-se, essencialmente, nas questões do desenvolvimento econômico; e, de outro, o novo conceito apresenta uma dimensão interna e outra externa.

Internamente, a ênfase direciona-se ao reconhecimento de que o desenvolvimento acelerado está gerando assimetrias que podem criar um ambiente negativo, e, conseqüentemente, a necessidade de promoção de uma redistribuição espacial e social do desenvolvimento. E, externamente, a percepção de que o desenvolvimento chinês é direcionado à recuperação e consolidação das capacidades econômicas nacionais, mas de uma forma que não comprometa as possibilidades dos outros atores, isto é, a necessidade de propiciar ambientes cooperativos tanto na região quanto fora dela.

O conjunto dos princípios da coexistência pacífica⁷, uma idéia decorrente do mundo bipolar, permanece como a coluna vertebral dos demais fatores que determinam sua atuação internacional: a satisfação das necessidades internas derivadas do processo de modernização; a articulação de uma adequada inserção internacional da nova China

⁷ As relações entre os Estados devem fundamentar-se no respeito mútuo da soberania e integridade territorial, a não agressão, a não ingerência nos assuntos dos outros, igualdade e benefício mútuo, a coexistência pacífica.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

emergente; um discurso político de corte nacionalista; uma visão do mundo devedora, ainda, da luta contra o hegemonismo, com uma forte aposta atual na multipolaridade (RIOS, 2005). Assim, o reforço de seu papel internacional é o valor básico da aposta chinesa pelo multilateralismo, entendido como a única forma eficaz de encarar as ameaças e os desafios regionais e internacionais e de garantia de um papel central nos debates sobre as redefinições internacionais.

Kim (2006) considera que a China enfrentará, ao menos, três grandes desafios nos próximos anos, decorrentes do processo de universalização e de internacionalização. O primeiro, o fato de que uma silenciosa revolução da informação global e de transparência está em desenvolvimento na China, até mesmo nos mais remotos rincões. Neste sentido, o Estado chinês está perdendo seu poder hegemônico de controle do fluxo de informações. Embora seu impacto seja de difícil previsão, principalmente se a economia mantém seus índices de crescimento, esta revolução silenciosa pode alimentar forças sociais favoráveis a mudanças. Este tipo de ameaça interna pode emergir principalmente em decorrência de crescentes assimetrias econômicas entre regiões.

Segundo, o fato de que a China tem que interagir com a comunidade internacional, com maior profundidade e complexidade e em mais frentes do que anteriormente, com diferentes conseqüências para o processo decisório chinês. Isto é, a maior integração chinesa propicia a presença de inumeráveis atores, com seus próprios interesses, e que procuram influenciar a definição e implementação dos objetivos de política externa, com suas próprias agendas e regras. Assim, a China encara o desafio de estabelecer uma frutífera congruência entre políticas domésticas e externas.



Terceiro, a principal ameaça para a segurança da China vem de dentro e não de fora. O desafio mais fundamental é construir uma coalizão, com diversidade de atores, para uma mais efetiva prevenção, regulação e resolução de conflitos potenciais, bem como para a criação de uma China mais pacífica, próspera e estável.

Objetivamente, além dos problemas econômicos, políticos e estratégicos regionais e internacionais, a China apresenta um conjunto muito complexo de problemas a solucionar: necessidades energéticas, desigualdades econômicas, desemprego, ineficácia das empresas estatais, ausência de seguro social, degradação ambiental, ineficácia do sistema financeiro, especulação imobiliária, falsificação, contrabando e corrupção (MARTINS, 2007).

De qualquer forma, um tema dominante na agenda política chinesa é a questão do desenvolvimento social, englobando tanto as questões de corrupção quanto as de desigualdade social.

Mas, de outro lado, não se pode deixar de mencionar que, entre uma extensa série de questões regionais e internacionais que a China apresenta, uma é de extrema relevância regional e internacional: a solução consensual e negociada sobre o status de Taiwan ⁸.

⁸ Ainda que não se esteja explicitando diretamente, está implícito que a China é hoje um ator internacional com uma diversidade ampla e diversificada de interesses e parcerias correspondente à sua importância econômica, estratégica, política e diplomática. Como se observou em relação à Índia, não se pode omitir o fato de que a China também apresenta um programa direcionado ao continente africano (FOCAC - Fórum on China-Africa Cooperation) e uma presença constante com os objetivos, além de constituição de parcerias econômicas e comerciais, de estabelecimento de vínculos políticos direcionados às votações nos fóruns multilaterais e de redução do apoio concedido, por pequenos países, a Taiwan.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

RELAÇÕES ÍNDIA-CHINA

Sob qualquer perspectiva que as relações sino-indianas na Ásia sejam visualizadas, deve-se considerar que elas são essencialmente influenciadas por três fatores:

1. O crescimento das capacidades econômicas e militares chinesas e indianas;
2. A interação de seus interesses com os dos Estados Unidos, e
3. O papel desempenhado pelos outros estados asiáticos.

Assim, o final da Guerra Fria e a desintegração da União Soviética tiveram fortes conseqüências para as políticas externa e de segurança da Índia, induzindo-a a rever suas opções estratégicas. Em busca de outras possibilidades, foram tomadas medidas para melhorar suas relações com a China. Mas, mais importante, a Índia começou a abandonar sua sistemática oposição às políticas estratégicas, econômicas e diplomáticas americanas. Embora determinada a evitar se transformar em um instrumento de contenção da China, a Índia percebeu que um relacionamento mais íntimo com os Estados Unidos poderia auxiliar no preenchimento do vácuo deixado pela queda da União Soviética e também contrabalançar o crescente poder chinês (KAPUR e GANGULY, 2007).

Relembrando um velho provérbio chinês de que “uma montanha não pode acomodar dois tigres”, Malik (1999) defende que a política da China na Ásia tem sido sempre a mesma de evitar a ascensão de qualquer rival asiático ou competidor que possa desafiar seu status regional. Como comprovação desta afirmativa, são apontadas as oposições chinesas à



entrada da Índia no CS/ONU, no Grupo dos Estados Nucleares, no ASEM e mesmo na APEC.

De outro lado, o forte crescimento econômico e a maior importância estratégica, regional e internacional dos dois países reforçaram a visão em Beijing e Nova Delhi de que o continente asiático permanece como a arena mais apropriada para suas ambições, mesmo que ambos tenham ambições maiores. A razão clara e objetiva para esta percepção é que, economicamente, suas possibilidades decorrem, de forma mais imediata, do fato de estarem incluídos ou não no dinamismo econômico asiático e que, política e estrategicamente, necessitam solucionar, em primeiro lugar, o conjunto de conflitos que detêm na região para poderem manter suas ambições internacionais.

Para Frankel (2004), a Índia, que é relativamente mais fraca do que a China, pode estar querendo aceitar a liderança global dos EUA de forma a ser reconhecida como um parceiro igual e poder desempenhar um papel informal com os EUA para assegurar a segurança asiática.

Partindo-se do princípio de que o conceito de triângulo estratégico refere-se a uma situação na qual três grandes poderes são suficientemente importantes entre si e que uma alteração na relação entre dois deles tem um impacto significativo nos interesses do terceiro, pode-se trabalhar com a hipótese de que estamos frente a um triângulo composto por China, Índia e Estados Unidos. Assim, este triângulo pode assumir diferentes formas, dependendo do poder relativo e dos interesses dos três estados envolvidos: todos trabalhando em conjunto, dois contra um, todos contra todos, um mediando os conflitos entre os outros dois e assim por diante.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Nesta perspectiva, Tellis (2004) parece mais próximo a advogar um papel de pivô para os Estados Unidos, um alinhamento a longo prazo com a Índia e mantendo íntima relação com a China no curto prazo, enquanto que Perkovich (2004) suspeita que os Estados Unidos estão tentando seduzir a Índia para uma aliança anti-China. Shirk (2004), entretanto, não concorda com esta visão, no entendimento de que se os Estados Unidos quisessem adotar uma política de contenção contra a China e ter a Índia como um “aliado natural”, o resultado seria um relacionamento hostil entre China e Índia, assim como entre China e Estados Unidos.

Embora faça sentido para os Estados Unidos prestar maior atenção à Índia após anos de negligência, uma aproximação política real que favorecesse a Índia para pressionar a China poderia voltar-se contra os interesses americanos, bem como contra os próprios interesses da Índia.

Independentemente de rivalidades históricas e reivindicações fronteiriças, a maior relevância regional e internacional chinesa no pós-Guerra Fria não deixou de ser um fator de ampliação da percepção indiana de uma crescente ameaça chinesa. Numa interessante reflexão, Tellis indica que o relacionamento sino-indiano pode ser materializado em três extensas e competitivas dimensões: a luta pela segurança, a competição pela riqueza e o reconhecimento de status. E que estas três dimensões interagem entre si, sendo que as diferentes questões podem estar alocadas numa só dimensão ou apresentando uma intersecção. Assim,

“Os problemas decorrentes do Paquistão, Myanmar e Rússia estão enquadrados na dimensão da ‘luta pela segurança’, enquanto que os



problemas da Ásia Central, Golfo Pérsico e Sudeste Asiático estão localizados numa dimensão na qual a ‘luta pela segurança’ cruza com a ‘acumulação de riqueza’. Investimentos Externos Diretos insere-se na dimensão ‘acumulação de riqueza’, enquanto que o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) está localizado onde a ‘acumulação de riqueza’ tem intersecção com o ‘reconhecimento de status’. O Fórum de Cooperação Ásia-Europa (ASEM) é visualizado como uma questão única de ‘reconhecimento de status’, enquanto que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS/ONU) está localizado onde o ‘reconhecimento de status’ tem intersecção com a ‘luta pela segurança’ (FERNANDO, 2005, p. 178).

A Índia, de sua parte, aparentava estar alterando sua estratégia internacional ao buscar uma maior aproximação com os Estados Unidos, mesmo à custa de alianças tradicionais. Foi um dos poucos grandes países a apoiar o anúncio da administração de Bush de avançar no projeto de Defesa Nacional contra Mísseis (NMD). A decisão indiana, oposta às condenações por parte de Moscou, Beijing e as principais capitais européias, foi considerada como um apoio cínico com vistas à obtenção de outras concessões, e, principalmente, à retirada das sanções impostas após os testes nucleares de 1998. De outro lado, o apoio indiano aparentava, também, atender interesses norte-americanos de desenvolvimento de um contra-peso ao papel regional da China, que no entender dos republicanos tinha sido por demais alimentado por Clinton.

Mesmo que o objetivo não seja o de se contrapor à China, o reconhecimento da capacidade nuclear e a definição de um acordo de cooperação civil nuclear com os Estados Unidos correspondem a uma



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

significativa ampliação da sensação de segurança militar. Fundamental para esta aproximação foi a consideração de que a Índia, apesar de nuclearizada, mantém a perspectiva pacifista e defende um processo de desarmamento nuclear.

Tellis, no entanto, indica que, no entendimento da Índia, a melhor estratégia para contenção da China e que não sacrifique sua política de não-alinhamento em favor de alianças embaraçosas, é exatamente transformar-se em um centro de poder: “best insurance against an assertive Chinese power lies not in participating in any evolving anti-China alliance but rather in emerging as a strong and independent power center”. (SAGAR, 2004, p.120)

Nesta perspectiva de ampliação da presença indiana no Leste Asiático, só após 1998 o Japão começou a diversificar suas relações com a Índia. Mesmo com relações exclusivamente econômicas, o Japão opôs-se à nuclearização indiana e pressionou pela condenação da Índia e a imposição de sanções. No entanto, posteriormente reconhecendo que Japão e Índia são “parceiros que têm responsabilidade e são capazes de responder aos desafios globais e regionais” (Nayar, 2006, p. 99), estabeleceu-se um processo de maior aproximação, motivado, entre outros, pela preocupação de relativa contenção da China. Ou melhor, a importância da Índia foi ampliada desde que o Japão começou a percebê-la como uma contrabalança à crescente estatura da China na região, ao mesmo tempo em que se ampliou a percepção japonesa de suas próprias limitações para assumir um status de maior poder no mundo e até mesmo na região asiática.

Tendo em vista a presença chinesa constante no Oceano Índico, e, principalmente, o acesso que está sendo desenvolvido passando pelo



Myanmar, o estabelecimento de uma parceria estratégica Japão-Índia, envolvendo cooperação naval para proteger linhas vitais marítimas de cooperação, pode ajudar a ajustar uma equação de balança de poder na Ásia e propiciar equilíbrio e estabilidade a longo prazo (CHELLANEY, 2006).

Em função da percepção de que o Sudeste Asiático é extremamente importante como parceiro político, econômico e comercial, China e Índia (assim como também o Japão) apresentam intenções explícitas de se aproximar da região.

Em decorrência das dificuldades de implementação do ASEAN+3 e da manutenção das rivalidades entre os principais atores da região, o que se constata é a movimentação para a institucionalização de arranjos bilaterais com a ASEAN, podendo ser denominados de ASEAN+1. Em 2000, a China, possivelmente motivada pelas ações japonesas, propôs à ASEAN um acordo de livre comércio (ALC), levando à assinatura da China em 2003, com grande significância política, do Tratado de Amizade e Cooperação e ao Acordo China-ASEAN de liberalização do comércio de produtos em 2004. Na sequência, o Japão, em 2002, dá início às conversações para um Acordo ASEAN-Japão, e em 2004 assina, igualmente, o Tratado de Amizade e Cooperação. A ASEAN está ainda discutindo acordos similares com a Coreia do Sul, Índia e Austrália.

Amaury Porto (2004) enfatiza a importância da assinatura pela China do Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático, passando à frente da Índia e do Japão. Mais importante ainda foi a assinatura de um Convênio de Parceria Estratégica entre a China e a



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

ASEAN em outubro de 2003, parceria esta interpretada como objetivando diluir a influência dos EUA na região.

O crescimento econômico chinês e sua clara intenção de adquirir maior poder regional, em conjunto com esta multiplicidade de propostas de ALCs definiram as bases para a proposição de uma Comunidade do Leste Asiático (com sua primeira reunião em dezembro de 2005), representada pela perspectiva de estabelecimento de uma rede de cooperação regional, inclusive com a agregação de mais três novos membros (Índia, Austrália e Nova Zelândia), em contrapartida ao ASEAN+3 e sendo, inclusive, também denominada como ASEAN+3+3).

No entanto, além das expectativas de cooperação com a manutenção de um ambiente estável, o convite para a presença da Índia é visualizado como uma estratégia influenciada pelo Japão e com possibilidades de contrabalançar a crescente presença chinesa.

Note-se que em decorrência das necessidades chinesas, a ASEAN tem se transformado em um fornecedor de gás e óleo e em um instrumento na política de segurança energética chinesa (MAUZI e JOB, 2007). Tailândia, Myanmar e Laos assinaram com a China um acordo permitindo o transporte de 70.000 toneladas de óleo refinado por ano pelo Rio Mekong, de Chiang Rai na Tailândia até Kunming, no sudoeste chinês. A China pretende, também, construir gasoduto e oleoduto a partir de um porto na região de Arakan, atravessando Myanmar até Kunming. E está estabelecendo *joint-ventures* para exploração conjunta de hidrocarbonetos no Mar da China do Sul, assim como assinou um acordo com a Malásia para fornecimento de gás liquefeito de petróleo (enquanto vende mísseis para a Malásia).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência do ambiente regional em que está inserida, apresentando um cenário extremamente instável, com contínua sensação de ameaça e sem qualquer mecanismo que possa minimamente buscar desenvolver ou manter um processo de construção de confiança, a Índia prioriza suas relações externas ao entorno imediato da Ásia do Sul e do entorno próximo do Leste Asiático. Mas esta prioridade não é só estratégica, com as questões econômicas adquirindo relevância cada vez maior.

Assim, a Índia, procurando manter a autonomia como a principal diretriz, passou a imprimir um caráter mais pragmático à sua política externa. Desenvolvimento econômico com inserção internacional marcada pela abertura do seu mercado e o novo status nuclear, enquanto sinônimo de prestígio internacional, passaram a ser fatores de significância na promoção dos interesses indianos.

No entanto, frente a este cenário de insegurança, a busca de estabelecimento de uma parceria estratégica com os Estados Unidos tem, de um lado, o claro objetivo de legitimar a opção nuclear indiana e de ampliar sua segurança ao servir de contenção da China e do Paquistão, e, de outro, se assegurar de apoio norte-americano para o seu processo de desenvolvimento.

Como durante a aliança com a União Soviética a Índia não abandonou seus princípios de autonomia e de não-alinhamento, não há nenhum indício de que ela poderá se transformar num aliado automático dos Estados Unidos. Ao contrário, continua buscando manter sua autonomia estratégica.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Dessa forma, vislumbra-se que a América do Sul e a América Central podem desempenhar um duplo papel na estratégia atual de inserção internacional da Índia. Em primeiro, ressentem-se da ausência de um conjunto de regras internacionais que possa assegurar estabilidade e maiores chances de desenvolvimento, bem como condições para minimizar um conjunto de problemas como a fome, a miséria, a incidência de doenças epidêmicas entre outros. A atuação conjunta no âmbito multilateral é ainda uma estratégia indiana, como bem o comprova, a ação do G-20 na Organização Mundial do Comércio.

Ainda dentro desta estratégia multilateral, podendo inclusive ser rotulada de Cooperação Sul-Sul, se enquadram os acordos comerciais com o Mercosul, os esforços de aproximação com a Comunidade Andina, com o CARICOM, com a SICA e mesmo com o Grupo do Rio. Acrescesse, ainda, a este conjunto de iniciativas, o estabelecimento do IBAS, numa perspectiva de estreitamento de relações e de cooperações entre três países de três continentes.

De outra perspectiva, a bilateral, detecta-se o interesse indiano pela região como uma fonte extremamente importante para o fornecimento de recursos naturais e minerais, e, também, como um espaço de múltiplas oportunidades para a absorção de produtos indianos. É claro que este relacionamento comercial tende e pode ser ampliado com um novo fluxo de investimentos para assegurar o fornecimento de recursos naturais, ou para a instalação de unidades produtivas *in loco*, tendo em vista o mercado local, mas também o mercado ampliado das Américas.

No que se refere à China, no plano da percepção dos interesses políticos e da disputa entre as principais potências, ela considera que seu



desenvolvimento está diretamente correlacionado com o confronto, no espaço asiático, entre Estados Unidos e Japão, com a Índia assumindo um papel de coadjuvante nesta equação, e, no espaço global, ao impasse observado entre estas duas potências mais a União Européia.

Esta aparente contradição entre uma China forte e uma China frágil e vulnerável, mas, principalmente, a contradição entre uma China que busca manter sua autonomia e uma China dependente do Sistema Internacional, constitui a principal base para o raciocínio de que o relacionamento sino-brasileiro esteve, e ainda está, alicerçado na percepção mútua da importância que a estratégia de Cooperação Sul-Sul apresenta para ambos os países e suas respectivas políticas externas.

Sem dúvidas que parte da sociedade brasileira acompanha com um misto de desilusão e ceticismo o relacionamento sino-brasileiro. A grande imprensa reproduz continuamente este descontentamento, enfatizando as imagens de "ameaça chinesa", de necessidade de estabelecimento de "salvaguardas", de ingenuidade no reconhecimento de "economia de mercado" etc.

De outro lado, no entanto, aparentemente também está claro que o processo de inserção e desenvolvimento chinês tinha e tem como objetivo final a busca da garantia da sobrevivência integral e autônoma do Estado Chinês e do Partido Comunista. E que para a consecução deste objetivo a China não faz transigências, colocando, acima de tudo, a defesa do interesse nacional. E, por fim, a consciência, também, de que o êxito de seu modelo de desenvolvimento é dependente da aceitação das regras do jogo internacional. No entanto, estas regras não são imutáveis, ao contrário, representam o resultado de um lento processo



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

negociador e, conseqüentemente, interessa à China participar dos diferentes fóruns negociadores e buscar apoio às suas pretensões.

Neste contexto, constatou-se a ampliação da consciência (vontade) política para o desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a construção de parcerias mais vantajosas a ambos os participantes. China e Índia têm o Brasil como um parceiro estratégico, neste mesmo processo de redefinição do sistema e da ordem internacionais, na consideração de serem ainda atores intermediários. Desta forma, as parcerias tecnológicas e políticas, mormente no campo multilateral, são fundamentais. Esta perspectiva corresponde plenamente à estratégia brasileira de negociação de seu espaço no Sistema Internacional e está baseada no princípio de que, apesar de suas assimetrias e diferenças, os países do Sul apresentam a similaridade de contarem com um sistema de comércio que privilegia os interesses dos países do Norte, e que, conseqüentemente, é necessária uma ação conjunta para tentar ampliar as possibilidades do Sul. Daí, então, a atual ênfase brasileira na constituição de coalizões (G20 ou G3), ou a importância de parcerias, seja sob o signo de Cooperação Sul-Sul ou de Parceria Estratégica.

No entanto, há questões que cada vez mais se apresentam e que necessitam de acompanhamento mais sistemático:

1. A ascensão econômica chinesa (no momento mais avançada e consolidada do que a indiana) não está definindo um relacionamento muito mais competitivo do que cooperativo?;
2. Se a China, e mesmo que em menor escala, a Índia, estão sendo beneficiadas em seus projetos de desenvolvimento e inserção internacional pelo atual Sistema e Ordem internacionais, até



que ponto há um real interesse em alterações mais profundas no atual *status quo* internacional?

Entretanto, talvez esta segunda questão não seja pertinente se considerarmos que o atual conceito de Cooperação Sul-Sul não apresenta o mesmo significado do período da Guerra Fria. Hoje é seletivo e hierárquico, englobando países emergentes que não visam mais mudanças estruturais na Ordem Internacional, mas uma readequação das regras, de forma a possibilitar a promoção de seus respectivos interesses.

BIBLIOGRAFIA

AHRARI, M. Ehsan (June 2004). “India’s Great Leap Forward”. *Security Dialogue*, 35 (2): 207-215.

BAEK, Seung-Wook (2005) “Does China Follow ‘the East Asian Development Model’?”, *Journal of Contemporary Asia*, 35 (4): 485-498.

BEHERA, Navnita Chadha (2007). “Re-imagining IR in Índia”. *International Relations of the Asia-Pacific*, 7 (3): 341-368.

CHAUDHURI, Pramit Pal (September 2007). “India’s hydrocarbon future”. *Far Eastern Economic Review*, 170 (7): 57-59.

CHELLANEY, Brahma (November 2006). “Forestalling strategic conflict in Asia”. *Far Eastern Economic Review*, 169 (9): 29-33.

DEWOSKIN, Ken (September 2007). “The ‘Made in China’ Stigma Shock”. *Far Eastern Economic Review*, 170 (7): 9-13.

DOWNS, Erica (September 2007). “China’s quest for overseas oil”. *Far Eastern Economic Review*, 170 (7): 52-56.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

FERNANDO, Shitara (2005). "Recent Writings on India-China Relations". *China Report*, 41 (2): 173-182.

FRANKEL, Francine R. (2004). "Introduction". IN: FRANKEL, Francine & HARDING, Harry (2004). *The India-China relationship: What the United States need to know*. New York: Columbia University Press. Pp.: 3-32.

FRANKEL, Francine & HARDING, Harry (2004). *The India-China relationship: What the United States need to know*. New York: Columbia University Press.

KAPUR, S. Paul & GANGULY, Sumit (July/August 2007). "The transformation of U.S.-India relations: An explanation for the rapprochement and prospects for the future". *Asian Survey*, XLVII (4): 642-656.

KIDD, Steve (September 2007). "Tapping the promise of nuclear". *Far Eastern Economic Review*, 170 (7): 47-52.

KIM, Samuel S. (2006). "Chinese Foreign Policy Faces Globalization Forces". IN: JOHNSTON, Alastair Iain & ROSS, Robert (eds). *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. Stanford: Stanford California Press. Pp.: 276-306.

LAVOY, Peter (Jan/Feb 2007). "China in 2006: Focus on social development". *Asian Survey*, XLVII (1): 32-43.

MAHBUBANI, Kishore (Winter 2005-06). "The Impending Demise of the Postwar System". *Survival*, 47 (4): 7-18.

MALIK, Mohan (1999). *The India-China Divide*. In: <http://www.geocities.com/akhandbharat1947/INDOCHINADIVIDE.html>. Acesso em 20/10/2007.

MANN, James (2007). *The China Fantasy: How our leaders explain away Chinese repression*. New York: Viking Penguin.



MANOR, James & SEGAL, Gerald (Summer 1998). “Taking India Seriously”. *International Institute for Strategic Studies*, 40 (2): 53-70.

MARTINS, Dora (Agosto 2007). *A Ascensão da China: uma ameaça?* Apresentação na PUC/SP, 3 de agosto de 2007.

MAUZI, Diane K. & JOB, Brian L. (July-August 2007). “U.S. policy in Southeast Asia”. *Asian Survey*, 47 (4): 622-641.

MISTRY, Dinshaw (January 2004). “A Theoretical and Empirical Assessment of India as an Emerging World Power”. *Indian Review*, 3 (1): 64-87.

NAYAR, Baldev Raj (January/February 2006). “India in 2005: India Rising, but Uphill Road Ahead”. *Asian Survey*, XLVI (1): 95-106.

OLIVEIRA, Amaury Porto (2004). “Dissonâncias e convergências sino-japonesas no século XXI”. *Política Externa*, 12 (4): 7-22.

OLIVEIRA, Henrique Altemani (2006). “IBSA: India and Regional Security”. IN: VAZ, Alcides Costa. *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora da UnB, Pp.: 165-194.

_____ (Dezembro 2006). “Política Externa Japonesa: Novos Desafios, Novas Respostas? *Seminário sobre Ásia*, IPRI.

PERKOVICH, George (2004). “The nuclear and security balance”. IN: FRANKEL, Francine & HARDING, Harry (2004). *The India-China relationship: What the United States need to know*. New York: Columbia University Press. Pp.: 178-218.

RIOS, Xulio (2005). “Introducción”. IN: RIOS, Xulio (ed.). *Política Exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*. Barcelona: Edicions Bellaterra. Pp.: 13-17.

SAGAR, Rahul (Autumn 2004). “What’s in a Name? India and America in the Twenty-First Century”. *Survival*, 46 (3): 115-136.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

SAHNI, Varun (2004). “India and Missile Acquisition: push and pull factors”. *South Asian Survey*, 11 (2): 287-299.

SAICH, Tony (Jan/Feb 2007). “India in 2006: a new emphasis on engagement”. *Asian Survey*, XLVII (1): 113-124.

SHIRK, Susan L. (2004). “One-Sided Rivalry: China’s perception and policies toward India”. IN: FRANKEL, Francine & HARDING, Harry (2004). *The India-China relationship: What the United States need to know*. New York: Columbia University Press. Pp.: 75-100.

TELLIS, Ashley J. (2004). “China and India in Asia”. IN: FRANKEL, Francine & HARDING, Harry. *The India-China relationship: What the United States need to know*. New York: Columbia University Press. Pp.: 134-177.

TOWMEY, Christopher P. (July/August 2007). “Missing strategic opportunity in U.S. China policy since 9/11: grasping tactical success”. *Asian Survey*, XLVII (4): 536-560.

WHITE, Hugh (Jan/Feb 2007). “Great power gambits to secure Asia’s peace”. *Far Eastern Economic Review*, 170 (1): 7-11.

ZHA, Daojiong (May 2006). “An opening for US-China cooperation”. *Far Eastern Economic Review*, 169 (4): 44-47.

ZHANG, Guihong (2005). “China’s Peaceful Rise and Sino-Indian Relations”. *China Report*, 41 (2): 159-171.

ZHENG, Yongnian & FOOK, Lye Liang (2007). “China’s new nationalism and cross-strait relations”. *International Relations of the Asia-Pacific*, 7 (2) 47-72.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

PALESTRA





The Precarious Sustainability of Democracy in Latin America

Oswaldo Sunkel

INTRODUCTION

Since the 1980s, for the first time in history, all Latin American countries, except Cuba, have achieved the political status of democracies, at least in the sense that their political authorities have been elected in relatively free and more or less fair elections (UNDP 2005). Moreover, in contrast to what was a frequent occurrence in previous history, no military coup has overthrown a government in the last decades. Until recently, the common expectation was that democracy would take hold and flourish, reinforced by the simultaneous processes of globalization and the adoption of neo-liberal policy measures to reduce the role of the state and expand that of the market. Democratisation, globalization and neo-liberalism were supposed to come hand-in-hand.

Unfortunately, the trend has been in the opposite direction. Democracy seems to have become weaker and more precarious in several countries, in recent years, as shown most ostensibly by the frequent and severe governability crises caused by massive popular mobilisations. This is attested by the fact that, since 1990, nine presidents have been ousted or had to resign before the end of their official terms of office: Alberto Fujimori (Peru, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Abdala Bucaram (Ecuador, 1997), Luis María Argaña (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Gonzalo



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Sanchez de Losada (Bolivia, 2002), followed most recently in 2005 by Carlos Meza (Bolivia) and Lucio Gutierrez (Ecuador). Furthermore, most recent presidential elections have been won by candidates who are critical of neo-liberal policies and the globalization process: Hugo Chávez (Venezuela, re-elected in 2004 and 2006), Daniel Ortega (Nicaragua, 2006), Rafael Correa (Ecuador, 2006), Néstor Kirchner (Argentina, 2004), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005), Evo Morales (Bolivia, 2006) and the strong challenges of Ollanta Humala and Andres Manuel Lopez Obrador, in the recent presidential elections in Peru and Mexico.

In order to better comprehend this situation, it is necessary to understand the positive and negative effects of the profound socio-economic transformations that Latin American countries have undergone in the last three decades, as a consequence of the wholesale adoption of the neo-liberal policies of the so called 'Washington Consensus'. But this is far from enough. It is also indispensable to go further back in history because the socio-political consequences of contemporary neo-liberal policies play themselves out in the midst of social, cultural, economic and political legacies, going as far back as Latin America's colonial and 19th century backgrounds, which have left indelible marks in these countries. The roots of some of the more formidable obstacles to democracy in this region and, paradoxically, to the strong and unwavering longing and support for more democratic societies, at least among the elites, go back to colonial times at the end of the 18th century. The persistence of some of these characteristics, throughout the 19th and 20th centuries, in spite of the significant, although only partial, socio-economic, cultural and political modernisation and development processes, have contributed seriously to hinder the advancement of democracy in Latin America until today.



Consequently, this essay will begin with some basic references to the socio-political, institutional and cultural background inherited from colonial Latin America, at the time of independence in the late 18th and early 19th centuries, and to the significance of the independence movement, particularly, from the point of view of its commitment to democratic ideals. It will then refer briefly to the development and modernisation processes that took place in Latin America, during the second half of the 19th century, at the time of the worldwide expansion of the British Empire, later on joined and then replaced by the United States of America, which left an indelible imprint in the economic, social and political structures of most Latin American countries, particularly, as a result of the development of specialised primary export activities. Reference will then be made to the profound transformations that set in after the two World Wars, and particularly, to the more lasting consequences of the Great Depression of the early 1930s, which, through a widened and more active role of the state in the economic, social and international realms, changed the worldwide as well as the Latin American development and modernisation scenarios, from the 1940s to the 1970s. This is a period characterised, to different degrees in the various countries, by rapid industrialisation, development of the infrastructure of transportation, communications and energy, basic public social services and public enterprises, all of which stimulated a fast urbanisation process. Among other consequences, this generated a further and socio-politically stronger and more widespread demand for democracy. This will be followed by a reference to the consequences of the onset of the globalization process in the 1970s, the debt and development crisis of the early 1980s, and the dramatic change from state-centric to market-centric economic policies, leading to the coincidence of the adoption of free



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

market economies, on the one hand, and the establishment of electoral democracies, on the other.

The following sections will examine the contrast between the expectations aroused by the establishment of democratic regimes and the poor results of neo-liberal economic policies, the consequent disillusionment and loss of faith in democracy and neo-liberal economic policies, and the reactions and responses that are taking place. Particular attention will be paid to the surfacing of long repressed and/or dormant sectors of the population, in countries with large sectors of poor indigenous and/or black populations, which is a remainder of social structures and conditions originating far back in history, and which most Latin American countries have, up to now, been unable and/or unwilling to overcome. Their increasing political restlessness, shared also by important segments of the working and middle classes, has not only generated new social movements and left leaning presidential elections, but it has also brought to the fore, in the realm of development thinking and acting, the neo-structuralist approach, a critical reaction to the disappointing neo-liberal economic policies of the last decades. The last section of the chapter will refer to this most interesting revival of the structuralist approach to development, of the 1950s to the 1970s, renewed and updated in the light of a critique of its earlier shortcomings and of the new circumstances of the globalization process.

SOCIO-POLITICAL AND CULTURAL COLONIAL BACKGROUND

Latin America was under the colonial rule of Spain and Portugal for three centuries, from the 16th to the 18th century, longer than the colonial experience of any other region of the world. The Iberian



colonisers thoroughly destroyed and disarticulated pre-existing Aztec and Inca empires and civilisations. Building new social systems, they created an ad hoc culture, institutions and formal and informal sets of rules, thus facilitating the exploitation of the existing abundant indigenous population, in order to produce what was needed for the sustenance of the colonial population, particularly the elite of colonisers, but, above all, for the large work force that was shifted to the mining and tropical export activities.

It is essential to recall that the culture and the formal as well as informal institutions that were imposed by Spain and Portugal came from the part of Europe that was pre-liberal, pre-modern, pre-scientific and pre-industrial, and that met the North European religious Reformation Movements, with the Counter-Reformation, including its infamous Inquisition, in a close alliance of the Catholic Church and the state. These empires were, furthermore, highly centralised, authoritarian, corporative, mercantilistic, scholastic, patrimonial, seigniorial and warlike. The idea of liberty did not arise as a natural citizenship right, but from the granting of a juridical privilege from above (Wiarda, 1998).

The pre-existing indigenous societies were largely concentrated in the Aztec and Inca empires, while other regions were scarcely populated by pre-agricultural societies, or largely unpopulated. An important differentiation, therefore, arose during the colonial period and the 19th century among different regions of Latin America (Sunkel y Paz, 1970). The reorganisation of pre-existing indigenous empires and cultures to export precious metals took place mostly in Mexico, Central America (except Costa Rica), and the Andean countries,



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

especially Peru, Bolivia, and Ecuador, where the Crown established Viceroyalties. The capitals – Mexico City, Quito and Lima – became the centres of power, wealth and prestige, to which their magnificent colonial architecture still attests. The other side of the coin is the large masses of underprivileged, culturally and racially discriminated and economically exploited people of indigenous origin, mostly in rural and increasingly in urban areas, who make up the vast majority of the poorer population until today.

In contrast to these areas, provided with an abundant labour force and mineral riches, a large part of the Americas – the Caribbean islands and Brazil – consisted of sparsely populated rich tropical lands. Here, the labour force was brought in from Africa and the economy was organised on the basis of the plantation system, giving rise to another kind of highly hierarchical societies, based on slavery and ruled by a small white minority. As a consequence, poor and culturally, as well as, racially discriminated black and mulatto people still make up the vast majority in the rural and increasingly urban areas of the Caribbean countries and Brazil, as well as, in some of the tropical coastal areas of other countries like Colombia and Venezuela. In these countries, new agricultural and mining export activities developed on a large scale in the latter part of the 19th and the early 20th centuries, first, as a consequence of the worldwide expansion of the British Empire, and later, of the growing economic and political interests of the United States in Central and South America (Cortés Conde and Hunt 1985). This brought about an early era of a very partial capitalist modernisation, with heavy foreign investments in the export sector and related transportation, communication, commercial and financial activities, concentrated in urban areas and ports. The socio-political structures in



the hinterlands, where most of the new and expanded agricultural and mining export activities took place, remained more or less unchanged, with economic and political power concentrated by large traditional landowners and new big foreign firms, which continued to exploit the great masses of pre-existing rural populations as in colonial times.

The countries of the Southern Cone of Latin America, including Argentina, Uruguay, the southern part of Brazil, and to some extent Chile, as well as Costa Rica, in Central America, had been sparsely populated by pre-agricultural tribes, that did not allow for the same scale of colonial exploitation, but forced the scarce colonial conquerors to engage themselves, to some extent, in productive survival activities. During the second half of the 19th century, a large wave of European migration overseas took place, caused, among other factors, by the great expansion of the British Empire in the wake of the Industrial Revolution, which brought about the development of specialised export activities in these countries. Many of the migrants landed in the Southern Cone of Latin America and in Costa Rica, where they came to make up a significant proportion of the population. In contrast to the Spanish and Portuguese conquerors and colonisers, they brought with them elements of the modern agricultural and industrial culture of Europe, including entrepreneurial experience, technical skills, familiarity with social organisations and progressive religious and political ideas. Furthermore, due to the scarcity of servile or slave labour in the regions where they settled, they had to rely more extensively on their own and family work in their efforts to survive and prosper. The most important consequence of this, from the point of view here, was the development of urban working class movements and parties and of larger urban middle classes than in the other two groups of countries, providing



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

some middle ground between the upper and lower classes. Nevertheless, the powerful landowning classes of colonial and 19th century origins, some of the latter related to foreign investments, managed to concentrate land ownership to a few hands, and to organise a dominating rural social structure based on the latifundia-minifundia complex, that has, to some extent, remained until recently or even today.

INITIAL STEPS IN THE LONG MARCH TO DEMOCRACY

From the end of the 18th century, in the last decades before independence from the Spanish colonial empire in the 1810s, democracy became the inspiration and aspiration of Latin American elites seeking to organise the newly born republics. The leaders of the independence movement, like Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Simón Rodríguez and José de San Martín, were heavily influenced by the ideals of the Enlightenment, Liberalism, the French Revolution and North American independence. In these latter processes many of them actually participated in both Europe and the United States. Their ideals of the Enlightenment – independence, freedom, and the North American example – made them want to establish a republican form of government in Latin America. However, they had to face the harsh reality of oligarchical social structures inherited from colonial times and of fragmentation and disintegration tendencies inherent in the collapse of the Spanish colonial system. The pragmatic solutions adopted were to concentrate all power to the executive branch of government, to the detriment of the judiciary and the legislative branches, to restrict democratic representation to landowners, to grant special corporative privileges to the army and the church, and to establish mechanisms to keep the lower classes under control (Prats 2005).



The Spanish colonial system was a gigantic hierarchical network of corporative and individual privileges that depended, in the final analysis, directly on the authority of the monarch and his delegates. This network of clientelism, patrimonialism and interconnected corporate bodies disintegrated with the wars of independence and the breakdown of the Spanish Viceroyalties of Mexico, Quito and Lima into several independent states. This led to internal political strife and conflicts in many of the new states, for over a century, and to the prevalence of military dictatorships and strong-men regimes, with few interludes of highly elitist democratic governments. Brazil, almost half the territory of South America, did not break into several independent states thanks to the fact that the Portuguese monarchy fled there in 1808, before Napoleon's troupes invaded Portugal and, by establishing itself there, held the different regions together. After its demise, in 1889, Brazil also had its share of strong-men and military dictatorships. Important, but only partial, exceptions were Chile, Costa Rica and Uruguay.

Meanwhile, from the 1920s onwards, with important differences among the larger and smaller countries, and their different colonial backgrounds, increasing urbanisation and continued expansion of the export sectors and foreign investments took place, as well as, an incipient process of industrialisation, leading to expanding working and middle classes, socio-political movements and demands for democracy. But they were systematically confronted and put down in most cases by traditional conservative alliances of big landowners, foreign capital and related financial and commercial interests. These alliances broke down in many countries in the aftermath of the financial crash in 1929 and the Great Depression that followed in the early 1930s, in the industrialised



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

countries, notably, in Great Britain and the United States, which were the dominant powers vis-à-vis Latin America. As a consequence, in all Latin American countries exports collapsed, foreign investments and finance disappeared, unemployment grew huge, foreign reserves dwindled and fiscal deficits mounted, in brief, a catastrophic economic and socio-political crisis. This weakened the prevailing traditional rural oligarchical power structure and brought to an end the dynamic primary-product export cycle and model that had prevailed since around the 1870s, and with it, the late 19th century liberal era was closed.

STATE-CENTRED INDUSTRIALISATION AND DEVELOPMENT

In order to extricate themselves from this deep crisis, in Latin American, as in most countries in the world, the state was brought into action. The state enacted fiscal, monetary, financial, tariff, employment, foreign exchange and international trade policies that favoured an increase in domestic production, employment and investments, while limiting and controlling imports. It was the beginning of the period of the so-called import substitution, not only in Latin America but throughout the world, including the industrialised countries. In Latin American and other underdeveloped countries, the reduction and control of the importation of manufactured goods created conditions for the development of a national industrial sector. Meanwhile, in industrial countries, the importation of agricultural goods was limited, which led eventually to the protection, support and subsidisation of their agricultural sectors, a situation which still remains – witness the recent renewed breakdown of the Doha Round of trade negotiations. The problem that most affected and worried the industrial countries was the immense mass of urban unemployment generated by the Great



Depression and the corresponding idle productive capacity in the manufacturing sector. This situation gave rise to large increases in government spending in programmes like President Roosevelt's New Deal, in the United States, the social policies that led to the Welfare State in several European countries, and the public works and armament programmes of Nazi Germany and fascist Italy.

The worldwide economic crisis which gave rise to these emergency policies also, eventually, led to a revolution in economic thinking with the publication of Keynes's 'General Theory'. Here, the increase in government deficit spending in situations characterised by insufficient effective demand was theoretically justified, full employment was made the central aim of economic policy, and the state was thereby given a central role in economic growth. The issue of economic development and modernisation was also brought to the top of the international agenda, as the result of a complex historical process, including crucial elements such as the socialist revolution in the Soviet Union, the Second World War, the creation of the United Nations, the emergence of socialist regimes in central European countries and China, the decolonisation process in Africa and Asia, the Cold War, the practice of economic planning in the socialist countries, and the new Keynesian full employment economic growth thinking and policies in the capitalist world.

In Latin America, a new attitude was generated in favour of deliberate policies for the promotion of economic development, industrialisation and social improvements. This change of attitude was caused mainly by factors such as the breakdown and final collapse of the 19th century primary product export model in the 1930s, the new



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

conditions created thereby for the development and/or expansion of a national manufacturing sector, the economic difficulties experienced during the Second World War, the fundamental changes in the international economic and socio-political environment just referred to, and a rapidly growing urban population. This led to an increasing role of the state in economic development, an expanding public sector with new state agencies in charge of social services and public enterprises, an increase in the professional middle classes, and the rise of labour unions, as well as, populist and leftwing parties. This was accompanied by strong international political and cultural influences in favour of economic progress, democracy and human rights. The significance of this process was obviously quite diverse among the different Latin American countries, depending on their size, degree of industrialisation and urbanisation, ethnic composition of the population, and so on.

A crucial component of this fundamental change and reorientation in the economic and social policies of Latin America, as was the case of the Keynesian and the socialist revolutions abroad, was the important ideological, theoretical and advisory role performed by a group of economists, which was brought together under the umbrella of the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC), created in 1948 and located in Santiago, Chile. The leader of this group was Raúl Prebisch, an Argentinean economist who had headed the Central Bank of Argentina during the time of the Great Depression, implementing highly unorthodox counter-cyclical monetary policies. He had also experienced the dependent historical economic relationship of Argentina vis-à-vis Britain, particularly, the negotiations which took place between the countries in the 1920s and 1930s. Moreover, he was familiar with the experience of other Latin



American countries like Uruguay, Brazil, Mexico and Venezuela. Prebisch was not only a practitioner and participant observer, but also a powerful theoretician of great originality. He is best known internationally for his (and Hans Singer's) famous and polemical thesis of the secularly declining terms of trade of primary products in international trade, but this is only the corollary of his analysis of development and underdevelopment in the world capitalist system. In fact, he formulated the first full fledged theoretical statement, originated outside the academic circles of Europe and the United States, aimed at explaining the nature of the world economy. Prebisch conceived the international economic system as constituted by a centre, i.e. the industrial powers of Europe and North America, and a periphery, including the Latin American and other non-industrial economies. The dynamism of this system was determined by the productivity increases brought about by the technological progress which took place in the manufacturing sector of the more advanced industrial economies, leading to substantial increases in income and wealth in those countries. These increases were, to some extent, shared by the working classes due to their organisational capacity and to the relative scarcity of labour.

The development of the industrialised countries required the importation of mineral and agricultural materials, which were provided by the countries of the periphery, in exchange for their importation of manufactures. In this historical process, the centre had acquired comparative advantages in the production and exchange of industrial goods, where technological progress and productivity increases took place, while the periphery specialised in the production and export of raw materials and agricultural products. Technological progress and productivity increases did not spread significantly to these activities as



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

labour was abundant and cheap, keeping wages at subsistence levels. Therefore, income and wealth in these countries increased relatively slower than in the industrial countries of the centre, and accrued mostly to the land and mine owners and commercial interests, determining a very uneven distribution of income.

Furthermore, as mentioned above, the international exchange of products tended, in the long term, to benefit the industrial countries, since the terms of trade of primary product exports decreased in relation to those of manufactured imports. This was the consequence of two factors. First, the elasticity of demand for the manufactured products that underdeveloped countries imported was much higher than that of the primary products imported by industrial countries. Second, the technological progress in the industrial countries led to the replacement and/or a more effective utilisation of the primary products obtained from the peripheral countries, determining a declining coefficient of primary imports per unit of output. To this had to be added a further disadvantage of these countries: the severe short term instability which had historically characterised primary export production, exports and prices in the international economy. Therefore, the characteristics of the centre-periphery system, while contributing positively to the development of the industrial countries, had also contributed to determining the heterogeneous structure and historical evolution of the economies of Latin America, characterised by a relatively modernised tradable sector specialised in the supply of primary products for exports, and a rural hinterland kept in a condition of colonial backwardness and underdevelopment.

Two main strategic conclusions of this analysis followed. First, it was obvious that the modernisation and development of these



countries required industrialisation, as the industrial sector was the bearer of technological progress, and as the eventual exportation of manufactures would redress the disadvantage experienced by primary product exporters in international trade. Second, agrarian reform and rural modernisation were also essential in order to overcome the historical backwardness and exploitation prevalent in the agricultural hinterlands. The main public policy conclusion was that, as in the contemporary experience of the developed and socialist countries, the state had to play a central role in bringing about both processes: industrialisation and rural transformation and modernisation.

The collapse of the 19th century liberal international economic and financial order, as a consequence of the Great Depression of the 1930s and the Second World War provided the national and international economic, political and ideological conditions for a shift in policy, from the primary product export model to a strategy of import substituting industrialisation, adopted almost everywhere in the developing and socialist world from the end of the 1940s. Manufacturing industry was not altogether absent from Latin American countries. Some manufactures were already produced in those countries that had developed significant export sectors. This had generated, directly or indirectly, an internal market for such products in Argentina, Brazil, Mexico and Chile, and to a lesser extent in other countries. Additionally, the foreign trade and exchange crises of the 1930s, and later, the Second World War, created further opportunities to locally produce manufactures that used to be imported. This also led to the gradual creation of a social class of entrepreneurs and businessmen, as well as, urban working and middle classes, which became sources of political power interested in backing the industrialisation effort.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

The availability of a theory that justified industrialisation as the means to overcome underdevelopment, and the existence of entrepreneurial and related classes to back it, provided the definitive cornerstone for the adoption of development, industrialisation and modernisation as a political programme and ideology. The other leg of the modernisation programme – agrarian reform and rural transformation – was of course postponed, in many cases until today, as this continued to be the stronghold of the traditional ruling classes. The industrialisation policies were supported, as already mentioned, by the new practice of economic and social policies and planning to achieve growth and full employment in industrial countries, and of industrialisation and modernisation in socialist nations. To this must be added the new foreign assistance policies of the United States to support Europe, i.e. the Marshall Plan, and the development of underdeveloped countries (President Truman's Point IV Foreign Aid Programme) in the face of the beginning of the Cold War. As a consequence, in many underdeveloped countries, what used to be more or less ad hoc responses to importation bottlenecks and foreign exchange difficulties became, henceforward, deliberate development policy, with the state as the main actor and promoter of economic and social development.

The main new functions which the state had to undertake were: intervention through taxation; subsidies; foreign exchange and price controls in the goods and factors markets to shift resources to industrialisation and modernisation; creation of specialised development corporations and banks for the financing of long term projects and programmes to overcome the lack of a private financial market; redistribution of income through the creation and expansion of the



public social services sectors (health, education, culture, housing, urban development, social security); public investments to provide the necessary physical support for the creation of an integrated internal market of national scope by means of building up transportation and communications networks; the creation of public enterprises in basic activities that did not interest or were beyond the capacities of the private sector (iron and steel, basic chemicals, energy, etc.); special programmes to modernise, at least partially, the agricultural sector; etc. In order to fulfil these tasks, the state apparatus had to widen and modernise its activities, creating new institutions and adopting new methods of administration, organisation, planning, budgeting, project analysis, statistical information and so on. All of this generated increased employment opportunities, which contributed substantially to the development and diversification of universities and technical schools for the training of the qualified personnel needed in all these new activities. This, in turn, contributed to the widening of new middle and organised working classes.

The period from the late 1940s to the 1970s was exceptionally successful worldwide in terms of growth, employment, industrialisation, modernisation, social improvements, accumulation of economic and social capital and development. But in Latin America, the process of import substituting industrialisation, which was one of the main driving forces, ran into increasing difficulties due to excessively high and prolonged protection, insufficient emphasis on increasing exports, lack of modernisation of the agricultural sector and restricted internal markets. Furthermore, the resistance to an increase in taxation, that was required to finance the much greater activities of the state, led to inflation and increasing foreign debt. There was also increasing social



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

unrest as the benefits of development failed to reach the rural population and the increasing numbers of urban poor.

At the same time, the Cold War was felt in Latin America in the form of the Cuban revolution, which stimulated revolutionary movements, particularly in the rural areas, and also in the context of the Vietnam War. President Kennedy, followed after his assassination by Lyndon Johnson, launched the Alliance for Progress, in 1961, as a reformist response. However, reactionary conservative governments, in most countries still controlled by landowning elites, remained reluctant to progressive reforms, such as a long overdue land reform. Social and political upheavals increased and several revolutionary or semi-revolutionary governments were established in Guatemala, Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, and other countries. They were followed by repressive military dictatorships, promoted by national oligarchies and conservative political forces and strongly supported by the United States, under the doctrine of National Security in the face of what was considered an 'internal enemy', a Latin American sequel to the Vietnam War. Only four electoral democracies, of the restrictive kind instituted long ago, survived in the late 1970s in Colombia, Mexico, Costa Rica and Venezuela.

GLOBALIZATION IN THE 1980s: FACTS AND EXPECTATIONS

In the 1980s, the development and debt crises, the growing internal popular pressures and an international movement in favour of human rights and democracy contributed to the end of the repressive and corrupt military regimes of the 1970s. Since then, the globalization of human rights and democratic values, the collapse of socialism in the



Soviet Union and Eastern Europe, the end of the Cold War, international support for democratic regimes and widespread popular demand for political participation led to the generalisation of electoral democracies. For the first time in independent history, all Latin American countries, with the exception of Cuba, had established electoral democratic regimes. I use the expressions ‘electoral democracies’ and ‘electoral democratic regimes’ advisedly. All Latin American countries, except Cuba, have elected their governments, in the last two and a half decades, in more or less fair elections. Many of the requirements of a full blown democracy are, however, still partially or totally absent in most countries. In general, but with important differences among countries, and some partial exceptions like Costa Rica, Chile and Uruguay, political participation is low, particularly among the younger generations; political parties are weak, lack clear ideological definitions and are inclined to opportunistic populist positions; the mass media is overwhelmingly controlled by the largest economic groups; massive poverty and high inequality prevent real social and political participation of the majority of the population; parliaments, as well as regional and local governments, are weak; and justice is inefficient and corrupt, another inheritance from the colonial past.

The generalisation of democratically elected governments since the 1980s represented a promise of an improvement in these conditions and raised strong expectations of widening socio-political participation, freedom of expression, better paid and secure jobs, poverty alleviation, more equal opportunities and outcomes, access to fair and prompt justice, a future for one’s children, social protection, an end to corruption and the overcoming of privilege. The achievement of these goals, or at least recognisable progress towards them, became therefore a condition for



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

the legitimacy of democracy. The advent of democratically elected governments in the political field coincided with a dramatic shift in the economic field. The earlier development model of a state-led or state-centred closed economy, which prevailed from the 1940s to the 1980s, was replaced by neo-liberalism and a market-centred open economy model, following the policies of what came to be known as the ‘Washington Consensus’: a reduction of the role of the government in the economy through limitations in public spending and investments, privatisation of public enterprises, partial privatisation of public social services, elimination of subsidies and controls, deregulation and liberalisation of markets, in particular, the opening up of highly protected economies to international competition and foreign capital. The hope was, paraphrasing the famous title and catchphrase of Francis Fukuyama, that free-market economies and political democracy would reinforce each other and bring about ‘the end of history’.

THE ECONOMIC PERFORMANCE OF NEO-LIBERALISM

In contrast to these high socio-economic expectations, which had been accumulating for decades, the social and economic performance of neo-liberal policies, since the 1980s, has been disappointing. It is true that they have brought the end of the scourge of high and persistent inflation and a recovery from the debt crisis. Increased external openness has also generated fast export growth. But the overall growth of the economy has been very slow, only half of what it used to be in the previous period, so income per capita has remained practically stagnant for over two decades. Furthermore, the economy has become highly volatile, bringing about increased cyclical instability in exports, foreign finance and investment, and therefore, in GDP and employment. The



effects of this volatility are lasting and cumulative, since recovery after a crisis does not compensate for time lost, nor does it restore the pre-crisis levels of employment (hysteresis) nor, for several years, private investments (ECLAC 2003).

As a consequence of the opening of the economy to international competition, which required drastic reductions in tariffs and other forms of protection, and of export subsidies and promotion, there has been increased growth in productivity and competitiveness in exports and surviving import substitution activities. This has gone hand in hand with the increase and spread of foreign capital and different kinds of associations and mergers of local and foreign firms. The growth of exports has taken two main forms in accordance with the idea of comparative advantages: concentration on natural resources exports in South America and on labour intensive exports in Mexico, Central America and the Caribbean. Exports based on natural resources (mining, forestry, fisheries, agribusiness) are capital intensive and generate little employment. Moreover, these expanding export sectors frequently disrupt pre-existing labour intensive activities, thus displacing labour. On the other hand, labour-intensive exports generate employment, but based on low wages in competition with the lowest wage levels around the world, meaning China. As a matter of fact, many of these activities are relocating there. Furthermore, given the policies of export orientation and the competition from cheap imports, import replacing industries have also had to become efficient and competitive, through technological innovation, mergers, conglomeration, 'rationalisation' (meaning reductions in the labour force), subcontracting (meaning lower wages, intensification of work and avoidance of the costs of social legislation) and 'flexibility' (meaning lower minimum wages and lower hiring and



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

firing costs). This process has also had to spread to the related service activities required by the tradable sector: banking, financial services, telecommunications, energy, consulting, engineering, health, education, public relations, publicity, the media, personal services, etc. In all these cases – import substitution activities, services and the export sector – an important vehicle for opening up to the world economy has been the incorporation of technical progress and the growing presence of foreign firms and different forms of local associations with foreign capital. This accelerated modernisation process, and its disruptive effects on pre-existing labour intensive activities, have given rise to a process that I many years ago labelled as ‘transnational integration and national disintegration’, long before globalization became the talk of the town (Sunkel 1973).

SOCIAL CONSEQUENCES OF NEO-LIBERALISM

In the process of integration into the world market, there has therefore operated a generalised downward pressure on employment and wages, stemming from three main sources: (a) the increased productivity and competitiveness of the capital and skill intensive transnationalised tradeable sectors and related service activities, carriers of the recent technological revolutions; (b) the scores of medium and smaller labour intensive firms, which have gone out of business as they have not been able to cope with intensified competition; and (c) the decline in public employment as a consequence of the reduction in government activities and services, subcontracting and the privatisation of public enterprises, one of the main objectives of neo-liberal policies. As a consequence, formal unemployment has remained very high and wages low, while there has been a steep increase in the numbers of



marginalised medium and small entrepreneurs, self-employed, underemployed and informal workers, and a generalised situation of insecurity. All this has meant a serious worsening in working conditions: increase in temporary work, longer working hours, intensification of work and lack of contracts and social protection. If we add to this the consequences of urbanisation and bad public transportation services, and the consequent increasing length of transportation time, workers hardly have time left for rest and the family (Tokman 2004).

Furthermore, the privatisation of social services has generated a growing gap between world class private and very poor public education, health, housing and social security. Social protection has also diminished for the majority of the population in terms of health insurance, unemployment benefits, pensions, subsidies, etc. This is another manifestation of the growing apartheid between the privileged transnationalised minority of the population and the large domestic majority of underprivileged, with the traditionally small middle classes withering away, contributing to social polarisation. Consequently, poverty of a large proportion of the population has persisted, in spite of the increased and better focalised public social expenditures. Moreover, since increases in income and wealth have largely been flowing to the social sectors associated with the transnational economy and society, the very unequal income distribution, which has characterised the region throughout history, has persisted or become even worse in most countries.

Market centred reforms have reduced the role of the state, privatised public goods, enterprises and services, lowered tariffs and opened the economy to the world market, liberalized and deregulated



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

internal markets, eliminated subsidies, promoted competition and private enterprise. All of this has led to a widening and deepening of a culture of individualism and competitiveness, and to the disruption of the pre-existing culture of state-protected or tradition-related socio-economic arrangements. This has generated feelings of great personal insecurity and, as a response, anti-systemic forms of individual behaviour, as well as, reactive socio-political protest movements, leading to political instability. Given the profound structural transformations that the pursuit of neo-liberal market oriented economic policies has brought about in countries whose social formations used to be state and/or tradition bound, the kind of analysis pursued here falls clearly in line with the approaches proposed by Karl Polanyi. In his classical book 'The Great Transformation', he analyses the disruption of traditional social relations brought about by the extension of market relations, which is then followed by attempts to resist and react to the consequences: the 'double movement'. Albert Hirschman in 'Exit, Voice and Loyalty' suggests a similar process, as is the case even of Marx's dialectics of replacement of modes of production, as well as Schumpeter's 'creative destruction'.

According to a more recent analysis in this line of thought (Portes and Hoffman 2003), the reactions to the disruptive forces of transnationalisation have been an 'enthusiastic adaptation' by a privileged few, and 'reluctant adaptation' or 'forced entrepreneurialism' by most, some of whom have been successful, and most of them unsuccessful. This process, in addition to high levels of unemployment and underemployment, which is particularly serious among the younger and poorer sectors of society, has, at the individual level, led to emigration and anti-systemic behaviour: crime, drugs and violence. At the collective



level it has generated protest movements of all kinds: political, regional, ethnic, youth, gender and environmental. At the international level these protest movements have been brought together under the anti-globalization banners.

A special mention must here be made regarding the case of Chile, which is quite out of line with the previous analysis. The negative economic and social consequences of neoliberalism in Latin America described in the previous two sections do not seem to apply in this case. The Chilean economy has grown at an exceptional average rate of growth of 5.7 per cent between 1990 and 2005, almost doubling income per capita, with a substantial reduction in absolute poverty from 39 to 19 per cent. This is generally attributed to having been more competent, comprehensive and systematic in the application of the neo-liberal policy package. In the last section of the chapter, which describes the emergence of a neo-structuralist approach to development. I will argue that this view is largely mistaken. Quite the contrary, the successful Chilean experience since 1990 owes a lot to the systematic application on the part of a smaller but expanding and very active state of deliberate public policies aimed at improving social conditions, developing new and innovative productive activities, promoting exports, inducing private investments in infrastructure, establishing several strong regulatory agencies, and so on.

ENVIRONMENTAL CONSEQUENCES OF NEO-LIBERALISM

The adoption of neo-liberal policies in the 1980s coincided not only with the establishment of democratic regimes, but also with the incorporation and adoption of environmental policies and institutions.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Environmental problems had been gaining momentum during the earlier decades of state-centred development policies. Industrialisation, the modernisation of agriculture, urbanisation, the building up of transportation infrastructure, telecommunications and energy, and so on, had well known deleterious effects in terms of pollution of air, water and soil, while also impinging on renewable natural resources, such as forests, fisheries, agricultural land, etc. Nevertheless, they were minimised and tolerated because they were perceived as an inevitable price to be paid for modernisation, progress and development. But these developments were accompanied by an increasing international awareness of the importance of preserving the environment, particularly, following the 1972 Stockholm Conference and its follow-up. This eventually led to an increase in the national awareness of environmental problems caused by rapid and disorganised urbanisation, industrialisation, modernisation of agriculture, depletion of natural resources, disruption of ecosystems, and so on.

As a consequence, during the 1980s and early 1990s, environmental legislation was enacted in most Latin American countries. Processes of environmental institution building and education, training and research were also started, leading to the eventual adoption and implementation of environmental policies. This was greatly helped by international pressures coming from NGOs, developed country governments, international organisations, and increasingly from business itself, as good environmental business behaviour became a condition for access to international markets. Nevertheless, environmental policies have not been able to harness market forces: deforestation, pressure on rain and native forests and biodiversity, energy intensity and urban sprawl continue mostly unabated, while some progress has been made regarding



CO² emissions and urban, river and coastal pollution. Urban concentration, environmental pollution and congestion, and the depletion of renewable natural resources have been accentuated due to neo-liberal policies, with the opening up of the economy and the promotion of natural resources export activities, due to increased imports of consumer durables, especially automobiles, and to technologically advanced chemical inputs such as fertilisers and pesticides.

POLITICAL CONSEQUENCES OF NEO-LIBERALISM

The stark contrast between the promise brought about by the establishment of electoral democratic regimes in the 1980s, and the disappointing results recorded over the last two decades of the simultaneously adopted set of neo-liberal economic policies, has prevented the newly established electoral democracies from attaining political legitimacy. On the contrary, it has led to an acute governability crises and an increasing loss of faith in democratic politics. The degree to which countries are affected by this situation varies of course within Latin America.

One initial disappointment in most countries was the fact that many presidents were elected on the basis of progressive platforms, only to turn to highly unpopular stabilisation policies and neo-liberal structural reforms, as soon as they took office. There is also a perception that political participation is irrelevant, as policies are largely decided by technocrats, big business elites (mostly transnational) and international financial organisations. In addition, there is disappointment with the fact that procedural electoral democracies have not promoted socio-political participation and have had little to show in terms of economic



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

improvements, reduction of poverty, social justice and equity. Meanwhile, corruption has persisted or even increased, much of it linked to the privatisation of public enterprises. There is also a crisis of representation, particularly regarding younger generations, as politicians and parties do not perform their function of perceiving, understanding and articulating society's old and new demands. It is remarkable that this disastrous recent political history has not been the consequence of military coups and/or foreign interventions, as used to be the case due to the historical conditions reviewed earlier, and more recently to the repercussions of the Cold War. On the contrary, it is now the result of increased popular dissatisfaction, unrest and political mobilisations which have built up to a point where presidents have had no choice but to resign, in an international context where democracy is favoured and political pressure used to achieve negotiated civilian transitions. At present, several governments are still, or again, in deep trouble, and many of them let off political pressure through massive emigration, as in Mexico, most countries of Central America and the Caribbean, and also, to a lesser extent, Ecuador, Bolivia and Peru. Recent elections in several countries, as mentioned earlier, also show signs that politics leans towards the left. Although Chile has also moved somewhat to the left, it continues to constitute, with Uruguay and Costa Rica, the group of countries where democracy is not threatened, basically because the societies are not so segregated and the democratic political systems have stronger historical roots and are more consolidated. In the case of Chile, as mentioned above, this is also due to rather exceptionally successful policies of economic growth and social improvement since 1990, in the post-Pinochet era of the coalition governments of the *Concertación de Partidos por la Democracia*. In other cases, political systems are historically weaker, and populist and messianic strong-men traditions



persist, leading time and again to a plebiscitarian conception of democracy. Guillermo O'Donnell has coined the concept of 'delegative regimes', where the president, having been elected by a popular majority, is thereafter supposed to have the right to do as he pleases. Difficult political times, as now prevail in many Latin American countries, promote delegative regimes that strengthen the president, but weaken the other institutions of democracy: the legislative and judicial powers, the controller, regional and local governments, and other accountability agencies. The recent political trend in the region seems to favour these kinds of regimes rather than the institutionalisation of representative democracies (*Diario Financiero* 2006).

Many of the political problems of several Latin American countries have to do with increasing insecurity, restlessness, unfulfilled demands, mobilisation and organisation of the large masses of permanently marginalised and segregated indigenous populations, which have for centuries been governed by small white elites. This is particularly the case of countries like Bolivia, Peru, Ecuador, Paraguay, and Guatemala. Indigenous popular mobilisation has produced a new kind of leader in Venezuela with Hugo Chavez. Making a proud case of being of indigenous origin, he promotes a nationalistic '21st century socialism' ideology, pretended to have its historical roots in Bolivar, Rodriguez and other heroes of the wars of independence from Spain, from where the Bolivarian revolution stems. Other emerging leaders of a similar kind, but without the overabundant petrodollar support of Chavez, are Morales, in Bolivia, and Humala in Peru, who have run for presidential office with the support mainly from the indigenous populations. These movements are largely reactions to the democratic and economic promises of the 1980s, and to the frustrating incapacity



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

of neo-liberal economic policies to deliver the expected benefits of economic progress to the masses. They are also the results of the lack of a sense of democratic citizenship and belongingness to the new market-centred institutional and cultural framework of the nation-state. The opening of the economy, the expansion of new export sectors, and the competition of cheap imports have undermined traditional agricultural and artisan activities and uprooted masses of rural population. These people flock to urban areas, already ripped with unemployment and informal activities, lack of decent living conditions, environmental deterioration, crime and drugs (ECLAC 2001, 2002b, 2004). These people resent officialdom – judges, the police, parliamentarians, ministers, bureaucracy in general – and traditional politicians, as well as, the affluent white transnational elite of businessmen, economists, lawyers and other professionals and technocrats. They are therefore easy pray to neo-populist leaders of their ethnic background.

In conclusion, neo-liberal economic policies, which are the ideological expression of globalization, have generated great opportunities for economic progress in the tradeable sectors and general expectations of economic development and social improvement. But the process of transnationalisation has also generated heavy economic, social, environmental, cultural and political costs, with the consequent frustration of those expectations. The media transmits a virtual or symbolic globalization message, in stark contrast to the miserable living conditions of the majority. There are selected economic sectors, social segments and geographical areas that have been able to develop activities and/or obtain jobs that allow them to join the globalization process at both the level of expectations and that of reality. These are the winners. But there are also much more considerable economic sectors, social groups and geographical



areas that are being displaced, rejected and marginalised. These are the losers, once again the traditional losers. Under the historical circumstances of most Latin American countries, the balance of this dialectical process of profound social change tends unfortunately to be quite negative: few winners and too many losers. This is not a very wholesome climate for democracy and development to thrive.

DEVELOPMENT FROM WITHIN: A NEO-STRUCTURALIST RESPONSE?

The crises of the state-centred development strategy of 1950-1970, together with the generalisation of the globalization process and the overwhelming predominance of financial markets and institutions, since the 1980s, brought with it the ideology and the policies of neo-liberalism. The debt crisis of the early 1980s provided the international financial institutions with the golden opportunity to impose the 'Washington Consensus' policies on the debt ridden countries. There was undoubtedly a need for profound revisions of these countries' development strategies and policies. The state had been overburdened with an excessive number of planning, regulatory, redistributive and production tasks. This interfered with a reasonable working of the market mechanisms and, together with deficient taxation systems, generated serious fiscal disequilibria. Economies were excessively and irrationally protected from international competition. The import substitution process had come to a dead end and exports failed to expand, creating balance of payments crises and excessive foreign indebtedness. Inflation was out of control. Financial institutions and policies had to be aligned with the novel globalizing reality of powerful international conglomerates, exploding private finance and investments markets, the digital and transportation revolutions and so on.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

In order to engage in the corresponding corrections and improvements of public policies, however, from the 1980s, the neo-liberal economic recipe was frequently applied in a blind and drastic manner. This stripped governments of most of the instruments for engaging in the planning and promotion of innovative and more diversified production capabilities, and for providing badly needed social services. From then on, almost everything was supposed to be provided by the market and private enterprise. The baby was thrown out with the bathwater. While recognising the need for considerable changes in development policies, and going along with the fundamental transformation that had taken place in the international environment with the onset of globalization, from as early as the late 1980s, many experienced observers began criticising the extreme simplism and ideologism of neo-liberal policies, and foreseeing their probable negative consequences (Griffith-Jones and Sunkel 1986; Bitar 1988; French-Davis 1988; Rosales 1988; Sunkel and Zuleta 1990; ECLAC 1990; Lustig 1991; Sunkel 1991, 1993).¹ Basically, they strongly denied the naïve belief that, in countries characterised by profound heterogeneity and cleavages in their economic, social, cultural and political structures and institutions, less government, more markets and private enterprise, and the opening up to the international economy, would bring about economic growth, social improvement and democracy, without the purposeful strategic orientation, coordination and direct participation of the state.

¹ A very important contributor to this debate and to the crucial ECLAC 1990 publication *Changing production patterns with social equity* was Fernando Fajnsylber, who unfortunately died in 1991. A recent book analyses and collects his main writings (Torres Olivos 2006).



Thus arose neo-structuralism, a response to neo-liberalism. Neo-structuralism recognises the insufficiencies of the structuralism of the 1950s regarding short term macro-economic balances, overemphasis on import substitution over interaction with the international economy, overburdened government intervention, etc., while defending the need for strong and deliberate long term state policies to deal with the problems of overcoming structural heterogeneity and creating, complementing and regulating markets in the frequent cases of market absence, imperfections and failures, characteristic of the underdevelopment syndrome; ensuring, not necessarily by public enterprises, the provision of public goods such as transportation, energy, communications and other long term investments; promoting the diversification of production and exports into higher value added and technologically more advanced and competitive productive activities; actively supporting their penetration into foreign markets; widening the coverage and upgrading the quality of education and social services in health, housing and social protection, particularly for the poor and less well off; as well as implementing policies to ensure environmental sustainability and the achievement of a better regional balance. In other words, rather than letting the increasingly internationalised global market be the only or main determining factor of the long term development orientation of the country 'from abroad', as it were, there is an irreplaceable need for an explicit development strategy 'from within'.

It is not demand and markets that are critical. The heart of development lies in the supply side: quality, flexibility, the efficient combination and utilization of productive resources, the adoption of technological developments, an innovative spirit, creativity, the capacity for organization and social discipline, private and public austerity, and



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

emphasis on savings and the development of skills to compete internationally; in short, independent efforts *from within* to achieve self-sustained development (Ramos and Sunkel 1993: 8f).

This view is not only based on an analysis of the economic realities and needs of these countries, but on the new national and international political requirements of the need to strengthen democracy. The relatively successful economic, social and political performance of the Chilean ‘growth with equity’ model, adopted by the democratic government since the 1990s, to which reference has been made earlier, far from being a show piece of neoliberalism, as is being heralded by the international financial press and mainstream economists, owes a lot precisely to the implementation of several of these kind of neo-structuralist policies (Sunkel 2006). While recognising the new realities of globalization, and within the inevitable new global framework, countries can and should negotiate national development goals and pursue them through public policies adopted and decided democratically by their societies at the national level and implemented by their governments (Ocampo 2002; Sunkel and Zuleta 1990; Sunkel 1993). The relative compromise on several general policy orientations, like the need of a dynamic integration into the world economy, the importance of macro-economic balances, greater reliance on the market mechanism, reducing the number and role of state enterprises, etc., is to some extent a recognition of earlier policy failures, frequently the consequence of unavoidable historical circumstances, but more fundamentally the result of completely changed internal and international conditions. Furthermore, the concrete policy measures employed to implement those policy orientations are frequently of a quite different nature: neo-liberals relying more on markets and neo-structuralists more on government interventions.



Finally, there is a fundamental difference in the axiomatic and philosophical premises underlying the two approaches. This is not the place to delve into this question, but it should at least be recalled that liberalism and structuralism and their corresponding 'neo' versions, conceive of and explain in very different ways the behaviour of the individual in society. The liberals, as the heirs of individualism and utilitarianism, presuppose the existence of the abstract categories of freedom of choice and the rational calculations of the individual economic agent in a more or less perfect market, be she/he consumer or producer. The underlying assumptions result logically in the most efficient forms of individual action and economic performance. Therefore, any interferences that limit people's freedom of choice, especially those coming from the state, are considered to be the originators and ultimate guarantors of the inefficient functioning of the economic system. The structuralists, in turn, at least in Latin America, interpret the economic behaviour of individuals according to historical contexts, especially of a socio-economic, cultural and institutional character, in which such agents formulate their limited options and develop their conduct. They consider that individuals form themselves into organised social groups in a multitude of public and private institutions, which develop, over time, a series of values and rules of behaviour. These forms of social organisation constitute, in turn, veritable cultures which limit and orient individual conduct. Thus, because of their different national historical experience and international relations, Latin American societies and economies have their own distinctive structural and institutional characteristics, which development policies need to take into account. Hence, to underline it one last time, even though some general lines of development policy may look similar, considerable differences can persist in the concrete spheres of action and in the choice of policy instruments, especially, of course, regarding the role of the state (Sunkel and Zuleta 1990).



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

REFERENCES

BITAR, S. (1988) ‘Neoliberalism versus neostructuralism in Latin America’, *CEPAL Review*, 34, 45-62.

CORTÉS CONDE, R. and Hunt, S. (1985) *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector 1880-1930*, New York and London: Holmes and Meier.

Diario Financiero (2006) Interview with Guillermo O’Donnel, Santiago, March 10.

ECLAC (1990) *Changing production patterns with social equity*, Santiago: ECLAC.

_____ (2001) *Equity, development and citizenship*, Santiago: ECLAC.

_____ (2002a) *The Equity Gap*, Santiago: ECLAC.

_____ (2002b) *Social Panorama of Latin America 2001-2002*, Santiago: ECLAC.

_____ (2003) *A Decade of Light and Shadow; Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Santiago: ECLAC.

_____ (2004) *Social Panorama of Latin America 2002-2003*, Santiago: ECLAC.

FRENCH-DAVIS, R. (1988) ‘An outline of a neo-structuralist approach’, *CEPAL Review*, 34, 37-44.

GRIFFITH-JONES, S. and Sunkel, O. (1986) *Debt and Development Crises in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford: Oxford University Press.

GWYNNE R. N. and KAY, C. (2004) *Latin America Transformed; Globalization and Modernity* (second edition), London: Hodder Arnold.



LUSTIG, N. (1991) ‘From structuralism to neo-structuralism: the search for a heterodox paradigm’, pp. 27-42 in Meller, P. (ed) (1991) *The Latin American development debate : neostructuralism, neomonetarism and adjustment processes*, Boulder, CO: Westview Press.

MELLER, P. (ed) (1991) *The Latin American development debate : neostructuralism, neomonetarism and adjustment processes*, Boulder, CO: Westview Press.

OCAMPO, J. A. (2002) ‘Rethinking the Development Agenda’, *Cambridge Journal of Economics* 26.3.

PORTES, A. and Hoffman, K. (2003) ‘Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neo-liberal Era’, *Latin American Research Review*, 38.1.

PRATS, J. (2005) ‘¿Quién bloquea a Latinoamérica?’, *Revista Cuarto Intermedio*, Bolivia noviembre.

RAMOS, J and Sunkel, O (1993), “Toward a neostructuralist synthesis” in Sunkel (ed.) (1993), op cit.

ROSALES, O. (1988) ‘An assessment of the structuralist paradigm for Latin American development and the prospects for its development’ *CEPAL Review*, 34, 19-36.

SOLIMANO, A., Sunkel O. and Blejer, M. (eds) (1994) *Rebuilding Capitalism; Alternative Roads after Socialism and Dirigisme*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

SUNKEL, O. y Paz, P. (1970) ‘El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo’, *Siglo XXI*, México.

_____. (1973) ‘Transnational Integration and National Disintegration in Latin America’, *Social and Economic Studies*, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, 22.1.



"O Brasil no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

_____. and Zuleta, G. (1990) 'Neo-liberalism versus neostructuralism in the 90s', *CEPAL Review*.

_____. (ed) (1991) *El desarrollo desde dentro; un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

_____. (ed) (1993) *Development from Within; Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, London: Lynne Rienner.

_____. (1993) 'From Inward-looking Development to Development from Within', in Sunkel, O. (ed) (1993) *Development from Within; Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, London: Lynne Rienner.

_____. (1994) 'Contemporary Economic Reform in Historical Perspective', in Solimano, A., Sunkel, O. and Blejer, M., (eds) (1994) *Rebuilding Capitalism; Alternative Roads after Socialism and Dirigisme*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____. (2005) 'The unbearable lightness of neo-liberalism', in Wood, Ch. H. and Roberts, B. (eds) (2005) *Rethinking Development in Latin America*, Philadelphia: Pennsylvania University Press.

_____. (2006) 'Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados', in Bielschovsky, R. et al. (eds) (2006) *Una mirada hacia América Latina*, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales/Embajada de Brasil.

_____. y Paz, P. (1970) 'El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo', *Siglo XXI*, México.

_____. and Zuleta, G. (1990) 'Neo-liberalism versus neostructuralism in the 90s', *CEPAL Review*.

TOKMAN, V. (2004) *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago: Fondo de Cultura Económica.



TORRES OLIVOS, M. (2006) *Fernando Fajnsylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Santiago: CEPAL.

UNDP (2005) *Democracy in Latin America: Toward a Citizens Democracy*, Buenos Aires: Aguilar.

VELLINGA, M. (ed) (1998) *The Changing of the State in Latin America*, Boulder: Westview Press.

WIARDA, H. J. (1998) ‘Historical Determinants of the Latin American State’, in Vellinga, M. (ed) (1998) *The Changing of the State in Latin America*, Boulder: Westview Press.

WOOD, Ch. H. and Roberts, B. (eds) (2005) *Rethinking Development in Latin America*, Philadelphia: Pennsylvania University Press.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

MUDANÇA CLIMÁTICA





O Brasil e a Mudança Climática: a Proposta de um Plano de Ação para o Governo

Luiz Pinguelli Rosa*

I – INTRODUÇÃO: O IMPACTO DO QUARTO RELATÓRIO DO IPCC E O NOBEL DA PAZ

A merecida atribuição do Nobel da Paz de 2007 ao Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)¹ veio como um desdobramento da divulgação, feita no início do ano, do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, que causou grande impacto em todo o mundo. Seu conteúdo já era conhecido, exceto por detalhes, bem como muito do que consta do filme produzido por Al Gore, que

* Diretor da COPPE/UFRJ e Secretário Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança Climática.

¹ Segundo levantamento feito pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas com base nas publicações do IPCC, participaram, em diferentes níveis, dos relatórios do IPCC, desde 1990 até 2007, os seguintes pesquisadores e especialistas brasileiros: Antonio Rocha Magalhães – Banco Mundial, Arnaldo C. Walter – Unicamp, Britaldo Silveira Soares Filho – UFMG, Branca Americana – MCT, Carlos A. Nobre – INPE, Carlos Clemente Cerri – Cena/USP, Carlos Frederico Silveira Menezes – Eletrobrás e EPE, Cleber Galvão – AES Tietê, Demóstenes Barbosa Silva – AES Tietê, Diógenes Sala Alves – INPE, Emilio La Rovere – COPPE/UFRJ, Enio Cordeiro – Itamarati, Frederico S. Duque Estrada Meyer – Itamarati, Gilberto Januzzi – Unicamp, Giulio Volpi – WWF Brasil, Heraldo Campos – Unisinos, Hézio de Oliveira – Alcoa Brasil, I. Tavares de Lima, Jefferson Cardia Simões – UFRGS, João Wagner Silva Alves – CETESB, José D. G. Miguez – Petrobras e MCT, José Goldemberg – USP, José Marengo – INPE, José Roberto Moreira – USP, Laura Tetti – ÚNICA, Luiz Gylvan Meira Filho – USP, Luiz Pinguelli Rosa – COPPE/UFRJ, M. de Oliveira Santos, M. Fujihara – Price Waterhouse Coopers, Magda Aparecida Lima – EMBRAPA, Marco Aurélio dos Santos – COPPE/UFRJ, Marco Túlio S. Cabral – Marcos S. P. Gomes – PUC/RJ, Maria Sylvia Muylaert – COPPE/UFRJ e Secretaria do Meio Ambiente do RJ, Mauricio Firmento Born – Associação Brasileira de Alumínio, Mauricio Tiomo Tolmasquim – COPPE/UFRJ e



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

compartilhou o Nobel da Paz de 2007, tinha sido discutido antes publicamente. Já era de domínio público a existência de uma intensificação do efeito estufa devido a atividades humanas que emitem para a atmosfera certos gases, os quais aprisionam parte do calor irradiado pela Terra, causando o aquecimento global, do qual decorre a mudança do clima. Pelo estudo do ar aprisionado nas geleiras, verifica-se que houve uma crescente concentração do dióxido de carbono (CO_2) na atmosfera. E sabe-se que, a partir da Revolução Industrial, cresceu o consumo de combustíveis fósseis – carvão, petróleo e gás natural. Ao queimá-los nas indústrias, nas usinas termelétricas, nos fogões ou nos veículos, produz-se CO_2 e H_2O (vapor)².

Qual foi, então, a razão do impacto do último relatório do IPCC, levando-o a receber o prêmio Nobel da Paz em 2007? Podemos ver a coisa sob diferentes aspectos. Primeiro, houve redução da incerteza. Ao contrário da crença popular, a ciência convive com o erro. Uma boa teoria sobre a natureza permite especificar os erros nas previsões, como ocorre na estatística das pesquisas eleitorais, o que não é o caso da economia. Quase sempre a

EPE, Mauro Santos – MCT, Newton Parcionik – MCT, Niro Higuchi – INPA, Odo Primavesi – Embrapa, Oswaldo Lucon – Secretaria de Meio Ambiente de SP, Paulo Antônio de Souza – CVRD, Paulo Atarxo – USP, Paulo Cunha – Petrobras, Paulo Rocha – Petrobras, Patrícia Morellato – Unesp, Pedro Dias – USP, Pedro Machado, Pedro Moura Costa – Ecosecurity, Philip M. Fearnside – INPA, Plínio Nastari – Consultor, R. Gualda, R. Monteiro Lourenço, Ricardo Leonardo Vianna Rodrigues – TNC Brasil, Roberto de Aguiar Peixoto – IMT, Roberto Schaeffer – COPPE/UFRJ, Ronaldo Seroa da Mota – IPEA, Sérgio Trindade – Consultor, Sônia Maria Manso Vieira- CETESB, Suzana Kahn Ribeiro – COPPE/UFRJ e Secretaria do Meio Ambiente do RJ, Thelma Krug – INPE e Secretaria de Mudança Climática do MMA, Ulisses Confalonieri – Fiocruz, Volker Kirchoff – INPE, Warnick Manfrinato – USP, Y. D.P. Medeiros.

² Embora o vapor de água seja também um gás do efeito estufa, sua presença na atmosfera não é, entretanto, substancialmente afetada pelas atividades humanas, ao contrário do que ocorre com o CO_2 .



certeza é sobre o óbvio; por exemplo, se eu disser que amanhã ou chove ou não chove, estou certo, mas não disse nada de interesse. O interessante é quando a meteorologia diz que amanhã há 90% de probabilidade de chover. Para se chegar a essa conclusão fazem-se cálculos com modelos matemáticos, que usam equações da física e informações empíricas sobre o estado da atmosfera. Nas previsões meteorológicas de longo prazo, o erro aumenta muito a partir de certo ponto. Cai-se no terreno da imprevisibilidade, característica de sistemas caóticos. O clima é ainda mais complicado que a previsão do tempo. Portanto, o fato de o Quarto Relatório chegar a um consenso na redução da incerteza desarma os céticos.

Em segundo lugar, deu-se maior atenção aos casos extremos no comportamento do sistema climático. Aí se revelam os fenômenos severos, como furacões, chuvas intensas, etc. As conclusões apontam para o fato de que a intensificação do efeito estufa pela ação humana contribui para anomalias que estão ocorrendo, como o degelo anormal de geleiras permanentes. Esta foi uma novidade, pois antes se previam os efeitos da mudança do clima para daqui a 50 ou 100 anos. Os efeitos possíveis no fim do século são preocupantes, como perda de parte da floresta Amazônica, a desertificação do cerrado nordestino, a elevação do nível do mar em alguns decímetros, a redução da produção de alimentos. Entra aqui a necessidade da adaptação, objeto de outro estudo do IPCC.

Foi enfatizado pelo Quarto Relatório do IPCC:

- a) O crescimento de emissões de gases do efeito estufa foi de 70% entre 1970 e 2004;
- b) Dentre estas, as emissões de CO₂ cresceram de 80% e representavam 77% das emissões antropogênicas em 2004;



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

- c) O maior crescimento das emissões entre 1970 e 2004 foi do setor de energia (145%), seguido dos setores de transportes (120%), indústria (65%) e de usos da terra e desmatamento (40%);
- d) A emissão per capita dos EUA e Canadá, em 2004, foi de 27 t de CO₂ equivalente, da América Latina 8 t, e da África, 4 t.

É difícil a reversão do CO₂ lançado, pois ele tem vida longa na atmosfera. Uma vez acrescentado um certo número de moléculas no ar, levará mais de 120 anos para a natureza reduzi-lo à metade. Portanto, se parássemos de emití-lo totalmente amanhã, o que é irreal, permaneceria intenso o efeito de aquecimento por mais de um século. Daí a responsabilidade histórica dos países ricos, pois já consumiam muito carvão desde o início do século XIX, depois passando ao petróleo e ao gás natural. A responsabilidade diferenciada entre esses países e os países em desenvolvimento foi decidida na Conferência Rio 92, quando se elaborou a Convenção da ONU sobre o Clima. Sua primeira meta era que os países ricos e ex-comunistas (incluídos no Anexo I da Convenção), de alto consumo de energia per capita, reduzissem suas emissões em 2000. Em 1997, o Protocolo de Kyoto alongou o prazo para 2008 -2012. Portanto, a maior parte do CO₂ hoje residente na atmosfera, oriundo de combustíveis fósseis, foi emitida por estes países. Aí se insere a questão da responsabilidade histórica, colocada pela chamada Proposta Brasileira em Kyoto, que deu origem ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

Os Estados Unidos aumentaram suas emissões e saíram do Protocolo de Kyoto, e os países desenvolvidos estão ainda longe de



suas metas, com exceção do Reino Unido e da Alemanha. O primeiro substituiu o carvão pelo gás natural do Mar do Norte, e na Alemanha houve a unificação. Reduziram, entretanto, suas emissões, os países ex-comunistas, que sofreram um colapso. Finalmente, pelo mecanismo de desenvolvimento limpo, aprovado em Kyoto, há a redução de emissões nos países em desenvolvimento e são contabilizadas para países do Anexo I, através de investimentos de países ricos, principalmente, na China, Índia e Brasil.

II – A SITUAÇÃO ATUAL E O DEBATE SOBRE O REGIME PÓS-PROTOCOLO DE KYOTO

Pelos resultados do IPCC, as metas de Kyoto estão longe de ser suficientes. A Convenção do Clima almeja estabilizar a concentração de CO₂ e outros gases, mas diferentes cenários do IPCC apontam para níveis de emissões elevados. Há o crescimento do consumo de energia na China, que está popularizando o uso do automóvel. Mas os países ocidentais têm consumo per capita muito maior. Nos Estados Unidos é duas vezes o europeu, várias vezes mais alto que o latino-americano e mais ainda que o africano. Entra aqui uma questão ética, em geral evitada pelo individualismo da globalização de estilo neoliberal. É possível atacar o problema sem mexer neste padrão de consumo?

As figuras 1 e 2 dão, respectivamente, o consumo de energia per capita e as emissões de CO₂ per capita do setor energético, em diversos países, nos anos 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 e 2002. A figura 3 dá o consumo de energia residencial no Brasil, por faixa de renda.

Deve-se constatar:



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

- Os países desenvolvidos, no seu conjunto, não estão reduzindo suas emissões de modo a atingir as metas a que se comprometeram pelo Protocolo de Kyoto;
- Os países em desenvolvimento tendem a crescer suas emissões com o crescimento econômico, que segue os padrões de produção e consumo dos países ricos;
- As classes de alta renda, nos países em desenvolvimento, têm alto consumo de energia per capita, enquanto a maioria da população é pobre e tem muito baixo consumo de energia;
- Assim, há forte desigualdade nas emissões de gases do efeito estufa, por classes de renda, dentro de cada país.

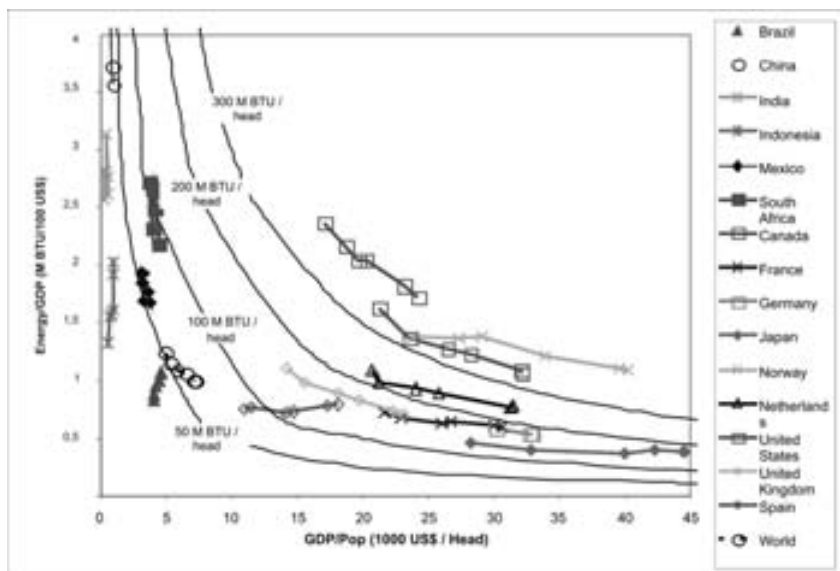


Figura 1 – Energia per capita, anos 80, 85, 90, 95, 2000, 2002

Eixo vertical - Energia por PIB (E/PIB)

Eixo horizontal – PIB per capita (PIB/POP)

Curvas – Energia per capita ($E/POP = E/PIB \times PIB/POP$)

Fonte: Pinguelli Rosa, Crhistiano Pires e Maria Silvia Muylaert, 2007

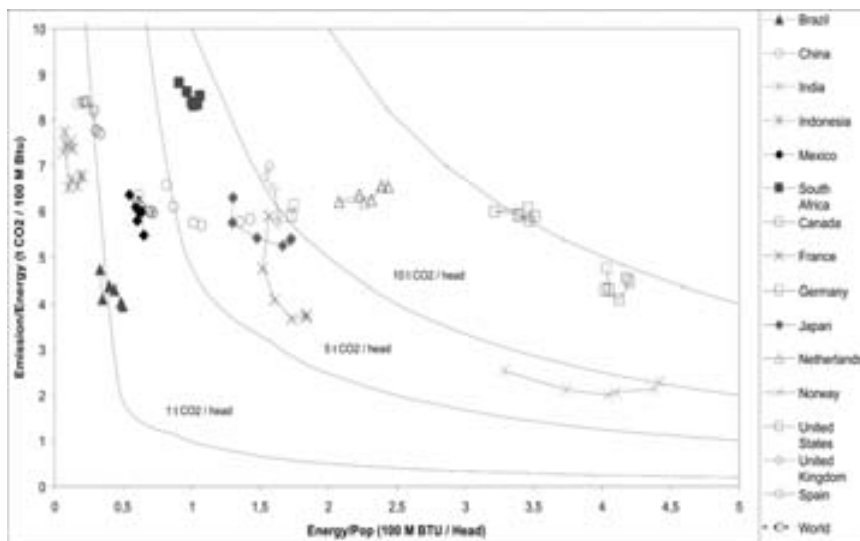


Figura 2 – Emissões de CO₂ per capita, do sistema energético, anos 80, 85, 90, 95, 2000, 2002

Eixo vertical – Emissões por energia (CO₂/E)

Eixo horizontal – Energia per capita (E/POP)

Curvas – Emissões per capita (CO₂/POP = CO₂/E x E/POP)

Fonte: Pinguelli Rosa, Cristiano Pires e Maria Silvia Muylaert, 2007

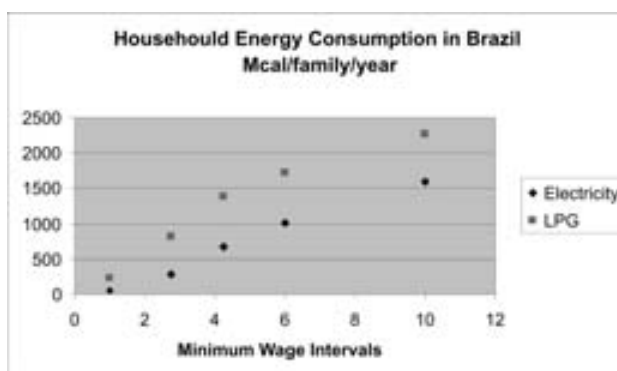


Figura 3 - Consumo de energia residencial no Brasil, por faixa de renda

Alguns autores propõem soluções tecnológicas – algumas extravagantes, como satélites com espelhos para refletirem a luz solar,



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

outras factíveis, como carros híbridos elétricos, pilhas a combustível, energia eólica e solar ou nuclear, seqüestro do CO₂, melhorar a eficiência dos equipamentos, etc. Independentemente das soluções tecnológicas possíveis, é necessário racionalizar o uso da energia, por exemplo: proibir grandes carros ou enormes caminhonete pesadas, de uso pessoal urbano, que consomem gasolina; baratear o álcool; fechar centros das cidades ao trânsito; e estimular o uso do transporte coletivo. Nos choques do petróleo, o uso de carros foi restringido, e o carro a álcool foi incentivado.

O Brasil tem a vantagem de usar em grande escala álcool combustível, de modo que o CO₂ emitido é reabsorvido no crescimento da cana. Usa hidrelétricas, que emitem gases, mas, em geral, menos que termelétricas. Entretanto, a termelétricidade tem crescido demais nos leilões para expansão da energia elétrica, inclusive a carvão, a óleo e a diesel. Por outro lado, o consumo per capita no Brasil é baixo. O consumo de uma família pobre é quase nada e deve crescer com o Plano de Aceleração do Crescimento, o Luz para Todos e a Bolsa Família. Enquanto isso, as classes média e alta consomem muito e não devem ficar isentas de obrigações, nem aqui nem no resto do mundo.

A maior parte das emissões brasileiras vem do desmatamento, que foi reduzido nos três últimos anos, mas ainda há desmatamento ilegal a ser combatido, exigindo uma ação coordenada da Polícia Federal e do IBAMA, com apoio das Forças Armadas. Há informações de que este ano está aumentando muito o desmatamento em Mato Grosso.

Os biocombustíveis têm sido objeto de algumas críticas no debate internacional, por propiciarem o desmatamento e pelo uso da



terra em competição com alimentos, em particular o álcool, que é mais importante no Brasil, e tem sido considerado como um dos meios de reduzir as emissões de gases do efeito estufa no mundo, conforme tem colocado o Presidente Lula em contatos diplomáticos no exterior. A vantagem do álcool brasileiro é ser ele produzido da cana-de-açúcar, permitindo o uso do bagaço da cana para ser queimado na destilação e na geração de eletricidade para a usina. Assim, o CO₂ emitido, tanto na queima do álcool nos automóveis, como na queima do bagaço na usina, é compensado pela absorção do CO₂ da atmosfera no crescimento da cana. No caso do álcool de milho produzido nos países desenvolvidos, em particular em grande escala nos EUA, isso não ocorre, pois não há o equivalente ao bagaço, obrigando a queima de óleo combustível na sua produção, com grande emissão de CO₂ não compensada.

A presente produção de cana no Brasil ocupa cerca de 7 milhões de hectares (Mha), dos quais, cerca da metade para açúcar. Tomando para o álcool 4 Mha, esta área é muito menor que a usada para a soja, 23 Mha. As pastagens utilizam mais de 100 Mha, parte deles degradados. Portanto, há possibilidade de expandir a produção de álcool sem desmatar nem deslocar a produção de alimentos. Isso não significa que seria possível ao Brasil atender o mercado mundial ou norte-americano, substituindo substancialmente a gasolina por álcool.

Não há solução em um só país. Deve ficar claro que, se o mundo todo continuar crescendo suas emissões no ritmo atual, ocorrerá a perda de parte da floresta, mesmo que se pare hoje todo o desmatamento, pois, no mundo, ele contribui só com um percentual das emissões. Portanto, a Amazônia é vítima do efeito estufa global.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

No âmbito da Convenção sobre Mudança Climática, da ONU, iniciou-se a discussão do que fazer após 2012, quando terminará o prazo para os países desenvolvidos reduzirem suas emissões de gases do efeito estufa, de acordo com os percentuais decididos pelo Protocolo de Kyoto. Além de Estados Unidos e Austrália terem ficado de fora do Protocolo, os países desenvolvidos não estão reduzindo suas emissões, embora haja exceções, como a Inglaterra e a Alemanha. A Espanha, que de acordo com o rateio na União Européia, tem uma meta que permite subir até 15% das emissões em relação a 1990, subiu 38%.

As vedetes do debate sobre o regime pós-2012 são a Índia, o Brasil e a China, como países cujas emissões têm aumentado nos últimos anos. Entretanto, não têm, como todos os países em desenvolvimento, obrigação de reduzi-las, dentro do princípio da Convenção do Clima de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. A posição do Brasil tem sido de defesa do Protocolo de Kyoto como uma lei internacional a ser respeitada, pela qual a contribuição dos países em desenvolvimento deve ser feita através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Neste sentido, ao invés de se falar em regime pós-Protocolo de Kyoto, deve-se falar em pós-2012.

O Brasil, com sua boa articulação na América do Sul, e também com a África do Sul e a Índia, deve propor uma coalizão dentro da Convenção do Clima, para acelerar a redução das emissões nos países do Anexo I e preparar, não só a mitigação possível nos países em desenvolvimento, mas também a adaptação.



III - PROPOSTA DE UM PLANO DE AÇÃO PARA O BRASIL

Ao contrário do que ocorre na maioria dos países, a grande contribuição brasileira para as emissões de gases para a atmosfera não é do sistema energético, que possui importante componente de energia renovável, mas, sim, do desmatamento da Amazônia. Este fato foi ressaltado no relatório do Ministério do Meio Ambiente, que mostrou o esforço do Ministério tomando medidas para reduzi-lo, como a ampliação das áreas de proteção da floresta na Amazônia. Este ponto foi incluído na pauta de discussão do Fórum Brasileiro de Mudança Climática, no qual se discutiu a possibilidade de o governo estabelecer metas para redução do desmatamento nos próximos anos.

Em reunião com a Ministra Marina Silva e o Presidente Lula, a Secretaria Executiva do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas foi incumbida de apresentar sugestões para uma proposta de um Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas. Após um processo de consolidação das proposições enviadas à Secretaria Executiva do Fórum pelos seus membros, foi realizada uma reunião extraordinária³ com o objetivo de aprofundar a discussão e aprovar as sugestões para a

³ A Reunião foi coordenada pelo Secretário Executivo do FBMC, Luiz Pinguelli Rosa, e contou com a presença do coordenador de Mudanças do Clima do Ministério da Ciência e Tecnologia, José Miguez, do diretor do Instituto Nacional de Meteorologia, Divino Moura, da coordenadora de Educação Ambiental do MEC, Rachel Trasber, do diretor de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente Marcos Sorrentino, dos representantes do Fórum Baiano de Mudanças Climáticas e Biodiversidade: Osvaldo Soliano Pereira (UNIFACS) e Adriana Diniz (SEMARH), de representantes da comunidade acadêmica, Enéas Salati da FBDES, Luis Gilvan Meira do IAV/USP, Roberto Schaeffer, do IPCC e da COPPE, além de representantes da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios de Ciência e Tecnologia, de Meio Ambiente, da Agricultura e da Educação, bem como de empresas, Embrapa, Eletrobras, e Petrobras/ CENPES e de ONG's, Green Peace e WWF.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

elaboração do Plano de Ação Nacional, que foram apresentadas ao Presidente da República e à Ministra do Meio Ambiente.

Posteriormente, foi criada, no Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria de Mudança Climática, para a qual foi designada a pesquisadora do INPE Thelma Krugg, integrante do IPCC. O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no seu discurso nas Nações Unidas, em outubro desse ano, referiu-se, explicitamente, à elaboração do Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas.

O documento base proposto pelo Fórum estrutura o Plano de Ação em três eixos estratégicos, assim dispostos:

- i) Ações coordenadas de governo envolvendo diferentes Ministérios, e relações com estados e municípios sob supervisão do Ministério do Meio Ambiente;
- ii) Atuação da Rede Brasileira de Pesquisa em Mudanças Globais pelo MCT;
- iii) Criação de uma Entidade Nacional de Políticas do Clima, englobando o atual Grupo Técnico de Mudança Climática do MCT.

Concentrando-se no Eixo 1, acima, as medidas propostas pelo Fórum para o Plano de Ação estão sintetizadas abaixo.

1 - Ações de mitigação

a – Meio Ambiente:

- Definir metas de redução da taxa de desmatamento e queimadas;



- Políticas e ações de conservação dos ecossistemas, para a mitigação das emissões e como estratégia de criação de resiliência.

b – Transportes:

- Vincular aferição obrigatória dos níveis de emissões veiculares ao licenciamento anual dos veículos;
- Estabelecer índices mínimos de eficiência energética para veículos e também taxas diferenciadas segundo o consumo;
- Fomentar a expansão do transporte coletivo, enfatizando outros modais que não rodoviários.

c – Energia:

- Consolidar a política de biocombustíveis como contribuição à redução das emissões;
- Programa de expansão do uso de fontes renováveis de energia e de eficiência energética.

d – Indústria:

- Criar programa de incentivos à descarbonização das unidades de produção das empresas com metas de redução das emissões por unidades produzidas.

2 - Ações de adaptação

a – Meio Ambiente:

- Acelerar o reflorestamento das áreas de preservação permanente, especialmente ao longo dos rios (matas ciliares);



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

- Estudos dos possíveis impactos que as regiões costeiras poderão sofrer.

b – Energia:

- Avaliar possíveis impactos sobre a geração hidrelétrica, dada ao mudança do padrão de chuvas no País.

c – Agricultura:

- Avaliar impactos econômicos, a curto e médio prazo, dos diferentes cenários das mudanças climáticas em diferentes setores da agricultura.

d – Trabalho:

- Avaliar impactos das mudanças climáticas e dos acordos internacionais sobre o clima nas condições e nos postos de trabalho.

e – Geral:

- Integrar a questão climática aos programas de cooperação internacional;
- Programa de abastecimento para a população em áreas críticas.

3 – Vulnerabilidade e ações transversais

a – Dados:

- Recuperar e tratar em meio digital as séries históricas de dados meteorológicos;
- Instalar sistema de coleta de dados sobre o nível do mar na costa brasileira;



- Estruturar o monitoramento de dados hidro-meteorológicos nacionalmente;
- Cooperar com países vizinhos para monitoramento de eventos meteorológicos.

b – Planejamento:

- Gerar cenários climáticos regionalizados;
- Plano de estudos detalhado sobre a vulnerabilidade do sistema energético brasileiro atual e futuro, às mudanças climáticas;
- Promover estudos da real complementaridade hídrico-éolica.

c – Educação:

- Incentivar a introdução de temas sobre as mudanças climáticas e seus efeitos nos diversos níveis do ensino, seja ele formal ou não-formal;
- Definir um Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, incluindo as mudanças climáticas;
- Alocar recursos para capacitação de pessoal e fomentar o conhecimento sobre mudanças climáticas.

d - Contabilização oficial das emissões evitadas:

- Pela redução do desmatamento e queimadas;
- Pelos projetos de MDL no Brasil;
- Pela substituição de gasolina por álcool e de diesel mineral por biodiesel ou "Hbio";
- Pelo uso no sistema elétrico de energia renovável, de fontes alternativas, incluindo o PROINFA;
- Pelo aumento da eficiência, incluindo o PROCEL e o CONPET;
- pela antecipação, no Brasil, da substituição de gases do Protocolo de Montreal com alto potencial de aquecimento global.





O Brasil e a Mudança do Clima: negociações e ações, presentes e futuras

Sergio Barbosa Serra

O Prêmio Nobel da Paz, atribuído conjuntamente, este ano, ao ex-Vice-Presidente norte-americano Al Gore e ao Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sua sigla inglesa), não faz mais do que sublinhar o destaque que as preocupações em torno do fenômeno do aquecimento global adquirem em nossa sociedade. Isto quando governantes e sociedade civil, no mundo inteiro, ainda se debruçam sobre os resultados dados à luz do último relatório de avaliação do IPCC. Quarto de uma série iniciada em 1990, o relatório teve a terceira – e última – de suas seções, a relativa à mitigação da mudança do clima, aprovada em reunião realizada em Bangcoc, entre 30 de abril e 3 de maio deste ano, com ampla repercussão na mídia.

Com efeito, nenhum assunto parece merecer mais atenção, nos nossos dias, em escala global, do que a mudança do clima. O motivo é claro – o aquecimento global é hoje um fato incontestável, como também é a noção de que ele ocorre em função da ação do homem, desde a Revolução Industrial. O que está em jogo não são apenas as condições ecológicas para a vida na Terra, mas as próprias condições em que as atividades humanas são exercidas. Estamos na confluência da cultura, da economia, da ética e da política.

MAS O QUE É, NA REALIDADE, A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA?

Estudos sobre o risco de uma elevação de temperatura média global vêm sendo implementados desde a década de 70, sendo, atualmente, o



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

estudo da mudança global do clima uma das principais preocupações da comunidade científica. Apesar de não se dispor ainda de dados precisos a respeito, vários estudos têm demonstrado que o aumento na temperatura global poderá ocorrer, em média, de 1,4 a 5,8°C, variando de região para região, podendo ocasionar graves problemas ambientais no planeta. Dentre os mais citados, a elevação do nível do mar, que pode aumentar entre 0,09 m e 0,88 m. Alterações quanto à precipitação serão diferentes, dependendo da região. Esses eventos climáticos são decorrência do chamado “efeito estufa”.

Existem naturalmente na atmosfera gases conhecidos como “gases de efeito estufa”. O vapor d’água, o dióxido de carbono (CO₂), o ozônio (O₃), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O) retêm a energia da mesma forma que os vidros de um carro fechado ou uma estufa. Esse efeito estufa natural tem mantido a atmosfera da Terra por volta de 30°C mais quente do que ela seria na ausência dele, possibilitando a existência de vida no planeta.

Contudo, as atividades do homem (antrópicas) estão acentuando as concentrações de alguns desses gases na atmosfera, ampliando, assim, a capacidade que possuem de absorver energia devido ao acúmulo de radiação. Os níveis de dióxido de carbono, por exemplo, aumentaram, em volume, de 280 partes por milhão, antes da Revolução Industrial, para quase 360 atualmente.

Quase todas as atividades humanas geram emissões. Mas a maior parcela das emissões desses gases resulta da queima de combustíveis fósseis (petróleo, gás natural e carvão mineral ou derivados). A maior parte da radiação solar que entra na atmosfera em alta frequência é devolvida ao



espaço como radiação infravermelha. As moléculas dos gases de efeito estufa, contudo, absorvem essa radiação e depositam essa energia na superfície do planeta, ocasionando o aumento médio da temperatura terrestre.

A certeza da mudança do clima parece suscitar dois questionamentos nas em nossas sociedades – : o que pode ser feito para amenizar seus efeitos nefastos sobre o planeta, em especial sobre os povos mais vulneráveis; e o que deve ser feito para evitar que o futuro também seja comprometido.

Para o Brasil, e para a maior parte da comunidade internacional, as respostas necessárias a esses questionamentos só podem ser encontradas na ação concertada global através do regime internacional sobre mudança do clima – composto pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Kyoto.

CONTEXTO EM QUE SE INSEREM AS NEGOCIAÇÕES SOBRE O CLIMA

Até poucos anos atrás, muitos acreditavam que os esforços internacionais que estavam sendo feitos para mitigar emissões seriam suficientes para evitar mudanças perigosas no sistema climático. Hoje, sabemos que a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera da terra atingiu um ponto capaz de alterar, por muitos anos ainda, o clima e a forma como viveremos. Os efeitos para o presente e para o futuro próximo já são reais e inescapáveis. Salvar o futuro passou a ser o objetivo realista, juntamente com adaptar o presente. Nesse contexto, o desafio global passou a ser muito maior, e a comportar múltiplas dimensões – política, jurídica, cultural, econômica e estratégica.



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Apesar de sua ampla discussão, e do grande interesse da sociedade em torno desse debate, a questão da mudança do clima ainda revela nuances técnicas e políticas que, não raro, traem a compreensão, mesmo das pessoas mais atentas à ciência e à evolução das relações internacionais.

O REGIME INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

O debate sobre o tema começou, de maneira mais intensa e sistemática, a partir do final dos anos 80, o que permitiu que se chegasse à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sua sigla em inglês), aberta à assinatura dos Governos durante a Rio 92, e em vigor desde 1994. Em 1997, foi adotado o Protocolo de Kyoto, que compõe com a Convenção, à qual está vinculado, o regime jurídico internacional sobre mudança do clima.

Esse Protocolo, que entrou em vigor em 2005, prevê metas específicas para a redução dos gases de efeito estufa por parte dos países desenvolvidos e daqueles com economias em transição. Após os esforços pioneiros desenvolvidos a partir da entrada em vigor do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, nos anos 80, e que resultaram na redução dos CFCs e outros gases nocivos à camada de ozônio, o Protocolo de Kyoto é o mais ambicioso esforço da comunidade internacional no sentido de prevenir um possível agravamento das condições de vida na Terra como resultado de um aumento da temperatura.

O Brasil foi protagonista de relevo na montagem de todo este arcabouço institucional – passando pela organização da memorável



Cúpula do Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (a Rio-92), quando se finalizou a Convenção-Quadro do Clima.

RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS, E CONTRIBUIÇÕES HISTÓRICAS

A Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Kyoto, ancorados no princípio das responsabilidades, comuns, mas diferenciadas, dos Estados¹, reconhecem que os esforços para combate e mitigação do aquecimento global devem ser empreendidos, com base na contribuição efetiva das sociedades para o aumento da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera. É exatamente o emprego objetivo desse critério que faz com que a Convenção e seu Protocolo sejam instrumentos pioneiros para orientar a ação da comunidade internacional, com base em critérios justos, em que o poluidor deve pagar.

Não se trata, apenas, de assegurar o equilíbrio ambiental ameaçado pelos impactos adversos que resultarão da mudança do clima.

Tão importante quanto isso é a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, mediante o uso de novas tecnologias que emitam menos ou que auxiliem a reduzir as emissões de gases de efeito estufa, promovendo o desenvolvimento sustentável. Sobressai, nesse contexto, a necessidade de ações concertadas que permitam aos países em desenvolvimento minimizar os eventuais impactos adversos

¹ UNFCCC, Preâmbulo, art.3.1, art. 4.1 e outros; Protocolo, art. 10 e outros.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

das políticas e medidas adotadas pelos países que têm a obrigação de reduzir emissões.

A responsabilidade é comum, porque quase toda atividade humana, em todos os países do mundo, gera emissões de gases de efeito estufa, assim como os impactos da mudança do clima, a longo prazo, afetarão igualmente a todos os países. Além disso, a responsabilidade é diferenciada, porque alguns países são mais responsáveis pela causa do aquecimento global do que outros. São as emissões históricas que, acumuladas na atmosfera desde a revolução industrial, determinam o aumento da temperatura, e, portanto, a responsabilidade dos países industrializados no aumento do efeito estufa, vastamente preponderante.

A Convenção reconhece que “a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões *per capita* dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento.”² Em virtude desse reconhecimento, os países desenvolvidos se comprometeram a tomar a liderança no processo – isto é, a assumir metas de redução quantificada de emissões de gases de efeito estufa.

Para decepção de muitos, contudo, mas sobretudo dos países em desenvolvimento, os mais vulneráveis aos efeitos nefastos da mudança do clima (conforme foi confirmado nos relatórios do IPCC), poucos países industrializados têm envidado esforços suficientes para reduzir

² UNFCCC, Preâmbulo.



suas emissões de GEE. A verdade é que a maioria está ainda longe de alcançar as metas estabelecidas para o primeiro período de cumprimento do Protocolo de Kyoto. Ainda assim, muitos aplaudem quando novas metas, mais ambiciosas, são anunciadas.

É preciso ressaltar que o importante não é a promessa político-diplomática de um objetivo, no caso, uma meta de redução de emissões. O que vale é seu efetivo cumprimento.

A DISCUSSÃO SOBRE “METAS” E O FUTURO DO REGIME INTERNACIONAL

A posição brasileira no debate referente à mudança do clima não “caducou”, ao contrário do que possam pensar alguns. Tampouco abandonamos nosso protagonismo nas discussões multilaterais sobre o clima, conforme às vezes tem sido mencionado por alguns setores – sobretudo na mídia brasileira –, que, irrefletidamente, julgam nossa posição “defensiva” ou “na contramão”. Muito pelo contrário, nossa atuação, no momento em que se aproxima a COP-13, de Bali, e o deslançamento da fase decisiva dos entendimentos para a revisão do regime de Kyoto, vem, como desde os primórdios da negociação do regime, merecendo o reconhecimento de nossos parceiros em todos os grupos negociadores, não só pela firmeza, como por seu caráter construtivo e inovador. É também reconhecido e elogiado nosso papel moderador dentro do Grupo dos 77 + China.

O princípio ao qual seguimos fiéis, das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, pelo aquecimento global, é consagrado na Convenção e no Protocolo como um de seus pilares. Não raro, porém, opiniões têm sido emitidas quanto ao interesse de que também os países em



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

desenvolvimento, e em particular o Brasil, a China e a Índia, venham a adotar metas para reduzir suas emissões. Interessantemente, tal postulação (muitas vezes ouvida de vozes da própria sociedade brasileira) não costuma ser colocada por outros países sobre a mesa nas negociações multilaterais sobre mudança do clima. Isto porque o regime internacional sobre mudança do clima prevê claramente que metas compulsórias (tal como o termo é conceituado no Protocolo de Kyoto), devem ser adotadas unicamente por países desenvolvidos, reconhecidamente os principais causadores do efeito estufa por suas emissões históricas. Muitos de nossos parceiros desenvolvidos têm, é verdade, argumentado pela adoção de critérios e ações que venham a controlar as emissões de países em desenvolvimento – tais como a adoção de políticas públicas e medidas específicas para controle de emissões –, mas não pela adoção de metas como aquelas previstas para os países do Anexo I, algo que claramente contraria a letra e o espírito do regime.

O contexto por trás da diferenciação entre países Anexo I e “não-Anexo I” é claro. As emissões históricas dos países em desenvolvimento são pequenas. Também de pequena monta são suas emissões atuais, se utilizada uma medição per capita. Além disso, um regime de metas para os países em desenvolvimento também poderia agravar distorções de consequências sérias para a prosperidade internacional. Compromissos compulsórios de redução nos países em desenvolvimento significariam uma desaceleração drástica em seu crescimento econômico, visto que essas nações carecem dos recursos financeiros e tecnológicos – disponíveis nos países que têm compromissos de limitação de emissões – para realizar a transição requerida para um desenvolvimento mais limpo. O fato é agravado pela constatação de que os países desenvolvidos, embora



obrigados pela Convenção-Quadro a fazê-lo³, não têm transferido tecnologias limpas ou recursos financeiros para esforços de mitigação no mundo em desenvolvimento.

A obrigatoriedade de tais metas por parte de países em desenvolvimento seria, com efeito, uma forma de neocolonialismo, por cristalizar a distância entre ricos e pobres. Fica fácil, assim, entender por que tal obrigatoriedade é inaceitável para países cujo imperativo é combater a pobreza e tirar milhões de cidadãos da miséria, cujo direito ao desenvolvimento sustentável está, inclusive, explicitamente reconhecido pela Convenção-Quadro.

Aqueles que se opõem ao argumento das responsabilidades históricas dizem que as gerações passadas não podem ser consideradas responsáveis por seu papel no aumento da temperatura global porque desconheciam o impacto da poluição que geravam. Para o Brasil, esse argumento é falacioso. Os poluidores precisam assumir a responsabilidade objetiva pelo dano que causaram a todos, sem discussão sobre a intenção original.

A responsabilidade efetiva do Brasil no aquecimento global corresponde às suas pequenas emissões históricas, decorrentes de um processo de industrialização recente. É verdade, por outro lado, que a Convenção está baseada no relato, pelos países-membros, de suas emissões antrópicas anuais de gases de efeito estufa – relato esse feito pelos inventários nacionais de emissões. Este fato faz com que se tenda, erroneamente, a estabelecer uma relação direta entre emissões anuais e responsabilidade pelo aumento do aquecimento global.

³ UNFCCC, art. 4.1(c)



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

A responsabilidade maior dos principais poluidores do passado, pelo aquecimento global, não anula, contudo, nossa responsabilidade, principalmente para com as gerações futuras. É por isso que o Brasil vem fazendo a sua parte para reduzir ou controlar suas emissões. Estes esforços não são de hoje, e têm sido exitosos, sem a necessidade de recorrer a metas.

Estamos plenamente conscientes de nossas responsabilidades como condôminos deste planeta. E estamos fazendo nosso dever de casa. Nossa matriz energética já é das mais limpas do mundo, com participação de 45% de fontes renováveis, contra uma média de 14% no resto do mundo. O Brasil, seguindo à risca os preceitos de Kyoto, vem fazendo esforços voluntários de vulto para reduzir suas emissões. Os dados sobre a redução, nos últimos três anos, do ritmo de desmatamento na Amazônia – por nossos próprios esforços, deve-se ressaltar – são conhecidos. E não se trata de mero alarde: relatório recente de prestigioso “think tank” sediado em Washington estima que as ações unilaterais de do Brasil, da China e da Índia, nessa área, equivalem à quase totalidade do programa voluntário dos Estados Unidos, e a 40% das ações da União Européia até 2010⁴.

O Brasil, não custa lembrar, foi o responsável pela introdução, quando das negociações para o Protocolo de Kyoto, do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL. Grande parte dos projetos implementados no âmbito do MDL, mundialmente, são, hoje,

⁴ Center for Clean Air Policy (CCAP), “Greenhouse Gas Mitigation in Developing Countries: Scenarios and Opportunities in Brazil, China and India”, Jan. 2007. O estudo/relatório pode ser acessado na Internet através do sítio do CCAP: <http://www.ccap.org/international/developing.htm>.



desenvolvidos no país; trata-se – relevem-me a expressão inglesa – de uma “success story” internacionalmente reconhecida. No âmbito da Convenção do Clima, apresentamos, ano passado, proposta para a criação de um sistema de incentivos positivos para países em desenvolvimento que voluntariamente reduzam suas emissões por desmatamento.

Muito se tem falado nisto, mas vale a menção aqui, ainda que brevíssima: no que talvez constitua nossa maior contribuição para a redução das emissões de gases de efeito estufa, desenvolvemos a mais bem sucedida iniciativa de biocombustíveis do mundo, uma história de sucesso na mudança de padrões de produção e consumo e de redução de queima de combustíveis fósseis.

Institucionalmente, também, estamos aperfeiçoando nosso arcabouço interno no tratamento do tema da mudança climática. O Itamarati acaba de criar a título extraordinário, a função de Representante Especial para Mudança do Clima, com vistas a – paralela e complementarmente à sua estrutura negociadora – manter um canal permanente de contato sobre o tema com interlocutores governamentais e da sociedade civil, tanto no exterior como no Brasil. Os outros dois ministérios a que estão prioritariamente afetas as questões da mudança do clima não ficam atrás: o Ministério do Meio Ambiente criou, este ano, a Secretaria para Mudança do Clima e Qualidade Ambiental, e o Ministério da Ciência e Tecnologia, cujo titular preside a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, vem continuamente reforçando a capacidade de ação de sua Coordenação Geral de Mudanças Globais, responsável pelos complexos estudos técnicos sobre o tema.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

E vamos fazer mais. Não obstante defenda o princípio – consagrado, repito, tanto da Convenção do Clima como em Kyoto – das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o Brasil, nas palavras do próprio Presidente Lula, não se exime de contribuir ativamente para o combate à mudança do clima. “Estamos convencidos”, prossegue o Presidente, “de que nossa própria contribuição pode e deve ser mais ambiciosa e solidária”.⁵ Afinal, conforme as sombrias previsões do IPCC, o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, são os que mais terão a perder com os cenários de um aquecimento global não mitigado. Para citar alguns deles, a savanização da floresta amazônica (e, numa reação em cadeia, a desertificação do semi-árido nordestino e a transformação do cerrado numa caatinga), a perda de áreas costeiras, etc.

O que está em nosso poder é lutar para que nosso desenvolvimento não siga o padrão poluidor dos países desenvolvidos no passado. Para isso, precisamos contar com o apoio daqueles países e ter reconhecido nosso esforço voluntário para reduzir emissões.

Conscientes de que nossa principal fonte de emissões é o desmatamento, propusemos, no âmbito da Convenção-Quadro, um sistema de incentivos positivos pelo qual os países desenvolvidos, que – pela letra da Convenção – têm a obrigação de fornecer ou facilitar recursos financeiros e tecnologia para combater a mudança do clima em países em desenvolvimento, possam complementar nossos esforços de reduzir as emissões por desmatamento. Diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, demonstraram interesse no tema, e o Brasil vem trabalhando em coordenação com eles para avançar essa proposta.

⁵ “Governança global: o desafio do desenvolvimento sustentável e o papel dos biocombustíveis”. Artigo para o Frankfurter Allgemeine, junho/2007.



Ainda assim, é bom que se diga que se, por hipótese, acabássemos com o desmatamento, no Brasil e no mundo inteiro, não solucionaríamos os problemas apresentados pela mudança do clima. A única forma de fazê-lo efetivamente é mudar progressivamente a matriz energética mundial, introduzindo fontes renováveis e limpas. Sem ações efetivas nessa direção, nossas florestas tropicais ainda continuarão a sofrer os efeitos adversos do aquecimento do planeta, e, em consequência, a correr o risco de desaparecerem. Nossa impressionante diversidade biológica ainda será reduzida. Nossa extensa costa ainda sofrerá com mudanças nos regimes e volumes das marés. A disponibilidade de nossos recursos hídricos também deverá ser afetada por mudanças no ciclo hidrológico, afetando toda a sociedade.

Os problemas gerados pelo impacto do aquecimento global são de tal magnitude que demandarão esforço concentrado da sociedade brasileira. Mas a responsabilidade pelo apoio tecnológico e financeiro às atividades de adaptação a estes impactos recai, desde já, sobre os países industrializados, que criaram o aquecimento global e que estão fazendo muito pouco para buscar solucioná-lo.

Estamos às portas do início das discussões das metas e objetivos para o segundo período de compromisso (pós 2012) do Protocolo de Kyoto. É preciso esclarecer, a propósito, que as frequentes afirmações de que o Protocolo de Kyoto “expira em 2012” são falaciosas. Vêm sendo difundidas por aqueles que querem substituir os atuais acordos internacionais por algo indefinido, basicamente com o objetivo de compartilhar de maneira injusta a responsabilidade pelo problema, e sem reconhecer a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos pelo aquecimento global.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

O Brasil estará empenhando seus melhores esforços negociadores pela continuidade e aperfeiçoamento do regime. Que requisitos, a nosso ver, deveriam ser preenchidos por um acordo “pós-2012”? Alguns deles⁶, resumidamente, seriam:

1. Tal regime deve ter como base a Convenção-Quadro das Nações Unidas e o Protocolo de Kyoto. Não temos dúvida de que se trata dos melhores instrumentos de que dispomos para, em bases revistas e internacionalmente acordadas, prosseguirmos no enfrentamento dos desafios do aquecimento global e da mudança do clima. Processos paralelos de entendimento não devem se sobrepor a negociações no âmbito ou sob os auspícios das Nações Unidas.
2. Os fundamentos científicos para ação deverão ser aqueles contidos no 4º Relatório de Avaliação do IPCC.
3. O novo acordo deverá ser flexível, justo e equitativo, e não deve perder de vista a dimensão do crescimento econômico e do desenvolvimento. As ações de curto e médio prazos devem ser compatíveis com o objetivo final da Convenção, qual seja, o de alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático⁷.
4. A diferenciação das responsabilidades pelo aquecimento global (ou a aplicação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas) deveria ser baseada em dois elementos:

⁶ Extraídos de “Supporting pro-growth, pro-development and cost-effective climate protection”, pontos de intervenção na reunião de sherpas do G-8 + 5. Everton Vieira Vargas, Berlim, 16/10/2007.

⁷ UNFCCC, art. 2º .



- De acordo com a contribuição histórica para o aquecimento global baseada no efeito das emissões cumulativas desde 1840 sobre a média global da temperatura da superfície terrestre; e
 - De acordo com a natureza das emissões correntes. Não é justo comparar emissões decorrentes de ações para eliminar a fome e a pobreza com emissões fruto de estilos de vida ou padrões de consumo e produção não-sustentáveis em termos de uso de carbono: elas são distintas por definição, e devem ser tratadas diferentemente. Essa diferenciação é, aliás, reconhecida no regime em vigor. Uma abordagem per capita poderá subsidiar a distinção dos dois tipos de emissões.
5. Diferenciação da natureza e da substância dos compromissos:
- Países desenvolvidos (Anexo I) – compromissos internacionalmente vinculantes e compulsórios de cortes mais profundos de emissões no segundo período de compromisso;
 - Países em desenvolvimento (não-Anexo I) – compromissos mensuráveis e verificáveis quanto a políticas e medidas de desenvolvimento sustentável, apoiados por países do Anexo I no âmbito da Convenção-Quadro.
- a) Os países desenvolvidos devem continuar a exercer a liderança do processo. Todos eles⁸ devem participar, de modo a garantir um acordo eficaz e um maior engajamento dos países em desenvolvimento.
 - b) Maior engajamento dos países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento já estão dando contribuições substanciais para o controle de suas emissões (vide relatório do CCAP, mencionado anteriormente). No contexto do

⁸ Inclusive os que não ratificaram o Protocolo de Kyoto: Estados Unidos e Austrália.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

artigo 4.1 da Convenção-Quadro⁹, esses países poderão contribuir mais ainda para esse esforço, através de políticas e medidas mais profundas e abrangentes, que sejam mensuráveis e verificáveis pela UNFCCC. Em contrapartida, tais esforços de mitigação deveriam receber o apoio dos países industrializados, através de fluxos financeiros e tecnológicos adequados, conforme, aliás, previsto (e mui esporádica e parcimoniosamente implementado) no mesmo artigo da UNFCCC¹⁰.

- c) Igual ênfase deve ser dada ao apoio, por parte dos países desenvolvidos, a medidas de adaptação nos países em desenvolvimento.
6. Discussão e adoção de arranjos inovadores para estimular o desenvolvimento e a transferência de tecnologias limpas, como, por exemplo:
- a) Modalidades inovadoras e criativas – inclusive financeiras, com a participação das instituições financeiras internacionais – para a aquisição e o licenciamento, a baixo custo, dessas tecnologias a países em desenvolvimento; e

⁹ Em especial o art. 4.1(b):

4.1 – Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

.....

b) Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais, que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima.

¹⁰ Art. 4.1(c): Promover e cooperar para o desenvolvimento, aplicação e difusão, inclusive transferência, de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal em todos os setores pertinentes, inclusive nos setores de energia, transportes, indústria, agricultura, silvicultura e tratamento de resíduos.



- b) Identificação de um critério de flexibilidade para a remuneração de direitos de propriedade intelectual relativos a tecnologias limpas, na linha de discussões análogas, ora em curso, na Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI).

O trabalho adiante será certamente árduo. Há um consenso internacional de que a COP-13, de Bali, será não uma instância para a negociação de metas e compromissos específicos, mas a ocasião em que se procurará definir um “road map” (mapa do caminho, ou, mais propriamente, um mandato) para os entendimentos que se seguirão, com vistas a se obter, até o final de 2009, um acordo universal para o período pós-2012, que venha a dar continuidade ao regime internacional do clima.

Estamos preparados para enfrentar o desafio. Esperamos que nossos parceiros nessa empreitada assumam a responsabilidade que lhes cabe. Nós assumiremos a nossa.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU





O Conselho de Segurança da ONU

João Clemente Baena Soares

Na comunidade internacional, cinco Estados gozam de imunidade, e mesmo impunidade, pelos atos que praticam na implementação de sua política externa e que podem ameaçar a paz e a segurança internacional.

São os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Argélia, Irlanda do Norte, Tibete, Vietnam, Chechênia, são algumas situações que não sensibilizaram o Conselho para debate dentro do capítulo VII da Carta, e podem ser aproximadas de outras ocasiões em que o Conselho agiu.

Criado para manter a paz e a segurança internacionais, o Conselho de Segurança recebeu dos cinquenta Estados-membros fundadores, em 1945, a delegação de agir em nome deles nessa tarefa. Eram os “enormes poderes” a que se referiam comentaristas da Conferência de São Francisco, à época.

Embora a Organização seja baseada no princípio da igualdade soberana dos Estados-membros (parágrafo 1º do art. 2º), pagou-se o preço de criar condição privilegiada para cinco deles no art. 27, cujo parágrafo 3º prevê o veto.

Tal renúncia permitiu erguer a Organização, como se sabe.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

A democracia não constitui preocupação prioritária da Carta, nem condição para a admissão de Estados. O artigo 4º, em seu parágrafo 1º, estabelece, que a ONU está aberta a todos os Estados amantes da paz que aceitem as obrigações contidas na Carta, e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.

País algum, até agora, se declarou belicista, e, portanto, impedido de pertencer à ONU. Mesmo os que historicamente protagonizaram guerras, declararam fazê-lo para construir a paz duradoura.

A desigualdade no Conselho de Segurança é deliberada. Como ouvi de um representante norte-americano, quando com ele conversava sobre o assunto: “é desigual como a vida é desigual.”

O período do exercício mais freqüente do veto foi o da Guerra Fria (não tão fria para aqueles que lutaram e morreram por procuração). Mesmo assim, registram-se resoluções importantes, como, por exemplo, as de números 50 e 54 (1948) sobre a Palestina, 169 (1961) sobre o Congo, 236 (1966) e 253 (1968) sobre a Rodésia do Sul, 418 (1977) e 591 (1986) sobre a África do Sul.

É de 1950 a resolução da Assembléia Geral 377 (v), Unidos para a Paz, que lhe reconheceu a possibilidade de decidir uma questão da ruptura da paz, na impossibilidade de o Conselho atuar, imobilizado pelo veto.

Tanto o Conselho de Segurança quanto a Assembléia Geral têm poder discricionário para interpretar e cumprir suas obrigações. É a “competência da competência”. Não absoluta, porém. Há limitações



decorrentes da própria Carta, das normas imperativas do “jus cogens” e do direito internacional geral.

A flexibilidade de interpretação de alguns dispositivos da Carta permite acomodar novas situações. Nem por isso pode-se admitir interpretação extensiva que venha a modificar e mesmo distorcer o documento constitutivo.

Sem emenda formal, o Conselho de Segurança alterou, na prática, o art. 27, e, por essa prática, geralmente aceita pelos Estados, se justifica a possibilidade de abstenção dos membros permanentes, além do caso previsto no mesmo artigo – decisões dentro do capítulo VI e parágrafo 3º do art. 52, para aquele que for parte em uma controvérsia.

Decisão politicamente hábil, consagrada pelo seu uso sem objeções, desde que a União Soviética, pela primeira vez absteve-se, em 1946, na chamada “questão espanhola”. Mesmo assim, modificação do texto de um tratado, a Carta, que fala do “voto afirmativo” de todos os membros permanentes para decisões em questões que não sejam processuais.

Paul Tavernier, em sua contribuição aos comentários da Carta das Nações Unidas (COT e PELLET, 1991), recorda situação singular: a adoção de uma resolução sem o voto afirmativo de qualquer dos membros permanentes. Menciona a resolução 344 (1973), relativa ao Oriente Médio, adotada por 10 votos, 4 abstenções (Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética) com a não-participação da China.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Semi-imobilizado durante a Guerra Fria pelo conflito ideológico, corre o Conselho de Segurança o risco de imobilizar-se, nos tempos presentes, pela indigestão de temas, tamanho é seu apetite de absorver matéria e competência de outros órgãos da ONU.

Vejamos.

Dentro do que autoriza o art. 29, o Conselho tem criado órgãos subsidiários. E com a força do cap. VII criou também tribunais *ad hoc*. Exorbitou?

Em 1993 (res.808), o Conselho de Segurança criou o tribunal internacional *ad hoc* para a antiga Iugoslávia. Ressaltou-se o caráter excepcional desse tribunal. O Brasil considerou que a medida ultrapassava a competência do Conselho, “cujos poderes não podem ser criados, nem recriados, nem reinterpretados criativamente por suas próprias resoluções”.

Mesmo que as ações não devessem permanecer impunes, e que um tribunal pudesse ter certo efeito dissuasório, a decisão foi tomada *ultra vires*. A Carta não atribui ao Conselho a faculdade de criar órgãos desse tipo. Pelo Artigo 29, o Conselho está habilitado a estabelecer os órgãos subsidiários que julgue “necessários ao exercício de suas funções”. Mas é possível um tribunal como órgão subsidiário do Conselho? Surge, desde logo, a questão da autonomia de tal órgão subsidiário, ainda que o próprio tribunal se considere “especial” e, portanto, como com maior margem de decisão.

Dizia-se que o episódio não criava precedente. Um ano depois, votava-se novo tribunal. Que dizer a respeito do tribunal *ad hoc* para Ruanda?



A situação tem o mesmo caráter da que provocou o outro tribunal. O Conselho agiu como “legislador” ao criar tais jurisdições penais, conforme opinião de muitos Estados e juristas. Quanto ao Brasil: “questionaríamos a competência do Conselho de Segurança para estabelecer ou exercer jurisdição criminal internacional, ciente de que, no futuro, a única forma de se evitar a proliferação de tribunais *ad hoc* será a negociação de um Tribunal Penal Internacional pela Assembleia-Geral” (PATRIOTA, 1998). O Tribunal Penal Internacional foi instituído por uma conferência diplomática, em Roma, a 17 de julho de 1998, no mesmo ano da publicação do livro.

O Estatuto de Roma trouxe a resposta adequada e juridicamente correta. Seu texto partiu do projeto elaborado na Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Está em vigor.

Constitui considerável progresso para o direito internacional e para apropriada e eficaz resposta à impunidade. Resultou de árduas negociações, de concessões, até excessivas, às forças mais poderosas que se opunham ao projeto. Mas existe. Está de pé. Este fato torna difícil a repetição de tribunais *ad hoc*.

Alain Pellet resume as razões do comportamento do Conselho de Segurança na criação de Tribunais *ad hoc*, ao dizer que “tal procedimento garante um estreito controle do Conselho – e, portanto, de seus membros permanentes – sobre a criação de jurisdições penais futuras” (LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, 2003) O que sabíamos, mas é sempre bom registrar.

O controle desejado pelo Conselho alcança o Tribunal Penal Internacional. O artigo 16 do Estatuto de Roma faz considerável



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

concessão. Estabelece a paralisação do Tribunal, o qual não poderá iniciar investigações ou processos nos doze meses seguintes a um pedido feito pelo Conselho nesse sentido, em resolução adotada dentro do Capítulo VII. Esse prazo é renovável. Ficaria, assim, impedida qualquer ação do Tribunal por um ano ou mais, caso assim decidisse o Conselho. A ação judicante está sempre ameaçada. Dizem William Bourdon e Emmanuelle Duverger “como quer que seja, por essa disposição a Corte ficará sob a ameaça de uma verdadeira espada de Dâmocles, pois a qualquer momento uma decisão política, isto é, do Conselho de Segurança, poderá congelar sua ação” (BOURDON e DUVERGER, 2000).

Para reforçar esse controle, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1422 (2002), em 12 de julho de 2002, onze dias apenas após a entrada em vigor do Estatuto de Roma. Abre importante exceção para nacionais de Estados não-partes do Estatuto que tenham participado ou que participem de operações autorizadas ou executadas pelas Nações Unidas. Escapam eles de investigação e processo por atos ou omissões, por um período de um ano, a menos que o Conselho decida o contrário. E mais: anuncia que esse período será renovado, nas mesmas condições, tantas vezes quantas forem necessárias, e decide que os Estados-membros não poderão agir de forma inconsistente com a resolução.

Esta espécie de *habeas corpus* retroativo e preventivo aponta claramente para beneficiar os contingentes norte-americanos integrados em operações da ONU. Cabe ao Conselho modificar um tratado internacional a ponto de atingir a jurisdição de um tribunal por este criado? As exigências do poder mais uma vez triunfam. O direito avança, mas com ritmo controlado. Invocando o Capítulo VII, determinam-se aos Estados-partes de um tratado obrigações que não negociaram, sobre



as quais possivelmente teriam opinião contrária e que devem cumprir por prazo indeterminado.

“A paz e a segurança internacionais não decorrem apenas da ausência de guerra e de conflitos armados. Outras ameaças de natureza não-militar têm sua fonte na instabilidade existente nos campos econômico, social, humanitário e ecológico. Incumbe a todos os membros das Nações Unidas, atuando dentro dos órgãos apropriados, atribuir a mais alta prioridade à solução de tais problemas”, declarou o Presidente do Conselho de Segurança em 31 de janeiro de 1992. O Conselho passou a considerar matéria distinta de situações concretas. É de notar-se que a declaração de seu Presidente ressalta a competência de outros órgãos quando na oração intercalada menciona “órgãos apropriados”

Existe uma série de resoluções ditas “temáticas”, das quais trago exemplos.

Em textos longos e pormenorizados, o Conselho mostra-se determinado a dar especial atenção e cuidado à proteção de crianças em conflitos armados. Justo e nobre objetivo, sem dúvida. Mais apropriado, porém, para tratamento por outros órgãos das Nações Unidas, como a Assembléia Geral, conforme o artigo 10 da Carta, e, possivelmente, pelo ECOSOC. As recomendações e solicitações do Conselho (não se invocam os Capítulos VI nem o VII) dirigem-se aos Estados-membros, às partes em conflito e às agências, aos fundos e programas das Nações Unidas, além do pedido habitual de providências ao Secretário-Geral. Assim, creio, encorajar as agências, fundos e programas “a fortalecer sua cooperação e sua coordenação ao tratarem da proteção das crianças em conflitos armados” (Resolução 1460 (2003); solicitar às partes em um



**"O Brasil no
mundo
que vem aí"**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

conflito armado que respeitem os dispositivos do direito internacional relativos aos direitos e proteção das crianças; e os textos de convenções aplicáveis, em particular as obrigações assumidas em relação às crianças pelas partes em um conflito armado, configuram recomendações que poderiam resultar da consideração das matérias em foro mais amplo e representativo, como a Assembléia Geral.

De igual modo procedera anteriormente o Conselho de Segurança, ao adotar a Resolução n.º 1325, de 31 de outubro de 2000, que trata da situação da mulher. O terceiro parágrafo preambular reproduz, em termos diferentes, mas com o mesmo sentido, parágrafo de resoluções a respeito das crianças em conflitos armados ("tendo presentes os Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas e a responsabilidade principal do Conselho de Segurança dentro da Carta na manutenção da paz e da segurança internacionais"). O que se segue nos parágrafos dispositivos dificilmente mereceria uma resolução do Conselho. Mais uma vez o caminho correto teria sido a Assembléia Geral. Estimulam-se os Estados-membros a aumentar a representação da mulher nos níveis da tomada de decisão em instituições nacionais, regionais e internacionais, e seguem-se recomendações ligadas a situações de conflito e outras restritas a medidas administrativas do Secretário-Geral.

Como têm reagido os Estados-membros a esta prática do Conselho? Da forma que se espera: sem posição unânime; há aplausos, dúvidas quanto à competência e críticas diretas. Mesmo dividida, a opinião, de algum modo, registra a preocupação com os limites dessa prática.

O representante do Brasil no Conselho de Segurança [Oswaldo Aranha] afirmou, em sessão de 3 de novembro de 1947, ao se discutir



a questão do estreito de Corfu, que opunha a Albânia ao Reino Unido, trazida por esta: “O Conselho de Segurança não é nem pode ser uma Corte de Justiça. É, por excelência, o órgão político e executivo da Organização das Nações Unidas. Nossas funções não são de ordem judiciária e não nos reunimos aqui na qualidade de juízes internacionais. Senão, seria difícil explicar porque a Corte Internacional de Justiça foi mantida e suas funções ampliadas em São Francisco. Nossas funções foram bem definidas na Carta, e nós não podemos ampliá-las nem reduzi-las. Se, em consequência de uma interpretação errônea ou do mau exercício dessas funções, tentássemos uma ou outra medida, chegaríamos praticamente a desarticular nossa organização. Mesmo conferindo ao Conselho funções amplas, direi até elásticas, a Carta as limitou ao estipular que devem ser exercidas de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. Qualquer que seja sua natureza, uma controvérsia não pode constituir matéria de consideração do Conselho a não ser que o prolongamento dessa controvérsia seja suscetível de ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais(...) Além disso, é fora de dúvida que, mesmo no caso de uma controvérsia ou de uma situação suscetível de ameaçar a paz e a segurança, o Conselho não tem, de modo algum o poder de julgar, mas somente de buscar e recomendar os procedimentos ou métodos de ajuste apropriados. (...) Nossa função tem um caráter político e não judiciário”. Estas palavras, que recolhi no livro de Catherine Denis, mantêm sua atualidade, mesmo após quase sessenta anos (DENIS, 2004). Nas decisões tomadas dentro do capítulo VII, o Conselho de Segurança exerce poder normativo porque cria direitos e obrigações para os Estados-membros, mas em caráter temporário e para o fim específico do restabelecimento ou da manutenção da paz, em situações concretas. A Carta não lhe confere prerrogativas, quer legislativas quer judiciárias.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Não goza, assim, de atribuição para definir normas jurídicas vinculantes, de caráter permanente, para os Estados-membros.

Somente no caso de o conjunto desses Estados concordar em aceitar o que Catherine Denis qualifica de “interpretação evolutiva dos poderes do Conselho de Segurança”, haveria condições de modificar o quadro. Não é o que ocorre, embora algumas resoluções em que o Conselho assume tais poderes tenham sido cumpridas.

Como já mencionado, os “enormes poderes” esbarram nas normais imperativas do “*jus cogens*”, em primeiro lugar. Não encontrei exemplo nem nos textos de registro das atividades do Conselho, nem na literatura especializada, que se viesse a argüir como violador desse limite, mas o ativismo do Conselho, talvez no futuro produza tentativas dessa ordem, que, sem dúvida, serão repudiadas. Alain Pellet cita opinião individual do juiz *ad hoc* Elihu Lauterpacht, na Corte Internacional de Justiça, que diz ser suficiente que “uma resolução do Conselho de Segurança possa exigir participação em um genocídio para ver com clareza que tal posição seria inaceitável”. E acrescenta: “não é de excluir-se, porém, a possibilidade de que, por inadvertência ou de modo imprevisível, o Conselho de Segurança adote uma resolução que leve a tal situação”. Tanto os partidários de competências ampliadas quanto os que as desejam mais restritas concordam nesse ponto. É o limite que todos aceitam.

“No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”, (art. 103). Estabelece-se uma hierarquia de textos vinculantes no direito internacional em favor da Carta. As



obrigações são assumidas “em virtude da presente Carta”, e não além dela, ou por cima de seus dispositivos. É a Carta também um limite para as ações do Conselho, como tive ocasião de recordar. A principal limitação (alguns comentaristas dizem a única) está no artigo 24: “o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas”.

O direito internacional deve pautar as atividades do Conselho. Não é de admitir-se que os Estados-membros tenham criado uma organização para situá-la imune ao direito que eles próprios devem respeitar em suas relações recíprocas.

As normas imperativas do *jus cogens*, o texto da Carta e o direito internacional geral constituem limites jurídicos para o exercício da competência do Conselho de Segurança. Nem sempre coincidem com o que se possa chamar de limites políticos, aqueles, mais rígidos, estes, mais flexíveis. A questão é conciliar as exigências de rapidez e eficácia na solução de crises, a capacidade de operação, com o respeito ao direito internacional, à capacidade de legitimação.

Nem a interpretação nem a prática modificam a Carta, por si mesmas. Sempre é necessária a aceitação, pelos Estados-membros, dessa interpretação e dessa prática. O exemplo da abstenção voluntária de um membro permanente, já citado, é eloquente para ilustrar essa posição. A Carta foi modificada com a concordância tácita dos Estados-membros (não houve emenda formal), e esse procedimento não contestado reflete uma prática geral da organização. A aceitação não será parcial. Assim, a aprovação unânime, pelo Conselho de Segurança, de algumas resoluções contestáveis não significa prática com tais efeitos, ainda mais que nos



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

casos examinados houve manifestações verbais de oposição, no Conselho e na Assembléia Geral.

Seria inconcebível um órgão internacional que atuasse sem limites, com poder absoluto para definir situações, para resolver ações e impor medidas. Se algumas resoluções tomadas pelo Conselho de Segurança apontam nesta direção, as que invocam o capítulo VII da Carta, sobretudo, não é sem manifestações contrárias, mesmo quando paradoxalmente recebam apoio unânime. Inúmeras vezes o voto não é coerente com a voz.

É possível controlar o Conselho?

Como bem resumiu Alain Pellet em sua contribuição ao Colóquio de Rennes, de julho de 1994: “a resposta, na verdade, parece muito evidente: pode-se controlar a ação do Conselho de Segurança, mas com dificuldade; deve-se, mas com moderação e comedimento”.

Que tipo de controle?

Controle externo: a Corte Internacional de Justiça é o primeiro pensamento. Nem a Carta nem o Estatuto da Corte contêm dispositivos que a afastem de examinar decisões e resoluções adotadas por órgãos principais da ONU. Mas o alcance de sua intervenção é o de um parecer consultivo, conforme definidos no capítulo IV de seu Estatuto, artigo 65 (“a Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas ou por ela autorizada, estiver em condições de fazer tal pedido”).



Solicitada, a Corte é competente para manifestar-se sobre resoluções, quer do Conselho quer da Assembléia Geral. Assim tem procedido desde 1948, quando se pronunciou a respeito das “Condições de admissão de um Estado como membro das Nações Unidas”, por solicitação da Assembléia-Geral. “Os efeitos dos julgamentos do Tribunal Administrativo das Nações Unidas” e “Alguns gastos das Nações Unidas” foram outros casos. Em todos, endossou as resoluções da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, que lhe fizeram as consultas. Poderia, também, eventualmente, decidir pela rejeição.

Examinemos o que se chamaria de controle político. Em primeiro lugar, o próprio Conselho. Por seu processo decisório, os membros, permanentes ou não, podem impedir, sustar ou anular projetos de decisões e resoluções que excedam o disposto na Carta ou que firam o *jus cogens*. Não é delirante a hipótese de os E-10 votarem em bloco contra um projeto de resolução de interesse dos P-5. Existe a possibilidade. Requereria visão e consciência jurídica, determinação política. Seria uma espécie de “veto coletivo”.

Em segundo lugar, a Assembléia Geral. Importam os artigos 10 e 11 da Carta. O primeiro atribui à Assembléia Geral competência para debater quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta e para fazer recomendações aos Estados-membros ou ao Conselho de Segurança com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos; o segundo diz que poderá a Assembléia Geral discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança que lhe forem submetidas por um Estado-membro, pelo Conselho ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas (como previsto, neste caso, no artigo 35 parágrafo 2º); e fazer recomendações aos Estados-



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

membros e ao Conselho de Segurança. O artigo 12 cria uma exceção: a de que a Assembléia Geral não fará recomendação enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo suas funções em relação a qualquer controvérsia ou situação. Não a impede, contudo, de prosseguir na consideração do tema. A Assembléia Geral pode solicitar a atenção do Conselho para situações que ponham em perigo a paz e a segurança internacionais. Situações que a própria Assembléia Geral define.

O Secretário-Geral é um dos órgãos das Nações Unidas, segundo o artigo 7º, parágrafo 1º. Como tal, estaria ele habilitado a invocar o artigo 65 do Estatuto da Corte, e a ela recorrer para obter parecer consultivo em relação a recomendações e decisões do Conselho de Segurança? Apenas, parece-me, se autorizado pela Assembléia Geral. É explícito o artigo 96 em seus parágrafos 1º e 2º.

O artigo 99 abre a possibilidade para o Secretário-Geral de “chamar a atenção do Conselho para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”. No caso de não ser ouvido, poderia ele solicitar um parecer consultivo da Corte da Haia, respeitados os condicionamento da Carta? Como tema de análise acadêmica a hipótese parece adequada.

As forças centrípetas atuando em favor do Conselho de Segurança provocarão sério desequilíbrio para as Nações Unidas. Não apenas o Conselho exerce suas funções precípua com interpretação “lata”, mas também, no seu ativismo atual, apropria-se de muitas áreas da competência de outros órgãos. E por que razão o faz? Por debilidade e omissão desses órgãos. Assim, a contenção das ações exorbitantes do Conselho passa necessariamente pelo fortalecimento jurídico e político da Assembléia



Geral e do Conselho Econômico e Social. Há providências imediatas, sem necessidade de mudar a Carta, como o saneamento das respectivas agendas e a revisão do processo decisório, além da reafirmação de suas prerrogativas dentro da Carta.

A Carta não é documento intocável (artigos 108 e 109, no capítulo XVIII, Emendas). Não se nega a dinâmica da vida internacional. Novos desafios devem ser enfrentados com presteza e eficácia. Há, porém, modos de fazê-lo sem inflar ainda mais os "enormes poderes", sem exigir novas renúncias aos Estados-membros.

Em todo caso, vejamos como, diante do quadro descrito, algo pode ser feito para tornar o Conselho de Segurança um órgão mais ajustado às realidades contemporâneas e à legitimidade jurídica.

O primeiro ponto a mencionar é a necessidade de rever, para ampliá-la, sua composição, de maneira a dar-lhe maior representatividade. A opção mais adequada é a que cria seis novos membros permanentes e mais três eleitos, com mandato de dois anos. A aritmética de 1945 não é a mesma de 2007. Existe distorção quando a Europa está representada por três membros permanentes, em cinco, e outras regiões continuam ignoradas. O privilégio do veto, cuja eliminação é politicamente inviável, deve ter seu uso disciplinado e restringido.

O segundo refere-se ao processo decisório, do qual se pede transparência e maior divulgação, não apenas em relação aos E-10, mas também aos demais Estados-membros. Requer-se rigor na discricionariedade do uso do artigo 39 para a qualificação de situações



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de crise, melhor controle na aplicação das medidas previstas no Capítulo VII e a plenitude do recurso às faculdades do Capítulo VI.

Observam-se dois fenômenos: de um lado, o ativismo no uso do Capítulo VII, e de outro, a seletividade na qualificação de situações de ameaças à paz, nesse mesmo capítulo, ao excluir-se qualquer situação em que esteja envolvido um dos P-5. Essa seletividade resulta das exigências do poder, e não favorece o Conselho.

O terceiro ponto diz respeito à necessidade de revigorar os demais órgãos, a Assembléia Geral e o ECOSOC, sobretudo. Muitas das incursões do Conselho de Segurança na área de competência alheia explicam-se pela debilidade dos demais, como mencionado.

Há idéias e meios de controlar e conter os excessos do Conselho de Segurança. Procurei examinar alguns, a atuação interna, especialmente, por parte dos E-10, a Corte Internacional de Justiça, a Assembléia Geral. Não é o caso de repeti-los. Mas – e temos o quarto ponto – convém recordar a possibilidade de resistência dos Estados-membros a resoluções, mesmo dentro do Capítulo VII, que excedam as atribuições do Conselho.

A reforma da Carta, da qual muito se fala e que nunca se faz, constitui a maneira hábil de atualizá-la. É possível, entretanto, algum progresso que reconheça respostas novas para circunstâncias novas com a aceitação de mudanças pela manifestação dos Estados-membros em seu conjunto. O inadmissível é que alguns poucos decidam pelos muitos, e que destes muitos se requeira nova renúncia, pela omissão e pelo silêncio.



O sistema internacional padece da tensão permanente entre as exigências do poder e as ponderações do direito. As primeiras prevalecem.

A opinião geral admite que não existem condições políticas para a reforma da Carta. Sequer para corrigir evidentes anacronismos. (Ainda se fala em Estados inimigos, por exemplo).

O próprio Conselho de Segurança trabalha com regimento provisório, ao não conseguir consenso para votar normas definitivas.

Também a opinião geral reconhece a necessidade de atualizar os órgãos das Nações Unidas, para trazê-los às realidades contemporâneas. Na falta de um texto vinculante negociado, pode-se recorrer a expedientes que, fundamentados na Carta, venham a corrigir situações.

Já mencionei a res. 377 (v), um precedente importante. O Conselho de Segurança tem a “principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”. Principal, não exclusiva. Foi assim que agiu a Assembléia Geral, no período da Guerra Fria, em situações graves: Coréia, 1951; Suez, 1956; Hungria, 1956; Líbano, 1958; Congo, 1960; conflito indo-paquistânês, 1971. Na década de 80, voltou a empregar o mecanismo da 377: resoluções sobre Afeganistão, janeiro de 1980; Golan, janeiro de 1982; ataque aéreo dos Estados Unidos sobre Trípoli, novembro de 1986.

Embora a res. 377 (v) tenha sofrido fortes críticas por sua “inconstitucionalidade”, há suficientes razões políticas, e o seu uso repetido, para justificá-la. Se foi possível criar tal mecanismo para suprir carências na atuação do Conselho de Segurança, não estará fora de



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

propósito o pensamento de que também é viável criar mecanismos que contenham o ativismo do mesmo Conselho.

Em 2003, o Secretário-Geral reuniu um grupo de 16 especialistas para examinar ameaças e desafios, contemporâneos e no futuro próximo, enfrentados pela comunidade internacional e as conseqüentes e necessárias modificações na Carta da ONU e na atuação dos órgãos das Nações Unidas.

Fizeram-se 101 recomendações no relatório ao Secretário-Geral, que; por sua vez; recolheu muitas delas no seu documento para a Assembléia Geral.

As propostas orientam-se pelo restabelecimento do equilíbrio entre os diferentes órgãos da ONU, em proveito de uma organização mais eficaz. Constituem uma carta de navegação que, se respeitada, evitará ao barco o dissabor de encalhar.

Quanto ao Conselho de Segurança, é relevante notar que se o Grupo dos 16 levou em conta a necessidade de sua reforma para aumentar-lhe a eficiência e a credibilidade, oferece sugestões para maior transparência do processo decisório do Conselho e melhor divulgação de suas deliberações.

Também fala da revisão da composição do Conselho; que considera uma necessidade. Apresenta duas opções, por não haver consenso na matéria: uma com previsão de mais seis membros permanentes, sem veto; outra sem previsão de aumento do número de membros permanentes. Ambas propõem novos lugares não-permanentes e, no total, um acréscimo de 9 membros. Os critérios para eleição levariam em conta não apenas a



distribuição geográfica equitativa, mas também; e em primeiro lugar, como previsto no art. 23, a habilidade de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização.

Reconhece que não há condições práticas para rever o privilégio do veto, embora admita seu caráter obsoleto, incompatível com uma época conscientemente democrática. Em consequência, insta a que seu uso seja limitado a questões em que interesses vitais estejam em jogo.

Não é a primeira vez em que se fala de reforma (existe; há décadas; uma comissão para a revisão da Carta, sem conclusão). Por quanto tempo ainda se reiterarão críticas e se constatarão decisões abusivas do Conselho de Segurança, sem consequências práticas?

Afirma David. M. Malon em (*“The UN Security Council from the Cold War o the 21st. Century”, London, 2004*): *“In the Council the powerful impose what they can, the weak endure what they must”*.

Por quanto tempo ainda?

E Serge Sur (*Conclusions Générales, Colloque de Rennes, 1994*).

“Le Conseil de sécurité est um organe international, mais c’est aussi la réunion des cinq membres permanents, les “P-5”, éventuellement des trois membres permanents, les “P-3”, et pourquoi pas, dans certaines circonstances, le “P-1”, autre nom des Etats-Unis”.

Por quanto tempo ainda ?



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

CONSULTAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDON, William; DUVERGER, Emmanuelle – *La Court Pénale Internationale*. Paris, Editions du Seuil, 2000

BRICHAMBAUT, Marc Perrin de/ DOBELLE, Jean –François/
D’HAUSSY, Marie-Reine – *Leçons de droit international public*, Paris, Dalloz, 2002

BROWNLIE, Ian – *Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1980

CARREAU Dominique – *Droit international*, Paris, 4e Éditions, A.Pedone, 1994

COLLOQUE DE RENNES – *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Edition A.Pedone, 1995

COT, Jean-Pierre/ PELLET, Alain – *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 2e édition, Paris, Economica, 1991

DAILLIER, Patrick/ PELLET, Alain/ Guyen, Quoc Dinh – *Droit International Public*, 7e edition, Paris, Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002

DENIS, Catherine – *Le pouvoir normative du Conseil de sécurité des Nations Unies: portée et limites*. Bruxelles, Editions Bruylant, Editions de l’Université de Bruxelles, 2004

DUPUY, Pierre-Marie – *Les grands texts de droit international public*, 3e édition, Paris, Dalloz, 2002

DUPUY, Pierre-Marie – *Droit international public*, 3e edition, Paris, Dalloz, 1995

FENTON, Neil - *Understanding the UN Security Council: Coercion or Consent*, Aldershot, Ashgate, 2004



FLEURENCE, Olivier – *La réforme du Conseil de sécurité*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2000

KELSEN, Hans – *The law of the United Nations. A critical analysis of its fundamental problems*, London, Stevens and Sons Limited, 1950

KERBRAT, Yann – *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1995.

LAMAZIÈRE, Georges – *Ordem, Hegemonia e Transgressão*, Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998

LÓPEZ-JACOISTE DIAZ, Eugenia – *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, Madrid, Universidad de Navarra, Civitas, 2003

MACHADO, Maira Rocha – *Internacionalização do direito penal*, São Paulo, Editora 34Edusp, Fundação Getúlio Vargas, 2004.

MALONE, David M. (ed) – *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, London, Lynne Rienner Publishers Inc., 2004

PATRIOTA, Antonio de Aguiar – *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo, A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*, Brasília, Instituto Rio-Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998

SOARES, Guido Fernando Silva – *Curso de Direito Internacional Público*, 2ª edição, São Paulo, Editora Atlas S.A., 2004

SUR, Serge – *Le Conseil de sécurité: blocage, renouveau et avenir*, in *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n° 109, Paris, Seuil, 2004

TEIXEIRA, Pascal – *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*, Geneva, Unidir, 2003.





O Conselho de Segurança das Nações Unidas Evolução Recente e Perspectivas de Reforma

Carlos Sérgio S. Duarte*

I - INTRODUÇÃO

Em outubro de 2006, em discurso que proferiu por ocasião da celebração do 61º aniversário da ONU, o Ministro Celso Amorim fez uma reflexão sobre o papel da Organização nas últimas seis décadas: propôs que pensássemos um mundo sem as Nações Unidas¹. Teria avançado o processo de descolonização? Teria sido possível dismantelar o *apartheid*? Teriam sido superados certos conflitos que assolaram países ao emergirem do regime colonial, como Angola, por exemplo? Até que ponto teria sido possível progredir com relação à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, à promoção da igualdade de gênero, ao combate à discriminação? Como estaria o Haiti sem a ONU?

A resposta a essas perguntas resulta evidente: sem a ONU, o encaminhamento de soluções para esses e outros problemas teria sido ainda mais difícil. Embora em certos conflitos e situações a Organização não tenha sido bem sucedida, e tenha sido, mesmo, incapaz de agir, o balanço seguramente é positivo. Não há dúvida de que a ONU muito

*Diretor do Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

¹ Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores ao abrir o Seminário “As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um novo cenário internacional”. Brasília, 24 de outubro de 2007 (http://www.unodc.org/pdf/brazil/Disc_CelsoAmorim.doc).



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

contribuiu para encaminhar ou conter conflitos internacionais e continua prestando serviços de extraordinário valor à manutenção da paz. Em sua ação, em diversos planos, ajudou a levar adiante esforços em prol do desarmamento, da não-proliferação de armas de destruição em massa, dos direitos humanos e da proteção ao meio ambiente, entre outras áreas de atuação. Se hoje existe maior consciência desses assuntos e cooperação internacional em seu tratamento, muito se deve a ações levadas a cabo pela Organização ou por seu intermédio.

II – ASSEMBLÉIA GERAL E CONSELHO DE SEGURANÇA - CARACTERÍSTICAS

Para impulsionar a realização de seus princípios e propósitos, a ONU conta com diversos órgãos principais de composição inter-governamental, entre os quais a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança. A composição de ambos é reveladora da combinação de idealismo e realismo que orientou o estabelecimento da nova Organização, concebida ainda durante a II Guerra Mundial e sob a memória viva do fracasso de sua antecessora histórica, a Liga das Nações². A Assembléia Geral, onde todos os Estados-membros estão representados, e cada qual tem um voto, dá expressão concreta, no plano internacional, às idéias de democracia e de igualdade soberana dos Estados, ao passo que o Conselho de Segurança reflete mais diretamente a realidade de poder do mundo de 1945, ao incorporar os grandes vencedores da Guerra como membros permanentes com direito a veto. A aplicação do conceito de segurança coletiva, pelo Conselho de Segurança, fica, portanto, invariavelmente sujeita à anuência dos seus membros permanentes. Ademais, enquanto as resoluções da Assembléia

² Azambuja, Marcos. *As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva*. In: Revista Estudos Avançados, volume 9, número 25, São Paulo, set./dez. 1995, p. 139.



Geral têm caráter recomendatório, as do Conselho de Segurança, adotadas em função de ameaças à paz, ou no intuito de restaurá-la, são de aplicação compulsória.

Outras disposições da Carta da ONU, se comparadas às da Liga, também poderiam ser vistas pelo ângulo de um maior realismo político. Esse é o caso, por exemplo, de medidas de desarmamento, campo no qual a nova Organização prevê obrigações menos ambiciosas do que aquelas constantes do Pacto da Liga, especialmente se comparadas ao parágrafo 1 do Artigo 8 do Pacto, relativo à *redução* de armamentos, e ao parágrafo 5 do mesmo Artigo, que estabelecia o *intercâmbio de informações* a respeito de programas e indústrias militares. Sobre esse tema, a Carta da ONU refere-se ao estabelecimento de um sistema de *regulamentação* de armamentos, cuja elaboração caberia ao Conselho de Segurança, o que, no entanto, nunca chegou a ocorrer. Na prática, medidas de desarmamento somente foram determinadas pelo Conselho de Segurança em relação a situações específicas, como no caso do Iraque, após a primeira guerra do Golfo. A Assembléia Geral tem sido o órgão da ONU a deliberar extensamente sobre o desarmamento, tema que também é objeto de tratados específicos.

A experiência da Liga terá inspirado os fundadores da ONU a assegurar-se de que todas as grandes potências, em particular os Estados Unidos, dela participariam. O reconhecimento de um papel diferenciado para tais potências na Organização, consubstanciado no seu *status* especial no Conselho de Segurança, constituiu elemento essencial para garantir tal participação, assim como o engajamento dos Estados Unidos como principal articulador da Conferência de São Francisco e posteriormente como país-sede da nova Organização.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO DE SEGURANÇA – EVOLUÇÃO

O funcionamento do sistema de segurança coletiva instituído pela ONU foi, por várias décadas, marcado pela rivalidade global e pela Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, o que, de início, levou a uma virtual paralisação do Conselho de Segurança pelo uso do veto, sobretudo pela União Soviética. O órgão foi também mantido à margem de diversos conflitos, especialmente aqueles nos quais os membros permanentes, em particular as superpotências, se encontravam mais diretamente envolvidos, como as crises de Berlim, Guerra Fria (1961), de Cuba (1962) e a guerra do Vietnã (1965-75), todas tratadas inteiramente fora do âmbito das Nações Unidas. Exceção importante foi a Guerra da Coreia (1950-53), embora, nesse caso, a decisão tomada pelo Conselho de Segurança de enviar tropas das Nações Unidas somente tenha sido possível em razão de a União Soviética haver temporariamente abandonado o órgão, em protesto pela ocupação do assento chinês por representantes do governo de Taiwan.

A incapacidade de ação em muitos dos conflitos durante a Guerra Fria não desacreditou, contudo, o Conselho de Segurança. Tampouco a noção de segurança coletiva foi considerada superada ou obsoleta. Crises como a do Congo (1960) e do Oriente Médio (1967 e 1973), entre outras, não deixaram de ser objeto da atuação do Conselho de Segurança, apesar de sua inserção na lógica da Guerra Fria. Embora sofresse com essas limitações, o Conselho de Segurança encontrou legitimação e foi estabelecendo, ao longo das linhas de menor resistência, um expressivo corpo de doutrina e procedimentos no decorrer dos anos³.

³ Azambuja, Marcos. *As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva*. In: Revista Estudos Avançados, volume 9, número 25, São Paulo, set./dez. 1995, p. 140.



Foi devido às dificuldades de ação do Conselho de Segurança nesse período que os Estados Unidos e outros países ocidentais promoveram a iniciativa que resultou, em 1950, na aprovação da resolução 377 pela Assembléia Geral. Conhecida como *Uniting for Peace*, a resolução tinha por objetivo contornar a obstrução representada pelo veto soviético no Conselho de Segurança mediante a transferência, nessas circunstâncias, de suas responsabilidades e atribuições para a Assembléia Geral.

Se, naquele momento, os países ocidentais ainda contavam com significativas maiorias na Assembléia Geral, a partir dos anos 60 essa vantagem se dissiparia, em decorrência do contínuo ingresso na Organização de países em desenvolvimento, africanos e asiáticos, recém independentes. Com padrões de votação crescentemente desfavoráveis aos países ocidentais, na Assembléia Geral, e a ameaça do veto no Conselho de Segurança, a Organização se tornaria, em grande medida, uma caixa de ressonância das reivindicações dos países em desenvolvimento, organizados, no plano político, no Movimento Não-Alinhado, e no plano econômico e social, no Grupo dos 77, muitas vezes com o apoio dos países do bloco socialista.

Somente a partir de 1989, com o colapso da União Soviética, a queda do Muro de Berlim e a derrocada dos regimes comunistas do Leste europeu, ocorrem mudanças que alteram fundamentalmente as relações entre as grandes potências, com reflexo direto no funcionamento do Conselho de Segurança, no qual torna-se mais fácil o entendimento entre os membros permanentes. Embora alguns casos possam ter antecipado essa nova fase, como as questões do Afeganistão e do conflito entre o Irã-Iraque, no final dos anos 80⁴, a mudança torna-se evidente

⁴ Fujita, Edmundo Sussumu. *O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma década de transição: 1985-1995)*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 2, dezembro de 1996.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

no início dos anos 90, com medidas tais como a ação coletiva para desalojar o Iraque do Kuwait e a resolução dos conflitos da África Austral: a independência da Namíbia, a retirada das forças cubanas e sul-africanas de Angola e o fim do regime do *apartheid* da África do Sul. Esse “triplo desenlace” na África foi possível não apenas graças ao clima político propiciado pelo degelo nas relações Leste-Oeste, mas também pelo papel de mediação das Nações Unidas entre as partes envolvidas⁵.

Tais desenvolvimentos pareciam prenunciar um novo começo para a efetiva aplicação da segurança coletiva e para o multilateralismo em geral. As resoluções 678 (1990) e 687 (1991), relativas ao primeiro conflito do Golfo, estabeleceram importantes marcos na prática do Conselho de Segurança. No caso da Resolução 678, foi autorizado, pela primeira vez, com a participação dos cinco membros permanentes, o emprego de força militar contra um país em nome da segurança coletiva. Foi autorizado o recurso a “todos os meios necessários” para a implementação da resolução 660, que exigia a retirada do Iraque do território invadido. A resolução 687 (1991), por sua vez, estabeleceu um sistema abrangente e sem precedentes de sanções impostas por um organismo internacional a um Estado-Membro. Depois de quase quarenta anos, o Conselho de Segurança parecia finalmente adquirir capacidade plena de exercer suas funções em matéria de segurança coletiva tal como originalmente concebida por seus idealizadores.

Atendendo a pedido formulado durante reunião de cúpula do Conselho de Segurança realizada em janeiro de 1992, o então recém-

⁵ Guimarães, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Ed. UFRGS/Contraponto. Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2002, p. 109.



nomeado Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali apresentou estudo sobre o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança nessa proclamada nova era das relações internacionais. No documento, intitulado “Uma Agenda para a Paz”, o Secretário-Geral delineou ambiciosas modalidades de atuação das Nações Unidas nos conflitos atuais e potenciais ao redor do globo⁶. Cresciam as perspectivas para ações do Conselho de Segurança tanto na resolução de conflitos quanto em outras áreas, como o apoio à realização de eleições livres e a consolidação de instituições democráticas.

O significativo aumento da atividade do Conselho de Segurança a partir da década de 90 é bem ilustrada pelos seguintes dados: entre 1945 e 1989 (44 anos), o órgão aprovou 646 resoluções e estabeleceu 18 operações de manutenção da paz. De 1990 até 2006 (16 anos), foram aprovadas 1.092 resoluções e estabelecidas 43 operações de paz. Essa maior desenvoltura reflete-se também no fato de que de 1946 a 1989 o veto foi utilizado 277 vezes (124 pela União Soviética, 80 pelos Estados Unidos, 33 pelo Reino Unido, 22 pela China e 18 pela França), ao passo que entre 1990 e 2007 o foi apenas 22 vezes (15 pelos Estados Unidos, 4 pela Rússia e 3 pela China). Esses dados tornam claro como o uso freqüente do veto de fato obstruiu, por muitos anos, a ação do Conselho de Segurança, inclusive sobre conflitos cuja origem não guarda relação direta com a Guerra Fria, tais como a situação no Oriente Médio e na África Austral. A esse respeito, vale ter presente que até 1989 a questão da Namíbia foi objeto de 22 vetos, a situação na África do Sul, 15, e a situação no Oriente Médio, 42. Desde então, o veto foi usado nas questões de Chipre (pela Federação Russa), Bósnia (pela Federação Russa e Estados

⁶ Patriota, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. FUNAG, Brasília, 1998, p. 55.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Unidos), Myanmar (por Rússia e China), Macedônia (pela China), Guatemala (pela China), Panamá (pelos Estados Unidos) e Oriente Médio (pelos Estados Unidos).⁷

A partir do início dos anos 90, o Conselho de Segurança também passou a ampliar progressivamente o escopo de sua agenda e a tratar de questões até então circunscritas a outros órgãos e instâncias internacionais. Baena Soares, em texto de 2005⁸, identifica seis categorias de temas cujo tratamento pelo Conselho de Segurança corresponderia a uma extrapolação de suas competências. A primeira delas é a criação de tribunais penais *ad hoc* nos casos da ex-Iugoslávia, (resolução 808 (1993)) e de Ruanda (resolução 955 (1994)), assim como a tentativa de imposição de limitações à jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre nacionais de Estados não-partes do Estatuto de Roma e participantes de operações autorizadas ou executadas pelas Nações Unidas (resoluções 1422 (2002) e 1487 (2003)). No caso dos tribunais *ad hoc*, o Conselho de Segurança estaria criando e exercendo uma jurisdição penal internacional. Já as limitações introduzidas ao funcionamento do TPI alterariam os termos das obrigações contraídas pelos Estados-partes do Estatuto de Roma. A segunda categoria é formada pelas resoluções 731 (1992) e 748 (1992), pela quais o Conselho de Segurança solicitou à Líbia a entrega de nacionais suspeitos de envolvimento em atos terroristas que resultaram na destruição de aeronaves comerciais e na morte de seus tripulantes e passageiros (vôo Pan American sobre Lockerbie, Escócia, e vôo UTA sobre o território do Níger). A determinação do Conselho de Segurança de entrega dos suspeitos correspondia, na prática,

⁷ Fonte: *Global Policy Forum* (<http://globalpolicy.org/security/data/index.htm>). Tabela “Use of the Veto: 1945-2007”.

⁸ Baena Soares, João Clemente. *Conselho de Segurança: competência, controle, contenção*. Texto preparado para palestra organizada pela FUNAG/IPRI em 2005.



ao estabelecimento de uma obrigação de extraditar, o que conflitava com as obrigações jurídicas contraídas pela Líbia como parte da Convenção de Montreal sobre segurança aérea, de 1971, e sua decisão de investigar o crime com vistas a instaurar processo.

A terceira categoria diz respeito às resoluções 1368 (2001) e 1373 (2001), ambas adotadas após os atentados de 11 de setembro de 2001, pelas quais o Conselho de Segurança autoriza o Estado vitimado a tomar, em legítima defesa, medidas não claramente especificadas em seu escopo e duração, e estabelece obrigações jurídicas internas a serem adotadas por todos os Estados-membros no combate ao terrorismo. Trata-se, aqui, tanto da falta de parâmetros definidos para a ação de resposta autorizada quanto da imposição de medidas legislativas internas.

Na quarta categoria inscrevem-se algumas das disposições da resolução 687 (1991), que fixou os termos do cessar fogo, após o primeiro conflito do Golfo, e impôs ao Iraque diversas obrigações, entre as quais aceitar nova demarcação de fronteiras, determinada pelo Conselho de Segurança, e estabelecer fundo de compensação para o pagamento de prejuízos causados pela invasão do Kuwait.

A quinta categoria é formada pela resolução 1540 (2004), que pretende reforçar o controle e os procedimentos internos dos Estados com vistas a evitar a proliferação de armas de destruição em massa, o que exige a adoção de medidas legislativas internas específicas e seu monitoramento por comitê criado para esse fim.

A categoria final compõe-se das chamadas resoluções “temáticas”, pelas quais o Conselho de Segurança vem tratando de questões



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

normalmente afetas aos campos econômico, social e humanitário, tais como a proteção de mulheres e crianças em conflitos, e até mesmo os efeitos do HIV/AIDS no mundo, e em particular, na África.

Essa breve enumeração mostra não apenas a abrangência dos temas hoje objeto de consideração pelo Conselho de Segurança, mas também a apropriação de competências que se vem operando em decorrência dessa prática. O ponto principal é que Assembleia Geral, ECOSOC, tratados internacionais de desarmamento, não-proliferação e cooperação judicial, assim como a própria legislação interna dos Estados vêm sofrendo a sobreposição, para não dizer a invasão (o chamado “encroachment”), da ação legiferante do Conselho. Diante dessa tendência, uma forma de mitigar seus efeitos é o fortalecimento dos órgãos mais afetados, em especial a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social. Esforços nesse sentido vêm sendo empreendidos, porém os resultados até agora alcançados não podem ser considerados suficientes para compensar a intensificação das ações do Conselho de Segurança nas áreas indicadas.

Apesar das dúvidas quanto à propriedade da ação do Conselho de Segurança em áreas como aquelas apontadas acima, e a ocorrência de graves insucessos em algumas operações de paz na década de 90, como as da Somália, Bósnia e Ruanda, o órgão continua a ser aquele que desperta maior interesse entre os Estados-membros da Organização. O ingresso como membro não-permanente é cada vez mais competitivo, como atestam as freqüentes disputas por voto e o lançamento de candidaturas a membro não-permanente com crescente antecipação⁹.

⁹ Já foram lançadas as candidaturas de Omã e do Iraque para membros não-permanentes do Conselho de Segurança, em eleições que ocorrerão nos anos 2028 e 2029, respectivamente.



IV – ATUAÇÃO DO BRASIL

Se, por um lado, a evolução do sistema internacional desde a fundação das Nações Unidas tem confirmado o papel do Conselho de Segurança como órgão indispensável na aplicação do conceito de segurança coletiva no mundo atual, por outro, esse mesmo sistema possui hoje características marcadamente distintas. Embora os cinco membros permanentes tenham mantido ou ampliado seus recursos de poder, é inegável a crescente presença e influência de outros países na cena internacional. Dentre esses novos atores despontam países em desenvolvimento, sobretudo aqueles cujo peso específico político e econômico e cuja visão própria dos problemas internacionais conferem-lhes papel diferenciado no plano regional e global. Essas novas realidades que caracterizam o quadro internacional contemporâneo impõem uma renovação no Conselho de Segurança¹⁰. A esse respeito, o Brasil tem desempenhado papel central, em articulação com outros países igualmente interessados numa reforma que resulte em um Conselho de Segurança de composição ampliada mais representativa, transparente, eficaz e legítima no desempenho de suas responsabilidades de manutenção da paz e da segurança internacionais.

Vale recordar que os países em desenvolvimento foram, em grande medida, responsáveis pela única ampliação até hoje realizada no Conselho de Segurança, em 1965, quando foram criados quatro novos assentos não-permanentes, passando o total de membros de 11 para 15. Essa expansão procurava refletir o progressivo aumento de membros da

¹⁰ Bustani, José Maurício & Soutello Alves, Lauro Eduardo. *A Reforma das Nações Unidas: falsos dilemas e parcerias possíveis*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 2, dezembro de 1996, p. 2.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

ONU, de 51, em 1945, para 117, vinte anos depois, como resultado do processo de descolonização, especialmente na África e na Ásia. Para manter a proporção original entre os membros da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança, este teria de contar hoje com cerca de 40 membros.

A atualização que hoje se faz necessária vai, no entanto, além de uma ampliação numérica e apenas na categoria não-permanente. A fim de realmente dotar o Conselho de Segurança de mais representatividade, transparência, eficácia e legitimidade, é preciso ampliar também a categoria permanente e nela incluir países em desenvolvimento. A proposta de ampliação nas duas categorias de membros, com inclusão de novos países em desenvolvimento em ambas, conta com amplo apoio entre os membros da Organização, e é nessa linha que o Brasil tem trabalhado, em articulação com parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento.

O Brasil sempre foi um ator consistente na cena internacional, assim como um participante engajado nas instâncias multilaterais e interessado em contribuir para seu funcionamento equilibrado. Antes do fim da II Guerra Mundial, durante as discussões entre Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética sobre o estabelecimento da nova Organização, o Brasil foi cogitado pelo então Secretário de Estado norte-americano, Cordell Hull, e outros altos funcionários do Governo dos EUA, para integrar o Conselho de Segurança como membro permanente. A idéia teve o apoio do próprio Presidente Franklin Roosevelt, porém não foi adiante, sobretudo em razão da oposição soviética e das decisões de admitir França e China naquela categoria¹¹.

¹¹ Pereira e Oliveira Filho, Arthur. *O Brasil e o Conselho de Segurança: revelações vinte anos depois*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 5, setembro de 1998, p. 10.



O Brasil, que junto com o Japão, é o país que mais exerceu mandatos não-permanentes – nove – no Conselho de Segurança, sempre desempenhou papel construtivo no órgão, pautando sua atuação pela defesa do direito internacional, o respeito à Carta da ONU e a busca de soluções negociadas¹². Desde 1956, quando integrou a primeira operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança, em Suez, já participou de mais de 30 operações de paz, contribuindo com cerca de 17 mil homens. Atualmente, integra 8 das 17 missões de paz em curso. Desde junho de 2004, detém o comando militar da Missão de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), de que participa com 1200 homens de uma força de 7000 – o maior contingente brasileiro atualmente a serviço das Nações Unidas. Além do Haiti, o Brasil também está presente nas missões ou operações das Nações Unidas em Côte d'Ivoire, no Kosovo, na Libéria, no Sudão, na missão para Etiópia e Eritreia, no Nepal e no Timor-Leste¹³.

No caso da MINUSTAH, o Brasil tem prestado importante assistência ao Haiti, país com o qual compartilha herança africana e mantém afinidades culturais. Acompanhado de países da região, o Brasil vem buscando desenvolver uma ação coordenada. Há uma dimensão nova e interessante no tratamento dessa questão, que é o reencontro entre o Haiti e a América Latina. Outro aspecto novo é o caráter integrado da missão de paz no Haiti. As iniciativas anteriores de assistência àquele país tendiam a se concentrar excessivamente na vertente da segurança, e, uma vez vencida a etapa da estabilização, deixaram o País

¹² Amorim, Celso Luís Nunes. *Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria*. In: *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. Coordenação de Gilberto Dupas e Túlio Vigevani. Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1999, p. 93.

¹³ Dados do sítio do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO), atualizados em 30 de setembro de 2007 (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>).



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

às voltas com os mesmos problemas que haviam gerado a crise. Desta vez, o Brasil tem buscado um caminho diferente, pois tem insistido em uma missão que associe os esforços na área de segurança a ações para o fortalecimento do Estado haitiano e para a recuperação econômica e social do País. Esse ponto de vista é consistente com a defesa, pelo Brasil, da necessidade de se dar tratamento equilibrado às vertentes de segurança e de desenvolvimento para uma efetiva recuperação de países que sofrem conflitos. Essa visão é hoje consubstanciada na Comissão de Consolidação da Paz, órgão criado em 2005 e que responde às reivindicações a esse respeito expressadas pelo Brasil e outros países desde o início da década de 90.

V – REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA – EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

O tema da ampliação do Conselho de Segurança retornou à pauta de discussões na Assembléia Geral nos anos 90, impulsionado, em parte, naquela ocasião, pelo próprio interesse dos Estados Unidos de promover a inclusão de Alemanha e Japão como membros permanentes, em contrapartida a seu maior compromisso financeiro para com a Organização, cujos gastos no campo da manutenção da paz haviam crescido significativamente. Os debates sobre o assunto, no âmbito de grupo de trabalho criado para examinar o tema, levaram a que, em 1997, o então Presidente da AGNU, o Embaixador malásio Razali Ismail, apresentasse proposta de ampliação que contemplava novos membros permanentes, sem veto, para África, Ásia, América Latina e Europa Ocidental, a serem eleitos pela Assembléia Geral, além de novos membros não-permanentes. A insistência dos Estados Unidos de que o Conselho de Segurança ampliado não ultrapassasse 20 ou 21 membros (posição que continua mantendo) acabou por inviabilizar a proposta.



A crise que resultou na invasão do Iraque, em 2003, e suas repercussões – inclusive o afastamento entre os Estados Unidos e alguns de seus aliados europeus – abriram novo espaço político para a consideração do tema da ampliação do Conselho de Segurança. A questão inseriu-se no contexto de outras reformas contempladas para a Organização, no bojo da revisão da implementação das “metas de desenvolvimento do milênio”, que coincidiria com o sexagésimo aniversário da Organização, em 2005. Em setembro de 2004, o Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão (o “G-4”) uniram esforços na promoção de reforma que contemplasse a ampliação das categorias de membros permanentes e não-permanentes, com a inclusão de países em desenvolvimento em ambas. Em mobilização sem precedentes nessa área, o grupo elaborou proposta de ampliação para um total de 25 membros, posteriormente co-patrocinada por outros 28 países (entre os quais um membro permanente: a França), inspirada na de Razali, porém incorporando também elementos de uma das sugestões de ampliação feitas por painel de alto nível convocado no ano anterior pelo então Secretário-Geral, Kofi Annan. A questão da extensão do veto aos novos membros permanentes ficaria para ser resolvida em conferência, quinze anos após a ampliação.

Paralelamente a esses desenvolvimentos, os países-membros da União Africana também apresentaram proposta, baseada em posição comum acordada em fevereiro de 2005, na Suazilândia (o “consenso de Ezulwini”), a qual previa um Conselho ampliado para 26 membros, sendo que seis novos permanentes (dois para a África, dois para a Ásia, um para a América Latina e um para a Europa Ocidental), porém com direito a veto. Apesar de esforço de conciliação das duas propostas, realizado em encontro dos Ministros das Relações Exteriores do G-4



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

com seus homólogos africanos, em Londres (o “acordo de Londres”), reunião de cúpula extraordinária da União Africana manteve inalteradas suas reivindicações quanto ao veto. A ausência de um entendimento com a União Africana tornou demasiadamente incerto o número de votos africanos com que contaria a proposta do G-4. Levando em conta que a obtenção de um certo número de tais votos afigurava-se essencial para perfazer o mínimo de 2/3, ou 128 votos necessários à aprovação da resolução, esta não foi, conseqüentemente, apresentada para decisão na Assembléia Geral.

Desde então, a questão da ampliação do Conselho de Segurança tem sido discutida pela Assembléia Geral, porém não foi, até agora, possível recuperar a visibilidade e o impulso que o assunto ganhara em 2005. Em 2007, a Presidente da 61^a sessão da Assembléia Geral designou “Facilitadores” para conduzir consultas sobre a questão, cujo resultado, consolidado em dois relatórios, aponta para a possibilidade de ser considerada solução transitória como meio de viabilizar, assim que possível, uma decisão sobre o assunto. A questão poderá ser objeto de negociações intergovernamentais na atual sessão da Assembléia Geral, modalidade de ação prevista no relatório final elaborado pela Presidente da sessão anterior.

Apesar da dificuldade de se obter avanços nesse tema de extraordinária complexidade e sensibilidade, alguns desenvolvimentos recentes apontam para uma retomada das discussões, havendo uma real possibilidade de passar a negociações na presente sessão da Assembléia Geral. O quadro parlamentar também poderá sofrer evolução, em função de um maior engajamento de países em desenvolvimento, incluindo africanos, em favor de que o assunto seja



de fato encaminhado para negociações. Essa posição, que parece denotar um certo cansaço, com a prolongada falta de decisão sobre o tema (já se passaram mais de treze anos desde o estabelecimento de grupo de trabalho *ad hoc* pela Assembléia Geral), foi renunciada em setembro último por meio de projeto de resolução (L.69) co-patrocinado, entre outros países em desenvolvimento, por pelo Brasil, a Índia e a África do Sul. Embora não tenha sido levado a voto, o projeto provocou debates que revelaram haver apoio significativo a que o tema entre em fase negociadora na presente sessão da Assembléia Geral, com vistas a uma decisão a respeito.

VI – ONU: ÓRGÃO INDISPENSÁVEL, REFORMA NECESSÁRIA

Num mundo cada vez mais complexo e interdependente, a ONU continua a sobressair como órgão indispensável na resolução de conflitos, no encaminhamento de crises e na promoção do desenvolvimento. Se, ao imaginar um mundo sem a ONU, invariavelmente nos vêm à mente mais conflitos e injustiças, não podemos também deixar de querer aperfeiçoar a Organização como instrumento insubstituível para melhor atingir os objetivos de sua Carta. Para tanto, a atualização de seus órgãos principais, em particular do Conselho de Segurança, continua a se fazer sentir como necessidade urgente. Sua melhor adaptação às realidades internacionais contemporâneas permitirá uma resposta mais eficaz, porquanto mais representativa e legítima, aos desafios que se lhe antepõem. Permanecem, portanto, não apenas válidas, como plenamente atuais, as palavras do ex-Secretário-Geral Kofi Annan, de que a reforma das Nações Unidas não estará completa enquanto o Conselho de Segurança não for reformado.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Celso Luís Nunes. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria. In: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. Coordenação de Gilberto Dupas e Túlio Vigevani. Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1999.

AZAMBUJA, Marcos. *As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva*. In: Revista Estudos Avançados, volume 9, número 25, São Paulo, set./dez. 1995.

BAENA SOARES, João Clemente. *Conselho de Segurança: competência, controle, contenção*. Texto preparado para palestra organizada pela FUNAG/IPRI em 2005.

BUSTANI, José Maurício & SOUTELLO ALVES, Lauro Eduardo. *A Reforma das Nações Unidas: falsos dilemas e parcerias possíveis*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 2, dezembro de 1996.

CASTRO, Thales, *Conselho de Segurança das Nações Unidas, unipolaridade, consensos e tendências*. Juruá Editora, Curitiba, 2007.

FUJITA, Edmundo Sussumu. *O Brasil e o Conselho de Segurança (Notas sobre uma década de transição: 1985-1995)*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 2, dezembro de 1996.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Ed. UFRGS/Contraponto. Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2002.

HERZ, Monica, e HOFFMANN, Andrea Ribeiro, *Organizações Internacionais, história e práticas*, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2004.

MARQUES, Eduardo Lorenzetti, *Os limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança da ONU*, Juruá Editora, Curitiba, 2005.



II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”



PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. FUNAG, Brasília, 1998.

PEREIRA E OLIVEIRA FILHO, Arthur. *O Brasil e o Conselho de Segurança: revelações vinte anos depois*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 5, setembro de 1998.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *As Nações Unidas, o Conselho de Segurança e a ordem mundial em formação*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 1, maio de 1996.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

PALESTRA





Geopolitics, Geo-Economics and Competitive Intelligence in Power Projection Strategies of the State in the 21st Century

Gyula Csurgai*



The current process of globalisation has been challenging the legitimacy of the “Westphalian” nation state. The intensification of different trans-national flows, increasing global interconnectedness combined with a rapid development of information and communication technologies, and the internationalisation of the economic systems have all considerably influenced international relations. Some political scientists and theorists of international relations rapidly concluded that these changes signalled the end of the nation state and predicted that globalisation would lead to a borderless world along with the end of geography and geopolitics. But the geopolitical and geo-economical map of the world is still shaped by factors of demography, geography, history, and cultural and national identity, among others. Also, competition for the control of strategic zones and natural resources has not lost its significance as recent political events have shown in Central Asia and the Middle East, for instance.

The geopolitics of the current world system has been shaped by two types of dynamics. A territorial one that refers, for instance, to the process of disintegration of multi-ethnic states, the geopolitical

* Academic Director, S.I.T. University Program in International Studies, Professor of Geopolitics at Geneva School of Diplomacy and International Centre for Geopolitical Studies, Geneva, Switzerland. Contact: csurgai@geopolitics.ch



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

dynamics of regions in the European Union, minority issues, and the competition of great powers for the control of different geostrategic zones, among others. The second type of dynamics is characterised by the “deterritorialisation” of politics. It refers to the influence of different kinds of trans-national networks, the impact of technology, financial flows, geo-economic strategies, and globalised media on contemporary international relations. The deterritorialisation of politics does not mean the end of the influence of geography on politics. The power centres influencing trans-national networks are located in geographic zones and influence the distribution of power in contemporary international relations, thus these centres have a direct impact on contemporary geopolitical configurations.

RETURN OF GEOPOLITICS

Since the beginning of the 1980s, the study of geopolitics has reappeared in the academic world and the media. Though the debate is far from over, arguments are growing about the discipline among academics, mainly, because of its uncertain role during the first part of the 20th century. The “new geopolitics” represented by the emergence of different geopolitical schools of thought in various countries, since the beginning of the 1980s, broke with the geographical determinism of the “old school” geopolitical thought, inspiring a renewal of the geopolitical approach.¹

¹ Without giving an exhaustive list on thinkers that contributed to the renewal of the geopolitical approach, the following persons can be mentioned : Yves Lacoste, Michel Foucher, François Thual, Aymeric Chauprade in France, Carlo Jean in Italy, David Crikemans, Thierry Kellner in Belgium, David Newman in Israel and Michael T. Klare in the United States.



Typical inquiries into contemporary international relations generally fail to take a sufficiently interdisciplinary approach in their analysis. Many prominent theories of international relations are based on mono-causality. These theories interpret political events according to a limited ideological filter: Marxists emphasized the importance of class struggle, and the liberals, the expansion of the free market economy, for instance. Different theories of international relations, such as realism, idealism, and functionalism, among others, have the common feature of constraining the interpretation of international relations to an oversimplified framework for analysis. In particular, followers of liberalism and Marxism have considered that most problems in society, including political rivalries, are consequences of economic rivalries, whether it is an issue of competition between businesses or contradictions between social classes. Marxists maintained that war between communist countries could not happen in spite of certain rivalries between communist countries. But war broke out, in 1978, between the Khmer Rouge of Cambodia and the Vietnamese communist regime for the control of a part of the Mekong delta. This war occurred mainly due to the rival territorial interests of two communist countries; consequently, it was a geopolitical conflict.² Also, it can be observed that, since the end of the Cold War, the ideological rivalry between communist and capitalist models of economics faded away and production levels, combined with economic growth, increased in many parts of the world, however, there are now more and more geopolitical conflicts and geo-economical tensions.³

² Yves Lacoste, "Préambule" in Dictionnaire de géopolitique, Flammarion, Paris, 1995. p.2.

³ Ibid



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

THE THREE DIMENSIONS OF GEOPOLITICS

The concept of geopolitics refers to three related, but distinct, dimensions. The first one refers to the exercise of geopolitics. States have practiced geopolitics to achieve strategic objectives throughout history. These geopolitical projects have often been considered vital for the security of a given state and have played an important role in its foreign policy. The Anglo-Saxon powers have always maintained that they had to influence the international power distribution in order to prevent the emergence of a major continental power, or an alliance of powers, that could dominate the landmass of Eurasia. To insure access to the warm seas and to influence the political evolution of neighbouring countries have been constant elements of Russian geopolitics.

The second dimension of the concept of geopolitics relates to the notion of geopolitical representations. As French geopolitician Yves Lacoste affirms, conflicting territorial claims are often related to the rivalry of representations of a given territory in the collective mentality of human groups.⁴ These geopolitical representations, which are connected to national myths, symbols, religion and a certain interpretation of history, have a huge impact on strategies for the control of a given territory, contested by two or more ethnic groups or national communities. These representations are often expressed in geopolitical discourses and can become important mobilising factors in a given socio-economic and political context. For instance, to understand the Kosovo question, one has to consider the rivalry of geopolitical representations of Serbs and Albanians, who are claiming the same territory.

⁴ Ibid. p.3.



The third dimension of the concept of geopolitics refers to a method of interdisciplinary analysis. This dimension integrates also the above mentioned two dimensions: geopolitical representations and the practice of geopolitics by state and non-state actors. Geopolitical reasoning takes into consideration the geographical dimension that should be considered, not only in its physical sense, but in terms of demographic, cultural and economic aspects as well. Furthermore, the external and internal factors related to the geopolitical situation in question need to be taken into account. These factors can be divided between constants and variables. Permanent factors refer to the geographic position and configuration of a given territory and to enduring elements of cultural identity such as language and religion. Variable factors are those that change on both the internal level (inside of state borders) and external levels (interstate and global level). These variable components refer to demography, socio-political structure, alliance configuration, strategic motivations, geo-economical interests, and technological factors, among others. An analysis of the interrelations of these factors necessitates an interdisciplinary approach that has to be carried out on the local, national, regional and global level. Also, historical factors have to be integrated into the analysis, as these factors play an important role in the comprehension of a given geopolitical situation. The roots of a territorial dispute or a border issue are very often to be found in the past. To sum up, the geopolitical method can be defined as an analysis of the interactions between socio-political situations and their territorial dimensions, taking into consideration the historic, geographic, strategic, political, identity, demographic and economic factors related to these situations, at both the internal and external levels of states.⁵

⁵ Gyula Csurgai, *La nation et ses territoires en Europe centrale Une approche géopolitique*, Peter Lang, Bern, 2005, p.19.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

CHANGING PERCEPTIONS ON POWER

The concept of power in international relations refers to the capacity of a political entity to influence another entity, or entities, to the desired direction of the former. Power is the capacity of an actor to impose its will on another actor, or actors, in the international arena. As geopolitics examines the power relations between different actors involved in a geopolitical situation, the different means of strategy, that actors can use to project power aiming to exercise influence, should be taken into consideration. The capacity of a nation to mobilise its different resources, to coordinate them in a strategic framework and the will to use these means to achieve objectives defines the power projection capacities of the state. Different means of strategy can be used to achieve the objectives of the state.

Considerations on the constituents of power have evolved considerably in the last decades. The traditional or classical perception on power referred mainly to the military force, territorial configuration, natural resources, economic capacity, demography, cohesion of a country (referring to socio-political integration and stability, ethnic division or co-existence), and quality of diplomacy.⁶ This is the kind of power that is most often used directly to impose the will of the state on another state, or states, in international politics, and is often referred to as hard power. The influence of globalisation combined with the impact of information and communication technologies on politics, the growing competition and interdependence in international economic relations and the declining demography of several major western powers has led

⁶ Raymod Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calman-Lévy, Paris, 1984. p.63.



to the evolution and transformation of the concept of power in international relations. Direct control of a given geographic zone, for instance, by military occupation, is not always advantageous and can lead to situations that are difficult to manage by the occupying power, as the current Iraq situation illustrates. The indirect control of a geographic zone can be more efficient. To achieve this objective, a given power can use economic, financial, political and cultural means. An example for this process is the growing German influence in Central Europe, since the end of the Cold War.

The hard power strategies of states rely on inducements (“carrots”) or threats (“sticks”) to influence the behaviours of other actors in international relations.⁷ But, in certain situations, a state can reach its objective of influencing other political entities with soft power. A state can obtain the outcomes it wants in international politics as a result of the attraction that it can exercise on other countries by different means of soft power. This attraction can be motivated by the prosperity of the state, its values, its image, its cultural influence, and so on. Exercising influence in contemporary international relations can be done, often with greater efficiency, by using soft power than applying hard power. In this context, outcomes can be obtained by cooperation and not by direct coercion. Soft power strategies rely on the ability to shape the preferences of others. It is a power of attraction, seduction and persuasion that seeks to influence perceptions, values, norms and preferences. Soft power is a form of indirect influence impacting the cognitive and affective levels of people. While the use of hard power can result in an impact in a rather short period of time, soft power

⁷ Joseph S. Nye, *Soft Power, The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004, p.5.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

works on a longer period of time. Soft power does not substitute hard power. States should combine both hard power and soft power strategies to achieve their foreign policy objectives.

FROM GEOPOLITICS TO GEO-ECONOMICS

Geo-economics, as a concept and approach to analyse economic power rivalries of states in the international system, was introduced at the end of the Cold War mainly by the American strategist Edward Luttwak.⁸ According to Luttwak, Cold War ideological rivalries have been replaced by worldwide economic competition, in which trade and finance overshadows military power.⁹

Although the concept of geo-economics appeared at the end the Cold War, the interrelations between state power, economy and international trade had been taken into consideration throughout history. Mercantilism closely associated to the rise of the nation state in Europe during the 15th and 18th century, advocated state intervention in the economy for the sake of the security of the state.¹⁰ Protectionist trade and monetary policies were applied to achieve trade surplus that increased the wealth and power of the state. For instance, Jean Baptiste Colbert (1619-1683), minister of the French king Louis XIV, financed road constructions and provided tax exemptions, subsidies and import tariffs to help French exports.¹¹ The

⁸ Edward Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics, Logics of Conflict in the Grammar of Commerce, in The National Interest, Summer, 1990.

⁹ Edward Luttwak, The Logic The Endangered American Dream, New York: Touchstone, 1994; Turbocapitalism. Winners and Losers in the Global Economy London: Weidenfeld & Nicolson, 1998.

¹⁰ David D. Balaam / Michael Veseth, "International Trade" in Introduction to International Political Economy, Pearson, New Jersey, 2005.p28.

¹¹ Ibid.



German economist, Friedrich List (1789-1846), advocated economic nationalism to support state policies to help industrialisation and, in general, to build a domestic economic power in order to gain security and independence. The second stage was then to find foreign markets for the goods that the state produced.

The birth of geo-economics corresponds to the new balance of power after the Cold War. The emergence of new economic players and the intensification of globalisation have exacerbated commercial rivalries among different economic zones. Increased interdependence has fuelled globalisation, and regional economic integration has been the response. The logic of geographical proximity and pressures of economic interdependence has formed the European Union (EU), North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the Southern Cone Common Market (MERCOSUR), among others. Moreover, the international context, that influences the increasing geo-economical rivalries between powers, is characterised by the outsourcing of industrial production from industrialised countries to geographic zones, in which the labor cost is low; the growing rivalries to control energy sources and strategic raw materials, due to the rapid economic growth of China and India; the differences in mastering information technologies; tentatives to reduce cultural diversity and growing tension between civilisations.¹²

The significance of economic competition to the international system has been growing steadily. The divergence of interests between Europe and the United States during the WTO (World Trade

¹² Christian Harbulot, *La main invisible des puissances*, Ellipses, Paris, 2007. p.45.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Organisation) negotiations signals this importance. The merger that took place, in the second part of 1990s, between Boeing Co. and McDonnell-Douglas is another excellent example. This unification of the two largest American airplane manufacturers was a strategic alliance intended to confront more effectively the future challenge that Airbus, a European company, poses in world markets, in particular, in Asian markets. In the 21st century, Asia has a rapidly increasing share of world airplane demand, and will account for half of the European aviation industry's exports. The geo-economical competition between the American and European aviation industries has direct consequences for the prosperity of their respective states.

States can no longer justify the absence of a national foreign economic policy. They must take into consideration the increasing importance of external factors upon which the prosperity of a nation depends. Globalisation has led to the blurring of national and international borders. Consequently, the state and its enterprises must have a geopolitical vision to develop geo-economic strategies, allowing them to improve or maintain worldwide economic influence.

Moreover, due to decreasing population, a comfortable living standard and the influence of public opinion, the most advanced industrialised states are reluctant to engage in a direct military confrontation. They rather opt for geo-economic strategies to project power.

Globalisation decreases state sovereignty and, in some parts of the world, it even challenges political legitimacy. The capacity of states to rule unhampered has been reduced and the internationalisation of



the world economy has rendered traditional regulative economic policies impotent. Rising unemployment weakens social political cohesion and provides fertile ground for growing socio-political and identity conflicts. The ubiquity of aggressive public frustration with policies in some Westerns countries is often related to geo-economic rivalries in the current world system. The frustration with the outsourcing of production from Western Europe to China, the question of agricultural subsidies in the European Union and the United States are some of the indicators of the growing internal tensions.

The present world economic system is characterized by a power struggle. The invisible hand guiding the free market economy has been fading. Several “non-market” factors influence contemporary international economic relations: information strategies, lobbying, strategies of influence, state support to private business, by various means, and hidden protectionist measures, among others. Traditional economic theories on international exchanges are not reflecting the international economic reality. Economic decisions are fashioned, more along the models of Sun Tzu and Machiavelli, than conventional economic theories. Ignoring this reality could hurt the state’s power projection capabilities in the world system.

The objective of a state’s geo-economics strategy is to attain and preserve a privileged position in the world economy. Geo-economics is the analysis of strategies of states seeking to protect their national economic system, to obtain and master important technologies, to penetrate new markets and to maintain a power position in traditional markets. To achieve geo-economic objectives, states use mainly soft power and indirect strategies.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

If others practice geo-economics, abstention may mean economic defeat.¹³

Firms in targeted industries can face severe competitive disadvantage if unprotected, or poorly protected, by ineffective or uncooperative state administration. This can contribute to the economic decline of the state.

COMPETITIVE INTELLIGENCE

One of the most important components of a geo-economic strategy is competitive intelligence. Competitive intelligence can be defined as the research, analysis and dissemination of information useful to different actors in the economy to support geo-economic strategies. This emerging field of study has recently been gaining importance in some European countries, but is already well-developed in Japan and the United States. Indeed, information is of strategic value to the decision-making processes of economic actors.

Information has always represented an essential element of strategy. However, the strategic importance of information has become even more relevant in geo-economic competition that characterises globalisation. The mastering, control and diffusion of information doesn't constitute only a support of knowledge and anticipation but also an offensive weapon in geo-economic strategies.¹⁴

¹³ Edward Lutwak, *Turbocapitalism. Winners and Losers in the Global Economy* London: Weidenfeld & Nicolson, 1998, p.134.

¹⁴ Didier Lucas & Alain Tiffreau, *Guerre économique et information ; les stratégies de subversion*, Ellypses, Paris, 2001, p.16.



Conventional intelligence activity does not follow the logic of geo-economic competition. The approach is mainly defensive: control of the economic activity of politically and militarily hostile countries, and protect national security by preventing espionage and other illegal activities. This is analogous to traditional counter-intelligence work.

Competitive intelligence is not limited to the research, analysis and dissemination of information. This intelligence is often applied in offensive and indirect strategies. Lobbying, trade negotiation strategies and disinformation have become very important to deal-making in international business. The public circulation of extracts from an unreleased investigation report concerning the 1988 crash of an A320 (Airbus) aircraft illustrates the potential consequences of utilizing economic intelligence. Upon the announcement incriminating Airbus Industry, internet newsgroups began spreading belligerent messages directed against Airbus' parent company, Aerospatiale. Unprepared, the Toulouse-based Corporation was unable to effectively respond and defend its image. Further investigations showed that the internet newsgroups had been created by the company's main rival, Boeing Co.¹⁵

Several states have responded to the increased need for competitive intelligence. In France, the “École de Guerre Economique” (School for Economic Warfare) was established by leading intelligence experts.¹⁶ Since 1995, a committee on economic competitiveness and security has been counselling the French government on competitive intelligence and geo-economic strategy. In Sweden, a global economic intelligence strategy is created through strong cooperation among government agencies and private

¹⁵ Jean Guisnel, *Guerres Dans le Cyberspace*, Paris: La Decouverte, 1997, pp. 231-232.

¹⁶ École de Guerre Economique : <http://www.ege.eslsc.fr>



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

enterprises. The Italian government too has sought a geo-economic strategy, and a framework for institutional cooperation is being constructed.

The constant fluctuation of the international political and economic environment makes the adoption of flexible strategies indispensable for a state and its corporations. The mastering of competitive intelligence is fast becoming a primary factor in building such strategies. Engaging in these activities requires the exploitation of huge quantities of information that government and private entities must use to achieve specific economic objectives.¹⁷ Defending a state's economic interests requires a new perception of its security needs. Competitive intelligence will provide the scope and breadth of these needs.

An expansion of efforts in competitive intelligence is necessary. This includes the following measures:¹⁸

1. Countermeasures against:

- competition that hurts the interests of national enterprises;
- illegal commercial practices by foreign competitors;
- hostile acquisition of companies of strategic importance;
- disinformation or any manipulation of information hurting the interests of the nation's enterprises;
- economic penetration by Mafia type organizations;
- money laundering.

¹⁷ An estimated 70% of economic information comes from open sources (databases, specialized literature, official documents, etc.); 20% from closed sources like personal networks, informal meetings, etc; and 10% from illegal espionage activities. Source: Alain Bloch, *Intelligence Economique*, Paris: Economica, 1996, p. 53.

¹⁸ This is not an exhaustive list. See: Sergio Fiore, “L’Organizzazione Istituzionale per la Competizione Geoeconomica,” in, Paolo Savona & General Carlo Jean, *Il Dominio Dello Spazio Economico*, Milan: Franco Angeli, 1995, p. 66.



2. Monitoring of

- foreign technological developments that could have a negative impact on leading sectors of the national economy;
- the international financial markets to prevent destabilizing financial effects upon the national economy.

3. Vigilance concerning:

- mergers and acquisitions in the economic system;
- the behaviour of major multinational companies;
- energy sources and other strategic raw materials.

Competitive intelligence is applied mainly on a national level. An important complication is the sharing of intelligence with political and military allies, as these states will remain economic rivals. A traditional dialectic of “friend – enemy” has been often replaced by the “ally-adversary” relations.¹⁹ Political and military allies can become potential rivals in geo-economic competition. The rivalry between the European and US aviation industry is relevant to illustrate this evolution. In certain cases, competitive intelligence can be applied on bilateral or regional level. For instance, European nations can cooperate with each other in the elaboration of successful competitive intelligence strategies for market penetration of the European aviation industry.

A GEO-ECONOMIC DISPOSITION

Identifying the relationship between geopolitics, geo-economics and competitive intelligence in the international system is important for creating a functioning national geo-economic disposition. Despite

¹⁹ Christian Harbulot, *La main invisible des puissances*, Ellipses, Paris, 2005. p.42.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

the obsolescence of time and space, as well as, the consequences of globalisation and the increased competitiveness of the global economy, geo-economics does not replace geopolitics. Conventional regional territorial conflicts are taking place in many parts of the world. As history has proven, economic competition between powers often led to war. Economic rivalries contributed to the onset of the First World War and Second World War. The geo-economic strategies of major oil companies in Central Asia are also illustrative. As a result, both geopolitical and geo-economical factors should be taken into consideration in analysing power rivalries in the international system.

Geopolitics, geo-economics and competitive intelligence are intimately related and used by both states and private corporations. The success of a chosen geo-economic strategy will depend, to a great extent, upon the objectivity and efficacy of any given analysis. Analysing international relations can be greatly improved by using a geopolitical method.

Cultural, historical and geopolitical factors have influenced nations to develop different geo-economic dispositions. The relatively small size of Japanese territory, combined with high population density, the lack of natural resources; a consensus based society in which authority, discipline, collectivism are important values; and the country's defeat in the Second World War; impacted Japanese strategic thinking after the Second World War to create a strong national geo-economic disposition. The Ministry of International Trade and Industry (MITI) played an important role in the strategic coordination between the public and the private sector. Training and other activities in fields related to the elaboration of geo-economic strategies were organized, and a



network called « Keiretsu » between industrial groups was created to develop a culture of competitive intelligence. The collection, analysis and dissemination of information to actors in the economy have been done in a systematic way. Competition within Japan, between different corporations, was encouraged to develop the competitiveness of companies. However, to conquer new markets abroad, national interest has prevailed: it has been more important to position one Japanese enterprise in a new market than to compete with another Japanese enterprise. MITI played an important role in the successful Japanese market penetration strategies in the United States, in Europe and in Latin America. In these strategies, first, a geopolitical assessment of an economic zone to penetrate was carried out; second, a geo-economic strategy was elaborated; and third, competitive intelligence strategies were used to help Japanese companies to conquer markets.

The strategy of certain Japanese companies in different parts of the world has been to focus strategic investments on areas pegged for expansion or traditional strongholds of economic penetration. Suzuki built an automobile plant, shortly after the end of the Cold War, in Hungary, in the proximity of the Austrian border, to better conquer Western European markets. After the penetration of North American and Western European markets, Japanese companies have conquered important positions in Latin American economies. In last decades, Japanese enterprises have been very actively penetrating Mexico, even though, from a strictly economic point of view, the profits generated in this country by these companies are not very significant. However, this implementation should be analysed within the framework of Japanese geo-economic strategy that considered the Pacific cost of Mexico as a strategic zone for future market penetration in California. This



**"O Brasil no
mundo
que vem aí"**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

objective is facilitated by the NAFTA agreement. The success of these ventures could have not been achieved without taking into consideration the geopolitical and geo-economical factors, the collection and analysis of information, and implementing these in strategies of competitive intelligence.

It is interesting to note some characteristics of contemporary German geo-economic strategies: strong coordination between the banking sector and the industry; the systematic collect of information that can be useful for innovation and competition; the coordination between economic actors and state agencies; and the use of the German Diaspora in strategies of influence. Anticipation has played an important role in German strategies of economic expansion. Geopolitical and geo-economic assessments have been made, on the evolution of important markets and the emerging markets, in particular, in order to help German companies to obtain a strategic position before the rivals. The successful German market penetration in Asia shows the efficiency of this approach. In 1993, a network of private enterprises created a "Committee for Conquering the Asia-Pacific Zone". This instance has been supported by important networks: Chambers of Commerce, Industrial and Economic Associations, commercial agencies specialised in commerce with Asia, and in particular, former members of the German Secret Service. Germany gained an important geo-economic position in Asia. In recent years, Germany has been the leading exporter country in the world, in spite of the strong Euro. This could have not been achieved without a successful national geo-economic disposition.

Though states may be losing some ability to regulate internal affairs because of globalisation, they still affect strongly their own geo-



economics disposition. The geo-economic disposition of a country results from the synergy among the tools of business and government that contribute to economic success. These include: education and training, research and development, commercial strategy, diplomacy, audio-visual strategy, competitive intelligence etc. Grouping together each of these elements into a national geo-economic disposition will determine, to a large extent, a state's influence in the international geo-economical system.²⁰

One of the most serious problems in the analysis of a state's geo-economic disposition is creating a new strategy for competitive intelligence. Intelligence communities have been undergoing major transformations since the end of the Cold War. The sheer volume of information on all aspects of the state makes the task of intelligence services difficult. These agencies have been facing the problem of adapting to a new and rapidly changing international environment, due to the end of the Soviet communist system, the globalisation of world economy, the explosion of information networks, the erosion of state sovereignty and the growing influence of non-state actors, among others. In many cases, competitive intelligence activity is being carried out by private intelligence agencies, with staff recruited from conventional state security services.

A new national approach to intelligence should be established. This new approach must, not only gather, analyse and distribute useful economic information to relevant actors, but also elaborate on the tactics and strategies necessary to improve the economic power projection

²⁰ Pascal Lorot., Introduction à la Géoeconomie , Paris, Economica, 1999.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

capability of a state. The intelligence gathering abilities of state agencies, public corporations and private enterprises must be radically transformed. Coordination efforts among these three sectors are indispensable.

CONCLUSION

Factors defining power projection capacities of states in the international system have been evolving rapidly since the end of the Cold War. Though traditional geopolitical conflicts didn't disappear, geo-economic competition has become an important element in the distribution of power among states.

A functioning geo-economic disposition can help the state to achieve, or maintain, a position of force in the world system of the 21st century. As information has become a major source of power, competitive intelligence has become one of the most important pillars of a geo-economic disposition. Taking into consideration the geopolitical and geo-economics factors can help a successful implementation of competitive intelligence strategy. States that do not develop their geo-economic structures will be on an economic decline that can result in weakening socio-economic cohesion and internal instability.

Geopolitical and strategic studies have largely been the preserve of military personnel, diplomats, academics and consultants. However, training in geopolitics, geo-economics and competitive intelligence should be offered at universities and companies, to prepare the economic and political elite for a new perception of



II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”



international problems. Such a synergy among various sectors is the first step towards the development of a new strategic culture necessary to handle the challenges of a very complex and uncertain international system.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ECONOMIA MUNDIAL





O Brasil no Mundo que vem aí: Economia e Comércio Internacional

Roberto Azevedo¹
Miguel Griesbach de Pereira Franco²

A inserção eficiente e vantajosa da economia brasileira no comércio internacional de bens e serviços é desafio de porte que se impõe à sociedade brasileira como um todo, e ao governo brasileiro em particular, neste “mundo que vem aí”, tema da II Conferência de Política Externa e Política Internacional (II CNPEPI), organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores. Nesta ocasião, temos a oportunidade de analisar o quadro geral do comércio exterior brasileiro e de avaliar as perspectivas que se apresentam no cenário internacional para que o Brasil possa desenvolver-se, gerar renda e promover sua redistribuição em bases mais justas e equitativas.

ABERTURA ECONÔMICA E DIVERSIFICAÇÃO DE INTERESSES

Nos dias atuais, é possível afirmar que a economia brasileira exhibe grau bastante razoável de abertura às forças globais de mercado. A tarifa média aplicada pelo País situa-se em torno de 12%, ao passo que sua tarifa mais elevada não ultrapassa os 35%. Semelhante perfil tarifário resultou da gradual internacionalização da economia brasileira, iniciada no final da década de 80, que levou a uma sensível redução das tarifas de

¹ Embaixador, Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores.

² Conselheiro, Chefe de Gabinete da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do Ministério das Relações Exteriores.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

importação então aplicadas, bem como à revisão de normas e regulamentos nacionais considerados obstáculos ao incremento dos fluxos comerciais e de investimentos externos.

O processo de abertura da economia brasileira aprofundou-se ao final da Rodada Uruguai do GATT, em 1994, o que gerou impacto considerável sobre as cadeias produtivas em diferentes setores. No setor de investimentos, por exemplo, o Brasil implementou, ao longo das últimas décadas, política de remoção de obstáculos legais – inclusive constitucionais – à entrada de capitais, especialmente aqueles destinados aos setores petrolífero e financeiro, além de outras áreas-chave da infra-estrutura do País, como informática e telecomunicações. Nos dias atuais, o perfil do comércio exterior brasileiro reflete um País que merece a qualificação de *global trader*, seja pela grande diversificação de seus parceiros comerciais, seja pela variedade dos produtos agrícolas e manufaturados que exporta.

No que tange especificamente às parcerias comerciais brasileiras, é de se notar o incremento substancial da participação dos países em desenvolvimento – e da América do Sul, em especial – na nossa pauta exportadora. Se, em 2002, os países sul-americanos foram responsáveis por 12,40% de nossas vendas ao exterior, em 2007 este percentual elevou-se a 19,86%. Em termos de blocos econômicos, nesse mesmo ano de 2007, a União Européia sobressaiu como o principal destino das exportações brasileiras (25,17% do total), seguida dos países-membros do Mercosul e da ALADI, que absorveram aproximadamente 22,67% das exportações brasileiras. Em seguida, aparecem Estados Unidos, responsáveis por 15,76% de nossas exportações, e a Ásia, com fatia de 15,62%. A China, responsável



por cerca de 40% do comércio brasileiro com a Ásia (6,69% do total de nossas vendas), firma-se como um dos parceiros comerciais mais dinâmicos do País. O crescimento exponencial do comércio sino-brasileiro é reflexo de uma tendência de intensificação das trocas bilaterais que se tem feito sentir, principalmente, nos últimos quatro anos. O Japão, por sua vez, absorveu cerca de 3% das exportações brasileiras, e se posiciona como o segundo maior parceiro comercial do Brasil na Ásia.

Em 2007, a concentração de quase 10% das exportações brasileiras na China e no Japão deixa aos demais países asiáticos, em seu conjunto, uma fatia pouco inferior a 6% de nossas vendas externas. Esse fato, sobretudo quando confrontado com o reconhecido dinamismo das economias de muitos daqueles países, suscita reflexões acerca das oportunidades comerciais que o Brasil ainda tem a explorar naquela região. O mesmo pode ser dito em relação à África e aos países da Liga Árabe, que absorveram, em 2007, respectivamente, 5,34% e 4,34% das exportações brasileiras.

Apesar do confronto entre as importações brasileiras e de o Produto Interno Bruto (PIB) nacional revelar relação percentual relativamente modesta para padrões internacionais – 10% do PIB –, é preciso reconhecer que esse número vem crescendo de forma significativa nos últimos anos, na medida em que se modificam a estrutura produtiva nacional e o perfil do comércio exterior brasileiro. Não obstante, e ainda que o chamado “choque de abertura” do início dos anos 90 tenha efetivamente favorecido o crescimento das importações brasileiras, não é razoável qualificar esse crescimento como excessivo, sobretudo à luz dos padrões internacionais vigentes.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

No plano regional sul-americano, o Brasil tornou-se importante base de operações para empresas e investidores estrangeiros. Embora reconheçam-se os benefícios desse processo – segundo dados da UNCTAD, quase a metade das atividades de pesquisa desenvolvidas pelo setor privado no Brasil é realizada por empresas estrangeiras –, isto não passa despercebido ao governo brasileiro, sobretudo porque pode provocar, de forma paradoxal, a desintegração de certas cadeias produtivas no País. Como é sabido, a busca pela máxima eficiência na alocação de capitais humanos e materiais leva empresas a reestruturarem suas atividades nos diferentes países em que se instalam, o que fazem com o objetivo de maximizar suas margens globais de lucro, assentadas em estrutura produtiva e de comercialização que otimize as vantagens comparativas de suas unidades espalhadas nos vários continentes.

Para o Brasil, crescentemente integrado à lógica da produção transfronteiriça, e cujas vendas externas são direcionadas a uma gama ampla de parceiros comerciais, é fundamental que seja edificado sistema multilateral de comércio cada vez mais eficiente, capaz de afastar ameaças como o unilateralismo e a falta de segurança jurídica, típicas do comércio internacional até o início dos anos 90. É certo que os produtores brasileiros necessitam de regras claras e previsíveis que lhes permitam planejar, de forma relativamente segura, suas atividades comerciais, tanto no exterior quanto no próprio território nacional, onde também estão expostos à competição de bens e serviços oferecidos por empresas estrangeiras. Muito já se fez no plano interno, e avanços, como a estabilização da economia e a retomada do crescimento com padrões inflacionários sustentáveis, já foram alcançados. Em função da consolidação desse cenário é que os agentes econômicos nacionais têm hoje melhores condições de programar investimentos e de reestruturar



a cadeia produtiva nos setores em que atuam. Esses avanços no *front* doméstico devem ser complementados com a busca de disciplinas comerciais estáveis e previsíveis também no plano internacional.

O comércio exterior não deve ou não pode ser entendido como variável independente ou de vinculação remota com o cotidiano da sociedade nacional. Ele é parte integral da equação econômica e social maior, que determina a qualidade de vida e os padrões de civilidade de cada indivíduo. A gestão do comércio exterior não prescinde da consideração de aspectos tão diversos como geração de lastros cambiais, capacidade de endividamento externo, controle inflacionário, captação de investimentos, desenvolvimento tecnológico e industrial, geração de empregos qualificados, questões sociais e culturais de ordem geral, urbanização, desenvolvimento rural, fluxos migratórios, etc.

Tampouco responde o comércio exterior a número limitado de variáveis. Entre os inúmeros elementos que atuam sobre o desempenho exportador, alguns correspondem a parâmetros imprevisíveis ou a aspectos da realidade nacional cuja alteração não é viável no curto prazo. Dentre esses elementos, citam-se, por exemplo, questões relativas à taxa de câmbio, custos trabalhistas, qualificação da mão-de-obra e estrutura logística, sobretudo no que se refere à área de infra-estrutura. Diante da falta de condições apropriadas de escoamento da produção, pouco adianta, por exemplo, aumentar o excedente exportável. Muitos desses elementos podem acarretar consequências econômicas e comerciais em sentidos aparentemente opostos. Se a valorização da taxa de câmbio tende a incrementar as importações, o fortalecimento do Real, por outro lado, vem acentuando a tendência de internacionalização das empresas brasileiras como forma de, *inter alia*, ampliar níveis de lucratividade,



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

facilitar a conquista de novos mercados, apropriar novas tecnologias e desenvolver circuitos de distribuição mais sofisticados. Outros elementos, sobretudo os normativos, têm efeitos mais imediatos e inequívocos sobre a dinâmica exportadora, como, por exemplo, nas áreas de facilitação de comércio, inspeção sanitária e controle de qualidade.

Essa abordagem abrangente para a definição do interesse nacional também passa, necessariamente, por exame cuidadoso do perfil das trocas comerciais brasileiras. Os dados sobre as aquisições de bens não-agrícolas do exterior revelam que os mesmos constituem cerca de 96% da pauta de importações brasileira. Isso não significa, porém, que o Brasil importa bens industriais porque não os produz. Ao contrário, as estatísticas de comércio evidenciam que o Brasil não é mais o país essencialmente agrícola que foi no passado, apesar de o *agribusiness* brasileiro responder por 36,4% das exportações brasileiras, que totalizaram US\$160,6 bilhões em 2007. As importações de bens industriais são compostas, em larga medida, de equipamentos e bens que integram a cadeia produtiva brasileira. São compras que atestam o dinamismo e a evolução saudável do parque industrial brasileiro. A limitada importação de produtos alimentícios, por sua vez, apenas confirma a condição do País como uma das principais potências agrícolas do planeta.

Assim, na condição de importante exportador de ampla gama de produtos agrícolas e manufaturados, seguramente interessará ao Brasil adentrar uma pluralidade de mercados estrutural e geograficamente diversificados. Trata-se de diagnóstico relativamente óbvio, mas que demanda ações de impacto sobre todo o universo de parâmetros acima identificado. A tomada de decisões sobre comércio exterior exige,



portanto, permanente sintonia entre as várias áreas competentes do governo e os mais diversos segmentos da sociedade.

DÍALOGO COM OS AGENTES ECONÔMICOS E COMERCIAIS

Sem dúvida, pilar importante dessa sintonia com a sociedade civil constitui, sem dúvida, o diálogo entre o governo e os principais agentes comerciais. Para o Itamarati, esse pilar envolve contatos permanentes com o setor privado e demais órgãos governamentais. O adensamento desse intercâmbio é inovação experimentada no curso da última década ou pouco mais. Até mesmo ao longo da Rodada Uruguai (encerrada em 1994), era muito difícil para um negociador brasileiro mobilizar não apenas o setor empresarial, mas, até mesmo, segmentos do próprio governo brasileiro, para a discussão e a tomada de decisões atinentes à vertente externa de nossa política comercial. Não seria descabido dizer que, com freqüência, o negociador brasileiro via-se compelido a tomar decisões com base em percepções pessoais e observações sobretudo empíricas. Hoje isso mudou. Há muito poucas decisões de estratégia e de política externa comercial que não sejam objeto de discussão intensa entre o governo e o setor privado, por meio de contatos com, por exemplo, o meio sindical, federações estaduais de indústria, confederações setoriais nacionais, associações empresariais e consultores especializados.

O debate é igualmente intenso dentro do próprio governo – no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), por exemplo. Na CAMEX, vale notar, estão representados os interesses de numerosos segmentos da sociedade civil, em razão da diversidade de competências dos ministérios ali representados, como: Relações Exteriores, Agricultura, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Fazenda,



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Planejamento, Desenvolvimento Agrário. Cursos de ação de interesse de um desses órgãos são, com frequência, escrutinados ou contestados pelos demais, atentos que estão a outros fatores da equação econômica, social e política do País.

A dimensão atual do comércio exterior e sua significância para a vida nacional são bem ilustradas pelo envolvimento do próprio Presidente da República no tratamento de temas relativos, antes quase que exclusivamente reservado aos negociadores, técnicos e especialistas. Ademais de questões pontuais de comércio exterior, não raro, nos dias atuais, vê-se o Presidente Lula discutindo aspectos das negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC) com seus interlocutores internacionais. São frequentes os contatos com outros líderes mundiais, como os Presidentes Bush e Mbeki, ou os Primeiros-Ministros Brown, Merkel e Singh. Não deixa de ser surpreendente ver esses dignitários discutirem temas de relativa complexidade como: coeficientes para a fórmula de cortes tarifários, flexibilidades ao corte geral, expansão de quotas tarifárias, modelos de distribuição de quotas, dentre outros.

Essas constatações evidenciam ao menos dois fatos: o reconhecimento, no mais elevado nível político, da significância das negociações multilaterais para o comércio internacional e respectivas economias nacionais; e o papel central que o Brasil hoje desempenha no cenário negociador. O reconhecimento, pelo governo brasileiro, da natureza vital das disciplinas multilaterais de comércio, levou a diplomacia brasileira a encontrar posição de relevo no tabuleiro das negociações, apesar de nosso comércio exterior representar mera fração do das principais potências econômicas. Ao criar e coordenar o G-20, ao oferecer



soluções criativas, ao defender posições legítimas e bem fundamentadas tecnicamente, o Brasil passou a integrar o núcleo duro das negociações multilaterais. Trata-se de responsabilidade ancorada na capacidade de atuação e resposta de todos os atores governamentais e privados já mencionados. Sem esse processo de permanentes consultas e estreita coordenação entre os diversos órgãos de governo, setor privado e sociedade civil, o Brasil seguiria na periferia das conversações, fadado a aceitar pacotes assimétricos negociados à sua revelia.

MULTIPLICIDADE DE FRENTES NEGOCIADORAS

A conquista de novos mercados para os produtos brasileiros é um grande e permanente desafio para as autoridades responsáveis pelo comércio exterior do País. As frentes negociadoras, por meio das quais esse objetivo deve ser perseguido, desdobram-se em três vertentes principais. A primeira delas é a vertente regional, na qual se situam o Mercosul e a ALADI. Esses parceiros comerciais, além de absorverem cerca de 23% das exportações brasileiras, como já afirmado, são os principais compradores dos produtos brasileiros de maior valor agregado. Vale registrar, a propósito, que aproximadamente 90% das exportações brasileiras para os membros do Mercosul e da ALADI são compostos de bens industrializados.

No caso específico do Mercosul, sobressai o ritmo de crescimento das exportações brasileiras, que, no período de 2002 a 2007, elevou-se 422,91%. Se, em 2002, exportamos US\$3,3 bilhões, em 2007 nossos sócios compraram bens do Brasil no valor de US\$ 17,3 bilhões (Argentina, US\$14.416.946 bilhões, Paraguai US\$1.648.191 bilhão e o Uruguai US\$1.288.440 bilhão). Este fato é ainda mais significativo quando



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

comparado com o fato de que, nesse mesmo período, o valor total de nossas exportações ampliou-se em 165,58%, ao haverem passado de US\$60.438.653 bilhões em 2002 para US\$160.649.073.

Em apenas um ano, entre 2006 e 2007, o total de nossas exportações para o Mercosul ampliou-se 24%, em termos de valor, diante de um crescimento das vendas brasileiras ao exterior da ordem de 17%. Nestas condições, e diante dos efeitos multiplicadores de renda e emprego desse processo, um dos principais objetivos de nossa política comercial continua a ser o aprofundamento e a consolidação do Mercosul. Apesar das tensões internas próprias de processos de integração dessa natureza – em parte provocadas pela própria expansão acelerada do comércio intra-bloco –, o Brasil não tem dúvida de que o grau de liberalização comercial alcançado no agrupamento, e a dimensão das correntes de comércio geradas entre seus sócios, atuarão em benefício da economia regional e de todo o espaço econômico latino-americano.

Ao ampliar-se um pouco mais o plano de análise, chega-se, naturalmente, a outro objetivo relevante para o governo brasileiro: a assinatura de acordos de livre comércio com todos os países da região. Esse empreendimento, que já exhibe importantes resultados, contribui de forma inequívoca para o aprofundamento dos laços comerciais que, historicamente, unem os países da América Latina. Dentre as várias vantagens que mobilizam o Brasil e o Mercosul a buscar a conclusão de acordos de livre comércio com seus parceiros comerciais latino-americanos, está a conveniência de evitar possível desvio de comércio resultante da erosão das preferências comerciais negociadas no passado, à luz, sobretudo, das negociações dos Estados Unidos com esses países



para a assinatura de instrumentos semelhantes. Como se sabe, desde que se suspenderam as negociações para a formação da ALCA, o governo norte-americano iniciou importante ofensiva destinada a concluir acordos bilaterais com os países latino-americanos, o que, ao menos em tese, poderia ensejar para o Brasil a perda de segmentos de mercado em alguns países.

O governo brasileiro entende, ainda, que a assinatura de acordos de livre comércio com os parceiros latino-americanos pode oferecer novas e significativas oportunidades comerciais para o País, também no setor de serviços. É grande o empenho realizado pelo governo brasileiro para promover o aprimoramento da infra-estrutura em países vizinhos, o que levaria a fluxos de comércio mais dinâmicos e desimpedidos com aqueles países, ademais de ajudar a promover estabilidade política e social na região. Esses esforços também resultam em contratação de serviços com provedores brasileiros, quase sempre com parcerias de interesse mútuo e efeitos multiplicadores não desprezíveis.

Nos últimos anos, a intensa agenda de visitas, reuniões e projetos comuns traduziu-se na ampliação dos fluxos comerciais do Brasil com os países sul-americanos, que, em termos de valor, quase triplicaram nos últimos cinco anos: de US\$ 15,1 bilhões em 2002 para US\$ 41,7 bilhões em 2006. As exportações mais do que duplicaram no mesmo período, passando de US\$ 10,1 bilhões em 2003 a US\$ 26,7 bilhões em 2006. Além do ritmo crescente das exportações brasileiras para os países sul-americanos, estes também têm absorvido volume expressivo de investimentos diretos brasileiros. Deste processo de ampliação dos estoques de investimento participam diversas de nossas maiores empresas, que buscam ampliar suas atividades na região.



**"O Brasil no
mundo
que vem aí"**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

A segunda vertente das negociações comerciais é a extra-regional. Como membro do Mercosul, o Brasil está sujeito às regras da união aduaneira relativas à negociação de acordos de preferências tarifárias ou de livre comércio, as quais determinam que tais acordos devem ser, necessariamente, negociados em conjunto pelos sócios de integração. O Mercosul já firmou seu primeiro acordo extra-regional com Israel. Também estão avançadas as negociações com os países do Golfo Pérsico, área de extraordinário dinamismo econômico com a qual o comércio brasileiro tem crescido substancialmente. Prossegue, ainda, a negociação de acordo birregional com a União Européia. Entretanto, essas conversações estão estagnadas, em razão da decisão da UE de aguardar os resultados da Rodada de Doha. Trata-se, evidentemente, da necessidade européia de ter pleno conhecimento de seus novos compromissos multilaterais em agricultura, antes de fazer concessões adicionais ao Brasil e à Argentina, exportadores agrícolas de primeira grandeza.

Em dezembro de 2007, o Brasil, por intermédio do Mercosul, celebrou Acordo de Comércio Preferencial (ACP) com a União Aduaneira Sul-Africana (SACU), com margens de preferências para cerca de 950 produtos de parte a parte. Na XI Rodada de Negociações (Pretória 8-9 de outubro), foi concluída a negociação das listas de acesso a mercados, que passaram a ter um total de 1069 linhas ofertadas pelo Mercosul à SACU, e 1009 ofertados pela SACU ao Mercosul (essas listas cobrem US\$ 176 milhões em exportações brasileiras à SACU em 2006, e importações de US\$ 93 milhões). Estes desdobramentos abrem caminho para negociação de Acordo de Livre Comércio (ALC) mais à frente.

No que se refere ao comércio entre os países do Mercosul e a Índia, é de se notar a existência, desde janeiro de 2004, de Acordo de



Comércio Preferencial (ACP) que estabelece margens de preferência para cerca de 450 linhas tarifárias de cada lado. O acordo aguarda aprovação dos poderes legislativos no Brasil, Argentina e Uruguai, e tão logo seja cumprida essa etapa, o Mercosul e a Índia tencionam iniciar negociações com vistas ao aprofundamento e à ampliação desse ACP.

A aposta nas negociações bilaterais e regionais não é iniciativa apenas brasileira ou do Mercosul. A União Européia é, hoje, parte de metade dos acordos dessa natureza, e os Estados Unidos vêm multiplicando seus acordos bilaterais desde 2003, o que inclui os instrumentos firmados com a Austrália, a Coreia do Sul, o Chile, a República Dominicana, o Peru, a Colômbia, o Panamá e a CAFTA, dentre outros. Além da diversidade dos países com os quais os Estados Unidos já firmaram instrumentos dessa natureza, chamam a atenção o empenho da Administração Bush em prol da aprovação, pelo Congresso, dos acordos com a Colômbia, o Panamá e a Coreia do Sul, e a associação entre este fato e a revitalização da economia norte-americana. Isto é particularmente notável no caso da Coreia do Sul, país com o qual a corrente de comércio norte-americana foi de aproximadamente US\$ 78 bilhões em 2006 .

A despeito dos evidentes efeitos positivos que os acordos de livre comércio podem proporcionar para a intensificação das trocas internacionais de bens e serviços – propósito essencial do sistema multilateral de comércio –, o Artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), em sua versão de 1994, impõe certas limitações à assinatura desses acordos, dentre as quais não permite a assinatura de acordos com abordagem setorial. Uma vez que o citado Artigo XXIV estipula que os acordos comerciais devem cobrir



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

“*substantially all trade*”, ou se negociam concessões em todos os setores, ou nada. A consequência prática dessa limitação é que países como o Brasil, que contam com vários setores econômicos competitivos dispostos a negociar acordos de livre comércio com parceiros desenvolvidos, como a União Européia, os Estados Unidos e o Japão, não podem fazê-lo com exclusão dos setores que não se interessam pelo acordo. Evidentemente, a regra mencionada dificulta muitíssimo a negociação de um acordo comercial entre o Brasil e os países desenvolvidos, uma vez que raramente a indústria brasileira, como um todo, coloca-se de acordo com o grau de abertura a ser admitido no contexto das negociações extra-regionais.

O segundo aspecto a ser considerado na análise da vertente extra-regional das negociações comerciais é o fato de que, normalmente, cabe ao setor agrícola brasileiro – o mais competitivo e com menores problemas de exposição à competição internacional – o papel de “motor” dessas negociações. Ocorre que, justamente por sua extrema competitividade, o setor agrícola brasileiro é aquele que inspira maior preocupação aos parceiros comerciais com os quais o Brasil e seus sócios do Mercosul buscam assinar acordos de livre comércio. Em outras palavras, qualquer país que tenha algum tipo de produção agrícola interna teme abrir o seu mercado para o Brasil e ser assolado por exportações brasileiras de *commodities* agrícolas. De certa forma, é o mesmo que ocorre com a China na área industrial, país que tem grandes dificuldades em negociar acordos de livre comércio com parceiros significativos.

De toda forma, é bem possível que os resultados da Rodada de Doha, em especial na área industrial, imponham uma reavaliação dos riscos e oportunidades apresentados pelos acordos extra-regionais em



que o Brasil e o Mercosul estiverem envolvidos. As dificuldades de acesso que os produtos industrializados brasileiros enfrentam, hoje, em muitos mercados, podem modificar-se, substancialmente, com a Rodada. A tarifa média aplicada em mercados como os Estados Unidos e a União Européia gira em torno de 4%, e espera-se que devam reduzir-se ainda mais na Rodada, para atingir 2%. Semelhantes níveis de proteção tarifária, reconhecidamente baixos, não são, certamente, os elementos definidores das condições de acesso aos mercados norte-americano e europeu para os produtos brasileiros. O interesse do Brasil está muito mais voltado, por exemplo, para a redução ou eliminação dos picos tarifários praticados por esses parceiros comerciais, verdadeiras barreiras às exportações brasileiras de bens manufaturados.

No estágio atual das negociações da Rodada de Doha, não há previsão de manutenção de picos tarifários. No mercado norte-americano, por exemplo, a maior parte dos picos tarifários aplica-se ao setor calçadista, com alguns deles persistindo no setor de vestuário. Após a Rodada, estima-se que o pico máximo das tarifas aplicadas pelos Estados Unidos – 58% em uma determinada linha de calçados – deva reduzir-se para uma tarifa máxima de 7%. No caso da União Européia, que exhibe pico tarifário em torno de 26%, este deverá ser reduzido a uma tarifa máxima de 6%. Além disso, como já identificado acima, é bem possível que as concessões ofertadas ao Brasil na área agrícola sejam bem modestas, tendo presente a provável relutância de nossos parceiros extra-zona em absorver custos adicionais aos da Rodada Doha.

À luz de todos esses elementos, o Brasil e o Mercosul terão de reavaliar suas prioridades negociadoras após o final da Rodada de Doha, tendo em vista que a negociação de acordos de livre comércio com países



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

que detêm tarifas máximas de 6% ou 7% poderá exigir, em contrapartida, a redução da proteção razoável oferecida hoje pela tarifa externa comum do Mercosul (TEC), a qual deverá ser, em boa medida, mantida no final da Rodada.

Na última vertente de análise das negociações comerciais, que é a vertente multilateral, o primeiro ponto a ser sublinhado é o de que a prioridade atribuída pelo Brasil às negociações agrícolas não significa que o Brasil tenha decidido adotar um modelo agrícola. Essa prioridade decorre, simplesmente, do fato de que no setor agrícola encontra-se o maior grau de distorção do comércio internacional, condição que resultou da postura protecionista dos países desenvolvidos, que, desde a assinatura do GATT, e por mais de 50 anos, recusaram-se a aplicar ao comércio de bens agrícolas o mesmo ritmo de liberalização que promoveram para o comércio de bens industriais.

Essa situação é inaceitável para países competitivos no setor agrícola, como o Brasil, e anacrônica, à luz do ritmo acelerado em que circulam nos dias atuais bens, serviços e idéias. É inadmissível que os países desenvolvidos continuem a pressionar os países em desenvolvimento para que promovam maior abertura de seus mercados na área industrial, ou para que estabeleçam disciplinas adicionais em matéria de propriedade intelectual, e, ao mesmo tempo, insistam em proteger seus mercados e em distorcer o comércio internacional de produtos agrícolas por meio de uma série de subsídios diretos e indiretos.

O grande desafio para o Brasil é combater semelhante assimetria nas regras multilaterais aplicadas a bens agrícolas e manufaturados sem que, para tanto, tenha de promover novo choque de abertura. A abertura



que tiver de ser feita, em contrapartida a ganhos obtidos na negociação, deve ser administrável, e não se prestar à interrupção ou à desestruturação das cadeias produtivas no Brasil. Outro aspecto relativo ao processo negociador em curso na OMC, que merece ser mencionado, é a necessidade de desmistificar o discurso liberalizante propalado pelos representantes dos países desenvolvidos. Na maioria dos casos, os países desenvolvidos insistem na liberalização do comércio internacional, mas apenas nas áreas em que são competitivos. O discurso desses países muda rapidamente quando as discussões passam a setores onde os mesmos não são competitivos, oportunidade em que lançam mão de conhecidos argumentos protecionistas, como o caráter multifuncional da agricultura, ou propõem condicionar o comércio de determinados bens à observância de padrões ambientais e sociais ao longo do processo produtivo dos mesmos.

Diante desse quadro, o governo brasileiro delineou três prioridades para sua atuação nas negociações comerciais multilaterais. Uma delas seria maximizar o esforço de liberalização do comércio de bens agrícolas, com a eliminação dos subsídios à exportação, a redução dos subsídios domésticos e a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias. Outra seria procurar influenciar a definição de disciplinas multilaterais capazes de regular o comércio internacional de forma mais justa e equilibrada, em especial no campo das regras de defesa comercial (*antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas), freqüentemente utilizadas pelos países desenvolvidos para proteger seus mercados. A terceira prioridade seria garantir que a Rodada não retire espaços importantes para a adoção de políticas públicas, e, dessa forma, preservar a capacidade de o Brasil ditar o grau e o ritmo da abertura de sua economia.



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Em paralelo à Rodada Doha, o Brasil vem participando, no Grupo dos 77, da Rodada São Paulo de negociações do SGPC, que foi lançada durante a XI UNCTAD, realizada naquela cidade em 2004, com o objetivo de ampliar os fluxos de comércio no sentido sul-sul. Neste momento, em que os países vêm buscando um acordo sobre as modalidades de negociação, o Brasil e os demais países do Mercosul apresentaram proposta de corte tarifário uniforme (“across-the-board”) para ampla gama de produtos. Espera-se que, durante a XII UNCTAD, a ser realizada em abril próximo, em Gana, seja possível avançar nesse processo.

COMENTÁRIOS FINAIS

Em resumo, o Brasil deve valer-se de todos os instrumentos que estão à sua disposição, tanto no plano bilateral ou regional como no plano multilateral, para transformar as oportunidades oferecidas pelo comércio internacional em renda adicional e novos postos de trabalho para sua população. No mundo que vem aí, por outro lado, o grau de abertura da economia brasileira às forças do mercado, oferece desafios aos nossos níveis de produtividade e de desenvolvimento científico e tecnológico. Para tanto, é necessário preservar a máxima autonomia possível para que possamos conquistar excelência na agregação de valor em nossas cadeias produtivas.

Com a estabilização e o crescimento da economia brasileira nos últimos anos, o mercado interno tem-se expandido, e a ampliação do consumo tem sido fonte de importante dinamismo. A esse quadro, deve-se aduzir o desempenho de nosso comércio exterior, que tem gerado economias de escala em nosso agronegócio e em importantes segmentos



de nossa indústria de transformação. Isto faz com que se mantenha a estratégia de consolidação e aprofundamento do Mercosul, que se tem mostrado um dos principais pólos de absorção de nossos produtos e constitui importante plataforma de aproximação política com os demais países do continente.

No que tange à abertura de mercados que ainda estão relativamente fechados aos produtos brasileiros, especial relevância deve ser atribuída às negociações dos acordos de preferências tarifárias ou de livre comércio que figuram na agenda externa do Mercosul. As negociações comerciais conduzidas no contexto sul-sul, em especial, podem abrir caminho para exportações brasileiras. Trata-se de opção que converge com estudos da UNCTAD que projetam acelerado crescimento dos fluxos comerciais entre os países do hemisfério sul nos próximos anos, em decorrência da espiral virtuosa de crescimento observada em muitos desses países, que tem propiciado a ampliação da demanda dessas populações por alimentos e bens de consumo numa escala muito superior à verificada nos países desenvolvidos.

Os esforços em todas essas frentes negociadoras aumentaram e são complementares. O Itamaraty tem reforçado seu quadro de negociadores na área econômica, e dispõe, hoje, de pessoal altamente qualificado e treinado para levar a cabo os desafios de nosso comércio exterior. Trata-se, contudo, como já enfatizado, de empreitada que demanda a atenção e a participação de uma multiplicidade de agentes governamentais e da sociedade civil. A inserção brasileira “no mundo que vem aí” é desafio a ser vencido, enfim, por todos os brasileiros.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ENERGIA



Energia, Diplomatas e a Ação do Itamaraty: Passado, Presente e Futuro

Embaixador Antônio José Ferreira Simões

Quando começou a importar derivados de petróleo, em 1871, o Brasil era um país essencialmente agroexportador. O principal derivado de petróleo importado era o querosene. A importância dos derivados de petróleo era restrita em termos econômicos, uma vez que a economia cafeeira – pivô da atividade econômica brasileira na última metade do século XIX e primeira do século XX – se valia, para o transporte de mercadorias, do carvão (transporte ferroviário) e da tração animal. O Brasil, que não tinha reservas de carvão de alto teor calorífero, tampouco tinha evidentes reservas de petróleo. As duas primeiras décadas do século XX assistiram à consolidação do comando das companhias internacionais de petróleo sobre a importação de derivados no Brasil. Dentro da estrutura de uma economia altamente dependente da exportação de umas poucas “commodities” agrícolas, não havia também na sociedade brasileira, ainda, a consciência do caráter estratégico do domínio de fontes de energia, em particular do que seria o motor energético do século XX: o petróleo.

Com a Primeira Guerra Mundial, o petróleo começa a ter um significativo valor estratégico que só tenderia a aumentar com o tempo. A decisão de Churchill, como Primeiro Lorde do Almirantado, em transformar a força motriz da maior marinha do mundo do carvão para o óleo combustível teria um impacto direto na vantagem comparativa inglesa sobre a marinha alemã e transformaria o controle



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

das reservas mundiais de petróleo de objetivo militar de primeira grandeza. Foi constituída, nessa época, a companhia que daria origem à *British Petroleum* de hoje e cujo objetivo inicial era assegurar o controle de reservas petrolíferas para a marinha de Sua Majestade. Ainda na Primeira Guerra voam os primeiros aviões de guerra e começam a atuar os primeiros e rudimentares veículos de combate conhecidos como tanques.

Nos anos 20, a economia brasileira passou por período de relativa modernização. Nesse momento surgiu a discussão do primeiro projeto específico sobre o petróleo. O projeto, apresentado em 1927 pelo Deputado gaúcho Ildefonso Simões Lopes, tratava da propriedade, exploração e pesquisa de jazidas de petróleo que sequer haviam sido descobertas. Dele não constava qualquer referência à necessidade de controle especial na área do comércio de derivados.

Com a Revolução de 1930, passaria a ocupar lugar de destaque a discussão sobre o comércio de derivados, juntamente com outras atividades relacionadas ao petróleo. Implanta-se na sociedade uma discussão que coloca, de um lado, as grandes companhias distribuidoras de petróleo, em especial a Standard Oil (conhecida como Esso) e a Shell, e, de outro, forças nacionalistas. As grandes companhias pretendiam que o mercado brasileiro seguisse aberto e desregulado. Não pareciam estar interessadas diretamente na exploração, uma vez que a voz corrente é que não havia petróleo no Brasil. Pretendiam, porém, dominar sozinhas o segmento que até hoje concentra grandes lucros sem enfrentar riscos: o refino e a distribuição. O objetivo imediato das grandes companhias era continuar a importar de suas matrizes os derivados. A falta de economia de escala desaconselhava, na visão das empresas, a



instalação desse segmento fundamental para a industrialização brasileira. As forças nacionalistas desejavam submeter o setor petrolífero a um crescente controle estatal. Monteiro Lobato desencadeou uma campanha nacional afirmando que havia petróleo no Brasil e que os brasileiros tinham de trabalhar para controlar essa indústria. O petróleo passava a ser concebido como uma questão política e estratégica fundamental, e não mais uma simples função econômica e comercial a ser deixada aos cuidados da livre concorrência.

Na América Latina, o petróleo já era uma indústria que despontava. No final dos anos 20, a Venezuela já era o segundo maior produtor mundial, atrás dos EUA. O México já era grande produtor e havia séria discussão interna sobre a possível nacionalização. A Argentina já havia criado, nos anos 20, a primeira empresa estatal de petróleo da região: a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). A Bolívia nacionalizaria os hidrocarbonetos pela primeira vez em 1937. Ainda que de efeito comercial limitado sobre as companhias, a nacionalização boliviana influenciou significativamente o processo mexicano. Em 1938, o México nacionalizou inteiramente a indústria, em movimento que nem mesmo o NAFTA foi capaz de alterar. Nesse quadro de crescente nacionalismo na região, as grandes companhias pretendiam que o Brasil continuasse a ser regido por regras do jogo tradicionais que favorecessem a sua atuação.

Na discussão interna brasileira teve papel de destaque um diplomata, o Embaixador Barbosa Carneiro, Diretor-Executivo do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE). Preocupado em assegurar o crescente controle do Estado sobre a área de refino, distribuição e produção de petróleo, estratégias para qualquer projeto



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de desenvolvimento, Barbosa Carneiro procurou discutir o tema com o Subchefe do Estado-Maior do Exército, General Horta Barbosa. Surge grande afinidade de idéias entre o diplomata e o militar. O Embaixador Barbosa Carneiro enviou ao General Horta Barbosa documento que mencionava a possibilidade de construção de refinarias por empresários brasileiros, bastando para isso que se impedisse as empresas estrangeiras de utilizarem seu poder para monopolizar mais esse setor do mercado pela importação livre. As informações do relatório enviado por Barbosa Carneiro foram incluídas em memorando que Horta Barbosa enviou ao Chefe do Estado-Maior do Exército, General Pedro Aurélio de Góis Monteiro. Este último, por sua vez, aprovou o memorando e o enviou ao Conselho de Segurança Nacional. Em seguida, a proposta foi apresentada ao Presidente da República como “reivindicação militar”, de maneira que Vargas concordou com seus termos e determinou o exame das sugestões do memorando pelo CFCE.

Na condição de Diretor-Executivo do CFCE, o Embaixador Barbosa Carneiro sugeriu a formação imediata de uma Comissão secreta para realizar o exame do assunto determinado por Vargas. A Comissão entendeu ser absolutamente necessário o estabelecimento de formas de controle sobre refino, transporte e distribuição de petróleo e derivados para aumentar a controle do Estado sobre o setor. Foi descartada, porque inviável nas circunstâncias de então, a estatização completa. A fim de efetivar o controle previsto sobre todos esses setores, deveria ser criado um órgão especial: o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Aprovada a linha de ação, o General Horta Barbosa leva, num pequeno avião, ao interior de Minas Gerais, a documentação para ser assinada pelo Presidente Vargas. Volta e pessoalmente entrega na Imprensa Nacional o que seria o Decreto nº 395, de 29 de abril de 1938. Esse instrumento



legal declarou de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo, bem como determinou o controle do Governo Federal sobre a importação, exportação, transporte, construção de oleodutos e distribuição de derivados. Era necessário, ademais, obter autorização do Governo Federal para a construção de novas refinarias. O Decreto previa, ainda, a nacionalização de toda a atividade de refino, bem como a criação do CNP, do qual o General Horta Barbosa se tornaria o primeiro Presidente.

A Segunda Guerra Mundial explicitou a dependência brasileira de petróleo e a decorrente incapacidade do poderio nacional em assegurar controle sobre suas fontes e rotas de abastecimento. O processo de industrialização acenava para a transferência da matriz energética na direção do petróleo e seus derivados. Em 1939, é registrada em Lobato a primeira ocorrência de petróleo. A visão geral de que não havia petróleo em quantidade significativa no Brasil persistia. A industrialização incipiente parecia demonstrar que o ingresso do País na era industrial teria o efeito de transformar o Brasil num ator passivo e dependente de recursos energéticos. Visto que o poder nacional é uma função da capacidade de projeção estratégica e da dotação de recursos naturais essenciais ao funcionamento da economia, o Brasil se encontrava numa posição de inferioridade. A iniciativa privada não parecia capaz de fazer os investimentos necessários para mudar a situação de terrível dependência do petróleo e dos derivados importados. Era necessário, enfim, tentar viabilizar a indústria petrolífera sob controle nacional.

O contexto que propiciou a criação da Petrobras começou a ser estruturado em 1948, com a promulgação do Estatuto do Petróleo, legislação contida na Mensagem Presidencial nº 62. O Estatuto procurava



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

articular um compromisso entre nacionalistas e liberais e terminou por desagradar a ambos os lados: para as multinacionais, o Estatuto significava que o mercado interno de refino e transporte estaria fora de seu controle absoluto e que não poderiam exportar petróleo irrestritamente, além do fato de ser estabelecida uma série de restrições às suas atividades de exploração. Para os militares, técnicos e jornalistas à frente de grupos nacionalistas, o Estatuto fazia as vezes de Nêmesis: abria o refino ao capital estrangeiro e reduzia o Estado a funções regulatórias. A Mensagem Presidencial daria início à grande mobilização da opinião pública, cuja ação teria sua linha sintetizada no *slogan* “O petróleo é nosso”.

O debate prosseguiu acirrado entre as duas correntes até que, em dezembro de 1951, a Mensagem Presidencial encaminhando o Projeto nº 1.516 previu a constituição da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S/A, Petrobras. O projeto, elaborado pela Assessoria Econômica da Presidência, não tratava do estabelecimento do monopólio estatal, mas da propriedade de 51% das ações da companhia pelo Poder Público. Determinava, ainda, a criação de uma *holding* bastante flexível do ponto de vista organizacional em suas subsidiárias e uma distribuição acionária que deveria permitir, por um lado, a participação da empresa em uma ampla gama de atividades, sem que se tornasse necessário o controle estatal completo em todas elas, e, por outro lado, garantir várias formas de captação de recursos privados. Seria, nos termos do próprio Getúlio Vargas, uma solução nacionalista, mas “para funcionar”. O projeto seria emendado por iniciativa do deputado Bilac Pinto (UDN-MG), e, após negociações, o Governo aceitou o princípio do monopólio estatal (não previsto no projeto original). Cuidava-se, contudo, de uma aceitação condicionada: foram mantidos os artigos que previam o monopólio da União e a série de garantias relativas à composição acionária da empresa



e de suas subsidiárias. O Governo exigiu ainda a exclusão das refinarias privadas e da distribuição de derivados – controladas pelas companhias transnacionais – do conjunto das atividades nacionalizadas. É interessante notar que a Petrobras foi um projeto que reuniu políticos do Governo e da oposição. Ainda que Vargas enfrentasse acirrada resistência da UDN, na questão da criação da Petrobras, em que pesem divergências conceituais, houve, no fundo, efetiva colaboração das forças políticas para viabilizá-la. Em 3 de outubro de 1953, é criada a Petrobras.

Cabe aqui uma observação conceitual: as quase duas décadas de debate e conflitos políticos sobre a indústria petrolífera se deram entre grupos clivados entre duas concepções estratégicas. Os liberais, “privatistas”, acreditavam que o setor energético não era de forma alguma distinto das demais atividades econômicas, devendo sua organização ser articulada pelo próprio mercado, cabendo ao Estado um papel regulador e arbitral. Já os nacionalistas acreditavam que, pelo caráter oligopolista da indústria do petróleo e pela importância estratégica do fornecimento de energia para todos os setores da economia nacional, o Estado deveria não apenas manter rígido controle sobre o setor como também *monopolizá-lo*, a fim de impedir que as falhas de mercado e o utilitarismo econômico da iniciativa privada ameaçassem o abastecimento de combustível no País.

O sucesso atual da Petrobras contrasta com o seu modesto formato inicial. O patrimônio que a companhia herdou do Conselho Nacional do Petróleo incluía campos situados na plataforma continental, duas refinarias (uma em construção), petroleiros, produção da ordem de 2,7 mil barris diários e reservas de petróleo de 15 milhões de barris recuperáveis. Apenas para efeito de comparação, a Venezuela produzia



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

no início dos anos 20, 14 milhões de barris por ano, tendo reservas muitas vezes superior. Mesmo à época, portanto, as reservas brasileiras eram extremamente modestas e a companhia teve que iniciar seu condicionamento tecnológico praticamente do zero.

Para estruturar a área de exploração da Petrobras é contratado como diretor de exploração e produção o norte-americano Walter Link. Grande especialista, Link foi recrutado a peso de ouro em meados dos anos 50; seu contrato previa o pagamento de meio milhão de dólares americanos. Link estruturou a área de exploração e permaneceu no Brasil até 1961, quando seu contrato não foi renovado pelo Governo João Goulart. Ao saber da partida iminente, pediu a seus geólogos que preparassem relatórios sobre todas as bacias examinadas. Link tinha particular esperança em encontrar óleo em grandes quantidades na Amazônia, o que não viria a ocorrer. O conjunto de relatórios passaria à história como o “relatório Link”, que terminaria por expor mais os percalços na exploração do que significativas descobertas. Link sugere que dificilmente haveria petróleo em grande quantidade em terra no Brasil e que a Petrobras deveria buscar óleo onde já se sabia de sua existência, no Oriente Médio. Link foi acusado de boicotar a indústria de petróleo no Brasil. É preciso, porém, que se recorde que Link chegou a indicar, em relatório à parte, a Bahia, Sergipe, Alagoas e Espírito Santo como regiões de grandes possibilidades petrolíferas, assim como a plataforma continental. O futuro mostraria que, de fato, havia pouca quantidade de petróleo em terra no Brasil e que nosso futuro estaria na exploração das reservas sob o mar.

Com a saída de Link, assume a área de exploração da Petrobras Pedro de Moura. Seu número dois era Décio Oddone. É então



preparado o menos conhecido relatório Moura-Oddone que estabelece onde poderia haver óleo no Brasil. Esse relatório se contrapôs ao de Link e traçou o perfil de onde deveria se concentrar a exploração nos próximos anos. Nesse momento, a produção de petróleo no Brasil se elevava a 100 mil barris diários. Segue-se um período de grande cobrança sobre a Petrobras no que se refere à exploração. Havia crescente inquietação da sociedade pela incapacidade da empresa em descobrir jazidas significativas. Crescia o coro dos privatistas que insistiam que a companhia apenas despendia significativos recursos sem resultados concretos e que o melhor seria acabar com o monopólio. Em 1963, a pressão é aliviada com a descoberta do grande campo de Carmópolis em terra, entre Sergipe e Alagoas. Mais adiante, em 1968, é descoberto o campo de Guaricema, em águas rasas em Sergipe. Essa descoberta foi significativa, pois estava rompido um parâmetro. O futuro do petróleo brasileiro não estava em terra, mas no mar. As águas rasas de Guaricema eram o terreno ideal para a Petrobras iniciar o treinamento necessário à exploração marinha.

Acentua-se a procura de petróleo na plataforma continental, e, em 1974, a Petrobras encontra pela primeira vez petróleo na bacia de Campos, no campo de Garoupa. Tratava-se de grande descoberta, e o Ministro de Minas e Energia, Shigiaki Ueki, ficaria famoso por afirmar “vamos entrar para a OPEP”. A opinião pública não acreditava que o Brasil pudesse ser grande produtor mundial de petróleo. Em 2007, no entanto, com uma produção diária de 1,8 milhões de barris, a Petrobras produz mais que Argélia, Indonésia, Líbia e Qatar, membros da OPEP. A previsão do plano de negócios da Petrobras é chegar a 2015 produzindo 3,5 milhões de barris equivalentes de petróleo por dia.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

A DEPENDÊNCIA EXPOSTA: A DÉCADA DE 1970 E O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO

Apesar dos excepcionais resultados obtidos pela Petrobras em suas primeiras duas décadas de existência, se comparados com a produção herdada do Conselho Nacional do Petróleo, o crescimento econômico do fim da década de 1960 e início da década de 1970 impediu que a dependência brasileira fosse contornada. O choque do petróleo de 1973 demonstra isso: o País vinha se endividando à larga para financiar a etapa final do processo de industrialização, ao passo em que o avanço de tal processo demandava quantidades cada vez maiores de derivados de petróleo para o funcionamento das atividades econômicas próprias a uma economia industrial. Quando o preço do petróleo aumentou abruptamente em 1973, o País se viu diante de um dilema: continuar o processo de industrialização à base do endividamento externo (financiado pelos *petrodólares*) ou arcar com uma desaceleração econômica (com as implicações da brusca diminuição de ritmo da industrialização) que reduziria o crescimento. O regime militar optou pela primeira via: o processo de industrialização prosseguiu, o País continuou a adquirir petróleo comprado com *petrodólares* tomados junto a países exportadores de óleo e o endividamento externo seguiu aumentando. Os limites da dependência externa de petróleo e do conseqüente endividamento, contudo, já estavam à vista em meados da década de 1970: sem reservas próprias suficientes para manter o consumo doméstico, o País passou a buscar fontes alternativas de energia. Aí se inserem duas iniciativas de extrema importância para a história e para o próprio contexto energético brasileiro: o Acordo Nuclear de 1975 com a República Federal da Alemanha e o programa de desenvolvimento do álcool combustível, o PROÁLCOOL.



O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEIRA E O ACORDO NUCLEAR BRASIL-ALEMANHA

No decorrer da década de 1950, os Estados Unidos exerciam total supremacia no campo tecnológico-industrial, particularmente no setor da energia nuclear. O Brasil, no bojo das transformações trazidas pelo governo democrático do Presidente Vargas – onde se inseria, também, a criação da Petrobras, decidiu enfrentar o desafio de desenvolver uma política científica e tecnológica autônoma no campo nuclear. Essa foi a principal motivação para a criação, em 1951, do Conselho Nacional de Pesquisa – CNP. Durante seus primeiros anos de existência, o novo órgão pautaria sua política no princípio da autonomia, apesar da forte oposição de uma ala pró-americana existente nos meios científicos e governamentais. Em 1956, a Comissão Nacional de Energia Nuclear - a CNEN, desmembrada do CNP, assume o comando da política nuclear brasileira, em estreita colaboração com os norte-americanos.

Desde dezembro de 1953, os Estados Unidos haviam proposto um programa denominado Átomos para a Paz, cuja filosofia consistia na utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Na prática, esse programa significava, para os países não-detentores de conhecimento científico e de tecnologia nessa área, continuar na condição de importadores da tecnologia americana e exportadores de matérias-primas. Foi no âmbito desse programa que o Brasil e os Estados Unidos assinaram, em 1955, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Energia Atômica com finalidades pacíficas, no qual ficou estabelecido que o Brasil compraria dos americanos reatores de pesquisa baseados na utilização da tecnologia do urânio enriquecido para os seus laboratórios no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Esse acordo, contudo,



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

gerou uma grande polêmica nos meios científicos brasileiros, acirrando um conflito que vinha se desenvolvendo nos últimos anos e que perdurou até o final da década de 1960. De um lado, havia os que defendiam a importação da tecnologia americana; de outro, os que desejavam o desenvolvimento de uma tecnologia própria, utilizando o urânio natural ou o tório, como único caminho para se desenvolver uma política científica verdadeiramente nacional. Como o País não dominava o ciclo do combustível nuclear e a produção de urânio enriquecido, estava sendo gerada uma séria dependência na compra de urânio dos EUA.

A compra do reator da *Westinghouse Electric Corporation*, em 1971, a ser instalado na usina nuclear Angra I, representou a vitória do grupo favorável ao desenvolvimento de uma política nuclear no País associada à tecnologia norte-americana. A crise do petróleo em 1973, a expansão do mercado internacional de reatores nucleares e a brusca decisão dos Estados Unidos de suspender, em 1974, o fornecimento do urânio enriquecido para novas usinas, levaram o governo brasileiro a redefinir sua política nuclear e a adotar uma postura mais ousada. É nesse contexto que se insere o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, assinado em 1975. O Presidente Geisel visitou Bonn, em março de 1978, e nas discussões relacionadas com o acordo nuclear sugeriu que se incluísse a construção, no País, de centrais nucleares e de usinas responsáveis pelo desenvolvimento das diversas etapas do ciclo de produção de energia nuclear. Como resultado desse processo, o Brasil se comprometeu a desenvolver um programa, juntamente com empresas alemãs lideradas pela Kraftwerk Union - KWU, de construção de oito grandes reatores nucleares para a geração de eletricidade, e de implantação de uma indústria teuto-brasileira para a fabricação de componentes e combustível para os reatores, ao longo de um prazo de 15 anos.



A figura central na negociação do Acordo Nuclear foi o Embaixador Paulo Nogueira Batista. Batista trabalhou ativamente como negociador e articulador político no Brasil para a assinatura do acordo. Em seguida, foi escolhido pelo Presidente Geisel como o primeiro Presidente da Nuclebras. Extremamente preparado e convencido de que o Brasil, apenas pelo desenvolvimento de um processo tecnológico autônomo, poderia ocupar o lugar que lhe cabe na cena internacional, PNB, como era conhecido, construiu com o Acordo Nuclear sua obra-prima.

Além das pressões da imprensa e do Congresso norte-americanos, o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha sofreu severas críticas dentro e fora do País, no plano ambiental, político e econômico. Entre outras coisas, questionava-se o destino a ser dado ao lixo atômico que resultaria da produção dos reatores. O fato de o Brasil não ter assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em julho de 1968, também era objeto de preocupação de algumas das grandes potências. Como resultado dessas pressões, foi firmado, em fevereiro de 1976, um acordo entre o Brasil, a Alemanha e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), complementando o acordo de 1975, no qual foram estabelecidas salvaguardas mais rígidas do que as previstas no TNP.

No plano interno, as críticas crescentes ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, estimuladas pelas restrições externas, resultaram na instalação, na Câmara dos Deputados, de uma CPI para investigar as supostas irregularidades do Acordo denunciadas pela imprensa de ambos os países. Ao longo do tempo, os opositores ao acordo ganharam a batalha pela forma mais simples: pelo orçamento. O aumento do endividamento externo e a diminuição de recursos disponíveis levaria a que, das oito



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

centrais previstas, apenas uma foi construída e uma segunda, Angra 3, já tem boa parte de seus equipamentos comprados, mas a construção não foi iniciada. Em termos de desenvolvimento tecnológico, porém, o acordo foi um sucesso. Desenvolveu-se no Brasil toda a base de uma indústria nuclear com grande formação de recursos humanos. O resultado foi o domínio completo do ciclo de enriquecimento de urânio e a inauguração, em 2006, das instalações de Resende, com capacidade para a produção industrial de combustível nuclear por ultra-centrifugação.

O Brasil é um dos únicos, ou talvez o único, entre os países do mundo, em que sua Constituição contém dispositivo que restringe suas atividades nucleares exclusivamente a fins pacíficos. Além disso, o País é parte de todos os importantes tratados e regimes internacionais que objetivam a não-proliferação e o desarmamento nuclear, como o Tratado de Não-Proliferação (TNP), o *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* (CTBT) e é membro do Grupo de Supridores Nucleares (NSG). Desde 1991, junto com a Argentina, faz parte da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear (ABACC). A ABACC, desde sua fundação, exerceu atividades de verificação abrangente em ambos os países e contribuiu para o fortalecimento da confiança mútua. Desde 1994, o Brasil (assim como a Argentina e a própria ABACC) assinou o Acordo Quadripartite com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que garante a esse organismo internacional a aplicação de salvaguardas abrangentes a todas as suas instalações nucleares, não importando que sejam instalações sob responsabilidade militar ou civil (outra característica exclusiva do País). Em 2006, foram finalizadas as negociações entre o Brasil e a AIEA sobre o regime de inspeções a ser cumprido pela usina de enriquecimento de urânio de Resende, o que



garantiu tanto a salvaguarda dos interesses comerciais e científicos brasileiros como o seu compromisso de atender às suas responsabilidades relacionadas à não-proliferação.

OS BIOCOMBUSTÍVEIS

A experiência brasileira com a utilização do etanol combustível como aditivo à gasolina remonta à década de 1920. Porém, foi somente a partir de 1931 que o combustível produzido a partir da cana-de-açúcar passou a ser oficialmente adicionado à gasolina, então importada. Apesar dessas iniciativas, foi apenas em 1975, com o lançamento do Programa Nacional do Álcool – PROÁLCOOL, que o Governo criou as condições necessárias para que o setor sucro-alcooleiro brasileiro se tornasse, três décadas mais tarde, um dos mais modernos do mundo, tendo alcançado significativos resultados tanto ambientais quanto econômicos. Nos últimos 30 anos, o uso do álcool, em substituição à gasolina, promoveu uma economia de mais de um bilhão de barris equivalentes de petróleo, o que corresponde a cerca de 22 meses da produção atual de petróleo no Brasil. Nos últimos oito anos, o uso do etanol propiciou economia na importação de petróleo que se elevou a US\$ 61 bilhões, aproximadamente o total da dívida externa pública do Brasil.

O PROÁLCOOL tinha como objetivos principais a introdução no mercado da mistura gasolina-álcool (anidro) e o incentivo ao desenvolvimento de veículos movidos exclusivamente a álcool (hidratado). Em termos cronológicos, pode-se falar em quatro fases distintas de produção e uso do álcool combustível em larga escala no Brasil.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Na primeira, de 1975 a 1979, o Governo, confrontado com o primeiro choque nos preços do petróleo, de 1973, e com a queda de preços do açúcar no mercado internacional, decidiu tomar medidas de incentivo ao aumento da produção do etanol para utilização como aditivo da gasolina. Dessa forma, além de se evitar a ociosidade do parque industrial sucro-alcooleiro, pretendia-se diminuir a dependência nacional para com os combustíveis fósseis.

A segunda fase, que vai de 1979 a 1989, é considerada o apogeu do PROÁLCOOL. Nela estabeleceu-se uma série de incentivos públicos fiscais e financeiros que envolveram desde os produtores de etanol até os consumidores finais. Seu início foi marcado pelo segundo choque do petróleo, em 1979, quando os preços da *commodity* internacional mais uma vez dispararam no mercado mundial. No entanto, em virtude da redução do preço do petróleo e do aumento da cotação do açúcar no mercado internacional nos dez anos seguintes, o final da década de 1980 foi marcado pela escassez de álcool hidratado nos postos de combustível brasileiros, o que abalou gravemente a confiança do consumidor e teve sérios impactos na venda de carros movidos a álcool no País.

A terceira fase, entre 1989 e 2000, foi marcada pelo desmonte do conjunto de incentivos econômicos do Governo ao Programa, no contexto da desregulamentação mais ampla por que passou o sistema de abastecimento de combustíveis no País. Em 1990 foi extinto o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que regulou o mercado brasileiro sucro-alcooleiro durante quase seis décadas. Com isso, diante da redução dos preços do petróleo no mercado internacional, o governo gradativamente transferiu para a iniciativa privada as decisões relativas ao planejamento e à execução das atividades de produção e comercialização do setor.



Além disso, com o fim dos subsídios, o uso do álcool hidratado como combustível enfrentou uma grande retração. De forma inversa, entretanto, a mistura de álcool anidro à gasolina foi impulsionada por decisão governamental que, em 1993, estabeleceu a mistura obrigatória de 22% de álcool anidro em toda a gasolina distribuída para revenda nos postos. Na prática, a diretiva governamental gerou uma expansão de mercado para o álcool anidro que vigora até o presente, com o percentual sendo fixado pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool e podendo variar dentro da faixa de 20% a 25%.

Por fim, a quarta fase, que vai de 2000 até os dias atuais, iniciou-se com a revitalização do álcool combustível, sendo marcada pela liberalização dos preços dos produtos setoriais em 2002, pela introdução dos veículos flex-fuel em 2003 – que utilizam qualquer mistura de álcool hidratado e gasolina –, pelas possibilidades de aumento nas exportações de etanol e pelos elevados preços do petróleo no mercado mundial. Nessa fase, a dinâmica do setor sucro-alcooleiro passou a depender muito mais dos mecanismos de mercado, em especial do mercado externo, do que do impulso governamental. O setor realizou investimentos, expandiu a produção, modernizou-se tecnologicamente, e, hoje, o etanol de cana-de-açúcar é produzido no Brasil de modo eficiente e a preços competitivos internacionalmente.

Nas últimas décadas, os ganhos de produtividade superaram 30%, reduzindo a necessidade de ampliar a área plantada. O cultivo da cana usa baixo nível de defensivos; tem o maior programa de controle biológico de pragas do País; tem o menor índice de erosão do solo; recicla todos os resíduos; não compromete a qualidade dos recursos hídricos e representa a maior área de produção orgânica do Brasil.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Uma análise do crescimento experimentado pelo setor permite contestar o argumento de que a cultura da cana-de-açúcar, voltada para a produção de etanol, é danosa ao meio ambiente. Os biocombustíveis, ao contrário, têm tido impacto sócio-ambiental positivo, ao recuperar áreas previamente desflorestadas, propiciar o rodízio e o arejamento de terras dirigidas à produção de alimentos, além de empregar quase um milhão de trabalhadores, inclusive por meio do sistema de cooperativas familiares. Por outro lado, o aumento significativo que se tem verificado na agricultura da cana-de-açúcar no Brasil – concentrada, basicamente, no estado de São Paulo, longe da região amazônica e ocupando apenas 0,6% do território nacional – decorre, sobretudo, de ganhos de produtividade e de pesquisas empreendidas pela EMBRAPA.

A indústria sucro-alcooleira está entre os setores produtivos que mais empregam no Brasil. Cria cerca de um milhão de empregos diretos (inclusive em cooperativas e empresas familiares) e 6 milhões de indiretos. As condições de trabalho na cultura do açúcar são, em média, superiores às dos demais setores da economia brasileira. A renda familiar dos trabalhadores ultrapassa a de 50% das famílias brasileiras. O Governo brasileiro monitora o setor para assegurar a observância das normas trabalhistas. A ocorrência de trabalho forçado nas lavouras de cana é residual, e o Governo tem intensificado a fiscalização, coibindo abusos. Em 2006, a fiscalização, apenas no Estado de São Paulo, que responde por 80% da produção brasileira de etanol, atingiu 745.000 trabalhadores. Desse total, apenas 0,04% (289 trabalhadores) estavam em condições análogas às de trabalho forçado.

Os biocombustíveis têm ingressado como tema prioritário de pesquisa e desenvolvimento nas pautas de cooperação com diversos



países e regiões, entre eles Alemanha, China, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Européia. Organizações e foros internacionais como a UNIDO, a OEA, a Conferência Ibero-americana e o IBAS vêm também dando ênfase ao tema em seus respectivos programas de trabalho. A crescente demanda internacional por cooperação com o Brasil é resultado da vanguarda tecnológica que o País logrou desenvolver na matéria. Por outro lado, esse aumento na demanda requer critério na seleção de parcerias, de modo a assegurar que a cooperação contribua para o aprimoramento dos processos tecnológicos, em condições equilibradas e mediante regras adequadas para a repartição eqüitativa de benefícios resultantes das pesquisas. A contínua atualização tecnológica, por meio de pesquisa e desenvolvimento, é elemento essencial para que a ampliação no uso dos biocombustíveis venha acompanhada do aumento na eficiência energética e do uso racional dos recursos empregados no ciclo de produção.

O PROGRAMA NACIONAL DE BIODIESEL

A exemplo da produção de etanol de cana-de-açúcar, o Brasil reúne condições ideais para se tornar um grande produtor mundial de biodiesel, pois dispõe de extensas áreas agricultáveis e de solo e clima favoráveis ao plantio de oleaginosas. Desde a década de 1970, vários projetos de pesquisa de uso de óleos vegetais como combustíveis vêm sendo desenvolvidos no País. Tais projetos incluíram testes que constataram a viabilidade técnica de se utilizar o biodiesel – tanto puro quanto misturado ao óleo diesel – como combustível, ainda que permaneçam desafios tecnológicos e econômicos a serem superados para que seu uso em larga escala seja viável.



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Em 2004, o Governo lançou oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), vinculado a programas de inclusão social e de desenvolvimento regional. Em 2005, com vistas a incentivar o uso do biodiesel, foi estabelecido que, a partir de 2008, o óleo diesel vendido no País deverá conter 2% de biodiesel. Além disso, fixou-se em 5% o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado no Brasil a partir de 2013. Definiu-se, igualmente, sistema de incentivos fiscais e subsídios para a produção de matérias-primas para o biodiesel em pequenas propriedades familiares das regiões Norte e Nordeste, em especial na região do semi-árido.

PERSPECTIVAS PARA OS BIOCOMBUSTÍVEIS

Os biocombustíveis fazem parte da agenda de prioridades dos principais atores no cenário internacional. O assunto tem ganhado relevância estratégica, impulsionado pelo aumento nos preços do petróleo, pela perspectiva de que esses se mantenham elevados em razão da demanda de grandes países, como China, Índia e EUA, e pela preocupação com a garantia de fornecimento devido à instabilidade política nas principais regiões produtoras de combustíveis fósseis no mundo.

Do ponto de vista ambiental, os ganhos com a utilização de biocombustíveis são significativos. Estudos revelam, por exemplo, que a utilização de etanol combustível permite importante redução de emissões de gases de efeito estufa (CO₂, em especial), o que se traduz em incentivo aos países que possuem compromissos de redução de emissões assumidos no âmbito do Protocolo de Kyoto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. No Brasil, o uso do etanol



combustível significou, no período de 1970 a 2005, a não emissão de 644 milhões de toneladas de CO₂.

Por todas essas razões, torna-se imprescindível que a comunidade internacional aprimore e expanda, cada vez mais, o uso de fontes renováveis de energia nas suas mais diversas aplicações. No setor de transportes, o desenvolvimento de biocombustíveis líquidos – sobretudo biodiesel e etanol – é de fundamental importância para reduzir a dependência com relação ao petróleo, cujo nível de preços pode impor limites indesejáveis ao crescimento da economia mundial. Além disso, a perspectiva de esgotamento das reservas mundiais de petróleo torna premente, sobretudo para os países em desenvolvimento, o incentivo a fontes alternativas de energia, sob risco de esses países terem seu processo de desenvolvimento impactado.

Apesar de estarem disponíveis a tecnologia e o *know-how* necessários para que o etanol venha a ser adotado no plano internacional, é imprescindível que os governos adotem medidas para a inclusão dos biocombustíveis na matriz energética de seus países. Faz-se, pois, necessário, esforço coordenado para disseminar a produção e o uso de biocombustíveis no mundo. O momento é propício para que o Brasil, cujas políticas públicas lograram introduzir os biocombustíveis em sua matriz energética e são, hoje, referência para o resto do mundo, exerça papel protagonista no processo de transformação dos biocombustíveis em *commodities* energéticas mundiais.

A estratégia brasileira na área de biocombustíveis está associada a preocupações com segurança energética e sustentabilidade, fatores que têm estimulado diversos países a buscar alternativas aos combustíveis



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

fósseis e a adotar medidas para reduzir emissões de gases de efeito estufa. No caso do Brasil, essa estratégia compõe-se de diversas ações, estruturadas em três vertentes: global, regional e bilateral.

Na vertente global, o Brasil tem defendido a adoção de padrões e normas técnicas internacionais que permitam a expansão e consolidação do mercado global para esses produtos. Para criar um mecanismo de coordenação entre os maiores produtores/consumidores de biocombustíveis, foi criado, em março de 2007, em Nova York, o Fórum Internacional de Biocombustíveis.

A iniciativa visa a criação de um mercado internacional para os biocombustíveis. O surgimento de um mercado internacional contribuirá para aumentar a eficiência na produção, na distribuição e no uso de biocombustíveis no plano global. Para tanto, faz-se necessário fortalecer a coordenação internacional e trabalhar em conjunto para que esses combustíveis sejam difundidos mundialmente, de forma sustentável, potencializando seus benefícios econômicos, sociais e ambientais. Adicionalmente, é objetivo do Brasil estimular estudos científicos e inovações tecnológicas que garantam a sustentabilidade no longo prazo da produção de biocombustíveis, assim como a não-interferência de sua produção no cultivo de alimentos.

O Fórum realizará reuniões periódicas para dar continuidade ao diálogo sobre os temas definidos como prioritários. Foram estabelecidos inicialmente dois Grupos de Trabalho (GTs): um sobre Intercâmbio de Informações e outro sobre Padrões e Normas. Os participantes examinarão o desenvolvimento de padrões e normas internacionais para os biocombustíveis, questões de infra-estrutura e logística e aspectos



relativos ao comércio internacional desses produtos. Além disso, trocarão informações sobre avanços científicos e tecnológicos (biocombustíveis de segunda e terceira geração). Os membros do Fórum trabalharão com vistas à Conferência Internacional de Biocombustíveis, a ser realizada no Brasil, em novembro de 2008, conforme anunciado pelo Presidente Lula em seu discurso em setembro de 2007 na abertura da Assembleia Geral da ONU.

No âmbito regional, o Brasil tem estimulado a integração energética da América do Sul com a promoção da diversificação da matriz nos países da região e o incentivo às fontes de energia renováveis. Também foi assinado Memorando de Entendimentos do Mercosul para ampliar a cooperação no tema. A integração das cadeias de produção e de comercialização do etanol e do biodiesel na região – incluindo aspectos de regulação e fiscalização – visa a contribuir para o aproveitamento das importantes vantagens competitivas dos países sul-americanos no campo dos biocombustíveis, reconhecendo a oportunidade de produzir-se riqueza e desenvolvimento de modo sustentável na região.

A terceira vertente de atuação brasileira, no campo bilateral, abrange iniciativas de cooperação técnica – inclusive na pesquisa de fontes alternativas para a produção de biocombustíveis – e de promoção de intercâmbio científico e acadêmico. Sua operacionalização tem-se dado por meio da assinatura de memorandos com o IBAS, Paraguai, Uruguai, Chile, Equador, Itália e outros países. O recente Memorando de Entendimentos assinado com os EUA também prevê cooperação em terceiros países para o desenvolvimento dos biocombustíveis.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

A escassez de recursos energéticos não-renováveis e a conseqüente disputa por tais recursos já deu provas de que o atual modelo energético, amplamente baseado em hidrocarbonetos, é insustentável. Faz-se necessária, portanto, a realização de um “salto”, qualitativo e quantitativo, no setor de biocombustíveis, que pode responder por parcela significativa da redução da emissão de gases poluentes, e, assim, contribuir para o alcance das metas estipuladas pelo Protocolo de Kyoto, ao abrigo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Uma tarefa de tal envergadura demanda uma participação ainda maior dos agentes diplomáticos e demais autoridades governamentais, mas também de atores acadêmicos e da sociedade civil.

O ITAMARATY E A ENERGIA

Dois grandes diplomatas, o Embaixador Barbosa Carneiro e o Embaixador Paulo Nogueira Batista tiveram influência decisiva na área de energia. Barbosa Carneiro estava envolvido no processo que levou à criação do Conselho Nacional do Petróleo, que seria o precursor da Petrobras. Paulo Nogueira Batista estruturou o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha e obteve um salto tecnológico muito significativo para o Brasil, ainda que muito do que foi previsto no Acordo Nuclear não tenha sido implementado na forma imaginada. Ambos tiveram o papel de visionários e ativos formuladores.

O Itamaraty, como instituição, também teve importante papel na área energética. Pela via da negociação e da condução diplomática, o Itamaraty sempre foi atuante para viabilizar ao Brasil o necessário acesso aos recursos energéticos. Para expandir sua atuação na área energética, foi criada a Divisão de Energia e Recursos Minerais (DEM), em fins da



década de 1970. A principal necessidade naquele momento era garantir o suprimento de petróleo para um País que, apesar dos extraordinários esforços empreendidos com vistas ao auto-abastecimento, ainda continuava altamente dependente da importação de óleo. Os dois choques de petróleo dos anos 70 levaram os países importadores a dobrar esforços para garantir seu abastecimento num mercado cada vez mais aquecido. A DEM viria a ser extinta no início dos anos 90, num momento em que a visão de enxugamento da máquina estatal levou vários setores do Estado brasileiro ao retraimento.

Em maio de 2006, o Ministro Celso Amorim recomendou a criação do Departamento de Energia, formado pela Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis (DREN) e pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DRN). Dois elementos centrais estimularam a que o Itamaraty passasse a atuar de forma mais direta na área energética. A primeira foi a questão das negociações de gás com a Bolívia. Ainda que as negociações continuassem a ser conduzidas pela Petrobras, houve clara necessidade de um acompanhamento mais direto por parte do Governo brasileiro em função das conseqüências da questão do gás para o Brasil e a política externa. A segunda foi a prioridade atribuída pelo Presidente Lula à criação de um efetivo mercado internacional para biocombustíveis. As inúmeras viagens do Presidente Lula e o crescente interesse de praticamente todos os parceiros internacionais na questão de biocombustíveis exigiram que o Itamaraty passasse a ter uma área que concentrasse o tratamento institucional do assunto.

Em termos das atividades sob a égide do Departamento de Energia caberia destacar, dentre outras, na área de não-renováveis: 1) a condução



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

de um relacionamento eficiente e regular com a Petrobras, bem como o intercâmbio de informações; 2) o acompanhamento direto das grandes negociações de energia na América do Sul; 3) o acompanhamento das negociações externas do Brasil na área de petróleo e gás e; 4) o trato de temas e situações específicas relacionados à mineração e à energia nuclear. No campo dos renováveis: 1) criar condições para o estabelecimento de um real mercado internacional de combustíveis; 2) a criação do padrão internacional para o etanol e o biodiesel; 3) o atendimento a missões estrangeiras e a negociação de memorando de entendimentos na área de biocombustíveis; e 4) a organização da Conferência Internacional de Biocombustíveis.

No passado, a atuação de alguns diplomatas na área de energia foi fator determinante no desenvolvimento do setor. No futuro, as negociações de temas energéticos serão cada vez mais importantes no jogo diplomático. O núcleo das negociações energéticas é político. O ponto central é a possibilidade de ter acesso a recursos energéticos e disso dependem gestões políticas e a capacidade de avaliar o complexo jogo de poder no cenário mundial.

O Brasil de hoje é bem distinto daquele País agrícola do final do século XIX. Agora temos uma produção de petróleo que chega perto dos 2 milhões de barris e somos a maior potência mundial na área de biocombustíveis. Todos os países que obtiveram um grande salto no desenvolvimento o fizeram num momento de mudança da matriz energética; isso evidencia a clara oportunidade que se apresenta para o Brasil.

Consciente dessa realidade, o Itamaraty está preparado para desempenhar o papel que lhe está destinado nesse momento. Se no



passado as negociações de fronteira ocupavam a maior parte do tempo dos diplomatas, no futuro, cada vez mais, os temas energéticos exigirão muito dos negociadores. O núcleo central da integração da América do Sul é a integração energética. No caminho de Horta Barbosa e de Paulo Nogueira Batista outros virão para assegurar ao Brasil continuidade de suprimento energético, a criação de um real mercado internacional para os biocombustíveis, e, sobretudo, a manutenção da paz nas relações com seus vizinhos.





“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

ENCERRAMENTO





Palestra de Encerramento do Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

EMBAIXADOR CARLOS HENRIQUE CARDIM

MODERADOR

Eu gostaria em nome dos organizadores agradecer e parabenizar os participantes dessa Mesa, o Professor Tolmasquim, o Embaixador Simões, o Embaixador Dauster, e o Doutor Hernes de Araújo e passaria de imediato à parte de encerramento. Eu passo a palavra ao Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

EMBAIXADOR SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

SECRETÁRIO-GERAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Boa noite a todas as Senhoras e todos os Senhores. Queria em primeiro lugar agradecer a presença de todos que estão aqui e de todos aqueles que participaram como expositores dessa Mesa e das outras Mesas. Gostaria de cumprimentar o Embaixador Jeronimo Moscardo, Presidente da FUNAG pela organização dessa Segunda Conferência Sobre Política Internacional e Política Externa; ao Embaixador Cardim, Diretor do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais.

Queria aproveitar essa oportunidade para fazer alguns comentários sobre a política externa brasileira, a partir de uma



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

rapidíssima, apreciação das características do cenário internacional, tentando de certa forma interligar todas as Mesas que debateram diversos temas.

Em primeiro lugar eu acredito que há cinco grandes fenômenos no cenário internacional hoje em dia. O primeiro deles é uma extraordinária migração de capital de tecnologia dos grandes centros avançados, dos grandes países desenvolvidos para a China, especificamente. Essa é uma migração de capital que fez com que a China nos últimos 20 anos venha crescendo a uma média superior a 10% ao ano, e tenha se tornado já a segunda maior economia do planeta quando o medido o PIB em paridade de poder de compra. Ela tem reservas de 1 trilhão e 300 bilhões de dólares. Tem uma economia extremamente dinâmica e até agora só absorveu nessa economia dinâmica cerca de 300 milhões de pessoas, faltam 900 milhões de pessoas, o que significa que esse processo deve continuar. Aqueles que acham que isso vai terminar em breve, acho que talvez não estariam analisando bem as tendências desse processo. Há um enorme esforço chinês na área de desenvolvimento científico e tecnológico. O número de patentes registradas pela China tem aumentado extraordinariamente e esse crescimento chinês tem um impacto político, econômico, e militar em toda a estrutura do sistema internacional. É um sistema em estreita simbiose com os países desenvolvidos. O que ocorre na China em grande medida são empresas ocidentais instaladas na China produzindo produtos que exportam para seus países de origem, gerando enormes superávits, porém também, gerando enormes remessas de lucros.

Queria fazer um comentário, só para deixar para reflexão, que o Brasil tem dificuldade de participar desse processo devido às



características do seu parque industrial. Só para dar um exemplo: a FIAT do Brasil não investe na China, quem investe na China é a FIAT da Itália. Isso é algo muito importante.

A segunda questão muito rapidamente é a questão da insegurança energética. A insegurança energética na Europa em relação aos países do norte da África, em relação à Rússia aquele crescimento chinês afetando os preços não só do petróleo, mas os preços de matérias-primas em geral, é algo que gera grandes preocupações nos países desenvolvidos. Isso tem uma importância muito grande para a política brasileira na América do Sul, considerando que o norte da América do Sul é muito rico em recursos energéticos e o sul, que é o sul industrializado, é relativamente pobre em recursos energéticos. É algo extremamente importante para a nossa política regional e certamente isso foi tratado aqui hoje vastamente.

Outro tema que foi tratado em outra Mesa, mas que é um terceiro fenômeno é a questão da mudança climática que é um grande fenômeno internacional e das catástrofes geradas pelo homem. Não catástrofes naturais, catástrofes geradas pelo homem já que as mudanças climáticas são decorrentes da ação humana. Não podemos comparar as catástrofes naturais do passado com as catástrofes naturais atuais que são ligadas à questão da energia e à questão da China pelo lado do aumento da demanda. A China e a Índia também. Esse é um fenômeno ligado à questão da negociação de Kyoto, da negociação de metas para a redução da emissão de gases. Toda uma grande discussão, que é ligada à questão da Amazônia pela questão do desmatamento, e pela questão hoje em dia extremamente importante da chama securitização do meio ambiente, que é a tentativa de colocar o risco ao meio ambiente como ameaça à



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

paz. Isso já ocorreu em reunião recentemente ao Conselho de Segurança em que os ingleses presidindo o Conselho introduziram esse tema. É algo que deve ser de grande preocupação para nós. Esse é o terceiro fenômeno.

O quarto é a questão das migrações. As migrações hoje são um fenômeno muito importante que afetam não só o Brasil, mas muito outros países do mundo. Migrações de origem econômica e migrações de origem política. Na Síria, se não me engano são mais de 2 milhões refugiados iraquianos; são 600.000 equatorianos na Espanha; são cerca de 1 milhão e meio colombianos na Venezuela e 1 milhão de colombianos no Equador. Esse é um fenômeno que nos países europeus leva à xenofobia, a ressurreição do racismo, e de eventuais manifestações de natureza fascista. Isso é de grande importância porque isso tem efeitos grandes sobre os nossos interesses, já que há mais de 4 milhões de brasileiros no exterior. Isso é tomado às vezes como fato positivo, mas creio que alguém em uma das Mesas já mencionou que não é propriamente um fato positivo. A imigração em grande escala de pessoas de qualquer país revela dificuldades de sobrevivência naquele país. Não é outra razão.

O quinto fenômeno, e esse talvez resuma vários outros, é a questão da concentração do poder de toda ordem. A concentração de poder econômico, político, militar, poder ideológico, tecnológico, no centro do sistema internacional. Para dar um exemplo apenas os Estados Unidos tem um poder militar superior aos dos dez países seguintes somados. Se tomarmos os Estados Unidos, o PIB americano, o PIB japonês, o PIB francês e assim por diante, provavelmente, excluindo o fenômeno chinês, realmente deve ser superior a 70% do PIB mundial. Agora a China



atrapalha um pouco esse fenômeno, essa concentração, mas a concentração de poder ideológico é extraordinária. Os senhores hoje certamente escutaram muitas músicas italianas no rádio, músicas espanholas, equatorianas, viram filmes chineses na televisão, seriados chineses, seriados japoneses e assim por diante. Não viram nada disso, o que os senhores viram é uma hegemonia cultural estrangeira concentrada num país de nível extraordinário que se reflete nas agências de comunicação e assim por diante, na formação do imaginário. Nessa questão, eu falei em concentração do poder, arbítrio e violência. O processo de globalização é um processo altamente vinculado à questão da violência. Para resumir, o centro do sistema internacional apesar de concentrar poder é altamente vinculado à periferia, a começar por recursos energéticos e pelo acesso a mercados. Então, é preciso garantir o acesso aos mercados para garantir acesso a esses recursos energéticos, de modo que isso gera em muitas situações instâncias de violência e de arbítrio. A teoria da intervenção preventiva, teorias da chamada intervenção humanitária e assim por diante são teorias de arbítrio.

É nesse quadro geral que se encontra a política externa. A gente fala da política externa, mas quais são os objetivos da política externa? Qual é o grande objetivo da política externa? Em minha opinião, a política externa tem que contribuir para a construção de uma sociedade mais próspera, mais justa, mais democrática. É fazer com que o sistema internacional permita que a sociedade brasileira se desenvolva dessa forma. Já que no sistema internacional, eu não vou detalhar isso porque levaria muito tempo, são negociadas as regras que definem a distribuição do poder mundial. Para dar um exemplo, quem pode subsidiar e quem não pode; quem pode ter armas e quem não pode; quem pode poluir e quem não pode. São nas negociações internacionais que isso se decide.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

As normas internacionais. Quem participa do processo, quer dizer, quem tem acesso aos mecanismos de decisão. Quem pode evitar que certos temas sejam debatidos? Então, esse é o objetivo supremo da política exterior brasileira. Deve ser em minha opinião. Contribuir para a construção dessa sociedade, para realizar todo o potencial da sociedade brasileira e de todos os brasileiros.

Como isso pode ser feito? Como se pode contribuir? Contribuindo para a superação, em minha opinião, dos três grandes desafios que a sociedade brasileira se defronta. Eu não vou detalhar as enormes disparidades sociais, as vulnerabilidades externas e o desafio da construção de seu potencial, que é um potencial extraordinário. O Paulo mencionou e eu costumo repetir, mas eu fico repetindo porque pode ser que algum dia eu não precise repetir mais. Nós não podemos ter uma visão pequena do Brasil. O Brasil jamais será uma potência média, jamais. Muito menos uma potência pequena. O Brasil não pode ser comparado a um pequeno país europeu ou a um pequeno país de qualquer continente porque terá 250 milhões de habitantes em 8 milhões e 500 mil quilômetros quadrados, com dez vizinhos e o seu potencial agrícola, industrial, energético, científico, tecnológico não será o de um pequeno país. Nós temos as sextas maiores reservas de urânio do mundo. Nós somos um dos poucos países que temos grandes reservas, dominamos o ciclo do combustível nuclear, temos um grande mercado interno e, portanto, temos as condições de desenvolver a energia nuclear.

Enfim, esses desafios levaram a política externa a partir dos princípios definidos na Constituição Brasileira, especialmente três: a igualdade soberana dos Estados, a não intervenção e a autodeterminação. Há outros princípios, outras diretrizes, mas esses três são essenciais para



guiar a política externa brasileira e aí tudo mais que for discutido são estratégias. Em primeiro lugar, em minha opinião, o grande objetivo da política exterior deve ser conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O grande objetivo brasileiro não é entrar para o G8, não é realizar Rodada de Doha, nada disso, porque lá é o organismo que decide o uso da força. É lá que se decide quem será atingido pela força ou não. É lá que se define o que é a ruptura da paz e o que é ameaça a paz. É extremamente importante porque nós hoje em dia, na medida em que a economia brasileira e a sociedade supera esses desafios e se desenvolve nós passamos a ter interesses muito diversificados. Nós temos hoje em dia um número de investimentos na América do Sul muito grande, mas também investimentos no Canadá, nos Estados Unidos, em Omã, em Moçambique e assim por diante. Até no Irã. Vamos supor que hoje em dia nós tivéssemos o volume de investimentos que a Índia tem no Irã. A Índia tem no Irã 1 bilhão de dólares de investimentos. Nós temos pouquíssimos, mas vamos supor que tivéssemos. Qual seria a nossa situação? Na medida que os nossos investimentos se diversificam, evidentemente que os nossos interesses não serão sempre convergentes com os de outros países, e é natural que não sejam. Na economia capitalista competitiva os interesses são divergentes muitas vezes. A disputa por mercado é muito grande. Nós vemos agora fenômenos interessantes, por exemplo: a restrição aos fundos soberanos; as tentativas na Europa de impedir que certas empresas estratégicas sejam compradas por chineses, árabes e russos. No passado quando se pensava em defender empresas estratégicas no Brasil se considerava fora de moda, mas agora a moda varia de acordo com os costureiros e os costureiros hoje estão costurando uma série de restrições a investimentos desses países que acumularam reservas extraordinárias e vão comprar as empresas nos países desenvolvidos. Essa que é a realidade.



**“O Brasil no
mundo
que vem aí”**

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Então, é de extraordinária importância esse objetivo, porque esse objetivo vai reduzir a nossa vulnerabilidade política externa.

O futuro reserva muitas surpresas. Imaginem os senhores que em 1979, alguém que imaginasse e dissesse de público que a União Soviética desapareceria dez anos depois. Ele seria imediatamente levado para um hospício. Quem diria isso? Quem diria na época da Revolução Cultural que a China se transformaria como se transformou. De modo que nós não sabemos o que o futuro nos reserva.

Em segundo lugar, e já vi que o Embaixador Roberto Azevedo mencionou, é a necessidade de preservar a capacidade de se ter políticas de desenvolvimento, que é o que ele chamou de “policy space”. A capacidade de fazer política econômica tem muito a ver com as negociações econômicas internacionais porque as negociações da Rodada de Doha não são negociações comerciais, são negociações de natureza econômica. Elas são muito mais amplas do que o comércio nas negociações da Organização Mundial do Comércio, porque envolvem serviços, regras sobre investimentos, propriedade intelectual, e assim por diante.

Há uma tendência internacional a reduzir a capacidade dos Estados nacionais de poderem praticar política de desenvolvimento econômico. Tendência, não! Há uma política deliberada nesse sentido. Falar em tendência não é propriamente correto. Aí estamos não só num processo de tentar abrir os mercados dos países desenvolvidos na área da agricultura, mas também tentando preservar a nossa capacidade de ter política de desenvolvimento industrial através da ação do G20. Depois dentro também da questão do sistema internacional e da sua multipolaridade, há todo o esforço de construção da União Sul-



Americana de Nações, que tem um interesse econômico de ampliação de mercados para o Brasil; tem o interesse político da coordenação de posições para América do Sul nos fóruns internacionais, naquelas negociações que decidem o que os países podem fazer, e esse esforço também é ligado naturalmente a uma questão muito importante de que o Brasil jamais poderá construir uma sociedade próspera, democrática e estável se estiver cercado por vizinhos instáveis. É extraordinariamente importante a política de redução das assimetrias na América do Sul. O esforço de redução das assimetrias são notáveis e a política de generosidade que o Brasil deve desenvolver em relação aos estados vizinhos porque é preciso lembrar o seguinte: o Brasil, nos anos que o Embaixador Simões mencionou, quando a Petrobras produzia 2700 barris de petróleo por dia era muito parecido com os países vizinhos. País exportador de café, sem indústria, sem parque de energia elétrica, sem indústria siderúrgica e assim por diante. Nesse período a parte avançada do Brasil se descolou e se tornou muito diferente da parte avançada dos países vizinhos. A parte atrasada do Brasil é muito parecida, uma favela brasileira é muito parecida com uma Vila Miséria, com um Ranchito, é muito parecido. Então há uma assimetria muito grande e isso leva a grandes desequilíbrios comerciais a favor do Brasil e leva à expansão das empresas brasileiras nesses países. Só para os senhores terem uma idéia, 50% do parque cimenteiro da Argentina hoje em dia é de propriedade de empresas brasileiras; 60% do parque têxtil argentino é de propriedade de indústrias brasileiras; e a Petrobras, se não me engano, é a 3ª maior empresa da Argentina, a maior empresa da Bolívia e possivelmente já deve ser a maior empresa do Uruguai; 40% do setor arrozeiro uruguaio já de propriedade brasileira. Essa é uma situação de enorme complexidade política e no futuro cada vez mais, e naturalmente tem a ver com a política cambial e é claro que essa política cambial favorece a expansão



"O **Brasil** no
mundo
que vem aí"

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

das empresas brasileiras e o capital estrangeiro do ponto de vista do investidor é sempre benéfico. O capital estrangeiro vai sempre contribuir para o desenvolvimento do país onde ele investe, mas muitas vezes do ponto de vista do país que recebe o capital estrangeiro a opinião não é a mesma. Há sempre muitos ressentimentos de concorrentes e de grupos de setores locais da sociedade. Isso é um desafio extraordinário e nisso vai também, o que o Embaixador Enio deve ter mencionado, todo o esforço e construção da infra-estrutura, porque não pode haver na América do Sul um mercado unificado sem a construção da infra-estrutura de transporte e energética.

Outro aspecto da política externa é a questão da redução da vulnerabilidade econômica pela diversificação de mercados, e aí vai todo o esforço de política externa em relação à África, em relação aos países árabes, em relação aos grandes Estados. Isso tem se realizado com grande êxito. É preciso lembrar que essa aproximação com esses estados também é de grande importância naquele primeiro objetivo de lembrar que na África estão 53 estados independentes que votam na Assembléia Geral das Nações Unidas onde necessitaríamos de 128 para a nossa candidatura ter êxito. É de grande importância a aproximação política e econômica com esses países. Eu não vou entrar nos detalhes dos investimentos brasileiros, das obras de construção da infra-estrutura na África.

Outro aspecto da estratégia da política externa é a questão de ciência e tecnologia. Quer dizer, o acesso da ciência e tecnologia no desenvolvimento e absorção do progresso científico e tecnológico é de extraordinária importância. Nos países desenvolvidos, só para mencionar, uma grande parte desse esforço científico e tecnológico é feito através dos orçamentos de defesa. O orçamento de defesa último dos Estados



Unidos é de seiscentos e poucos bilhões de dólares. Gostaria de lembrar que os Estados Unidos já têm arsenal maior e força militar superior a dos dez países seguintes somados, mas é porque nesse orçamento de defesa está o subsídio industrial. Quando se constrói um porta-aviões está se subsidiando a indústria siderúrgica, a indústria ótica, a indústria eletrônica. Quando se lança um foguete a Júpiter a mesma coisa, porque o subsídio através do orçamento de defesa não é acionável na Organização Mundial do Comércio, então aí tem um subsídio muito maior do que um subsídio de agricultura. Estamos nós aqui falando de subsídio de agricultura, que no caso dos Estados Unidos são cerca de 16 bilhões de dólares por ano. Nós estamos falando de seiscentos e poucos bilhões de dólares, e ali está os mecanismos de estímulo a ciência e tecnologia extraordinários nas áreas de maior risco, nas áreas em que as empresas naturalmente não se aventuram porque o risco é muito grande, o risco é extraordinário, de modo que é preciso que o Estado participe. Daí a importância das campanhas de desarmamento, porque elas reduzem a possibilidade de fazer o investimento em ciência e tecnologia, que é a fonte da competitividade das empresas, da competitividade das empresas e dos exércitos.

Energia eu não vou nem falar porque vocês acabaram de ouvir tanto, mas é extremamente importante assegurar, eu não digo a autonomia energética porque nós temos aí um paradoxo importante. A integração energética da América do Sul é incompatível com qualquer programa de autonomia energética brasileira. Se tivermos um programa de autonomia energética brasileira não podemos promover a integração energética da América do Sul, porque não vamos importar energia de países que tem como grande riqueza a possibilidade de exportar riquezas energéticas. Isso não vamos.



“O **Brasil** no
mundo
que vem aí”

II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional

Só para terminar e reduzir o cansaço dos senhores e das senhoras, uma palavra sobre as relações com os países desenvolvidos no conjunto da política externa. Algum tempo atrás houve certo movimento de pessoas que diziam que a política externa não dava atenção aos Estados Unidos, que não se esforçava para ampliar as relações econômicas com os Estados Unidos e tal. Foi feito então uma pequena análise que partia do seguinte princípio: como a China aumentou muito suas exportações para os Estados Unidos a participação percentual da China deve ter aumentado muito. Isso se verificou, mas para surpresa minha também se verificou que a participação percentual do Brasil também tinha aumentado no mercado americano. Enquanto as exportações da França, da Alemanha tinham diminuído, tinha aumentado a da China, da Nigéria, Arábia Saudita, de países exportadores de petróleo, por causa dos preços naturalmente. A do Brasil tinha aumentado de 1.5 para 1.9. Felizmente aquelas vozes mal informadas que não amam as estatísticas se silenciaram.

Enfim, a prova das nossas boas relações com os países desenvolvidos são os convites reiterados para a participação do Brasil nas reuniões do G8. Mais do que isso não é preciso dizer, e o apoio que temos da Alemanha e do Japão no G-4, no grupo que atua em prol da Reforma do Conselho de Segurança. Não é preciso dizer muito além disso, e naturalmente os investimentos estrangeiros no Brasil e a expansão das exportações brasileiras para os países altamente desenvolvidos.

Só para mencionar a questão das relações do Brasil com os grandes Estados da periferia, com a China, com a Índia, com a África do Sul que se concretizam nos Foro IBAS, que é de grande importância porque são países semelhantes ao Brasil com interesses semelhantes no processo



de reforma do sistema mundial. Os países emergentes têm desejos de reformar o sistema e os países que estão no centro do sistema sempre têm o desejo que tudo continue como está, o que é natural, aliás, acho que é um desejo natural. Mas, como nós não somos um país desenvolvido, somos um país em desenvolvimento ainda, e para quem não acreditar veja os 55 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza, é muito importante a nossa articulação conjunta com esses países nesse esforço de construir normas do sistema internacional que serão favoráveis ao desenvolvimento econômico, político, social e cultural, da sociedade brasileira, para que nós possamos viver numa sociedade verdadeiramente justa, próspera e democrática.

Com isso, eu agradeço verdadeiramente aos senhores e, como já foi mencionado aqui, resalto o papel importantíssimo da academia no processo de análise, de crítica da política externa porque elogios são bons, mas não são necessários, o que é necessário é a crítica, porque somente a crítica permite corrigir, porque somente a crítica permite melhorar. Muito obrigado pela atenção dos senhores.