

NO RASTRO DO ELEFANTE: A INSERÇÃO INDIANA NA ÁFRICA

MAIS UMA PRIMAVERA HISTÓRICA, OS ÁRABES PLANTAM FLORES NOS DESERTOS

BRAZIL INTO THE MEDITERRANEAN STRATEGIC OUTBREAK ON SOCIO-HISTORICAL BACKGROUND

CHINA, RÚSSIA E A INTEGRAÇÃO ASIÁTICA: O SISTEMA SINOCENTRICO COMO PARTE DA TRANSICÃO SISTÊMICA

O BRASIL NA ÁFRICA (2003-2010): POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO

DO DESPERTAR À OMISSÃO ESTRATÉGICA: A POLÍTICA ECONÔMICA E EXTERNA AFRICANA ENTRE OS GOVERNOS MILITAR E DEMOCRÁTICOS DA DÉCADA DE 1990

DESENVOLVIMENTO INDIANO A PARTIR DAS REFORMAS MACROECONÔMICAS DE 1990

RESENHA DO LIVRO "DO OTIMISMO LIBERAL À GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)"









#### FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

#### Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

#### CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ Russian Academy of Sciences)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ High General Representative of the Mercosur)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

#### COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - Membro do Conselho

#### Assistente de Edição / Edition Assistant

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

#### CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A -  $3^{\circ}$  andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, ou nerint@ufrgs.br.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

#### Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.



### Volume 2, Número 5 (Abr.Mai 2011)

### ANÁLISE DE CONJUNTURA

No Rastro do Elefante: a Inserção Indiana na África	Pág. 4
Mais uma Primavera Histórica, os Árabes Plantam Flores nos Desertos	Pág. 15
ARTIGOS	
Brazil into the Mediterranean Strategic Outbreak on Socio-Historical Background	Pág. 26
China, Rússia e a Integração Asiática: o Sistema Sinocêntrico como Parte da Transição Sistêmica	Pág. 45
O Brasil na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comércio Kamilla Raquel Rizzi, Cristiana Maglia, Lucas Paes, Marcelo Kanter	Pág. 61
Do Despertar à Omissão Estratégica: a Política Econômica e Externa Africana entre os Governos Militar e Democráticos da Década de 1990 Vico Denis Sousa de Melo	Pág. 82
Desenvolvimento Indiano a Partir das Reformas Macroeconômicas de 1990	Pág. 106
LEITURA	
Resenha do Livro "Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)"	Pág.132
NORMAS DE SUBMISSÃO	Pág. 135



### NO RASTRO DO ELEFANTE: A INSERÇÃO INDIANA NA ÁFRICA

The elephant's track: the Indian presence in Africa

Maíra Baé Baladão Vieira<sup>1</sup> Alexandre Spohr<sup>2</sup>

Em fevereiro de 2011, a Presidente indiana Pratibha Patil anunciou a realização do segundo *India-Africa Summit* na Etiópia, escolhida em razão de sediar a União Africana, organização composta de 53 países. A ação é parte do contínuo engajamento político indiano com a África, promovida na esteira do primeiro encontro ocorrido em 2008, onde estiveram presentes 14 chefes de estado, além de líderes provenientes de oito países africanos. O acordo marco de cooperação do primeiro *India-Africa Summit* incluiu áreas como educação, ciência e tecnologia, produtividade agrícola, segurança alimentar, crescimento industrial, infra-estrutura e desenvolvimento na área de saúde.

Iniciativas como esta, patrocinadas pelo governo indiano, se tornaram cada vez mais comuns na última década. Entretanto, mesmo que estes esforços tenham ganhado notoriedade recentemente, a presença dos indianos na África é milenar e o resultado dos antigos contatos foi a formação de uma considerável diáspora na África Subsaariana. Existem hoje cerca de 1.500 indianos vivendo em Lesoto, 17.000 indianos na Nigéria, 15.000 no Quênia, 3.000 na Zâmbia, 6.000 na Botsuana e em Uganda (THE INDIAN, 2008). Indianos também se fazem presentes nas Ilhas Maurício (onde hoje perfazem 70% da população), nas Ilhas Reunião (180.000 pessoas que representam 25% da população) e, finalmente, na África do Sul, onde hoje representam 2,6% da população, o que se estima atingir cerca de 1,5 milhões de pessoas.

Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 5 | Abr. Mai<br/> 2011 4

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFRGS e professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. mairabae@gmail.com

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Graduando em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. alexandre.spohr@gmail.com

No que tange à atuação direta estatal, a institucionalização da relação entre a Índia e a África só ocorreu no século XX, após a superação da posição colonial. A política indiana para a África foi estabelecida por Jawaharlal Nehru, Primeiro-ministro da Índia (1947-1964), que considerava o continente "um vizinho separado pelo Oceano Índico". Nehru baseou a política para a África na luta contra o colonialismo e o racismo por meio da ONU, do Movimento dos Não-Alinhados e outros fóruns. Ao final do governo de Nehru, a prioridade dada à contenção da China em cenários internacionais, advinda da derrota indiana na guerra contra o vizinho em 1962, e a insistência da Índia na utilização exclusiva de meios pacíficos na luta contra o colonialismo enfraqueceu as relações.

Os laços com os africanos foram retomados no governo de Indira Gandhi, deixando os indianos de se relacionar com o continente como um bloco e empreendendo políticas distintas para com países específicos, embora baseadas em princípios comuns. Criaram-se programas de cooperação técnica, com destaque para o ITEC (*Indian Technical and Economic Cooperation*). Além disso, alguns acontecimentos permitiram o fortalecimento da imagem indiana perante os africanos, como a Revolução Verde de meados da década de 1960, o Tratado Indo-Soviético de 1971 e os testes nucleares de 1974.

Somente após o término da Guerra Fria, a superação das adversidades da década de 1980 e a introdução das reformas neoliberais da década de 1990, a Índia pôde desenvolver uma política mais assertiva para o continente africano, obtendo rapidamente resultados em relação à cooperação econômica<sup>3</sup>. Os estoques de investimentos diretos indianos na África, conforme o *World Investment Report* da UNCTAD de 2010, perfazem 9% do total dos estoques da Índia no exterior<sup>4</sup>, sendo que

livre comércio com a África do Sul.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Os países com os quais a Índia possui acordos bilaterais de comércio e investimentos são: Djibouti, Gana, Ilhas Maurício, Sudão e Zimbábue. Já os acordos para se evitar a bi-tributação são mais numerosos: Gana, Ilhas Maurício, Quênia, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Tanzania, Uganda e Zimbábue. Fora estes, estão em negociação um acordo de cooperação econômica com as Ilhas Maurício e uma área de

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> A apuração de dados precisos quanto a estes volumes, entretanto, tem se revelado tarefa ingrata frente à indisponibilidade de informações precisas por parte do governo indiano. A própria UNCTAD em relatório dedicado aos investimentos asiáticos na África em 2007 não foi capaz de consolidar informações atualizadas a respeito da atuação indiana.



a maior parte destes capitais flui em primeira instância para as Ilhas Maurício em razão de incentivos fiscais. Entretanto, algumas ações pontuais como os quatro bilhões investidos em terras aráveis em 2008 na Etiópia (financiados em grande parte pelo Exim Bank da Índia) a aquisição da maior operadora Sul Africana de telefonia em 2009 por 10 bilhões e a disputa pelo controle de indústrias petrolíferas com a China no Sudão em 2003, são dignas de nota.

Em relação ao fluxo de comércio, os principais produtos indianos exportados pela Índia para o continente africano foram, até o ano de 2004, medicamentos (9%), arroz (9%) e artigos de vestuário (5%). Já a África exporta para a Índia predominantemente ouro (53%) da África do Sul, castanha de caju (9%) e ácidos (9%). Cabe lembrar que estes montantes são residuais, comparados ao total de importações indianas e que recentemente o petróleo africano obteve papel importante, representando atualmente 16% do petróleo importado pela Índia<sup>5</sup>. No ano de 2009 a Índia importou 21,1 bilhões de dólares da África (8% do total de suas importações que totalizaram 266,4 bilhões) e exportou para o continente africano 13,3 bilhões, (8% do total de suas exportações que totalizaram 176,6 bilhões). O *EXIM Bank of India* tem um papel fundamental no fomento das importações da África, uma vez que boa parte delas é financiada por meio de suas linhas de crédito.

.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Atualmente, 70% do consumo indiano de petróleo é do produto importado, sendo que estima-se que mantendo-se o nível de crescimento atual da economia, em 2025 a Índia terá que importar 90% de seu consumo.

Tabela 1: Exportações indianas para países africanos selecionados (USD milhões).

País de destino	2001	2007	2008	2009	% das exportações Indianas destinadas à África (2009)
África do Sul	356.772	2.129.593	2.480.948	1.959.653	15%
Nigéria	569.294	992.814	1.369.418	1.543.343	12%
Egito	467.788	1.192.242	1.762.406	1.374.131	10%
Quênia	157.685	1.305.394	1.634.414	1.358.247	10%
Tanzânia	91.750	457.343	1.063.917	887.112	7%
Argélia	29.747	340.138	554.945	689.483	5%
Angola	25.289	233.825	330.033	586.221	4%
Sudão	123.517	355.731	466.620	462.381	3%
Mauricio	164.646	1.044.311	1.176.321	394.999	3%
Gana	69.146	767.890	551.297	383.164	3%
Moçambique	31.198	393.177	423.227	366.043	3%
Etiópia	91.804	163.427	216.571	283.258	2%
Djibouti	16.395	404.999	394.046	249.252	2%
Tunísia	46.873	114.816	164.918	248.193	2%
Marrocos	56.154	187.542	234.603	246.604	2%
Uganda	56.181	133.767	183.522	226.873	2%
Líbia	9.446	123.455	102.842	215.449	2%

Fonte: World Trade Map (ITC).

Tabela 2: Importações indianas de países africanos selecionados (USD milhões).

País de Origem	2001	2007	2008	2009	% das importações Indianas da África (2009)
Nigéria	88.035	7.017.395	10.124.669	5.645.077	27%
África do Sul	1.456.086	3.181.703	5.551.207	5.035.363	24%
Angola	11	920.236	1.289.285	3.394.217	16%
Egito	100.995	1.877.257	2.081.429	1.716.912	8%
Marrocos	269.194	503.894	1.010.919	726.629	3%
Argélia	1.426	1.098.236	1.284.679	620.390	3%
Líbia	9.636	1.059.974	756.888	534.089	3%
Congo	1.815	84.921	500.106	449.990	2%
Sudão	13.558	242.505	545.759	376.634	2%
Costa do Marfim	77.155	183.424	294.755	307.327	1%
Tanzânia	76.896	113.603	196.917	240.558	1%
Tunísia	105.257	165.681	625.096	236.149	1%
Senegal	135.007	135.405	207.400	228.080	1%
Gabão	10.359	84.030	206.257	168.300	1%
Zâmbia	13.632	71.833	139.315	154.766	1%
Guiné Equatorial	-	72.733	83.308	141.392	1%
RD Congo	121	17.122	114.316	137.747	1%

Fonte: World Trade Map (ITC).

O papel estratégico do continente africano para a Índia em termos energéticos também deve ser ressaltado. A importação de petróleo é um dos elementos principais da política indiana para a África, uma vez que esse continente se apresenta como uma fonte alternativa ao Oriente Médio. O petróleo africano tem inúmeras vantagens químicas (facilidade de refiná-lo) geográficas e geopolíticas (boa parte das reservas está fora das áreas de conflitos). Contudo, algumas barreiras ao comércio permanecem principalmente o entrave do idioma, os conflitos, a falta de infra-estrutura e a competição internacional.

Conquanto à cooperação técnica, a política indiana para a África passou por uma grande mudança nos últimos anos. Sua abordagem deixou de ser a de fornecer apenas assistência humanitária e passou a contemplar e priorizar a construção de infra-estrutura e de fortalecimento do aparelho estatal dos países africanos. Para tanto, a Índia possui

dois projetos dos quais a África faz parte: ITEC (*Indian Technical and Economic Cooperation*) e *Pan-African e-Network*.

O ITEC é um projeto criado em 1964 pelo governo indiano para fomentar o desenvolvimento de outros países em desenvolvimento. Sua ideia principal é a de exportar o modelo indiano para o resto do mundo, sendo esta uma alternativa mais factível para os países do programa do que aquela indicada pelos países desenvolvidos. Suas atividades se dividem em cinco âmbitos: treinamento (civil e militar), assistência a projetos locais, envio de *experts* indianos, bolsas de estudos e ajuda emergencial para desastres. O ITEC atende 156 países de quatro continentes: África, Ásia, América Latina e Europa Oriental. Para melhor contemplar os países africanos, foi criada a SCAAP (*Special Commonwealth African Assistance Programme*), com o objetivo de aumentar os recursos destinados à África. Outro projeto é o *Pan-African e-Network*, com fins de apoio técnico especializado via internet, principalmente no setor de saúde.

A cooperação militar, além da desenvolvida pela ITEC, também ocorre através do treinamento das forças armadas africanas pelo exército indiano. A África é, para a Índia, de grande importância geoestratégica. Sua grande preocupação é o litoral leste africano devido ao Oceano Índico, que é alvo de grande ansiedade indiana pela proximidade com o subcontinente. Dessa forma, esses países têm um peso maior para a política indiana, firmando mais acordos com a Índia do que os demais, citando-se como exemplo os acordos de defesa com Madagascar, Ilhas Seychelles e Moçambique. Cabe lembrar que a Índia mantém em torno de 9000 soldados operantes em missões de paz da ONU no continente africano.

\*\*\*

Em termos de perspectivas para estas relações, a desaceleração do crescimento dos países do núcleo central decorrente da crise de 2008 recrudesceu o interesse mundial pelo continente africano, tanto por parte de seus ex-colonizadores, o dito núcleo, quanto por conta da tentativa dos países emergentes de expandir o efeito dos bons auspícios dos quais foram agraciados. Neste contexto, a inserção dos países semiperiféricos na África, capitaneada pela China, a partir do início da década torna-se cada

vez mais relevante para a determinação das futuras configurações do sistema internacional e do papel vindouro de alguns de seus participantes.

Para os países emergentes, principalmente os BRICs, a geração de resultados positivos na África pode tornar-se condicionante da manutenção das excepcionais taxas de crescimento atuais, além de poderem garantir sustentabilidade energética e alimentar, como nos casos da Índia e da China. Apesar de algumas similaridades em termos de objetivos, cada um destes países desenvolve sua aproximação com o continente de modo específico, com diferentes níveis de influência.

O caso indiano reveste-se de particularidades dadas, majoritariamente, pelas precárias condições internas do país que fazem com que sua atuação externa seja, muitas vezes, mais bem sucedida em termos de contribuição ao desenvolvimento do que a própria tentativa de organização de seus espaços nacionais (político, geográfico, econômico e social). Assim, a postura indiana para com a comunidade internacional busca incessantemente um protagonismo baseado em uma auto-atribuição de relevância civilizacional, o que resulta em ações mais assertivas do que a atuação de Brasil e Rússia, parceiros no grupo anteriormente mencionado em relação aos países africanos.

A Índia pode ser hoje tomada como uma economia semi-periférica aliada ao capitalismo global, apoiada por transnacionais que nasceram em processos de acumulação advindos da proteção estatal a monopólios diversos. Para viabilizar um extrato capitalista nacional os governantes indianos adotaram algumas estratégias em setores chaves da economia pré anos 1990. Políticas desenvolvimentistas como industrialização por substituição de importações via poupança externa, segmentação social e iniquidade na distribuição da renda com vistas à formação de um mercado, foram capaz de gerar demanda interna e alto nível de planificação e estatização dos setores determinantes.

Em um processo espelhado na noção clássica de desenvolvimento industrial, torna-se chave para a Índia a expansão de seu capital para além de suas fronteiras. A África é um destino que apresenta alta probabilidade de consecução em razão de certas características como complementaridade produtiva, em termos de fatores, e uma maior

tolerância por parte dos investidores em questões relacionadas à governança e a déficits de infra-estrutura.

Ainda, sendo a arena externa uma importante vitrine para a superação da imagem negativa advinda de inúmeros problemas conjunturais, a posição estratégica da África no pós Guerra Fria, ressaltada pela corte chinesa, recessão nos mercados centrais e instabilidade no Oriente Médio, fez desse continente um destino natural para a atenção indiana. Porém, não somente a necessidade de protagonismo internacional e expansão capitalista direcionaram a atenção dos governantes indianos para a África. Fatores como o controle do *Indian Rim*, diversificação da dependência energética e interesses econômicos decorrentes da postura de *global player* assumida a partir da década de 1990 são parte importante em termos dos resultados esperados das relações aqui tratadas.

A contribuição do continente africano para a Índia é dada, como foi anteriormente retratado, em termos de mercados e destino de investimentos (cooperação econômica), em termos de construção de parcerias para o desenvolvimento conjunto (cooperação técnica). Pode servir, ainda, como palco para uma atuação relevante em termos de manutenção da paz e de combate ao terrorismo (cooperação securitária), bem como fornecer os recursos naturais necessários à manutenção de suas altas taxas de crescimento (cooperação energética).

Os prognósticos em relação ao aprofundamento da presença da Índia na África são bastante positivos, pois, nesta parte do mundo, os indianos poderão se posicionar como efetivos líderes e investidores, não sendo estigmatizados com uma imagem negativa/predatória como ocorre com os chineses. Além disso, diante da disfuncional atmosfera de negócios indiana e da importância de suas organizações privadas multinacionais para uma projeção mundial de poder, a capitalização das relações milenares com os "irmãos" africanos, é o elemento principal que potencialmente pareia a Índia com a China em termos de inserção na África.

Ainda que as grandezas entre o volume de negócios chineses e indianos sejam bastante distintas, para que sua presença cresça de forma paulatina e persistente, a Índia pode se valer de sua diáspora localizada no continente africano, podendo até mesmo



incrementá-la. Também devem ser consideradas a proximidade geográfica, a retórica da cooperação sul-sul e a flexibilidade em relação aos regimes ditatoriais africanos. Associada a esta tolerância, sua disposição em transmitir sua experiência na resolução de conflitos internos por meio da democracia consociativa apontada por Lijphart (1996) também é passível de valorização por parte dos parceiros do continente africano.

Ainda que a Índia conte com grandes constrangimentos internos, mantendo-se neste rumo, é possível que, em breve, sediar o evento *India-Africa Summit* seja um gesto disputado pelas lideranças africanas, caso estas possam perceber como viáveis os benefícios já auferidos pela economia da Etiópia, o primeiro país a receber esta iniciativa dos indianos em solo africano.



#### REFERÊNCIAS

- BROADMAN, Harry G. Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier. Washington: The World Bank, 2007. 391 p.
- GOVERNMENT OF INDIA TECHNICAL COOPERATION DIVISION, Disponível em: http://itec.mea.gov.in/. Acesso em 4 mar. 2011.
- LIJPHART, Arend. The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation. The American Political Science Review. Vol. 90, No. 2 (Jun.), pp. 258-268. 1996.
- THE INDIAN diaspora in Africa. Pravasi Bharatiya. New Delhi: Ministry of Overseas Indian Affairs. Vol 1 Issue 5 May 2008.

Artigo recebido dia 04 de abril de 2011. Aprovado dia 20 de abril de 2011.



#### **RESUMO**

A realização do II India-Africa Summit na Etiópia, ainda este ano, suscita a retomada panorâmica dos caminhos já percorridos pela Índia no continente africano. Um apanhado dos fluxos mais relevantes existentes entre os dois continentes, bem como a abordagem das principais implicações para a Índia, decorrentes de sua política para a África, são os objetivos deste artigo.

#### **PALAVRAS CHAVE**

Inserção indiana na África; *India-Africa Summit*; Cooperação indo-africana.

#### **ABSTRACT**

The second India-Africa Summit in Ethiopia later this year, calls for the overview of the steps taken by India in the African continent. Addressing the most important flows between the two continents, as well as the key implications for India regarding its policy for Africa, are the goals of this article.

#### **KEYWORDS**

Indian presence in Africa; *India-Africa Summit*; Indo-african cooperation.



### MAIS UMA PRIMAVERA HISTÓRICA, OS ÁRABES PLANTAM FLORES NOS DESERTOS

Yet Another Historical Spring, the Arabs Plant Flowers in the Desert

Renatho Costa<sup>1</sup>

Depois de um longo inverno, chega a Primavera para saudar a vida e lembrar ao mundo de que por mais longa que seja uma estação, um dia cessará e nascerão as flores. O ciclo das estações do ano – tão bem divididas em quatro períodos – nem sempre pode ser transposto à realidade dos Estados. Muitas vezes o "inverno" não chega a ser tão frio ao ponto de exterminar uma população, mas faz com que ela tenha sua capacidade de reação reduzida ao simples ato de sobreviver.

Metáforas à parte, no fatídico ano de 1968, em que o mundo resolveu rever conceitos e comportamentos, que movimentos populares (basicamente formados por estudantes) ocuparam as ruas francesas, estadunidenses, brasileiras e de mais tantos lugares afora, a antiga Tchecoslováquia, em 5 de janeiro, vivenciou a "Primavera de Praga". Ao chegar ao poder, o eslovaco Alexander Dubček provocou uma transformação substancial no país comunista, dominado pela lógica da Guerra Fria.

O "socialismo com face humana", proposto por Dubček, o qual reduziu as restrições de liberdade dos cidadãos e da imprensa, além de apontar para uma política econômica descentralizada e com inclinações mais democráticas, se configurava no anseio maior da população. No entanto, da mesma maneira que as estações do ano não perduram e, tampouco correspondem à lógica dos interesses políticos das potências, sem ter tido tempo para que as flores que brotaram em Praga pudessem florescer, a União Soviética invadiu a Tchecoslováquia em 21 de agosto e a História tomou novos

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Mestre e doutorando em História Social (FFLCH-USP), Professor Assistente de Relações Internacionais da UNIPAMPA. Blog: www.rcacademico.blogspot.com / E-mail: renatho\_costa@hotmail.com

rumos; muitos deles contados através da visão metaforiza de Milan Kundera em "A insustentável leveza do ser"<sup>2</sup>.

Perpassados 43 anos, não mais havendo uma divisão ideológica do mundo, e, a Europa livre de ditaduras, os problemas políticos e econômicos atravessam o mar Mediterrâneo e aportam no norte da África (com direito a se alastrarem para o Oriente Médio). Num momento de ruptura do *status quo* estabelecido pelos governos autoritários dos países africanos, as populações clamam por liberdade. Talvez ouvindo ecos dos manifestantes de 1968.

No entanto, a situação política do norte da África não pode ser analisada como um romance de Kundera. Os movimentos populares que tiveram início da Tunísia, depois se deslocaram para o Egito e atingiram a Líbia (além dos desdobramentos no Oriente Médio), são reflexo de um modelo de política externa das potências que fomentou e manteve ditaduras nessas localidades. Hourani salienta que esse processo vem sendo construído desde o final do século XIX, e intensificou-se no XX; nele,

[...] os movimentos de oposição da década de 1920 foram contidos, a Grã-Bretanha e a França não enfrentaram desafios internos sérios a seu poder no Oriente Médio e no Magreb³, e por alguns anos não houve desafios externos tampouco. Os outros grandes estados europeus — os impérios Russo, Alemão e Austro-Húngaro — haviam desmoronado ou se retirado para si mesmo depois da guerra, e isso significou que o Oriente Médio, que por muito tempo tinha sido um campo de ação comum ou rivalidade para cinco ou seis potências européias, era agora domínio da Grã-Bretanha e França, e mais da Grã-Bretanha que da França, que emergia formalmente vitoriosa mas muito enfraquecida da guerra; no Magreb, porém, a França continuou a ser a potência suprema.

Para a Grã-Bretanha e a França, o controle dos países árabes era importante não só por causa de seus interesses na própria região, mas porque isso fortalecia sua posição no mundo. [...] Havia também interesses mais gerais: a presença da Grã-Bretanha no Oriente Médio ajudava a manter sua posição como potência mediterrânea e mundial. A rota marítima para a Índia e o Extremo Oriente passava pelo canal de Suez. As rotas aéreas pelo Oriente

-

<sup>2</sup> Publicado em 1984, depois foi traduzido para diversos idiomas e, em 1988, Philip Kaufman faz sua adaptação para o cinema com o título original de "The Unbearable Lightness of Being".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Considera-se como Magreb a região norte e noroeste da África, que abrange os países árabes Marrocos, Saara Ocidental, Argélia, Tunísia, Mauritânia e Líbia. Há classificações que consideram o Egito com pertencente ao Magreb, contudo, é mais comum estar inserido nos limites do Oriente Médio

Médio estavam sendo desenvolvidas nas décadas de 1920 e 1930; uma ia pelo Egito ao Iraque e à Índia, outra através do Egito para a África no sul. (2001, p. 322-333)

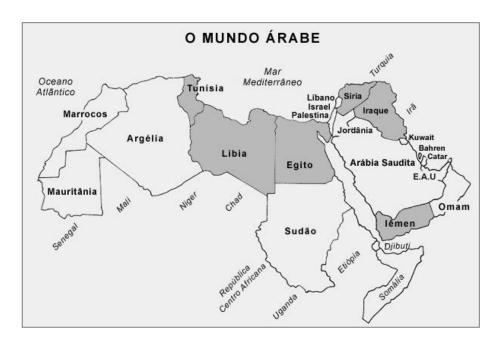
Se, por um lado, a estrutura do poder sofreu alteração substancial no pós-Segunda Guerra e fez com que outros atores assumissem o *status* de potência no sistema internacional — Estados Unidos e União Soviética —, por outro, a perspectiva que se tinha do Magreb e Oriente Médio não sofreu grande alteração. A região continuava sendo de interesse geopolítico para as potências e a lógica da Guerra Fria propiciava a construção de alianças que serviam para impedir a expansão das forças opostas.

Por sua vez, o alinhamento dos demais países aos blocos Capitalista e Comunista seguia a lógica da influência do poder e da oferta de benefícios (muitos deles, econômicos), contudo, os aspectos estratégicos não deixavam de ser notados, tanto que, durante a administração do presidente estadunidense Henry Truman, os Estados Unidos se envolveram na "Questão Palestina" que geraria (e gera) o ódio de grande parcela dos árabes até os dias de hoje.

A decisão de Truman de apoiar a criação do Estado de Israel foi tomada ao arrepio dos pareceres da maior parte dos seus conselheiros e, principalmente, dos funcionários do Departamento de Estado e Defesa. Os membros do aparelho burocrático eram da opinião de que esta decisão prejudicaria as relações dos Estados Unidos com o mundo árabe: havia, por um lado, a questão das companhias petrolíferas americanas que operavam na área e também a necessidade de assegurar o fortalecimento contínuo e a baixo preço de petróleo aos Estados Unidos e à Europa em fase de reconstrução. Os Americanos também queriam preservar as bases militares na região, em especial a base de Dhahran na Arábia Saudita. No geral, havia a preocupação que a criação do Estado judaico fortalecesse o extremismo no mundo árabe, aumentasse a instabilidade e, nesse sentido, favorecesse a penetração da URSS na zona. (SPIEGEL apud PINTO, 2003, p. 72)

A década de 1940 trouxe mais uma transformação no panorama político do Oriente Médio, qual seja, o sistema de Mandatos, que havia sido ratificado pela Liga das Nações e dava o direito de as potências tutelarem os Estados criados a partir da fragmentação do Império Otomano, perdera gradualmente sua legitimidade e os países buscavam o direito de se autogovernarem. Assim, essa década, gradualmente, levou os países à independência política (Líbano em 1943; Síria em 1946; Iraque, apesar de

independente de 1931, continuou sob domínio britânico até final da II Guerra Mundial, quando passou a ser zona de influência dos EUA; Palestina em 1947 houve a propositura da criação de dois países, mas apenas Israel se converteu em um Estado, as guerras subsequentes inviabilizaram a criação do Estado palestino o que é objeto de atritos até os dias atuais).



O Egito, apesar de não se configurar numa região em que o sistema de mandatos tivesse sido adotado, passou a viver cada vez mais sob o domínio britânico, principalmente a partir de 1936, com a assinatura do Tratado Anglo-egípcio. Além de manter as tropas na região de Suez, os britânicos passaram a interferir na monarquia egípcia o que levou ao golpe militar de 1952 e a um posterior movimento nacionalista liderado por Gamal Abdel Nasser. Dentro da lógica da Guerra Fria, Nasser estabeleceu um posicionamento extremamente pragmático, ou seja, ao mesmo em tempo que conseguia manter laços com a União Soviética, liderava o grupo dos chamados "Países Não-Alinhados", um bloco que contava com a participação do Brasil. Contudo, após sua morte, em 1970, e ascensão de Anwar Al-Satad ao governo, o Egito passa à órbita de poder dos Estados Unidos. Ainda mais depois de Sadat firmar o Acordo de Paz com o Estado de Israel em 1979.

# .....Conjuntura Austral

A postura do Egito gerou repulsa por parte da grande maioria dos estados árabes. A paz com os israelenses foi vista como um sinal de traição à comunidade árabe e palestina. E, devido aos atos de extremismo, em 1981, Sadat foi assassinado durante uma parada militar. A partir daí, Hosni Mubarak assumiu o governo, preservou os interesses estadunidenses na região e recebeu a devida contrapartida financeira que patrocinou seu governo até a Primavera Árabe.

Seguindo um caminho distinto, o processo que levou a Tunísia à independência foi um tanto mais tardio, apenas em 1956 é conseguida sua autonomia da França, entretanto, a partir da primeira eleição o país já começa a trilhar um caminho pautado pelo autoritarismo. A eleição de Habib Bourguiba, em 1959, sua posterior centralização do poder e criação do sistema de partido único fizeram com que o país cada vez mais fortalecesse o modelo autocrático e gerasse o empobrecimento da população. A crise econômica da década de 1980, além dos atritos com a Líbia, desgastam o governo de Bourguiba e levam ao poder Zine El Abidine Ben Ali. De uma promessa de progresso e desenvolvimento, que aflorou no início de seu governo, década de 1990, gradualmente a Tunísia foi caminhando para o modelo de centralização política, perseguição à oposição e empobrecimento da população menos favorecida. No final de 2010 a população começa a manifestar-se contra o governo de Ben Ali e a Primavera Árabe chega ao país.

A vizinha, Líbia, durante o século XX, não fugiu dos interesses das grandes potências. Inicialmente esteve sob o domínio da Itália, que havia conquistado o território do Império Otomano, entretanto, com sua derrota durante a Segunda Guerra, o país passou a ser controlado pela Grã-Bretanha e França. No início da década de 1950 houve uma transformação substancial na lógica do poder que atuava na região. O país foi admitido à Liga Árabe e, na sequência, abriu-se a possibilidade para que os Estados Unidos e Grã-Bretanha mantivessem contingentes militares no país, inclusive com a instalação de bases. O processo de interferência estrangeira na Líbia foi intensificado com a descoberta de petróleo, contudo, também fortaleceu o sentimento nacional (ou de interesses das elites que dominavam o governo) no país.

Sem qualquer ligação com as mudanças clamadas pelos movimentos estudantis de 1968, mas, sim, no intuito de derrubar a monarquia líbia e estabelecer um modelo de

governo que se autoproclamava socialista, um grupo de oficiais assumiu o poder (1969). Na liderança desse grupo estava o coronel Muammar Kadafi.

A história da Líbia vai passar por algumas transformações durante o governo de Kadafi. Desde seu início, devido à inclinação ao que seria um modelo socialista, o Ocidente não o percebeu de maneira amistosa, também, no intuito de afrontar o sistema internacional, Kadafi passou a apoiar organizações que estavam envolvidas em lutas armadas e eram consideradas terroristas. Assim, Hezbollah, OLP, IRA e ETA tiveram suas operações facilitadas pela armas e explosivo fornecidos pelos líbios.

Por volta de 1985, o prestígio de Kadhafi era alto entre os terroristas, embora eles tivessem consciência de que o ditador líbio tendia a promover mais do que tinha capacidade de fazer. Contudo, seguramente, ele parecia mais desejoso de aceitar o risco de desafiar as potências importantes que qualquer outro país. Quanto mais extremado o grupo, maior a possibilidade de receber assistência, se mais não fosse, refúgio em Trípoli. Ao mesmo tempo, a ativa e aparentemente bem-sucedida oposição de Kadhafi ao fundamentalismo islâmico fez com que alguns de seus vizinhos pouco amistosos da Líbia hesitassem em tomar medidas drásticas contra o ditador. Os que não o admiravam pareciam temê-lo, pelo menos no mundo árabe. Os sucessos de Kadhafi fizeram com que ele perdesse qualquer resquício de realidade que ainda possuísse. Ultrapassou o limite do que era internacionalmente aceitável e provocou uma reação que causou drástico declínio de sua posição e redução nas operações terroristas por ele patrocinadas. (WHITTAKER, 2005, p. 118)

O envolvimento da Líbia em vários atentados de grande relevância (ataques aos aeroportos de Roma e Viena, explosão de boate em Berlin Ocidental e tentativa de sequestro de avião da TWA sobre a Grécia) fez com que os Estados Unidos mudassem seu posicionamento e programassem ataques aéreos sobre alvos líbios (1986). Entretanto, a resposta de Kadafi se deu com o patrocínio do atentado ao voo 103, da companhia aérea estadunidense, Pan Am. A aeronave explodiu sobre a cidade de Lockerbie (Escócia), em 1988, e, o não reconhecimento da ação pelos líbios fez com que o país passasse a sofrer inúmeras sanções (econômicas, diplomáticas, dentre outras).

Apresentando uma postura bastante pragmática, a partir de 1998 Kadafi aceitou que os dois agentes líbios envolvidos no atentado de Lockerbie fossem extraditados para serem julgados pelo crime, desde que o julgamento não ocorresse nos Estados Unidos. Também assumiu a responsabilidade pelo atentado e comprometeu-se a

indenizar as famílias das vítimas. Foi a redenção de um "ex-terrorista", fato esse que reabriu as portas do mundo para Kadafi e a Líbia, contudo, o modelo de governo interno não sofreu grandes alterações e o autoritarismo perdurou até que os ventos da Primavera Árabe chegaram ao país.

#### O Despertar da Primavera

Quando Frank Wedekind escreveu sua obra mais famosa, "O despertar da primavera" (1891), expunha, com mais explicitude que o convencional, para a época, a repressão que os adolescentes sofriam e a dificuldade de extravasarem seus desejos e necessidades. Repressão é a palavra chave para essa obra e os desdobramentos dela geram atos que eram vistos como aberrativos para o *establishment*.

Que tipo de relação poderia ser estabelecida entre a obra de Wedekind e a situação política que os países do Magreb e Oriente Médio vivenciam nesse momento? Em que sentido a ingenuidade dos personagens adolescentes do final do século XIX se integram aos jovens revolucionários da Tunísia, Egito, Líbia, Iêmen, e muitos outros dessa "Primavera Árabe"?

À parte as particularidades, de fato, a palavra chave é **repressão**. Os países que ora vivem sua "Primavera" nunca conseguiram passar da adolescência e sempre tiveram "alguém" que os tutelasse. Sob o Império Otomano estavam ligados pela religião ao sultanato, no momento seguinte, apesar do reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos, alguns foram subjugados e tiveram de esperar para alcançarem a liberdade (ou vida adulta). A interferência estrangeira na África e Oriente Médio trouxe consigo a perspectiva de um colonizador que simplesmente impõe suas vontades e manipula as situações como bem lhe interessa. Edward Said, muito bem descreveu essa visão do europeu frente o povo árabe (e mesmo islâmico),

O Oriente como representação na Europa é formado – ou deformado – por uma sensibilidade cada vez mais específica a uma região geográfica chamada "o Oriente". Os especialistas nessa região trabalham sobre o Oriente, por assim dizer, porque com o tempo sua profissão de orientalistas requer que apresentem à sociedade imagens sobre o Oriente, um conhecimento sobre o Oriente, uma compreensão acurada a seu respeito. E, em seguida, o

orientalista oferece a sua própria sociedade representações do Oriente (a) que possuem a mesma marca distintiva, (b) que ilustram a sua concepção do que o Oriente pode ou deve ser, (c) que conscientemente contestam a visão do Oriente de alguma outra pessoa, (d) que fornecem ao discurso orientalista aquilo de que, naquele momento, parece necessitar muito, e (e) que respondem a certos requisitos culturais, profissionais, nacionais, políticos e econômicos da época. (SAID, 2007, p. 366)

Partindo dessa premissa e visão preestabelecida acerca do que vem a ser "o Oriente" e, consequentemente, o árabe, toda a estrutura que foi criada visou deixar a região sob o controle das potências, haja vista sua diferença cultural significar um perigo iminente. A construção do orientalista, ora exposta pela crítica de Said, nada mais é que a personificação de um tutor que precisava compreender "o outro" para, posteriormente, apaziguá-lo e, quiçá, controlá-lo.

Nessa lógica perversa, a formação de ditaduras pelo Oriente Médio e Magreb atendia aos interesses das potências, pois o processo de negociação sempre acaba sendo simplificado quando se trata apenas com uma parte envolvida (democracia significa pluralidade e múltiplas vontades; mais complexidade na negociação). A manutenção de ditadores em postos chave na região não era tida como violação de direitos, ou mesmo tributária de qualquer ação específica que merecesse atenção das potências.

No entanto, o modelo de repressão que se impunha à sociedade não mais possibilitava outra saída senão atos extremos, ou de desespero, como alguns poderiam classificar. A liberdade de manifestação é a primeira que se perde dentro de regimes de exceção, e os árabes muito bem sabem disso. As oposições foram extintas dentro dos regimes políticos em vigor e a população ficou sem voz interna. Como justificar, então, o movimento que se transformaria na mais nova "Primavera" da História?

Segundo Mario Vargas Llosa, escritor, jornalista e político, vencedor do prêmio Nobel de Literatura de 2010,

O movimento popular que sacudiu países como Tunísia, Egito e Iêmen e cujas réplicas chegaram a Argélia, Marrocos e Jordânia é o mais completo desmentido de quem, como Thomas Carlyle, acredita que 'A história do mundo é a biografia dos grandes homens'. Nenhum caudilho, grupo ou partido político pode se atribuir esse levante social sísmico. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 19/02/2011)

Assim, o movimento tornou-se revolucionário porque não havia como sustentar o insustentável, exceto com o uso extremo da força (opção lançada por Kadafi para não deixar o poder), e, não é possível deixar de atribuir importância ímpar à população jovem dos países árabes. Até porque, segundo Ghiraldelli Jr,

O mundo árabe reacendeu aquilo que havia sido posto no final do século para a ex-Cortina de Ferro: os jovens querem ser jovens como os ocidentais inauguraram a juventude. De certo modo, é o que o filósofo norte americano Richard Rorty avaliou: a juventude das classes médias, no mundo todo, tende a ser o que mais se iguala, ao menos em determinados ideais. (BLOG DO FILÓSOFO, 2011)

Dessa forma, o fator que teria desencadeado todo o processo revolucionário guardaria relação muito próxima com a obra de Wedekind. "O despertar da Primavera Árabe" seria fruto de uma repressão que chegou ao extremo e fez com que o jovem, diante de uma perspectiva completamente adversa, seguisse seu instinto contestador, haja vista não haver lideranças e opções internas para seguir.

Se, 1968 passou distante dos países árabes, 2010-11 não deixa de ser o momento de fazer florescer a nova Primavera. A grande dúvida que ainda perdura para entender se, de fato, a "Primavera Árabe" será perpetuada, diz respeito a interesses externos. Até que ponto o Ocidente tem interesse em aceitar que a tão aclamada autodeterminação dos povos siga rumos que afaste os países árabes de sua esfera de poder?

O mapa do Oriente Médio e Magreb, gradativamente, vem sendo redesenhado à luz das mudanças de regimes políticos, contudo, mais do que caírem ditadores (vários desses países já vivenciaram esse processo), espera-se pelo momento posterior. Quem será alçado ao poder? Que legitimidade esse governo terá?

Por mais distante que esteja, e, por mais distinto que sejam os momentos políticos internacionais, uma preocupação maior ainda paira no ar, qual seja, de que a "Primavera Árabe" não seja tão curta quanto a "Primavera de Praga", que o mundo não envie meus tanques para que se reconstrua o mundo árabe como reflexo dos interesses externos, pois esse seria mais um engodo da História e, por outro lado, daria a oportunidade para que movimentos fundamentalistas islâmicos ratificassem seu ódio contra o Ocidente e continuassem sua declarada "guerra santa".



#### **REFERÊNCIAS**

- GHIRALDELLI JR., Paulo. Direto do sonho na primavera árabe. Blog do Filósofo. Disponível em: <a href="http://ghiraldelli.pro.br/2011/03/05/direito-do-sonho-na-primavera-arabe">http://ghiraldelli.pro.br/2011/03/05/direito-do-sonho-na-primavera-arabe</a>. Acesso em: 15 março 2011
- HOURANI, Albert. Uma História dos Povos Árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- LEWIS, Bernard. O Oriente Médio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- LLOSA, Mario Vargas. História Feita pelo Povo. O Estado de São Paulo. Caderno Internacional. Edição de 19 de fevereiro de 2011. Disponível em: <a href="http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110220/not\_imp682018,0.php">http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110220/not\_imp682018,0.php</a>. Acesso em: 29 março 2011.
- PINTO, Maria do Céu de Pinho Ferreira. Infiéis na Terra do Islão: os Estados Unidos, o Médio Oriente e o Islão. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- SAID, Edward. Orientalismo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.
- VESENTINI, José William; VLACH, Vânia. Geografia Crítica. São Paulo: Editora Ática, 2002.

Artigo recebido dia 03 de abril de 2011. Aprovado dia 18 de abril de 2011.



#### **RESUMO**

A partir do início do século XX a dominação dos povos árabes do norte da África e Oriente Médio intensificou-se. As potências passaram a controlar os países e financiar ditadores. Em 2010-11 várias revoltas surgiram nesses países, clamando por liberdade e democracia. O Ocidente foi colocado em xeque, pois deve aceitar a autodeterminação dos povos ou continuar preservando seus interesses geopolíticos na região?

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Primavera Árabe; Revoluções; Ditadura.

#### **ABSTRACT**

From the begining of the twentieth century the domination of the Arab peoples of North Africa and the Middle East has been intensified. The Powers came to control these countries and support dictators. In 2010-11 several uprisings emerged in these countries, calling for freedom and democracy. The West was put in check; must it accept the self determination of the peoples or continue to preserve its geopolitical interests in the region?

#### **KEYWORDS**

Aarb Spring; Revolutions; Dictatorship.



### BRAZIL INTO THE MEDITERRANEAN STRATEGIC OUTBREAK ON SOCIO-HISTORICAL BACKGROUND\*

Elodie Brun<sup>1</sup>

"Somos primos de verdade", President Lula declared during a diplomatic trip to Lebanon in 2003 (ANBA, 5/12/03)<sup>i</sup>. Such an expression may seem striking to anyone who is familiar with the Mediterranean region and its global context. The following paper questions the perception of European Union (EU) dominance in the Mediterranean region amidst the outbreak of new actors and emerging states. Thus far, Brazil has drawn less attention, but the connection between this South American giant and its non-European Mediterranean partners shall not be overlooked<sup>ii</sup>. Luiz Inácio Lula da Silva's election as president on 1<sup>st</sup> January 2003 gave Brazil an unprecedented international boost. Brazilian governments have always presented international ambitions that have been hindered by economic ups and downs<sup>iii</sup>.

Now counted among the world's ten leading economies and boasting 8.5 million km<sup>2</sup> and 192 million inhabitants in 2008, Brazil is considered an emerging power<sup>iv</sup>. Lula's government has also developed an extremely active diplomacy, starting strong in creating the commercial G-20 within the World Trade Organization (WTO)<sup>v</sup>. Brazil's international strategy aims to increase the country's visibility, make its positions heard by the traditional powers, and hence legitimize its ambitions to participate in multilateral arenas. Furthermore, foreign policy appears as a means of development in Brazil, one of the most unequal states in the world. Subsequently, Brazilian diplomatic activism does not bypass the countries skirting the Mediterranean Sea.

Brazilian diplomacy does not have a global Mediterranean approach of the region, because those countries are dealt with as different geographical areas by

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> PhD Candidate at Sciences-Po Paris (Supervisor: Prof. Guillaume Devin) and working on "South American relations with developing countries (Africa, Asia and the Middle East)". elodie.brun@gmail.com

Itamaraty<sup>vi</sup>. They are split between divisions dedicated to Africa, the Middle East and Europe<sup>vii</sup>. However, Arab countries are often included together with those from the Arabic peninsula in official work papers. For the purpose of this analysis, a geographical logic will also be adopted, including the following partners: Algeria, Egypt, Israel, Lebanon, Libya, Morocco, Syria, the Palestinian territories, Tunisia and Turkey. Henceforth, how should the Brazilian emergence on the southern and eastern shores of the Mediterranean be understood and analysed? First, there is no denying that bounds between Brazil and this part of the Mediterranean region are nothing new. Nevertheless, a real boost has occurred at the turn of the century, for economic as well as diplomatic motivations.

#### A revived socio-historical legacy

Brazil developed links with non-European Mediterranean countries long ago, first through migration. Over 12 million Syro-Lebanese descendants currently live in Brazil, comprising the largest Arab community outside of the Middle East. The number of Syro-Lebanese descendants living in Brazil is even larger than the population numbers of their origin countries! Brazil also hosts the second largest Latin American Jewish community, following Argentina and representing 120,000 people viii. Syro-Lebanese descendants are active members of Brazilian society, especially within political spheres, and President Lula always recalls this fact in his travels to those Mediterranean countries.

Brazil's political and diplomatic relations with Mediterranean countries date back to 1858 and an agreement signed with the Ottoman Empire<sup>ix</sup>. Brazil and Egypt, in particular, initiated relations during the British protectorate era. Emperor Don Pedro II, an admirer of Arab culture, travelled to the region in 1871 and 1876. Since the 1950s, Brazil has recognized and set up diplomatic relations with all newly independent states (MAJZOUB, 2001)<sup>x</sup>.

Relationships between Brazil and its Arab partners accelerated following the first oil crisis. Though Brazil assented to the partition of Palestine in its vote for UN Resolution 181 in November 1947, its oil dependency later encouraged a more pro-Arab

orientation<sup>xi</sup>. Arab pressures affected Brazil's 'equidistance' policy after 1973. Brazil needed to import quantities of oil to ensure its internal development, within its program of import substitution industrialization. For example, 40% of Brazil's imported oil in 1980 came from Iraq (FARES, 2007). As a consequence, the Palestine Liberation Organization (POL) opened an office in Brazil in 1975, and in November of the same year, Brazil voted at the General Assembly of the United Nations for a resolution assimilating Zionism as a form of racism. Since taking interest in the Israeli-Palestinian conflict, Brazil has defended the implementation of the UN Resolution 242 (1967), voted into action following the Six-Day War (SANTOS, 2003). As also proven by the visit of President Figueiredo to Algeria in November 1983, Brazilian presence in the Mediterranean region challenges the vision of an almost exclusive historical European presence, although it still remains relatively limited.

Nevertheless, relations between Brazil and non-European Mediterranean countries weakened following the decrease of oil prices, the return of democracy and the emergence of economic crisis in Brazil, and subsequent diminished Brazilian efforts for diplomacy. For instance, the office of the Arab League was closed down, an air route between São Paulo and Beirut was cancelled three years after its launch in 1995 for lack of demand, and a programmed visit of President Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) to the Palestinian territories was postponed without any outcome (MAJZOUB, 2001; ANBA, 17/02/04). The former leader Cardoso acknowledges it in his memories: "The Middle East that was important during the military governments, was losing relevance, given the high degree of conflict established in the region and our lack of means to intervene constructively" (CARDOSO, 2006, p.612). During his two mandates, Brazil moved further and further away from the Mediterranean countries. Closing embassies and coming back to a cautious rhetoric concerning the Middle East, the nation was approaching a certain alignment on Northern American positions at the Security Council (MESSARI, 2006).

Yet, historical events are not entirely dichotomous; to some extent, an evolution had started to dawn by the end of the nineties. Itamaraty organized a conference on the Arab world in Brasilia in 2000. Likewise, relations with Turkey remained relatively



constant though few developed. In September 1999, the Brazilian embassy established in Tunis in 1961 was closed for financial reasons and then reactivated in July 2001. The Tunisian Foreign Minister Habib Ben Yahia came to Brazil the next year to sign two agreements in the field of cooperation<sup>xii</sup>. Those documents will be used as a foundation for future projects developed between the two countries. Even if inconsistent, any legacy becomes important when countries decide to boost their relations, as has been the case since 2003.

#### Taking the offensive: the arrival of President Lula

During his inaugural address, President Lula announced a new deal concerning foreign policy, a change that resulted partly in the reinforcement of the South-South diplomacy. Concerning Middle Eastern and North African countries, Brazilian diplomacy drew attention at two key moments. In 2003 he made his first-ever diplomatic tour in the region, and 2005 organized the first Southern America – Arab countries Summit (known as ASPA) in Brasilia. Since 2008, Brazil has shown stronger effort to get back in contact with the region, and these efforts are noted more particularly through the mutual diplomatic visits of the Israeli, Palestinian, and Brazilian leaders between the end of 2009 and beginning of 2010. On the whole, the Brazilian president has visited eight non-European Mediterranean countries and received in return six of his counterparts. No Brazilian travel of such a scale took place under Fernando Henrique Cardoso's mandate<sup>xiii</sup>. Except for Algeria, Egypt and Lebanon, all of President Lula's diplomatic visits have been firsts in Brazilian history<sup>xiv</sup>. The Middle Eastern diplomatic tour during December 2003 had an important impact, representing the first official venue of a Brazilian head of state in the region in 127 years. Moreover, at the end of 2002, Brazil was admitted as observatory from the Council to the Arab League, and Lula da Silva became the first Brazilian head of state invited to address a speech at its tribune in December 2003. In return, the Arab League reopened its mission in Brasilia in April 2007 (ANBA, 24/04/07). So, there is definitely a real political will from Brazil to strengthen its presence in the Mediterranean region.

It is nevertheless necessary to clarify that this region is not a priority objective in Brazilian South-South diplomacy. President Lula devoted more time to South America and Sub-Saharan Africa<sup>xv</sup>. Official development assistance is a telling example. Brazil has appeared as one of the new donors in the field of international cooperation, though its contributions remain far smaller than those of China (SCHLAGER, 2007). Brazil's orientation is clear: Africa represents more than half of its activities. According to a report from the Brazilian Agency for Cooperation (ABC) published in 2007, Cape Verde (with 19.52%), Guinea-Bissau (with 18.06%), and Mozambique (17.15%) are the main beneficiaries of development assistance, versus only 1.51% for Morocco, 0.83% for Tunisia, 0.22% for Algeria and 0.07% for Egypt. Lebanon gets 1.37% of the assistance for Asia (mainly attributed to Timor-Leste) (ABC, 2007). On-going projects apply to a wide range of items, including medical activities (Algeria), agriculture (Algeria, Tunisia), and professional trainings (Algeria, Morocco) (ABC, 2009). As mentioned in the introduction, the Mediterranean region does not exist as itself in the eyes of Brazilian diplomacy, as proven by the fact that it both participates in the ASPA (South America-Arab countries) process and ASA (Africa-South America) process.

Held in Brasilia in May 2005, the ASPA Summit shapes the background to Brazil's relations with Arab countries<sup>xvi</sup>. It was set up on President Luiz Inácio Lula da Silva's initiative and epitomizes the most important international event that was presided jointly by the Brazilian head of the state and its Algerian counterpart Abdelaziz Bouteflika. It was the first meeting in history to gather states from these two regions and strive for their rapprochement. Regular monitoring meetings enabled continuous contact between these countries and broadened their mutual knowledge. Though a multilateral organization, its achievements are materialized on a bilateral level. In the social sphere for instance, Brazil presented its *Bolsa Familia*<sup>xvii</sup> program during the first thematic ASPA meeting held at the head office of the Arab League in 2007.

Agreements with Egypt and Lebanon have since been signed (ANBA, 30/04/07a, 17/08/07, 12/03/09). Other partners like Morocco and the Palestinian territories have since expressed interest in exchange with Brazil (ANBA, 30/04/07b, 2/03/10).

Relationships are not homogenous among those countries. Egypt represents a special interlocutor as it is the Arab country with the biggest population, a long and reputable diplomatic tradition, and a key role in the Arab world. Brazilian diplomats regard Egypt as a kind of "equivalent" counterpart. Surprisingly, Turkey, another emerging nation, did not overtake Brazilian relations, though it has been catching up since 2008. From political rapprochement to collaborative projects, a variety of motivations guide diplomacy. In the case of Brazil's diplomacy with non-European Mediterranean countries, these motivations are generated both by a trade logic and a diplomatic ambition.

#### A still unexploited economic potential

Links between Brazil and the Mediterranean region stem from an economic necessity. Foreign policy is fully part of the Brazilian strategy for development, as it partly bets on an economy drawn by exportations, till the internal market gets stronger. Moreover, trade is a good first step to establish contacts between countries that do not know each other very well politically. President Lula always brings business men on his diplomatic trips (Le Figaro, 4/12/03). In December 2003, he travelled to the Middle East with around fifty entrepreneurs. The ASPA Summit in Brasilia also appeared as an opportunity to boost interregional trade. Outside the meeting, Brazil consequently organized a fair gathering around 1,200 entrepreneurs - 250 from Arab countries, 300 from South America and 650 from Brazil (Le Nouvel Observateur, 05/05).

The incentives to interregional trade development also take other forms. Within the Mercosur, two projects aiming at liberalizing trade of goods are under negotiation with Morocco (2004) and Turkey (2008)<sup>xviii</sup>. The Agreement with Egypt, under discussions since 2004, was signed in 2010. In addition, the Brazilian government has organized many commercial missions in non-European Mediterranean countries (ANBA, 12/04/10, 15/04/10b). The latest mission took place in April 2010 in Egypt, Lebanon, and Iran, and was organized by the Ministry of Development, Industry and External Trade (MDIC). Eighty-six Brazilian entrepreneurs took part in this event.

The outcome of this diplomatic effort was a dramatic increase of trade, though the upsurge was not solely due to political visits. Trade between Brazil and Arab countries (including the Middle East) increased by 167% between 2003 and 2009 (ANBA, 25/03/10). Likewise, the trade volume between Brazil and Turkey skyrocketed by 192% between 2003 and 2008 to reach US\$ 1.2 billion (Itamaraty bulletin n°211, 2010). With Israel, Brazilian trade increased from US\$ 440 million to US\$ 1.6 billion during the same period. Southern- and Eastern-Mediterranean countries played a large role in diversifying Brazil's trade partners.

Primary Brazilian multinational companies have their own international strategy but also benefit from the diplomatic efforts deployed by Lula's government. Hence the joint-venture between the Brazilian company Randon and the Algerian Cevital for the installation of an assembly line for vehicles (ANBA, 10/02/06). The same Brazilian company has just signed a similar agreement with its Egyptian counterpart Egypt Power (ANBA, 14/04/10a). Other companies are already settling on this market, taking part in the rise of Brazilian visibility in the region. For instance, the Norberto Odebrecht S.A. participates in the enlargement of the international airport of Tripoli and in the construction of the third beltway around the Libyan capital (ANBA, 17/02/09).

However, the economic importance of the non-European Mediterranean countries still remains relatively slight. The trade potential between Brazil and member states of the Arab League was estimated to reach US\$ 60 billion in 2008 but only reached US\$ 19 billion (COSTA, 2008). Brazilian exports to the member states of the Arab League represented only 4.9% of the 2008 international sales of Brazilian products, and the imports from those partners represented 6.1% of Brazil's global imports<sup>xix</sup>. Moreover, from the Arab League, Brazil's main trade partners are Saudi Arabia and the United Arab Emirates, not the Mediterranean countries. The world financial and economic crisis impacted those relations; even if Brazilian exports have increased from US\$ 9.4 to US\$ 9.8 billion, imports from member states of the Arab League have decreased from around US\$ 10 to US\$ 5 billion. This drop can more particularly be explained by the decrease of oil prices, given that oil represents almost 80% of Brazilian imports from countries of the Arab League<sup>xx</sup>.

Brazilian exports are also very condensed: meat and auxiliary products represent 28% of the 2008 total exports, and sugar and confectionery 18% xxi. So, the agricultural question is crucial in Brazil's commercial strategy towards Arab countries. Brazil is sometimes depicted as the world's farm: in addition to its Amazonian forest, it ranks third worldwide for its agriculture and first for its ethanol production, cane sugar, coffee, tropical fruits, and beef herd. Forty per cent of chicken sold in the world comes from Brazil (ANBA, 4/03/10). The food processing industry represents 32% of its Gross Domestic Product (GDP), 38% of its exports, and 28% of its employment in 2005 (KIMITO, 2005). For their part, Southern- and Eastern-Mediterranean countries are often showing a strong shortfall in agricultural products (ABIS, NARDONE, 2009). Brazilian food exports to Arab countries have increased by 25.1% in early 2010 from the first semester in 2009 and compared to a general 15% increase of the sector (ANBA, 14/04/10b). Between 2000 and 2005, Brazilian food exports to Egypt and Algeria boomed by 239% and 825%, respectively! Consequently, Brazil now dominates some sectors in those countries, namely, representing 99.83% of Egyptian purchases of sugar and 91% of imported meat in this country. Egypt has become the second main buyer of sugar and beef already from 2002 (ANBA, 6/11/03), hence the diplomatic importance this country is granted.

The agricultural issues between Brazil and Mediterranean countries are not limited to trade. Brazil seeks indeed to develop cooperation projects in this field in order to improve its own production. The Brazilian Institute for food research, Embrapa, plays a key role in this purpose, as it is in charge of all Brazilian breakthroughs in this sector. It not only takes part in training individuals from partner countries, but also sets up exchanges aiming at diversifying its own research and studies. For instance, Embrapa signed an agreement with Syria to import animals that would adapt to the semiarid territory of Brazilian Nordeste (ANBA, 12/11/03). Accordingly, a project of wheat seed exchanges with Tunisia was launched in the end of November 2008 (Bulletin of Embrapa, 6/11/08). Brazil is not currently a big wheat producer because the cereal is poorly adapted to Brazilian climate and soils.

Brazil and Mediterranean countries are not mutual priorities to each other, and President Lula has attempted to improve this situation. Choosing economy might be a good start, but, as Brazilian researcher Nizar Messari stresses, entering Middle Eastern issues remains a challenge (MESSARI, 2005).

#### A new arbitrator in the Israeli-Palestinian conflict?

Brazil's international emergence and visibility have resulted from strong diplomatic activism, including the interest shown in the Israeli-Palestinian conflict that proves Brazil's readiness to take responsibilities on the international scene. This orientation may also be a key to understand why Egypt raised more interest than Turkey<sup>xxii</sup>. According to Carlos Santana, Brazil before Lula did not consider itself as a power able to bring any decisive contribution in the Middle East (SANTANA, 2005). On the contrary, at the time of his inaugural address, Luiz Inácio Lula da Silva declared that his objective would be change through dialogue and negotiation. Brazil appears then as a new alternative advocating peace between Israelis and Palestinians. The South American giant claims that no resolution to the conflict would be possible without political concession and, consequently, offers to help in negotiations. It draws on an experimented and reconciliatory diplomacy. British academic Andrew Hurrell portrays Brazilian strategy as *soft balancing*, putting the emphasis on cooperation, dialogue and collaboration with all international partners (HURRELL, 2006).

Moreover, the Brazilian administration points out its socio-historical links with the Middle East to legitimize its rapprochement and give it credibility, as both communities live together pacifically and tolerantly in Brazilian territory. President Lula has declared: "Our diversity allows us to promote dialogue between civilizations" (Arabies, 04/06). Historically, Brazil has always defined its positions following the resolutions voted at the UN, resolution 242 of 1967 being its reference. Luiz Inácio Lula da Silva was personally involved in the question, since he met Shimon Peres in Israel in 1993, and Yasser Arafat in Tunisia the next year, as president of the Worker's Party.

The current Brazilian government aligns with the diplomatic tradition of its country by linking itself to the decisions taken at the multilateral level. However,

something new lies in its will to take a larger part in the peace negotiations (Itamaraty bulletin n°627, n°724, 2008; n°10, n°24, n°41, 2009; n°119, n°130, 2010). With this aim, Brazil defends both Israel's right to live in peace in internationally recognized borders and the establishment of an independent, democratic and economically viable Palestinian state in the Territories occupied since 1967. Concerning Palestinian refugees, Brazil is in favour of creating a financial compensation system and advocates Jerusalem being shared between the parties. Brazil refuses to define the conflict in the Middle East as an issue of religion or civilization, but considers it rather as a mix of nationalism and economic factors<sup>xxiii</sup>. A quote from the Brazilian Minister of External Relations, Celso Amorim, embodies clearly the Brazilian position:

I think it is natural that Brazil has interest in participating in the questions linked to the Middle-East, because they concern world peace. And if they concern peace in the world, we are of course also concerned. Not to mention the number of Arab descendants living in Brazil. We are not to appear with a brand new solution for the Middle-East issue. All possible solutions have already been proposed. What is necessary is the political will to implement them. In our position we would like to contribute to dialogue. I think that a country such as Brazil can easily achieve this. Owing to our own history or to the history Brazil has with this region. Owing to the respect Brazil internationally inspires. We do not want to make it alone, but by getting together with other actors. (...) The truth is that limiting dialogue to the 'Quartet' has not been successful. So, I believe it is necessary to have more representativeness in the international community (ANBA, 30/12/09).

Moreover, Brazil is not affected by historical nor political connotations like those of the United States or the European Union and even benefits from a rather good image in the Middle East (ACHCAR, 2005; ANBA, 12/02/10, 17/03/10). Indeed, few are the countries that do not have any strategic interest in the region.

Nevertheless, this positive image is not always reflected at the internal level. Brazilian foreign policy towards Arab countries was one of the points in Lula's government's diplomacy that endured the sharpest criticism by the opposition like the Brazilian Social Democratic Party (PSDB) (MESSARI, 2006, ALBUQUERQUE,

2007). It was namely reproached for too obviously showing its preference for Palestinians to the detriment of relations with Israel. De facto, during his trip in December 2003, the Brazilian president did not go to Israel. The Brasilia Declaration closing the 2005 ASPA Summit also stood up for the Palestinian cause, even giving rise to remarks from the Embassy of Israel in Brasilia. Following the Summit, Minister Celso Amorim was quickly sent to the scene on 28 May 2005 to reassert the traditional Brazilian position. President Lula summarizes his position himself: "I was born in Brazilian politics defending the Palestinian state, but never did I deny the necessity of the state of Israel either"xxiv. Therein lies the very strength of Brazilian diplomacy: it does not conceal its slight favour toward Palestinians and does so without appearing anti-Israeli. The question concerning the longevity of this difficult balancing position remains but Itamaraty is famous for historically finding balances. For the time being, Brazil sets out to maintain good relationships with all different parties. Hence many bilateral visits with Israel and a cooperation agreement in the field of research and development that both countries signed in February 2007. During the same year, Mercosur also ratified an agreement for trade liberalization with Israel, which came into force in Brazil at the end of April 2010<sup>xxv</sup>. As another confirmation for this friendly bilateral relationship, the Israeli President has proposed helping Brazil in the organization of the 2016 Olympic Games in Rio (El País, 17/11/09). Also, Brazil recently agreed to recognize the existence of a Palestinian State along the 1967 borders, showing a will to pursue its strategy (Itamaraty Bulletin n°707, 2010).

Lately, Brazil's emergence in this Middle Eastern conflict seems a sudden development, but rather, is probably the only outcome of a long process of involvement since President Lula came into power. As early as 2004, Brazil showed its intention by creating a position of Special Ambassador for the Middle East at Itamaraty, as well as a representation office in Ramallah. Minister Celso Amorim went to Israel and through the Palestinian territories in 2005, 2008, 2009 and 2010<sup>xxvi</sup>. In 2005, Brazil, together with its Indian and South-African partners, informed the Quartet<sup>xxvii</sup> of their wish to get more involved. Symbolically, the three countries composing the IBSA Dialogue Forum announced the joint funding for the creation of a sport centre in Ramallah, and its

construction began in April 2009. Brazil is also a part of the very conferences on this file: Paris and Annapolis in 2007 and Egypt in 2009 (ANBA, 26/07/04, 24/01/07)<sup>xxviii</sup>.

Another facet of the Brazilian activism is the aid to the Palestinians, as relative as it might be. Brazil has hosted 108 Palestinian refugees in 2007 in collaboration with the UN (ANBA, 10/10/07). It has also donated several times as major crises occurred in the Palestinian territories: donation of US\$ 500.000 in 2006, shipment of medicine in December 2008, 14 tons of medicine and 8 tons of food for the Gaza Strip in January 2009, project of donation of US\$ 10 million approved by the parliament in March 2010 (Itamaraty bulletin n°726, 2008; n°4, 2009; ANBA, 12/03/10).

Finally, official visits that have occurred since November 2009 are the crowning achievement of background work developed by Brazil for several years in order to appear as a potential contact in the Israeli-Palestinian peace process. Within nine days, Israeli and Palestinian leaders went to Brazil and both thanked Brazilian willingness to get involved in the negotiations<sup>xxix</sup>. Reciprocally, President Lula travelled to the Middle East in April 2010<sup>xxx</sup>, thereby confirming the region's new status in international foreign affairs. Brazil is moreover establishing closer and closer relationships with other essential partners in the Israeli-Palestinian case, such as Egypt. It is also forming closer ties with Jordan, visited in April 2010, and Syria, where Minister Celso Amorim was sent following the meetings held during the presidential visit (ANBA, 18/03/10). The main idea remains the same: bring all the parties together to negotiate around a common table, from the (more) moderate to the (more) radical (including, according to some in Brazil, the Hamas).

Brazil gave one more boost to its insertion in the Israeli-Palestinian peace process by organizing a meeting between the Palestinian representative for Foreign Affairs and the member states of IBSA during the Brasilia Summit on 15 April 2010 (Itamaraty bulletin n° 197, 2010; ANBA, 11/04/10, 15/04/10a)<sup>xxxi</sup>. This Dialogue Forum had, up to that time, only expressed its will to participate further in this sensitive issue. Organizing the meeting aimed to show that emerging nations were from then on ready to give a concrete expression of their involvement in the international scene. Traditional

partners of the Mediterranean region will most certainly need to count with these new political forces.

Nevertheless, Brazil had not yet organized meetings or officially coordinated negotiations between both sides. And yet, it has been often stressed that the personality of the Brazilian President Lula had been important for the international visibility of his country, particularly his political career (as a union activist under the military dictatorship) as well as his negotiator skills (Infolatam, 29/04/10)<sup>xxxii</sup>. A new extremely interesting perspective is then opening up, as the attitude of the current Brazilian leader will enable an assessment of how long-lasting and durable the diplomatic efforts undertaken since 2003 have been.

#### **Conclusion**

Brazilian strategy towards non-European Mediterranean countries seems to bear fruit: an increase in trade and an improvement of Brazil's international visibility. This rapprochement does not necessarily correspond to a foreign policy priority, but it does belong to a broader global strategy. Within such a framework, this approximation makes sense and reveals its whole importance, along with a certain capacity of developing countries to assert their point of view. Brazilian diplomacy is still the cornerstone of a strategy aiming to achieve recognition and participation in the evolutions of the international scene.

Here the focus has been placed on the Brazilian outbreak on the Southern and Eastern shores of the Mediterranean Sea, but the fact that other South American states have also gotten closer to this region should be highlighted as well. First, the visits of Arab, Turkish and Israeli leaders in Brazil always occur within the framework of a round trip in Latin America. Moreover, Venezuelan President Hugo Chávez has also developed a strong diplomatic activism, particularly towards the oil exporting countries Libya and Algeria. The Bolivarian leader also regularly addresses Israeli-Palestinian issues, defending the Palestinian cause more firmly. Argentinean President Cristina Kirchner also visited Tunisia, Egypt and Libya in November 2008. Partnerships for



non-European Mediterranean countries are broadening and diversifying and Latin America participates in that evolution.

#### **REFERENCES:**

- ABIS, Sébastien, NARDONE, Jessica. "Le Brésil: future ferme du monde arabe?". *Futuribles* (Paris), n°356, October 2009, pp.13-29.
- ACHCAR, Paul. "Imagem e formação de opinião no mundo árabe: visões do Brasil et da América do Sul" In: ARAUJO, Heloísa Vihena de (Ed.). *Diálogo América do Sul-Países Árabes*. Brasilia: FUNAG, 2005, pp.293-329.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC-Brasilia). South- South Cooperation Activities Carried Out by Brazil. Report, July 2007, 106 p.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERACÃO. La coopération technique du Brésil en Afrique. Report, 2009, 98 p.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição 2003-2006". *Política externa* (São Paulo), 16(1), June-August 2007, pp.33-44.
- CARDOSO, Henrique Fernando. *A arte da política*. *A história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006, 699 p.
- COSTA, Denise Cristina Custódio da. *A influência do islamismo nas relações comerciais entre o Brasil e os países árabes*. Working paper, University FAAP (São Paulo), 2008, 75 p.
- FARES, Seme Taleb. "O pragmatismo do petróleo, as relações entre o Brasil e Iraque". *Revista brasileira de política internacional*, 50(2), 2007, pp.129-145.
- HURRELL, Andrew. Hegemony. "Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?". *International Affairs*, n°I, 2006, pp.1-19.
- KIMITO, Cláudia Ishitani. *Parceria estratégica Brasil-China: convergências, divergências e perspectivas*. Master degree working paper, Diplomatic institute of Rio Branco (Brasilia), 2005.
- MAJZOUB, Ismail. Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe: construção e perspectivas. Brasilia: FUNAG, 2001, 412 p.

- MESSARI, Nizar. "O Brasil e o mundo árabe" In: LESSA, Antônio Carlos, ALTEMANI, Henrique (Ed.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol. 1, São Paulo: Saraiva, 2006, pp.243-263.
- MESSARI, Nizar. "Prioridades do mundo árabe" In: ARAUJO, Heloísa Vihena de (Ed.). *Diálogo América do Sul-Países Árabes*. Brasilia: FUNAG, 2005, pp.351-383.
- SANTANA, Carlos Ribeiro. *O Brasil e o conflito árabe-israelense-palestino (1947 a 2005)*. Master Degree working paper, Universidade de Brasilia, 2005, 151 p.
- SANTOS, Norma Breda Dos. "As posições brasileiras nas Nações unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): equidistância, pragmatismo e realism". *Cena Internacional* (Brasilia), 5(2), 2003, pp.5-22.
- SCHLAGER, Catrina. Challenges for International Development Cooperation: the case of Brazil. Working paper of Friedrich Ebert Stiftung (FES-Germany), n°3, March 2007, 12 p.
- Dreaming with BRICs: The Path to 2050. Working paper, n°99, Goldman Sachs, 1<sup>st</sup> October 2003.

#### **OFFICIAL BULLETINS:**

- "Parceria pemitirá intercâmbio de material genético de trigo com a Tunísia", *Bulletin of Embrapa* (Brasilia), 6 November 2008.
- "Enfrentamentos em Gaza", Itamaraty Bulletin nº627, 6 November 2008.
- "Situação na Faixa de Gaza", Itamaraty Bulletin nº724, 27 December 2008.
- "Assistência Humanitária à Palestina", *Itamaraty Bulletin* n°726, 31<sup>st</sup> December 2008.
- "Envio de ajuda humanitária à Faixa de Gaza", *Itamaraty Bulletin n°4*, 8 January 2009.
- "Situação dos Direitos Humanos na Faixa de Gaza", *Itamaraty Bulletin nº10*, 12 January 2009.
- "Cessar-fogo unilateral em Gaza", Itamaraty Bulletin n°24, 17 January 2009.
- "Violência na Faixa de Gaza", *Itamaraty Bulletin n*•41, 2<sup>nd</sup> February 2009.



- "Construção de novas moradias em assentamentos israelenses em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia", *Itamaraty Bulletin n°119*, 12 March 2010.
- "Atentado contra Israel", Itamaraty Bulletin nº130, 19 March 2010.
- Reunião de Ministros do IBAS com o Chanceler da Autoridade Nacional Palestina Brasília, 15 de abril de 2010", *Itamaraty Bulletin n*•197, 14 April 2010.
- "Visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Turquia, Ahmet Davutoğlu Brasília, 16 de abril de 2010", *Itamaraty Bulletin n*•211, 15 April 2010.
- "Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967", *Itamaraty Bulletin*  $n^{\circ}707$ ,  $3^{\text{rd}}$  December 2010.

#### **NEWSPAPER:**

- "Árabes querem investir em novo terminal marítimo no Brasil, diz importador egípcio de açúcar", *ANBA*, 6 November 2003.
- "Embrapa fecha convênio com a Síria para pesquisar rebanhos de caprinos e ovinos do Nordeste", *ANBA*, 12 November 2003.
- "Somos primos de verdade', diz Lula a empresários no Líbano", *ANBA*, 5 December 2003.
- "Presidentes do Líbano e do Brasil reúnem-se hoje e assinam acordos nas áreas comercial e de energia", *ANBA*, 17 February 2004.
- "Brasil vai ajudar projetos ambientais no sul do Líbano", ANBA, 26 July 2004.
- "Lula e Bouteflika convocam empresários a buscar parcerias", *ANBA*, 10 February 2006.
- "Brasil faz doação para a Palestina", ANBA, 1st September 2006.

<sup>\*</sup> I am very thankful to Vanessa Coursol and Adam Stubits for their help.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> The expression refers to how the Lebanese people sometimes call the Brazilians.

NB: ANBA is the Arab-Brazilian News Agency, headquarted in São Paulo and launched in 2003.

ii European refers to EU member states, hence why Turkey in not included.



The 1947 vote is a good example of alignment on the US. Until 1973, Brazil adopted an attitude of 'equidistance' to avoid importing the conflict at home (Santana, 2005).

xiii Main visits:

- 3-10 December 2003: Lula's tour to Arab countries: Syria (3-4), Lebanon (4-5), United Arab Emirates (Abu Dhabi-6, Dubaï-6-7), Egypt (8-9), Libya (9-10)
- 16 February 2004: Lebanese President, Emile Lahoud, in Brasilia
- 25-26 November 2004: Rey of Morocco, Mohammed VI in Brazil
- 12-13 May 2005: President of Algeria, Abdelaziz Bouteflika in Brasilia (ASPA Summit)
- 8-9 February 2006: visit of President Lula to Algeria
- 21-23 May 2009: visit of President Lula to Turkey
- 1st July 2009: trip of President Lula to Libya (African Union Summit)
- 11-15 November 2009: President of Israel, Shimon Peres in Brazil
- 24 November 2009: President of the Palestinian Authority, Mahmud Abbas in Brazil
- 16-18 March 2010: visit of President Lula to the Middle East: Israel (15-16), Palestinian territories (16-17) et Jordan (17-18)
- 22 April 2010: President of Lebanon, Michel Sleiman in Brazil
- 30 June 2 July 2010: Syrian President, Bachar Al-Assad in Brazil
- xiv Emperor Don Pedro II travelled to Lebanon (private visits) in 1871 and 1876 and President Figueiredo to Algeria during the first African tour of a Brazilian head of state. (Majzoub, 2001)
- xv On the whole, Lula has traveled 13 times to Africa between 2003 and 2010.
- xvi A second Summit was held in Doha, Qatar in 2009.

Israel and Turkey do not participate as it is the Arab League the Mediterranean coordinator.

- xvii Social program that aims at helping the poorest families against some commitments: sending children to school and vaccinating them. This program benefits to 11 million families in Brazil.
- xviiihttp://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosurprincipal.htm (13/03/2010).
- http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2033&refr=576 (29/04/2010).
- xx http://www.ccab.com.br/site/bc\_an\_arabes.php (29/04/2010).
- xxi *Ibid.* Ores follow with 16%. The three of them represent 62% of Brazilian exports.
- xxii Similarly, the intensification of relations with Turkey may be link to similar positions on the Iranian
- xxiii Information given to me by Itamaraty.
- xxiv Luiz Inácio Lula da Silva at the end of the first ASPA Summit, Brasilia, 11 May 2005.
- xxvhttp://www.mre.gov.py/dependencias/tratados/mercosur/registro%20mercosur/mercosur/mercosurprincipal.htm
- xxvi Also in 2010, he was not authorized to enter the Gaza Strip.

iii Indeed, Brazil was candidate to a permanent seat at the League of Nations. Brazil even retired from the organization when other countries refused its candidacy.

The notion of 'emergence' comes from financial studies before arriving in political sciences. (Goldman Sachs, 2003).

<sup>&</sup>lt;sup>v</sup> The commercial G-20 is not to be confused with the financial G-20 created in 1999 and that became famous in the wake of the international crisis in 2008.

vi Other name given to the Brazilian Ministry of External Relations.

vii http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/estrutura/organograma\_mre.pdf (20/04/2010). viii These figures are not officially confirmed but are the most often quoted.

ix http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm (10/04/2010).

x 1940s: Lebanon, Syria, Egypt; 1950s: Iraq, Tunisia, 1960s: Morocco, Algeria, Libya.

xi Brazil recognized Israel in 1949 and diplomatic exchanges happened only three years later because of Brazilian reticence of Israel presence in Jerusalem, less according to Arab states than to the Vatican.

See http://www2.mre.gov.br/eventos/marco02.htm (29/04/2010).



xxvii Mediation group for the Israeli-Palestinian conflict, it is composed of Russia, the EU, the UN and the

xxviii IBSA is a group composed by India, Brazil and South Africa aiming at coordinating their positions and strengthening their relations.

The Brazilian government is also very active concerning Lebanon. It participated in the Stockholm donators Conference in 2006 and implemented various projects of cooperation.

xxix For the first time in 40 years, an Israeli President, Shimon Peres, came to Brazil in November 2009. He was almost followed by the President of the Palestinian Authority, Mahmud Abbas, the same month. The later has already been in Brazil in May 2005 during the I ASPA Summit.

In November again Brazil received the Iranian President, Mahmud Ahmadinejad, peak of a very intense diplomatic activity.

xxx Lula's travel to the Middle East: Israel (15-16), Palestinian territories (16-17) and Jordan (17-18).

xxxi In September 2009, the three countries met a joint declaration at the Human rights Council to deplore the situation in the Occupied Palestinian Territories. In April 2010, the IBSA Fund **promised to implement new projects in these Territories.**xxxii Luiz Inácio Lula da Silva was elected the most influential personality of the year by *Time*.



#### **RESUMO**

O Brasil tem desenvolvido uma diplomacia ativa até os chamados países do Sul durante os governos de Lula. Os Estados mediterrânicos não europeus também receberam atenção por varias razões: históricas, comerciais mas também estratégicas como parte do projeto brasileiro de emergência ao nível mundial. Em particular, o governo brasileiro faz ouvir sua voz sobre o conflito israelo-palestino, o que ajuda sua projeção internacional.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Diplomacia brasileira Sul-Sul; países mediterrânicos; conflito israelo-palestino.

#### **ABSTRACT**

Brazil under Lula presidency has developed an active diplomacy towards developing countries. Non-European Mediterranean states do not escape from the Brazilian strategy. This article aims at showing the new dynamism in political and economical links between Brazil and that region. Moreover, South-South relations help the Brazilian government to express its position on international issues, as this is the case for the Israeli-Palestinian conflict.

#### **KEYWORDS**

South-South Brazilian diplomacy; Mediterranean countries; Israeli-Palestinian conflict.



### CHINA, RÚSSIA E A INTEGRAÇÃO ASIÁTICA: O SISTEMA SINOCÊNTRICO COMO PARTE DA TRANSIÇÃO SISTÊMICA

China, Russia and Asian Integration: The Sinocentric System as Part of the Systemic Transition

Diego Pautasso<sup>1</sup>

#### Introdução

O fim da Guerra Fria acelerou a reaproximação entre China e Rússia iniciada ainda nos anos 1980, sob as lideranças de Gorbatchov e de Deng Xiaoping. Foram inúmeros os desdobramentos na Ásia: a superação dos padrões de inimizade herdados da bipolaridade e da ruptura sino-soviética; a alteração dos alinhamentos diplomáticos e do posicionamento dos EUA na região; a criação de políticas para a segurança bilateral e regional entre China e Rússia; a intensificação da cooperação sino-russa em áreas estratégicas, como os setores bélico, nuclear e aeroespacial; a ampliação do comércio e dos investimentos bilaterais; o desenvolvimento de iniciativas voltadas à integração infraestrutural, sobretudo energética; e a aceleração e aprofundamento dos mecanismos de integração regionais.

Se é possível reconhecer que o sistema internacional está em transição, logo, uma de suas características é o surgimento de novas configurações de poder (ARRIGHI; SILVER, 2001) nos interstícios das estruturas hegemônicas de poder formadas pelos EUA no Pós-Guerra. Nesse sentido, o argumento central é que uma das mais expressivas configurações de poder impulsionadas com o Pós-Guerra Fria foi a progressiva liderança chinesa sobre um amplo sistema regional. Sugerimos, pois, que a transição experimentada pela China é, ao mesmo tempo, parte central tanto das transformações na Ásia quando do próprio sistema internacional.

Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 5 | Abr.Mai 2011

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Doutor e Mestre em Ciência Política e Graduado em Geografia pela UFRGS. Atualmente é professor de Relações Internacionais da ESPM-RS. dpautasso@espm.br



#### Processos de integração na Ásia no Pós-Guerra Fria

O fim da Guerra Fria retirou as bases de sustentação do sistema internacional forjadas no Pós-Segunda Guerra e, por sua vez, dos seus mecanismos de regulação que permitiam certa estabilidade e controle no uso da violência (VIZENTINI, 2004, p. 10). Isto é, o resultado foi uma desordem mundial como efeito tanto da falta de algo para substituí-lo quanto da falência do irrealista projeto dos EUA de afirmação de um mundo baseado numa única superpotência (HOBSBAWN, 1995, p. 251). Na Ásia, o resultado do fim da bipolaridade e da URSS foi a rápida mudança dos arranjos diplomáticos e econômicos, pois permitiu a formação de novos países na Eurásia, acelerou o desenvolvimento dos países da Ásia-Pacífico e desencadeou processos de integração regionais, como a OCS, e aprofundou antigos, como a ASEAN. A China tem se aproveitado destas transformações sistêmicas para ser o país capaz de integrar a Eurásia à Bacia do Pacífico.

O impulso decisivo ao aprofundamento dos processos de integração asiáticos foi a desintegração da URSS e o fim da bipolaridade. No caso do espaço soviético, surgiu de forma imediata a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) em dezembro de 1991, como resposta da diplomacia russa ao rápido enfraquecimento do país. Inclusive porque o colapso soviético culminou em iniciativas que excluíam a Rússia, como a Comunidade dos Estados Eslavos, formada alguns dias antes da CEI pela Ucrânia e pela Bielorússia, no bojo dos processos de independência. O acordo de Alma-Ata (atual Almaty) que deu origem à CEI incluía todos os países da ex-URSS, exceto os países do Báltico e a Geórgia (este que viria a integrá-la posteriormente e se retirar em 2009 em razão da deterioração das relações com a Rússia decorrente do conflito de agosto de 2008).<sup>2</sup>

No interior da Ásia, os países centro-asiáticos buscaram criar algum suporte regional face à perplexidade e aos desafios do novo cenário decorrentes do colapso soviético. Em 1994, foi criada a União Centro-Asiática (CAU), com Uzbequistão, Cazaquistão e Quirguistão e, após 1998, com o ingresso do Tadjiquistão. Em 1998 foi

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ver site oficial da CEI. Disponível em: http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=74. Acesso em 10/06/2010.

rebatizado de União Econômica Centro-Asiática (CAEU) e em 2001 passou a chamarse Organização para a Cooperação Centro-Asiática (CACO). Apesar dos esforços, o processo de integração tem sido frágil, com cerca de 8% do comércio se desenvolvendo no espaço intra-bloco (BOHR, 2004, p. 485-88), refletindo a vinculação ainda forte com a Rússia, a notável ascensão da China, a baixa complementaridade das economias da região e, sobretudo, os desafios dos governos centro-asiáticos diante da construção nacional. Há ainda a Organização para a Cooperação Econômica (ECO), formada em 1985 pelo Irã, Paquistão e Turquia, expandida em 1992 com Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão, bem como o Diálogo para a Cooperação da Ásia (ACD) estabelecido em 2002, com 30 nações asiáticas, funcionando como um encontro anual entre ministros das relações exteriores (ANTONENKO, 2007, p. 6).

Em função da relativa inoperância da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), a diplomacia russa tentou retomar o protagonismo nos ex-países soviéticos com outras iniciativas diplomáticas de âmbito regional. A formação da Comunidade Econômica Eurasiática (EAEC) em 2000 surgiu da iniciativa da Rússia, Cazaquistão e Bielorússia (1995) de assinarem um acordo no âmbito da CEI – e que posteriormente passou a contar com a participação do Quirguistão (1996) e do Tadjiquistão (1999). Em 2003, inclusive, o governo russo teve a iniciativa de criar o Espaço Econômico Único, com os países mais alinhados a Moscou, no caso Ucrânia, Cazaquistão e Bielorússia. Se, de um lado, a diplomacia russa tem buscado recuperar o terreno perdido no âmbito regional, de outro, alguns países buscam evitar a excessiva dependência de Moscou. São os casos da formação do GUUAM em 1997, com Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldova (com a posterior integração do Uzbequistão em 1999) e do acercamento dos EUA com o estabelecimento de bases militares após 11 de Setembro de 2001, como foram os casos de Khanabad e Kokaid, no Uzbequistão, Dushanbe e Kuliab, no Tadjiquistão, e Manas, no Quirguistão (BOHR, 2004, p. 485-90).

A prioridade da diplomacia russa tem sido a busca pela retomada da projeção sobre a antiga órbita de influência soviética inclusive em razão da inferioridade



relativa da Rússia diante dos EUA e da União Europeia. No caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a percepção russa de acercamento é muito clara, com a ampliação da OTAN para membros da ex-URSS e as intermitentes ameaças norte-americanas de construção de um escudo antimísseis na Europa do Leste, assim como a intervenção em países próximos a Moscou, como Ucrânia e Sérvia. No caso da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE³), a diplomacia russa entende que a organização multilateral tem dado ênfase excessiva a temas como direitos humanos e democracia, sem dar a devida atenção à manutenção da paz e ao combate ao terrorismo. Apesar de ainda estar fora da Organização Mundial do Comércio (OMC), o reconhecimento da importância da Rússia, mesmo diante dos percalços internos nos anos 1990, fez-se notar com a integração do país ao G8 e aos Clubes de Paris e de Londres. A segurança energética europeia e o unilateralismo da diplomacia dos EUA também foram dois importantes focos da agenda diplomática com a Rússia.

Na Bacia do Pacífico, o cenário diplomático também foi alterado com o fim da Guerra Fria, envolvendo inclusive a ampliação da integração sino-russa nos mecanismos institucionais da região. Em contraste com as relações com o Ocidente, a diplomacia russa tem tido um ativismo multilateral mais expressivo, com destaque para a interação com a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC<sup>4</sup>) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN<sup>5</sup>). A China passou a integrar a APEC em 1991 e a Rússia em 1998 – este inclusive com apoio diplomático chinês. No mesmo sentido, as primeiras participações tanto de China quanto de Rússia nos encontros da ASEAN deram-se em 1991 e, a partir deste momento, tornaram-se participantes ativos do Fórum Regional da ASEAN (ARF). Em 1997, formou-se a ASEAN+3, a partir da articulação dos países do sudeste asiático com China, Japão e Coréia do Sul. Cabe destacar que com

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> A OSCE foi criada a partir da Conferência Sobre Cooperação na Europa (CSCE), realizada em Helsinque em 1975. Atualmente, é formada por 56 países membros, com os países europeus e centro-asiáticos, além de EUA e Canada. Ver http://www.osce.org/

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> A APEC tem hoje 21 membros: Austrália, Brunei, Canadá, <u>Chile, China, (Hong Kong</u> e Taiwam), <u>Indonésia, Japão, Coréia do Sul, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Cingapura, Tailândia, EUA, Vietnã. Ver site oficial: http://www.apec.org/</u>

A ASEAN tem hoje 10 membros (por ordem de adesão): <u>Tailândia (1967)</u>, <u>Filipinas (1967)</u>, <u>Malásia (1967)</u>, <u>Cingapura (1967)</u>, <u>Indonésia (1967)</u>, <u>Brunei (1984)</u>, <u>Vietnã (1995)</u>, <u>Mianmar (1997)</u>, <u>Laos (1997)</u>, <u>Camboja (1999)</u>, além de 2 observadores, Papua-Nova Guiné e Timor Leste. Ver site oficial: http://www.aseansec.org/home.htm

o fim da Guerra Fria, a ASEAN deixou de ser um bloco com perfil anticomunista, como quando de sua formação em 1967, passando a integrar os países da Indochina.

Para a diplomacia chinesa, a reconfiguração das relações diplomáticas na Ásia-Pacífico representou a superação do padrão de inimizade regional após 1990, projetando a liderança chinesa. Conforme Zhao (2004, p. 309-11), ao invés de "cachorros do imperialismo americano", como difundia a percepção chinesa nos anos 1960, agora a ASEAN e a região são, justamente, a prioridade da diplomacia da China e condição para sua projeção global. Progressivamente, a diplomacia chinesa normalizou relações com a Indonésia (8/1990), Cingapura (10/1990), Brunei (9/1991) e Vietnã (11/1991), além de enviar tropas de paz para estabilizar o Camboja (1992). A repressão da Praça da Paz Celestial (1989) serviu para o governo chinês evitar o isolamento proposto pelo Ocidente ao fortalecer a integração com a Ásia-Pacífico, como demonstram a participação na Conferência Ministerial da ASEAN (1991) e no Fórum Regional da ASEAN (1994). A crise asiática de 1997 projetou a liderança chinesa em razão da decisão do país de não desvalorizar sua moeda, contribuindo para não agravar o cenário regional.

Além da aproximação bilateral e regional, outro importante espaço de diálogo entre China e Rússia foi criado no âmbito do grupo BRIC. Em junho de 2009 foi realizada a Primeira Cúpula do BRIC, em Yekaterinburg, na Rússia, com o debate acerca de vários temas, tais como a crise financeira de 2008-09 e o papel do dólar como moeda de reserva internacional. Os países do grupo BRIC representam 42% da população mundial, 14,6% do Produto Interno Bruto mundial (PIB) e 12,8 % do volume de comércio global.<sup>6</sup> Não obstante as expressivas diferenças quanto às prioridades externas, estes países aproveitaram-se da notoriedade que lhes foi conferida pela opinião pública e academia para desenvolver mecanismos multilaterais importantes neste cenário de transformações no balanço de forças no mundo.

-

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ver "Chinese president arrives in Yekaterinburg for SCO summit, BRIC meeting". Agência Xinhua, 14/06/2009. Disponível em: <a href="http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/14/content\_11541753.htm">http://news.xinhuanet.com/english/2009-06/14/content\_11541753.htm</a>. Acesso em 15/07/2010.

Contudo, o mais expressivo processo de integração desencadeado por China e Rússia, e quiçá um dos mais importantes neste século XXI, foi a Organização para a Cooperação de Shangai (OCS), criada em 2001. A origem do processo de integração remonta à visita ao Cazaquistão em 1994 do primeiro-ministro chinês Li Peng quando este expressou os objetivos diplomáticos e políticos da China para a Ásia Central: o princípio da igualdade e do benefício mútuo, a construção de uma nova Rota da Seda via integração econômica e o desenvolvimento da cooperação multilateral (XING, 2001, p. 155). A criação do Fórum dos Cinco de Shangai em 1996, entre China, Rússia, Quirguistão, Cazaquistão e Tadjiquistão, foi o passo decisivo para os encontros anuais seguiram: China/Shangai-1996, Rússia/Moscou-1997, que na na Cazaquistão/Almaty-1998, no Quirguistão/Bishkek-1999; Tadjiquistão/Dushanbe-2000.

Os encontros dos anos 1990 estabeleceram como pauta os seguintes objetivos iniciais: a delimitação dos novos Estados surgidos da desintegração da URSS, a redução das tropas nas zonas de fronteira e a integração física e econômica, bem como o combate às ameaças não-tradicionais. Segundo Wang (2005, p. 179), a originalidade da OCS é ter como base do processo de integração os temas de segurança, tais como separatismo, terrorismo e fundamentalismo, ao invés da tradicional prioridade dada ao comércio regional. Mas ao invés da abordagem proposta pela diplomacia dos EUA após 2001, amadureceu entre as lideranças chinesas e russas a necessidade de não se restringir o combate aos "três males" ao uso da força, mas sim priorizar a reconstrução econômica e o desenvolvimento dos países centro-asiáticos.

Para a diplomacia chinesa, a principal interessada na OCS, a integração regional cumpria inúmeros papéis, tais como contribuir com a integridade territorial do Oeste chinês; impulsionar os fluxos de investimentos e de comércio; ampliar o fornecimento de recursos naturais, especialmente petróleo e gás natural; estabilizar a região apoiando países instáveis; e evitar a presença militar-estratégica dos EUA nas imediações do território da China. Ora, segundo Khanna (2008, p. 111), a região da Ásia Central tem sido um conduto da globalização Oriente-Ocidente pela Rota da Seda e um espaço de competição entre potências na zona do Grande Jogo, tanto ao passado quanto ao futuro.

Dessa forma, o Oeste chinês é o espaço de conexão, de um lado, com o litoral e o Leste asiático e, de outro, com a Ásia Central, articulando a Bacia do Pacífico à Eurásia. Ou seja, a formação de uma economia continental na China proporcionaria um mercado interno capaz de sustentar o crescimento do país e, em parte, do mundo, pelas próximas décadas. Com efeito, o resultado seria a integração asiática a partir da recriação do sistema regional sinocêntrico, com uma complexa síntese entre princípios e valores antigos com instituições e acomodações modernas. O dinamismo chinês já dá indícios deste processo através do deslocamento da preponderância econômica japonesa e da crescente influência diplomática face aos EUA. O fato de ter se tornado a maior potência comercial do mundo em 2009 capacita o país a exercer um efeito gravitacional sobre a região. Não por acaso, o país oriental já é o principal parceiro comercial de antigos aliados dos EUA (Taiwan, Japão, Coreia do Sul) e da Rússia (Vietnã, Quirquistão e Tadjiquistão).

#### China e Rússia: sistema regional e transição sistêmica

A Rússia tem sido importante para o processo de integração asiático, seja, indiretamente, por ter derrubado os "muros" que criavam cisões na Ásia, seja, diretamente, por ser protagonista do mecanismo de integração euroasiático conhecido como OCS. O avanço dos mecanismos de integração na Ásia tem dependido, contudo, especialmente da China. A economia e a diplomacia da China tem sido capazes de (re)criar um sistema regional sinocêntrico que, por sua vez, pode representar a recentralização da economia mundial. Ao invés do domínio de cinco séculos do Atlântico Norte, o sistema regional sinocêntrico poderá assumir a condição do principal polo do sistema internacional.

De um lado, a China se beneficiou da aproximação com os EUA nos anos 1970 e, posteriormente das políticas norte-americanas voltadas ao fechamento do mercado doméstico para o Japão, com a desvalorização do iene no Acordo Plaza (1985), a desvalorização do dólar e outras medidas protecionistas (ARRIGHI, 2008, p. 120), pois impulsionou os investimentos em toda a Ásia. De outro, o fim da bipolaridade, a desintegração da URSS, a crise do milagre japonês e as dificuldades de reafirmação da



liderança dos EUA na Ásia tem fortalecido ainda mais a China. A reconstituição do sistema regional sinocêntrico como forma de integração asiática no longo prazo depende da capacidade da China exercer poder gravitacional na Ásia. A liderança chinesa sobre os processos de integração regional tem se dado a partir de dois círculos concêntricos: o primeiro círculo concêntrico é formado pela recriação de uma *esfera de co-prosperidade da grande China* com o Sudeste Asiático (KHANNA, 2008, p. 361), Península Coreana e Japão; já o segundo círculo é formado pela OCS, com país da Ásia Central e Rússia visando recriar a conexão com o Oriente.

A análise histórica do sistema regional asiático fornece elementos para pensar as novas tendências em curso e quais os elementos que contribuíram para formar esta nova síntese. De um lado, a longa tradição do sistema regional asiático baseou-se na baixa frequencia de guerras entre os Estados, na ausência de competição entre si para construir impérios ultramarinos e no reduzido ímpeto de se envolverem em corridas armamentistas em comparação com os países europeus. Mesmo a expansão territorial da China durante o período Qing não foi impulsionada pela competição com outros estados, tampouco visava a extrair recursos das novas fronteiras econômicas incorporadas. Já o sistema europeu desenvolveu-se a partir da combinação peculiar entre capitalismo, militarismo e territorialismo e, por isso, criou as condições para a dominação em escala global, inclusive da própria China que era mais desenvolvida (ARRIGHI, 2008, p. 324; 328). Isto é, as pressões competitivas entre os Estados europeus por território e por circuitos comerciais foram a expressão do fortalecimento das estruturas militares eficazes e violentas que deram impulso à constituição do moderno sistema internacional capitalista (FIORI, 2009).

Enquanto no sistema europeu as guerras produziram constantes redefinições territoriais<sup>7</sup>, no sistema asiático não somente houve um baixo nível de conflitos entre os países, como as delimitações territoriais tenderam a ser preservadas após as guerras

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Conforme Kang (2003, p. 170), em 1500 a europa possuia cerca de quinhetas unidades territoriais, já em 1900, cerca de vinte. O mapa europeu mudou sensivelmente entre os períodos após no Entre Guerras, na Guerra Fria e no Pós-Guerra Fria, com surgimento e desaparecimentos e países e Impérios. No caso da Ásia, os ciclos de violência se explicam, em parte, em razão da diluição do sistema hierárquico e na conversão "realista" de países como Japão.

(KANG, 2003, p. 170). O recurso à dinâmica histórica comparada destes dois sistemas pode auxiliar a compreensão dos processos contemporâneos ligados a possibilidade de reconstrução do sistema asiático sinocêntrico. No caso da China, o país oriental não está a reproduzir a dinâmica do militarismo japonês e do nazismo alemão da Segunda Guerra, pois o nacionalismo chinês está voltado à proteção da integridade territorial e à recuperação de territórios perdidos (Taiwan, Spratly, Diaoyu), de modo que não revela nem coportamento revisionista nem mentalidade expansionista (GOLDSTEIN, 2003, p. 86). Mais do que isto, atualmente é justamente a preservação do *status* internacional que permite à China reduzir a inferioridade relativa.

Na atualidade, a integração asiática está baseada em um sistema hierárquico cujas características diferem substancialmente do sistema westphaliano: os Estados mais fracos buscam benefícios ao invés do balanceamento frente ao mais forte; o Estado central busca minimizar os conflitos com os países mais fracos, provendo meios para se ajustar a circunstâncias imprevistas; a hierarquia é sustentada não somente pelo poder material, mas por normas culturais compartilhadas que servem para mitigar o dilema de segurança e aumentar o nível de comunicação e confiança entre os Estados do sistema; e o Estado central tem baixo nível de interferência nos assuntos dos países mais fracos, respeitando a autonomia na organização doméstica e nas relações exteriores. Portanto, enquanto sistema regional asiático considera que há uma hierarquia formal e uma igualdade informal; no sistema europeu se reconhece uma igualdade formal entre os países e uma hierarquia informal que expõe na prática poderes desproporcionais (KANG, 2003, 167; 168).<sup>9</sup>

O processo de asianização da Ásia (FUNABASHI, 1994) e de reconstituição do sistema regional tem se manifestado em vários âmbitos. No âmbito diplomático, a China tem reocupado seu papel central na região, pela reconquista do seu status internacional, pelo fortalecimento das iniciativas multilaterais na região (Grupo dos 6,

Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 5 | Abr.Mai 2011

53

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Conforme Goldsten (2003, p. 86), a China tem adotado um estratégia neo-Bismarckiana voltada à realização de seus interesses e com baixo grau de tensionamento, o que não sugere a inexistência de riscos internacionis, sobretudo.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> O sistema hierárquico da região elucida, por exemplo, as razões pelas quais 1) os países asiáticos reagem de forma diferente a dos EUA na questão de Taiwan (inclusive Japão) e 2) países como Vietnã e Coreia aceitam a posição central da China (ver KANG, 2003).

OCS, ASEAN + 3, APEC, ASEM, FOCALAL, etc.) e pelo deslocamento gradual de EUA e Japão como poderes dominantes. No âmbito econômico, o país está centralizando as correntes comerciais e os fluxos de investimentos na região, tornandose o elo da integração produtiva regional que havia sido desencadeada pelos capitais japoneses nos anos 1980. Mas é no âmbito populacional e cultural que ocorre o elemento silencioso e eficaz da integração regional desempenhado pelos chineses de ultramar. Conforme Pinto (2000, p. 44), a conformação deste novo espaço geoeconômico de integração asiático tem dependido dos chineses de ultramar, pois estes sabem lidar com os frágeis sistemas legais; dominam os referenciais de valores e a cultura de negociação; possuem fluência no idioma e empatia dos nacionais da RPC; e tem longa exposição ao ambiente de negócios internacionais. São cerca de 55 milhões de chineses no Sudeste Asiático com recursos financeiros desproporcional ao seu contingente populacional na Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas, além dos três quartos de população chinesa em Cingapura.

Quanto à Rússia, país que acabou por impulsionar, direta e indiretamente, os mecanismos de integração na Ásia com o fim da bipolaridade, agora se depara com outros desafios face à recriação do sistema regional sinocêntrico. Há duas questões importantes a observar: 1) se a Rússia priorizará a opção internacional euroasiática, em detrimento da opção ocidentalista e 2) se, caso opte pela Eurásia, aceitará a dinâmica hierárquica de integração asiática cujo epicentro se desloca irrefreavelmente para a China. Entretanto, parece pouco provável que a Rússia deixará de ser um ator relevante no sistema internacional, tampouco que aceitará o papel de aliado menor dos EUA num jogo realista de contrapeso à China na Ásia.

Nesse sentido, sustentamos que não há dúvidas que a China e a integração asiática estão no núcleo das transformações sistêmicas em curso. Estas transformações colocam aos principais centros da civilização ocidental o desafio de se adaptar à irrefreável ascensão chinesa e à civilização sinocêntrica reemergente o desafio de colocar-se à altura da tarefa de fornecer soluções sistêmicas aos problemas deixados pela hegemonia dos EUA (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 296) e pelas contradições do capitalismo em escala global. Por soluções sistêmicas deve-se entender a necessidade de

criação de mecanismos de governança globais mais equilibrados e de modelos de organização social menos desigual.

Isto é, a China, através da experimentação, tem desenvolvido a tradição diplomática dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica (respeito mútuo ao território e soberania; não agressão; não interferência em assuntos internos; igualdade e benefício mútuo; coexistência pacífica) e o socialismo de mercado chinês como forma de liderança sobre o nascente sistema regional sinocêntrico. De um lado, um sistema regional asiático historicamente hierárquico e baseado num baixo nível de violência, apesar da heterogeneidade<sup>10</sup> dos níveis de desenvolvimento e das diferenças dos regimes políticos. Se a política externa está ligada ao desenvolvimento e à política interna, sua base é a formação social, cujas raízes são históricas. As sociedades orientais, sobretudo a chinesa, assentam-se em elementos civilizacionais que priorizam as conveniências sociais e comunitárias, em contraposição ao individualismo e os laços de confiança, em detrimento às próprias normas legais. 11 Talvez estes elementos expliquem a prioridade chinesa sobre a reconstrução nacional, bem como o fato de o país ter tido um caso excepcional de intervenção direta moderna, o Vietnã. Aliás, em 2004, Hu Jintao reafirmou as bases dos Cinco Princípios ao declarar os "quatro não" (não à hegemonia, não à força, não aos blocos e não à corrida armamentista) e os "quatro sins" (à construção da confiança, à redução das dificuldades, ao desenvolvimento da cooperação e ao evitamento do confronto).

De outro, o socialismo de mercado chinês é uma experiência em desenvolvimento baseado em uma formação social complexa (transitória), em que o elemento dominante (espinha-dorsal) é estatal-socialista, com o controle do setor financeiro, das terras rurais e urbanas, da política macroeconômica, do poder político e dos setores estratégicos da economia (energia, siderurgia, ciência, comunicações, etc.),

\_

Observa-se que a integração regional ocorre indiferente à existência de todo tipo de regime político e forma de governo, bem como expressivas assimetrias econômicas.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Nos EUA, ao contrário, a formação social assentou-se no culto ao individualismo e à violência, acima, portanto, das instituições estatais e dos interesses coletivos. No imaginário coletivo está a ideia do indivíduo dotado de senso de justiça que pode levar a cabo a moral diante de uma esfera pública inerentemente corrupta e ineficaz. Não por acaso a política externa dos EUA encarnou a missão de impor a ordem pela força.



enquanto o mercado cumpre funções centrais na alocação dos recursos privados. Ao invés da tese do capitalismo restaurado, na China o Estado detém os instrumentos centrais de acumulação e, portanto, o planejamento integra o mercado para a construção do desenvolvimento nacional. Segundo Losurdo (2004, p. 79; 160), trata-se de uma experiência à procura não somente da forma política e da construção institucional, como do conteúdo econômico-social. Esta procura inclui não um futuro sem conflitos, mas se constitui num projeto bastante complexo voltado a criar alternativas às contradições do capitalismo. Isto é, criar formas de organização da sociedade capazes de dar soluções ao enorme potencial tecnológico e produtivo logrado com a RCT, sem, contudo, desembocar na visão escatológica de uma sociedade destituída de conflitos. Ou seja, a transição na China é crucial para ordem mundial não somente por representar mais de 20% da população mundial, mas por ser parte central da procura de soluções sistêmicas em política internacional e em desenvolvimento nacional.

#### Considerações finais

A criação da OCS (2001) e a integração da Rússia e da China aos mecanismos de integração regionais da ASEAN e da APEC nos anos 1990 foram consequencia da eliminação do conflito sino-soviético e mesmo dos padrões de rivalidade que predominaram durante a Guerra Fria. Mais do que os processos formais, as relações econômicas e diplomáticas evoluíram, sobretudo para a China; primeiro se integrando com os aliados dos EUA após os anos 1970, como Japão e Tigres Asiáticos, e, posteriormente, se reaproximando com os antigos aliados soviéticos, como o Vietnã e a Índia. A China foi a grande beneficiária da erosão da bipolaridade, pois conseguiu explorar as contradições internacionais para consolidar as reformas econômicas e a legitimidade política do PCCh. O dinamismo econômico chinês tem permitido ao país deslocar progressivamente o Japão e os EUA da liderança asiática, ao passo que outra potência, a URSS, desintegrava-se. Diante dos escombros da Guerra Fria, a China foi

-

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Segundo Losurdo (2004, p. 76-7), a visão escatológica/messiânica desenvolveu um papel nefasto ao supor que o socialismo desembocaria na extinsão do aparelho estatal, da divisão do trabalho, das religiões, do mercado ou de qualquer outro conflito social.



assumindo a condição de polos dos processos de integração asiáticos, indicando a reconstituição do sistema regional sinocêntrico. Em suma, a Ásia do Leste foi a região mais afetada pelo quadro da Guerra Fria e, na atualidade, é a mais importante para o reordenamento mundial. E, não obstante os conflitos territoriais, movimentos separatismo, litígios fronteiriços, etc. é a região mais dinâmica e complexa do sistema internacional – e a que representa o maior desafio à posição dos EUA.

O fim da Guerra Fria e da URSS, de um lado, fez o governo chinês experimentar uma momentânea perplexidade e vulnerabilidade e, de outro, proporcionou aos EUA uma sensação de vitória e irresistível supremacia. Ironicamente, baixada a poeira, o resultado tem sido completamente diferente: para a China este novo quadro impulsionou a modernização e a ascensão internacional do país, enquanto para os EUA o unilateralismo produziu fraturas que tem acelerado a transição sistêmica. Por isso, o reordenamento mundial depende fundamentalmente da transição pela qual passa a China e pela sua capacidade de liderar a recriação do sistema regional sinocêntrico, contribuindo para a consolidação de alternativas às contradições herdadas pelo ciclo de domínio anglo-saxão. As alternativas sistêmicas serão resultado, por um lado, da síntese entre os aspectos histórico-civilizacionais e o projeto socialista experimentado pela China e, por outro, das novas forças e valores surgidos com os países emergentes (Brasil, África do Sul, Índia) no âmbito das relações Sul-Sul. 13

#### REFERÊNCIAS

ANTONENKO, Oksana. Russia, Central Asia and the Shangai Co-operation Organization. In: *Russian Analytical Digest*. n° 25, julho, 2007, pp. 7-12.

-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Sobre as relações Sul-Sul, remeto a um artigo escrito sobre o lugar da África no comércio internacional do grupo BRIC (PAUTASSO, 2010a) e outro que aborda as relações sino-angolanas (PAUTASSO, 2010b).



- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim origens e fundamentos do século XXI.* São Paulo: Boitempo, 2008.
- \_\_\_\_\_; SILVER, Beverly. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial.* Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. UFRJ, 2001.
- BOHR, Annete. Regionalismo in Central Asia: new geopolitics, old order. In: *International Affairs*. 80, 3, 2004, pp. 485-502.
- FIORI, José. O poder global e a nova geopolítica das nações. In: Crítica y Emacipación. primer semestre, 2009, pp. 157-183
- FUNABASHI, Yoichi. A asianização da Ásia. In: *Política Externa*. vol. 2, n°4, 1994, pp.15-21.
- GOLDSTEIN, Avery. An emerging China's emerging grande strategy: a neobismarckian turn? In: IKENBERRY, John; MASTANDUNO, Michael. International Relations Theory and the Asia-Pacific. New York: Columbia, 2003, pp. 57-106.
- HOBSBAWN, Eric. Era dos Extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KANG, David. Hierarchy and stability in Asian international relations. In: IKENBERRY, John; MASTANDUNO, Michael. *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia, 2003, pp. 163-189.
- KHANNA, Parag. O Segundo Mundo. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.
- LOSURDO, Domenico. Fuga da história? Rio de janeiro: Revan, 2004.
- PAUTASSO, Diego. A África no comércio internacional do Grupo BRIC. In: *Meridiano 47 (UnB)*, v.120, 2010a, pp. 54-59.
- \_\_\_\_\_\_. A Economia Política Internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica. In: *Século XXI*, v.1, 2010b, pp. 107-126.
- PINTO, Paulo. A China e o Sudeste Asiático. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- VIZENTINI, Paulo. O descompasso entre as nações. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- ZHAO, Quansheng. Chinese Foreign Policy in the Post-Cold War Era. In: LIU, Guoli. *Chinese Foreign Policy in Transition*. New Jersey: Transaction Publishers, 2004, pp. 295-322.



WANG, Fei-ling. China's multilateral diplomacy in the new millennium. In: DENG, Yong; WANG, Fei-ling. *China rising*. Lanham: Rowman & Littlefield publishers, 2005, pp. 159-200.

Artigo recebido dia 21 de fevereiro de 2011. Aprovado dia 22 de março de 2011.



#### **RESUMO**

Este artigo aborda o envolvimento de China e Rússia nos processos de integração regionais impulsionados com o fim da Guerra fria. O argumento central é que a integração asiática sob liderança da China, o sistema regional sinocêntrico, é parte crucial da transição sistêmica em curso.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

China; Rússia; integração asiática.

#### **ABSTRACT**

This article discusses the involvement of China and Russia in regional integration processes driven with the end of the Cold War. The central argument is that Asian integration under the leadership of China, the regional system Sinocentric, is a crucial part of the ongoing systemic transition.

#### **KEYWORDS**

China; Russia; Asian integration.



### O BRASIL NA ÁFRICA (2003-2010): POLÍTICA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO

Brazil in Africa (2003-2010): Policy, Development and Trade

Kamilla Raquel Rizzi<sup>1</sup>
Cristiana Maglia<sup>2</sup>
Lucas Paes<sup>3</sup>
Marcelo Kanter<sup>4</sup>

#### Introdução

A condição atual das relações entre o Brasil e o continente africano é frequentemente caracterizada como o resultado do acúmulo de impulsos difusos, desprovidos de continuidade historicamente ordenada (LECHINI, 2007) e não profícua. Essas aproximações históricas possuem como característica comum a inserção do continente africano na estratégia de desenvolvimento brasileiro, embasada na formulação de uma massa crítica de interesses comuns e na valorização das proximidades culturais advindas da diáspora africana.

Nos primeiros governos da nova República, observou-se um período de retraimento, ou no mínimo, estagnação das relações do Brasil com a África. Essa inflexão deveu-se à interpretação das mudanças sistêmicas do pós-Guerra Fria, por parte do grupo político no poder, conduzindo a uma ruptura com o Nacional-Desenvolvimentismo, que permeava a estratégia de inserção internacional brasileira (RIBEIRO, 2009) desde a década de 1960, em maior ou menor intensidade. Os

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Professora Assistente da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e Pesquisadora Associada do NERINT/UFRGS.. kamillarizzi@unipampa.edu.br

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. cris.maglia@gmail.com

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Graduando em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. lucas\_op@yahoo.com.br

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Graduando em Relações Internacionais na UFRGS e bolsista de Iniciação Científica no NERINT/UFRGS. mellokanter@gmail.com

governos dos Presidentes Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique, com variações de intensidade, reescalonaram as prioridades da política externa brasileira para o Norte industrializado, em detrimento das relações com o Sul, fortemente valorizadas durante o Nacional-Desenvolvimentismo.

No entanto, a construção de um projeto neodesenvolvimentista, conforme argumentado por SILVA (2010), por parte do grupo político eleito em 2003, bem como a conjuntura mundial construída na segunda década do pós-Guerra Fria, conduziram o Brasil a um novo impulso rumo ao continente africano. Assim, em meio ao papel renovado do continente africano na política internacional, como última fronteira territorial da internacionalização econômica do capitalismo (SARAIVA, 2008), observou-se, a partir de 2003, uma nova configuração de inserção brasileira nesse cenário. Essa política tem atendido tanto ao contexto de reemergência do continente africano na política internacional, quanto ao redirecionamento da política externa para uma ênfase de concertação e cooperação multilateral, com destaque para o hemisfério Sul. A África, pela conjuntura geográfica, similitudes culturais e convergência de interesses, põe-se ao Brasil como parte necessária da expansão de sua influência internacional, no século XXI.

No sentido de compreender a conjuntura das relações entre o Brasil e os países do continente africano durante o governo Lula da Silva (2003/2010), busca-se analisar, nesse artigo, os pontos de inflexão e continuidade, com atenção às particularidades do processo. Os itens a serem analisados são agrupados pela existência de correlação evidente entre as políticas construídas.

#### A política brasileira para a África: aspectos gerais

A política externa brasileira, durante a maior parte do século XX, foi marcada pela autonomia do Ministério das Relações Exteriores na sua formulação e coordenação. No entanto, as mudanças sistêmicas nos anos 1990 foram interpretadas de maneira divergente pelo Itamaraty e por parcelas relevantes dos grupos políticos dos governos pós-militares; tal divergência pode ser associada ao processo de *presidencialização*, conferindo personalismo e direção crescentes aos presidentes na formulação e execução

......Conjuntura Austral

de política externa do Brasil na maioria dos governos do pós-Guerra Fria (CASON e POWER, 2009).

A divergência em questão residia no papel a ser desempenhado pela política externa brasileira na estratégia de desenvolvimento do país (e, inclusive, na própria estratégia de desenvolvimento). Dessa forma, a visão compartilhada pelos grupos políticos no poder, entre 1990 e 2002, legaria um papel menor à África durante praticamente toda a primeira década pós-Guerra Fria. A conjuntura macroeconômica compartilhada pelos países do Sul com a crise da dívida externa e a crença generalizada na falência do modelo de substituição de importações, orientaram a política externa brasileira a buscar o caminho para o desenvolvimento pela associação aos pólos centrais do sistema internacional (Norte), tidos como vencedores da Guerra Fria.

Com a mudança na conjuntura internacional na virada para o século XXI, que deixou mais evidente o processo de multipolarização a partir das crises econômicas do final da década de 1990, novos espaços no Sul tem sido mais profundamente agregados ao rol das prioridades da política externa brasileira. Nesse conjunto de espaços, pode-se incluir os países africanos com os quais o Brasil já possui laços mais concretos, como é o caso dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), da Nigéria e da África do Sul, que eram vistos como entes fundamentais, somados ao MERCOSUL (e outros emergentes selecionados), na necessária estratégia de diversificação das parcerias no sistema internacional.

A eleição de Lula da Silva para Presidente, em 2002, conduziu a parceria com a parte austral do planeta a um papel central na nova estratégia de inserção internacional brasileira. O multilateralismo se mostrou não apenas uma conjuntura de adaptação, mas um objetivo a ser perseguido pelo país:

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea (SILVA, 2003, s/p)

Como demonstra o trecho acima, nessa opção multilateralista do projeto de desenvolvimento brasileiro, o continente africano recebeu alto grau de relevância. Todos os aspectos de ligação historicamente ressaltados pelo Itamaraty, advindos da posição ribeirinha compartilhada perante o Atlântico e do passado fortemente interligado entre o Brasil e a África, somaram-se à delimitação de uma ampla agenda comum no cenário internacional para a composição de um discurso de aproximação ao continente vizinho.

Do ponto de vista institucional, o governo Lula continuou o processo de *presidencialização* verificado anteriormente. Esse fato pode ser correlacionado, como no caso do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), à existência de uma estratégia de inserção internacional interna ao Partido dos Trabalhadores, cujas linhas de ação remontam à sua fundação e pautariam a postura do governo Lula da Silva (2003/2010). A Presidência da República teria papel fundamental, na figura do Presidente e do Assessor Especial Marco Aurélio Garcia, em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos, que voltou ter peso no processo. Simultaneamente, o governo Lula da Silva foi marcado, de forma paradoxal, pela intensificação da *pluralização*, já presente na gestão Fernando Henrique (CASON e POWER, 2009), na coordenação e execução da política exterior e uma concomitante expansão estrutural do Itamaraty.

A esfera do comércio exterior foi progressivamente transferida para o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) manteve sua influência acentuada, compartilhada agora com o Conselho Nacional de Exportações (CONEX), composto por membros da iniciativa privada e coordenado pelo MDIC. Nesse sentido, a Apex-Brasil, em acentuada parceria com o ministério, foi um importante coordenador das políticas de promoção comercial para a África.

No entanto, o período do governo Lula da Silva mostrou um amadurecimento das instituições formuladoras e executoras da política exterior; como exemplo, a ocorrência de sistemáticas Missões Ministeriais e Empresariais coordenadas pelo MDIC, através da parceria executiva com o Ministério de Relações Exteriores. Mesmo tendo suas atribuições divididas com outros órgãos do governo federal, o Itamaraty



continuou na coordenação e execução dos processos políticos da interação com o continente africano. A reestruturação do Departamento de África e Oriente Médio (DAFO) do MRE revelou, assim, a seriedade dedicada à África pelo governo brasileiro e à relevância do próprio ministério neste processo. O antigo DAFO foi segmentado em Departamento de África (DEAF) e Departamento de Oriente Médio (DAO), sendo o primeiro ainda subdividido em três subdepartamentos<sup>5</sup>.

A implementação de um projeto de cooperação para o desenvolvimento africano só se tornou claramente definida durante o segundo governo Lula da Silva. Como Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos delineado no Desenvolvimento do Milênio 2007, os objetivos principais eram "melhorar as condições de vida nos locais apoiados e gerar capacidades técnicas que permitam internalizar os resultados da cooperação" (RELATÓRIO, 2007, s/p). É relevante comentar que a quase totalidade dos projetos de cooperação do Brasil tem ocorrido através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987 dentro da estrutura da Fundação Alexandre de Gusmão do Ministério de Relações Exteriores. No período em questão, quando seu orçamento foi aumentado em mais de 300%, aproximadamente 50% dos gastos de execução de projetos da Agência, subordinada diretamente a Secretaria-Geral do Itamaraty desde 1996, concentraram-se em projetos desenvolvidos pelo Brasil com trinta e cinco países africanos, em meio a um aumento de 1795% de suas atividades com o todo o planeta. Entre 2005 e 2009, o orçamento da ABC para projetos de cooperação com os países africanos foi aumentado em 1578%; onde a Agência eu especial atenção a projetos de agricultura, através de quatro grandes projetos principais relacionados, além de outros projetos menores<sup>6</sup>. Também se efetivaram programas estruturantes de combate à fome, de preservação do meio ambiente e de estruturação da saúde pública e combate à anemia e malária, em diversos países.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> O DEAF I congrega a maior parte dos países atlânticos e do oeste africano; o DEAF II é responsável pelos países do sul da África, e os PALOP; já o DEAF III congrega os países do centro e do norte da África

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Os quatro principais projetos são 1) o de fortalecimento da indústria algodoeira nos chamados "Cotton 4" (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali); 2) o projeto de apoio ao desenvolvimento da rizicultura no Senegal; 3) o Programa de cooperação triangular para o desenvolvimento agrícola das Savanas tropicais em Moçambique (ProSAVANA); e 4) o fortalecimento e apoio técnico à plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique (IIAM).

O Brasil também aprofundou a cooperação cultural e educacional, principalmente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujo auxílio facilitou o intercâmbio de professores e forneceu apoio para a consolidação de instituições de ensino médio e superior dos PALOP, além de facilitar o intercâmbio de estudantes entre os países membros (no caso do Brasil, através dos programas PEC-G e PEC-PG, para estudantes de graduação e pós-graduação, respectivamente). Outra forma de cooperação cultural, praticada pelos Ministérios de Educação, Cultura e de Relações Exteriores, deu-se através da coordenação e de subsídios para uma rede de Leitorados em universidades no exterior, Centros nos quais se concentram especialistas em língua portuguesa e literatura e cultura brasileira, como relata o Ministério das Relações Exteriores<sup>7</sup>.

A ampliação da esfera da cooperação concedeu à ABC, sob o guarda-chuva institucional do Itamaraty, um papel fundamental na formulação e coordenação desse processo. O papel destacado dos Ministérios na formulação, coordenação e execução de políticas de cooperação particulares foi aprofundado, em números e recursos, como no caso do intercâmbio acadêmico PEC-G e PEC-PG, sob o Ministério da Educação. Da mesma forma ocorreu com as autarquias e empresas públicas executoras de diversas políticas de cooperação, como a EMBRAPA e FIOCRUZ<sup>8</sup>.

Outra iniciativa particularmente relevante na ação brasileira de cooperação com a África referiu-se ao perdão condicionado das dívidas externas dos países africanos. Essa iniciativa que, para Almeida (2009), fugiu do escopo da cooperação, para entrar no escopo da solidariedade, levou ao perdão condicionado de US\$931,8 milhões até 2006 (ALMEIDA, 2009); essa quantia representa 74,25% dos US\$ 1,25 bilhão perdoados no período (RELATÓRIO, Op. Cit., 2007, s/p). Essa anistia de dividendos ocorreu através de duas condições utilizadas separadamente: a mais usual foi a troca da dívida pela

7 Nota-se que nove de um total de cinquenta e três Leitorados de Língua Portuguesa e Cultura brasileira

encontram-se na África.

<sup>8</sup> Em 2006, o governo brasileiro acordou com o governo ganês a abertura do primeiro escritório da EMBRAPA na África, situado em Acra/Gana. Esse escritório, aberto em 2008, coordena as diversas atividades de cooperação técnica agrícola operadas pela empresa no continente. Da mesma forma, ocorre com o escritório da FIOCRUZ, que através de seu escritório em Moçambique, coordena as atividades de cooperação em saúde e saneamento operadas, sobretudo, com os PALOP.



compra de produtos brasileiros selecionados, de forma a impulsionar o comércio entre os países, pelo comércio de itens ligados ao seu desenvolvimento; a segunda forma de condicionamento, proposta pelo Brasil na 33ª Conferência Geral da UNESCO (em 2005) e aprovada por unanimidade pelos 96 ministros presentes foi a troca da dívida externa por investimentos correspondentes em educação.

Em relação às interações diplomáticas de alto nível, verificou-se uma mudança substancial na política brasileira para o continente africano antes e depois de 2003, podendo-se caracterizar tal mudança como uma inversão de tendência. É interessante analisar que, entre 1983 e 1993, houve um declínio do número de diplomatas brasileiros acreditados na África, de trinta e quatro para vinte e quatro (SARAIVA, 1996); durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), fecharam-se seis embaixadas brasileiras no continente, em países cujas relações com o Brasil eram consideradas insuficientes para justificar a manutenção de tal estrutura – reduzindo o número para vinte e uma embaixadas brasileiras na África, no ano de 2002. Por outro lado, durante o governo Lula da Silva foram reabertas as embaixadas fechadas durante o governo Fernando Henrique, e abriram-se nove adicionais, sendo que a primeira, aberta em 2003, foi em São Tomé e Príncipe, dando ênfase para a aproximação com a comunidade de países lusófonos (DAMO, 2009).

Outra evidência da inversão de tendência referiu-se à diferença quantitativa de visitas presidenciais ao continente africano: inexistentes durante as presidências de Collor e Itamar Franco; durante os oito anos de governo de Fernando Henrique, somente quatro países africanos foram visitados pelo Presidente, incluindo a África do Sul, parceira enquadrada na lógica de parcerias seletivas da política externa desse governo; já na presidência de Lula da Silva, ocorreram dez viagens à África com frequência no mínimo anual, contemplando mais de dez nações africanas diferentes, e todas suas regiões do continente (com ênfase especial para as áreas Sul e Oeste), e também realizando a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Leste africano<sup>9</sup>. Ainda se constatou, no âmbito das relações diplomáticas de alto nível, o aumento

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Dados compilados a partir do banco de dados do site oficial do Palácio do Planalto <a href="http://www.presidencia.gov.br/">http://www.presidencia.gov.br/</a> Acesso em: 11 jan.2011 .



significativo no número de tratados assinados com diversos países africanos a partir de 2003, especialmente acordos estabelecendo mecanismos de consultas políticas e comissões mistas, comissões bilaterais que buscam áreas de possível cooperação, dando resultado na assinatura de dezenas de acordos de cooperação comercial, econômica, científica, cultural, técnica e esportiva.

Dentro da estratégia brasileira de diversificação de parcerias, surgiram, ainda, novas instituições de interação, onde sem dúvida a mais relevante foi o G-20, grupo que, em termos gerais aumentou o peso das economias emergentes no cenário internacional<sup>10</sup>. O G-20 tem tangenciado a África, sobretudo na questão agrícola, na medida em que inúmeros países africanos ecoam as posições do grupo na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio. Outra importante instituição que tem priorizado o continente africano é o Fórum de Cooperação e Concertação Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), surgido em 2003 com o objetivo de intensificar a cooperação entre esses países com desafios semelhantes. Em todas as iniciativas, a formulação, a coordenação e a execução das políticas tem sido do encargo da Presidência da República e da Chancelaria brasileira.

O Itamaraty, como causa e consequência dessas ações, reafirmou seu papel essencial – em parceria com a Presidência da República – na formulação de políticas de facilitação comercial e tarifária, dentro do espectro das relações Sul-Sul. A formação de áreas de preferências entre o MERCOSUL e a SADC e a SACU, iniciativas de integração econômica do sul da África, em apreciação no Congresso brasileiro, bem como, a sinalização de intenções de realização da mesma medida com a CEDEAO, similar da África Ocidental, apontaram tais procedimentos como um instrumento de interação de relevância com o continente, dado o seu sucesso no crescimento do comércio com a região. Da mesma forma, iniciativas de integração inter-regionais como

-

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> O G-20 surgiu em 1999, após as recorrentes crises do final de tal década com o objetivo de ser um foro de articulação governamental para evitar novas crises no sistema financeiro internacional. Na medida em que representa 85% do PIB e 80% do comércio mundial (incluindo o intra-europeu), o G-20 ganhou progressiva relevância enquanto foro de governança econômica internacional na última década, sobretudo a partir da fragilidade do G-7 após a crise de 2008.

a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em maio de 2005, se tornaram iniciativas incentivadas pelos formuladores da política externa brasileira.

Os elementos de cultura e história africanas componentes da sociedade brasileira transcendem as regiões de colonização portuguesa. O Brasil é o maior país com população advinda da diáspora africana e o segundo com maior população negra do mundo (fora do continente africano), cuja população adveio, majoritariamente, de diversas regiões da costa oeste da África. Esse fato criou elos de identificação cultural entre o Brasil e o continente africano como um todo; além da identificação sócio-cultural, que permeia a sociedade brasileira, o enorme contingente de descendentes da diáspora africana – que se identificam como tal e compõe-se como força social e elemento relevante do espectro político brasileiro –, torna-se um componente decisivo na construção do papel da África na política externa brasileira.

Nota-se que a instrumentalização desses laços entre o Brasil e a África é uma característica que tem permeado não apenas a política exterior brasileira, mas também elementos de política interna de revalorização desses vínculos, com busca de reparação pelo papel destinado aos descendentes africanos no período escravocrata. As Ações Afirmativas para negros, as atividades de promoção da cultura afro-brasileira, o suporte ao rigor no combate a discriminação racial e o incentivo e ao ensino e a pesquisa da cultura africana em todas as instâncias do ensino brasileiro são exemplos claros de políticas que tem aproximado a população brasileira do continente africano. Essas ações, ao mesmo tempo, contribuem na construção da imagem, junto às populações e governos africanos, de um Brasil que possui muito mais que uma agenda comum no sistema internacional, mas um forte conteúdo identitário compartilhado.

#### O aumento das relações comerciais

O comércio entre Brasil e África possui ligações extensas com o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil desde a década de 1970. A entrada de produtos africanos, como matérias primas, sobretudo petróleo, chegou a concentrar uma parcela significativa das importações brasileiras do período. Com a crise da dívida externa e as altas taxas de inflação abalando as economias dos países em desenvolvimento, o

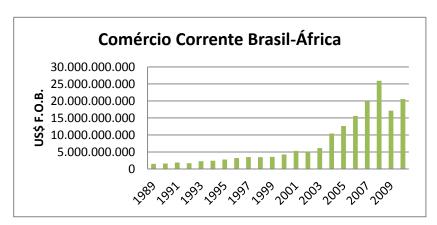


comércio entre eles e o mundo (e entre si) diminuiu; o comércio entre o Brasil e a África não foi diferente.

Participação dos Países em Desenvolvimento no Comércio Mundial (em % do comércio global)											
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nas exportações	18	24	28	27	25	25	24	20	20	20	20
Nas importações	17	21	22	25	25	24	22	21	19	18	19

Fonte: International Trade Statistics Yearbook/ONU, 1990, pp. 994-995, apud: OLIVEIRA, 2009

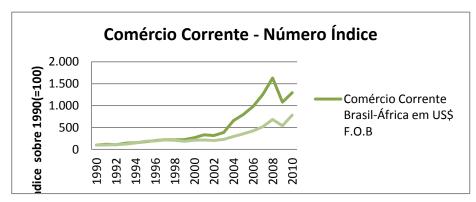
A tabela acima demonstra o retraimento da participação dos países em desenvolvimento no comércio mundial. Essa tendência se refletiu no comércio entre Brasil e África; no que tange às exportações, a recuperação só veio ao fim da década. As importações, por sua vez, adquiriram novo ritmo em meados da década de 1990, a partir da intensificação das atividades de extração petrolífera no continente. No período analisado, foram as importações que permitiram a observação de uma tendência de crescimento de longo prazo no comércio corrente nominal.



Fonte: SECEX/- MDIC. Elaboração própria.

Já a análise do gráfico acima permite observar que existiu um crescimento nominal pouco substancial de 1990 até 2002, quando o comércio corrente cresceu 3,17

vezes. De 2003 a 2008 (ano anterior à crise), houve um crescimento nominal de 4,2 vezes. Assim, se observa, aqui, o acentuado incremento nominal das relações comerciais entre o Brasil e o continente, no governo Lula da Silva. Ao contextualizarmos essa expansão, em comparação à evolução do comércio mundial (e do comércio brasileiro com o resto do mundo), pode-se melhor compreender sua expressão. Para melhor dimensionar esse crescimento da interação comercial entre Brasil e África, foi utilizado o método analítico de números índice<sup>11</sup>.



Fonte: SECEX/ MDIC. Elaboração própria.

A análise da tendência de crescimento aponta para o crescimento mais intenso do volume nominal de comércio com a África, que com resto o mundo a partir de 1999. Compreende-se esse descolamento a partir das pelas importações de petróleo, que se correlacionaram com o incremento das atividades com países selecionados no governo Fernando Henrique Cardoso; simultaneamente, houve um leve incremento nas exportações, acompanhando o total com o mundo, derivado da desvalorização do real.

A partir de 2003, a tendência de crescimento foi acentuada em ritmo marcadamente superior em relação ao mundo e mesmo ao período anterior. Apesar de essa tendência acompanhar um crescimento do comércio mundial e do comércio africano (alavancado pelo *boom* do preço das *commodities*), ela cresceu numa taxa

<sup>11</sup> Esse método consiste na escolha do valor nominal de um ano e na atribuição de um índice arbitrário, para, a partir dele, analisar-se a tendência de crescimento. Usualmente é utilizado o número 100 como índice; da mesma forma, elegeu-se esse número como referente ao valor nominal do comércio corrente de

Brasil e África e de Brasil e Mundo no ano inicial do recorte (DAMO, 2009).

\_

superior; esse movimento foi diretamente correlacionado ao incremento das atividades diplomáticas com o continente durante o governo Lula da Silva.

Na análise do crescimento nominal das exportações brasileiras para a África é notável uma tendência de estagnação até a virada do milênio. Como já observado, a desvalorização do real impulsionou o crescimento das exportações entre 2000 e 2002 (ainda que abaixo das importações). A partir de 2003, houve um acentuado crescimento das exportações brasileiras, que só foram abaladas em 2009 em meio a crise do *subprime* (com recuperação e recuperando-se em 2010.



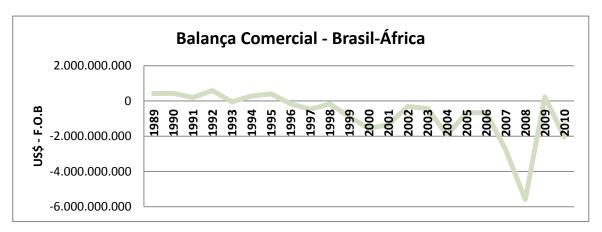
Fonte: SECEX / MDIC. Elaboração própria.

A Agência Brasileira de Promoção de Exportações (APEX-Brasil) teve papel ativo na promoção das exportações para o continente. Criada em 2003, a APEX contribuiu, sobretudo, para o crescimento das atividades das empresas de médio porte na África, através do compartilhamento de estudos de inteligência e da realização de contatos com empresários africanos, através de feiras setoriais.

Em relação às importações, é possível perceber que há um crescimento de longo prazo marcado pela compra de petróleo de determinados países africanos por parte do Brasil. O pico iniciado em 2004 foi diretamente relacionado ao incremento das atividades da Petrobrás na Líbia, e aprofundamento na Nigéria e em Angola, e ainda pelo aumento do preço das *commodities*. Em 2009, ocorreu uma queda das importações do Brasil, acompanhando o arrefecimento do comércio mundial; as importações foram



gradualmente retomadas com o forte crescimento da atividade econômica brasileira no ano de 2010 (MANTEGA, 2010).



Fonte: SECEX/ MDIC. Elaboração própria.

A análise do saldo da balança comercial demonstra o peso do petróleo e do aumento do seu preço no incremento das atividades comerciais entre o Brasil e a África. A análise dos produtos transacionados<sup>12</sup> corroborra essa constatação, bem como demonstra um aumento da exportação de produtos de maior valor agregado, sobretudo maquinaria e indústria alimentícia para o continente africano.

Em relação aos investimentos brasileiros na África, esses não são tão volumosos quanto de outros países (como China, Índia e mesmo da União Europeia) no continente, e não constituem uma porção primária dos fluxos de intercâmbio entre o Brasil e a África. A baixa capacidade financeira brasileira tem impedido o uso do investimento como estratégia de *soft power* na região, cujos fluxos de investimento tem sido conduzidos basicamente por interesses mercadológicos de empresas privadas ou de capital misto, motivadas pelas oportunidades do mercado africano. Os maiores volumes de investimento se concentraram, nesse período, nos setores de mineração, extração de petróleo, construção civil e agricultura.

<sup>12</sup> As principais importações brasileiras da África, entre 1997 e 2008, foram petróleo e outros minerais

As principais importações brasileiras da Africa, entre 1997 e 2008, foram petroleo e outros minerais betuminosos, gases de petróleo, adubos, e outros minerais; as principais exportações brasileiras para a África, no mesmo período, foram açucares (de cana ou beterraba), óleo, carnes bovinas e de frango, minério de ferro, veículos automotores e acessórios para veículos automotores. (MDIC, 2009)

Embora os números relacionados aos investimentos brasileiros no continente africano sejam vagos e de difícil análise por não serem oficiais, nota-se que em maioria decorreram de interesses privados, e não foram instrumentalizados pela política externa brasileira (ainda que se beneficiem desta, gradualmente). Uma característica relevante refere-se aos investimentos de empresas brasileiras em países africanos acentuados nitidamente naqueles países que foram alvo de investimentos chineses, em função do efeito multiplicador dos retornos após os investimentos em infraestrutura característicos das empreitadas chinesas.

Logo, entende-se que mesmo que não possa concorrer na mesma escala, em termos de investimentos, com os vultosos valores injetados por outras nações no continente africano nos últimos anos, o Brasil tem pluralizado sua presença no continente, a partir de uma política estrutural, governamental.

#### Considerações finais

A análise da evolução da relação entre o Brasil e a África revela uma trajetória de fortalecimento em volume e abrangência durante o governo Lula da Silva. No entanto, apesar de as políticas de seu governo contrastarem fortemente com as opções políticas para o continente majoritárias durante a década de 1990, não se pode caracterizar uma inflexão permanente nessa relação a partir de 2003.

O governo Lula deu continuidade ao processo de diversificação de parcerias políticas e comerciais do segundo mandato de Fernando Henrique, muitas das quais eram africanas. O elemento adicional trazido pelo governo Lula referiu-se à construção de um discurso e de políticas que objetivavam, além dos países individualmente, o continente africano em si, inserindo-o em sua estratégia de fortalecimento do multilateralismo.

No entanto, é difícil extrair da conjuntura analisada uma constatação sólida da perenidade do legado dessa política. De um lado, o incremento dos fluxos privados com o continente africano, sobretudo a internacionalização de empresas (mas também o comércio) geraram laços que demandam a manutenção da proximidade no âmbito político-govenamental. Por outro lado, uma parcela expressiva das políticas destinadas

à África foram diretamente derivadas das opções de política internacional do grupo político no poder desde 2003; e aí se inserem a) o papel central do continente africano no fortalecimento do multilateralismo e nas reformas de regimes internacionais a ele relacionados; b) a noção manifesta do dever de reparação com a África; e c) a cooperação Sul-Sul como elementos pertencentes à visão de inserção internacional do atual grupo político no poder.

Apesar de adotar uma ampla postura de continuidade em sua política externa, ainda restam dúvidas (próprias ao futuro), sobre a manutenção da intensidade da interação ocorrida durante o governo Lula e permanecida (ou não) durante o governo da presidenta Dilma Rousseff. Do ponto de vista ideológico, o lugar da África continua atrelado aos mesmos alicerces da administração anterior, com forte ênfase para seu papel no fortalecimento do multilateralismo, como revela o discurso de posse do ministro Antônio Patriota em suas únicas citação ao continente,

[...] falamos muito de um novo mundo geopolítico, de novas configurações geopolíticas, do surgimento de um mundo multipolar, mas a multipolaridade em si mesma não trará melhores condições de inserção internacional para o Brasil ou para os países menos desenvolvidos da nossa região, para países da África e outros países. (PATRIOTA, 2011, s/p)

Dessa forma, qualquer arrefecimento ou inflexão nos esforços de aproximação Brasil-África deve fugir do campo ideológico da inserção internacional brasileira, mas ficar preso a problemas de natureza operacional. Ainda não se identificam quais os reflexos do compromisso de saneamento fiscal da presidente Dilma Rousseff sobre a política externa brasileira, marcada pela robustez no governo Lula. Ao mesmo tempo, aumenta-se a necessidade de delimitação das prioridades da política internacional brasileira no contexto de menor otimismo internacional em que começa o governo Dilma Rousseff, e o lugar da África nesse rol de prioridade é ainda difícil de elencar. No entanto, apesar de o Itamaraty não haver incluído a África (até o presente momento), no roteiro de visitas do primeiro ano do mandato presidencial, pode-se observar prováveis bases de continuidade para a manutenção dos esforços de aproximação do governo anterior.

#### REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma diplomacia externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.47, nº.1 Brasília, Jan./June 2004. (pág. 162-184)
- \_\_\_\_\_. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. 2009. Disponível em: <a href="http://www.pralmeida.org/">http://www.pralmeida.org/</a>> Acesso em: 17 nov. 2010
- AMORIM, Celso. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, na Sessão de Posse. Brasília, 02/01/2003. Disponível em: <a href="https://www1.uol.com.br/.../discurso\_de\_posse-relacoes\_exteriores.doc">www1.uol.com.br/.../discurso\_de\_posse-relacoes\_exteriores.doc</a>> Acesso em 10 mar. 2011.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. DEP-Diplomacia, Estratégia e Política. Ano 1, nº. 1, Outubro/Dezembro 2004, (pág. 41-48)
- BANCO de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil. Disponível em: < <u>www.mdic.gov.br</u>> Acesso em: 10 mar. 2011.
- BANCO de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). Disponível em: <www.itamaraty.gov.br> Acesso em: 10 mar. 2011
- BANCO de dados do TRALAC. < Disponível em: www.tralac.org > Acesso em: 10 mar. 2011.
- CASON, Jeffrey e POWER, Timothy. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". International Political Science Review, vol. 30, n. 2, 2009. (pág. 117-140)
- DAMO, Alexandre F. Relações Brasil-África: Esforço Diplomático e Incremento Comercial (1990-2008). Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Junho/2009.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. Revista Brasileira de Política Internacional, 45(1), jun/2002 (pág. 36-71)
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, 51(2), dez/2008 (pág. 80-97)

- LECHINI, Gladys. "¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica". Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. BORON, Atilio A.; LECHINI, Gladys. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). Revista Brasileira de Política Internacional, 52(1), jun/2009 (pág. 89-109)
- LIMA, Maria Regina S. Na trilha de uma política externa afirmativa. Rio de Janeiro: IBASE, 2003, (pág. 94-100). (Observatório da Cidadania, 2003)
- MANTEGA, Guido. Programa de Desenvolvimento PAC-2. Disponível em: <a href="http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2010/p290310.pdf">http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2010/p290310.pdf</a>>. Acesso em 17 nov. 2010
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. Revista Brasileira de Política Internacional, 48(2), Dez/2005 (pág. 55-69)
- PATRIOTA, Antônio. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota, na Sessão de Posse. Brasília Brasil, 02/01/2011. Disponível em: <a href="http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-doministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011">http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-doministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2011</a> Acesso em: 10/03/2011
- RELATÓRIO NACIONAL DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO 2007. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <a href="http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacional-odm.pdf">http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacional-odm.pdf</a>>. Acesso em 22 mar. 2011.
- RIBEIRO, Cláudio O. Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006). Tese de Doutorado de Ciência Política. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Setembro/2007.
- ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Senhora Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, 01 jan. 2011. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/noticias/ultimas\_noticias/2011/01/leia-integra-

- <u>do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso-1</u>>. Acesso em 22 mar. 2011.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. O *lugar da África*: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). São Paulo: Saraiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. "A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?" Revista Brasileira de Política Internacional, 51 (1), 2008, (pág. 87-104)
- SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional, 50(2), Dez/2007 (pág. 42-59)
- SILVA, André L. Reis da. As transformações Matriciais da Política Externa Brasileira Recente (2000-2010). Meridiano 47, Julho/2010. Disponível em: <a href="http://meridiano47.info/2010/07/30/as-transformacoes-matriciais-da-politica-externa-brasileira-recente-2000-2010-por-andre-luiz-reis-da-silva/?like=1">http://meridiano47.info/2010/07/30/as-transformacoes-matriciais-da-politica-externa-brasileira-recente-2000-2010-por-andre-luiz-reis-da-silva/?like=1</a> Acesso em: 10 mar. 2011
- SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília, 01/01/2003. Disponível em: <a href="http://www.presidencia.gov.br">http://www.presidencia.gov.br</a> Acesso em 10 mar. 2011.
- SILVA, André L. Reis da. Do Otimismo Liberal à Globalização assimétrica: a política externa do governo FHC (1995-2002). Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.
- UNCTAD. World Investment Report 2010. Disponível em: <a href="http://www.unctad.org/templates/WebFlyer.asp?intItemID=5539&lang=1">http://www.unctad.org/templates/WebFlyer.asp?intItemID=5539&lang=1</a>>. Acesso em 10 mar. 2011.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. Tempo social, 15(2), Nov/2003 (pág. 31-61)
- VISENTINI, Paulo G. F. & PEREIRA, Analúcia D. A política africana do governo Lula. NERINT, 2007. Disponível em: <a href="http://www6.ufrgs.br/nerint/php/artigos.php?idp=1&lang=br">http://www6.ufrgs.br/nerint/php/artigos.php?idp=1&lang=br</a> Acesso em: 10 out. 2010



VISENTINI, Paulo G. F. A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba: Juruá, 2010.

Artigo recebido dia 26 de março de 2011. Aprovado dia 26 de abril de 2011.



#### **RESUMO**

O presente artigo analisa a presença brasileira na África, durante os dois mandatos do Presidente Lula da Silva (2003-2010). Parte-se do entendimento de que as aproximações anteriores entre esses dois lados do Oceano Atlântico eram difusas e sem continuidade, com momentos de maior ou menor aproximação, em relação aos contextos internos (governos) ou externos (configuração do sistema internacional). Já no século XXI, por um lado, tem se revalorizado o papel da África na política internacional ao mesmo passo que verifica-se uma nova forma de inserção brasileira nesse cenário; essa política brasileira busca atender tanto ao contexto de reemergência do continente africano no sistema internacional, quanto ao redirecionamento da política externa para uma ênfase de concertação e cooperação multilateral, com ênfase nas relações Sul-Sul.

No entanto, mesmo com uma retomada ampla dessas relações, não se pode caracterizar uma inflexão profunda nessa dinâmica a partir de 2003; o que se observa gradualmente é uma inserção do continente na estratégia multilateralista do governo Lula da Silva, amparada pela construção de uma política continental para a África. Marcada por uma continuidade amplificada e intensificada das políticas iniciadas no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, fortemente baseadas na aproximação governamental, essa política, atualmente, depende da postura do governo Dilma, para prosseguir com os resultados alcançados no governo anterior.

#### **PALAVRAS-CHAVE**

Relações Brasil-África; política externa brasileira; governo Lula da Silva.



#### **ABSTRACT**

This article analyzes the Brazilian presence in Africa during both mandates by President Lula da Silva (2003 - 2010). The starting point is the idea that the previous contacts between these two sides of the Atlantic Ocean, diffuse and without continuity, with moments of greater or lesser approximation in relation to internal contexts (government) and external (international system configuration). In the 21st century, on one hand reassesses the role of Africa in international politics at the same time that there is a new form of inclusion of Brazil in this scenario; this policy seeks to meet both the Brazilian context of re-emergence of the African continent in the international system, regarding the redirection of foreign policy to an emphasis on dialogue and multilateral cooperation, emphasizing South-South relations.

On the other hand, even with an ample resumption of these relations, it is not possible to characterize an inflexion in this relation starting from 2003; but rather, the insertion of the continent in the multilateralist strategy of Lula da Silva's government, backed by the construction of a continental policy towards Africa. This policy are marked by an intensified and enlarged continuity of the policies begun in the second government of Fernando Henrique Cardoso, strongly based on governmental approach, which depends on the stance of Dilma Rousseff's government, to proceed with the results achieved in the previous government.

#### **KEY-WORDS**

Brazil-Africa relations; Brazilian external policy; Lula da Silva's government



# DO DESPERTAR À OMISSÃO ESTRATÉGICA: A POLÍTICA ECONÔMICA E EXTERNA AFRICANA ENTRE OS GOVERNOS MILITAR E DEMOCRÁTICOS DA DÉCADA DE 1990

From Awakening to Strategic Omission: African Economic and Foreign Policies Between Military and Democratic Governments in the 1990's

Vico Denis Sousa de Melo<sup>1</sup>

#### Introdução

O presente trabalho buscou analisar a atuação das relações exteriores dos governos Militar (1964-1985) ao de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em relação ao continente africano. Esse período foi marcado por significativas transformações políticas e econômicas, que reverberaram de forma profunda nas relações sociais do país como um todo. É nesta época que se deu, num primeiro momento, o auge do modelo econômico "desenvolvimentista" e, em um segundo momento, na ruptura definitiva com esta política econômica.

Os processos de aproximação e distanciamento, efetuados ao longo deste período com os países africanos, pode ser entendida como resultado das políticas domésticas implementadas através da mudança dos chefes do Executivo. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que as concepções, ações e políticas econômicas colocadas em prática por esses governos tiveram influência determinante nas suas atuações internacionais.

Em vista disso, a política externa empreendida – referente às negociações comerciais, ações nos fóruns multilaterais e nas relações bilaterais – se configura como

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), atualmente é mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e bolsista CAPES. Além disto é graduando em História pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).



um dos instrumentos balizadores para a implementação de objetivos materiais, concretos, da política econômica. Portanto, esses processos de readequação das estratégias de inserção internacional e de formatação da política externa brasileira, através da política doméstica, ocupam o objetivo central neste artigo.

### Despertar e Auge da Política Externa para a África: Uma Visão Estratégica para o Desenvolvimento Econômico Nacional

Na década de 1950 se aprofundava o processo de descolonização e de lutas de libertação dos povos africanos, contra a dominação das "velhas" potências coloniais européias. Foram, nesta época, declaradas e constituídas vinte uma novas nações independentes na África. Percebendo esses movimentos emancipatórios, o Brasil começou a retomar a percepção de que o continente africano não podia continuar sendo posto "de lado", além de que o país deveria estar preparado para um contexto internacional que tomava novas direções.

No entanto, durante o processo de descolonização, o Brasil mantinha fortes laços de amizade com Portugal, mesmo defendendo no meio internacional o direito a autodeterminação dos povos. Assim, o Brasil buscava denunciar a colonização, mas agir em conformidade e apoio a Portugal, antevendo seu passado histórico e suas proximidades culturais na formação do país. Acreditava também, que os países recém independentes viriam a rivalizar economicamente na disputa por mercados de produtos primários e a possibilidade de obterem privilégios nos mercados europeus. (PENNA FILHO, 2008).

Com o advento da política externa independente (PEI) na década de 1960, o país aprofunda as relações de nível Sul-Sul, baseada na denúncia da clivagem Norte/Sul. A política externa brasileira trazia em sua finalidade, uma defesa mais forte do desenvolvimento econômico, da soberania e da autodeterminação dos povos, além do combate ao problema da desigualdade social.

Viu-se, a partir disto, um direcionamento da política externa brasileira para o continente africano, sustentada a partir da visão de que o Brasil e a África tinham íntimas ligações culturais entre seus povos. Ligação reforça pela estratégia de

aproximação através da abertura de embaixadas, como na Nigéria, Gana, Senegal e no Quênia (LECHINI, 2008). Todavia, o ponto de entrave da política africana na PEI se deu, especificamente, em relação aos países de colônia portuguesa.

O governo João Goulart (1961-1964) passava, desde a sua posse, por um processo de desestabilização institucional, transcorridas por uma crise econômica inflacionária e propostas de amplas reformas sociais². A problemática inflacionária advinha desde o governo Kubistchek (1956-1960), baseada numa disfunção entre oferta e demanda. O mercado consumidor nacional não conseguia absorver o processo de forte industrialização de produtos de alto valor agregado, além de que o crescimento econômico acumulava maus resultados, causando pressões de setores da sociedade brasileira.

Sustentado nisso, parte da classe média e alta, da Igreja e dos militares perpetraram um golpe militar, em 31 de março de 1964. O regime militar, recém instalado no país, trouxe em seu escopo e no discurso, a manutenção da ordem e uma série de novas medidas econômicas, com intuito de diminuir a inflação e retomar o elevado crescimento econômico. Em novembro do mesmo ano era, então, formulado e lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com intuito de atingir os objetivos propostos.

O programa buscou atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais – em vista do grande salto industrial do Sudeste brasileiro – e corrigir a tendência de déficits da balança de pagamentos. Propôs, ainda, em sua base de planejamento, maior incentivo nas exportações brasileiras para o mercado internacional e maior abertura ao capital estrangeiro, sempre voltado ao combate da inflação – mas num sentido que não ameaçasse o ritmo da atividade produtiva nacional. (ABREU, 1990).

Com a perda do controle monetário em 1965, deu-se início, no ano seguinte, a primeira experiência ortodoxa na economia brasileira, pós-Revolução de 1930. Essa ortodoxia se deu a partir da elevação de impostos, corte nas despesas governamentais e financiamento do déficit através de empréstimos externos. Acabou por gerar uma série

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Entre as reformas, encontrava-se a agrária, vistas por grupos políticos de direita – como a União Democrática Nacional (UDN) – com cunho subversivo e uma agressão a propriedade privada

de "gargalos" econômicos, como a desaceleração industrial, cuja recessão econômica despontava no início de 1967.

Concernente a política externa, o governo Castelo Branco (1964-1967) não promove uma forte inflexão nas relações africanas. No entanto, politicamente, houve um realinhamento no embate bipolar Leste/Oeste e o esvaziamento do discurso "progressista" nos órgãos multilaterais. Acreditava o novo governo que o ordenamento internacional ainda estava regido e submetido ao conflito entre os ideais das duas superpotências da época.

Para isso, ensaiou um alinhamento com os Estados Unidos, além de prover liberdade ao capital externo, acreditando que estes fluiriam espontaneamente. Para o governo português o golpe militar no Brasil, de início, acabaria por promover uma comodidade à manutenção de seus interesses coloniais em território africano. (CERVO, 2002; PENNA FILHO, 2008).

A política adotada por Castello Branco acabou por receber inúmeras críticas, entre as quais dos setores midiáticos, que avaliavam negativamente o ocidentalismo promovido por seu governo. Sofreu críticas também das forças armadas, que se mostravam contra o realinhamento aos norte-americanos e, ainda, por parte do empresariado e da classe média, que condenavam o processo de nacionalização e a recessão econômica que vinha aprofundando ao final de seu mandato.

Com a ascensão do governo de Costa e Silva (1967-1969), deu-se início uma nova formulação da política econômica e de desenvolvimento, com o intuito de deflagrar o crescimento "sustentado" da economia. Para isso, houve troca de ministros que comandavam os dois principais ministérios governamentais — Ministério do Planejamento e da Fazenda —, tendo como principal mudança a entrada de Antônio Delfim Neto (1967-1973) no Ministro da Fazenda, tornando-se um dos idealizadores do "milagre econômico" brasileiro.

O plano econômico teve como característica principal, a retomada e aprofundamento da política econômica anterior, assim como a aceleração do desenvolvimento através da capacidade produtiva já existente – com alto grau de ociosidade, devido à recessão. Propôs, também, a intensificação de investimentos

governamentais nos setores infra-estruturais, visando evitar uma excessiva pressão no setor privado e uma redução progressiva do setor público no investimento global, além da continuidade na contenção da inflação.

Portanto, o governo lançou mão de amplos subsídios e incentivos fiscais e de créditos que passaram a fazer parte da política industrial. Com isso, registrou-se uma grande expansão do Produto Interno Bruto (PIB), nos anos compreendidos pelo "milagre econômico". Registrou-se também um crescimento substantivo da agricultura nesse período. O crescimento industrial era influenciado, diretamente, pela agricultura e pela Política Nacional de Habitação, os quais alavancavam o processo de produção de máquinas – o que, consequentemente, levou a uma modernização da lavoura brasileira.

A partir de Costa e Silva, e continuado pelos próximos mandatários militares, foram implementadas mudanças que retomavam as bases de uma política externa mais independente, eliminando diversos pontos instituídos por Castello Branco. Revogaram a idéia da bipolaridade, da segurança coletiva e o ocidentalismo. Nas palavras de Amado Cervo,

"ainda em 1967, deixou claro que a segurança coletiva anexa à ordem bipolar que as superpotências desejavam cristalizar não mais serviria de referência a política exterior do Brasil.

(...) a doutrina de segurança coletiva vinculada às fronteiras ideológicas cedeu à da segurança econômica coletiva no discurso e na ação das legações brasileiras. (...) A segurança econômica coletiva inspirava o diálogo Norte-Sul e o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional". (CERVO, 2008, p. 135).

Após 1967, foram formatados novos conceitos de desenvolvimento e de segurança, que atenderiam naquele momento aos interesses estritamente nacionais, em face de uma nova percepção da realidade internacional. A concepção do que prevalecia entre os formuladores das políticas externa e doméstica, era de que a política de segurança coletiva não servia mais como instrumento de desenvolvimento das nações

-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Como exemplo, o crescimento econômico chegou a atingir uma taxa média anual de 11,2% – entre 1967 e 1973 – chegando a um pico de 14% em 1973.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> É importante ressaltar que esse progresso econômico se deu através de uma forte exclusão social, além de promover a modernização do campo pela expulsão e concentração fundiária no país.

subdesenvolvidas, pois se prostrava como uma cristalização das disparidades entre o centro e a periferia, acerca do desenvolvimento.

O Brasil, a partir de então, buscou levantar a bandeira em favor das nações pobres e consequentemente das independências dos Estados-nação no continente africano. Entretanto, esta política externa variou entre a efetivação do apoio e a ambigüidade, ainda mantida em relação ao colonialismo português. Essa incogruência só findou com o esgotamento e colapso da ditadura salazarista em Portugal, em 1974, após a Revolução dos Cravos.

A década de 1970 foi marcada por grandes transformações no contexto mundial e das relações externas brasileira. Os anos setenta se distinguiram pelo aprofundamento das crises econômicas internacionais, proporcionadas pela a guerra do Vietnã, levando a quebra do sistema Bretton Woods, em 1971, pelos EUA<sup>5</sup>. Foi também marcado pelos dois choques do petróleo em 1973 e em 1979. O quadro global era de gravidade e o Brasil demorou a perceber uma ação de transferência de renda dos países importadores para os países exportadores de petróleo<sup>6</sup>.

Começou a cair no país a imagem de prosperidade, ao qual, em 1975, ocorreu uma queda acentuada nas exportações brasileiras. Fez-se necessário proceder aos ajustes econômicos como forma de combater a desaceleração econômica. Para isto, deu-se início a elaboração e a execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que viria a ser o último e mais ambicioso plano nacional-desenvolvimentista. Foi necessária a desvalorização do câmbio para expandir as exportações, a contenção da demanda para impedir o superaquecimento herdado do regime anterior, o privilegiamento da acumulação de reservas e a sustentação do endividamento externo.

Para dar base ao II PND, Geisel ampliou e aprofundou a política externa brasileira, além de garantir, como segurança nacional, a busca de auto-suficiência nas

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> O fim do sistema Bretton Woods se dá pela quebra, unilateral, dos Estados Unidos em relação ao fim da conversibilidade dólar-ouro e imposição de aumentos de sobretaxas as importações, forçando as economias desenvolvidas a reajustarem suas moedas. Ver: Menezes (2008). Para compreender o impacto provocado pelo fim da conversibilidade e seu impacto no milagre econômico japonês, ver também: Singer (1977).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Houve uma transferência de renda em torno de 2% da renda mundial. Para melhor compreensão, ver: Abreu (1990).

áreas tecnológicas e de defesa. Como prosseguimento, expandiu as relações com o continente africano, com mais destreza e coerência. Procurou nos países produtores de petróleo maior aproximação — Nigéria e Argélia —, com intuito de complementar a base do desenvolvimento nacional (PENA FILHO, 2008, p. 118). Atuando dessa forma que o Brasil foi o primeiro país no mundo a reconhecer a independência angolana. O Itamaraty se mostrou, naquele momento, autônomo em relação aos desejos e interesses portugueses.

A África era vista pelo Brasil, como de extrema relevância para o crescimento da balança comercial, como a expansão das exportações de produtos industriais para o mercado africano recém-aberto, além destes proverem matérias primas para a industrialização. Para isso, o país aumentou nos fóruns multilaterais a defesa aos países "terceiro-mundistas", além de denunciar a deterioração de trocas no mercado internacional.

Para Amado Cervo, a política brasileira, concernente a nacionalização da segurança na década de setenta, foi marcada por quatro pontos decisivos, sendo estes

a definição de uma política de exportação de material bélico (...), o Acordo Nuclear firmado com a República Federal da Alemanha (...), a denúncia em 1977, do Acordo Militar com os Estados Unidos (1952) e dos demais a eles vinculados (...), o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo. (CERVO, 2008, p. 136).

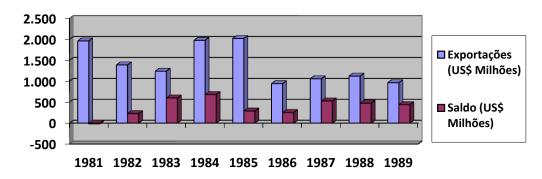
A posse de tecnologias sensíveis – em especial as derivadas da pesquisa atômica – era vista pelos militares como último ponto ao pleno desenvolvimento nacional. Por esse motivo as transferências de tecnologias de países ricos para países pobres se tornou constante das representações brasileiras nos fóruns multilaterais. A recusa dos países ricos em cederem tecnologias e a insistência das superpotências em estenderem o Tratado de Não-Proliferação Nuclear serviu como evidência à cúpula militar de que, o embate era entre o Norte-Sul e não Leste-Oeste, à época da Guerra Fria.

Com a desaceleração das transações no comércio mundial, acabou por influir a deterioração da balança de pagamentos do país. Na década de 1980, houve uma diminuição expressiva do financiamento externo, ligado, intrinsecamente, a elevação

unilateral na taxa de juros pelos EUA, provocando uma espiral na crise da dívida externa nos países latinos americanos. Assim, o Brasil viu como necessário uma "aproximação" com o Fundo Monetário Internacional (FMI), adotando as políticas econômicas exigidas pelo órgão, finalizando, aos poucos, o programa desenvolvimentista.

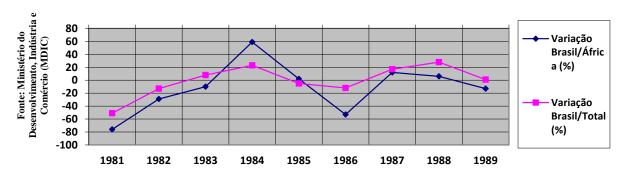
A grave dificuldade econômica acabou refletindo na política externa brasileira, levando o país a diminuição de relações com o continente africano, prejudicada pela incapacidade de manter compromissos comerciais e venda de serviços ao continente. Isso pode ser analisado em vista da própria balança comercial brasileira com o continente durante a década de 1980, disposto no "Gráfico 1". Já no "Gráfico 2" encontra-se a relação entre a variação percentual deste comércio com a África com o total das exportações brasileiras para o mundo.

Gráfico 1 Exportações Brasileiras para África (1981 - 1989)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Gráfico 2 Balança Comercial Brasileira - África e o Mundo (1981 - 1989)



Como exemplificado nos gráficos acima, a crise econômica no Brasil acabou por afetar a balança comercial. Percebe-se uma forte variação negativa nas exportações para África, chegando a ter uma queda de 71% entre os anos 1980 e 1981. Mas isto não estava restrito somente as relações africanas, mas sim ao total de exportações, refletindo a forte crise interna. Somando-se a esses fatos, o próprio continente africano se encontrava num período conturbado, marcado pelo acirramento das disputas políticas e guerras civis, além da crise econômica, que atingia os países de "terceiro-mundo". Todos esses fatores acabaram por levar ao distanciamento do Brasil com relação à África. (SANTANA, 2003).

#### Seletivismo e os "Nichos Estratégicos": os Anos 1990

A década de noventa no Brasil foi marcada por significativas transformações políticas e econômicas além da definitiva sedimentação da democracia, principalmente após a constituição de 1988, que reverberariam de forma profunda nas relações sociais do país. O país também viveria sua definitiva ruptura com o modelo desenvolvimentista, como foi citado anteriormente, adotado ao longo de décadas e que entrara em embate com percepções opostas, nesse momento predominantes nas relações políticas e econômicas.

Como é de amplo conhecimento, os primeiros anos da década de noventa foram de grandes rupturas na política internacional e de acirramento de processos transformativos na economia mundial, impactando sobremaneira as relações internacionais, as estratégias de ação internacional e a dinâmica política dos países. Simultaneamente, o Brasil passava por transformações políticas domésticas também altamente significativas, além de traçar, implementar e consolidar uma nova matriz para a formatação e execução de sua política externa, embasada, na adequação do país às modificações estruturais do sistema internacional. Esses processos de readequação das estratégias de inserção internacional e de formulação de uma nova matriz para a política externa brasileira ocupam parte central deste tópico.

A partir da entrada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, efetuou-se uma ruptura com os preceitos desenvolvimentistas, em atuação desde a



década de trinta. Sua ascensão marca, de fato, o início de um conjunto de alterações nas visões e ações brasileiras, passando a viver um período de rápida abertura comercial e de liberalização financeira<sup>7</sup>. A aproximação com as grandes potências, em especial os Estados Unidos, e abertura econômica eram, na visão do governo, uma estratégia fundamental na inserção benéfica. Isso, baseado numa configuração de poder global e nos avanços da globalização, o qual os EUA se apresentavam, com o fim da Guerra Fria, como superpotência única.

Em seu governo, teve início – ao que se denomina na literatura sobre reforma do Estado – as reformas de primeira geração. Essas abrangiram, fundamentalmente: a) busca pela estabilidade de preços, através da adoção de planos econômicos para controle inflacionário, majoritariamente de caráter ortodoxo-recessivo; b) abertura ao exterior, no que se refere à liberalização comercial e fim do controle dos fluxos de capitais; c) desestatização da economia, com a venda das empresas estatais; d) criação de agências reguladoras, colocando o Estado numa nova posição estratégica na economia, executando a função de regulação de determinados setores.

Assim, o Brasil experimentou, principalmente, dois processos drásticos de ruptura econômica: abertura comercial e desestatização. Entretanto, vale lembrar que a estabilidade de preços foi também tentada com os Planos Collor I e Collor II<sup>8</sup>. Em março de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória de número 115, que veio a se tornar a Lei 8.031 por decreto presidencial, em 12 de abril do mesmo ano. Nesse momento, era instituído o Programa Nacional de Desestatizações (PND), tornando-se o principal instrumento para o processo de privatizações no Brasil.

O PND teve como principais objetivos o reordenamento da posição estratégica do Estado brasileiro na economia, implicando num processo gradual de retirada do Estado das atividades econômicas, especialmente no que se refere à posição de produtor

7

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Abandonava assim a postura combativa do Brasil nos principais fóruns multilaterais, caracterizado pela política "terceiro-mundista" implementado pelo Itamaraty, em meados de 1970 e 80.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Essa estabilidade só foi devidamente alcançada com o Plano Real na transição dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

de bens de consumo e de produção<sup>9</sup>. O plano tinha em seu preâmbulo a noção da necessidade de se dissociar a política e a economia, com o objetivo de impulsionar uma modernização da economia brasileira. O intuito era influenciar e incentivar os investimentos produtivos privados.

Nesse sentido, o PND trouxe em seu escopo o objetivo de: através da vendas das empresas estatais brasileiras reduzir a dívida pública do país com a captação de recursos advindos da iniciativa privada nacional e internacional; modernizar o parque industrial brasileiro, ligeiramente estagnado com a diminuição acentuada do ritmo de crescimento da economia após a crise da dívida externa; e facilitar a retomada dos investimentos no país.

Simultaneamente ao processo de desestatização, o governo Collor iniciou uma abertura incondicional do mercado brasileiro às importações. Essas duas iniciativas se fundamentavam nas mesmas premissas de corte liberal, que acentuavam a eficiência do mercado sobre a desestabilização crônica produzida pela intervenção estatal; competitividade positiva à economia brasileira, resultante de uma alocação perfeita de recursos; incentivos aos investimentos tecno-científicos, fruto da maior concorrência; e que, consequentemente, produziriam maior bem-estar (medido em termos de consumo) à população. A exposição da economia brasileira ao mercado internacional, argumentavam os tecnocratas do período, traria ganhos de eficiência técnica, pressionando as empresas nacionais a renovar sua produção, estimulando-as à pesquisa<sup>10</sup>.

A saída de Collor da Presidência ascendeu, inicialmente, sérias dúvidas sobre os rumos políticos do Brasil, inclusive, por causa da baixa popularidade de seu vice, Itamar Franco, que assumira o poder no país após o *impeachment*. Entretanto, o governo de Itamar Franco conseguiu manter a estabilidade política e iniciou o processo definitivo de estabilização e controle inflacionário do país, o Plano Real. Este, ainda em finais de 1993, com a adoção de uma política de ajuste fiscal preparatória, foi plenamente

92

Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 5 | Abr.Mai 2011

9

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Para uma análise mais aprofundada, ver o art. 1° da lei 8.031/90. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8031.htm">http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8031.htm</a>

Ver: MARKWALD, Ricardo A. **O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década.** XII Fórum Nacional, 2001, p. 3.

estabelecido com a conversão da URV em Real no governo Fernando Henrique Cardoso.

A equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso tratou de intensificar o processo de privatizações iniciado nos anos Collor, tornando-o o principal instrumento de desestatização e reforma do Estado. Através da Lei nº 9491, sancionada em 09 de setembro de 1997, revogou-se a Lei nº 8031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização, dando novas e maiores providências ao programa. A nova legislação introduziu no Plano, como órgão superior de decisões, o Conselho Nacional de Desestatização (CND). Esse se mantinha diretamente subordinado ao Presidente da República. O conselho especialmente criado para essa incumbência teria como objetivo fundamental a recomendação, para aprovação do Presidente da República, da inclusão ou exclusão de empresas, serviços públicos e inclusive instituições financeiras do programa de desestatização.

No processo de reformas implementado no Programa Nacional de Desestatizações, foram adicionadas, além dos setores já privilegiados na primeira fase de vendas, empresas relacionadas aos serviços públicos fundamentais, assim como uma política de fim de monopólios estatais. Entre as quais: telecomunicações – Telebrás através de uma emenda constitucional de 1995 – e da Petrobras através da Lei nº 9478/97, com a abertura das atividades de exploração da indústria petrolífera em território nacional (BRASIL. Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997).

Estes programas de reforma estatal visavam à época, serem essenciais a necessidade de aumentar a eficiência econômica nacional, além de financiar o déficit fiscal, reduzindo a necessidade de contrair empréstimos. Seu processo foi acelerado e potencializado pelas diversas crises econômicas internacionais – crise mexicana, crise russa e crise asiática – que nas palavras de Giambiagi e Pinheiro, "a privatização poderia dar ao Brasil uma vantagem sobre outros países que haviam sido ou poderiam ser vítimas de ataques especulativos". (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2000, p. 33).

O desmonte do Estado brasileiro se deu através de um conjunto de ações organizadas e empreendidas pelo governo. Tanto a passividade nas negociações comerciais, nas relações com os Estados Unidos, além da adequação sem qualquer



contestação às regras internacionais, estão diretamente relacionadas ao modelo econômico e às preferências políticas emanadas do Executivo Federal. De acordo com Giambiagi e Pinheiro a "privatização cumpriu seu papel de 'sinal de compromisso' com os fundamentos, como fizera na década de 90". (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 2000, p. 34).

Num de seus artigos, Luiz Felipe Lampréia – Ministro do Estado das Relações Exteriores brasileira, de 1995 a 2000 –, sustentava bem a visão de mundo sobre a necessidade de adequação do Brasil a ordem global. Baseava-se na perspectiva de que a "vitória da idéia da livre iniciativa, imperatividade da disciplina fiscal e monetária, liberalização do comércio de mercadorias, serviços e dos fluxos financeiros, além de avanços fundamentais como a União Econômica e Monetária na Europa", delineavam as ações no mundo globalizado. (LAMPREIA, 1998, p. 5).

Assim, o país passou a intentar uma busca de parcerias estratégicas a sua política de inserção e autonomia internacional. Para isto, iniciou um processo de distanciamento com o continente africano, visto como problemático e de pouco interesse para o Brasil, em vista do esgotamento da política econômica adotada pelo Brasil durante décadas e, então, sob o mando liberal. O continente africano também passava por um processo conturbado, tanto econômico como político – países como Moçambique, Angola e da região centro africana, ainda se encontravam, no início da década de noventa, por uma indefinição política e social além de estarem sob comandos autoritários.

A exemplo dos diversos choques sociais e políticos, a África Central passou por momentos de violentas guerras civis. Países como Ruanda, Burundi e República Democrática do Congo (ex-Zaire, antigo Congo Belga), estavam submergidos em um quadro de massacres e instabilidade<sup>11</sup>. Em Moçambique, o grupo socialista "Frente de Libertação de Moçambique" (Frelimo) assumiu o poder, enfrentando a oposição da anticomunista "Resistência Nacional Moçambicana" (Renamo), perdurando o conflito pela década de noventa<sup>12</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> O caso ruandês foi o caso mais perturbador, onde a guerra étnica levou a morte de mais de 800 mil pessoas, sendo em sua maioria da etnia tutsi.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Apesar da vitória da "Frelimo", esta havia abandonado a concepção marxista e propiciou ao país a abertura de mercado.



No entanto, isto não acarretou numa simples reorientação com países da trilateral (Estados Unidos, Japão e Comunidade Européia), o qual acabou por incluir nas parcerias estratégicas, países como China, Israel e Irã. Nas palavras de Celso Lafer, em tempos do governo Collor, afirmou que,

O fato de termos prioridades não significava porém que deveríamos nos fechar para outras situações e outras hipóteses. Definidas as três grandes parcerias (EUA, Comunidade Européia e Japão), e considerada a nossa circunstância, eu também queria trabalhar com o que chamei de "nichos de oportunidades". Era um pouco a idéia de que na nossa vocação multilateral deveríamos diferenciar as oportunidades e tentar aproveitá-las na medida em que fossem úteis, relevantes. Um dos ativos diplomáticos que o Brasil tem é o fato de manter relações com o mundo inteiro, de essas relações serem boas, de não existirem conflitos maiores. Como aproveitar esse ativo? Ocorreu-me, por exemplo, na área de capacitação tecnológica, parecia-me fundamental para o tema da nova inserção: era também um nicho de oportunidades. Os Emirados Árabes também ofereciam oportunidades, o Irã. Enfim, este era o *pattern*, o padrão em torno do qual eu estava trabalhando. (CELSO LAFER *apud* RIBEIRO, 2007, p. 105).

Portanto, admitia-se que o continente africano não se encontrava na agenda de importância da política externa brasileira, estando ausente dos grupos de "oportunidades". As relações Brasil e África – exceto em relação aos PALOP e a África do Sul – permaneceram estáveis, concernentes as trocas comerciais e nos acordos bilaterais, dando característica de seletividade no processo decisório. Mas, em fins do governo Cardoso e, mais especificamente, a partir do ano de 2000, começou a mudar esse fato. Isso, baseado numa percepção governamental de que, a forma de inserção internacional haveria de ter pequenas mudanças, em razão de a globalização ser assimétrica<sup>13</sup>. Este fato pode ser analisado na própria corrente de comércio do Brasil para o respectivo continente, havendo elevação das exportações e logo seguido por um expressivo aumento nas importações, elencados abaixo pelo "Gráfico 3" e pelo "Gráfico 4" – este último, baseado na variação entre o aumento da balança comercial total com os números para África.

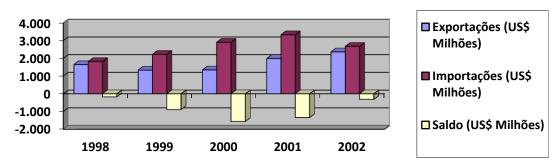
13 Conceito elaborado por Fernando Henrique Cardoso, o qual viu o movimento das forças em um sistema

de beneficios que considerou desiguais, que levava a uma "saída sem beco" os países da "obedientes" da periferia, para o lado dos perdedores.



Gráfico 3

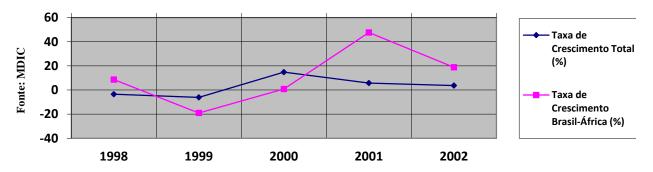
#### Balança Comercial Brasil-África (1998 - 2002)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)

Gráfico 4

Taxa de Variação das Exportações Brasileiras (1998 - 2002)



Diante destes dados, pode-se analisar que a taxa ascendente ao continente africano ganhou maior aceleração a partir dos anos 2000 em diante. Percebe-se que em 1999 houve um recuo, devido a crise econômica cambial brasileira<sup>14</sup>. Crise esta, provocada pela insustentabilidade da paridade dólar-real, promovida desde o início do plano real. Mas o Brasil também elencou outros pontos estratégicos para a sua política externa, tendo a América do Sul como central a estes objetivos.

Esta busca por uma maior participação e maior integração nos sistemas internacional e regional, foram – e ainda são – tratados por diversos autores como uma

Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 5 | Abr.Mai 2011

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> No entanto, este crescimento não se dava na ampliação das relações bilaterais brasileiras com outros países africanos, mas sim um aprofundamento nas relações já existentes, como os países de língua portuguesa e a África do Sul. Poderá ser melhor visto no "Gráfico 5".



forma de *autonomia pela participação* ou *autonomia pela integração*. Isto baseado no entendimento de que o país deveria ter no conceito de inserção, uma maior participação nas decisões globais e sua aderência – não mais norteado pela *distância* ou por uma *autonomia isolacionista* –, assim como, buscar mitigar as distorções e os malefícios da globalização econômica, através da integração regional. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2004). Vigevani resume sinteticamente essas perspectivas de atuação, afirmando que

'autonomia pela participação' como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283)

À época, de acordo com o Ministro Lampréia (1998, p. 12), o "crescimento intra-Mercosul tinha um fator de atratividade para os investimos estrangeiros produtivos", além de propulsionar "o desenvolvimento econômico dos quatro países". Havia, portanto, um entendimento da necessidade de aprofundamento na integração do MERCOSUL, visando ampliar as trocas comerciais – os principais conceitos da forma de integração na região do cone sul, eram através de relações comerciais, baseadas numa visão teórica acerca do *regionalismo aberto*<sup>15</sup>. Entre os pontos de aprofundamento, estão o Tratado de Assunção (1991), de Ouro Preto (1994) e o Tratado de Ushuaia (1996). Outros acordos e contatos de cooperação regional foram investidos pelos países do hemisfério sul, como a proposta do governo Itamar Franco de uma Área de Livre Comércio para a América do Sul (ALCSA)<sup>16</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> O regionalismo aberto foi teorizado por economistas ligados a CEPAL, na década de noventa, influenciados pelas teorias (neo)liberais que se consolidavam no cenário internacional e na América Latina, mais fortemente. Estes acreditavam que a melhor forma de se prostrar na globalização econômica, seria através de uma integração estritamente comercial entre os países membros. Para melhor compreensão ver o artigo de Corazza (2006), disponível em: <a href="http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496">http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496</a>.

De acordo com o próprio Ministério das Relações Exteriores, a ALCSA "não é um projeto geopolítico, mas sim uma iniciativa econômico-comercial, como o MERCOSUL, que reflete o crescente dinamismo do comércio regional e o desejo de aprofundar os laços de toda natureza entre os países da América do Sul. Nascida de iniciativa brasileira, a ALCSA ganhou o apoio dos nossos parceiros do MERCOSUL no dia 10 de março de 1994, em Buenos Aires, através de Comunicado Conjunto dos quatro Governos. (...) A ALCSA, portanto, ajusta-se à política de "regionalismo aberto" favorecida pelo Brasil e constitui

Ainda no governo Fernando Henrique (1995-2002), foram incluídos como "nichos estratégicos" ao longo de seu mandato, países como a África do Sul e Angola entre outros países da África portuguesa – posteriormente consolidados na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Eram entendidos pela diplomacia brasileira, à época, relevantes aos interesses nacionais na busca de uma inserção internacional. No mais, seu governo deu poucas características de que a aproximação com o continente seria elevada, prognosticada na própria afirmação do embaixador José Vicente de Sá Pimentel,

É curiosa a insistência em uma *política africana*, que pareceria sugerir uma repartição eqüânime dos meios da diplomacia brasileira entre parceiros tão díspares como Angola e Burquina-Fasso, África do Sul e Ruanda, Nigéria e Djibuti. Ora, com a mesma naturalidade com que se admite que Alemanha, Luxemburgo, França e Portugal oferecem oportunidades específicas, que demandam respostas individualizadas, não necessariamente generalizáveis sob o rótulo de "política européia", também na África cumpre aplicar os nossos recursos com critério. Seletividade não significa desinteresse pelas grandes causas comuns a todos os africanos (...) Denota, apenas, pragmatismo na alocação de recursos limitados". (PIMENTEL, 2000, p. 3).

A África do Sul passava por um contexto de ruptura com o sistema de exclusão racial, perpetrado pelo *apartheid*, saindo de um isolamento econômico e político em âmbito mundial. Surgiu na cena doméstica sul-africana, a figura de Nelson Mandela<sup>17</sup> como presidente da nação mais rica do continente africano, desobstruindo as vias para a cooperação internacional. Tendo isso em vista, o governo brasileiro buscou uma maior aproximação com vistas de se beneficiar num possível aumento das transações comerciais. Para isto, formulou acordos bilaterais com a África do Sul, tendo a frente o Itamaraty, pondo em prática seis tratados, desde a cooperação cultural até a cooperação técnica<sup>18</sup>.

proposta adicional e complementar ao MERCOSUL como instrumento para a convergência negociada dos esforços de integração regional e hemisférica. Sua negociação vem sendo efetivada em estreita coordenação com nossos parceiros do MERCOSUL". Disponível em: <a href="http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com\_content&task=view">http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=58&id=329&option=com\_content&task=view</a>

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Nelson Mandela combateu as forças de repressão sul-africana e foi considerado terrorista pelo governo de exceção. Preso em 1962, passou 27 anos na prisão. Com o desgaste e fim do governo do *apartheid*, foi eleito presidente de 1994 a 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Disponível em: <a href="http://www2.mre.gov.br/dai/biafrica.htm">http://www2.mre.gov.br/dai/biafrica.htm</a>.

A nação angolana encontrava-se num processo conturbado, nesse momento, mas havendo gradual apaziguamento na política doméstica, evidenciando uma maior autonomia e perspectivas para cooperação. Apesar do fraco crescimento econômico constatado, a diplomacia brasileira viu Angola e os demais países africanos de língua portuguesa, como relevantes aos interesses nacionais. Viu-se uma oportunidade político-econômica nesta aproximação, concretizando-se em 1996 o acordo de criação da CPLP, dando grande valor aos países da costa do atlântico sul, entre eles a África do Sul.

A CPLP vinha sendo instituída desde a presidência de Sarney, o qual houve uma significativa contribuição para sua constituição a partir da primeira Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países de Língua Portuguesa — Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, a convite do então Presidente brasileiro, em 1989. O projeto foi "abraçado" pelo governo Itamar, transformando-o em prioridade e sendo utilizados em discursos de delegações brasileiras em organismos multilaterais. (RIBEIRO, 2007, p. 142).

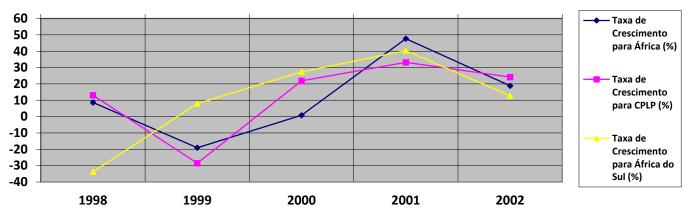
Portanto, Fernando Henrique Cardoso acabou por incorporar o projeto de criação da CPLP. Foi previsto para 1994 sua fundação, mas sendo só possível a 17 de julho de 1996, em Lisboa, Portugal. E, em 2002, Timor Leste foi incorporado a comunidade após sua independência, vindo ser o oitavo membro. Apesar do projeto não ter estado como prioritário para o Itamaraty, o governo FHC acabou por dar prosseguimento e desenvolvimento na constituição do organismo.

Em seu mandato, foram intensas as assinaturas referentes a tratados e acordos bilaterais, entre o Brasil e os países da CPLP. Acordos referentes em sua maioria a concessão de vistos e passaportes entre os Estados parte, além da concessão de benefícios para provável residência em um dos países. Outro ponto é o crescimento na corrente de comércio entre o Brasil, CPLP e a África do Sul – consideradas à época como estratégicas, principalmente nos últimos três anos do governo Cardoso, tratado pelo "Gráfico 5".



Gráfico 5

Taxas de Exportações Brasileira para CPLP, África e África do Sul (1998 - 2002)



Fonte: MDIC

Percebe-se, através dos dados expostos acima, um crescimento substancial nas taxas de exportações para a CPLP e África do Sul, responsáveis por mais de 50% de todo o comércio com o continente africano, na década referida. Em relação a África do Sul, esta viria a fazer parte do "Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul" (IBAS), alcançado pela política de aproximação estratégica do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), mas implementada ainda em fins do governo Cardoso.

Portanto, a partir de meados do ano 2000, o Brasil retomou a percepção de que a política externa não poderia se omitir dos acontecimentos regionais no continente africano. Assim, começaria a conceber as relações com a África, apesar de iniciais, em um novo patamar. Mas, foi só com a mudança do chefe do executivo (2003), que estas relações fundamentaram-se na ideia de que a proximidade cultural e geográfica eram imprescendíveis ao Brasil. Baseou-se também na não-resignação dos interesses econômicos no continente, que apresenta atualmente taxas elevadas de crescimento econômico e aumento dos investimentos externos.

#### **Considerações Finais**

O presente trabalho buscou analisar a política externa africana entre os governos militares ao final da década de noventa, no governo Cardoso, além da relação estreita com a política de desenvolvimento econômica, estando a primeira, sujeita a alcançar os

objetivos propostos pela segunda. Para isto, foi lançada mão de um revisão bibliográfica acerca da política africana brasileira, da segunda metade do século XX a fins do mesmo.

Com o processo de redemocratização no Brasil após a II Guerra Mundial, teve início os primeiros esboços de uma reaproximação com a África. No entanto, essas relações se mantiveram tímidas, pela percepção, à época, de que pouco contribuiria para o processo de industrialização nacional – baseada no desenvolvimentismo a partir da substituição de importações. Conquanto isso fosse predominante no pensamento existente, não impactou decisivamente em uma possível dormência nas relações bilaterais.

Foi na Política Externa Independente (PEI) que o país galgou uma atuação mais concisa e determinante nas relações africanas. Isso em vista da formulação de uma ação Sul-Sul, além da defesa dos processos de descolonização no continente africano, baseados na autodeterminação dos povos. Entretanto, esta política de defesa acabou tendo seu ponto de inflexão em relação as colônias portuguesas, em vista da boas relações entre Brasil e Portugal.

Somente no governo militar e, mais especificamente, no governo Geisel que o Brasil experimentou uma política mais autônoma e independente, visando os interesses nacionais. Para isto, acatou os processos de independências dos países de língua portuguesa, sendo o Brasil a primeira nação a respaldar a independência angolana. As relações africanas, eram a partir deste momento, ponto relevante na diplomacia brasileira, contando somente com algumas interrupções.

Já a década de noventa se caracterizou como uma época de dormência para a África, elencada pela necessidade de uma mudança na percepção da política externa, entendidas como ponto necessário, a busca de "nichos estratégicos". Estes eram vistos pela tecnocracia diplomática da época e pelo chefe do executivo, como de grande relevância ao desenvolvimento.

Portanto, só início do século XXI e fins do governo Cardoso, que as relações com o continente africano retomaram novas perspectivas, baseadas na concepção de que as relações histórico-culturais entre as duas partes "foi, é e será" uma constante. Para isso o Brasil iniciou um amplo processo de reaproximação com o referido continente,



através da abertura de embaixadas, viagens presidenciais seguidas de empresários, acordos de cooperação em diversas áreas e o aumento do intercâmbio comercial e cultural entre as partes, visando uma maior interatividade entre as partes.

#### REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (org). (1990), A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus.
- ALTEMANI, Henrique Altemani e LESSA, Antônio Carlos (orgs). (2006), Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Ed. Saraiva, Vol. 1 e 2.
- CARNEIRO, Dionísio D. "Crise e Esperança: 1974-1980". In. ABREU, Marcelo P (org). (1990), A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- \_\_\_\_\_ & MODIANO, Eduardo. "Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno". In. ABREU, Marcelo P. (org). (1990), A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus.
- CARVALHO, Rui Moreira. (2005), Compreender a África: Teorias e Práticas de Gestão. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CERVO, Amado Luiz. (2007), Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.
- CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. (2002), História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Ed. UnB.
- \_\_\_\_\_. (2002), "Relações Internacionais do Brasil: a era Cardoso". Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: IBRI, ano 45, No. 1.
- Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional II CNPEPI. (2008), Seminário: África. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- CYSNE, Rubes. (2000), "Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras". Reformas Econômicas, No. 63.

- DUPAS, Gilberto. (2005), Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Ed. UNESP.
- PENNA FILHO, Pio. (2008), O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira (1918-2000). Porto Alegre: MRE/FUNAG.
- FONSECA JR, Gélson e CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de .(Orgs). (1994), Temas de Política Externa Brasileira II. São Paulo: Ed. Paz e Terra, Vol. 1 e 2.
- FURTADO, Celso. (2003), As Raízes do Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GIAMBIAGI, Fabio e PINHEIRO, Armando Castelar. "Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil." In: FUKASAKU, Kiichiro e PINHEIRO, Armando Castelar. (Org.). (1999), A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública. BNDES.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2007), Quinhentos Anos de Periferia. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto.
- LAMPREIA, Luiz F. (1998) "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação". Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol 42, n.2.
- LECHINI, Gladys. (2008), "O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty". Revista Nueva Sociedad.
- MARKWALD, Ricardo A. (2001), O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. XII Fórum Nacional.
- MARQUES, Rosa Maria e REGO, José Márcio (Org.). (2006), Economia Brasileira. São Paulo: Saraiva.
- MENEZES, Henrique Zeferino de. (2008), A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (1974-1987). Campinas: Dissertação de Mestrado. UNICAMP.
- PECEQUILO, Cristina. (2008), "A Política Externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical". Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, n.02, p. 136-153.
- PIMENTEL, José Vicente de Sá. (2000), Relações entre o Brasil e a África subsaárica. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 43, n. 01.



- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. (2008), Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 51, n. 02.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. (2007), Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006). São Paulo: Tese de Doutorado. USP.
- SANTANA, Ivo de. (2003), "Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990". Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 46, n. 02.
- SANTANA, Ivo de. (2003) "Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano". Estudos afro-asiáticos. Vol. 25, n. 03.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. (2008), "Desafios Africanos para "O Mundo que vem aí": A África Contemporânea na Fronteira Atlântica do Brasil". II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasília: FUNAG.
- SENNES, Ricardo Ubiraci. (2003), As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: UFRGS.
- SINGER, Paul. (1977), A Crise do Milagre. São Paulo: Paz e Terra.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina de. (1990), "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise". Contexto Internacional. Vol. 12, jul/dez, p. 7-28.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião. (1997), Estado e Economia em tempo de Crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Campinas: Editora da Unicamp.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F; CINTRA, Rodrigo. (2004), "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". Revista Tempo Social, v. 15, n. 2, p. 31-61.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007), "A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação". Contexto Internacional. Vol. 29, n. 02.

Artigo recebido dia 19 de março de 2011. Aprovado dia 19 de abril de 2011.



#### **RESUMO:**

A política externa brasileira, nos anos cinqüenta do período republicano, teve o despertar da importância com o continente africano, tendo o seu auge à época do regime militar, especialmente no governo de Ernesto Geisel. Nesse momento, o Brasil, inclusive, reconheceu de forma pioneira a independência e o governo de Angola. Nas décadas de oitenta e noventa, essa relação com o continente tem o seu ponto de inflexão, dada a crise econômica e a emergência de uma nova postura e posicionamento internacional do país. Baseava-se, de certa forma, em percepções governamentais específicas sobre o papel que cabia ao Brasil nas relações internacionais e as formas de traçar estratégias de desenvolvimento.

#### PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Política Externa; Política Econômica; Relações Sul-Sul; África; Estados-Nação; Crescimento Econômico.

#### **ABSTRACT**

The importance of the African continent for the Brazilian foreign policy occurred during the 50's in the republicanism period, achieving its highest importance in the military regime, especially during the government of Ernesto Geisel. During this time, Brazil recognized the independence and the government of Angola. Due to the country economic crises and emergency of a new policy for the international position in the 80's and 90's there was an inflexion on the relations with the continent. This was established in specifics government understandings of the brazilian role in international relations and in development strategies.

#### **KEYWORDS**

Brazil; Foreign Policy; Economic Policy; South-South Relations; Africa; Nation-states; Economic Growth.



#### DESENVOLVIMENTO INDIANO A PARTIR DAS REFORMAS MACROECONÔMICAS DE 1990

Desenvolvimento Indiano a Partir das Reformas Macroeconômicas de 1990

> Ariane Bayer de Oliveira<sup>1</sup> Francisco Tuhtenhagen Jr.<sup>2</sup> Jacqueline A. H. Haffner<sup>3</sup>

#### 1 INTRODUÇÃO

No início do século XXI, a Índia destacou-se no cenário internacional por seu expressivo desempenho macroeconômico, caracterizado por altas taxas de crescimento do PIB (média de 6,3% entre 2000 e 2005), inflação baixa e crescimento das exportações, principalmente de serviços ligados à tecnologia. Em 2003, a Goldman Sachs previu que o PIB do país deve ultrapassar o da França e Itália em 2020, ultrapassando também a Alemanha, em 2025, e o Japão, em 2035. As projeções atuais apontam que essa superpotência econômica emergente representará a terceira maior economia mundial em 2035, atrás apenas dos Estados Unidos e da China.

Para compreender como ocorreu o processo de ascensão econômica indiano, é preciso analisar de que maneira as diferentes propostas políticas de partidos que se alternavam no poder influenciaram o modelo de desenvolvimento seguido pela Índia. Antes disso, é necessário compreender como esses partidos agiram na década de 1990, quando as reformas nas políticas econômicas estabelecidas pelo governo possibilitaram a abertura do mercado à competição e aos investimentos internacionais, a modernização do sistema financeiro e a redução dos monopólios do setor público. Até esse período, no entanto, a economia indiana se mostrava quase estagnada quando, a partir da década de

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Acadêmica de Relações Internacionais e Bolsista de Iniciação Cientifica da UFRGS. aryanabayer@hotmail.com

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Acadêmico de Relações Internacionais da UFRGS. francisco.t\_jr@hotmail.com

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. jacqueline\_haffner@hotmail.com

1980, medidas liberalizantes começaram a impulsionar o país à modernização, influenciadas pela cultura hindu. A partir dessa análise político-cultural, o presente trabalho se propõe a verificar primeiramente, as principais decisões político-econômicas que delinearam o crescimento da potência emergente, desde a Independência com relação à Inglaterra, em 1947, até o século XXI. Em seguida, o trabalho analisa o desenvolvimento econômico indiano, procurando explicitar as reais influências das reformas chamadas liberalizantes, introduzidas em 1991, na economia indiana, analisando também os resultados e perspectivas futuras no desenvolvimento da Índia.

#### 2 CONSTRUÇÃO POLÍTICA INDIANA

Quando, por volta o século XVII, iniciaram-se as primeiras incursões britânicas no subcontinente indo-asiático, o território que, bem mais tarde, viria a formar a Índia nada mais era do que uma série de principados e pequenos reinos semi-feudais, os quais tinham sua própria língua, cultura, seus próprios códigos, enfim, havia uma diversificação imensa. No século XVII teve início, então, a colonização da região indo-asiática, que culminou, em 1849, com a submissão da última resistência ao domínio britânico, o povo *sijh*. Estavam, pois, constituídas as possessões britânicas naquela região, entre os rios Indo e Brahmaputra, desde o Himalaia até o Cabo Comorin.

#### 2.1 Sistema Político Indiano: Origem e Desenvolvimento

Os britânicos estabeleceram uma administração central na Índia e, com o tempo, foram unificando o território sob seu domínio, o que contou com a ajuda da divulgação do inglês como língua unificadora, uma vez que cada povoado tinha dialetos e escritas próprias. Também concorreram para esta unificação a formação de um sistema de transportes e de comunicação integrados (tendo as ferrovias, até hoje muito importantes no país, como principal meio de transporte), o estabelecimento de um sistema único de educação e leis, além do crescimento econômico proporcionado – neste ponto, é importante notar que a Índia ainda era quase semi-feudal, com muito pouco desenvolvimento econômico, portanto, qualquer progresso no sentido capitalista era de

suma significância neste contexto. Foi sendo, assim, criada a consciência nacional indiana.

No final do século XIX, surgiu e se intensificou rapidamente o nacionalismo indiano. Primeiramente, tal nacionalismo exigiu maior autonomia político-administrativa, depois, culminou nos protestos pela independência, obtida a 15 de agosto de 1947, adotando-se, em 1950, uma Constituição Federal. É importante ressaltar que, o Protetorado Britânico não abarcava somente o que hoje é conhecido como Índia, mas também duas regiões de maioria muçulmana - o Paquistão Ocidental e Oriental. Essa questão foi resolvida depois da Guerra da Partição, em que os territórios em questão, antes sob o mesmo domínio britânico, foram divididos em dois Estados Independentes: a República Islâmica do Paquistão (Ocidental e Oriental) e a União Indiana (posterior República da Índia). É importante notar que, apesar de haver uma distensão nos conflitos entre muçulmanos e hindus, com a separação dos dois territórios, a Índia ainda continuou com domínio sobre outros territórios de maioria muçulmana, como é o caso da Caxemira, que acarretará problemas posteriores de insurgências e conflitos.

A promulgação da Constituição Indiana, por sua vez, data de 26 de janeiro de 1950 e é embasada no sistema parlamentarista britânico. É reconhecida também por ser um dos documentos deste tipo mais extensos do mundo, contando com 397 artigos e 9 capítulos, sendo, por inúmeras vezes, emendada<sup>4</sup>. Em seu preâmbulo, a Constituição indiana estipula que o governo deve ser democrático, secular, parlamentarista e federal, e declara que a Índia deve ser um Estado soberano, e democrático, cuja obrigação fundamental é esforçar-se na busca da igualdade, fraternidade, liberdade e justiça entre seus cidadãos<sup>5</sup>. Ainda, referente à Constituição, cabe destacar que ela prevê a ilegalidade do sistema de castas e da "intocabilidade", que levava cerca de 40 milhões de hindus a condições de degradação e humilhação sociais e econômicas<sup>6</sup>, por serem considerados, de acordo com a tradição hinduísta, pessoas de grupos sociais inferiores.

 $<sup>^4</sup>$  Sistema politico indiano, disponível no link <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf">http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf</a> .

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Sistema político indiano, disponível no link http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> IDEM.



Sendo assim, é determinada a proteção do que é chamado de "castas e grupos tribais catalogados", para evitar que estes sejam objetos de abuso e discriminação.

### 2.2 Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judicial

O Presidente da República é o Chefe de Estado e representante da União. É designado para um mandato de cinco anos com possibilidade de reeleição por um Colégio Eleitoral composto pelos representantes eleitos, tanto para as câmaras legislativas nacionais, como para as locais. Como nas demais Repúblicas Parlamentaristas, na Índia, o presidente assume o papel meramente formal de chefe de Estado, devendo sempre atuar em conformidade com as diretrizes regradas pelo primeiro-ministro e por seu gabinete. Possui também a função de representar o país perante a comunidade internacional, além do poder de dissolver o Parlamento - *Lok Sabha*, apenas - e convocar eleições legislativas para a formação de um novo governo.

As funções práticas e de tomadas de decisões e projetos políticos a serem seguidos recaem sobre o primeiro-ministro e seu gabinete, os quais pertencem ao partido ou coalizão que obtém maioria nas eleições legislativas gerais. O legislativo é composto por uma Câmara Federal (*Rajya Sabha*) – com 245 deputados, eleitos de forma indireta, e na qual são representados os interesses das unidades federativas - e pela Câmara do Povo (*Lok Sabha*) – com 545 deputados eleitos por colégio eleitoral -, além das Câmaras Regionais de cada colégio. Tanto na *Rajya Sabha*, quanto na *Lok Sabha*, as unidades federativas têm uma representação proporcional à sua população.

O poder judicial, por sua vez, é baseado no sistema estadunidense, com total autonomia<sup>7</sup>. A autoridade judicial indiana se exerce por um sistema de tribunais nacionais que administram as leis da República e dos estados federados. Todos os juízes são nomeados pelo Presidente da República, mas contam com a salvaguarda de sua autonomia garantida através de inúmeras cláusulas.

.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> IBDEM.

### 2.3 O Federalismo indiano

O federalismo na Índia, por muitos anos foi tido apenas como mera formalidade, sendo o poder muito centralizado nos Chefes de Estado indianos – principalmente na época de Indira Gandhi. Contudo, nos últimos anos, sobretudo, a partir da década de 1990, a Índia passou a conhecer uma relativa descentralização do poder, ainda que o poder central seja muito forte. A Índia é um Estado Federal composto por 25 estados e 7 territórios<sup>8</sup>, os quais estão arranjados territorialmente tendo em vista, primeiramente, as afinidades lingüísticas e culturais – o país tem por volta de 20 idiomas oficiais e uma infinidade de dialetos distintos, além de conviver com inúmeros credos e religiões.

Os estados são formalmente autônomos e soberanos, cada um contando com sua própria Constituição – sem ferir a Constituição Nacional - e com seus próprios governantes, com o governador designado pelo Presidente da República.

### 2.4 Sistema Partidário Indiano

Nesta parte, passa-se a analisar brevemente os principais partidos políticos indianos e cada plataforma de governo, assim como suas origens sociais e culturais. Neste sentido, isto é importante para que se possa compreender o contexto em que a sociedade política indiana se desenvolveu, bem como ter com maior clareza os aspectos que a levaram, primeiro, a anos de centralização do poder nas mãos do Estado e, depois, às reformas liberalizantes das décadas de 1980 e 1990, discutidas mais adiante.

A principal agremiação política do país é o *Congress Party*, que é o maior partido do mundo em número de simpatizantes e eleitores, contando, há alguns anos atrás, com mais de 40 milhões de filiados. Tem suas origens na luta pela independência da Índia, tornando-se, quando obtida a independência, o partido político das duas maiores personalidade do país: Mohandas Gandhi e Jawaharlal Nehru. Os dois políticos, embora tivessem lutado juntos pelo fim do domínio britânico e fossem grandes amigos, tinham visões diferentes do modelo de desenvolvimento que deveria ser adotado; enquanto o *Mahatma* tinha uma ideia mais voltada para a agricultura e a volta do país para uma

-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Sistema político indiano, disponível no link <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf">http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf</a> .

economia pastoral, Nehru era voltado à modernidade, ao desenvolvimento industrial, embora não abandonasse seus matizes socialistas e populistas.

Com a morte de Nehru, em meados da década de 1960, após um pequeno período em que a liderança do partido não esteve nas mãos da família, sua filha, Indira Gandhi, assumiu a frente e tornou-se primeira-ministra. O período de Indira foi politicamente controverso, embora ela fosse uma líder aos moldes de seu pai, na década de 1970, envolta em escândalos de corrupção e favorecimentos, aliados a uma política de contenção de natalidade desumana, a primeira-ministra foi condenada a perder seu cargo e seu assento no parlamento. Para defender-se destas medidas, foi decretado Estado de Emergência, mostrando a face mais ditatorial e absolutista da líder. Indira não governou ininterruptamente, teve que ceder o posto à coalizão de oposição entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980. Quando voltou ao poder, ocorreu a "Operação Blue Star", quando, na região do Punjab, extremistas *sikhs* se enclausuraram no mais importante templo indiano desta religião, empreendendo uma revolta armada contra o governo. Para combater os rebeldes, o governo acabou por arrasar o templo sagrado, o que gerou revolta desta parcela da população. Isso levou ao assassinato da primeiraministra, em 1984.

Após o atentado que vitimou Indira Gandhi, Rajiv Gandhi, seu herdeiro, foi chamado a assumir o poder, permanecendo até 1989, quando o *Congress Party* perdeu as eleições. Na sua época, o feito mais importante foi a gradual liberalização da economia, abertura ao investimento estrangeiro e promessas de combate a corrupção, embora o nome do próprio primeiro-ministro estivesse envolvido em denúncias. Sua falta de habilidade na questão do conflito tâmil, na ilha vizinha do Sri Lanka, acabaria levando a um atentado que culminou na sua morte, na campanha para as eleições de 1991. Com a vitória em 1991, no ano seguinte, o *Congress* voltou ao poder sob a liderança de Narasimha Rao, porém, nesta década, o partido viveu sua maior crise, abrindo maior espaço para a oposição, que conheceu seu período de maior êxito na história indiana. Desde 2004, o Partido do Congresso está de volta ao poder, sob a liderança de Sonia Gandhi – viúva de Rajiv – a qual declinou do posto de primeira-



ministra, inclusive pelo fato de ter nascido italiana, em favor de seu colega, o *sikh* Manmohan Singh.

O principal partido de oposição ao Congress é o BJP – Barathya Janata Party. Este partido foi fundado em 1980, com a dissolução da coalizão Janata, e traz em seu discurso a tônica de uma Índia hinduísta ortodoxa, nacionalista, conservadora e protecionista<sup>9</sup>. Formado por dois líderes nacionalistas hindus ortodoxos, A. B. Vajpayee e L. K. Advani, este partido começou a ganhar força em meados da década em que foi fundado, na medida em que o Partido do Congresso via decrescer a sua popularidade. Em 1993, o BJP protagonizou um grande escândalo na região de Ayodhya, quando o governo local, liderado pelo partido, promoveu a destruição de uma mesquita para a construção de um templo hindu – este episódio exemplifica o pensamento do BJP de que a Índia deve ser para os hindus, e as outras etnias, assim como os estrangeiros, devem estar em segundo plano. Quando em 1998, o partido conseguiu, enfim, formar uma aliança capaz de concretizar um governo sob sua liderança, foi dada continuidade à política de liberalização econômica, porém, com certas ressalvas, sobretudo, ao investimento externo direto. Salvo nos aspectos políticos internos (comunalismo, defesa do hinduísmo, as relações animosas com o Paquistão e o confronto com as minorias étnicas, que geraram insegurança), o BJP registrou poucas diferenças com relação ao Congress quando esteve no governo<sup>10</sup>. Embora, em seu período no governo, a Índia tenha alcançado altas taxas de crescimento, criando o slogan "a Índia que reluz", o partido não obteve sucesso na divisão deste crescimento, sendo muito criticado por não saber lidar com a enorme concentração de renda e as desigualdades maiores ainda. Assim, nas eleições de 2004, o partido perdeu o comando do governo para o Congress, novamente. Os oposicionistas do BJP criticavam o slogan de campanha: "a Índia que reluz, não brilha para todos".

Além destes dois protagonistas na esfera nacional, há outros partidos de atuação em todo o território, mas de menor significância, como é o caso do Partido Comunista

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Sistema de Partidos en Índia, disponível no link <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/6.pdf">http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/6.pdf</a> .

LIMA, Marcos Costa; *Índia: avanços, problemas e perspectivas*. Disponível no link <a href="http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo">http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo</a> india itamaraty 1 marcos costa lima.doc.

Indiano (PCI), o Partido Comunista Indiano – Marxista (PCI-M), a Frente Unida (coalizão de centro-esquerda), além de incontáveis partidos de âmbito regional apenas, os quais exercem influência praticamente limitada a suas circunscrições.

Para entender melhor estas informações, no quadro 1 abaixo, são apresentados todos os primeiros-ministros Indianos desde 1947 até os dias de hoje.

**Quadro 1: Primeiros-Ministros indianos (desde 1947)** 

Ano	Primeiro-Ministro	Partido/Coalizão
1947-1964	Jawaharlal Nehru	Congress Party
1964	Gulzari Lal Nanda	Congress Party
1964-1966	Lal Bahadur Shastri	Congress Party
1966	Gulzari Lal Nanda	Congress Party
1966-1977	Indira Gandhi	Congress Party
1977-1979	Morarji Desai	Janata Party
1979-1980	Charan Singh	Janata Party
1980-1984	Indira Gandhi	Congress Party
1984-1989	Rajiv Gandhi	Congress Party
1989-1990	Vishwanath Pratap Singh	Janata Dal
1990-1991	Chandra Shekhar	Janata Dal
1991-1996	Narasimha Rao	Congress
1996	Atal Bihari Vajpayee	Bharatiya Janata
		Party
1996-1997	H. D. Deve Gowda	Janata Dal
1997-1998	Inder Kumar Gujral	Janata Dal
1998-2004	Atal Bihari Vajpayee	Bharatiya Janata
		Party
2004-	Manmohan Singh	Congress Party

Fonte: Prime Minister's Office (http://pmindia.nic.in).

### 3 DECISÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS NO PERÍODO PÓS-INDEPENDÊNCIA (1947 – 1980)

A Independência Indiana foi seguida pela ascensão do Partido do Congresso (Indian National Congress Party) ao governo Federal, posição em que se manteve até a década de 90, com exceção de dois breves períodos nos anos 70 e 80. Enquanto no poder, o partido de Indira Gandhi, Rajiv Gandhi e Jawarharlal Nehru, formulou e supervisionou políticas econômicas voltadas para a erradicação da pobreza, sob o lema Garibi Hatao (erradicar a pobreza), e devido às influências remanescentes do domínio inglês, buscou implementar políticas social-democratas que asseguravam a popularidade do partido. Essa opção política caracterizou-se pelo alto grau de protecionismo, nacionalização e regulação estatal, que se refletiram em uma taxa de crescimento baixa até 1980. Além disso, o intervencionismo estatal nos mercados de trabalho e financeiro e o planejamento central, que objetivavam a industrialização através da substituição de importações, assemelhavam-se ao sistema socialista soviético, com as decisões relativas a indústrias, extração de minérios, telecomunicações, infra-estrutura, licenças para negócios, entre outros, altamente centralizados pelo governo federal. Nesse sentido, o governo de Indira Ghandi nacionaliza o setor bancário que passa a representar 70% dos investimentos na indústria, enquanto os bancos privados e estrangeiros representavam apenas 18,2% e 6,5%, respectivamente. No período em que a Índia foi governada pela filha de Nehru, o país ficou conhecido como a "economia capitalista mais fechada do mundo", tal era a intensidade do controle governamental. 11

No entanto, a meta desse planejamento estatal voltado tanto para o fomento de indústrias pesadas de capital e tecnologia intensiva, quanto para o subsídio a indústrias tradicionais, era promover o desenvolvimento econômico a altas taxas de crescimento. Contudo, o que se observou foi uma *taxa hindu* de crescimento econômico (apelido pejorativo que compara o baixo desempenho indiano ao significativo crescimento dos Tigres Asiáticos). Apesar dos índices ínfimos de crescimento industrial, o setor agrícola passou por uma Revolução Verde Indiana, devido aos investimentos em pesquisa de

-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> BARBOSA, Marcel Jaroski; *Crescimento Econômico da Índia antes e depois das reformas de 1985/1993*. Porto Alegre: PUCRS: 2008.

seleção de grãos de alta qualidade e ao uso progressivo de fertilizantes e da irrigação. Esse progresso na agricultura favoreceu o partido no cumprimento de seu objetivo de erradicação da pobreza, visto que o alto nível de produtividade reduziu significativamente a fome e levou o país à auto-suficiência alimentar.

Entre 1977 e 1980, a Coalizão *Janata* assume o governo federal e tenta lutar contra os baixos índices de crescimento econômico, através de um programa favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico. Porém, em 1980, Indira Ghandi volta ao poder apoiada pelo Partido do Congresso e continua a política econômica implantada após a independência. Ou continua até que a ruptura se mostrasse uma melhor alternativa.

### 4 UMA MUDANÇA NO HORIZONTE (1980 – 1990)

A volta de Indira Gandhi, na década de 80, traz modificações significativas na condução do desenvolvimento indiano. Ela abandona o *Garibi Hatao* e guia as decisões político-econômicas em direção a uma aliança entre Estado e setor privado, com objetivo principal de promover o crescimento econômico. Na realidade, esse redirecionamento já mostrava sinais quando a crise mundial de 1973, engatilhada pelo aumento do preço do petróleo imposto pela OPEP, forçou um abandono crescente da estratégia de aproximação das massas e a adoção de uma orientação para o crescimento. Nesse sentido, Indira impôs rígido controle ao trabalho, aumentou concessões para os grandes negócios e freou o crescimento do setor público em relação aos projetos sociais, não se estendendo à economia.

Os incentivos ao grande negócio, característica principal dessa ruptura com o *modelo Hindu* de crescimento, foram possibilitados pela diluição do *Monopoly and Trade Restrictions Act* – MRTP (Ato de Restrição ao Comércio e ao Monopólio), reduzindo restrições a licenças e instigando a expansão daquele tipo de negócio. Além

\_

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> KHOLI, A. Politics of Economic Growth in India: 1980 – 2000. Apresentado na conferência State Politics in India in the 1990s. India International Center, Nova Delhi, 2004. p. 9-10.

disso, o governo adotou um papel ativo de incentivo a essa expansão do setor privado através da liberalização de crédito.

O governo de Indira acreditava ser vital o investimento público com o objetivo de promover o investimento privado, auxiliando, dessa maneira, a manter taxas aceleradas de crescimento econômico. A Tabela 1 revela que as taxas de crescimento passaram de 4,7% no período anterior às mudanças (1974-1979) para 5,7% a partir das modificações econômicas.

TABELA 1: Taxa de crescimento da economia indiana - 1951/1985 (%)

Planos	PIB a custo de fator a	
Qüinqüenais	preço de 1991/94 (média	Indústria(% do PIB)
	anual)	
1° (1951/56)	3,6	16,6
$2^{\circ}$ (1956/61)	4,2	18,8
3° (1961/66)	2,8	21,7
1966/69	3,8	20,7
4° (1969/74)	3,3	22,1
5° (1974/79)	4,7	24,2
1978/80	0,0	26,4
6° (1980/85)	5,7	25,8

Fonte: Indian Planning Experience – A statistical Profile (2001)

**Nota**: Em 1966/69 e 1978/80 não foram realizados planos qüinqüenais em função de a Índia estar passando por crises econômicas.

Por outro lado, fica clara, na tabela 2, a estabilidade do fluxo comercial com o exterior após a adoção das inovações político econômicas, sofrendo aumento apenas no fim da década de 80.



TABELA 2: Taxa de cresc. do PIB e do fluxo comercial indiano, 1970/71 a 1989/90 (%)

1970/71   5,0   3,3   3,3   0,0     1971/72   1,0   3,3   3,3   0,0     1972/73   -0,3   3,6   3,1   0,5     1973/74   4,6   3,8   3,7   0,1     1974/75   1,2   4,3   4,3   0,0     1975/76   9,0   4,8   4,9   -0,1     1976/77   1,2   5,7   4,1   1,6     1977/78   7,5   5,3   4,4   0,9     1978/79   5,5   5,2   4,7   0,5     1979/80   -5,2   5,3   4,9   0,4     1980/81   7,2   4,7   5,1   -0,4     1981/82   6,0   4,5   5,0   -0,5     1982/83   3,1   4,0   4,6   -0,6     1983/84   7,7   3,7   5,0   -1,3     1984/85   4,3   4,0   4,8   -0,8     1985/86   4,5   3,7   5,3   -1,6     1986/87   4,3   3,9   5,6   -1,7     1987/88   3,8   4,2   5,1   -0,9     1988/89   10,5   4,7   5,7   -1,0	Ano	PIB	Exportações*	Importações*	Saldo
1971/72       1,0       3,3       3,3       0,0         1972/73       -0,3       3,6       3,1       0,5         1973/74       4,6       3,8       3,7       0,1         1974/75       1,2       4,3       4,3       0,0         1975/76       9,0       4,8       4,9       -0,1         1976/77       1,2       5,7       4,1       1,6         1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9 <t< th=""><th></th><th></th><th></th><th></th><th>comercial</th></t<>					comercial
1972/73       -0,3       3,6       3,1       0,5         1973/74       4,6       3,8       3,7       0,1         1974/75       1,2       4,3       4,3       0,0         1975/76       9,0       4,8       4,9       -0,1         1976/77       1,2       5,7       4,1       1,6         1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0 <th>1970/71</th> <th>5,0</th> <th>3,3</th> <th>3,3</th> <th>0,0</th>	1970/71	5,0	3,3	3,3	0,0
1973/74       4,6       3,8       3,7       0,1         1974/75       1,2       4,3       4,3       0,0         1975/76       9,0       4,8       4,9       -0,1         1976/77       1,2       5,7       4,1       1,6         1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1971/72	1,0	3,3	3,3	0,0
1974/75       1,2       4,3       4,3       0,0         1975/76       9,0       4,8       4,9       -0,1         1976/77       1,2       5,7       4,1       1,6         1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1972/73	-0,3	3,6	3,1	0,5
1975/76       9,0       4,8       4,9       -0,1         1976/77       1,2       5,7       4,1       1,6         1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1973/74	4,6	3,8	3,7	0,1
1976/77       1,2       5,7       4,1       1,6         1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1974/75	1,2	4,3	4,3	0,0
1977/78       7,5       5,3       4,4       0,9         1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1975/76	9,0	4,8	4,9	-0,1
1978/79       5,5       5,2       4,7       0,5         1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1976/77	1,2	5,7	4,1	1,6
1979/80       -5,2       5,3       4,9       0,4         1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1977/78	7,5	5,3	4,4	0,9
1980/81       7,2       4,7       5,1       -0,4         1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1978/79	5,5	5,2	4,7	0,5
1981/82       6,0       4,5       5,0       -0,5         1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1979/80	-5,2	5,3	4,9	0,4
1982/83       3,1       4,0       4,6       -0,6         1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1980/81	7,2	4,7	5,1	-0,4
1983/84       7,7       3,7       5,0       -1,3         1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1981/82	6,0	4,5	5,0	-0,5
1984/85       4,3       4,0       4,8       -0,8         1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1982/83	3,1	4,0	4,6	-0,6
1985/86       4,5       3,7       5,3       -1,6         1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1983/84	7,7	3,7	5,0	-1,3
1986/87       4,3       3,9       5,6       -1,7         1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1984/85	4,3	4,0	4,8	-0,8
1987/88       3,8       4,2       5,1       -0,9         1988/89       10,5       4,7       5,7       -1,0	1985/86	4,5	3,7	5,3	-1,6
<b>1988/89</b> 10,5 4,7 5,7 -1,0	1986/87	4,3	3,9	5,6	-1,7
	1987/88	3,8	4,2	5,1	-0,9
	1988/89	10,5	4,7	5,7	-1,0
<b>1989/90</b> 6,7 5,5 6,0 -0	1989/90	6,7	5,5	6,0	-0

Fonte: Panagariya (2004a)

Nota: importação e exportação como % do PIB desconsiderando o petróleo.

Nesse período, as tentativas de abertura econômica ao capitalismo internacional não foram aprofundadas. Por isso, pode-se dizer que o governo de Indira Gandhi, na

década de 1980, foi basicamente voltado para o fomento do crescimento econômico, com o abandono das políticas populistas e incentivo aos negócios.

A morte de Indira, em 1984, traz Rajiv Gandhi ao poder. Rajiv continua o caminho político econômico adotado pelo governo anterior, avançando ainda mais em certos aspectos. Com esse objetivo, as restrições à expansão da capacidade industrial, o controle de preços e as taxas coorporativas são reduzidos, provocando breve aumento da taxa de crescimento. Nesse sentido, ele implementa diversas medidas fundamentais para a superação do atraso econômico, tais como eliminação gradual dos licenciamentos industriais e das licenças de importação, incentivos às exportações, redução dos direitos de monopólio do governo na importação de itens estratégicos e mini-reforma tributária, com redução ou isenção de impostos sobre o valor adicionado dos insumos produzidos no mercado interno ou importados.

Além disso, promoveu-se o desenvolvimento tecnológico no país e buscou-se uma aproximação com os Estados Unidos. Contudo, os *déficits* fiscais aumentaram, e a situação da conta corrente piorou, um cenário que é prejudicado ainda mais quando a balança de pagamentos indiana chega à crise devido à queda da União Soviética, principal parceira comercial até então. A crise exigiu empréstimos de U\$ 1,8 bilhões do FMI e a adoção imediata de reformas que contornassem a situação sensível da economia da Índia.

Apesar dos indicadores negativos, esse período representou o rompimento com o protecionismo de uma indústria ineficiente e pouco competitiva no mercado internacional e a adoção de uma nova estratégia de crescimento que influenciou positivamente a eficiência e o comportamento dos investimentos, contribuindo para o aumento da taxa de crescimento. Contudo, é importante ressaltar que o crescimento industrial dos anos 1980 não aumentou significativamente, encontrando-se nos patamares das décadas de 1950 e 1960. Portanto, as taxas relevantes de crescimento se deram em função das altas taxas de investimento e do aumento da produtividade industrial, facilitados pelos investimentos públicos.

### **5 A REFORMA MACROECONÔMICA (1991 – 2010)**

A década de 1990 traz modificações na condução das políticas macroeconômicas na Índia. O novo direcionamento era voltado para a abertura comercial e para a liberalização econômica visando atrair investimentos estrangeiros e fomentar a dinamização da economia do país. Os resultados foram visíveis e suas repercussões continuam no século XXI.

### **5.1 A reforma de 1991**

Após o governo de Rajiv Gandhi, a Índia passa a ser governada pela *Janata Dal*, coalizão de partidos oposicionistas em aliança com a ala esquerdista indiana, que se opõe à globalização, à privatização e aos investimentos estrangeiros e ao partido *Bharatiya Janata*, de orientação nacionalista hindu e também favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico. Essa aliança falha, e o poder é assumido pela nova aliança do *Janata Dal*, apoiado pelo Partido do Congresso, que também é substituída, em 1991, quando o próprio Partido do Congresso volta ao comando do governo federal.

Essa década de volatilidade governamental inicial foi marcada pela adoção de um conjunto de medidas econômicas reformistas que modificaram tanto a política industrial indiana quanto as relações externas. A crise na Balança de Pagamentos da Índia, ocorrida em 1991 em decorrência das falhas de uma condução político-econômica semi-socialista incentivou ainda mais o país a recorrer a um empréstimo de US\$ 1,8 bilhões do FMI e, consequentemente, a adotar uma reforma econômica, liderada pelo Partido do Congresso. O governo imediatamente criou medidas estabilizantes, reduzindo o *déficit* fiscal e a desvalorizando a rúpia em 25%, a fim de cobrir o déficit em conta corrente.

Além disso, medidas que continuam o ensaio reformista de 1980 recebem fôlego, facilitadas, em grande parte, pela confiança do setor privado na capacidade estatal demonstrada na década anterior. Nesse sentido, o fim do sistema de licenças *Raj*, a busca da auto-suficiência e a racionalização da estrutura de impostos foram acompanhados da liberalização do setor financeiro, com esforços de privatização, a fim de aumentar a competição. Alguns autores acreditam que essas medidas caracterizaram



um período de abertura comercial indiana, em que o país adota o liberalismo econômico como novo princípio norteador na busca pelo desenvolvimento econômico. No entanto, essa abertura ocorreu de forma parcial, sendo marcada mais pelo pensamento prócrescimento do que a favor do liberalismo.

Mesmo assim, fica claro que o setor externo sofreu modificações em comparação com o governo dos Gandhi da década anterior. A crescente liberalização econômica que guiou o país a um sistema parcialmente voltado para o mercado aberto aos investimentos e ao comércio internacional trouxe o abandono do conjunto de licenças *Raj* (que bloqueavam o crescimento industrial, as importações e os investimentos)<sup>13</sup>, junto do fim dos monopólios públicos, da redução drástica de tarifas, da desvalorização cambial e do afrouxamento de restrições aos investimentos estrangeiros. Isso possibilitou o aumento dos IEDs e mergulhou o país em uma via de desenvolvimento econômico veloz e constante, acompanhado de melhorias na expectativa de vida e na taxa de alfabetização.

A própria decisão do Estado de reduzir restrições ao liberalismo, citada anteriormente, não foi o único motivo da adoção dessa direção da economia indiana. Além do fomento interno à abertura comercial, a conjuntura internacional forçava o governo a se dirigir ao caminho mais próximo ao *laissez-faire*<sup>14</sup>. Entre os principais elementos externos que possibilitaram esse direcionamento, está a queda da União Soviética. Essa mudança no sistema internacional teve graves consequências para a economia da Índia, a qual tinha, na URSS, um parceiro comercial importante, do qual obtinha armamentos e uma ampla variedade de bens. O fim do país socialista provocou declínio substancial das exportações indianas e apurou a necessidade de liberalização, a fim de se encontrar novos parceiros comerciais e aliados militares. Nesse contexto, a Índia se aproxima dos Estados Unidos, do qual obtinha bens e capital.

-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> RAMANI, S. Economic Development in India: A personal view. Institut National de la Recherche Agronomique. 2005. p.9-10.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> KHOLI, A. Politics of Economic Growth in India: 1980 – 2005. Economic and Political Weekly, 2006. p. 1362.

Outro fator relevante para a mudança liberalizante foi a percepção de que a Organização Mundial do Comércio se concretizaria (o que realmente aconteceu, em 1994) e a Índia deveria fazer parte da mesma, respeitando exigências de liberalização que forçariam a redução de barreiras comerciais. Portanto, o governo adiantou o cumprimento de algumas exigências futuras da organização, a fim de facilitar a introdução da Índia no novo regime internacional de trocas que tomava forma.

Contudo, é importante ressaltar que os índices resultantes da reforma econômica foram dramáticos para os padrões indianos enquanto que, para os padrões internacionais, a abertura econômica da Índia foi apenas parcial e modesta. As tarifas comerciais se encontravam em 30% - entre as mais altas do mundo -, as trocas com o exterior abarcavam 25% do PIB e os investimentos estrangeiros alcançaram U\$ 4 bilhões, números que são extremamente positivos em comparação com o passado indiano, mas quase insignificantes em termos mundiais. Mesmo assim, é indiscutível o fato de que realmente houve maior liberalização indiana, tanto instigada por decisão interna quanto por fatores externos.

As tabelas 3 e 4 explicitam os argumentos acima e revelam que o crescimento econômico após as reformas político-econômicas de 1991 foi marcado pela liberalização das trocas — evidenciada pelo crescimento do comércio exterior — e pelo aumento dos investimentos privados com diminuição da participação governamental.



TABELA 3: Indicadores pós- Reforma Econômica (1990 – 2004)

Ano	Cresci- mento do	Crescimen- to	Formação de Capital **		Crescimen- to de energia	Comércio Exterior**	
	PIB*	Industrial*	Setor Setor Privado Públi		gerada*	Exp.	Imp.
1990-1991	5,6	7,0	13,9	9,0	9,6	6,2	9,4
1991-1992	1,3	-1,0	12,9	9,2	4,0	7,3	8,3
1992-1993	5,1	4,3	14,2	8,2	4,8	7,8	10,2
1993-1994	5,9	5,6	13,4	8,0	5,0	8,1	9,6
1994-1995	7,3	10,3	13,2	8,8	6,1	8,1	10,9
1995-1996	7,3	12,3	16,7	7,7	5,8	8,9	12,0
1996-1997	7,8	7,7	15,9	6,9	3,5	8,6	12,3
1997-1998	4,8	3,8	15,3	6,4	3,4	8,5	12,2
1998-1999	6,5	3,8	15,1	6,5	4,6	8,3	11,5
1999-2000	6,1	4,9	15,6	6,2	5,0	8,4	12,4
2000-2001	4,0	7,0	15,9	6,0	4,6	9,9	12,7
2001-2002	4,4	3,7	16,2	5,9	4,0	9,4	11,8
2002-2003	5,8	6,3	16,6	5,6	5,0	10,6	12,7
2003-2004	8,5	6,6	16,8	6,0	6,5	10,8	13,3
Média	5,7	5,9	15,2	7,2	5,1	8,6	11,4

Fonte: Economic Survey, Governo da Índia, http://indiabudget.nic

A tabela 4 possibilita a confirmação de que as reformas econômicas de 1991 realmente possibilitaram maior abertura comercial, fato que é evidenciado nos índices crescentes de exportações e importações. Enquanto as exportações alcançavam US\$ 18.477 milhões e as importações, US\$ 27.915 milhões no início das reformas, as trocas aumentaram expressivamente para US\$ 127.090 milhões e US\$ 191.995 milhões,

<sup>\*</sup>Dados em porcentagem

<sup>\*\*</sup>Dados em porcentagem do PIB

respectivamente, em 2006. Ou seja, o comércio com o exterior aumentou mais de 550%, exemplificando o real caráter relativamente liberalizante das reformas adotadas.

TABELA 4: Balança comercial e taxa anual de cresc. real do PIB indiano, 1990/2007(%)

Ano	PIB	Evnovtooões*	Importações*	Saldo
Allo	PID	Exportações*	Importações*	Comercial*
1990-1991	5,6	18.477	27.915	-9.438
1991-1992	1,3	18.266	21.064	-2.798
1992-1993	5,1	18.869	24.316	-5.447
1993-1994	5,9	22.683	26.739	-4.056
1994-1995	7,3	26.855	35.904	-9.049
1995-1996	7,3	32.310	43.670	-11.360
1996-1997	7,8	34.133	48.948	-14.815
1997-1998	4,8	35.680	51.187	-15.507
1998-1999	6,5	34.298	47.544	-13.246
1999-2000	6,1	37.542	55.383	-17.841
2000-2001	4,0	45.452	57.912	-12.460
2001-2002	4,4	44.703	56.277	-11.574
2002-2003	5,8	53.774	64.464	-10.690
2003-2004	8,5	66.285	80.003	-13.718
2004-2005	7,5	85.206	118.908	-33.702
2005-2006	9,0	105.152	156.993	-51.841
2006-2007	9,4	127.090	191.995	-64.905

Fonte: Reserve Bank of India(2007)

Esse desempenho favorável resulta da combinação de três fatores: i) continuidade das reformas estruturais iniciadas nos anos 1980 para propiciar o aumento da produtividade na economia; ii) política macroeconômica voltada ao crescimento e à

<sup>\*</sup>em milhões de dólares



geração de empregos; e iii) uma visão estratégica de longo prazo, que mantém o planejamento e a presença do Estado em setores economicamente pouco atrativos à livre iniciativa, no sentido de fomento da indústria, do comércio, da tecnologia, da educação e da infra-estrutura, além da expansão do déficit fiscal que impulsiona o crescimento econômico indiano ainda mais. Esse processo ocorreu através da atuação favorável do governo no sentido de fomento da indústria, do comércio, da tecnologia, da educação e da infra-estrutura, além da expansão do déficit fiscal que impulsiona o crescimento econômico indiano ainda mais.

### 6 OBSTÁCULOS AO CRESCIMENTO ECONÔMICO

O crescimento indiano se processou sem a alteração da política econômica, de maneira a se adaptar às novas condições que surjam. Isso porque as medidas adotadas em 1991 não foram acompanhadas de novas decisões econômicas que suplantem as falhas que se apresentam no sistema indiano. Ou seja, as medidas fiscais, administrativas, financeiras, comerciais, industriais, agrícolas, trabalhistas e infraestruturais iniciadas na década de 90 precisam ser aperfeiçoadas a fim de superar os obstáculos impostos pelo sistema de castas, pela corrupção e pelo sistema político. Esses obstáculos ainda prendem a Índia à pobreza, à ruralização e à concentração de renda.

As taxas de pobreza ainda são preocupantes, pois o país tem 34,7% de sua população vivendo com menos de 1 dólar dia, e 79,9% com dois dólares dia, <sup>15</sup> em 2002, por mais que o custo de vida seja bem mais baixo. O emprego formal atinge 20% da população e o país tem necessidade de criar ao menos 10 milhões de empregos por ano <sup>16</sup>. Em termos demográficos, a população indiana passou de 395 milhões entre 1950/1995, para 1.100 bilhão em 2005, embora a taxa bruta de natalidade (por mil) tenha caído de 45,4 para 22,5 em 2005 <sup>17</sup>.

<sup>17</sup> IBDEM.

LIMA, Marcos Costa; *Índia: avanços, problemas e perspectivas*. Disponível no link <a href="http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_l\_marcos\_costa\_lima.doc">http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_l\_marcos\_costa\_lima.doc</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> IDEM.

O declínio do investimento público, incentivado pela dificuldade encontrada pelo governo em aumentar impostos e, consequentemente, suas receitas, têm se apresentado como um elemento importante de restrição ao crescimento indiano. Isso porque os gastos governamentais incluem investimentos em infra-estrutura e geração de demanda. Com a redução dos gastos em infra-estrutura, o capital estrangeiro e os investidores privados não encontram incentivos para ampliar ou iniciar plantas industriais. Esse ponto de estrangulamento infra-estrutural que restringe o crescimento industrial se revela na queda crescente da participação da indústria no PIB, em benefício do setor de serviços — essa alta da participação no setor terciário, em detrimento do crescimento do setor industrial leva alguns autores a falaram numa "nova desindustrialização indiana", dessa vez, advinda de motivos diferentes da ocorrida na época da dominação britânica.

Além disso, a diminuição dos gastos governamentais contraria a trilha considerada necessária para manter ou acelerar o crescimento industrial indiano. Nesse sentido, ao invés de promover a distribuição de renda a fim de fomentar a geração de demanda por produtos industrializados, o governo indiano se retrai no combate à pobreza. A Índia cresce em termos de PIB, mas a renda proveniente desse crescimento precisa ser melhor investida em metas desenvolvimentistas básicas que eliminem os obstáculos já citados. Por isso, para manter o ritmo de crescimento a altas taxas, a Índia deve passar por uma nova onda de reformas político-econômicas que se foquem na melhoria da educação, saúde e outros serviços sociais, além da criação de infra-estrutura necessária para comportar o desenvolvimento a taxas chinesas. Essa nova onda deve contar com maior nível de investimentos públicos através do aumento de impostos e da redução de subsídios, além de combater a corrupção, o conflito entre poder central e governos locais, e a má distribuição de recursos.

### 7 PERSPECITIVAS PARA O FUTURO

Segundo alguns estudos, a população indiana ultrapassará a população chinesa em 2030. A população indiana urbana saltará, de 285 milhões de habitantes, em 1980, para 700 milhões em 2025, e, no mesmo ano, a participação da agricultura no PIB

deverá ser de 10%. <sup>18</sup> Devem ser analisadas as tabelas 5 e 6, que seguem. Através da tabela 5, é possível comparar a variação da porcentagem da população urbana, em relação à população total, em alguns países, entre 1990 e 2005. Já pela tabela 6, vemos que, em 2000, a percentagem da agricultura no PIB indiano foi 27%, da indústria de 27% e dos serviços de 46%, o que exemplifica, também, a grande importância do setor terciário na economia indiana.

TABELA 5<sup>19</sup>: População Total e População Urbana como % da Pop. Total

	• •			População Urbana (%)		
Países	1990	2000	2005	1990	2000	2005
China	1.115	1.273	1.315	27.4	35.8	40.4
Coréia	43	47	48	73.2	79.6	80.8
Rússia	148	146	143	75.4	73.4	73.0
Índia	849	1.021	1.103	25.5	27.7	28.7
Japão	123	127	128	63.1	65.2	65.8

Fonte: UN/ESCAP Economic and Social Survey 2007

TABELA 6<sup>20</sup>: Análise setorial do PIB em 2000 (%)

País/ Setor	Agricultura	Indústria	Serviços
Índia	27	27	46
China	16	49	34
Indonésia	17	47	36

Fonte: Chauvin, 2003, p.23

LIMA, Marcos Costa; *Índia: avanços, problemas e perspectivas*. Disponível no link <a href="http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_1\_marcos\_costa\_lima.doc">http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_1\_marcos\_costa\_lima.doc</a> .

LIMA, Marcos Costa; *Índia: avanços, problemas e perspectivas*. Disponível no link <a href="http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_1\_marcos\_costa\_lima.doc">http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_1\_marcos\_costa\_lima.doc</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> BARBOSA, Marcel Jaroski; *Crescimento Econômico da Índia antes e depois das reformas de 1985/1993*. Porto Alegre: PUCRS: 2008.



Um levantamento feito pelo Goldman Sachs, com relação aos BRIC, prevê um crescimento em torno dos 5,8% a.a. para a Índia nos próximos 30 anos. No caso da China, por exemplo, haverá um ritmo maior do crescimento entre 2010 e 2015, que tenderá a decrescer, para atingir 3,0% em torno de 2040-2050<sup>21</sup>.

Nesse sentido, são apresentados também dois cenários para o futuro. Um é chamado *Bollywood*, que prevê uma globalização extrema, centrada nos serviços de informática, com crescimento que exclui as áreas rurais e a mão-de-obra não qualificada. Este crescimento seria grande até por volta de 2015, após, com a exclusão e o aumento da desigualdade – que já é enorme – tenderia a ser cada vez menor. O outro cenário é o *Pahala Índia*, o qual procuraria abordar da mesma forma a integração internacional rápida e o crescimento includente, diminuindo a desigualdade, através de uma política econômica ativa que reinveste os dividendos da globalização em programas de saúde, educação, e de luta contra a pobreza, de infra-estrutura física, em suma, de bom governo interno e de boa relação com os países vizinhos. Todavia, ainda é incerto dizer qual destes dois cenário irá se sobressair.

### 8 CONCLUSÃO

Mesmo apresentando índices modestos, a economia indiana apresenta crescimento médio de 6% a.a., o que coloca o país entre as economias que mais crescem no mundo. As exportações cresceram continuamente e a situação da balança de pagamentos melhorou consideravelmente desde a implementação das reformas de 1991. No entanto, as reformas iniciadas na década de 1990 não evoluíram suficientemente no sentido de suprir as falhas que a economia indiana já apresentava e que, hoje, se revelam como pontos de estrangulamento que podem estar limitando o crescimento econômico acelerado.

A Índia possui méritos inegáveis quanto à arquitetura de políticas que soube tirar proveito de um conjunto único e exclusivo de qualidades, agregando-se a ela tecnologias vindas do exterior. O país que tinha todas as condições para ficar confinado

2

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> LIMA, Marcos Costa; *Índia: avanços, problemas e perspectivas*. Disponível no link <a href="http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo">http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo</a> india itamaraty 1 marcos costa lima.doc .

## .....Conjuntura Austral

às condições iniciais de isolamento e subdesenvolvimento, logrou transformar sua economia, atrair investimentos externos de qualidade e construir uma indústria capaz de competir entre as mais fortes do mundo através de políticas apropriadas.

Cabe, contudo ressaltar, que o padrão heterogêneo – em termos econômicos e humanos, entre os estados e classes sociais – de desenvolvimento em que se inclui ainda é um gargalo sério a ser superado, ainda se levarmos em consideração as proporções da economia e população indianas. O país precisa, urgentemente, buscar fontes para o aumento das competências estaduais, de maneira a distribuir mais equitativamente a alta renda que gera. A Índia de 1950 era uma Índia uniforme e medíocre. Ora, cinquenta anos e um crescimento extraordinário depois, ela é uma Índia dicotômica, com realidades flagrantemente díspares e antagônicas, com desempenhos mais relacionados às capacidades especificas de cada Estado seu e às oportunidades que eles criam, que fez crescer, mas não "distribuiu o bolo".

Assim, é absolutamente necessário que as reformas continuem e, inclusive, sejam redirecionadas, de maneiras a atender às demandas da Índia atual, que cresce e tem perspectivas de crescer a índices invejáveis nos próximos 30 anos, mas que ainda é vacilante e titubeia quando se trata de fazer este crescimento se reverte em benesses e melhorias para sua população, sobretudo, no que diz respeito a uma distribuição de renda mais equânime. É necessário, ainda, e não menos importante, que o Estado indiano tome a responsabilidade de fazer reformas não só econômicas, mas também estruturais, isto é, na infra-estrutura interna – como nas rodovias, que são o principal meio de transporte do país, mas já obsoletas e mal conservadas – na formação de mãode-obra qualificada, na saúde e no saneamento básico – o que parece ser o "calcanhar e Aquiles" da política de saúde pública indiana, pois o país conta com um dos piores sistema de saneamento básico e coleta de lixo do mundo, sendo consequência, inclusive, de questões culturais e religiosas -, entre outros vários setores. O importante é ter a certeza de que, a Índia de hoje, em muitos aspectos, é muito mais desenvolvida e inserida internacionalmente que na época da Independência, ou do que há 30 anos atrás. Contudo, há a necessidade de se desenvolver muito mais e em muitos outros aspectos

do que o puramente econômico, se o país quiser acompanhar os demais países da região e do mundo. O caminho a percorrer, portanto, não é menos longo que o já caminhado.

### REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Marcel Jaroski. Crescimento Econômico da Índia antes e depois das reformas de 1985/1993. Porto Alegre: PUCRS, 2008.
- BARRO, Robert J. & McCLEARY, Rachel M. *Religion and economic growth across countries*. American Sociological Review, Vol. 68, No. 5: 2003: p. 760-781.
- FERNANDES, L. India's New Middle Class: Democratic Politics in an Era of Economic Reform. University of Minnesota Press, 2006.
- GORRILL, J. Indian Social and Business Culture. Intercultural Communication, World Factbook, Londres, 2007.
- KAK, S. A Note on Caste. *Annals of the Bhandarkar Oriental Research Institute*, vol. 77, 1996.
- KELA, S. Caste, Class and Politics in Contemporary India. 2000.
- KENNISTON, K. Can the Cultures of India Survive the Information Age? Delhi, 2002.
- KHOLI, A. Politics of Economic Growth in India: 1980 2005. Economic and Political Weekly, 2006.
- LIMA, Marcos Costa. *Índia: avanços, problemas e perspectivas*. Disponível em <a href="http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_1\_marcos\_costa\_lima.doc">http://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/artigo\_india\_itamaraty\_1\_marcos\_costa\_lima.doc</a>.
- PIANNA, A.; O Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Industrial recente na Índia: Origens, causas e perspectivas. Disponível em: <a href="http://200.145.76.116/producao2/monografia/arquivos/180108Monografia\_An\_elise.pdf">http://200.145.76.116/producao2/monografia/arquivos/180108Monografia\_An\_elise.pdf</a>
- RAMANI, S. Economic Development in India: A personal view. Institut National de la Recherche Agronomique. 2005
- SHAPIRO, M. Asian Culture Brief: India. NTAC-AAPI Culture Brief Series, vol. 2, n. 4, 2003.



- SRIDHARAN, E. Coalition Politics in India: Types, Duration, Theory and Comparison. ISAS Working Paper, n.50, Cingapura, 2008.
- VAID, D. Caste and Class in India An Analysis. Paper for CIQLE Workshop, 2007.
- VELASCO, S. Reformas Econômicas na Índia: Discurso e Processo. Economia Política Internacional: Análise Estratégica, n. 7, 2005.
- VIEIRA, F. & VERÍSSIMO, M. Crescimento Econômico em economias emergentes selecionadas: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) e África do Sul. Economia e Sociedade, vol. 18, n.3, Campinas, 2009.
- China and India: a tale of two vulnerable economies. The Economist.2008
- India as a global power? Deutsche Bank Research. 2005.
- India's Economy at the Midnight Hour: Australia's India Strategy. EAST ASIA ANALYTICAL UNIT, Department of Foreign Affairs and Trade. 1994
- Sistema de Partidos en Índia, disponível em http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/6.pdf .
- Sistema político indiano, disponível no link <a href="http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf">http://www.bibliojuridica.org/libros/2/529/4.pdf</a> .
- Banco Central da Índia. Disponível em: <a href="http://www.rbi.org.in/home.aspx">http://www.rbi.org.in/home.aspx</a>.
- Base de dados do FMI sobre a Índia. Disponível em: <a href="http://www.imf.org/external/country/ind/index.htm">http://www.imf.org/external/country/ind/index.htm</a> .

Artigo recebido dia 24 de janeiro de 2011. Aprovado dia 10 de março de 2011.



### **RESUMO**

O artigo analisa a construção política indiana desde a dominação britânica, durante o colonialismo, e as reformas macroeconômicas ocorridas na Índia, principalmente, a partir de 1990, explicitando as principais modificações na condução político-econômica introduzidas por Indira Gandhi e por seu sucessor, Rajiv Gandhi, ainda na década de 1980. A partir dessa análise, o presente trabalho conclui que a emergência econômica indiana no século XXI é um produto do conjunto de reformas iniciadas nos anos 80 com o objetivo de ampliar a liberalização econômica, a abertura comercial e os investimentos diretos estrangeiros (IDE) no país. Finalmente, demonstrase a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento dessas mundanças a fim de que o país alcance um crescimento sócio-econômico e um desenvolvimento industrial sustentável.

### PALAVRAS-CHAVE

Índia; reformas macroeconômicas; abertura comercial; IDE; crescimento econômico.

### **ABSTRACT**

The article analyzes the Indian political construction under British domination, during the imperialism, and the macroeconomic reforms that have occurred in India, especially since 1990, highlighting the major modifications conducted by Indira Gandhi and her successor, Rajiv Gandhi, in India's economic policies since the 1980's. Based on that analysis, this study concludes that the Indian economic ascension in the 21<sup>st</sup> century is a product of the set of reforms initiated in the 80s, with the objective of increasing economic liberalization, trade liberalization and foreign direct investment (FDI) in the country. Finally, it demonstrates the need for continuity and improvement of these changes so that India achieves a socio-economic growth and a sustainable industrial development.

### **KEYWORDS**

India; macroeconomic reforms; trade liberalization; FDI; economic growth.

### **RESENHA**

**Book Review** 

## DO OTIMISMO LIBERAL À GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO $(1995-2002)^{1}$

Carolina Rigotti Coutinho<sup>2</sup>

132

André Luiz Reis da Silva é mestre em História e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sendo professor adjunto do Curso de Relações Internacionais, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais, todos na UFRGS.

No livro "Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica", fruto de sua tese de doutorado defendida em 2008, o autor faz uma análise da política externa de Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos. Com isso, desde o início deixa claro que sua intenção é estudar, além da política externa em si, o "pacto interno que permitiu a formulação e implantação da política externa de Fernando Henrique Cardoso" (p.22), trabalhando com a ideia de que "a política externa é a dimensão externa da política" (p.33).

Dentro dessa discussão a respeito da formulação teórica para a análise, o autor situa a política externa como resultado de pressões tanto internas como externas, sendo que o Estado não pode ser visto como um agente "neutro" que define a estratégia nacional, e sim como esta sendo o resultado dessas pressões e lutas de interesses

Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº. 5 | Abr.Mai 2011

SILVA, André Luiz Reis da. Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Curitiba: Juruá, 2009. ISBN: 978-85-362-2753-5. Mestranda em Ciência Política pela UFRGS. carolinarcoutinho@gmail.com

diversos. Cabe ressaltar que esta discussão se encontra de maneira resumida no livro, sendo possível acompanhar com maior profundidade na tese do autor.

Ademais, procura identificar mudanças e continuidades em relação à política externa anterior, testando o conceito de matriz em sua análise, utilizado por Ricardo Sennes, identificando uma mudança de matriz nos anos 1990, já com o governo Collor. Para tanto, também traça um panorama da conjuntura internacional nesse período, verificando a atuação brasileira nas diversas frentes.

Para levar a cabo estes objetivos, são utilizados como fontes documentos produzidos pelo Itamaraty, Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional, discursos do Presidente da República, entre outros. É interessante frisar o trabalho minucioso do autor ao utilizar notícias de jornais e revistas para embasar a pesquisa e tornar sólidos os argumentos. De maneira geral, são apresentados fatos bastante detalhados que exemplificam o contexto e tornam mais claro o entendimento do argumento.

Com isso, a análise se divide em cinco capítulos, além da introdução. No primeiro, "os condicionamentos na formulação da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso", é feita a análise do contexto internacional e as mudanças ocorridas no pós-Guerra Fria, ajudando a situar o leitor. Discute-se também a diplomacia presidencial, de grande destaque nesse período, chegando à conclusão de que não houve diminuição do papel do Itamaraty, mas sim um "maior compartilhamento de funções, com a diplomacia profissional atuando em conjunto com outros órgãos do Governo" (p.91). A respeito dos demais atores, frise-se que, apesar dessa centralização da diplomacia presidencial, o debate a respeito da política externa ampliou-se, envolvendo empresários, sindicatos, ONGs entre outros. Um dos exemplos mais notórios desse fato foi o debate a respeito da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A seguir, no segundo capítulo, o autor faz uma discussão a respeito do conceito de "neoliberalismo", discutindo as diferentes interpretações e a aplicação desta definição para o governo de Fernando Henrique. Como conclusão, coloca que neste período o Brasil não aplicou na íntegra o projeto neoliberal, sendo por isso mais interessante conceituá-lo como "neoliberalismo matizado". Porém isso se mantém apenas até 1999, momento em que há uma inflexão na política externa brasileira,

havendo crescentes críticas por parte do Brasil em relação à estrutura do sistema internacional.

Por fim, nos três últimos capítulos, é feita a análise das relações brasileiras em termos hemisféricos, extra hemisféricos e participação brasileira nos fóruns multilaterais, respectivamente. Em relação às relações hemisféricas, pode-se notar a maior atenção dada às relações regionais, sendo um espaço realista da inserção internacional brasileira. Quanto às relações com os Estados Unidos, se observa por parte do Brasil uma busca de liberdade de atuação, além de, em relação à ALCA, procurar "ganhar tempo e realizar barganhas articuladas em outras esferas, como a União Europeia e a OMC" (p.314-315). Dentro desta visão também se percebe as relações com os demais países, podendo ser notada uma maior multilateralização dentro dessa estratégia de autonomia. Porém é importante ressaltar a seletividade das relações, demonstrada pelo conceito de parceria estratégia.

Já quanto ao espaço multilateral, um conceito utilizado para explicar a atuação brasileira no período é a de "autonomia pela participação". "Assim, a trajetória rumo ao desenvolvimento se daria não pelo confronto no sistema internacional, mas pela participação na construção do seu funcionamento, de forma a potencializar a inserção internacional do pais" (p.317).

Com isso, é mostrado que durante o governo Fernando Henrique, a matriz neoliberal entrou em crise, sendo que o "otimismo liberal (toda liberalização é ótima e necessária) passou a ser substituído, pelo Governo, por uma crítica à 'globalização assimétrica' (que estava gerando mais descompasso entre os países)"(p.319).

Por conseguinte, pode-se dizer que é um livro recomendado para todos aqueles interessados no período de uma maneira geral, pois trata não apenas da política externa, com a questão da mudança da matriz desenvolvimentista para a neoliberal e sua crise ao final do governo, mas também dos fatores internos que a influenciam.

Artigo recebido dia 27 de março de 2011. Aprovado dia 15 de abril de 2011.



### NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

#### **Diretrizes para Autores**

- 1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
- 2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
- 3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);
- 4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
- 5. A bibliografía deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
- 6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
- 7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
- 8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
- 9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
- 10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
- 11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : <a href="www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral">www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral</a>.

#### Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

- A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
- 2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
- URLs para as referências foram informadas quando necessário.
- 4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
- 5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site <a href="https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral">www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral</a>.
- 6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

### **Author Guidelines**

- 1. The journal CONJUNTURA AUSTRAL publishes articles and book reviews;
- 2. The journal is divided in three sections: Conjuncture (Conjuntura), Research (Pesquisa) and Review (Leitura);
- 3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);
- 4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;
- 5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;
- 6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
- 7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;
- 8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
- 9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
- 10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.
- 11. All the submissions should be made through the website: <a href="www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral">www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral</a>.

### **Submission Preparation Checklist**

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

- Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
- 2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
- URLs must be informed in the references when necessary.
- 4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
- 5. The text must follow patterns of style and bibliographical requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: <a href="https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral">www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral</a>.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".