

ISSN: 1983-9707

REVISTA
PERSPECTIVA
REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 02 - Nº 03
AGOSTO/SETEMBRO 2009

ENRIQUE VENTURA
MARCELA BRAGA ANSELM
THAÍS BASTIANI LIBRELOTTO
FILIPE BRUM CUNHA, KARINE MONTEIRO LISBOA &
RENAN COSTA ANDRADE
MARIANA ROSSI CAMPOS
FELIPE MACHADO, MÁRIO AUGUSTO BRUDNA SOGARI &
EMILIANO RAMOS
CAROLINA RIGOTTI COUTINHO, FELIPE SCHENATO PIÑEIRO &
LÍDIA BROCHIER
MURILO MENDES THOMAZ
FREDERICO SOUZA DE QUEIROZ ASSIS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Hélio Henkin

CERI – CENTRO ESTUDANTIL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Presidente: Cristieni Silva de Castilhos

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. Paulo G. Fagundes Visentini

CONSELHO EDITORIAL: Prof. André Moreira

Cunha (UFRGS), Prof. André Luiz Reis da Silva

(UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa

(UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof.

Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. Luiz

Dário Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco

Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Prof^a. Miryam

Colacrai (UNR – Argentina), Prof^a Marianne

Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof.

Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal),

Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS).

Membros ad hoc: Enrique Serra Padrós, Fabrício

Schiavo Ávila, Hugo Carlos Arend Neto, Prof^a

Jussara Reis Prá (UFRGS), Prof. Luiz Paulo Ferreira

Nogueról (UnB), Prof. Lucas Kerr de Oliveira

(UFRGS), Luíza Galiazzi Schneider, Prof. Ricardo

Antônio Silva Seitenfus (UFSM), Rodrigo Bertoglio,

Prof. Stefano Florissi (UFRGS), Thomaz Francisco

Silveira de Araujo Santos.

COMISSÃO EXECUTIVA: Anaís Medeiros Passos,

Camila de Macedo Braga, Cláudia Pfeifer Cruz,

Guilherme Ricardo Tissot, Iara Binta Lima Machado, Joana Oliveira de Oliveira, Lucas Cé Sangalli, Pedro dos Santos de Borba.

EQUIPE TÉCNICA: Cláudia Regina Possamai (projeto gráfico), Gregório Deon Carpegiani (ilustração)

EDITORIAÇÃO: Ana Elizabeth Soares de Azevedo

REVISÃO: Julia Flores Mizoguchi

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Mayara Marcanzoni

APOIO: Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD/UFRGS).

Os materiais publicados na revista *Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

Os artigos assinalados refletem o ponto de vista de seus autores e não necessariamente a opinião dos editores desta revista.

Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional

UFRGS – Faculdade de Ciências Econômicas

CERI – Centro Estudantil de Relações

Internacionais

Av. João Pessoa, 52, Campus Centro,

CEP 90040-000, Porto Alegre – RS – Brasil.

Email: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3513

<http://www.ufrgs.br/revistaperspectiva>

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista perspectiva: reflexões sobre a temática internacional /

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências

Econômicas, Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 2, n. 3 (ago./set. 2009). - Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2009

Semestral.

ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4. Integração regional : Mercosul. 5. Segurança internacional : África. 6. Colonização : Sudão. 7. Diplomacia : Brasil. 8. Governo George W. Bush : Política. 9. África do Sul : Política.

CDU 327

Objetivos

Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional tem como principal objetivo a divulgação de trabalhos de graduação dos alunos das áreas relacionadas às Relações Internacionais. É uma divulgação semestral do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que visa à permuta de conhecimento entre alunos e professores do Brasil e do exterior.

Perspective: Thinking About International Themes has as its major objective to publish international relations papers from undergraduate students of international relations and correlated areas such as Law, Economy, Politics, History, Geography, Philosophy, Sociology and others. It is a biannual publication of the International Relations course from the Federal University of Rio Grande do Sul that aims to promote the exchange of knowledge among students from Brazil and foreign countries.

Perspectiva: Reflexiones sobre Temas Internacionales tiene como su objetivo principal publicar artículos y otros materiales de académicos de Relaciones Internacionales y varias áreas correlacionadas, por ejemplo Derecho, Economía, Política, Historia, Geografía, Filosofía, Sociología y otras. Es una publicación semestral de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul que tiene como objetivo también el intercambio del conocimiento entre estudiantes del Brasil y de países extranjeros.

Perspective: Pensées sur les Thèmes Internationaux a comme objectif principal publier des articles et d'autres essais d'académiciens des Relations Internationales ainsi que plusieurs secteurs reliés, par exemple en Droit, Économie, Politique, Histoire, Géographie, Philosophie ou Sociologie. C'est une publication semestrielle du cours de Relations Internationales de l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul qui prétend promouvoir l'échange de la connaissance parmi les étudiants du Brésil et des pays étrangers.



*a Paulo Vizentini,
por seu apoio e estímulo,
dedicamos este número.*



Súmano

EDITORIAL	11
-----------------	----

ARTIGOS

A “Africanização” da Segurança Internacional e Intervenções de Paz no Continente: a Evolução das Arquiteturas Regionais e Continental

Marcela Braga Anselmi 15

Colonização e Nacionalismo no Vale do Nilo: o Domínio Conjunto de Inglaterra e Egito no Sudão

Frederico Souza de Queiroz Assis 33

América do Sul: Um Processo de Integração Dividido

Mário Augusto Brudna Sogari

Felipe Machado

Emiliano Ramos 51

Mercosul: uma Análise Introdutória das Visões Argentina e Uruguia

Carolina Rigotti Coutinho

Felipe Schenato Piñeiro

Lidia Brochier 69

A Abertura do Rio Amazonas: Pragmatismo Brasileiro Frente aos Interesses Norte-Americanos

Filipe Brum Cunha

Karine Monteiro Lisboa

Renan Costa Andrade 87

Diplomacia de Influência, Exemplaridade e Legitimidade: Estudo da Diplomacia do Governo Lula

Enrique Ventura 101

As Mulheres no Irã: Tantos Véus

Mariana Rossi Campos 121

Paukphaw: Entender o Desconhecido para Compreender a Estratégia do Dragão

Thais Bastiani Librelotto 131

As Oscilações do Soft Power Americano: Análise da Era Bush e Perspectivas para o Governo Obama a partir da Teoria da Estabilidade Hegemônica

Murilo Mendes Thomas 151

RESENHAS

Anatomy of a Miracle: The End of Apartheid and the Birth of the New South Africa

Iara Binta Lima Machado 167

ENTREVISTAS

Entrevista com o coordenador do NERINT – NÚCLEO DE ESTRATÉGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS –

Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro 173

Summary

EDITORIAL	11
-----------------	----

ARTICLES

The “Africanization” of the International Security and Peace Intervention in the Continent: an Evolution of the Regional and Continental Architectures

Marcela Braga Anselmi 15

Colonization and Nationalism in the Nile Valley: The Joint Rule of England and Egypt in Sudan

Frederico Souza de Queiroz Assis..... 33

South America: a Divided Integration Process

Mário Augusto Brudna Sogari

Felipe Machado

Emiliano Ramos 51

Mercosur: an Introductory Analysis of Argentinean and Uruguayan Visions

Carolina Rigotti Coutinho

Felipe Schenato Piñeiro

Lídia Brochier 69

The Opening of the Amazon River: Brazilian Pragmatism in Face of North American Interests

Filipe Brum Cunha

Karine Monteiro Lisboa

Renan Costa Andrade 87

Influence Diplomacy, Exemplarity and Legitimacy: Study of Lula’s Administration Diplomacy

Enrique Ventura 101

Women in Iran: So Many Veils

Mariana Rossi Campos..... 121

Paukphaw: Understanding the Unknown to Comprehend the Dragon’s Strategy

Thaís Bastiani Librelotto 131

The Oscillations on United States’ Soft Power: Analysis of the Bush Era and Perspectives for the Obama Administration based on the Hegemonic Stability Theory

Murilo Mendes Thomas..... 151

REVIEWS

Anatomy of a Miracle: The End of Apartheid and the Birth of the New South Africa

Iara Binta Lima Machado 167

INTERVIEWS

Interview with the coordinator of NERINT – STRATEGIC AND INTERNATIONAL RELATIONS CENTER –

Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro 173

Editorial

A *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* publica seu terceiro número (2009/II), com novos projetos para incrementar a qualidade e a abrangência da publicação, sem, para tal, abrir mão do projeto editorial lançado em seu primeiro número. Desde sua criação, *Perspectiva* se afirma como um espaço de fomento à produção intelectual de graduandos, um fórum interdisciplinar de debate e um veículo para a consolidação do campo de Relações Internacionais no país. Além disso, estimula a produção de conhecimento com excelência e capacidade crítica, combinando rigor metodológico e honestidade intelectual com um engajamento consciente nos problemas reais da sociedade em que vivemos. Nesse caminho, viemos contando com o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da Faculdade de Ciências Econômicas e de seus docentes.

A colaboração de discentes e docentes mostrou-se imprescindível para que a revista pudesse dar seguimento a seus trabalhos, com a inclusão de resenhas e entrevistas em seu conteúdo. Tudo isso foi feito com o intuito de diversificar a publicação e também permitir que os discentes das mais diversas universidades nacionais e estrangeiras pudessem contribuir para o periódico. Ademais, *Perspectiva* expandiu significativamente o número de instituições participantes, e não escondemos nossa satisfação com o crescente número de discentes dessas diversas instituições que se interessam pelo projeto. Isso contribui muito para que a qualidade do material publicado permaneça sempre em ascensão, além de valorizar o esforço empreendido até o momento.

No entanto, os desafios ainda permanecem, dentre eles destacamos a confecção de um sítio virtual (www.ufrgs.br/revistaperspectiva), que, assim que estiver no ar, proporcionará uma maior visibilidade e acessibilidade ao periódico. À medida que os estudantes de graduação estiverem em contato regular com a produção de seus colegas de outras universidades, poder-se-ão estabelecer maiores trocas de informação e maior cooperação institucional, contribuindo para um acúmulo de conhecimento dentre esses jovens pesquisadores/estudantes. Não obstante, é muito satisfatória a repercussão obtida até o momento para um projeto novo

como a *Perspectiva*, que, por dedicar-se à publicação de trabalhos de alunos da graduação, lança-se por um campo geralmente menosprezado por sua indefinida posição entre o ensino e a pesquisa.

Perspectiva diferencia-se por adotar uma abordagem que destaca intensamente a pesquisa na Cooperação Sul-Sul, foco de extenso trabalho nas mais variadas universidades e centros de pesquisa, sem, com isso, negligenciar objetos de estudo mais ortodoxos das relações internacionais, mas igualmente atuais e relevantes para o mundo em que vivemos. O estudo empreendido por esses estudantes no intuito de compreender regiões tradicionalmente subexploradas pela disciplina (como África Sub-Saariana, Oriente Médio e Sudeste Asiático) indica um caminho promissor para uma perspectiva mais global das potencialidades de inserção internacional do Brasil. Campo em notável expansão na academia brasileira, a pesquisa sobre a Cooperação Sul-Sul encontra na *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional* mais um espaço de fomento e propagação.

Neste número (2009/II), questões relevantes sobre o continente africano são exploradas em dois artigos, o primeiro refletindo sobre o processo de construção da União Africana em confluência com seus antecedentes históricos. O segundo, por sua vez, analisa o Sudão a partir das divisões coloniais impostas pelo colonialismo anglo-egípcio na região.

A região latino-americana também está amplamente representada através de artigos que estudam a América do Sul, o Mercosul e o Brasil, respectivamente. Apesar de ser possível encontrar uma relação entre os assuntos desenvolvidos, cada um deles trabalha com um foco distinto. No caso da América do Sul (*América do Sul: um processo de integração dividido*), a abordagem está focada nos elementos históricos e políticos que levaram à formação de dois blocos de integração diferentes, a Comunidade Andina das Nações e o Mercosul. Sobre o último, o artigo seguinte analisa a posição de autores uruguaios e argentinos sobre questões relevantes no processo de integração do bloco. A questão do Amazonas no século XIX é a temática do artigo seguinte, que analisa a tentativa de expansão norte-americana na região e a defesa do território por parte do Brasil. Por fim, a política externa brasileira é objeto de estudo no artigo posterior (*Diplomacia de influência, exemplaridade e legitimidade: estudo da diplomacia do governo Lula*), através da formulação de um modelo para explicá-la.

As mulheres e a força do movimento feminista no Irã são o eixo do próximo artigo, que aborda a formação desse processo político e seu tensionamento com o regime teocrático do país. Finalmente, o desconhecido Myanmar (antiga União da Birmânia) e sua relação com a República Popular da China são o objeto de análise do artigo assinado por Taís Librelotto.

Os Estados Unidos encerram a seção de artigos deste número, com uma reflexão oportuna sobre o *Soft Power* norte-americano nas administrações George

W. Bush e Barack Obama, com ênfase na expectativa de reconstrução da capacidade de hegemonia do país após o retorno dos democratas à Casa Branca.

A *Revista Perspectiva* apresenta em seu terceiro número a primeira resenha da publicação, que versa sobre o fim do *Apartheid* na África do Sul. A desconstrução do regime e as negociações que levaram a esse desfecho são o tema do livro *Anatomy of a miracle: the end of Apartheid and the birth of the new South Africa*, escrito pela jornalista Patti Waldmeir.

Por fim, a entrevista com o Professor Dario Teixeira Ribeiro, coordenador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), é parte desse processo de diversificação de conhecimentos dentro da revista. Em uma abordagem panorâmica, o enfoque é o continente africano, seus principais atores e os recentes desenvolvimentos (políticos, econômicos e institucionais) da região.

Assim, *Perspectiva* busca continuar sendo esse espaço de intenso desenvolvimento de pesquisa e de incentivo à produção de novos trabalhos pela comunidade acadêmica. Fica, enfim, um convite ao nosso leitor para que reflita e participe dos debates relativos à temática internacional.

Conselho Executivo.



A “africanização” da segurança internacional e intervenções de paz no continente: a evolução das arquiteturas regionais e continental

*Marcela Braga Anselmi**

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o desenvolvimento conceitual e institucional da União Africana (UA) e de sua atuação dentro da estrutura de segurança do continente em consonância com as organizações sub-regionais existentes. Nesse sentido, buscou-se analisar a evolução conceitual do Pan-africanismo tanto na antiga Organização da Unidade Africana (OAU) como na atual UA. Os desafios impostos pelos conflitos internos e as consequências que os mesmos acometem para toda a região tornaram imperativa a elaboração de um novo conceito de segurança para o continente. A transformação da OAU para UA assinala não somente uma alteração nominal, mas fundamentalmente uma mudança de paradigmas das lideranças africanas sobre o que se constitui segurança e como essa pode ser assegurada.

PALAVRAS-CHAVE: União Africana, Segurança Africana, Organizações Regionais, Pan-Africanismo, Segurança Humana.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: celapel@gmail.com
O presente artigo é resultado do projeto de iniciação científica do CnPq, sob orientação do Prof. Wolfgang Döpke do Departamento de História da Universidade de Brasília.

Introdução

O processo de independência dos países africanos nas décadas de 1950 e 60 não significou o desenvolvimento de capacidades próprias para responder aos desafios impostos pela nova realidade que surgia. Tampouco, o desencilhamento em relação às antigas colônias significou aos países africanos o progresso econômico ou político esperado. Dentro da dinâmica da Guerra Fria, procuraram-se formas de assegurar a independência recém adquirida bem como consolidar a soberania estatal. Nesse sentido, os líderes africanos concordaram em criar uma organização no âmbito continental por meio da qual se estabeleceria a unidade entre os países. O que se buscava, portanto, era a garantia de que não haveria ingerências externas nos assuntos internos das novas nações.

A transformação da Organização da Unidade Africana (OAU) para a União Africana (UA), em 2002, assinala não somente uma alteração nominal, mas fundamentalmente uma mudança de paradigmas na concepção das lideranças políticas africanas. Mais do que isso, é resultado de uma divergência dentre os líderes africanos sobre qual o significado de segurança no continente e como essa poderia ser assegurada. Há um entendimento bastante difundido entre as elites políticas e intelectuais africanas de que os problemas da região devem ser respondidos da forma mais ampla possível, abrangendo aspectos de segurança, desenvolvimento econômico, assim como promoção e consolidação dos princípios democráticos.

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar, por meio da avaliação crítica de fontes primárias e textos acadêmicos secundários, tanto o desenvolvimento conceitual e institucional da UA, como o de sua atuação dentro da arquitetura de segurança projetada para o continente africano em conjunto com as organizações sub-regionais existentes. Existe uma vasta literatura no meio acadêmico acerca da ascensão dos atores e instituições africanas no que tange a resolução dos problemas e questões concernentes à África. Ainda há, no entanto, um grande ceticismo por parte dos especialistas sobre a efetividade de tais iniciativas, devido tanto à falta de capacidade técnica e de recursos para financiá-las quanto à inexistência de vontade política por parte dos governantes africanos em colocá-las em prática. O que se observa é uma discrepância muito grande entre os tratados e acordos assinados pelos países e a sua transposição na realidade da UA.

A questão fundamental que se coloca, portanto, é sobre qual o papel da UA e de outras organizações sub-regionais no que se refere à resolução de conflitos na África. Dentro de uma situação de recursos e capacidades limitados, como lidar com os conflitos e promover a paz nos países africanos? Quais foram as mudanças paradigmáticas que acompanharam a sua evolução institucional e que resultaram nesse arcabouço institucional amplo da UA?

Por conseguinte, esse estudo tem por objetivo analisar o surgimento de atores africanos no processo de manutenção da paz e resolução de conflitos. Pretende ainda definir a relevância e a efetividade da ação da UA na restauração da estabilidade no continente africano. Nesse sentido, segue uma análise da evolução conceitual dos ideais do Pan-africanismo, presentes na antiga OAU, os quais sofreram alterações resultando na atual UA. Se antes se procurava a segurança no continente por meio da institucionalização e legitimação do Estado na África, bem como da valorização dos princípios de soberania e integridade territorial, há hoje a percepção da necessidade de se proteger primariamente a pessoa humana. A UA possui, portanto, uma percepção muito mais ampla do significado de segurança, o qual deve necessariamente englobar o conceito de segurança humana no sentido de promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida das populações.

Por fim, a compreensão ampla do funcionamento e da constituição da UA, como instituição continental responsável por responder aos conflitos e às fontes de desestabilização do continente, bem como promover o seu desenvolvimento econômico, deve considerar o papel das organizações sub-regionais nesse processo. A arquitetura projetada para a África considera a UA como a detentora da responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança do continente enquanto essas organizações devem funcionar como *building-blocks* trabalhando em harmonia e cooperação com as estruturas continentais.

Evolução Conceitual da OAU/UA

A concepção de uma instituição continental com o objetivo de promover a cooperação e a união entre os países africanos não é fato inédito. Diversos projetos com essa finalidade já foram idealizados por vários líderes africanos. Embora diferentes em seus parâmetros, objetivos e configuração, todos trazem em si o ensejo de tornar a África um continente unido e coeso capaz de superar seus problemas e de se inserir no contexto global. O chamado movimento Pan-africano visa à construção de uma África social e economicamente mais igualitária e livre de qualquer exploração econômica ou de discriminação racial. Como apontado pelo autor Murithi (2007), o movimento Pan-africanista não possui uma única definição, pois se apresenta sob diversas formas dependendo do período histórico e da localização geográfica considerada. Contudo, um fator comum a essas interpretações é o reconhecimento da existência de objetivos comuns e da necessidade de cooperação entre os povos africanos.

No período imediatamente após a independência das antigas colônias, durante as décadas de 1950 e 1960, o Pan-africanismo passou a ser interpretado como a necessidade de os países africanos protegerem suas independências recém adquiridas das antigas potências colonizadoras e ainda a proteção de suas fronteiras.

Nesse sentido, a concretização de qualquer esforço de unidade ou cooperação entre os países somente seria possível com o comprometimento do respeito ao direito inalienável da soberania estatal e à integridade territorial dos outros Estados. A maneira pela qual esses objetivos seriam concretizados recebeu várias sugestões de diversas lideranças africanas, as quais se aglutinaram em dois principais grupos.

De um lado, o Grupo Casablanca, cujo principal expoente era o presidente de Gana, Kwame Nkrumah, buscava o estabelecimento de um “Estados Unidos da África”, ideia depois ressuscitada pelo presidente líbio Muammar Al-Gadafi, por meio da qual se concretizaria a união política e militar do continente, em que as atividades econômicas, culturais e militares seriam coordenadas por um unidade central. Ele acreditava que a construção de uma África unida política e militarmente, tornaria o continente mais forte para responder às ameaças externas, consideradas a principal fonte de risco às independências recém adquiridas. Embora o seu projeto tenha recebido apoio de um número considerável de países,¹ as ideias de Nkrumah soaram radicais para certos líderes, os quais defendiam uma posição mais conservadora.² O chamado Grupo Monrovia preferia uma unidade não no sentido de integração política, e sim de diretrizes e ações. Mantinha-se, assim, o paradigma do respeito inviolável da soberania estatal como princípio fundamental.

A criação da OAU, em 1963, em Addis Abeba, Etiópia, correspondeu a essas expectativas, ou seja, de garantir a segurança do continente no sentido *Westphaliano*, não permitindo a intervenção de nenhum de seus membros em questões internas de outros Estados. Por conseguinte, nesse momento o ideal do Pan-Africanismo representou muito mais a concretização da unidade do continente do que a busca de uma integração ou união dentre os novos Estados. Em outras palavras, o Africanismo na OAU expressava a legitimação e a institucionalização da noção de *statehood* no continente, de forma que a proteção do Estado e dos regimes políticos se tornou a referência do projeto. Assim, fica claro na Carta da OAU o respeito inviolável tanto ao princípio da soberania jurisdicional como também ao da não-interferência, a fim de manter a integridade territorial. Nesse sentido, muitas limitações foram impostas no intuito de prevenir a OAU de se tornar uma entidade supranacional.

Tendo em vista os objetivos supracitados, pode-se dizer que a organização foi bem sucedida na realização das funções para as quais foi criada, especialmente no tocante ao artigo 2(d) da Carta, no qual consta como propósito *erradicar todas as formas de colonialismo da África*. No entanto, nos seus primeiros trinta anos, a OAU não exerceu papel significativo no que tange a resolução de conflitos internos,

¹ O Grupo Casablanca era constituído pelo Egito, Argélia, Marrocos, Líbia, Guinéa e Mali.

² Camarões, Madagascar, Costa do Marfim, Mauritânia, República Central Africana, Senegal, Chade, Niger, Congo (Brazzaville).

os quais passaram a ser uma constante no continente,³ devido tanto à própria limitação imposta na Carta constitutiva como pela postura *self-seeking* dos seus governantes, demonstrando a fraqueza da sua estrutura institucional e funcional. Ademais, questões cada vez mais presentes e preocupantes na política do continente, como corrupção, violação dos direitos humanos e subdesenvolvimento não eram atendidos pela organização. O seu principal órgão – a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo – somente poderia deliberar sobre uma intervenção se convidado pelas partes, e ainda assim fazia-se necessário consenso entre os membros para qualquer autorização de operações militares.

Desse modo, até a década de 1980, a OAU restringiu-se à administração de disputas de fronteiras, porquanto a falta de entusiasmo de seus membros não permitiu uma maior atuação na resolução de conflitos. Ademais, também falhou ao manter-se inativa no tocante às ações de governos ditatoriais acusados de graves violações dos direitos humanos. Por esse motivo, a OAU recebeu várias críticas da comunidade internacional pela sua cultura de indiferença e passou a ser vista como uma organização cuja finalidade constituía na preservação de regimes e da manutenção de políticos no poder.

O fim da Guerra Fria e a nova conjuntura internacional que se iniciou na década de 1990 impuseram novos desafios para a OAU em razão da percepção de que era imperativo assumir uma nova postura frente a seus problemas internos, de forma a inserir-se na nova ordem mundial. Mais do que isso: a institucionalização da noção de *Estado* indicou a necessidade de dar um novo foco e significado ao projeto do Pan-africanismo. Era preciso responder aos novos desafios enfrentados pelos países, especialmente no que se refere à ameaça à segurança regional causada tanto pela proliferação de conflitos internos com graves consequências sobre a população civil como pelos problemas ocasionados pelo subdesenvolvimento. Pela primeira vez, a África buscava de forma consistente sair desse círculo de violência e dependência externa para conquistar sua autonomia.

Uma das mais importantes iniciativas no sentido de promover o desenvolvimento econômico e a estabilidade no continente ocorreu a partir de debates entre a sociedade civil, lideranças africanas e atores externos. De maneira especial, o Movimento Kampala trouxe ao centro das discussões o conceito de segurança humana e sua integração às normas e diretrizes da OAU. Resultado de encontros entre grupos da sociedade civil, ocorridos no início dos anos 1990 em Kampala, Uganda, o Movimento teve como objetivo principal o desenvolvimento de um novo significado para o regime de segurança e soberania implantado no continente. Segurança, por conseguinte, não poderia mais ser concebida como justificativa de manter a ordem estatal, mas deveria ser considerada como um

³ Uma das causas dos conflitos na África durante os anos 1960-1990 constituía-se nas guerras civis causadas por conflitos ideológicos e tribais, muitos devido a implicações ideológicas.

fenômeno multidimensional, o qual incluiria não somente considerações militares, mas também aspectos econômicos, políticos e sociais. O que os integrantes do Movimento defendiam era o desenvolvimento de uma nova estratégia para lidar com os desafios enfrentados pelo continente, na qual o desenvolvimento econômico estaria intrinsecamente ligado à paz e à estabilidade dos países africanos.

O Documento Kampala, resultado dos vários encontros do Movimento,⁴ que reúne as propostas e os princípios que devem orientar os governantes africanos, dentre as quais a proposta da Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (CSSDCA, em inglês), conhecida como o “processo africano de Helsinque”, foi enviado em julho de 1991 à Assembleia da OAU para ser deliberado e incorporado oficialmente à sua estrutura. O Documento contava com o apoio de uma nova geração de líderes africanos – notadamente Nelson Mandela e Salim Ahmed Salim – os quais buscavam conceber um novo significado para a OAU e, para tal, identificaram três desafios principais: ameaças à segurança interna, o subdesenvolvimento e o impacto das forças políticas e econômicas internacionais.

Entretanto, devido à falta de apoio político por grande parte dos países, sobretudo do Coronel Muammar Gaddafi da Líbia, do presidente do Sudão El-Bashir e de Daniel arap Moi do Quênia, o Documento não foi adotado pela OAU. Os membros da organização ainda não estavam preparados para uma mudança tão significativa de paradigmas, o qual implicaria a relativização da soberania nacional na medida em que permitiria uma maior atuação da OAU nas questões internas dos países. Embora tenha sido primeiramente rejeitado pelos membros da OAU, a Declaração da CSSDCA não foi esquecida por algumas lideranças africanas tampouco pela sociedade civil. As eleições de 1999 de Thabo Mbeki, na África do Sul, e de Olusegun Obasanjo, na Nigéria, deram um novo impulso ao processo de Africanização, uma vez que eles mostrar-se-iam aptos a reformar a OAU, ainda que tivessem por finalidade atingir seus próprios objetivos políticos externos.

Com efeito, os aspectos conceituais contidos na Declaração da CSSDCA supõem uma mudança de paradigmas na África. Como já mencionado, segurança, estabilidade e desenvolvimento são aspectos interligados não só entre si, no sentido da necessidade da existência concomitante dos três para sua plena realização, mas também estão invariavelmente conectados entre os Estados, ou seja, a presença ou ausência num Estado afeta diretamente a sua consecução nos demais países africanos. A novidade da Declaração encontra-se, portanto, no reconhecimento

⁴ As reuniões que deram origem ao Movimento iniciaram em Paris na década de 1990 entre o Africa Leadership Forum (ALF) e a Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Nessas ocasiões, reconheceu-se a necessidade da África lidar de forma interrelacionada com problemas de segurança, estabilidade, desenvolvimento e cooperação. A partir de então, os líderes africanos se encontraram em Addis Abeba, Etiópia e, finalmente, o fórum de Kampala em maio de 1991.

de que a democracia, a governança e o respeito aos direitos humanos e às instituições estatais são pré-requisitos para os três aspectos buscados – segurança, estabilidade e desenvolvimento. Isso significa que a paz é condição essencial para o pleno desenvolvimento das capacidades humanas e que essa somente pode ser alcançada a partir de instituições justas, democráticas e transparentes e, ainda, do respeito inviolável à pessoa humana.

Os interesses dos atores envolvidos

Como apontado pelo autor Thomas Tiekou (2004), a decisão de ampliar o escopo institucional da OAU foi fortemente influenciada por um grupo de líderes africanos: Mbeki e Obasanjo, de um lado, e Gadaffi, de outro. Aqueles defendiam um conjunto de ideias baseadas na Declaração da CSSDCA – as quais seriam a base para a constituição da UA – enquanto este tinha como proposta a criação de uma instituição supranacional com exército e governo continental central.

O principal objetivo de Mbeki consistia em melhorar a imagem da África do Sul perante a comunidade internacional, a fim de atrair investimentos estrangeiros para o país e, para tal, fazia-se necessário mudar também a imagem do continente. Nesse sentido, o presidente sul-africano fez da promoção dos direitos humanos e da democracia liberal os princípios norteadores de sua política externa. A fim de atingi-los, fazia-se necessário, em seu entendimento, primeiramente pôr em ordem a construção da identidade africana para, a partir de então, reestruturar os Estados africanos, os quais teriam de desempenhar um papel efetivo na ordem global. Mbeki designou essa nova estrutura conceitual de sua abordagem como “*African Renaissance*”, a qual englobava uma visão holística que buscava promover a paz, a prosperidade, a democracia, o desenvolvimento sustentável, a liderança progressiva e a boa governança em todo o continente africano.

Com o apoio de Obasanjo, Mbeki planejava influenciar a Assembleia da OAU a tomar decisões a favor da promoção de instituições fortes e democráticas. Não obstante, a adesão de Obasanjo às ideias de Mbeki baseava-se na expectativa de que seria mais fácil impor a sua própria agenda para a reforma da OAU. Obasanjo elaborou um conjunto de reformas por meio das quais buscava fornecer as diretrizes para a conduta tanto dos governos africanos como no papel central que deveria ser assumido pela OAU nas decisões para o desenvolvimento do continente. Os elementos essenciais das ideias do presidente nigeriano estavam contidos na Declaração da CSSDCA, as quais estão claramente refletidas na estrutura da UA, especialmente na abordagem conferida à segurança pelo Conselho de Paz e Segurança da UA.

O projeto relativamente convergente de Obasanjo e Mbeki tinha como contraponto, contudo, o plano do Coronel Gaddafi da Líbia de utilizar a OAU

como instrumento para promovê-lo no plano continental após anos de isolamento de seu país. O presidente líbio tinha uma posição forte no referente ao item segurança coletiva e conflitos na África. Gaddafi renova a ideia apresentada por Kwame Nkrumah de criar os “Estados Unidos da África”, em que se considerariam três elementos – uma presidência centralizada de cinco anos; uma força militar única e comum e uma moeda também comum. O item em que o presidente líbio mais manifestou divergência foi segurança coletiva, pois insistia na criação de um exército único para a África, com amplos poderes de intervenção nos Estados membros. Apesar de três interesses distintos, consolidaram-se dois projetos para a OAU: o de Mbeki e Obasanjo de um lado, e o de Gadafi de outro.

Durante a Convenção de Lomé de 2000, ocasião da assinatura do Ato Constitutivo (AC) da UA, os governantes africanos concordaram com o uso da CSSDCA como norma e princípio guias da nova instituição, introduzindo a questão de segurança por meio do desenvolvimento humano sustentável. Com efeito, priorizou-se a pessoa humana baseada não na superioridade da segurança estatal e territorial, mas na relação simétrica entre Estado e população, condicionando a segurança ao bem-estar econômico, político e social dos cidadãos. Reconheceu-se, nesse sentido, um direito inerente dos povos à dignidade que caso não fosse provida pelo próprio Estado deveria ser garantida pela comunidade africana.

Da OAU à UA — do princípio de não intervenção à cultura de não indiferença

A criação da UA, além de ser resultado da intensificação dos desafios e tendências que atingem o continente, configura-se também como uma nova interpretação da realidade social, muito mais abrangente do que a de sua predecessora. A agenda institucional comum baseia-se na unidade de propósito, o qual visa a atingir o desenvolvimento e a estabilidade do continente por meio de uma abordagem continental de segurança e integração econômica. Formalizada em 2002 por quase a totalidade dos Estados africanos, a UA denota uma mudança no foco do projeto Pan-africano, tendo em vista que a decisão de criá-la proveu uma oportunidade ao continente de assimilar as doutrinas de segurança humana com as ideias Pan-africanas. Nesse sentido, o AC busca desenvolver mecanismos de segurança continental capazes de prevenir e resolver conflitos como forma de atingir os demais objetivos da UA.

O projeto para lidar com conflitos se fundamenta em três pilares básicos: paz e segurança; democracia e governança; desenvolvimento econômico. Ainda que a UA reconheça o princípio da soberania estatal e da não-interferência, a instituição busca apropriá-los ao direito e à responsabilidade de intervir nas questões dos Estados membros em casos específicos de violações dos direitos humanos e que ofereçam riscos à região. Em se tratando de um continente em que as instituições

nacionais são frágeis, que em sua maioria não tem os princípios democráticos fortemente arraigados e que carecem de boa governança, o reconhecimento de que a soberania não pode ser exercida de forma ilimitada é um grande avanço.

O principal ponto de contraste entre a OAU e a UA consiste no conteúdo do artigo 4(h) do AC, o qual confere à UA a responsabilidade, e não somente o dever, de interferir nas questões internas de seus membros, a fim de prevenir crimes de guerra, genocídio bem como crimes contra a humanidade. Desse modo, o continente passou de uma cultura de não-intervenção para não-indiferença de forma que a soberania não é mais uma prerrogativa ilimitada, mas denota a responsabilidade do Estado de proteger seus cidadãos. Caso falhe em exercer essa função, a UA, como instituição continental reconhecida e legitimada pelos seus membros, deve intervir, por meio da força militar se necessário, a fim de proteger populações vulneráveis.

Comunidade de segurança na África e o papel das organizações sub-regionais

O Protocolo sobre o estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança (CPS) em seu artigo segundo declara que o CPS deve se constituir em *um arranjo de segurança coletiva e de sistema de alerta preventivo*. O autor Karl Deutsch (1969[1985]). define comunidades de segurança como um grupo de pessoas que se tornaram integradas e que possuem um senso de instituições e práticas comuns fortes o suficiente para garantir expectativas de mudanças pacíficas dentre sua população. Comunidade de segurança requer, portanto, um sentimento de pertença, mútuo reconhecimento, consideração e responsabilidade recíproca no processo decisório. Por conseguinte, o projeto de tornar a África uma comunidade de segurança por meio da UA levanta a questão se existem no continente os elementos necessários para se estabelecer um arranjo de segurança coletiva. Em outras palavras, pode-se afirmar a existência dentre os países africanos de práticas e valores comuns, condição indispensável para a consolidação de um ambiente de segurança coletiva?

Constata-se que o conceito teórico utilizado por Deutsch é muito mais aplicável às comunidades de segurança encontradas na Europa Ocidental, Estados Unidos e Canadá, por meio da OTAN, do que na África. Isso porque no continente africano a instabilidade regional, os problemas estruturais e a própria marginalização do continente no cenário internacional dificultam a existência de um senso de comunidade entre os povos africanos. Além disso, a intensa desconfiança e a luta por poder entre os Estados africanos, os quais buscam a hegemonia regional por meio da desestabilização de seus vizinhos, constituem-se também em forte empecilho. É difícil não encontrar conflito em um país que não esteja de alguma maneira conectado às ações de outros Estados, seja devido ao fluxo de refugiados, ao tráfico de armas ou aos movimentos rebeldes.

Comunidades de segurança são especificamente desafiadoras para os pressupostos realistas. O Realismo assume que o sistema anárquico internacional faz com que os Estados assumam um comportamento egoísta e busquem a sua sobrevivência por meio da defesa incondicional de seu interesse nacional. Internacionalmente, contudo, há um conjunto de valores e práticas comuns que limitam o comportamento *self-seeking* dos Estados, fazendo com que a comunidade internacional se aproxime de uma sociedade em que a interdependência complexa os conduza à cooperação. Entretanto, no âmbito africano, há inúmeros desafios a serem superados antes que surja um senso de comunidade no continente, principalmente se considerarmos o alto índice de violência interna e que atravessa as fronteiras nacionais dos Estados, a falta de governança, instituições ainda frágeis, regimes políticos autoritários, desrespeito aos princípios democráticos, além de conflitos que envolvem disputas territoriais, de poder e de recursos, e as consequências que estes impõem à perpetuação de condições de subdesenvolvimento, situação precária de saúde, baixo nível educacional, baixa participação e consciência popular no processo político, e ainda grande fluxo de deslocados internos e refugiados.

Se no âmbito continental talvez faltem os elementos comuns à constituição de uma comunidade de segurança, o nível regional permite uma maior ligação entre os países de maneira a levá-los a uma maior cooperação. Dessa maneira, as organizações sub-regionais, as RECs como são chamadas,⁵ desempenham papel fundamental na formulação de uma arquitetura continental para a África, por meio da qual se consolide o relacionamento entre a UA e as organizações, harmonizando e coordenando os mecanismos continentais e regionais. Na estrutura envisioned pela UA, as RECs funcionariam como *building blocks*, formando no final cinco blocos regionais, cada qual representada por uma organização específica, com o objeto tanto de resolução de conflitos quanto de promoção do desenvolvimento econômico e social.

A proximidade geográfica, bem como fatores políticos, culturais e históricos comuns constituem-se em variáveis de ligação entre os países de uma mesma sub-região. Por conseguinte, a relativa semelhança entre os países permitiria uma resposta mais eficiente das RECs às situações de conflito, por estas terem um conhecimento maior das causas fundamentais e das dinâmicas da instabilidade regional, bem como dos principais atores envolvidos.

Um problema em relação às RECs refere-se à falta de legitimidade dessas organizações em atuarem, na medida em que a proximidade com o conflito pode fazer com que o interesse de certos países prevaleça. As RECs foram instituídas em resposta à ineficiência da OAU em lidar com a falta de segurança e a instabilidade no continente, bem como a partir da constatação por parte de alguns países de

⁵ *Regional Economic Communities*, da sigla em inglês.

que o desenvolvimento econômico está intrinsecamente ligado a um ambiente seguro e a instituições estáveis. Não obstante, na prática essas organizações tornaram-se uma forma de líderes exercerem hegemonia regional, ocasionando disputas por poder e prestígio.

Desse modo, ainda que haja a vantagem do conhecimento das especificidades da situação e dos motivos do conflito, a neutralidade e a imparcialidade de sua ação podem ser comprometidas. A isso se soma a dependência da vontade política de certas lideranças políticas, as quais têm em sua região o encargo de destinar um maior número de tropas e maior volume de recursos devido à sua preponderância. Exemplos são a África do Sul na SADC e a Nigéria na ECOWAS. Por fim, outro ponto importante a ser destacado refere-se às diferentes abordagens conferidas por essas organizações aos princípios estipulados pela UA. Enquanto a SADC enfatiza preponderantemente aspectos da segurança humana, a ECOWAS possui uma tradição mais intervencionista com certa experiência no envio de missões militares aos países da região em conflito.

Evolução Institucional — os conceitos refletidos na estrutura da UA

Como anteriormente mencionado, a UA em relação a sua predecessora, a OAU, difere não somente na sua estrutura institucional, mas também e principalmente na abordagem que confere à segurança e à estabilidade do continente. A mudança fundamental de paradigmas está fortemente refletida nas instituições da UA na medida em que a sua composição e a abrangência de suas ações são muito mais amplas e completas, assemelhando-se, de um lado, ao sistema das Nações Unidas e, de outro, ao arcabouço institucional da União Europeia. Possivelmente isso se deve ao próprio papel que a UA busca desempenhar na resolução dos assuntos internos do continente já que a UA tenta equilibrar essas características, ou seja, respeito à soberania caracterizada pela igualdade entre os Estados, porém com delegação de certas prerrogativas estatais a uma entidade supranacional.

Com efeito, a evolução das instituições da OAU/UA acompanhou o processo da própria mudança conceitual dos ideais pan-africanos e das propostas contidas na CSSDCA. Em sua criação, a OAU, por se tratar de um órgão muito mais deliberativo do que decisório, possuía uma estrutura simples, na qual aspectos de segurança e resolução de conflitos internos não estavam contemplados. Em seus primeiros trinta anos, nenhum mecanismo institucional para a resolução de conflitos foi elaborado, ainda que contasse com uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem como um de seus principais órgãos. No entanto, a Comissão não foi operacionalizada de forma que nesse período o que se presencia na OAU são arranjos *ad hoc* ativados em determinadas situações. Apesar de as situações de conflito interno terem sido uma constante no continente, e já estarem

presentes imediatamente após a consolidação das independências, a rigidez estrutural da OAU não permitia a elaboração de um mecanismo permanente.

O único caso em que a OUA empregou uma força multinacional de larga escala foi no Chade em 1981 – *Neutral Force in Chad* – a qual foi um fracasso segundo alguns autores (BERMAN e SAMS, 2003). Posteriormente a uma tentativa de conciliação diplomática ocorrida em 1977 para a guerra civil, em curso no país desde os anos 1960, a OAU decidiu enviar em 1981 uma força militar após invasão de tropas da Líbia na capital do Chade. O atentado, considerado uma grave violação aos princípios da soberania e integridade territorial, provocou preocupação não só dos países africanos como também do ocidente, especialmente da França, os quais decidiram apoiar uma operação da OAU no Chade. Sem essa pressão internacional, provavelmente a OAU não teria agido devido às suas próprias limitações operacionais. A intervenção, no entanto, foi um fracasso não só por questões financeiras, mas principalmente pelas dificuldades logísticas que atrasaram o envio de tropas e pelo mandato inapropriado concedido à missão. A falta de clareza quanto ao escopo da missão e qual o tipo de operação, se *peacekeeping* ou *peace enforcement* são apontados como os principais fatores da falha da Força Neutra em estabilizar a situação no Chade.

Somente na década de 1990, a partir do reconhecimento advindo da Declaração de Kampala e da CSSDCA acerca da necessidade de se tomar medidas concretas para lidar com os conflitos que desestabilizavam a região, é que passou a se exigir dos membros da OAU o desenvolvimento de uma estrutura institucional que contemplasse a prevenção, a administração e a resolução de conflitos. Assim, o debate teórico surgido nesse instante abriu espaço para Salim propor à Assembleia da OAU uma estrutura para criar um mecanismo que lidasse com essas questões. O *Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*, formalmente adotado na Cúpula da OAU, em junho de 1993, tinha por função justamente antecipar e prevenir circunstâncias de potencial conflito e, ainda, adotar medidas de *peacekeeping* e *peacebuilding*.

Embora significasse um grande avanço do ponto de vista teórico, o Mecanismo não contava com forte apoio dos países africanos, pois muitos se posicionavam contra a ingerência em assuntos internos dos membros. Os princípios de soberania e de não-interferência ainda estavam fortemente arraigados na concepção de segurança dos países. Por conseguinte, a visão prevalecente era a de que conflitos intra-estatais eram de competência exclusiva dos respectivos Estados, uma vez que não estava no âmbito de atuação da OAU intervir nos assuntos internos dos países. Por essa razão, o Mecanismo restringiu-se à prevenção em detrimento das duas últimas funções, gerência e resolução de conflitos, funcionando muito mais como um fórum de discussão, em que os conflitos eram discutidos e possíveis soluções deliberadas. Nos poucos casos em que atuou, o Mecanismo continuou a fazê-lo por meio de arranjos *ad hoc*, faltando-lhe uma

maior institucionalização importante para a operacionalização de forças de intervenção militar. Entretanto, essas experiências foram importantes para o desenvolvimento técnico, para a padronização de procedimentos operacionais bem como para o estabelecimento de regras de comprometimento, os quais serviram como base para a estrutura da UA.

A fim de conferir os requisitos para o desenvolvimento de um arranjo de segurança próprio e eficiente, a Assembleia da UA decidiu em julho de 2002 institucionalizar o Mecanismo transformando-o no CPS, ao qual foram incorporadas funções muito mais amplas. O CPS instituído por meio do Protocolo entrou em funcionamento em 2003 após a ratificação dos 27 países exigidos para sua aprovação.⁶

A expectativa dos tomadores de decisão constitui-se em transformar os mecanismos de resolução de conflitos *ad hoc* em formas sistemáticas e institucionalizadas. Por um lado, os princípios da nova instituição foram adaptados à nova realidade do continente e, por outro, procurou-se desenvolver instrumentos não só para resolver os conflitos existentes, como também que considerassem a segurança fator indispensável ao crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. No entanto, a “africanização” dessas questões amplamente mencionada pelos líderes africanos como a “resolução dos problemas africanos pelos africanos” com o mínimo de intervenção externa, levanta o seguinte questionamento: em que medida a retórica pan-africanista se traduz em ações concretas? A análise da estrutura institucional da UA demonstra uma disparidade entre os seus princípios e a realidade do continente.

Em termos estruturais, a UA oferece um conjunto de condições e mecanismos completamente diverso superando, sobretudo no campo da segurança, a OUA. Essa diferença fica nítida ao se considerar a UA a partir de três pilares principais. O primeiro – proteção da paz e da segurança no continente – tem como principais fundamentos teóricos os princípios do CSSDCA e do CADSP. Dessa forma, a UA atribui um foco maior às questões que envolvem situações de conflitos, especialmente por tratá-los de forma abrangente, envolvendo não só noções de *peacekeeping*, mas também de prevenção e reconstrução pós-conflito.

Como segundo pilar, a UA busca a promoção do desenvolvimento econômico por meio da cooperação entre os países africanos. Como forma de atingi-lo, a instituição trabalha em conjunto com o Plano “Nova Parceria para o Desenvolvimento da África” (NEPAD), o qual foi incorporado à estrutura da UA, ainda que suas origens sejam distintas. Por fim, a UA fundamenta-se na consolidação da democracia e de práticas de boa governança como forma de

⁶ Embora os 27 países já tivessem assinado o Protocolo na ocasião de 2002 em Durban, a ratificação um ano mais tarde falta um verbo. O estabelecimento do CPS não encontrou maiores contestações entre os membros da UA, com exceção do Quênia que manifestou cautela para a aprovação do novo órgão.

atingir a justiça social e promover a participação da sociedade civil na elaboração de políticas eficazes para o continente.

Esses três pilares estão interpostos de forma que o pleno funcionamento de um é inerente à consecução dos demais. Percebe-se, portanto, uma maior sofisticação conceitual e mesmo institucional da UA na medida em que esta busca contemplar um conjunto maior de disposições, relacionando os aspectos sociais, econômicos e de segurança como forma de se atingir o desenvolvimento humano dos povos africanos.

Prevenção e resolução de conflitos — o Conselho de Paz e Segurança

Como principal órgão decisório da UA para questões referentes à segurança do continente, o CPS foi instituído como um arranjo de segurança coletiva, o qual tem como intuito prevenir, conter e resolver situações de conflito, objetivos que já faziam parte do antigo Mecanismo, mas que nunca foram efetivamente postos em prática. A finalidade principal do CPS consiste em promover a paz, a segurança e a estabilidade na África. No intuito de realizar essa difícil tarefa, o Conselho deve antecipar e prevenir conflitos; promover e implantar uma capacidade de *peacebuilding* e atividades de reconstrução pós-conflito, promover e encorajar práticas democráticas e, ainda, como parte do esforço preventivo, proteger os Direitos Humanos.

A função principal do CPS consiste, portanto, em fortalecer a capacidade africana de lidar com situações de conflito a fim de garantir que a África, por meio da UA, consiga instituir um ambiente de paz e segurança no continente. O Protocolo busca criar uma estrutura efetiva de implementação das decisões tomadas nas áreas de prevenção de conflito, operações do tipo *peacemaking*, *peace support* e *peacebuilding* bem como reconstrução pós-conflito em concordância com o Artigo 5(2) do AC da UA. Qualquer disposição acerca de intercessões deve ser tida como recomendação à Assembleia de chefes de Estados e Governo, a qual decidirá sobre a questão.

Como já exposto, a UA promoveu um grande avanço na institucionalização do conceito de segurança humana. Inerente a essa nova percepção inaugurada pelo CSSDCA, configura-se a própria consideração acerca de soberania, a qual passa a ser compreendida não somente como a preservação de regimes políticos, sob a justificativa de manter a ordem e a segurança estatal, como também e principalmente a responsabilidade de proteger seus cidadãos. A proteção da vida humana passa a ser preponderante nos cálculos políticos dos governantes uma vez que na falha deste, cabe à comunidade internacional, ou no caso africano à UA, assumir essa responsabilidade.

Por conseguinte, ao invés de conceder à União Africana o direito de intervir sob deliberação e autorização por consenso de seus membros, como no caso da

OAU, o Protocolo do CSP, amplamente submerso nos conceitos do CSSDCA, tem o dever de intervir internamente nos assuntos internos de seus membros, com o uso da força militar se necessário, em caso de graves violações dos Direitos Humanos e risco iminente à vida humana, em situações em que o Estado falha ou é ele próprio o agente das transgressões. É importante salientar que essa autorização é conferida à UA enquanto instituição regional de forma que a ingerência de um Estado em questões internas de outros países ainda é vetada e repudiada como desrespeito à soberania e à integridade territorial.

Especificamente o artigo 4(h) é que confere essa responsabilidade ao CPS da UA. Por meio do referido artigo, a organização através do CPS está autorizada a agir, sem necessidade de consentimento das partes envolvidas, no sentido de restituir a paz e a estabilidade; prevenir crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio; e em resposta a sérias ameaças à ordem legítima. Essa última prerrogativa da UA, inscrita no artigo 4(j) do AC, amplia consideravelmente sua esfera de atuação na medida em que "ameaças à ordem" podem ter várias interpretações inclusive para proteger o regime político vigente.

Há um grande debate entre os acadêmicos (BAIMU e STURMAN, 2003) e mesmo lideranças acerca do real propósito do artigo 4(j). Enquanto genocídio e crimes contra a humanidade possuem uma clara definição tanto no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional como nos Estatutos dos tribunais criminais de Ruanda e ex-Iugoslávia, o que se constitui uma ameaça à ordem pode sofrer várias interpretações, uma vez que não foi devidamente demarcado pelo Ato Constitutivo. De certa forma, pode ser invocada como manobra política de determinados governantes como forma de manutenção e sobrevivência do regime vigente ao invés de servir como instrumento de proteção da população para os propósitos que esse regime deve atender. Assim, ao invés de proteger os povos africanos, propósito fundamental da organização, a UA pode servir de instrumento para que certos líderes políticos se mantenham no poder de maneira supostamente "legítima".

Com efeito, o artigo supracitado somente pode ser considerado válido se a preservação da ordem legítima estiver em consonância com os demais princípios da UA, tais como boa governança, democracia e, sobretudo, direitos humanos. Se caso utilizado para justificar a ingerência de um Estado nas questões internas de outro, seja como forma de suprimir manifestações contrárias a um regime autoritário seja como instrumento para governantes, como Gaddafi ou El-Basir do Sudão, manterem-se no poder ou mesmo violarem direitos humanos (por exemplo, direitos civis ao alegar que uma eleição foi fraudulenta), o artigo tornar-se-á nulo e colocará em risco os avanços até então obtidos pela organização.

Como forma de contemplar todos os aspectos relacionados à solução de situações de conflito, o que inclui a resolução não só do conflito em si como também da criação de condições para que os mesmos não voltem a ocorrer, o arcabouço

de segurança da UA busca abranger três principais focos. Primeiro, a criação de uma estrutura capaz de monitorar regiões de potencial risco a fim de conseguir, por meio da análise dos dados obtidos, apontar os potenciais conflitos e, assim, tomar as medidas diplomáticas e políticas necessárias. Segundo, o desenvolvimento de capacidades de resposta rápida para situações de conflito, utilizando medidas coercitivas quando necessário, a fim de restaurar a paz e a segurança nessas regiões. Por fim, há o entendimento de que a promoção de um ambiente de segurança duradouro deve invariavelmente prover os meios necessários para a reconstrução das sociedades afetadas pela violência e pelas consequências devastadoras provocadas pelos conflitos.

Conclusão

A pesquisa buscou analisar o arcabouço institucional e teórico que deu origem à União Africana bem como os interesses intrínsecos que permitiram a consecução do projeto africano de desenvolver capacidades próprias para atingir sua estabilização e desenvolvimento. Nesse sentido, procurou-se responder à questão de como ocorre o funcionamento dessa arquitetura projetada para a África e qual o papel da UA nesse processo. A transformação da OAU para a atual UA representou não somente uma mudança institucional, mas acima de tudo uma evolução de paradigmas no referente à segurança e ao papel dos atores africanos no processo de estabilização e desenvolvimento do continente. Se a antiga OAU tinha fortemente arraigado o princípio de soberania e integridade territorial, o que não lhe permitia uma atuação mais consistente na resolução de conflitos, a atual UA coloca a preservação da vida humana em primeiro lugar. Dessa forma, o conceito de segurança, antes entendido como a segurança do Estado, agora denota uma relação simétrica entre Estado e população, condicionando a segurança ao bem-estar econômico, político e social dos cidadãos.

Percebe-se que os conceitos de democracia-liberal, boa governança e mesmo de direitos humanos foram trasladados para os instrumentos normativos da UA sem, contudo, estarem presentes na cultura política de grande parte dos países africanos. Da mesma forma, o conceito de segurança humana, embora tenha sido integrado no sistema institucional da UA, como norma desejável e princípio guiador, ainda não faz parte da prática dos governantes nem da própria sociedade africana. Ou seja, a questão é como institucionalizar o conceito, arraigá-lo não apenas politicamente, mas também dentro do âmbito da sociedade civil.

A pergunta, portanto, deve ser direcionada a até que ponto a imposição exógena de valores pode ser traduzida na realidade africana. É inquestionável a sofisticação conceitual das instituições e dos princípios que regem a UA. O problema é a falta de implantação prática desses dispositivos. O que se verifica é uma considerável disparidade entre o projeto proposto para a arquitetura de segurança

na África, de um lado, e a identificação no nível comunitário de seus princípios, de outro. Por conseguinte, as dificuldades da UA ultrapassam as barreiras da falta de recursos e de vontade e engajamento político das lideranças na medida em que não há uma relação consolidada entre a sociedade africana e suas instituições. A grande discrepância entre o nível de desenvolvimento e de estabilidade política e das instituições estatais entre os países africanos também se constitui em fator importante a ser superado para que os princípios estabelecidos pela UA, especialmente àqueles relacionados à democracia e direitos humanos, sejam transplantados para a realidade dos indivíduos.

É inegável o avanço conquistado pelo continente africano no sentido de construir e "africanizar" suas próprias instituições para assim assumir a responsabilidade de buscar soluções próprias para seus problemas. Com efeito, o desafio futuro consiste em traduzir a sofisticada estrutura institucional, a qual teoricamente seria uma das mais eficientes já desenvolvidas no âmbito internacional, em ações práticas que possibilitem a estabilidade, a segurança e o desenvolvimento do continente. Caso contrário, a União Africana corre o risco de tornar-se uma superestrutura burocrática ineficaz e sem credibilidade tanto entre o povo africano como para a comunidade internacional.

ABSTRACT: The following article aims to analyze the theoretical and institutional development of African Union (AU) as well as its role within the security framework envisaged for the continent. In this sense, it explains the conceptual progress made by the Pan-Africanisms ideas since the creation of Organization of African Unity (OAU) until its transformation into African Union. Due to the challenges caused by the several African intra-conflicts, along with its consequences to the whole region, it became essential the elaboration of a novel security concept. Therefore, the transformation of the OAU into AU meant not only a change in its name, but also a shift of paradigms for the African leaderships, regarding the meaning of security and how it can be accomplished at the continent.

KEYWORDS: African Union, African Security, Regional Organizations, Pan-Africanism, Human Security.

Referências Bibliográficas

ADERINWALE, Ayodele. The Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa Framework and the Role of the Regional Institutions. In: CILLIERS, Jakkie; GOUCHA, M. (eds.). *Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2001. On-line: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001249/124996e.pdf>>. Acessado em 11/05/2008.

BERMAN, Eric; SAMS, Katie E. *Peacekeeping in Africa: capabilities and culpabilities*. South Africa: Institute for Security Studies, 2003.

CILLIER, Jakkie. The African Standby Force. An update on progress. *African Studies Review*, paper 160, 2008. *On-line*: <http://www.iss.co.za/.../PAPER160.PDF?link_id=&slink_id=5753&link_type=&slink_type=13&tmpl_id=3>. Acessado em 13/03/2009.

DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

KIOHO, B. The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention. *International Review of the Red Cross*, vol.85, n. 852, p. 807-825, dez. 2003. *On-line*: <[http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5WNJDL/\\$File/IRRC_852_Kioko.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5WNJDL/$File/IRRC_852_Kioko.pdf)>. Acessado em 21/06/2009.

MURITHI, Tim. The Responsibility to Protect, as enshrined in article 4 of the Constitutive Act of the African Union. *African Security Review*, vol. 16, n. 3, p. 14-24, 2007. *On-line*: <http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/ASR16NO3MURITHI.PDF?link_id=21&slink_id=5038&link_type=12&slink_type=23&tmpl_id=3>. Acessado em 21/04/2009.

_____. Institutionalising Pan-Africanism. Transforming African Union values and principles into policy and practice. *Institute for Security Studies*, paper 143, p. 1-12, 2007. *On-line*: <http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/PAPER143H.PDF?link_id=31&slink_id=4672&link_type=12&slink_type=23&tmpl_id=3>.

NATHAN, Laurie. Security Communities and the Problem of Domestic. *European Journal of International Relations*, vol. 12, n. 2, p. 275-299, 2006. *On-line*: <<http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/2/275?ck=nck>>. Acessado em 23/06/2009.

SCHOEMAN, Maxi. Imagining a Community – the African Union as an Emerging Security Community. *Institute for Strategic Studies*, vol. 24, n. 1, p. 01-26, jun. 2002.

TIEKU, Thomas K. Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union. *African Affairs*, vol. 101, n. 103, p. 249-267, out. 2004. *On-line*: <<http://afraf.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/103/411/249>>. Acessado em 20/06/2009.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 11 de agosto de 2009.

Colonização e nacionalismo no vale do Nilo: o domínio conjunto de Inglaterra e Egito no Sudão¹

*Frederico Souza de Queiroz Assis**

RESUMO: O artigo tem como objetivo abordar o desenvolvimento histórico do colonialismo anglo-egípcio no Sudão, desde o momento de sua fundação, em 1898, até a implementação da política de segregação étnica e regional proporcionada pela *Southern Policy*, na década de 1930. Serão identificados os mecanismos impostos pela administração colonial que alargaram a cisão entre as regiões e exacerbaram as assimetrias relativas ao seu desenvolvimento sócio-econômico; bem como será sinalizado o papel do colonialismo na criação de estruturas que parecem ter privilegiado os povos árabes em detrimento dos negros do sul. No conjunto, objetiva-se identificar em que medida a administração colonial criou condições propícias à deflagração dos conflitos entre as regiões distintas do país.

PALAVRAS-CHAVE: África, Colonialismo, Condomínio Anglo-Egípcio, Nacionalismo, Sudão.

¹ Este artigo é parte de um trabalho de iniciação científica desenvolvido entre 2007 e 2008, com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Em especial, agradeço à Prof^a. Dra. Leila Leite Hernandez pela orientação atenciosa em todo o processo.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo; Bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (2007-2008); Bolsista do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU) (2009); Membro do Observatório de Política Externa Norte-Americana (OPEXA), vinculado ao Núcleo de Pesquisas de Relações Internacionais (NUPRI-USP) (2009). E-mail: fredericoassis@yahoo.com.br

Introdução

O presente artigo tem como objetivo abordar o desenvolvimento e as implicações históricas da chegada do colonialismo anglo-egípcio no Sudão, desde o momento de sua fundação, em 1898, até a implementação da política de segregação étnica e regional proporcionada pela *Southern Policy* – marco fundamental dentro do projeto mais amplo da administração colonial em distinguir as regiões norte e sul do país – na década de 1930. Visa-se compreender como o empreendimento colonial modelou as estruturas sociais, os comportamentos e modos de vida pré-existentes, bem como as consciências políticas das populações no país. É nesse período de colonização sob um governo conjunto que se aprofundam as disputas entre as então províncias do norte e as do sul. Ao longo deste artigo, serão identificados, então, os mecanismos impostos pela administração colonial que alargaram a cisão entre as regiões e exacerbaram as assimetrias relativas ao seu desenvolvimento sócio-econômico; bem como será sinalizado o papel do colonialismo na criação de estruturas históricas que parecem ter privilegiado os povos árabes em detrimento dos negros do sul, e que agravaram, assim, as hostilidades físicas e simbólicas entre as regiões. No conjunto, entrelaçando questões domésticas do Sudão a temáticas internacionais, objetiva-se identificar em que medida a administração colonial criou condições propícias à deflagração dos conflitos entre as regiões distintas do país, os quais persistem ao longo de praticamente toda a segunda metade do século XX.

A Fundação do Sudão Anglo-Egípcio (1898-1914)

Dentro do contexto da partilha do continente, deve-se pensar os objetivos da ocupação inglesa e egípcia no Sudão – muito embora o país se apresente como caso singular nos projetos coloniais britânicos – e suas implicações no que tange à diferenciação regional entre norte e sul, que dá condições (ainda que as causas sejam múltiplas), posteriormente, à explosão dos conflitos.

Com a Batalha de Karari, em 1898, e a consequente queda do Estado Mahdista,² a Inglaterra encontra-se diante de um impasse no que diz respeito à forma de ocupação do Sudão. Definir o status da administração do país significava mais do que optar simplesmente por uma ou outra forma de domínio naquela circunscrição. Na verdade, a escolha adquiria maior abrangência na medida em que obtinha impacto direto nos interesses globais ingleses. Recolocar o Sudão nas mãos do Egito, por exemplo, parecia ser uma estratégia equivocada, pois o país era visto

² O líder religioso Muhammad Ahmad, autoproclamado de o Mahdi (o Esperado), conduziu, em 1885, uma revolta protonacionalista que culmina na queda do regime otomano-egípcio estabelecido na região desde 1820, constituindo o Estado mahdista, baseado em preceitos islâmicos tradicionais.

como opressor pela opinião pública britânica, o que contradiria, então, os argumentos morais que, alegadamente, justificavam aquelas intervenções (DALY e HOLT, 2000). Contudo, a Inglaterra precisava pensar em uma ação estratégica que assegurasse totalmente seus interesses no vale do Nilo (em especial no próprio Egito; e, portanto, não seria inteligente descartar sua participação na administração do Sudão) e reduzisse os custos operacionais. Para tanto, a solução encontrada é o estabelecimento de uma “forma híbrida de governo” (DALY e HOLT, 2000, p. 102) que não anexava automaticamente o Sudão à Inglaterra, nem o incorporava unicamente ao controle do Khedive egípcio, mas sim era constituído por uma junta soberana anglo-egípcia, expressa de modo formal pelo *Anglo-Egyptian Agreement*, logo substituído pelo *Condominium Agreement*, assinado em 19 de janeiro de 1899, por Lord Cromer e Butros Ghali Pasha, representantes dos respectivos países. Porém, na prática, o comando efetivo era exercido pela Inglaterra, cabendo ao Egito apenas o controle formal. Assim, a estratégia britânica em definir o status administrativo do Sudão foi bem sucedida nesse primeiro momento (o qual vai até as contestações dos nacionalistas egípcios, iniciadas em fins da década de 1910) na medida em que consegue, ocultar seus reais interesses no Sudão perante o Egito e diante da opinião pública de seu próprio povo.

O fator decisivo para a decisão inglesa de ocupar o Sudão é a deflagração da crise de Fashoda, associada à necessidade geral de conter as potências europeias (em especial, França, Bélgica e Itália) nas fronteiras, ainda mal delimitadas, do Sudão e de todo o vale do Nilo. A França, pivô da crise mencionada, havia atravessado todo o Saara com o general Marchand para chegar ao Alto Nilo, quando, em 1898, depara-se, em Fashoda, com a Inglaterra recém-estabelecida. A invasão de Marchand e sua posterior expulsão reforçam em Lord Cromer a ideia de que a área fosse ocupada de modo mais efetivo, como forma de não perder espaço na partilha da África. Deste modo, “a vitória de Omdurman [que derrubou o Estado Mahdista] fez mais que criar o Sudão Anglo-Egípcio [...], ela pôs fim aos sonhos da França de hegemonia continental” (FERKISS, 1967, p. 76).³

Então, para dirigir o Sudão com autonomia, a Inglaterra aponta seu primeiro Governador-Geral, Lord Kitchener. O líder militar, embora com importância fundamental nos rumos que o Sudão vai tomar, acaba ficando somente alguns meses no cargo (ele foi enviado à guerra na África do Sul), deixando todas as tarefas de “pacificação” e reconstrução do país para Sir Reginald Wingate, o qual governa de 1899 a 1917. Antes, entretanto, Kitchener é o condutor da campanha que abate o mahdismo e que se apresenta como uma das mais sangrentas da época,

³ Para Ferkiss (1967), ainda, a solução da crise de Fashoda marca o início das relações franco-inglesas que serviram como base do sistema de alianças com que a Primeira Guerra Mundial foi travada na medida em que a França, derrotada no vale do Nilo, adquire possessão de Marrocos, em detrimento da Alemanha, a qual obtém poucos territórios no continente.

com a morte de aproximadamente 20 mil sudaneses.⁴ Também, é Kitchener quem idealiza a estrutura administrativa provincial (que apresentaremos em detalhes mais adiante), um de seus feitos mais relevantes, legado que permanece até o final do Condomínio, em 1956 (DALY, 2003, p. 71), ainda que de modo readequado aos planos políticos e às circunstâncias históricas.

A prioridade do novo regime, então, é a de “domesticar” os habitantes da região, eliminando toda e qualquer forma de resistência – em particular esmagando focos mahdistas –, ações realizadas com vigor e violência por Wingate. O governo foi relativamente bem-sucedido em estender a idéia de “*law and order*” e levar segurança para o Sudão (DALY, 2003, p. 23), especialmente no que concerne à parte norte do país. No entanto, na região sul, a tarefa de pacificação é dificultada tanto por sua relativa inacessibilidade do ponto de vista geográfico (em função do enorme pântano Sudd), quanto pela relativa escassez de material humano e de recursos econômicos, tendo trazido as partes meridionais sob seu controle de modo muito mais lento (DALY e HOLT, 2000, p. 103).

Nesse sentido, faz-se necessário registrar os diferentes padrões de conquista e ocupação entre as regiões norte e sul. Se no norte a Inglaterra almejava assegurar o país da “ameaça” mahdista, reinstalando antigos “líderes tribais” e subsidiando a influente família Mirghani e a *tariqa* da Khatmiya,⁵ no sul, ambicionava reafirmar velhas aspirações egípcias (tal como a unidade do vale do Nilo), por meio da tentativa de um vínculo efetivo do do governo com a região (JOHNSON, 2005, p. 9-10).⁶ Assim, desde o início do estabelecimento colonial, fica evidente que o Sudão não é nada mais que uma peça para a Inglaterra manipular seus interesses no Egito (DALY e HOLT, 2000).

No que tange à estrutura administrativa desenvolvida pelo governo inglês para colocar em prática os diferentes objetivos designados para cada região, deve-se observar como a organização, articulada ao estabelecimento de províncias, propiciou uma cisão cada vez maior entre as regiões norte e sul. O Condomínio era dirigido por um Governador-Geral inglês (ou *Sidar*) ligado ao exército egípcio (até 1924), com grande poder político civil e militar. Como o Sudão não era propriamente uma colônia (tanto que era comandado pelo *Foreign Office* britânico e não pelo *Colonial Office*, tal como nas outras possessões inglesas), o Governador-Geral tinha uma margem de autonomia relativamente ampla (DALY e HOLT,

⁴ Inclusive, nesta ação militar, Winston Churchill, que, como se sabe, viria a ser Primeiro Ministro da Inglaterra, participa como correspondente. A respeito da batalha, Churchill chamou-a de “o maior sinal do triunfo das armas da ciência contra os bárbaros” (SHARKEY, 2003, p. 5).

⁵ Fraternidade religiosa pró-união com o Egito.

⁶ Vale ressaltar que do ponto de vista do sul, as autoridades que lá tentavam chegar eram rejeitadas desde 1820. A Inglaterra queria criar uma imagem de um governo “novo” na maneira de conduzir essa autoridade, mas, por outro lado, tinha que ceder aos interesses históricos do Egito. É por isso que Douglas H. Johnson (2005) denomina tal atitude de “paradoxo”, traduzido em mais de 20 anos de pacificação no sul.

2000, p. 104) e era assessorado por três secretários: um Legal, um Financeiro e um Civil.⁷ Para melhor executar a empreitada de “pacificação”, visando estender a todos seu poder coercitivo, a Inglaterra decide pela divisão do território em províncias, também chamadas de *Mudirias*.

Quando Wingate chega ao poder, já existiam seis províncias instituídas no norte: Cartum, Berber, Dongola, Kassala, Sennar e Cordofã. Em seguida, constituem-se mais três províncias ao sul, a saber, Fashoda (que em 1903 passa se chamar Upper Nile), Suakin e Wadi Halfa, caracterizadas, em um primeiro momento, como uma espécie de “províncias de 2ª classe” (as quais viriam a igualar o status apenas em 1907). Por fim, em 1902, é criada a província de Bahr al-Ghazal, também na região meridional. Eram frequentes as modificações de nomes, chefes e fronteiras, estas últimas, em geral, muito fluidas, especialmente no caso das províncias do sul. Cada província – para o governo, um “*imperium in imperio*” (RAHIM, 1969, p. 50) – tinha um Governador (*Mudir*) responsável por cobrar impostos – assim, o mecanismo de controle financeiro Cartum-províncias era equivalente ao Cairo-Cartum (DALY, 2003, p. 73) – e com a atribuição de confeccionar relatórios detalhados ao Governo-Geral, fato que propiciou a criação de uma forte burocracia. Em geral, os Governadores – os quais eram militares (o primeiro civil empossou apenas em 1909) – viam seus postos como uma mera extensão de sua carreira militar (DALY, 2003, p. 74), predominando, assim, um grande descaso quanto à resolução de problemas internos às províncias. Ainda, os Governadores não eram suficientemente preparados, não falavam o árabe e, portanto, não mantinham contatos diretos com a população local em geral (DALY, 2003). No sul, por mais contraditório que possa parecer, os Governadores tinham maior dedicação e, muitas vezes, até criavam atritos diplomáticos com o Governo central (é ilustrativo o caso de Matthews, governador de Upper Nile de 1902 a 1920, que, com frequência entrava em fortes conflitos com Wingate), dado as dificuldades que caracterizavam tais relações, como a escassez de comunicação, apenas para mencionar. De acordo com a potencialidade econômica de cada província, o Governo-Geral se esforçava para solucionar o problema, fato que ajudava a acentuar as diferenças entre o norte e o sul (DALY, 2003, p. 73), pois, como era de se esperar, as setentrionais mostravam-se mais “promissoras” aos olhos do governo. De tal modo, desde 1902, a administração colonial decidiu tratar as então seis províncias do norte e as três províncias do sul como áreas distintas que sempre foram (WAI, 1980, p. 377), tendo permanecido o sul do Sudão na periferia no pensamento do governo central durante todo o Condomínio (JOHNSON, 2006, p. 10).

Dentro das províncias, existiam distritos (*ma'muria*) que se multiplicavam com o tempo. Cada distrito era comandado por um chefe-de-distrito (*ma'mur*),

⁷ Havia também um cargo de Inspetor-Geral, criado por Wingate, ocupado, até a Primeira Guerra Mundial pelo austríaco Slatin Pasha, segundo homem em importância na escala de poder do Condomínio Anglo-Egípcio.

os quais eram oficiais egípcios designados para atividades administrativas e judiciais. Gradativamente, os *ma'murs* são substituídos por chefes locais sudaneses (fundamentalmente a partir da crise de 1924, que será abordada mais adiante). Existiam, ainda, a partir de 1912, sub-*ma'murs* sudaneses, compostos predominantemente por nativos educados (sob os parâmetros ocidentais) e líderes tradicionais – com a finalidade de os ingleses se legitimarem perante a população – que cuidavam apenas da administração local. Fica, então, evidente a configuração de forças na administração do Condomínio Anglo-Egípcio, com os agentes ingleses nos postos de alto-escalão, enquanto os egípcios e sudaneses permaneciam nos espaços de baixo-escalão.⁸

Momentos de Ruptura e Reação Colonial (1914-1936)

É fundamental observar como o quadro da Primeira Guerra Mundial, indiretamente, provocou rupturas na organização política e administrativa do Sudão – sem contar, ainda, os efeitos positivos na economia do país. Deve-se notar como o fator exógeno das revoluções no Egito, naquele contexto, impactou profundamente a sociedade sudanesa, semeando o nacionalismo no país e obrigando, assim, a Inglaterra a mudar parte de seus planos, o que dá ensejo à *Indirect Rule* e culmina na crise de 1924, que serão abordadas a seguir.

O processo revolucionário no Egito, que se inicia em 1914, quando, no bojo da Primeira Guerra Mundial, a Inglaterra transforma o país em protetorado, ocorre de forma associada à queda do Império Otomano – local onde a rivalidade das potências europeias se mostra mais aguda por causa da sua fraqueza e da importância dos interesses ali em causa (HOURANI, 1994, p. 318) – com o fim de sua soberania nominal em terras egípcias. Em 1918, os nacionalistas egípcios exigem uma declaração (ou *Wafid*, nome adotado pelo partido que vai tomar cabo da revolução) dos ingleses para, assim, pressionar a Conferência pela Paz a lhes conceder a independência (ILIFFE, 1999, p. 277).

O levante nacional de apoio popular, ocorrido em 1919, surge como reação à recusa britânica em assinar tal declaração, estimulados pelo sucesso da revolta árabe de 1916 e nutridos pela matriz ideológica dos 14 pontos de Wilson, os quais pregavam, fundamentalmente, a autodeterminação dos povos (RAHIM, 1969, p. 58). De modo bastante pragmático, a Inglaterra transfere a responsabilidade de construção da nação aos conservadores egípcios e, finalmente, lhes concede a independência política em 1922, com a ressalva de que alguns direitos ainda lhes fossem reservados, designadamente o Canal de Suez e o Sudão (ILIFFE, 1999). Como

⁸ Somente a partir de 1915, a administração colonial começa a projetar uma política de “sudanização”, a fim de colocar a elite sudanesa educada em mais posições no comando, como será visto em seguida (DALY e HOLT, 2000).

se vê, a Primeira Guerra Mundial demonstra a posição crucial do Egito nos projetos do imperialismo inglês (DALY, 2003, p. 266).⁹

No plano doméstico, o Sudão vivia um momento inteiramente novo. As exportações de bens primários cresciam de modo nunca antes visto; o Sultanato de Darfur fora anexado em 1916 – uma vez que o sultão Ali Dinar tentou lutar contra os europeus (ingleses ao leste e franceses a oeste) na conjuntura da guerra mundial –, caracterizando-se como a última entidade política africana autônoma (COQUERY-VIDROVITCH e MONIOT, 1976, p. 21);¹⁰ e surgiam os primeiros focos de nacionalismo no Condomínio Anglo-Egípcio, alimentados pelas contestações no Egito, fenômeno que passa a preocupar seriamente a Inglaterra, a qual visa, então, minimizar a participação do Egito na administração do Sudão, removendo o maior número possível de agentes egípcios do país, com o medo de que tais ideias “infectassem” os sudaneses educados (DALY e HOLT, 2000, p. 112). Nesse ínterim, Wingate abandona o Governo-Geral, passando a chefia para seu secretário-civil Sir Lee Stack, que permanece no cargo de 1917 a 1924. É no governo de Stack que os defeitos inerentes daquele status de co-domínio inglês e egípcio tornam-se crescentemente evidentes, em especial com o final da guerra, quando a força completa do nacionalismo egípcio emerge (DALY e HOLT, 2000, p. 111-112).

Diante desse quadro, a Inglaterra toma uma série de medidas com a finalidade de remover as influências reais e potenciais do Egito na sociedade sudanesa. A tônica é a de utilizar o “espírito de consciência nacional” florescente no Sudão em seu próprio favor, ambicionando excluir os oficiais egípcios do país – fato que se concretizaria por completo em 1924. Nesse mesmo sentido, os ingleses, almejando obter apoio dos homens ligados ao mahdismo (os *Ansar*) para neutralizar o nacionalismo emergente, em sua maioria com raízes unionistas – isto é, pró-Egito –, libertam Sayyid Abd al-Rahman, filho do Mahdi, de todas as restrições políticas antes impostas.¹¹ Se a antipatia histórica entre mahdistas e ingleses já havia submergido pela hostilidade compartilhada em relação ao Império Otomano à época do início da Primeira Guerra Mundial, o medo em comum dos novos projetos egípcios dá condições à formação de um laço estreito entre eles, principalmente após as agitações políticas e sociais de 1924 (DALY e HOLT, 2000, p. 114).

⁹ É interessante notar a “excepcionalidade” histórica do Egito no período colonial tanto dentre os árabes quanto dentre os africanos subsaarianos: o país, invadido pela França no final do século XVIII, moderniza-se no início do século XIX sob Mehemet Ali e, na segunda metade do XIX, “ocidentaliza-se” sob o Khedive Ismail. Além disso, o Egito apresenta-se com um status diferenciado, como um “protetorado disfarçado da Inglaterra”, a qual não desejava o controle do país propriamente, mas apenas a autoridade sobre Suez, de tal maneira que não ofendesse de modo tão frontal as potências europeias (Curtin. In: CURTIN; FEIERMAN; THOMPSON; VANISA, 1995, p. 440-441).

¹⁰ Sem contar os dois territórios livres do domínio colonial (Etiópia, Libéria). Na mesma época da queda do Sultanato de Darfur, também é conquistada a região da Ovambolândia, na atual Namíbia (ILIFFE, 1999, p. 248).

¹¹ Dá-se, então, o início da sua proeminência como líder político no pós-guerra (DALY e HOLT, 2000, p. 111).

No Sudão da década de 20, ocorrem diversas manifestações anti-Inglaterra (sinônimo, neste caso, de pró-Egito), com marchas nas ruas de Cartum, ainda que com apoio popular relativamente pequeno, capitaneadas pela *White Flag League*, organização unionista financiada pelo Egito e liderada por Ali Abd al-Latif (que tinha origem sulista do grupo étnico dos dinkas); em que se pese, ainda, a influência de Mirghani, líder da Khatmiya, na organização e apoio das passeatas. Desta forma, como dito, a administração colonial provoca intencionalmente a revitalização do mahdismo, uma vez que ambos tinham o Egito como um inimigo em comum.¹²

Assim, a Inglaterra dá início a uma prática política de “sudanização” que esvaziasse toda a influência do Egito, dentro de um movimento mais amplo de reformas que legitimassem a ação colonizadora (HARGREAVES, 1988), iniciado de modo muito precoce no Sudão. O ponto crucial para aceleração de tal política é a crise de 1924, quando, com o assassinato do Governador-Geral Lee Stack no Egito (que se transforma em estopim da crise entre ingleses e egípcios), Londres ordena ao Primeiro Ministro do Egito Zaghul a retirada imediata das tropas egípcias do Sudão. No entanto, tais tropas, ao invés de partirem diretamente para Cairo, desobedecem à ordem e resolvem parar em Cartum. Como fator complicador, o XI Batalhão sudanês une-se aos recalcitrantes egípcios – fato que mostra a divisão já existente entre os habitantes do norte do país – e expressam solidariedade ao Egito. O governo colonial, assim, reage com uma violência sem precedentes (efetuando bombardeios da artilharia britânica, por exemplo), o que é sintomático de sua grande desconfiança com relação aos sudaneses educados que difundiam idéias nacionalistas, no caso, unionistas e anti-inglesas (DALY e HOLT, 2000, p. 115; RAHIM, 1969, p. 65).

Com essas premissas de “sudanização” em mente, a administração colonial inglesa realiza uma modificação na estrutura administrativa do país que adquire relevância histórica singular – em especial no que se refere à intensificação das disparidades entre as regiões norte e sul –, a saber, a implementação do Governo Indireto (*Indirect Rule*), em 1922. Seguindo a fórmula “em todas as sociedades existe uma classe que nasceu para reinar... mantenhamo-la do nosso lado” (ILIFFE, 1999) – muito embora não fosse uma doutrina pré-concebida, mas sim uma adaptação às circunstâncias, atitude pragmática sempre presente no sistema britânico de colonização (KI-ZERBO, 1972) –, Londres opta por reforçar o poder das autoridades tribais, vislumbrando tanto conter os focos nacionalistas no norte (inclusive, já se vislumbrava frear a força crescente do agora aliado mahdista Rahman), quanto eliminar do sul todo tipo de influência islâmica.

¹² Segundo Lesch (1998, p. 30), a repressão à *White Flag League* é vista como o extermínio do primeiro movimento moderno que objetivava a liberdade sudanesa. Para a administração colonial, Ali Latif, por ter origem dinka, poderia se transformar no único líder capaz de conseguir criar um movimento nacionalista autenticamente inter-étnico (embora a *White Flag League* não se sustentasse em linhas étnicas) – e mesmo outras lideranças nacionalistas temiam sua consolidação como líder emergente.

De maneira a fazer um contraste, é importante observar como se desenvolve historicamente o sistema de dominação antecedente à implantação da *Indirect Rule*, ou seja, o princípio de controle *direto*. Tal método é utilizado no início do estabelecimento do Condomínio Anglo-Egípcio, em virtude da hostilidade governamental aos vestígios do mahdismo e como forma de combate à resistência sulista, considerando-se, em última instância, que todos os habitantes eram uma ameaça em potencial à segurança, deixando, assim, a autoridade político-administrativa em mãos de funcionários militares (ILIFFE, 1999, p. 259). De todo modo, como foi dito, já havia, nesse primeiro momento, sudaneses em postos de controle, mas a diferença fundamental em relação à *Indirect Rule* é que eles ainda não ocupavam posições como agentes-chave do governo (RAHIM, 1969, p. 50-51). Como argumenta John Iliffe, “a forma como uma administração selecionava, treinava e controlava seus representantes africanos determinava o seu caráter” (1999, p. 258), o que diferencia, de forma geral, os modelos de estrutura de poder na colonização inglesa, de um lado, e os modelos da francesa e portuguesa, de outro.

O Governo Indireto (também denominado de *Native Administration*) segue o preceito de que a administração local dos povos colonizados deveria ser conduzida por estruturas indígenas de autoridade, empregando suas leis e seus costumes, contanto que estivessem consoantes com as referências inglesas de bom governo e justiça (JOHNSON, 2006, p. 11). O conceito é aplicado na realidade pela primeira vez no Califado de Sokoto, na Nigéria do Norte, onde obteve grande êxito. A publicação de *The Dual Mandate in British Tropical Africa*, por Frederick Lugard, propicia que a ideia de administração nativa fosse difundida, embora ela tivesse sido concebida para as circunstâncias específicas daquela região nigeriana.¹³ Deste modo, as formas institucionais e administrativas da *Indirect Rule* produzem, ao mesmo tempo em que reproduzem, as diversas realidades nas quais tem que se inserir, reinventando-as, mas também se reinventando. Portanto, no Sudão, pelos motivos já mencionados, a administração colonial visa aumentar o poder e status das chefias tradicionais e, embora instaurada em 1922, vira realmente um credo após 1924 (RAHIM, 1969, p. 65). Os idealizadores da política no país são John Maffey (Governador-Geral de 1926 a 1934), Harold MacMichael, e Reginald Davis, que a formalizam inicialmente pela “The Powers of *Nomad* Sheiks Ordinance” (grifo nosso), de 1922, que se estende, em 1927, a todos os chefes e não só aos nômades, regulamentando e sedimentando os poderes judiciais e funções administrativas (que muitas vezes se confundem) dos dirigentes nativos.

Contudo, como aponta Martin W. Daly (2003, p. 360), a *Indirect Rule*, como uma teoria, chegou tarde ao norte do Sudão; na prática, o modelo foi adotado

¹³ Discorrendo acerca da situação da *Indirect Rule* na Nigéria do Norte, diz Joseph Ki-Zerbo (1972, p. 122): “Em suma, havendo fixado certas regras do jogo, a Inglaterra contentava-se com o papel de árbitro, sem intervir direta e habitualmente, salvo em certos setores técnicos, como saúde, agricultura e transportes”

informalmente em muitos locais desde o começo do Condomínio, com o governo de Kitchener tentando ganhar a confiança de alguns homens importantes na sociedade tradicional – ainda que com as limitações expostas acima. Já Coquery-Vidrovitch e Moniot (1976, p. 66) criticam o fato de que, embora as teses (da dominação direta e da *Indirect Rule*) pudessem parecer radicalmente divergentes, os resultados sobre os territórios tiveram, em seu conjunto e ao menos até a Segunda Guerra Mundial, uma evolução sensivelmente paralela. A aparência de “volta ao passado” que tal política carrega (na medida em que anuncia o retorno ao modo de vida tradicional) ambiciona, na verdade, diluir o real poder das chefias, de tal maneira que ele seja revertido em seu favor. Fica patente a contradição inerente entre a intervenção inglesa para promover a *Native Administration* e seu resultado de erosão dos costumes e autoridades tradicionais (COLLINS, 1983). A ideia de recriar o *passado* como justificativa tem como efeito concreto a glorificação da imagem do governo e, como consequência, das ações inglesas no *presente* e no *futuro* (DALY, 2003, p. 379).

Além disso, os colonizadores apresentavam – também com o intuito de legitimação perante a opinião pública – o argumento da civilização dos povos como objetivo da *Indirect Rule*. Mas, como assinala Ki-Zerbo (1972), a dita ação “civilizatória” ocidental supostamente proporcionada por tal política só satisfazia uma aristocracia africana (ainda emergente, já que muitas chefias realmente tradicionais tinham sido depostas, exiladas ou mesmo executadas com a chegada dos europeus) que se beneficiava do contato com os colonizadores, nem mesmo atingindo substancialmente o povo como um todo; também, a política mal conseguia manter uma base territorial, pois os recortes das fronteiras eram, muitas vezes, construídos artificialmente, homogeneizando os grupos etno-culturais e sobrepujando especificidades locais.

De todo modo, a implementação da administração nativa adquiria maior significância no sul do que no norte (DALY e HOLT, 2000, p. 119), pois sua estrutura social adequava-se melhor as tais proposições inglesas, desenvolvendo, então, dois padrões diferentes de administração entre as duas regiões; e mesmo dentro do próprio sul, um para os povos pastoralistas (criadores de gado), e outro para as comunidades agrícolas sedentárias. Para os primeiros, também chamados pelos colonizadores de povos “acéfalos”, os quais viviam, sobretudo, nas planícies centrais argilosas do Upper Nile e Bahr al-Ghazal, foram estabelecidas cortes móveis para coletar taxas, acessíveis somente na época das secas. Esses eram compostos principais por povos de origem Dinka, Nuer, Murle, Mundari e Toposa, onde a resistência foi consideravelmente maior; Para os últimos, onde existia o conceito de hierarquia, os quais habitavam o planalto do ferro do Bahr al-Ghazal e Equatoria, foram implementadas cortes fixas, acessíveis durante todo o ano, propiciando o desenvolvimento de uma burocracia forte associada ao poder executivo. Em Equatoria, ainda, são criados “Lukikos” (*local parliaments of hereditary authority*) como os que existiam em Uganda. Os povos afetados por esse tipo de padrão foram os dos Shiluk e dos Azande (JOHNSON, 2005, p. 12-13).

Mas a implicação direta que vem na esteira da *Indirect Rule*, fundamental para a compreensão do processo histórico, porque aumenta e encoraja a diferenciação já existente entre as regiões norte e sul (DALY e HOLT, 2000, p. 120) – constituindo-se em uma forma embrionária da *Southern Policy* (que será abordada a seguir) –, é o anúncio da medida *Passport and Permits Ordinance*, também de 1922. O decreto designa que as regiões passem a se configurar como “distritos fechados” (WAI, 1980, p. 377), ou seja, restringe drasticamente o fluxo populacional entre os habitantes do norte e o sul, com o objetivo primordial da supressão da influência islâmica advinda do norte. Para tanto, a administração colonial estimula a “consciência africana” (leia-se, não-árabe) dos povos do sul, com a finalidade de, eventualmente, separá-los do ponto de vista político, instigando, assim, o missionarismo cristão e o uso do inglês como *lingua franca* nas escolas, que rompesse o processo de islamização e arabização sob a recomendação geral da supervisão inglesa.

No conjunto, esse período de reação colonial (situado entre 1924 e 1936 por parte da historiografia) é relativamente calmo do ponto de vista das efervescências políticas recorrentes nos anos anteriores, mesmo porque o governo começa a reprimir de modo mais duro as manifestações anti-inglesas, censurando, inclusive, jornais de oposição até 1935.¹⁴ O ponto de inflexão histórica é o novo Tratado de Aliança entre Inglaterra e Egito, assinado em 26 de agosto de 1936, devido a modificações na conjuntura internacional.¹⁵ Os interesses estratégicos de ambos os países incitam o surgimento dessa nova fase de relacionamentos entre eles. Deste modo, são feitas concessões a ambos os lados (ingleses e egípcios) no que se referia ao Sudão, sem nenhuma consulta prévia aos sudaneses, fenômeno que acarreta em uma péssima recepção pelos diversos segmentos sociais do país, fermentando o nacionalismo, como decorrência, e alertando a classe letrada para uma autoconfiança quanto às suas metas políticas (DALY e HOLT, 2000, p. 122; RAHIM, 1969, p. 83-85).

O Aprofundamento da Cisão Regional: o Condomínio Anglo-Egípcio e o Sul do Sudão

A *Southern Policy*, política desenvolvida entre 1930 e 1947, foi um marco fundamental dentro do projeto mais amplo da administração colonial em distinguir as regiões norte e sul do Sudão – ideia presente desde a década de 20 –, com a qual revelava o reconhecimento das disparidades existentes entre elas e propunha, então,

¹⁴ Ainda assim, ocorreram algumas movimentações, em 1929, em função dos efeitos da Grande Depressão (DALY e HOLT, 2000).

¹⁵ Especificamente, um fator determinante para a assinatura do tratado foi a invasão da Etiópia pela Itália, em 1935.

um novo horizonte dentro de seu futuro político. Daí, deriva a importância em colocar o sul em perspectiva histórica dentro das intenções do colonialismo anglo-egípcio.

Como baliza o sudanês Muddathir ‘Abd al-Rahim (1969), há duas fases no que diz respeito ao relacionamento do governo central com a região meridional: na primeira, compreendida entre 1899 e 1919, a postura governamental apresentava-se de modo mais reativo, visando apenas manter a *law and order*, auxiliando, para tanto, as atividades das sociedades missionárias cristãs; na segunda, a partir de 1919, o governo mostra-se mais ativo, com atitudes intervencionistas na região, em que se pesem, ainda, os interesses regionais do Império Britânico nos países da África do Leste (tal como Uganda, Quênia e Tanzânia).

Em outros termos, a Inglaterra decreta tal política, em 1930, com base em duas premissas fundamentais: 1) que os africanos negros do sul são cultural e, em alguma medida, racialmente distintos dos sudaneses árabes do norte; e 2) que as três províncias do sul ou iriam se desenvolver como um território separado e soberano ou iriam ser integrados à então África Oriental Inglesa (WAI, 1980, p. 378). Ou seja, a política sustenta-se em linhas africanas, e não árabes, uma vez que seu futuro parecia se residir com a África Oriental Inglesa, e não com o Oriente Médio (JOHNSON, 2005, p. 11).

Com esse fim em mente, o Governo-Geral programa uma série de medidas de segregação regional e intensifica algumas das disposições já determinadas com a *Indirect Rule*: a razão ostensiva para a política é fazer prevalecer no sul a política administrativa colonial e alastrar efetivamente valores ingleses e cristãos. Para isso, busca-se a supressão completa da influência árabe na região (sem as exceções que ainda existiam na década de 20, como a permissão da entrada de comerciantes) que ganhavam terreno no sul; finar as incursões escravistas, de exploração do comércio de gado e de cereais; e refrear o processo de proselitismo ao Islã (LESCH, 1998, p. 32-33).¹⁶ A política é particularmente levada com “mão de ferro” no oeste de Bahr al-Ghazal, onde, como manifestação extrema, os ingleses chegam a expulsar à força os árabes para prevenir o contato entre os povos (COLLINS, 1983, p. 180-185).

De modo complementar, a Inglaterra visa revitalizar os costumes negros (WAI, 1980, p. 378), asfixiados, ao menos nas zonas urbanas, pelo processo crescente de arabização. Motivada por um senso de “nacionalismo vitoriano”, a administração britânica pretende restaurar a sociedade sulista, por meio de um processo de renascimento cultural (HOWELL, 1973). Para fortalecer os modos africanos de auto-identificação, o governo necessitava ser completamente informado das estruturas

¹⁶ Os políticos islamistas do norte passaram a considerar o sul como o “irmão perdido”, que deveria ser reintegrado à órbita islâmica com o fim de tal política artificial, e, assim, se poderia novamente superar especificidades culturais e difundir o Islã (Lesch, 1998, p. 22). Como aponta El-Affendi (1990), a elite nortista, com essa visão romantizada, além de considerar o sul como uma massa inerte, não levava em conta as hostilidades pré-existentes à política, nem a composição heterogênea dos povos sulistas; ainda, pressupunha a assimilação pacífica e imediata aos costumes e práticas árabe-islâmicas.

sociais, crenças, costumes, e pré-disposições psicológicas da população africana do sul (WAI, 1980, p. 378).¹⁷ Deste modo, o governo-geral deseja mais que a simples codificação das práticas heterogêneas existentes (RAHIM, 1969, p. 70); aspira, na verdade, pela primeira vez estender efetivamente seu poder no sul em função de um projeto político pré-determinado.

Assim, o governo instrumentaliza o conteúdo educacional, tornando-os, também no sul, de caráter técnico com finalidade de substituir os nortistas dos postos de administração, reservando aos missionários cristãos – até então responsáveis por todo o processo de instrução na região – somente o acesso ao ensino na educação básica (RAHIM, 1969; DALY, 2003) – papel ainda muito importante, visto que, como foi dito, desejavam preservar valores cristãos na África do Leste. Além disso, pela *Native Courts Ordinance*, de 1932, populariza-se o sistema de *lukikos* (chefes das cortes), os quais existiam desde 1922, ainda que de modo muito esparso (RAHIM, 1969, p. 79-80).¹⁸ Também, ocorrem melhorias nos sistema de transporte e comunicação, para a consolidação da *Native Administration* (RAHIM, 1969, p. 80). Ainda, no mesmo sentido, o governo propõe a criação de zonas neutras entre grupos etno-culturais hostis, como os Dinka e os Nuer, por exemplo (RAHIM, 1969, p. 79)¹⁹ e deixa o comando na região habitada pelos Shiluk nas mãos dos *Mek* (chefes tradicionais deste grupo).²⁰

Mostra-se pouco controversa a afirmação de que a *Southern Policy* é um momento de inflexão na história colonial do Sudão; entretanto, a avaliação de seus efeitos é invariavelmente reinterpretada. Torna-se interessante problematizar o estabelecimento da *Southern Policy*, por meio de uma leitura crítica, de maneira a verificar suas implicações históricas para a região sul em particular, e para o Sudão e seus movimentos nacionalistas em geral.

Como ponto de partida, é necessário observar o paradoxo histórico com que o sul se depara: a região que tem maior abundância em recursos naturais é, no entanto, a menos desenvolvida do ponto de vista sócio-econômico; isso, para Johnson (2005, p. 16), deve-se a dois fatores principais, quais sejam, o relativo des-caso colonial e as práticas antigas (anteriores ao Condomínio) de exploração. Com a diferenciação regional, o próprio governo sanciona e participa da exploração de

¹⁷ Nesse mesmo contexto, muitos especialistas, como o Prof. Evans-Pritchard e o Prof. Westermann, chegam à região com o intuito de melhor conhecer os povos.

¹⁸ A *Native Courts Ordinance* caracteriza-se como a última medida importante relativa à *Indirect Rule* no governo de John Maffey (DALY, 2003, p. 368).

¹⁹ Douglas H. Johnson atribui peso à atuação colonial no fortalecimento de conflitos entre os diferentes grupos etno-culturais do sul. Em suas palavras, “a desqualificada percepção do governo de que os Nuer e os Dinka eram inimigos inveterados apenas distorceu e exacerbou as disputas intertribais” (JOHNSON, 1982 *apud* DALY, 2003, p. 145).

²⁰ Aléxis Heraclides (1987) aponta a existência dos lendários “Bog Barons” (Barões do Pântano) como espécie de subproduto do projeto de segregação do sul. Eram líderes que demonstravam uma mistura de paternalismo e admiração pelos desafiantes homens das tribos, e governavam com “esplendido isolamento”.

sua periferia, aspecto que não dá condições à voz real ou potencial do sul na direção dos assuntos do país (JOHNSON, 2005, p. 16). Deste modo, a divisão histórica existente entre norte e sul teria sido, muitas vezes, exacerbada pela política administrativa inglesa (HARGREAVES, 1988).

Na visão de Muddathir Rahim (*apud* LESCH, 1998, p. 33), o dano ocasionado pela política “fanática e arbitrária” do regime do Condomínio no Sudão pesa mais que todas as memórias do tráfico de escravos, na medida em que, para a elite nortista, os ingleses e missionários teriam alimentado nos habitantes do sul o ódio contra os árabes e muçulmanos e disseminado uma cultura marcadamente anti-islâmica. No entanto, John Howell (1973) adverte para o equívoco de que considerar a *Southern Policy* como parte de uma sinistra conspiração imperial provavelmente exagera a astúcia dos *policy-makers* britânicos. Assim, não se poderia atribuir as hostilidades e tensões regionais unicamente às tomadas de decisões da administração anglo-egípcia.

Neste sentido, o sudanês sulista Francis Mading Deng (1995, p. 95-97) pondera as ambivalências do legado do colonialismo no que se refere à questão do sul. Se, por um lado, os nortistas condenavam a *Southern Policy* por aprofundar as divisões entre o norte e o sul e transformar a unidade nacional em um obstáculo; por outro lado, foram os próprios britânicos os primeiros a dar um real significado à unidade do Sudão, o que deveria satisfazer, de algum modo, à elite árabe que vislumbresse tal projeto.

Para outro sudanês sulista, Dunstan Wai (1980, p. 378-382), a política de insulamento do sul não deve ser criticada em si mesma, uma vez que já não havia uma unidade social e coesão cultural prévia no Sudão, pois os traficantes árabes de escravos teriam invadido e destruído a cultura africana sudanesa, fenômeno que acabava por conferir a tal política, em última instância, um significado de proteção aos povos meridionais. Assim, a seu ver, a maior crítica que pode ser feita à implementação da *Southern Policy* é o fato de que ela não trouxe progresso econômico e social ao sul na mesma proporção em que levou ao norte, deixando a região, com o fim da política, em 1947, vulnerável aos objetivos nortistas de reincorporação daquela região, alimentados por um sentimento histórico de superioridade.

Como se vê, as vidas políticas das duas regiões percorreram diferentes trajetórias ao longo das décadas de 30 e 40. Mesmo com o final da segregação oficial do sul, as histórias sociais do norte e do sul tendiam a se mostrar irreconciliáveis, pois o abismo substancial no que tange ao desenvolvimento econômico que separava ambas as regiões, articulado às questões de diversidades étnicas e identitárias, acabava por acirrar as tensões pré-existentes entre os povos. A extrema relevância da clivagem norte-sul revela-se, por exemplo, na posição nuclear que passa a ocupar nos projetos de nação, principalmente do norte (“ponta de lança” dos nacionalismos sudaneses), que, pressionando para o abandono definitivo da *Southern Policy*, convergem na proposição da *integração*, ainda que considerassem os sulistas

como cidadãos de “segunda classe”; bem como no ainda discreto nacionalismo do sul, pois a divisão institucional proporcionada pela *Southern Policy* favorece uma abordagem que proclamava a *secessão* como saída.

Em suma, os mecanismos administrativos coloniais dão ensejo a enormes consequências para a existência de “identidades concorrentes” entre as regiões (IDRIS, 2005): as disparidades nos modos de autoidentificação já existiam desde a época do tráfico de escravos, no século XIX, mas tomaram um aspecto enrijecido como decorrência da dimensão legal executada pela Inglaterra e Egito. Com efeito, os indivíduos e grupos, tanto do sul quanto do norte, acabam por internalizar as identidades criadas pelos colonizadores ao invés de transcendê-las, e são, assim, frequentemente aprisionados pela linguagem e lógica do pensamento colonial, o que acaba por polarizar profundamente a sociedade (IDRIS, 2005, p. 100). E o conflito armado que vai eclodir em 1955 é a expressão mais concreta de que seria difícil a reparação imediata das instabilidades aprofundadas estruturalmente pelo governo colonial, como é o caso da segregação proporcionada pela *Southern Policy*.

ABSTRACT: The article aims to address the historical development of colonial Anglo-Egyptian Sudan, from the moment of its foundation, in 1898, until the implementation of the policy of ethnic and regional segregation provided by “Southern Policy” in the 1930s. It aims to identify the mechanisms imposed by colonial administration that expanded the division between regions and exacerbated the asymmetry regarding their socio-economic development; and it seeks to point the role of colonialism in the creation of structures that appear to have favored the Arab peoples at the expense of black southerners. Altogether, it intends to identify the extent to which the colonial administration created the conditions conducive to outbreaks of the conflict between the different regions of the country.

KEYWORDS: Africa, Anglo-Egyptian Condominium, Colonialism, Nationalism, Sudan.

Referências Bibliográficas

COLLINS, Robert O. *Shadows in the Grass: Britain in the Southern Sudan, 1918-1956*. New York: Yale University Press, 1983.

COQUERY-VIDROVITCH, C.; MONIOT, H. *Africa Negra: de 1800 a Nuestros Días*. Barcelona: Editorial Labor, 1976.

CURTIN, Phillip; FEIERMAN, S.; THOMPSON, Leonard; VANSINA, Jan. *African History: from the Earliest Times to Independence*. Edinburgh: Pearson Educated Limited, 1995.

DALY, Martin W. *Imperial Sudan: the Anglo-Egyptian Condominium: 1934-1956*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

DALY, Martin W., HOLT, Peter M. *A History of the Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day*. London: Longman, 2000.

DENG, Francis M. *War of Visions: Conflicts of Identities in the Sudan*. Washington: Brookings Institution Press, 1995.

EL-AFFENDI, Abdelwahab. "Discovering the South: Sudanese Dilemmas for Islam in Africa". *African Affairs*, 89(356): p. 371-89, 1990.

FERKISS, Victor C. *África: um Continente à Procura de seu Destino*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

HARGREAVES, John D. *Decolonization in Africa*. Harlow: Longman, 1988.

HERACLIDES, Alexis. "Janus or Sisyphus? The Southern Problem of the Sudan". *The Journal of Modern African Studies* 25(2): p. 213-231, 1987.

HOURLANI, Albert. *Uma História dos Povos Árabes*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HOWELL, John, "Politics in the Southern Sudan". *African Affairs*, 72(287): 163-178, 1973.

IDRIS, Amir. *Conflict and Politics of Identity in Sudan*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

ILIFFE, John. *Os Africanos: História dum Continente*. Lisboa: Terramar, 1999.

JOHNSON, Douglas H. "Tribal boundaries and border wars: Nuer-Dinka relations in the Sobat and Zaraf Valleys, 1890-1976". *Journal of African History*, 23, 1982.

_____. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Bloomington: Indiana University Press, 2005.

KI-ZERBO, Joseph. *História da África Negra*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1972.

LESCH, Ann Mosely. *The Sudan-Contested National Identities*. Bloomington: Indiana University Press, 1998.

RAHIM, Muddathir 'Abd al-. "Arabism, Africanism, and Self-Identification in the Sudan". *The Journal of Modern African Studies* 8(2): p. 233-249, 1969.

SHARKEY, Heather. *Living with Colonialism: Nationalism and Culture in the Anglo-Egyptian Sudan*. Berkeley: University of California Press, 2003.

WAI, Dunstan M. "Pax Britannica and the Southern Sudan: The View from the Theatre". *African Affairs* 79(316): p. 375-395, 1980.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 18 de agosto de 2009.



América do Sul: um processo de integração dividido

Felipe Machado*

Mário Augusto Brudna Sogari**

Emiliano Ramos***

“Não compreendemos ainda que a negociação do poder político e econômico a nível internacional não passa pelo suplício [...], mas pela organização de um poder de negociação em conjunto e pela execução de uma estratégia que nos permita empregar esse poder conjunto com eficácia. Enquanto os perigos se amontoam no horizonte latino-americano, nós seguimos paralisados pela falta dessa débil estrutura institucional latino-americana, indecisos, talvez, para empunhar em nossas mãos nossos próprios destinos”.
(ALZAMORA *apud* SCHAPOSNIK, 1997, p. 12)

RESUMO: O artigo analisa a formação e desenvolvimento dos processos de integração na América do Sul após a Segunda Guerra Mundial para encontrar fatores que foram determinantes para a cisão do movimento integracionista sul-americano em dois blocos: o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Através de uma análise das relações internacionais dos países sul-americanos na segunda metade do século XX, o trabalho argumenta que divergências na política externas dessas nações, bem como a atuação dos EUA na região, foram preponderantes para que a integração fosse realizada em dois blocos, ao invés de constituir um movimento unificado.

PALAVRAS-CHAVE: Integração, Dois Blocos, Mercosul, Comunidade Andina, América do Sul.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista de iniciação científica PIBIC/CNPq do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais. Atualmente realiza seus estudos na Communication University of China. E-mail: lipesm@yahoo.com.br

** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq). E-mail: masogari@yahoo.com.br

*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: emiliano.sramos@gmail.com

Introdução

Não é de hoje que se observa tentativas de integração regional na América do Sul. O surgimento de tais processos integracionistas tomou, ao longo das últimas sete décadas, uma dinâmica muito específica quanto às iniciativas realizadas pelos países sul-americanos e a formação coesa de um bloco regional. Debates internos nos países sul-americanos constatarem as diferenças de opiniões e posições a cerca dos projetos de integração pelo desenvolvimento econômico. As classes políticas dessas nações dividiam-se, nesse sentido, entre propor ou o fortalecimento dos laços comerciais e políticos com os países ou se posicionar a favor da influência e dos interesses da potência hegemônica continental, os Estados Unidos.

Analisando-se todas as iniciativas de integração desenvolvidas na América do Sul no período do pós-segunda Guerra Mundial até a formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), sob uma perspectiva teórica na qual a integração é vista como um fato político, temos como casos mais ilustrativos: as tentativas promovidas por lideranças políticas nas décadas de 40 e 50; os fracassados projetos apresentados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) nas décadas de 60 e 80: Associação Latino Americana de Comércio em 1960 (ALALC) e Associação Latino Americana de Integração em 1980 (ALADI) – únicas a englobarem todos os principais países do continente; e, a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Pode-se observar, no entanto, que desde a emergência dessas novas ideias de integração, nunca se alcançou a consecução de um projeto de iniciativa sul-americana para realização da integração no continente. O fortalecimento da visão da importância que a integração tinha para a economia globalizada, marcadamente presente na década de 80, teve, contudo, uma clivagem prática da América do Sul: CAN e MERCOSUL.

A partir desta constatação, a questão que emerge é a seguinte: porque o processo de integração sul-americano não se desenvolveu sob uma base unívoca de relacionamento entre os países da região, chegando a clivagem do continente entre a integração Andina e a integração do Cone Sul? Para tanto, o presente artigo trabalha com a hipótese de que a heterogeneidade dos governos sul-americanos e a influência dos Estados Unidos sobre a região minaram qualquer iniciativa criada por países da América do Sul para integrar o continente. Isto é, a política foi fator preponderante para que o processo não se tornasse factível. Dessa forma, pretende-se nulificar a hipótese de que foram exclusivamente os fatores econômicos que inviabilizaram a formação de um bloco uniforme de integração sul-americana.

As Teorias Integracionistas Sul-Americanas

A análise do processo de integração sul-americano, assim como os demais processos regionais de integração, carece, na sua base metodológica e conceitual, de fundamentos teóricos¹ próprios que se identifiquem com suas realidades. A necessidade de clarificação de conceitos permite o leitor a entender a visão dos autores sobre cada termo apresentado. Dessa forma, para explicar o que entendemos por integração, utilizar-nos-emos da definição de Gustavo Lagos² de que “a integração não é outra coisa senão o processo de unificação de uma sociedade que trata de transformar ou adequar o seu sistema político, econômico e cultural para fazer frente às novas necessidades sociais” (LAGOS, 1965).

Com as dinâmicas dos processos de integração que ocorreram no século XX, muitas teorias de integração surgiram para explicar o fenômeno. Contudo, a maioria delas foi baseada no processo de integração europeu, que, diferente da realidade sul-americana, apresenta traços extremamente distintos. Assim, estas teorias, fundamentadas no pensamento neoclássico, cujo fundamento está no comércio internacional, apresentam-se inadequadas para compreender os fenômenos políticos que influenciaram as iniciativas na América do Sul. Como bem argumentou Schaposnik, a explicação neoclássica “é a teoria que permitiu que se operasse a grande desigualdade do mundo. Seus pressupostos têm demonstrado serem falsos ou terem sido superados. Não existe a atonicidade de mercado, a livre-concorrência, a transparência, a livre-entrada e saída do mercado” (SCHAPOSNIK, 1997, p. 197). Complementa-se tal visão com a argumentação de Gabriel Valdes³ de que

[...] simultaneamente, com as exigências de desenvolvimento autônomo, cada país adotou o liberalismo econômico como dogma indiscutível na ordem interna e, particularmente, na externa. Tem sido característico na América Latina aplicar ideologias e conceitos alienígenas, sem discriminar sobre sua utilidade para as suas necessidades. Lamentavelmente esta atitude tem persistido até nossos dias e é a causa profunda das insuficiências e tensões de toda a ordem que a América Latina experimenta (VALDES, 1974).

O estudo da integração sul-americana, no que concerne a compreensão dos motivos que obstruíram um processo unificado de integração, não poderia se utilizar de um marco teórico que não condiga com a realidade. Por isso, a teoria

¹ Por fundamentos teóricos utilizar-nos-emos da análise etimológica de Echavarría que assinalou que a teoria “é um sistema de conceitos [...] logicamente integrados a cerca do que é nossa experiência de um determinado fragmento da realidade.” (ECHAVARRIA, 1980, P.10)

² Cientista político chileno.

³ Foi ministro do governo democrata cristão de Frei, no Chile, e que um detalhado registro das negociações feitas pela ALALC, relatando a forma de atuar de cada um dos países, menos para integrar do que desintegrar.

explicativa neste caso compromete-se com a ideia principal de Schaposnik de que “a integração é uma alternativa política para o desenvolvimento e, talvez, a mais viável das alternativas para alcançar uma maior independência das nações” (SCHAPOSNIK, 1997, p. 191). Dessa forma, compreendemos que os limitantes da integração unívoca da América do Sul provieram da articulação entre variáveis políticas, sendo a heterogeneidade dos governos do continente e as pressões estadunidenses, fatores mais relevantes que a variável econômica.

A grande heterogeneidade política e a dinâmica norte-americana do período entre 1940 e 1960

No contexto do pós-segunda Guerra Mundial, pode-se observar na Europa a criação de grandes vazios de poder, que estimularam tanto Estados Unidos e como União Soviética a direcionar suas atenções ao continente. Sobre este contexto da Guerra Fria, os Estados Unidos empreendeu tentativas de englobamento da América Latina à sua esfera de influência (BOERSNER, 1996). Isso seria feito, de acordo com Luís Santos, através da promoção do livre mercado e da pressão para comprometer o subcontinente com o combate ao comunismo (SANTOS, 2005). No entanto, a Europa foi priorizada na realização de concessões de capital por parte do governo norte-americano, deixando o setor privado responsável pelos investimentos na América do Sul, buscando garantias de fornecimento de matéria-prima às indústrias norte-americanas (HIRST, 2003).

O pós-segunda Guerra foi marcado pela ascensão de movimentos nacionalistas e democráticos, contra as “forças reacionárias e opressivas do hemisfério ocidental” (BOERSNER, 1996, p. 184). Nas palavras de Amado Cervo, isso constitui a afirmação do paradigma dos estados desenvolvimentistas, cujos princípios apontam para a industrialização e a ação estatal em setores estratégicos da economia. Na política externa dos países sul-americanos prevaleceram três objetivos segundo o autor: (i) abrir mercados para produtos de exportação (tanto primários quanto industrializados); (ii) obter recursos e investimentos para manter o desejado ritmo de crescimento; (iii) obter ciência e tecnologia através de empreendimentos estrangeiros (CERVO, 2007, p. 68).

O argumento em prol do desenvolvimentismo, através da industrialização da economia dos Estados, é complementado com o pensamento da CEPAL. De acordo com Márcio Braga, na época do pós-guerra, os Estados latino-americanos (sul-americanos, em especial), buscavam “atenuar a vulnerabilidade externa dos países [...] ao possibilitar maiores alternativas de exportação”. O autor aponta que as possibilidades para a concretização do processo de industrialização estariam situadas tanto na busca pela cooperação regional, aumentando o intercâmbio comercial dentro de um mercado comum, e no aumento das exportações de manufaturados para o resto do mundo. A integração regional possibilitava

ganhos na criação de comércio e na eficiência, mas tornava-se fundamental um “nível de reciprocidade” entre os países membros do processo, admitindo-se as disparidades dos níveis de desenvolvimento e a necessidade de concessões dos países mais superavitários aos países com economias menos desenvolvidas (BRAGA, 2001, p. 6). Deve-se notar, no entanto, que este debate só viria a ser levantado no início da década de 1960, no âmbito da criação da ALALC.⁴

Como os Estados Unidos estava priorizando a Europa na concessão de recursos, os Estados sul-americanos, comprometidos com o desenvolvimentismo, limitaram a participação do setor privado norte-americano e procuraram formas autônomas de desenvolvimento econômico, negando a proposta da liberdade econômica ilimitada e irrestrita e priorizando políticas a favor do emprego, da renda e do consumo (CERVO, 2007). Sobre esse contexto, a integração regional constituiria uma boa forma de alcançar esses objetivos. No entanto, contradições políticas e ideológicas entre os diferentes Estados sul-americanos, bem como suas divergências de política externa, barraram boa parte dessas iniciativas.

Um dos principais fatores que fizeram com que esses projetos de integração fossem impedidos foi o fortalecimento do regime de Perón na Argentina. De acordo com Cervo, a Argentina logrou de uma melhor posição internacional no pós-Segunda Guerra, e imediatamente lançou-se sobre a América do Sul para buscar a expansão de sua influência econômica e política no continente (CERVO, 2007). A adoção do “justicialismo” e do princípio da “Terceira Posição”, que se explica, nas palavras de Candeas, como a “autonomia heterodoxa em relação aos EUA e universalização de contatos diplomáticos e comerciais” fez com que o Estado argentino alocasse seus esforços na busca por acordos bilaterais de comércio e por uma posição de “protagonista latino-americano, apoiado em uma retórica de solidariedade” (CANDEAS, 2005, p. 194).

Com exceção do Brasil, os Estados vizinhos da Argentina encontravam-se em delicadas crises econômicas e políticas, fazendo com que seus regimes tivessem pouca capacidade de lançar-se à realização de projetos autônomos e de evitar a influência externa do Estado argentino e do Estado brasileiro. Aproveitando-se dessa situação, Perón realizou acordos regionais com Bolívia, Chile, Equador e Paraguai, expressos principalmente na Ata de Santiago de 1946.⁵ Tais acordos foram dificultados e rejeitados pela política externa brasileira, que temia pela perda de sua influência no continente, e pelos Estados Unidos, abertamente

⁴ A Associação de Latino-Americana de Livre Comércio foi uma organização criada em 1960 que objetivou o estabelecimento de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru, Venezuela, Equador e Colômbia. Não foi uma iniciativa de âmbito estatal, mas sim, uma proposta surgida em fóruns internacionais promovidos pela CEPAL (FURTADO, 2007, p.361).

⁵ A Ata foi estendida em 1953 com o Estado equatoriano e 1954 com o Estado boliviano e paraguaio. O tratado constituía uma série de aberturas tarifárias para os produtos dos países signatários e facilitava a inserção da Argentina no contexto regional através da propagação do livre-comércio. (CAVLAK, 2008)

contrários ao nacionalismo peronista e à sua negação ao liberalismo (SANTOS, 2005).

Ao contrário da Argentina, o Brasil havia apoiado o acordo de Bretton-Woods, alinhando-se aos interesses dos Estados Unidos para a construção da “ordem internacional”. Amado Cervo indica que isso foi feito sem barganha por recursos e investimentos que pudessem alavancar o desenvolvimento nacional. Mesmo assim, o governo Dutra compartilhava a antipatia dos norte-americanos ao peronismo, o que acabou fazendo com que acordos bilaterais de comércio tivessem pouco sucesso entre Brasil e Argentina. Para o autor, o período ficou marcado por uma política externa brasileira de contensão aos interesses argentinos, já que havia uma “repulsa à idéia de integração regional” e um “minguado esforço para contrabalançar a presença Argentina nos países do Cone Sul”. Perón, ao contrário realizava esforços para ampliar a cooperação regional, aspirando à formação de um bloco de países que pudesse fazer frente à “dominação americana” na América Latina (CERVO, 2007, p. 118).

Com a ascensão do governo de Getúlio Vargas em 1950, a política externa brasileira passou por mudanças fundamentais na relação com os Estados Unidos. Segundo Vizontini, o novo presidente brasileiro, sob a ótica do nacional desenvolvimentismo populista, promove um programa de “barganha nacionalista, a qual consistia em apoiar os Estados Unidos no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca de ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro” (VIZENTINI, 1994, p. 26). Monica Hirst complementa esta análise, demonstrando que, ao falhar em obter os incentivos desejados para a realização do projeto de industrialização nacional com capital norte-americano, Vargas, sem desvincular-se do alinhamento aos Estados Unidos, volta-se para a realização de uma “política de diversificação”, buscando “projetar-se em espaços alternativos do cenário internacional com maior autonomia”, dos quais um dos alvos foi a América Latina. Entretanto, a presença dos Estados Unidos no continente fazia-se por meio de uma “estratégia de privilegiar relações bilaterais”, tendo como principais efeitos “reduzir o perfil de sua política hemisférica e as possibilidades de aproximação entre os países da região”, fato que limitou o escopo da política externa brasileira e fez com que a sua classe política mantivesse “um quadro de isolacionismo” (HIRST, 2003, p. 91-92).

Ainda assim, aproximações com o regime peronista argentino não foram descartados por Getúlio Vargas. Segundo Hirst, seu governo adotou uma política pendular, oscilando ora em prol dos interesses norte-americanos, ora nos de ampliação de acordos bilaterais com a Argentina, principalmente em momentos de desgaste com a potência hegemônica do continente. No início da década de 50, Perón, ainda almejando o projeto da “Terceira Posição” propõe o Pacto ABC, princípio anteriormente defendido pelo diplomata brasileiro Rio Branco, como nova tentativa de firmar projetos de integração na América do Sul (HIRST, 2003).

A autora assinala que as tentativas de englobar o Brasil no pacto falharam pela ação da classe política brasileira, especialmente do MRE e do Parlamento, contrários ao discurso do presidente de aproximação à Argentina e favoráveis aos interesses norte-americanos. Além disso, convergindo com a noção de Amado Cervo quanto à política de contensão, Hirst indica que, a partir da iniciativa argentina de estender os termos da Ata de Santiago para a realização de uma “união econômica chileno-argentina”, o Itamaraty “tratava de se opor a qualquer mobilização regional que visasse à formação de blocos ou novas organizações” (HIRST, 2003, p. 99).

Na segunda metade da década de 50, com a queda de Perón e de Getúlio Vargas, a ascensão de Frondizi na Argentina representa, a busca por um entendimento com o Brasil (CERVO, 2007). Tal princípio se complementa com a análise de Candeas, de que há um alinhamento do país aos Estados Unidos com a assinatura dos acordos de Bretton-Woods e pela substituição dos acordos comerciais bilaterais pela adoção do “regime multilateral comercial”, que facilitou a entrada de investimentos do setor privado norte-americano na Argentina (CANDEAS, 2005). Postura semelhante economicamente será adotada pelo governo de Juscelino Kubitschek no Brasil, que promoverá a abertura completa da economia ao capital internacional (VIZENTINI, 1994, p. 27). No entanto, o Estado brasileiro promoverá uma revisão das relações internacionais com o intuito de expandir o multilateralismo na América Latina, através da iniciativa da Operação Pan-Americana (OPA) de 1958. JK justificava seu argumento no fato de que “o único modo de conter a penetração do comunismo [...] seria justamente afastar as suas populações da miséria, promovendo-se o desenvolvimento econômico” (LESSA, 2008, p. 5).

Através da análise de Vizentini, pode-se observar que a OPA consiste em uma nova tentativa de atração de investimentos por parte da esfera pública nas relações interamericanas, e não do setor privado, como os Estados Unidos vinha insistindo desde o término da Segunda Guerra Mundial. A iniciativa de JK foi, no entanto, deixada “no meio do caminho”, devido às repercussões da Revolução Cubana (VIZENTINI, 1994, p. 28) e, de acordo com Amado Cervo, à política continental dos Estados Unidos desde o pós-guerra, em que “o sistema interamericano haveria de girar em torno de propostas norte-americanas centradas sobre interesses nacionalistas dos Estados Unidos ou paralisar-se” (CERVO, 2007, p. 158).

Outro Estado que se demonstrou avesso ao peronismo durante as décadas de 40 e 50 foi a Venezuela. O país também realizou uma extensa cooperação com os Estados Unidos para adquirir os fluxos de capital necessários para o alavancamento de sua economia petrolífera. O Estado venezuelano aproveitou a riqueza proveniente do petróleo nacional para praticar uma política diplomática e comercial expansionista com vistas ao aumento de sua influência na América Central e no norte da América do Sul. A Venezuela adotava uma postura isolacionista e baseava-se na extensa “autoconfiança” e nos dois momentos distintos vividos na década

de 1950. No governo ditatorial de Pérez Jiménez, o Estado venezuelano teve como ambição a realização, em 1956, do Fundo Econômico Interamericano, iniciativa que, assim como o Plano ABC e a OPA, foi barrada pelos Estados Unidos (CERVO, 2007).

Logo após a derrocada de Jiménez, em 1958, o governo passou a crer que projetos de integração envolvendo a Venezuela não seriam viáveis por conta de uma percepção das disparidades dos níveis de desenvolvimento e renda entre as nações regionais. De fato, as relações comerciais eram pouco expressivas com as duas grandes nações do subcontinente, a Argentina, devido ao apoio venezuelano aos interesses norte-americanos, e o Brasil, que não importava o petróleo venezuelano e deixara de ser grande supridor de produtos aos venezuelanos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial (CERVO, 2007, p. 154).

Por sua vez, o Peru orientou suas relações econômicas com os Estados Unidos, o que o afastou da Argentina peronista, postura simbolizada pela negativa peruana em aderir à Ata de Santiago. Em compensação, a aliança com a potência norte-americana fez com que o Estado peruano se aproximasse politicamente do Brasil, muito embora não houvesse esforço de integração econômica entre os dois países. As questões fronteiriças com a Colômbia, o Equador e a Bolívia esfriavam as relações do Peru com seus vizinhos, ao mesmo tempo em que a dependência econômica em relação aos Estados Unidos aumentava, com a entrada maciça de empresas petrolíferas e de mineração (CERVO, 2007).

Quanto aos demais países andinos, o período do pós-guerra foi marcado principalmente por disputas territoriais (principalmente entre Equador, Colômbia e Peru), pouca cooperação com o continente sul-americano e alinhamento com os interesses estadunidenses. O Equador realizava um comércio local importante com o Chile e simpatizava com a Argentina, tanto que aderiu à Ata de Santiago em 1953. Para Amado Cervo, no entanto, o ato não foi além de um “gesto de boa vontade [...] que de forma alguma viria a afetar o bom entendimento do Equador com os EUA”. A Colômbia, por sua vez, tinha a economia totalmente dependente dos Estados Unidos e o colocou como “pedra angular” de sua política externa, de acordo com Cervo. Os outros desafios da política externa colombiana eram resolver os conflitos fronteiriços com o Peru e realizar, como grande projeto político integracionista, a reconstrução da Grã-Colômbia, o que se constituía em uma impossibilidade devido à postura da Venezuela de ser contrária a qualquer iniciativa de criação de blocos no continente sul-americano.

O Paraguai, conturbado internamente no pós-Segunda Guerra, nas palavras de Amado Cervo “não passava de um quintal da Argentina”. Tal posição se amenizou na década de 1950, a partir do governo de Stroessner, quando o país conseguiu se colocar em uma posição de equilíbrio de interesses entre Argentina, Estados Unidos e Brasil, utilizando-se principalmente da influência do último para atenuar a dependência do Estado argentino e para lançar-se à concorrência

estrangeira para encontrar melhores parcerias para a promoção do desenvolvimento econômico (CERVO, 2007, p. 154).

A transição da órbita de alinhamento político da Argentina para o Brasil fez com que o Paraguai ampliasse seus acordos com o Estado brasileiro na exploração energética, na construção de rodovias para a integração comercial regional, em diversos intercâmbios culturais e acadêmicos e na cooperação na área militar em treinamento das forças e reestruturação das instituições do exército paraguaio (MARTINS, 2008, p. 2). Tal iniciativa foi rechaçada por Argentina, por questões de influência regional, e Estados Unidos, por causa da exploração do petróleo do Chaco. A posição intransigente do Estado argentino em relação ao Paraguai e à sua abertura à concorrência estrangeira mudará apenas no contexto da ascensão do governo de Frondizi, que, nas palavras de Amado Cervo, realizou o abandono da ingerência política argentina no Paraguai (CERVO, 2007).

Quanto aos demais Estados do Cone Sul pode-se verificar, de acordo com Amado Cervo, um contexto propício à expansão dos interesses peronistas e brasileiros sobre a região. O Chile estava enfraquecido por uma crise econômica no pós-guerra e deixara de ser uma das grandes potências regionais. A Bolívia tinha problemas políticos e desde a Guerra do Chaco buscava uma saída marítima para seus produtos. Como sofria de obstruções do Chile e do Peru para que tivesse acesso ao Pacífico, o Estado boliviano voltou-se para Brasil e Argentina, utilizando-se de uma “especulação diplomática” para tentar maximizar seus benefícios na realização de acordos comerciais.⁶ Restava o Uruguai, que sofria fortes pressões por parte do Estado argentino, mas que, por questões ideológicas, se colocou ao lado do Brasil para defender-se da influência peronista na região platina (CERVO, 2007).

Dessa forma, podemos observar que a integração sul-americana até o final da década de 50 não criou bases de orientação comum tanto nos países andinos quanto no Cone Sul, e foi obstruída por três fatores. O primeiro deles constitui o alinhamento político dos países aos Estados Unidos, Estado avesso a projetos integracionistas que não dissessem respeito aos seus interesses de manter o subcontinente sobre a sua área de influência no contexto da Guerra Fria.

Segundo, a Argentina de Perón constituiu um dos únicos pontos de entraves aos interesses norte-americanos e realizou diversos esforços autônomos para promover a cooperação regional, mas não conseguiu realizá-lo, em larga medida, por conta do alinhamento comercial e diplomático de seus vizinhos à potência hegemônica americana. As iniciativas de JK (com a OPA, em 1958) e de Pérez Jiménez (com o Fundo Econômico Interamericano em 1956) embora tenham surgido em governos de cooperação com os norte-americanos, não se fizeram

⁶ Esses benefícios foram alcançados com sucesso pelo Brasil, com a realização de convênios ferroviários e de exploração petrolífera.

bem sucedidas por conta, mais uma vez, da negativa dos Estados Unidos em aprovar os projetos e incentivar que seus aliados diplomáticos na América do Sul fizessem parte desses projetos. Se por um lado havia a busca pelo desenvolvimento econômico autônomo em alguns países da América do Sul (como demonstra Hirst e Cervo) e que a integração constituiria uma medida contundente para a afirmação desse ideal (como destaca Braga e o pensamento cepalino), o alinhamento político com a potência hegemônica do continente constituiu um entrave à realização de tais projetos cooperativos.

O alinhamento com os Estados Unidos provocou, por sua vez, ao segundo fator do fracasso dos processos de integração sul-americanos, qual seja, a aversão dos países sul-americanos ao governo de Perón, que buscava expandir a sua influência econômica e política no subcontinente através de uma bandeira de realização de projetos autônomos e livres da hegemonia estadunidense. Baseando a análise nos argumentos de Amado Cervo e Monica Hirst, podemos observar que houve um esforço em barrar a expansão da Argentina por meio de uma “política externa de contensão”, desejando-se manter o balanço de poder na América do Sul (cujos países mais influentes e poderosos em termos econômicos eram Brasil, Argentina e Venezuela) e as boas relações com o Estado norte-americano.

Por fim, um terceiro fator para explicar o fracasso do processo constituiu-se no direcionamento da política externa dos países em relação a outros fatores que não o da aliança com os Estados Unidos. A Venezuela chegou a aspirar a um processo de integração com Pérez Jiménez, mas tinha vistas, principalmente, a expandir sua influência sob a América Central. Brasil e Argentina permaneceram em constante rivalidade na obtenção de alianças políticas regionais no Cone-Sul, até os governos de JK e Frondizi, quando ocorre a distensão entre as partes. Já os países andinos como Colômbia, Equador e Peru, encontravam-se em situação interna delicada e necessitavam pôr fim a questões territoriais regionais uns com os outros, o que implicou na criação de outra área de rivalidade e baixas chances de realização de projetos integracionistas.

Os processos de integração e a falta de coesão política dos anos 1960 e 1980

O período que se inicia nos anos 60 e que vai até fins dos anos 80 é, sem sombra de dúvidas, o período mais rico quando analisados os movimentos de integração entre os países sul-americanos. No entanto, esses processos carregam consigo a face neoclássica da integração. Esse fator é de extrema relevância para se compreender por que esses processos apresentam bases frágeis. A exclusividade da operação de termos econômicos na integração, de certa forma, descaracteriza as iniciativas sul-americanas, que carregam desde o surgimento dos primeiros ideais de união dos países do continente, um fundo político forte.

No início dos anos 60, no Cone Sul, os contenciosos e mal-estares políticos foram frequentes, mas a diplomacia passou a atuar cada vez mais em sentido integracionista, em substituição do caráter anterior de obstrução.

A política exterior paraguaia era de aproximação com o Brasil, produzindo efeitos concretos como o aproveitamento hidrelétrico e a cooperação técnico-militar, mas ao mesmo tempo envolvia uma percepção unilateral dos interesses por parte do país guarani. Este ambicionava tornar-se condômino do setor das Sete Quedas do rio Paraná e criou a zona franca na área adjacente à cidade brasileira de Foz do Iguaçu. Em relação às Sete Quedas, uma diplomacia muito bem arquitetada permitiu o bom seguimento das negociações, o que não ocorreu em relação à Argentina.

A demonstração de que existia íntima conexão entre desenvolvimento econômico e as condições de segurança hemisférica inseriram na política externa do Brasil uma das ideias-força mais preciosas do pensamento diplomático brasileiro: a de que existe relação necessária entre os níveis de desenvolvimento econômico e as condições de estabilidade sistêmica, seja na América Latina ou em qualquer outra região do mundo.

No plano econômico, os interesses sugeriam aumentar os fluxos do comércio bilateral de modo a fortalecer as economias argentina e brasileira, removendo óbices psicológicos resultantes de rivalidades anacrônicas. Surgiu então a convicção de que a futura integração regional deveria ser preparada com a implantação de uma infra-estrutura física de transportes e comunicações ligando os países do Cone Sul. Sem aparelhar a infraestrutura física dos meios de transporte, a expansão dos negócios regionais estaria comprometida (CERVO, 2003, p. 211).

Como esperança de um maior intercâmbio comercial, assinou-se o Tratado de Montevideu, em 1960, criando a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). A esta, seguiu-se a I Reunião dos Chanceleres da Bacia do Prata, na Argentina, durante a qual a imprensa nacionalista do país criticou duramente a presença do Brasil, preocupada com a possibilidade de o processo de integração agravar a desigualdade entre o Brasil industrial e a Argentina fornecedora de alimentos e matérias-primas.

Apesar de tanto o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) quanto o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) terem manifestado interesse em apoiar estudos sobre oportunidades de ação integradora, as relações comerciais entre Brasil e Argentina eram frias e formais. O Brasil usava seu poder de barganha, negociando a quota de compra de trigo argentino, visando ampliar a venda de manufaturados. Visando a melhoria nas relações, se realizou a V Reunião da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação, no Rio de Janeiro.

Os resultados desta foram bons, e ambos perceberam a importância da construção de uma imagem positiva do outro, através da difusão cultural, com o

Brasil reformando seu precário Centro de Estudos na capital argentina. Outra área em que a cooperação aumentou, de acordo com Cervo, foi a da segurança. Desejava-se desvinculá-la da dependência norte-americana, nacionalizando-a (CERVO, 2003).

Ao norte do continente, a Venezuela de Romulo Betancourt e Rafael Caldera relutava em incorporar-se à ALALC e opunha-se a qualquer projeto de integração sub-regional, visando à manutenção da quota do petróleo no mercado dos EUA e defender o protecionismo para a indústria nacional nascente.

Para justificar o isolacionismo comercial, a diplomacia venezuelana acionava a doutrina Betancourt.⁷ Tal política externa (influenciada pela dependência dos EUA, do petróleo e da repercussão interna dos acontecimentos na área do Caribe) limitou os horizontes do país, que afugentava investimentos externos e até mesmo provocava a fuga de capitais.

Nos anos 60, a Venezuela se mantinha fora do GATT e da ALALC, pois não desejava fazer concessões aduaneiras generalizadas, preferindo as bilaterais. A OPEP, dessa maneira, não foi substancialmente benéfica ao país, contribuiu para isso, o fato de que os países da América do Sul apresentavam um padrão de negociação fortemente marcado pela reciprocidade. Isto é, as exportações tenderiam a provir de seus parceiros comerciais e, como a Venezuela, à época da Doutrina Betancourt, não tinha relações com os países da região, qualquer ideia de integração seria vetada por este ambiente.

A doutrina Betancourt havia levado o país a cortar relações diplomáticas com o Brasil, reatando com este após três anos, em 1967. Após o reatamento, o embaixador Manuel Antônio Maria de Pimentel Brandão dirigiu-se a Caracas para negociar as concessões tarifárias decorrentes da entrada venezuelana na ALALC, que visava garantir mercado para o petróleo nacional.

Observou-se, no Cone Sul dos anos 70, certo enfraquecimento da tendência de integração positiva da década anterior, antes de um amadurecimento desta. Contenciosos relativos à construção de uma ponte ligando o Uruguai e a Argentina, devido a temores brasileiros de uma maior influência argentina no pequeno país, tiveram lugar em 1970, envolvendo o Itamaraty, o Conselho de Segurança Nacional e negociações no âmbito da ONU.

Desconfiança também foi a palavra que caracterizou o projeto de construção da hidrelétrica de Itaipu, período marcado por temores brasileiros relativos ao interesse crescente de empresas internacionais no Paraguai e um possível passo de gigante rumo ao desenvolvimento por parte deste – que, por sua vez, temia atitudes imperialistas brasileiras no país, visão compartilhada pelo ex-embaixador argentino no Rio de Janeiro, general Osiris Guillermo Villegas, que caracterizava

⁷ Defendia sanções em caso de regimes que atentassem contra a legalidade das instituições, os direitos humanos e a democracia.

o Brasil como um país com “vocação expansionista e predisposto ao esquema de cooperação subimperial a mando dos Estados Unidos” (VILLEGAS *apud* CERVO, 2003).

A questão nuclear também permeou as relações entre Argentina e Brasil, preocupando, em especial, o último – já que o país hispânico se encontrava em estágio mais avançado no campo. A finalidade dos investimentos no campo era, porém, econômica, não de segurança, e para ambos os países o importante era não se lançar em uma corrida armamentista.

A ascensão do governo ditatorial argentino em 1976 não influenciou substancialmente as relações bilaterais; apesar de estarem os militares argentinos mais voltados aos Estados Unidos, estas permaneceram corretas e o comércio bilateral ascendeu de 200 a 750 milhões de dólares entre 1968 e 1976.

A região andina, na década de 70, viu a Venezuela projetar seu prestígio, devido à alta nos preços do petróleo. O presidente Carlos Andrés Pérez, sucessor de Caldera, imbuído de ambições bolivarianas de liderar a América – com a mesma sensação de grandeza da qual Perón foi vítima – buscou aproximação com a Argentina e ingressou no Pacto Andino, visando afastar o perigo que o Brasil representava para o caminho da influência regional que o país desejava traçar (CERVO, 2003, p. 251).

A Comissão Mista Brasil-Venezuela, desde o início dos anos 70, não estabelecia agenda objetiva de cooperação, ao mesmo tempo em que a imprensa venezuelana interpretava negativamente qualquer assunto relacionado ao Brasil. O temor da dependência criava obstáculos à adesão venezuelana a projetos de integração regional. Com isso, o petróleo constituía a verdadeira coluna-mestra das relações bilaterais.

A ajuda financeira ao Caribe e à América Central se explicava pelo fato de a Venezuela desejar apoio em suas políticas de preços altos para o petróleo (articuladas no seio da Opep) e aumentar sua influência na região. Tal direcionamento político foi reforçado pela retirada do Chile do Pacto Andino, enfraquecendo-o.

Nos anos 70, portanto, defensores da cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil, por um lado, a Venezuela e a Argentina, por outro, animavam o ambiente diplomático, que se punha em compasso de espera ante a possível construção de eixos regionais (CERVO, 2003, p. 287).

Quando a diplomacia brasileira passou a apoiar a política venezuelana de altos preços para o petróleo, como uma variável de sua luta pela valorização das matérias-primas produzidas pelo Terceiro Mundo, o Brasil adquiriu novo conceito na política exterior venezuelana. Aproveitando a oportunidade o embaixador do país em Caracas, Haddock Lobo, propôs ampla agenda para a reunião prevista da comissão.

A mesma queixa dos diplomatas em Buenos Aires era feita pelos em Caracas, relativa à falta de meios para desenvolver uma ação cultural e jornalística para contrastar a imagem negativa que do Brasil era veiculada. Tais queixas foram

relativamente ignoradas pelo governo brasileiro, e as críticas ao modelo de desenvolvimento e ao expansionismo brasileiro, apoiadas no nacionalismo venezuelano, permaneceram um entrave à integração regional.

Em 1976, entretanto, os próprios venezuelanos mudaram suas visões acerca das relações interamericanas, passando de uma postura isolacionista para uma de orientação realista, com objetivos de desenvolvimento nacional que passavam pela integração regional. Devido às circunstâncias favoráveis, em 1978 se encaminhou o Tratado de Cooperação Amazônico, firmado por oito países e sendo o terceiro agrupamento integrativo sub-regional ao lado do Tratado da Bacia do Prata e do Pacto Andino.

O período de 1980-1986 viu a construção de eixos bilaterais na América Latina, proporcionada pela herança do pensamento político e a ação diplomática que promoveram entendimento e cooperação (embora limitados) e pela superação de entraves históricos e a consequente remoção de entulhos ao movimento de integração dos países do continente.

Os fatores negativos, inibidores da integração se manifestaram em seis formas, segundo Cervo. As rivalidades intermitentes, as ambições desmesuradas (Perón e Pérez), as atitudes diante dos Estados Unidos, as atitudes diante do Brasil, a separação entre o Estado e a sociedade e a diplomacia da obstrução – sendo a última fatal quando praticada pelos grandes, como o Brasil, a Argentina e a Venezuela. (CERVO, 2003, p. 257-258)

As dificuldades do modelo de desenvolvimento, a inflação, o endividamento externo, a recessão econômica, a instabilidade das instituições afetaram as autoconfianças nacionais e criaram uma consciência da necessidade unidade regional – fato ignorado pela Espanha, que fracassou em uma tentativa de recuperação de sua influência sobre o continente.

A primeira metade dos anos 80 assistiu as iniciativas de cooperação e a nova modalidade de integração se estendendo para fora das fronteiras nacionais, em uma tentativa racional e coerente de superação de entraves. Ao final da década, porém, abandonou-se a estratégia de desenvolvimento auto-sustentado, cedendo o mercado em troca da alienação dos sistemas produtivos e de serviço nacionais. Assim, ao invés de avançar, a América Latina mergulhava no passado, reintroduzindo os parâmetros do paradigma liberal-conservador da fase anterior a 1930, reassumindo sua função exportadora de matérias-primas.

Em relação ao eixo Brasil-Venezuela, o primeiro indicador da mudança se deu em 1979, com a transformação do Estado desenvolvimentista brasileiro em Estado logístico, que daria suporte operacional tanto a projetos de cooperação quanto a empresas que porventura viessem a se instalar no país vizinho.

A percepção brasileira das novas condições havia resultado no Tratado de Cooperação Amazônica, que foi concebido com finalidade distinta da ALALC,

ALADI e Pacto Andino. Este não visava o incremento do comércio intrazonal ou o mercado comum; seu principal objetivo era implementar um mecanismo permanente de congruência entre os governos e os setores técnicos dos países amazônicos com vistas à cooperação nas áreas de caráter não-econômico.

O Tratado assumiria caráter de complementaridade *vis-à-vis* dos demais tratados de cooperação regional, como a ALADI, o Pacto Andino e o Tratado da Bacia do Prata. A sua criação não correspondia a uma transferência de prioridade da bacia do Prata para a Amazônica (sendo os potenciais destas muito distintos), mas um desenvolvimento integrado da região. Pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável era aplicado na esfera multilateral, propiciando grandes vitórias à diplomacia brasileira em outras organizações internacionais, como a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

No decorrer da década de 80, a Venezuela inovou quanto à sua política exterior, consolidando relações com o Brasil e a China Popular; fatos decorrentes da constatação de que o país não era mais objeto das prioridades continentais dos Estados Unidos.

Em 1987, negociavam-se modificações no estatuto do Pacto Andino, objetivando reerguê-lo de sua letargia e transformá-lo em um bloco operacional. Para tanto, os empresários e governos dos pactuantes requeriam mudanças no ato constitutivo, o Acordo de Cartagena. As mudanças consistiam no enfraquecimento do dirigismo estatal coercitivo, estímulo ao mercado e a concorrência não-desleal como motores do crescimento e da alocação eficiente de recursos. Houve também críticas dos empresários venezuelanos contra a hesitação de seu governo, que até então não aderira ao GATT, entrara tardiamente na ALALC e o Pacto Andino, estando distante de pólos mais dinâmicos da economia continental, como México, Argentina e Brasil.

Do Compromisso de Caracas, de outubro de 1987, assinado pelos presidentes brasileiro e venezuelano, José Sarney e Raul Alfonsín, resultou um programa de ação para a recomposição do comércio bilateral, que diminuía em 70% entre 1982-1986, mostrando a extrema dependência da Venezuela com relação a um produto de exportação e as vantagens de um exportador de múltiplos itens, como o Brasil.

Ao mesmo tempo, Sarney e sua diplomacia haviam preparado outro processo alternativo, ao sul do continente, com a Argentina. O Brasil iniciou a década de 80 com instabilidade acentuada de seu regime militar, recessão econômica e críticas ao regime. Apesar das circunstâncias, a política externa manteve suas diretrizes em 1980-81. Do outro lado, o chanceler Camillón orientou as prioridades argentinas ao continente sul-americano, reflexo do fechamento do mercado europeu a seus produtos.

Este, entretanto, foi vítima da armadilha criada pela eleição de Ronald Reagan à presidência dos EUA e ofereceu-se à colaboração norte-americana na Guerra Fria, com os militares criando a ilusão de um capital político que se acumulava e, que, mais tarde, lhes seria outorgado com o apoio estadunidense, como na Guerra das Malvinas. O Itamaraty não apreciava essa inflexão da política exterior argentina, mas esta não comprometia a prioridade para a América Latina e a estreita cooperação bilateral.

A diplomacia brasileira, segundo Cervo, olhava tanto para a Venezuela quanto para a Argentina, bem mais voltada à última, “em vista da importância das relações entre os dois países e das possibilidades de ação conjugada”. Nesse contexto, triunfou a ação diplomática com a assinatura, em 1986, dos doze protocolos de cooperação entre o Brasil e a Argentina, eixo em torno do qual se originou o Tratado de Assunção, criador do MERCOSUL (CERVO, 2003, p. 274).

Cervo considera o abandono da integração com a Venezuela um erro, visto que esta integração adquiria caráter complementar, através de associações e fusões que poderiam dar origem a grandes empresas de matriz venezuelano-brasileira (CERVO, ANO, p. 274).

O abandono do paradigma desenvolvimentista de política exterior, ao final da década de 1980, está na origem tanto da feição meramente comercialista que adquiriu o processo de integração do Cone Sul quanto do esquecimento em que mergulhou a integração produtiva ao norte do continente sul-americano. As diversas polarizações econômicas que, invés de unir os países do continente, os dividiu no momento de integrar, se apresentaram, entretanto, como coadjuvantes nas dinâmicas políticas entre os principais países da América do Sul. Posicionamentos e reposicionamentos quanto aos parceiros estratégicos e a falta de visão inviabilizaram um acordo de maior magnitude. O processo de integração, dessa forma, encaminhou-se para a clivagem do continente, formando-se ao norte, a integração andina (CAN), e ao sul, a integração do cone sul (MERCOSUL).

Conclusões

A análise do processo de integração sul-americano diverge do famoso exemplo – base comparativa para qualquer teoria integracionista, da União Europeia pelo simples fato de não conseguir aglutinar as diversas forças políticas dentro de um processo único. Por muito tempo se vinculou os fracassos integracionistas da América do Sul extremamente ao fato de os países da região apresentar estruturas econômicas frágeis e dependentes do capital externo. No entanto, a heterogeneidade dos governos sul-americanos, unida as influências dos EUA, exerceu um papel muito mais relevante na divisão do movimento de integração em dois blocos.

Dessa forma, confirma-se a hipótese principal do trabalho de que as influências políticas foram preponderantes e de suma importância para a clivagem do processo integracionista. Foram estas variáveis políticas que inviabilizaram a formação de um bloco coeso de países sul-americanos, onde o regionalismo apresenta-se um novo papel nas relações internacionais do continente. Derrogando-se as pretensões explicativas que focalizam extremamente nos fatores econômicos os motivos de o processo de integração não ter sido bem-sucedido e de haver dois polos de integração na América do Sul.

ABSTRACT: The article analyses the formation and development of integration process in South America, after World War II, in order to find key factors that were determinant for the division of the South-American integrational movement in two blocs: Mercosur and the Andean Community of Nations (CAN). Throughout an analysis of South-American countries' international relations in the second half of the 20th century, this text indicates that differences between these nations' foreign policies, as well as the interests of the United States in the region, were preponderant causes that contributed for the integration to be settled in two blocs, instead of constituting a unified movement.

KEYWORDS: Integration, Two Blocs, Mercosur, Andean Community, South America

Referências Bibliográficas

- BOERSNER, D. *Relaciones Internacionales de America Latina*: Breve historia. 5. ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.
- BRAGA, M. B. Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. In: XXIX Encontro Nacional de Economia, 2001, Salvador. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPEC, 2001.
- CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.
- CAVLAK, I. *A política externa brasileira e a Argentina peronista*. São Paulo: Annablume, 2008.
- CERVO, A. *Relações Internacionais da América Latina*: velhos e novos paradigmas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HIRST, M. O pragmatismo impossível: A política externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954). *Cena Internacional*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 81-112, 2003.

LAGOS, G. El proceso de integración de América Latina. Significado y dimensiones. *Conferência*, abril, 1965.

LESSA, A. C. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 5-7, 2008.

MARTINS, M. L. Relações Brasil-Paraguai: novas tensões e direito internacional. *Minas de História*. On-line: <http://www.minasdehistoria.blog.br>. Acessado em 05/2009.

SANTOS, L. C. V. G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 185-204, 2005.

SCHAPOSNIK, E. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1997.

VALDES, G. Obstáculos a La integración latinoamericana. *Revista de la Integración*. Buenos Aires: INTAL, 17, setembro, 1974.

VIZENTINI, P. F. O Nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independente. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 37, n. 1, p. 24-36, 1994.

Artigo submetido em 11 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 17 de julho de 2009. A revisão final desse texto ocorreu em 31 de agosto de 2009.

Mercosul: uma análise introdutória das visões Argentina e Uruguiaia

*Felipe Schenato Piñeiro**
*Carolina Rigotti Coutinho***
*Lídia Brochier****

RESUMO: Nos estudos de integração, confrontam-se visões de acadêmicos de todos os membros do bloco, influenciando até mesmo as negociações. Por isso, é importante que o Brasil conheça a percepção que seus vizinhos têm do Mercosul. Assim, o artigo tem como propósito fazer uma análise do pensamento de autores argentinos e uruguaios referentes a instituições, assimetrias, política externa, avanços e desafios e a entrada da Venezuela no bloco. É possível notar que os autores de ambos os países possuem diversos pontos em comum, tendo uma visão de que é importante investir no Mercosul para contribuir para o desenvolvimento dos países.

PALAVRAS-CHAVE: Mercosul, Integração, Argentina, Uruguai.

Introdução

É sempre interessante, em se tratando de questões científicas, a troca de conhecimentos entre pesquisadores de diferentes países, mesmo que o assunto seja de pertinência direta para um só país. As diferentes formações educacionais e o fato de os observadores estarem em posições distintas, principalmente nas

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: fspineiro@gmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: carolinarcoutinho@gmail.com

*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: lily_brc@hotmail.com

ciências humanas como um todo, propicia um debate mais rico, com ganhos para todo o meio científico.

No âmbito dos estudos sobre integração regional, as trocas entre comunidades epistêmicas dos diferentes membros do bloco são ainda mais fundamentais, dado que a própria circulação do saber representa um aspecto da integração e que muitos dos conflitos presentes no processo de aproximação entre países podem ser solucionados caso entendamos as razões e os interesses do outro.

Diante disso, cremos que é relevante para nós, brasileiros, conhecermos o que pensam do Mercosul e de problemas relativos a essa temática os autores argentinos e uruguaios. A ausência dos estudiosos paraguaios deve-se à falta de acesso a artigos em quantidade suficiente para que fosse escrito um artigo consistente. Foram selecionados temas específicos para que se tivesse uma base de comparação entre os autores. Assim, os assuntos foram instituições, assimetrias, política externa, avanços, desafios e a entrada da Venezuela no bloco. Sistematicamente, portanto, os objetivos são analisar e comparar o pensamento dos autores argentinos e uruguaios relativos a temas específicos abrangendo o Mercosul.

Para que não se incorresse em superficialidade, foram escolhidos alguns acadêmicos notáveis pelos seus artigos e livros publicados sobre o Mercosul e pela profundidade de suas contribuições. Obviamente, foi impossível não deixar de lado autores importantes, mas, devido a restrições de espaço, teve-se de fazer uma seleção. A seguir, são apresentados os pesquisadores analisados.

Roberto Bouzas é um economista argentino professor da Universidad de San Andrés de Barcelona, além de pesquisador do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Seus artigos e pesquisas sobre o Mercosul se concentram principalmente na questão das instituições dentro do bloco, sobre como estas têm contribuído para a integração e sobre o futuro do Mercosul de um modo geral.

Aldo Ferrer é um economista argentino professor na Universidad de Buenos Aires. Sua linha de pesquisa em relação ao Mercosul refere-se às perspectivas do bloco e o que deve ser feito para melhorar a integração.

Raúl Bernal-Meza é doutor em sociologia e professor da Universidad Nacional del Centro e da Universidad de Buenos Aires. Por sua formação, ele faz uma análise mais política do Mercosul e de sua inserção no sistema internacional.

Félix Peña é ex-subsecretário de comércio exterior do ministério de economia da Argentina, diretor do Instituto de Comércio Internacional da Standard Bank Foundation, do Centro Interdisciplinar de Estudos Internacionais e do Modulo Jean Monnet na Universidade Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). É também membro do comitê executivo do conselho argentino de relações internacionais (CA-RI) e presidente do conselho acadêmico da fundação Export-Ar.

Gerardo Caetano é historiador e politólogo, diretor do Instituto de Ciência Política da Universidade da República em Montevideu e coordenador do Programa

de Investigações sobre “Governo e Integração Regional” do Centro Latino-Americano de Economia Humana (CLAEH).

Lincoln Bizzozero é docente do Programa de Estudos Internacionais da Universidade da República e professor do Instituto Artigas de Serviço Exterior. Possui um currículo de quase vinte anos de estudos sobre a política exterior uruguia e o Mercosul.

Sérgio Abreu divide sua vida entre a carreira política e a docência. Membro do Partido Nacional, ou blanco, o autor já exerceu diversas funções públicas e atualmente é senador. Com relação à sua vida acadêmica, Abreu foi professor de Negociações Comerciais Internacionais e Direito da Integração e tem livros e artigos publicados sobre o Mercosul.

Visão Argentina

Uma questão fundamental que se deve considerar quando se estuda o Mercosul são as suas instituições e os seus problemas estruturais. É importante considerar como as instituições influem no processo integracionista e o que deveria ser feito para melhorar esse ponto.

Para Roberto Bouzas houve poucos avanços nessa área, pois ainda existem muitas assimetrias entre os membros, além de salvaguardas de produtos, apesar da eliminação de tarifas que ocorreu. Ademais não houve harmonização nas políticas, afetando os fluxos de comércio.

O autor aponta que as ineficiências dentro do bloco são causadas principalmente por causa da preferência dos Estados por manter a sua autonomia (BOUZAS, 2005, p. 3). Todas as decisões tomadas dentro do bloco partem de funcionários de cada país – nível ministerial –, fazendo com que as reuniões sejam espaçadas, semestralmente, o que não é suficiente para uma “integração profunda”. Assim, por se tratar de uma integração chamada “intergovernamental”, mas principalmente pela natureza das normas criadas dentro do bloco, que devem ser internalizadas depois pelos Estados, faz com que haja uma “ineficácia regulatória” (BOUZAS, 2005, p. 6).

Um dos avanços mais recentes foi a decisão 30/02, de transformar a secretaria administrativa em “um órgão técnico dotado de ‘plena capacidade operacional’”. Porém as demandas feitas à Secretaria deveriam ser aprovadas por consenso pelos órgãos de tomada de decisão, o que mostra a falta de vontade das partes de delegar responsabilidades para os órgãos institucionais. Quanto à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, criada em 2003, o autor aponta ser mais um órgão político, como os outros, e não efetivamente de reforço nas instituições (BOUZAS, 2005, p. 7).

Já quanto ao mecanismo de solução de controvérsias, Bouzas afirma que foi o que teve mais avanços, principalmente com o Protocolo de Olivos, de 2004,

com a criação de um tribunal permanente de apelação e diminuição do tempo para recorrer, entre outros.

Com essa análise, Bouzas afirma que o modelo institucional favoreceu a integração em um primeiro momento, porém apresenta “rendimentos decrescentes” e é um obstáculo para uma integração mais profunda.

Sobre o desenho fundador da instituição, Félix Peña (2007) diz que este estaria entre as maiores debilidades do processo. Tal desenho visava à construção do mercado comum, a partir do acesso irrestrito aos mercados e da formação de uma união aduaneira. A partir de 1994 esse objetivo inicial começou a desandar, quando em Ouro Preto se debilitou o compromisso de eliminação de restrições não tarifárias. Daí surgiu a precariedade do acesso aos respectivos mercados. Debilitou-se o quadro de ganhos mútuos, o que para Peña é o único motivo que sustenta no tempo um processo voluntário de integração entre nações soberanas.

O tratamento das assimetrias no Mercosul está diretamente ligado às instituições, porém cabe dar uma atenção especial ao assunto, visto que está sempre em pauta e que a resolução desse problema significaria avanços excepcionais no processo.

Bouzas (2005, p. 20) afirma que os Estados parte do Mercosul não procuraram diminuir as assimetrias existentes entre eles, não tendo nenhuma política regional nesse sentido. Houve algumas ações, como as exceções ao livre comércio durante o período de adaptação, porém foram ações temporárias e não trataram das diferenças estruturais. A única exceção foram os Acordos Setoriais, porém sem serem explorados adequadamente.

Sobre essa questão, Ferrer (2007, p. 149) diz que um dos elementos para explicar o Mercosul seria a situação interna de cada país. De acordo com o autor, além das assimetrias entre os países, existem as assimetrias dentro de cada país membro, o que torna mais difícil o processo e ajuda a explicar as atitudes políticas de cada Estado. A política brasileira se caracterizaria por uma maior estabilidade, além de políticas econômicas ortodoxas e objetivos sociais. Já na Argentina haveria maiores tensões e mudanças de rumo, além da visão desenvolvimentista a partir da década de 1990.

Peña (2007) acrescenta que, quanto às assimetrias, o Fundo de Convergência Estrutural representou progresso substantivo, mas que não é considerado suficiente nem por seus beneficiários.

Para um melhor entendimento do Mercosul, também é relevante considerar que o mesmo é utilizado pelos países como estratégia de Política Externa e de inserção internacional. Além disso, é preciso ter em conta que os objetivos de cada país na instituição são distintos e isso pode acarretar em problemas de definição de rumos como vem ocorrendo.

Um dos temas tratados por Bouzas é a atual crise em que se encontra o Mercosul e que está diretamente relacionada com os interesses divergentes dos países e com a erosão dos objetivos comuns. Segundo ele,

[...] los dos principales factores que explican la crisis actual del MERCOSUR son: a) la gradual erosión de los objetivos comunes que impulsaron a los Estados parte a involucrarse en el proceso de integración regional, y b) la consecuente pérdida de foco y de capacidad para jerarquizar los problemas de política subyacentes (BOUZAS, 2002, p. 2).

Assim, em relação aos objetivos de cada país, Bouzas (2002, p. 3) afirma que para o Brasil haveria um interesse estratégico no Mercosul para negociações e inserção internacional, enquanto que para Uruguai e Argentina haveria uma preocupação mais comercial, principalmente devido à diferença de tamanho relativo dos países. Com isso, principalmente a partir dos anos noventa se pode notar que os países não alcançaram seus objetivos, frustrando suas expectativas.

Com a perda de interesses comuns, houve uma perda de foco na integração, fazendo com que não houvesse uma identificação das prioridades do bloco. Além disso, a crise macroeconômica dos anos 90 agravou a perda de foco (BOUZAS, 2002, p. 4)

Raúl Bernal-Meza (1999, 40) foca sua análise sobre o Mercosul nos aspectos políticos e na inserção do bloco no sistema internacional. O autor aborda a estagnação do Mercosul na década de 1990 como tendo início com a desvalorização do real, tornando-se principalmente um problema bilateral entre Brasil e Argentina, principalmente na questão dos “desencontros em matéria de política externa que os governos do Brasil e Argentina vinham acumulando desde os tempos de Itamar Franco”.

Algumas das características das relações internacionais da América Latina nos anos 1990 é a “diplomacia multilateral de alto nível”, marcada pelo presidencialismo nas negociações. Ademais, deve-se destacar o papel do neoliberalismo na região, com programas de abertura, liberalização e desregulamentação. Assim, num primeiro momento, Brasil e Argentina possuíam percepções similares sobre os desafios de seus de cada Estado. Porém após a saída de Collor começou uma série de divergências na política externa (BERNAL-MEZA, 1999, p. 42).

Tendo em vista essas diferenças entre os dois principais países do bloco, o autor coloca que seria necessário para o desenvolvimento da integração que os países possuísem políticas externas convergentes, para enfrentar os desafios do sistema internacional, além de focar em uma estratégia de desenvolvimento regional, abarcando tanto temas sociais quanto econômicos, além de possuir instituições que garantam o cumprimento do acordo (BERNAL-MEZA, 1999).

De acordo com Félix Pena (2009), as dificuldades do Mercosul podem ser atribuídas também às mudanças no contexto global. O mundo mais multipolar oferece mais opções a uma estratégia de inserção internacional ativa. Em tal perspectiva, o autor afirma que o Mercosul está “quedando Chico para sus países membros”. Daí surgiria a crescente demanda para flexibilizar os compromissos e as regras do jogo da instituição, para que os países pudessem ganhar em liberdade de manobra.

Segundo Peña (2009) essa demanda por mais flexibilidade teria duas variantes. Uma se refere à flexibilidade dentro do processo de integração e a outra à flexibilidade dos membros para negociar com terceiros, para que possam desenvolver suas próprias relações preferenciais extrabloco. Peña recomenda que se dê prioridade a primeira variante a fim de evitar que predomine a segunda.

Quanto às negociações conjuntas, Peña (2008) diz que a falta de unidade das posições dos países membros foi posta em evidência na Rodada de Doha, o que teria feito que se retomassem as negociações bilaterais na agenda comercial do bloco. Para fortalecer um posicionamento conjunto dos países seria necessário afinar procedimentos em três planos: o das instituições – dando maior autonomia à Secretaria como agente técnico de articulação entre os interesses dos sócios; o da fluidez da comunicação entre as instituições empresariais nacionais; e o terceiro, a introdução de mecanismos de flexibilidade compatíveis com a disciplina coletiva pactuada.

Segundo Bouzas (2002, p. 5), um dos maiores problemas do Mercosul, não é o fato de o Mercosul não ser uma união aduaneira completa, mas sim ser uma área de livre comércio precária, com instabilidade de regras de acesso a mercados, ineficácia normativa e falta de tratamento de barreiras não-tarifárias.

Algumas das principais agendas citadas pelo autor para que se atinjam os objetivos seria a questão dos acessos a mercados, além da análise das situações especiais; tratamento da política comercial frente a terceiros e mecanismo de criação de regras e implementação de decisões (BOUZAS, 2002, p. 7).

Assim, para que o Mercosul avance seria necessário um fortalecimento das instituições e um mecanismo de regras eficaz. Algumas das propostas para que isso ocorra são: processo de tomada de decisão principalmente a nível ministerial (Conselho Mercado Comum), e não de diplomacia presidencial, com um maior número de reuniões; dar mais autonomia para as instituições já existentes no bloco, como a Secretaria Técnico-Administrativa; reforçar a estrutura de grupos de trabalho; aplicação de um mecanismo de *fast track* para resolver as dificuldades de internalização, clarificar a relação entre legislação primária e secundária, revogar o Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, que possibilita um bloqueio das normas acordadas no bloco por parte dos Estados; estabelecer normas para que os Estados pudessem formalmente não aplicar alguma medida acordada (BOUZAS, 2005, p. 29-31).

Ferrer, diferentemente de outros autores, defende que o Mercosul é um êxito. Muitos autores dizem que o Mercosul é um fracasso, pois olham da perspectiva do que Ferrer chama de um “Mercosul ideal”, ou seja, baseando-se no modelo europeu de integração. Porém, analisando o chamado “Mercosul possível”, a conclusão seria bastante diferente, pois comparando desde a assinatura da Ata de Foz do Iguaçu até hoje houve um grande progresso, além de ter havido uma convergência entre os países membros (FERRER, 2007, p. 151-152).

Bernal-Meza acrescenta nessa análise dos fracassos e sucessos do Mercosul, apontando os motivos para que a integração não tenha seguido adiante. São eles:

En primer lugar la falta de compromiso político con el proceso de integración y voluntad para cumplir los acuerdos alcanzados; en segundo lugar, la inestabilidad de las interdependencias generadas, a pesar del crecimiento del comercio (o interdependencias centradas solo en el comercio); por último, que han sido las empresas de origen transnacional las que han participado esencialmente de la expansión del intercambio bilateral, las que han tenido poco interés en presionar por las mismas (quizás con la excepción de las negociaciones por el comercio automotriz), en la medida que sus decisiones de inversión, producción y exportación están vinculadas a las políticas globales de sus casas matrices. En este sentido, una mayor participación de empresas de origen nacional en el crecimiento del comercio bilateral podría contribuir a crear el clima y la necesidad de coordinación y armonización. (BERNAL-MEZA, 2007, p. 28).

Por fim, o autor conclui que a harmonização e coordenação que começaram a ser acordadas marcam “o início de uma etapa de confluência gradual das economias do bloco”, o que marcaria uma nova etapa “virtuosa da integração” (BERNAL-MEZA, 2007, p. 28).

Félix Peña (2009) concentra sua análise nos rumos que o Mercosul pode tomar e quais as alternativas que o processo tem. O autor observa que existe a necessidade de reformas no Mercosul, visto que o mesmo é percebido em setores dos próprios países membros como carente de eficácia. A insatisfação evidente com o processo confirma a impressão de que ele está perdendo o seu atrativo para setores relevantes de todos os países que o integram.

Considera, porém, que abandonar a instituição não é um caminho recomendável, pois um processo de integração envolve múltiplas dimensões que transcendem a comercial. Peña (2009) acredita que renovado o Mercosul pode cumprir uma função relevante na estabilidade política de uma região na qual operam forças centrífugas. Cabe revalorizar o Mercosul como um núcleo duro de paz e estabilidade na América do Sul, que se assenta sobre a solidez e a qualidade das relações Brasil – Argentina.

Haveria, na visão de Peña (2009), com base em pronunciamentos e comportamentos concretos, inclusive governamentais, três opções para o Mercosul: a primeira seria a manutenção do *status quo* que consistiria em manter certa inércia no seu funcionamento, sem que se adotem novos compromissos que sejam efetivos e eficazes, isso se combinaria com a retórica integracionista que está perdendo credibilidade; a segunda seria o que se chama de “retroceso explícito”, nesse caso o Mercosul deixaria de ser uma união aduaneira e voltaria a ser apenas uma zona de livre comércio, porém para isso acontecer seria necessário renegociar os tratados fundadores o que teria um alto risco político já que o êxito dessa renegociação não

estaria garantido; a terceira opção é o que se denomina “vaciamiento”, que consiste num processo gradual pelo qual os compromissos originais foram-se diluindo através de mecanismos de trabalhos paralelos aos previstos pelo Mercosul, isso se traduziria na utilização crescente de canais preferenciais bilaterais entre os seus países membros e, inclusive, nas negociações com terceiros países ou blocos.

Logo, para que o processo avance com base no que já foi feito é importante que se aja em três frentes. A primeira frente envolveria a articulação política e estratégica entre os países membros, juntamente com a UNASUL, para promover a governabilidade do espaço sul-americano (2009). A segunda envolveria as preferências econômicas. Sua solidez teria impactos nos fluxos de comércio e investimentos, permitindo gerar empregos e articular os sistemas produtivos, aí residiria uma das chaves para a eficácia do processo e de sua legitimidade social – tais preferências estariam se deteriorando em sua qualidade e seu efeito e a principal causa disso é a precariedade de acesso aos mercados que se manifesta nas barreiras não tarifárias de uso discricionário por parte dos membros. A terceira frente de ação seriam os mecanismos de concertação de vontades nacionais em torno de uma visão comum (PEÑA, 2009).

Quanto à adesão da Venezuela, Félix Peña (2006) enfatiza os seus riscos políticos. O fato de a Venezuela pertencer ao Mercosul poderia fazer que os demais parceiros acabassem por importar alguns aspectos da sua imagem externa. Isso poderia prejudicar as relações desse Mercosul alargado com Estados Unidos tanto no aspecto comercial quanto no tratamento das questões consideradas sensíveis. A possível politização do bloco poderia acentuar as dificuldades já existentes de identidade do Mercosul (o que é o Mercosul afinal de contas, um projeto político com objetivo de construir um mercado comum ou uma integração de mercados centrada no aspecto comercial?).

Embora a adesão da Venezuela possa trazer problemas, Peña também ressalta que o dilema fundamental do Mercosul é o mesmo que caracterizou a integração no continente latino-americano durante muitos anos:

[...] o de saber vincular a dimensão política com a econômica e comercial, e o poder traduzir vontade e retórica em fatos concretos que gerem solidariedade de fato [...] entre os países membros, em todos os planos, incluindo obviamente, os fluxos de comércio e investimento, mas também o desenvolvimento de redes regionais de integração física, energética, cultural e social (PEÑA, 2006).

Visão Uruguaia

No que tange as instituições, todos os autores uruguaiois analisados defendem que o Mercosul apresenta falhas graves que prejudicam o bom andamento

do processo. As divergências entre os autores, e entre os governos também, se dão em como e quão profunda deve ser essa mudança.

Sérgio Abreu defende que os órgãos continuem sendo intergovernamentais, mas que haja a incorporação de elementos comunitários no bloco, de modo a defender os interesses comuns dos membros, não implicando em supranacionalidade de todo. Sobre a criação do Parlamento, Abreu não se mostra entusiasmado, dizendo ser apenas uma “cortina de fumaça destinada a dissimular as inconsistências existentes” (2006, p. 194).

A respeito não só das instituições, mas também das assimetrias e da coordenação macroeconômica, Lincoln Bizzozero pensa não ter havido uma liderança por parte do Brasil. Efetivamente houve uma mudança com o governo Lula, mas ela se deu em direção à área política e social e em setores como infraestrutura, transporte e energia. Isso ficou demonstrado no que toca a adesão da Venezuela. Deu-se prioridade ao plano político, relativo à ampliação do processo, e não se levou em conta a possível fraqueza institucional que poderia advir de uma incorporação tão rápida daquele Estado como membro pleno (BIZZOZERO, 2004a, p. 15).

O desenho institucional integracionista, para Gerardo Caetano, é uma das variáveis centrais do processo. Para ele, a periodização do Mercosul é feita com base na evolução das estruturas institucionais, podendo-se dividir o Mercosul em três fases: a primeira de 1991 a 1994; a segunda de 1994 a 2001; e a terceira de 2002 até o presente. O autor é crítico em relação à forma em que o bloco foi estruturado, chamando-o de “Mercosul ‘fenício’”, em virtude de seu enfoque comercial. Tal opção levou a uma escolha por instituições intergovernamentais pouco abrangentes. A proposta original dos presidentes Sarney e Alfonsín, com vistas a uma integração mais profunda e abrangente, estaria, assim, mais próxima do Mercosul dos anos 2000 (CAETANO, 2007, p. 152).

Caetano, não diferindo de outros pesquisadores, também considera que as mudanças ocorridas em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto não alteraram substantivamente o andar do processo, mantendo o caráter intergovernamentalista com algumas inovações pontuais. A partir de 2002, o autor percebe alterações que dotam o bloco de um caráter menos executivista. Tais mudanças são representadas pela transformação da Secretaria Administrativa em Secretaria Técnica e pela criação do Tribunal Permanente de Revisão, da Comissão de Representantes Permanentes e do Parlamento do Mercosul (CAETANO, 2007, p. 156).

A grande decepção para Caetano foi a frustrada esperança de reformas após a ascensão de governos próintegração, que culminou no Protocolo de Ouro Preto II. O autor, concordando com o argentino Félix Peña, diz que após tal Cúpula o Mercosul continua de pé, assim como seus principais problemas, ou seja, não ocorreram modificações substantivas. Porém, houve algumas realizações de destaque, como a autorização para a formação dos fundos de convergência estrutural, o início das conversas para uma futura eliminação da dupla cobrança

da tarifa externa comum, a assinatura de um acordo de preferências tarifárias com a Índia e com a União Aduaneira da África Austral. A trajetória apresentada a partir de 2003 é a confirmação para Caetano de que os processos de integração não se consolidam, nem podem ficar à mercê, de “afinidades ideológicas” dos governos, necessitando, sim, de instituições sólidas (2007, p. 164).

O tratamento das assimetrias é uma questão pendente desde o início do Mercosul. Abreu acredita que tal aspecto não teve tratamento adequado até agora. Diferentemente do que ocorre na ALADI, no Tratado de Assunção optou-se pelo princípio da reciprocidade, não existindo um princípio jurídico que consagre uma atenção especial aos sócios menos desenvolvidos. As únicas manifestações de tratamento diferencial levando em conta a disparidade dos membros deram-se em relação à lista de exceções e a seu ritmo de retirada, bem como ao regime de adequação à união aduaneira, mas todas têm um caráter transitório, sendo insuficientes. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) vem a ser o primeiro intuito nesse sentido, mas ainda não pode ser considerada uma solução. Outras medidas devem ser consideradas, como o estabelecimento de mecanismos de compensação de desequilíbrios conjunturais, de apoio à reconversão de produções, de flexibilização de posições sobre regimes especiais e de autorização para negociar com terceiros países sem prejudicar o Mercosul. O autor lembra que as assimetrias existem não somente em relação ao Uruguai e Paraguai, mas também à Argentina, razão por que ocorreu a maioria dos conflitos do Mercosul (ABREU, 2006, p. 54-55).

Sobre tal tema, Caetano pondera que a criação do Focem foi um passo acertado, porém está muito longe de significar aquilo que os Fundos de Coesão Social são para a Europa. Além disso, talvez a compatibilização dos membros menores se dê não em função de um aumento do aporte de recursos para o Focem, mas de um gerenciamento das flexibilidades. Ele defende, mais especificamente, a realização de projetos de complementação produtiva, a articulação de políticas comunitárias e a possibilidade de que os Estados-partes possam negociar acordos com terceiros sempre que não for possível fazê-los em conjunto (CAETANO, 2007, p. 176).

Lincoln Bizzozero percebe a existência de diversos eixos na política exterior uruguaia. Um dos principais seria o relacionamento com os Estados Unidos. A cooperação no que concerne à governança internacional, abarcando temas relativos à democracia, direitos humanos e combate ao terrorismo. Através de um efeito de transbordamento, o entendimento nessas áreas poderá engendrar maiores intercâmbios na economia e nas finanças. Tal apoio significaria uma aceitação de princípios, e não da instrumentação dos mesmos, como houve no Iraque. Assim, seria possível construir uma arquitetura institucional para aplicar os princípios democráticos no espaço global (BIZZOZERO, 2007a, p. 31-33).

O outro eixo fundamental para Bizzozero é, obviamente, as relações regionais, em que se encontram o Mercosul e as relações bilaterais com Argentina e Brasil. Para ele, o Mercosul continuará fazendo parte da agenda uruguia nos próximos anos, quando seu papel será posto à prova. Pode-se perceber que o autor defende que o Uruguai possa ter certo nível de relacionamento com as grandes potências, principalmente os Estados Unidos, entretanto tratados abrangentes e completamente independentes do marco regional serão impossibilitados caso a opção venha a ser pela manutenção Mercosul.

Em outro artigo, Bizzozero esclarece tal ponto, dizendo ser possível para países pequenos articular diferentes eixos e inclusive barganhar entre eles:

La política exterior de un país pequeño a inicios del siglo XXI pasa por ubicar los temas de las distintas agendas [...] y negociar a partir de ellas en los distintos escenarios. Eso significa que el país pequeño todavía tiene [...] capacidades como Estado de negociar con su voto en distintas instancias la posibilidad de que otro Estado mayor de la región pueda intervenir en otras instancias o ser miembro de alguna instancia internacional. (BIZZOZERO, 2004b, p. 8)

Conforme se pode notar, não convém a um país pequeno restringir-se a uma agenda apenas sob pena de perder possíveis ganhos regionais e globais auferidos através da barganha negociadora.

Já Gerardo Caetano não fala somente a respeito do Uruguai, mas das opções de política externa de todos os membros. Segundo seu ponto de vista, “no es sensato sostener hoy que las opciones ‘por la región’ o ‘por el mundo’ son dicotómicas. Los países latinoamericanos no pueden implementar estrategias confiables de inserción sin considerar a la región y, menos aún, contra la región.” (CAETANO, 2009, p. 162).

Quanto às negociações conjuntas com terceiros países, a avaliação que faz Sérgio Abreu é negativa. Enquanto outros celebram acordos com União Europeia e Estados Unidos, as negociações do Mercosul com o primeiro estão em pauta há mais de dez anos, mas não saem do papel, e a ALCA já saiu de questão. Abreu diz que tal situação é resultado da posição argentina, protecionista ao extremo, e brasileira, que prefere negociar bilateralmente assuntos mais delicados, enquanto o Uruguai, cujos interesses são mais específicos, mantém a vulnerabilidade em seu comércio exterior. Outro motivo para tal situação é a própria dificuldade interna em estabelecer consensos principalmente sobre o acesso a mercados e a tarifa externa comum (ABREU, 3006, p. 189).

Numa perspectiva mais geral, Caetano mostra crítico a respeito do relacionamento externo do bloco. A razão para isso está no fato de ter havido apenas um acordo de livre-comércio com um país fora da América Latina até 2007, a

saber, com Israel. As porcentagens de comércio mundial, PIB e fluxos financeiros demonstram que os países do bloco estão ficando atrás de outras economias, havendo uma marginalização do Mercosul em relação ao contexto internacional. Tal situação é perigosa, pois empurra os sócios a negociarem bilateralmente, o que enfraquece a posição externa e a coesão do esquema de integração (CAETANO, 2009, p. 168).

Para Sérgio Abreu, a crise do período de 1999-2002 passou, mas seus efeitos não. Ela deixou uma série de repercussões na estruturas do processo integracionista. O aumento da sensibilidade setorial, a recomposição dos fluxos comerciais e a prioridade interna conferida aos problemas sociais foram decorrência da crise e contribuíram para travar o bloco. Outra causa são as assimetrias econômicas e os desequilíbrios nos resultados comerciais, fato pelo qual o Brasil tem uma responsabilidade muito grande por ser o maior dentre os membros, sendo seu papel corrigir rumos. Em terceiro lugar, o papel do Mercosul vem sendo encarado de formas diferentes, fazendo transparecer a falta de coesão. Enquanto o Brasil usa o Mercosul como instrumento de sua afirmação como potência regional, o Uruguai, por seu turno, encara-o como plataforma para sua projeção internacional, o que se reflete nas iniciativas tomadas pelo bloco (ABREU, 2006, p. 187).

Para Caetano, mostram-se esgotados o “Mercosul de dois grandes e dois pequenos” e o do bilateralismo excludente entre Argentina e Brasil, “que não atende devidamente o tema da consideração efetiva das ‘assimetrias e das flexibilidades’”. É certo que o bom relacionamento entre esses dois países é indispensável para o bom andamento do Mercosul, mas a ausência sistemática de consulta a Paraguai e Uruguai em decisões que comprometem todo o bloco leva a seu enfraquecimento (CAETANO, 2007, p. 171).

Com relação à entrada da Venezuela, Abreu pensa que o risco de politização da gestão externa do Mercosul é grande. Não seria salutar para o bloco, nem para a manutenção da posição brasileira de cunho comercial-desenvolvimentista, que seu relacionamento fosse baseado num modelo confrontacionista, caro à diplomacia de Hugo Chávez. Abreu concorda, contudo, que a Venezuela participasse de projetos sub-regionais de desenvolvimento de infraestrutura física e integração energética, como, de fato, já vem acontecendo (2006, p. 187).

Nesse tema, Lincoln Bizzozero aborda um enfoque diverso em relação ao demais autores, já que põe foco no modo pelo qual a entrada venezuelana se dará. Por ser a primeira experiência de adesão ao bloco, sua entrada possibilitará testar a forma como o modelo foi estruturado. De acordo com o cronograma de entrada, haverá três etapas de transição. Na primeira, a Venezuela fará parte do bloco como “associado plus”, passando a fazer parte de certos órgãos. Na segunda e terceira etapas, simultâneas e de quatro anos de duração, o país já terá a condição de Estado parte e começará a incorporar a normativa vigente e implementará a

liberalização comercial e a tarifa externa comum. Bizzozero acredita que a existência de um Estado-membro que não tenha a norma regional incorporada pode gerar instabilidade institucional e fragilidade normativa. Assim, o desafio colocado à capacidade adaptativa e às instituições do bloco não é pequeno (BIZZOZERO, 2007c, p. 69-71).

O autor critica ainda o agir político polarizador do presidente Chávez, que, em virtude da demora por parte do congresso brasileiro em aprovar a entrada venezuelana no bloco, disse que os parlamentares estavam influídos pelo império estadunidense. A questão, para Bizzozero, não reside apenas num fato de conjuntura, dado que tal atitude poderá ter repercussões futuras. Não é saudável para a integração o debate em torno dos sistemas políticos e instituições internas dos Estados. Deve-se separar claramente a maior aproximação entre os Estados da ingerência indevida em um dos poderes democráticos de um dos países (BIZZOZERO, 2007b).

Para Caetano, o panorama sobre a integração da Venezuela é duplo. O país tem o terceiro maior PIB da América do Sul, possui consideráveis recursos energéticos e defende uma postura independentista útil para servir de contrapeso às tentativas americanas de manter sua hegemonia. Por outro lado, a política chavista de confronto, polarização e agressividade não é positiva. Suas intervenções em assuntos internos de países latino-americanos e sua postura em relação a zonas perigosas (Israel, Irã, Iraque) podem trazer problemas ao bloco. Se o Mercosul fosse dotado de instituições profundas e consolidadas, os membros não estariam suscetíveis a esses tipos de dificuldades, mas a incorporação sob o quadro atual pode apresentar alguns riscos (CAETANO, 2007, p. 177).

Conclusão

É possível notar que os quatro autores argentinos possuem visões parecidas em alguns aspectos do Mercosul, apesar de algumas divergências. A começar que Bernal-Meza procura analisar o Mercosul dentro de um contexto mais amplo, levando em conta o sistema internacional e as políticas externas dos países membros do bloco. Com isso, ele procura compreender e vislumbrar estratégias de crescimento e desenvolvimento para a região que sejam possíveis dentro do contexto em que o bloco está inserido. De forma semelhante, Peña vislumbra o papel estratégico e de estabilidade política que o Mercosul tem na América do Sul.

Já Bouzas e Ferrer fazem uma análise mais econômica e institucional do bloco em si, apontando em quais aspectos peca a integração e o futuro para o qual se encaminha o Mercosul. Peña enfatiza essa última questão, afirmando ser necessário para o progresso do bloco que se leve em conta o que já foi construído e que se desenvolvam três aspectos do processo: a articulação política e estratégica, as preferências econômicas e os mecanismos de concertação dos interesses nacionais.

É interessante perceber que Ferrer possui uma visão mais otimista do futuro e mesmo dos resultados já apresentados, com a tese do “Mercosul possível”, apontando que, quando se parte dessa visão mais “realista”, o Mercosul já fez um grande progresso, e tem resultados positivos, apesar, logicamente, dos pontos em que deve ser melhorado.

Em oposição, Bouzas tem uma visão menos otimista, apontando a estagnação e crise do bloco, devido principalmente a falta de objetivos comuns entre os membros e a uma “perda de foco” na integração. Nesse aspecto ele se aproxima de Bernal-Meza, que aponta como fatores problemáticos para a integração a falta de vontade política no avanço do bloco e divergência na política externa de seus membros, além da instabilidade na interdependência gerada pelo Mercosul e a falta de participação das empresas locais no processo.

Quanto ao foco e aos problemas que devem ser enfrentados, os quatro autores se aproximam, citando principalmente as instituições para que a integração seja aprofundada, maior participação das empresas locais no processo, coordenação de políticas macroeconômicas, diminuição das assimetrias entre os membros.

Entre os autores uruguaios analisados, a maioria parece acreditar, como Sérgio Abreu, que a função da integração para o Uruguai é de inserção internacional e que abandonar o bloco não é uma opção para o país. Outros, como Bizozzero, encaram, numa análise da política externa do país, as relações com os *global traders* e as relações prioritária no âmbito regional como excludentes. A opção pelo Mercosul poderia vir a barrar os tratados e a cooperação com terceiros, fora do marco regional. Porém, Bizozzero também acredita que o balanço do ingresso do país no bloco é positivo, o Uruguai mais ganhou do que perdeu. Além disso, é importante para um país pequeno manter seu poder de barganha, não pode restringir sua política externa a uma só agenda. Já para Caetano, não faz sentido a dicotomia entre as opções regional e global. O autor acredita que deve haver uma maior convergência entre as políticas externas dos países membros e que, por enquanto, os interesses nacionais seguem sendo prioridade.

A estagnação do bloco é consenso entre os quatro autores uruguaios e as causas são as mais diversas: econômicas, políticas e institucionais.

Quanto à adesão da Venezuela, Abreu atenta para o risco de politização do bloco, enquanto Bizozzero aponta para a fragilidade institucional do bloco e Caetano para a política confrontacionista da Venezuela que não é positiva para a imagem do bloco.

Somando-se as duas visões, pode-se inferir que tanto argentinos quanto uruguaios, no que diz respeito às instituições, acreditam que o modelo institucional favoreceu a integração num primeiro momento, mas que esse mesmo modelo atualmente vem sendo um obstáculo à integração mais profunda.

Outro ponto em comum, e que diz respeito às assimetrias, é o de que além das assimetrias entre os membros, as assimetrias dentro de cada país tornam mais

difícil o processo e explicam em parte as atitudes políticas dos países. Além disso, na visão dos autores de ambos os membros, os mecanismos para o tratamento das assimetrias são considerados insuficientes. Porém ambos reconhecem o Fundo de Convergência Estrutural como um progresso nesse aspecto da integração.

Mais um aspecto que se mostra presente nas análises dos autores argentinos e uruguaios, é a necessidade de que as políticas externas dos países do bloco tenham uma certa convergência, de que os objetivos que os países integrantes têm no âmbito do Mercosul não sejam tão divergentes.

Nesse sentido, argentinos e uruguaios consideram importante, para a convergência dos interesses nacionais, dar mais autonomia aos órgãos técnicos e administrativos como a Secretaria. Soma-se a isso o desenvolvimento de instituições como o Parlamento do Mercosul – que não é encarado da mesma forma pelos autores, argentinos parecem acreditar mais no papel da instituição do que uruguaios.

Quanto às negociações conjuntas, os autores consideram de uma forma geral que falta consenso interno e unicidade das posições nos fóruns multilaterais (notável, mais recentemente, na Rodada de Doha).

Sobre a questão econômica e comercial, todos citam, direta ou indiretamente, a precariedade do acesso aos mercados dos países membros e as restrições não tarifárias (“consentidas” pelo protocolo de Ouro Preto, pois permite o bloqueio das normas acordadas pelos Estados) como impedimentos ao avanço da integração.

Os autores também consideram relevante a questão da gestão das flexibilidades. Parece ser necessário que, quando não seja satisfatória uma negociação intrabloco ou por meio do bloco, os países possam realizar acordos preferenciais com terceiros de forma legalizada, institucionalizada pelo Mercosul – para que o mesmo não perca legitimidade.

Quanto ao peso dos países, os Uruguaios parecem dar mais atenção ao papel do Brasil e suas responsabilidades. Dadas as assimetrias, quem deveria corrigir os rumos da integração deveria ser o Brasil por ser o país maior.

Também os uruguaios se detêm mais intensamente na análise dos possíveis reflexos da adesão da Venezuela ao Mercosul.

Por fim, os autores, argentinos e uruguaios, não acreditam que – apesar de o Mercosul não ser suficiente para atender as necessidades dos países membros – a melhor opção seja deixar o bloco de lado. Ou seja, vale a pena investir na reforma e na renovação do Mercosul. Acima de tudo, é necessário que se busque o objetivo maior da integração que não deve ser apenas o incremento das relações comerciais e sim o desenvolvimento dos países latino-americanos – visto que a América Latina é a região mais desigual do planeta e que está tomada de problemas sociais.

ABSTRACT: In integration studies, there are many scholars view's from all members of the bloc, influencing even the negotiations. For this, it is important tht Brazil know its neighbours' perceptions of Mercosur. Thus, this article's purpose is to analyze argentinean and uruguayan scholars thoughts relating to institutions, assymetries, foreign policy, advances and challenges and the entry of Venezuela in the bloc. It is possible to notice that authors from both countries share similar points many different aspects, having a view that it is essential to invest on Mercosul in order to conrtIBUTE to the development of the countries.

KEYWORDS: Mercosul, Integration, Argentina, Uruguay.

Referências Bibliográficas

ABREU, Sérgio. A inserção externa do Uruguai: uma visão política e estratégica. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília: FUNAG, n. 4, maio/junho de 2006.

_____. Uruguay: sócio pequeño del Mercosur. In: MATEO, Fernando (ed.). *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*. BID/Intal, Buenos Aires, 2000.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol 42, n. 2, 1999.

_____. Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior. *Carta Internacional*. São Paulo, vol 2, n. 2, 2007.

BIZZOZERO, Lincoln. Las relaciones Mercosur – Unión Europea. Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. In: GÓMEZ, José María (Org.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía y perspectivas*. Buenos Aires , CLACSO, 2004a, p. 97-116.

_____. Posibilidades y ejes de la política exterior de los países pequeños de América Latina a inicios del siglo XXI. *Meridiano 47*. Brasília: IBRI, n. 47, junho de 2004b.

_____. La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo. In: CLÉRICO, Lilia Ferro et all. (org.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo, Udelar, 2007a.

_____. Los bloqueos de la adhesión de Venezuela al Mercosur: de miradas ciu-dadas y posibles alternativas en la construcción regional. *Revista Eletrônica La Onda Digital*. Montevideú, n. 359, outubro, 2007b.

_____. La modalidad de adhesión de Venezuela al MER-COSUR. *Revista Investiga-ción*. Mérida, n. 14, janeiro, 2007c.

_____. El Dr. Bizzozero habla de su libro “Uruguay Mercosur”. Entrevista. *Revista Eletrônica La Onda Digital*. Montevideu, dezembro, 2008. *On-line*: <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/Entrevistas/Dr%20Lincoln%20Bizzozero.htm> . Acessado em 12/06/2009.

BOUZAS, Roberto. *Mercosur: ¿Crisis economica o crisis de la integración?* Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL. IPRI/FUNAG- ..., 2002. *On-line*: fceco.uner.edu.ar

_____. *MERCOSUR: Instituciones, Asimetrías e Integración Profunda*. 2005, *On-line*: www.redmercosur.org.uy

CAETANO, Gerardo. Mercosul: quo vadis? *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília: FUNAG, n. 5, janeiro/março de 2007.

_____. Integración regional y estrategias de la reinserción internacional en América del Sur: Razones para la incertidumbre. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, n. 219, enero/febrero, 2009.

FERRER, Aldo. El éxito del Mercosur posible. *Revista de Economía Política*. São Paulo, vol. 27, n. 1 (105), p. 147-156, janeiro-março/2007.

_____. *Integração Regional e desenvolvimento na América do Sul*. Transcrição da conferência organizada pelo Fórum de integração regional / IUPERJ - dia 28 de abril de 2006. Observatório Político Sul Americano.

MENDOZA, Jesus. A esquerda no poder na América Latina: três correntes e um dilema. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 16, n. 4, p. 9-18, 2008.

PEÑA, Félix. Debilidades de un Mercosur anoréxico. *Diario El Cronista*: 11 de diciembre de 2007. *On-line*: <http://www.felixpena.com.ar>.

_____. Hay que construir um Mercosur de socios no de rehenes. *Diario El Cronista*: 04 de agosto de 2008. *On-line*: <http://www.felixpena.com.ar>.

_____. La integración del espacio sudamericano:¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Revista Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 219: Enero-Febrero de 2009.

_____. Dilemas do Mercosul a cinco. *Revista O Mundo em Português*. Lisboa, Ano VII, n. 63, Outubro-Novembro/2006.

_____. Replanteos e instituciones en el comercio internacional. *Revista Archivos del presente*. Buenos Aires, n. 49, Abril/2009.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 17 de julho de 2009.



A abertura do rio Amazonas: pragmatismo brasileiro frente aos interesses Norte-Americanos durante o segundo reinado

*Karine Monteiro Lisboa**
*Renan Costa Andrade***
*Filipe Brum Cunha****

RESUMO: A Amazônia se estende por nove países, sete dos quais fazem fronteira com o Brasil. Questões fronteiriças foram frequentes na região durante todo o século XIX, e o controle de parte da maior floresta mundial por parte do Império brasileiro foi contestado. Contudo, a maior ameaça presenciada não teve como ator principal nenhum dos vizinhos do país. Em meados do século XIX, os Estados Unidos da América adotaram uma postura expansionista frente à região, representando um perigo real ao Império em uma situação que poderia ter um desfecho análogo à expansão norte-americana no México. A questão teve resposta enérgica e pragmática do Estado brasileiro, que soube habilmente retardar a abertura do rio Amazonas a todas as nações até o momento em que o perigo da ocupação deixou de ser imediato.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, Estados Unidos, Amazônia, Política Externa.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: kamonlis@yahoo.com.br

** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: renan_andrade@msn.com

*** Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: filipebcunha@gmail.com

Considerações Iniciais

Os Tratados de Utrecht (1713-15), que são lembrados como ponto final da Guerra da Sucessão Espanhola (1701-14), tiveram várias consequências, entre elas a de assegurar a Portugal o domínio sobre a Bacia Amazônica (SOARES, 1971). Durante todo o final do período colonial, Portugal teve postura firme quanto à conservação dessa região frente aos interesses de outros Estados. Até mesmo a navegação por nacionais em qualquer trecho do rio Amazonas ou de seus afluentes era restrita, de forma a evitar contatos comerciais ilegais com as possessões vizinhas, prejudiciais ao monopólio português, além de evitar o contrabando.

Com a independência, entretanto, as potências centrais logo começaram a pressionar pela realização de um ato expresso que abrisse a região aos estrangeiros que desejassem nela instalar-se, realizar pesquisas científicas ou práticas mercantis. Nesse sentido, o ponto da navegação era fundamental. Foi advogada, então, a colonização do Brasil por estrangeiros através da justificativa da “utilização plena” da região (LUZ, 1968).

Muito embora países como Inglaterra e França tenham se envolvido na questão, mais notório foi o interesse dos EUA no século XIX, analisado à luz de sua política expansionista que incorporou pelas armas partes do México e comprou da Rússia o Alasca. Já em 1826, houvera um pedido de cidadãos norte-americanos para percorrer o Rio Amazonas, o que foi o início de um longo registro de negativas do Governo brasileiro (LOBO, 1918). Dentre todos os interessados na navegação, porém, o mais famoso foi Matthew Fontaine Maury,¹ que se dedicou a mobilizar a opinião pública e os círculos oficiais de seu país em favor de seu intento.

O presente artigo, ao ter como interesse final analisar e avaliar as linhas de ação da política externa brasileira frente a essa questão, tem início com uma análise geral da situação do Amazonas. A seguir, será feita uma reflexão sobre os interesses norte-americanos na região e uma avaliação de uma possível linha de ação, dados seus objetivos. Por fim, será descrita qual foi a avaliação da política externa brasileira e que ações foram tomadas.

A Navegação do Amazonas

O porto da cidade de Belém era aberto a todas as nações estrangeiras, mas o trânsito fluvial de estrangeiros a partir dali era proibido. O transporte de

¹ Após exploração científica *in loco*, recolheu valiosas informações sobre a região e, ao afirmar ser a Amazônia parte do complexo geográfico formado pelo Golfo do México - como uma extensão natural do Mississippi - defendeu que a região deveria ser incorporada aos EUA.

mercadorias pelo interior e em direção às nações vizinhas se dava de forma precária, por embarcações à vela e a remo. Era necessário, para o avanço econômico da região, substituir as frotas locais por embarcações a vapor. Não existia, contudo, capital para tal investimento.

Com o apoio do ministro brasileiro José Silvestre Rebelo, uma companhia norte-americana ofereceu-se para realizar o enorme empreendimento, organizando ali a *The Amazon Steam Navigation Company*. A licença, no entanto, foi negada por uma assembleia local, e o governo brasileiro foi acionado e obrigado a pagar uma forte indenização por perdas e danos à companhia. Este episódio atraiu definitivamente a atenção estrangeira, e especialmente a estadunidense, para o Amazonas. A política brasileira passou a ser chamada de “japonesa”, por sua atitude de portas fechadas aos barcos estrangeiros.

O mais ferrenho defensor da campanha em favor da abertura do Amazonas foi o tenente da Marinha dos Estados Unidos Matthew Fontaine Maury, também um dos mais ativos exploradores daquele rio. Com artigos em jornais norte-americanos, participações frequentes em convenções partidárias ou de homens de negócios, e a publicação, em 1853, do livro “O Amazonas e as Costas Atlânticas da América Meridional”, de grande repercussão na Europa e nos Estados Unidos, Maury liderava a campanha estadunidense de ocupação da Amazônia, causando preocupações à diplomacia brasileira (CERVO, 2008). Conforme expõe Reis, a tese invocada era sempre a de que:

[A Amazônia era] como um verdadeiro velocino que o Brasil procurava ocultar, desservindo, com sua atitude, aos mais legítimos interesses da espécie humana. [...] Não se falava claramente em interesses locais, norte-americanos, mas nos dos demais membros da grande família internacional (1968, p. 65 – 66).

Em 1850, ele solicita ao Império autorização para uma expedição “científica” à Amazônia. Mesmo tendo seu pedido negado, organiza a viagem, alterando o sentido de seu percurso, que se originaria nas nascentes, e não mais na foz do rio, com o intuito de burlar a decisão do Governo brasileiro (LUZ, 1968). A missão realizou-se entre 1851 e 1852, com o objetivo real, cuidadosamente camuflado, de examinar a viabilidade de se estabelecer ali um refúgio para os escravos negros norte-americanos. Estes para lá seriam transplantados com seus senhores, para se dedicarem ao cultivo do algodão, e, ao mesmo tempo, livrarem o sul dos Estados Unidos de problemas sociais e raciais, no caso de serem eventualmente libertados (RUIZ, 1975). Tal ideia seria, inclusive, proposta à Delegação brasileira em Washington, em 1852, por James Gadsden, candidato à Presidência de seu país (LUZ, 1968; DORATIOTO, 2003). Enfim, em várias situações foram notados os interesses norte-americanos para com a região amazônica, ecoando em um pedido que pressionava por sua abertura.

No Brasil, as opiniões variavam. Sérgio Teixeira de Macedo, diplomata brasileiro em Washington na época, resistiu firmemente às pressões das autoridades norte-americanas, mas questionou a posição oficial com relação ao caso. Ele acreditava que o Brasil não teria forças para resistir a uma empreitada dos Estados fortes na região (o que ele considerava que provavelmente ocorreria em pouco tempo) e que, portanto, a decisão mais acertada seria abrir a navegação do Amazonas a todas as bandeiras, com o cuidado de incluir cláusulas à lei que impedissem a usurpação do território. De opinião semelhante eram outros políticos influentes, pertencentes à corrente liberal, como Sousa Franco e Tavares Bastos.

Nos meios governamentais, todavia, o peso pendia para o lado contrário. José Antônio Soares de Souza, ministro dos negócios estrangeiros, defendia o pensamento oficial, de que o uso das águas interiores da bacia amazônica era da competência do Brasil, e que este não deveria ceder franquias demasiado liberais, perigosas à sua soberania. De acordo com Cervo (1981, 2008) a visão mais completa e equilibrada sobre essa questão é desenvolvida, em 1864, pelo jurista José Antônio Pimenta Bueno. Ele propunha a integração dos países da Bacia Amazônica, constituindo um verdadeiro pacto regional que envolveria a livre navegação, o incremento do comércio entre os co-ribeirinhos, a solução racional para os limites e até mesmo a cessão, por parte do Brasil, de territórios, postos e vias de ligação.

Antes de ser descrita qual foi, entretanto, a linha de ação do Estado brasileiro frente a uma questão com tantos interesses difusos, cabe compreender que interesses eram estes, de fato, para então avaliar-se de que modo o Estado poderia agir.

Amazônia e a cobiça norte-americana

Esta análise dos interesses norte-americanos na região recorre a dois níveis principais: os grupos sócio-econômicos americanos e o Estado.

No primeiro nível, o interesse pela exploração do Amazonas associara no destino manifesto armadores, negociantes, empresários industriais e escravistas (BANDEIRA, 1973). Os armadores e negociantes se beneficiariam com uma maior liberdade em uma região com a qual já estavam desenvolvendo uma proximidade comercial relativamente grande (depois do Rio de Janeiro, os EUA eram o maior mercado consumidor de seus produtos).

A abertura do Amazonas poderia significar também, com o traslado de colonos e escravos do sul para a região, um desvio da crise da economia escravista. Após o período áureo da cultura do algodão – cuja necessidade de novas terras seria um dos detonadores da busca de territórios novos e que levaria à anexação do Texas e à conquista de quase metade do México –, o sistema escravocrata dos Estados Unidos foi cedendo ao impulso modernizante do Norte industrializado,

que passara, inclusive, a comercializar seu algodão através de seus portos (LUZ, 1968). Certos de que o impasse político em seu país teria breve desfecho, os aristocratas escravagistas formularam soluções que assegurassem a continuidade de seu sistema de vida, avultando a ideia de obtenção de novos espaços ao sul. É também interessante destacar que, à época, no imaginário americano cultivava-se o mito do eldorado produtivo da Bacia Amazônica, que era vista também como ideal para o plantio do algodão, produto ao qual os norte-americanos já estavam habituados (CERVO, 2008). Essa visão da região como boa oportunidade de investimentos era compartilhada pelos próprios empresários industriais, pois havia, por exemplo, a possibilidade de construção de linhas de vapor no Amazonas com perspectivas de grandes lucros.

Por fim, os próprios industriais já estabelecidos nos EUA viam com bons olhos a expansão, pois o suprimento de matérias-primas que eram fundamentais às novas indústrias nascentes (como a borracha, extraída da seringueira) seria assim garantido. A possibilidade de exploração científica era também enorme, e já atraía algum interesse na época, mas pode ser considerada mais como justificativa da expansão frente à sociedade americana e à comunidade internacional do que um interesse de fato.

Apesar dos interesses acima apontados, houve certa hesitação inicial que se deveu, além da posição firme do Governo brasileiro (a qual será examinada mais adiante) à própria estrutura de poder no Estado norte-americano, na qual prevaleciam já interesses comerciais do Norte do País. Segundo Palm:

As relações comerciais com o Brasil eram as mais privilegiadas do continente, e havia a preocupação de se evitarem atitudes que levassem o Império a buscar o eventual apoio de monarquias europeias. Concomitantemente, os Estados Unidos tentavam ainda alijar as influências inglesa e francesa no Brasil, para aumentarem seu próprio quinhão (2009, p. 31).

Contudo, o Estado americano acabou por dar suporte a esse interesse privado, emanado através de lobby advindo de alguns setores internos da sociedade, mas agindo também em função de alguns interesses soberanos. Um desses interesses é a possível contribuição para a balança comercial que viria da anexação. Esta se apresentava deficitária na relação com o Brasil, o que em parte devia-se ao comércio dos produtos amazônicos. Outro interesse que merece destaque é o geopolítico: o controle da região possibilitaria uma maior extensão do poder frente a todos os países setentrionais da América do Sul, além da possibilidade de uma expansão futura para outras regiões vizinhas. Não é o objetivo aqui avaliar qual dessas variáveis teve maior influência nas ações tomadas pelo Império, mas sim destacar que era interessante para parte considerável da elite norte-americana e também para o Estado do país um controle sobre a região amazônica.

Entendendo, por fim, que os desígnios de conquista não podem prescindir, em sua ação, de algum tipo de “legitimidade”, e que as ambições internacionais apresentam-se comumente disfarçadas por princípios, os EUA iriam então apelar a um pretenso “Direito Natural” e outras “ficções jurídicas altamente convenientes” (LUZ, 1968, p. 22). No entanto, entende-se que se deve compreender tanto a defesa de justificativas jurídicas para a abertura do rio quanto à argumentação científica para incursões na região em função dos reais interesses dos norte-americanos. Nesse sentido, percebe-se a situação como real ameaça à soberania nacional, o que teria exigido do Império uma resposta firme e pragmática.

O desafio da diplomacia brasileira da época, em suma, era perceber quais as linhas de ação que foram tomadas em função desses interesses, para compreender que resposta deveria ser dada.

Possíveis linhas de ação norte-americanas na Amazônia: o caso mexicano

Analisar as linhas de ação norte-americanas para a incorporação texana frente ao México permite compreender a composição de uma ação expansionista em quatro fases: penetração demográfica, provocação, conflito e anexação. Repensar essa questão permite não só melhor entender como os EUA estariam agindo frente à Amazônia, mas também perceber com que informações o governo brasileiro contava à época para analisar a questão e agir.

A guerra dos Estados Unidos ao México, que culminou com a conquista do Texas, do Arizona e da Califórnia e com a aquisição do Oregon, na década de 1840, constituiu a sua primeira diástole colonialista (BANDEIRA, 1973). Expõe Amado Cervo sobre o período posterior, quando se concluí a epopeia da fronteira, em 1848:

O expansionismo norte-americano tomava duas direções: para o oriente, onde a busca de mercados correspondia às necessidades de uma economia em expansão, o quinto produtor mundial; e para o sul, onde se pretendia continuar o movimento da fronteira, respondendo ainda à ideologia do novo colonialismo carregado pelo ‘destino manifesto’.² Cuba, Panamá e Amazônia eram os objetivos. (2002, p. 102)

Mesmo sendo verdade que “a escravidão seguia a bandeira norte-americana onde quer que esta fosse plantada com firmeza” (MORISON e COMMAGER, 1951, p. 57), essa conquista também correspondia às aspirações dos industriais do Norte que buscava novos mercados e fontes de matéria-prima.

² Doutrina segundo a qual os anglo-americanos estão predestinados a estender sua hegemonia sobre todo o hemisfério ocidental, anexando territórios vizinhos para dar suporte a sua forte população (PECEQUILLO, 2003)

Seria, nas palavras de Moniz Bandeira, “uma necessidade do grau de desenvolvimento a que atingira o capitalismo naquele país” (1973, p. 154). Em termos de política externa, essa postura em muito se deve à preocupação existente em relação à formação e consolidação da nação, à ampliação do espaço territorial a partir da ideologia do Destino Manifesto e ao desenvolvimento interno do mercado e da produção a partir dos seus ciclos econômicos e políticos (PECE-QUILO, 2003).

O fato de não somente as doutrinas – predestinação geográfica, tarefa de regeneração, alargamento da área de liberdade, etc. – e a força motriz de fato da expansão serem muito semelhantes no caso mexicano e no incidente na Amazônia, mas também as possíveis linhas de ação, incita a uma maior reflexão sobre o evento para que se possa apreender em linhas gerais qual seria a atitude americana.

Essa anexação pode ser remetida à década de 1820, quando os grupos dominantes do sul dos EUA cobiçavam as províncias texana – vasta, fértil e ideal para criação de gado em grande escala – e californiana – terra de múltiplos cultivos e de abundância agrícola. De acordo com Boersner (1996), além desse simples desejo de anexação territorial, surgiu uma consideração vinculada à política interna: devido à rivalidade entre o sul e o norte dos EUA, os sulistas também se aproveitariam da anexação territorial para assim aumentar sua representação no Congresso da União. Dessa forma, desde o início da ação norte-americana, percebe-se não apenas o desejo da exploração econômica, mas também da anexação política.

Em 1821, Moses Austin, chefe de um grupo de agricultores e pecuaristas sulistas, negociou um acordo com as autoridades mexicanas para o estabelecimento de trinta famílias anglo-americanas no território do Texas, habitado então principalmente por índios. Já de início, é importante destacar dois pontos: (1) houve comprometimento em respeitar às leis mexicanas em todos os níveis, mas desde o princípio tal acordo foi violado – o número de famílias que entrou no Texas foi superior ao estipulado; a tendência dos colonos era desconhecer a soberania mexicana e autogovernar-se de forma irrestrita; (2) a penetração deu-se com aprovação do presidente John Quincy Adams, um dos mais conscientes precursores do expansionismo imperialista norte-americano (BOERSNER, 1996). Já em 1825, foram abertas negociações por parte dos EUA para a compra do território, acabando com uma negativa mexicana. Adiante, novas tentativas ocorreram juntas de subornos a altas autoridades mexicanas, o que gerou certos incidentes diplomáticos.

Na década de 1830, o governo mexicano, com uma tendência mais centralizadora, adotou medidas de restrição à imigração anglo-saxã e de controle fiscal-administrativo. Tais medidas desgostaram os colonos, que começaram a engajar-se em um movimento secessionista. Em 1835 foi adotada uma postura mais rigorosa em relação à escravidão, que desde o início foi introduzida ilegalmente

pelos colonos, o que pode ser considerado o estopim para a proclamação da independência do Estado, em 1836. Segundo Boersner (1996), o governo mexicano à época não teve capacidade nem vontade suficiente para defender a integridade territorial.

Liberado da dominação mexicana, o Texas logo pediu para ser anexado pelos Estados Unidos, que devido à oposição dos liberais (*whigs*) do norte, não aceitou de imediato. O começo da presença inglesa na região, afetando os interesses capitalistas nortistas, junto à intensa promoção da ideologia “Destino Manifesto” acabou por culminar com a incorporação do Texas ao mais novo Estado imperialista. A oposição do México de nada adiantou a essa altura, e a guerra que se seguiu só acabou por consumir a presença dos EUA na região, com a incorporação de ainda mais territórios (que atualmente correspondem a Califórnia, Nevada, Novo México, Arizona, Colorado e Utah).

De forma análoga, entende-se que o ciclo de expansão – iniciado pela penetração demográfica e finalizado pela anexação – estava em curso para a região Amazônica. Em relação às particularidades dos incidentes, cabe destacar que, quanto à anexação do Texas, houve uma hesitação por parte dos nortistas dos EUA, devido a certo conflito de interesses políticos. Isso ocorreu com menor intensidade em relação à Amazônia, sendo mais provável ainda a união dos interesses nacionais voltados à expansão, estimuladas, para além dos interesses já destacados, pelas políticas expansionistas bem sucedidas e seus efeitos (o ouro da Califórnia foi de enorme valia ao desenvolvimento capitalista dos EUA). Ainda mais, esse estudo ajuda a compreender a incorporação de alguns novos princípios à política externa americana: desde a época da independência, os ideais da política externa americana eram conhecidos – isolacionismo e não-intervenção, primazia do comércio sobre a guerra e a paz, exclusão de alianças externas, proteção aos direitos dos norte-americanos e a condenação da interferência europeia. A estes, enfim, foram incorporados a noção da anexação de territórios por decisão democrática sem interferência de terceiras nações e a possível expansão ilimitada dos EUA.

Segundo Amado Cervo (2008), esta mesma avaliação foi feita pelos estadistas e diplomatas brasileiros à época (Uruguai, Paranhos, Abaeté, Paraná, Carvalho Moreira, Dom Pedro II) que, assim, acabaram por agir e chegar aos resultados que serão analisados a seguir.

O conflito diplomático com os Estados Unidos

A conjuntura na qual se deu o conflito de interesses com relação à Amazônia não era das mais favoráveis ao Brasil. Para o Governo Imperial, defender aquele território representava um enorme desafio, devido à enorme extensão e escasso povoamento do vale, que colocavam o país numa situação onde não se poderia permitir a presença estrangeira sob qualquer pretexto, ante a possibilidade de exploração ilícita de riquezas pouco conhecidas e de colonização clandestina da região.

Como exposto em Palm (2009), as grandes potências comerciais da época, em especial Estados Unidos, França e Inglaterra, ansiavam por novos mercados e tinham a seu favor os princípios do Congresso de Viena, de cunho altamente liberalizante no que toca à liberalização dos rios internacionais. Ainda, possuíam o argumento da duplicidade da política brasileira de navegação, que insistia em manter o monopólio total do rio Amazonas, mas, por outro lado, protestava pela abertura das águas da bacia platina aos navios do Império. Tendo sido, assim, o “autor” e o “motor” da tese da abertura da Bacia do Prata (SOARES, 1971), o Governo Imperial via-se em frente com um dilema moral, pois “na hipótese negativa (de se abrir o rio Amazonas à navegação estrangeira) não haverá comprometimentos de nossa coerência, e lealdade, exigindo do Paraguai concessão da navegação largas e liberais e procedendo diversamente quanto ao Amazonas?” (Atas do Conselho de Estado, vol. VI, p. 119). O que ocorreria, porém, é que:

Os interesses políticos que [o Brasil] tinha no Amazonas eram exatamente o inverso dos interesses políticos que tinha nos rios formadores do Rio da Prata. De um lado, era possuidor das bocas do Amazonas e pouco interessado em fazer concessões aos possuidores das cabeceiras dos rios formadores (Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela) e do outro lado, dominavam no Prata, a Argentina e o Uruguai seus ribeirinhos, enquanto o Brasil era senhor das cabeceiras. (CARVALHO, 1959, p. 136)

Além disso, não era estranho ao governo brasileiro o fato de que o país encontrava-se isolado internacionalmente. Por ser uma Monarquia em meio a um aglomerado de Repúblicas, era visto com desconfiança por seus vizinhos e acusado de nação imperialista. Episódios como o da incorporação da Banda Oriental e o incidente de Chiquitos contribuíam para reforçar essa imagem. Segundo Teixeira de Macedo, o Brasil despertava a antipatia até mesmo das nações do além-mar, não obtendo apoio “nem dos Governos, nem dos povos, nem dos liberais, nem dos absolutistas” (REIS, 1968). Cabia à diplomacia do Império, portanto, agir com cautela, não demonstrando um posicionamento completo e abertamente contrário à navegação do Amazonas, fazendo uso de uma estratégia defensiva e tomando medidas de caráter preventivo ou dilatório do risco de dominação estrangeira.

As primeiras providências vieram após diversos avisos alarmantes de Teixeira de Macedo sobre as intenções dos Estados Unidos. Soares de Souza tratou da incorporação de companhia de navegação a vapor com capitais brasileiros, incumbida com exclusividade do comércio e da colonização da região. Em 1852 foi concedido ao Visconde de Mauá o privilégio exclusivo e um subsídio para a sua Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas (CERVO, 2008). Poucos anos mais tarde, Mauá perderia os privilégios e obteria a eliminação das obrigações do empreendimento, mas o governo logrou ganhar tempo frente às potências que buscavam um pretexto para ocupar a região.

Outra medida tomada foi a criação, em 1850, da Província do Amazonas, que se desmembrava do Pará. O objetivo era agilizar os trâmites administrativos, estreitar o contato da região com a sede do governo e, dessa forma, reforçar a soberania brasileira na região.

A ação diplomática norte-americana concentrou-se, por razões táticas, no Rio de Janeiro. Em 1853 foi nomeado um novo representante diplomático, o General William Trousdale, que recebera instruções para conseguir um novo tratado de comércio com o Brasil e o uso livre do rio Amazonas para seus concidadãos. Com relação ao tratado, recebeu duas vezes um solene *não*. Quanto à questão da navegação, Trousdale encaminhou uma nota ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, Limpo de Abreu, em outubro daquele mesmo ano, formalizando a solicitação de seu governo para que o Brasil abrisse o Amazonas à navegação mundial. Dessa forma, não restaram mais quaisquer dúvidas quanto às intenções da potência do Norte na região.

A resposta viria somente quase um ano mais tarde, em Nota do Ministro Limpo de Abreu, na qual ele refutava brilhantemente os argumentos jurídicos, econômicos e comerciais apresentados por Trousdale. O representante norte-americano ainda faria inúmeras tentativas junto ao governo imperial, muitas delas em tom coercitivo, até ser substituído em 1857. Como afirma Palm (2009), a administração brasileira alegava sempre estar cogitando para breve a abertura do rio, e dava como razões para a sua cautela a segurança da região, escassamente povoada; sua insignificância comercial e a necessidade de fixar com precisão as fronteiras do Império com os países vizinhos ao norte.

Paulatinamente, cresciam as pressões internacionais, especialmente as dos Estados ribeirinhos – Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela –, que desejavam a liberação da navegação do Amazonas a fim de escoar seus produtos para o Atlântico. Todos foram fortemente influenciados pelos escritos de Maury e seus seguidores e pressionados por agentes diplomáticos norte-americanos, que pretendiam isolar o Império na região. De acordo com Palm:

Após sua emancipação, os países hispano-americanos, intoxicados pela ideologia liberal, tomaram como modelo político teórico os Estados Unidos, acreditando ingenuamente poder seguir-lhes os passos na modernização de suas economias e instituições. Passaram, então, em maior ou menor grau, a aspirar a um incremento de relações com aquele país e outras potências, notadamente a Inglaterra. (2009, p. 34 – 35)

Ainda segundo Reis (1968), esses países também se preocupavam com os problemas de acesso e de exploração de seus territórios amazônicos por meio de uma navegação franca e constante. Nenhum deles possuía os recursos necessários para tal empreitada, e a alternativa seria a obtenção desses recursos no exterior.

Em 1847, o Brasil é convidado a participar do Congresso de Lima, no qual seriam discutidos problemas das nações sul-americanas e propostas soluções. Um dos assuntos tratados foi a navegação do Amazonas, e a tendência geral apresentada pelos países presentes era para a abertura pura e simples. Ficava clara a necessidade do Império de conquistar o apoio de seus vizinhos.

Nesse sentido, em 1853, o governo brasileiro resolveu abrir o Rio Amazonas à navegação, mas apenas para embarcações dos países ribeirinhos superiores. A diplomacia imperial procurou ainda assinar tratados definindo as fronteiras com países vizinhos ao norte – Peru, em 1851; Colômbia,³ em 1853; e Venezuela, em 1859. Esta ofensiva diplomática, bem como a expansão geográfica da exploração da borracha por brasileiros, permitiu ao Brasil reafirmar a posse da Amazônia. (DORATIOTO, 2003).

Concomitantemente, o ministro Francisco Inácio de Carvalho Moreira, que substituíra Sérgio de Macedo em Washington, liderava uma “contra-campanha” nos Estados Unidos, rebatendo os argumentos de Maury na imprensa e importunando o Departamento de Estado e a Presidência para que estes publicassem documentos escritos que tornassem pública a afirmação de não-envolvimento oficial contra a soberania brasileira (CERVO, 2008).

É importante notar que, assim como não convinha para o Brasil que o conflito com os Estados Unidos se aprofundasse, tampouco era interessante para estes cultivar relações adversas com o país sul-americano. O comércio bilateral era o mais intenso do continente, e havia a preocupação de se evitarem atitudes que levassem o Império a buscar o apoio das monarquias europeias. Além disso, os Estados Unidos concorriam com a Inglaterra e a França pela predominância de sua influência sobre o Brasil.

Finalmente, em 1866, após intensas discussões parlamentares e devido a fortes pressões internas e externas, o Brasil baixou o decreto de abertura do rio Amazonas a todas as nações, excluindo apenas o trânsito de navios de guerra. O interesse norte-americano na região, contudo, já não representava o perigo de anos anteriores. O país se voltava para questões internas e os ímpetos empresariais se voltavam para dentro. O envolvimento na Guerra de Secessão impõe uma pausa no Destino Manifesto.

Conclusões

É difícil avaliar a real dimensão do perigo colocado à soberania brasileira na Amazônia pelas pretensões de grupos estrangeiros, principalmente norte-americanos, que tanto insistiram no acesso fluvial à vasta região em meados do século passado. Foi enorme o fascínio que ela exerceu sobre o “mundo civilizado”,

³ O Senado colombiano, porém, rejeitou o Tratado de Limites

devido a mitos de incalculáveis riquezas aliados a interesses políticos. Era a época do forte ímpeto expansionista dos Estados Unidos, e a extensão de suas fronteiras até a Bacia Amazônica era interessante tanto para grupos privados como para o Estado. Analisar sua provável linha de ação é exercício importante na compreensão de como o Império via a situação.

Em um ambiente internacional que também convidava o Império a uma política de máxima atenção e cautela, nota-se que a linha de ação seguida pela diplomacia brasileira foi condizente com sua avaliação plausível da situação. Consequência significativa desta ação foi a salvaguarda da imagem do Império e, o que é ainda mais proeminente, a manutenção da integridade territorial do Brasil.

Mais do que parte da história da política externa brasileira, contudo, o episódio revela que a urgência da ocupação daquela região não constituiu mera retórica geopolítica, mas um imperativo real. Apesar da consciência da questão por parte do Estado brasileiro, a região é ainda vagamente povoada e pouco controlada. À luz de pretensões estrangeiras que perduram ainda no século XXI acerca da Amazônia, percebe-se que a situação é recorrente e, dessa forma, sua análise é relevante não somente como exemplo de ação equilibrada e serena no trato da questão, mas também como valioso subsídio à política amazônica a ser empreendida no futuro.

ABSTRACT: The Amazon rainforest is spread by nine countries, seven of which are on the border of Brazil. Bordering questions were usual on the region during the whole 19th century, and the administration of part of the biggest rainforest in the world by the Brazilian Empire was contested. However, the biggest threat experienced was not made by any of the Brazilian neighbors. During that time, the United States of America adopted an expansionist attitude towards the region, representing a real danger to the Empire in a situation that could have had a similar outcome to the American expansion in Mexico. The emplacement had an expressive and pragmatic action from the Brazilian state, which ably delayed the opening of the Amazon River to all nations until the moment in which the threat of the imperialist occupation stopped being immediate.

KEYWORDS: Brazil, United States, Amazon Rainforest, Foreign Politics.

Referências Bibliográficas

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de America Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

BRASIL. Senado Federal. *Atas do Conselho de Estado*. Volumes IV e VI. Brasília: Senado Federal, 1978.

CARVALHO, Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1959.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

_____. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DORATIOTO, Francisco. O Império do Brasil e as grandes potências. In: MARTINS, Estevão C. R. *Relações Internacionais: Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI/FUNAG, 2003.

EL-KAREH, Almir C. A Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas e a Defesa da Amazônia Brasileira: “O Imaginado Grande Banquete Comercial”. In: *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu: ABPHE, set/2003.

MORISON, Samuel Eliot; COMMANGER, Henry Steele. *The Growth of the American Republic*. Oxford: Oxford University Press, 1951.

LOBO, Hélio. *Coisas Diplomáticas*. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro & Maurillo, 1918.

LUZ, Nícia Vilela. *A Amazônia para os Negros Americanos; As Origens de uma Controvérsia Internacional*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

PALM, Paulo R. *A Abertura do Rio Amazonas à Navegação Internacional e o Parlamento Brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PECEQUILO, Cristina S. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2003.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a Cobiça Internacional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Gráfica Record Editora, 1968.

RUIZ, Ernesto A. *Geography and Diplomacy: The American Geographical Society and the “Geopolitical” Background of American Foreign Policy, 1848-1861*. Tese Doutorado. Northern Illinois University, 1975.

SOARES, Álvaro Teixeira. *Um Grande Desafio Diplomático no Século Passado*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1971.

Artigo submetido em 14 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 27 de julho de 2009. A revisão final desse texto ocorreu em 01 de setembro de 2009.



Diplomacia de influência, exemplaridade e legitimidade: estudo da diplomacia do governo Lula

Enrique Ventura*

RESUMO: Esse artigo pretende analisar a política externa do governo Lula, mais particularmente a busca de recursos de atuação, de influência e de legitimidade internacional, pelo uso do *Soft Power* (promoção de valores e de práticas internas). Portanto, apresentamos um modelo de análise da legitimidade transnacional e apontamos quatro estratégias relacionadas à promoção externa de políticas públicas internas, tanto como suas variáveis (a exemplaridade e a intensidade da promoção). Concluímos com a caracterização do sucesso da promoção externa da luta contra a pobreza do governo Lula e dos paradoxos da sua diplomacia ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Lula, Política Externa, *Soft Power*, Legitimidade Transnacional, Exemplaridade.

Esse artigo é baseado na monografia escrita pelo autor em 2008, sobre a Política Externa do Governo Lula (VENTURA, 2008, p. 218). Nesse trabalho, nós tentamos desenvolver uma análise da estratégia externa brasileira desde 2003 em termos de *Soft Power*. Apontamos e analisamos a “diplomacia da influência” brasileira, isto é, a busca de recursos de atuação externa baseada na promoção da imagem do Brasil, do seu modelo e de valores positivos e universais.

* Acadêmico do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble, França. E-mail: e.ventura@hotmail.fr

O propósito desta apresentação é de aprofundar a noção de “diplomacia de influência”. A monografia relevou dois tipos de estratégia usados pelo governo Lula desde 2003. A primeira tem a ver com a promoção da imagem do Brasil. A Política Externa Brasileira (PEB) usa, com efeito, alguns elementos positivos da imagem exterior do país, seja a língua portuguesa (uso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para desenvolver as relações com a África), seja a cultura brasileira (a difusão da cultura brasileira é facilitada e incentivada pelo governo, com uma divisão específica no Itamaraty (DIVULG), seja o futebol (o jogo para a paz em 2004, no Haiti) para promover a atuação externa do Brasil.

A segunda estratégia desenvolvida pela diplomacia brasileira é a promoção de valores e dos êxitos do modelo brasileiro para legitimar as iniciativas externas do país, em favor do multilateralismo, contra a pobreza ou para a proteção do meio ambiente, por exemplo. Aqui nossa monografia aponta uma diferença entre esses dois últimos temas da agenda internacional em relação à atuação brasileira. Se por um lado, o Brasil pareça ser legítimo para liderar o combate mundial contra a fome e a pobreza, o mesmo Brasil não consegue atuar da mesma forma na questão ambiental.

Aqui está a nossa problemática. Como explicar e analisar essa diferença de legitimidade nos dois casos? Quais são as raízes da legitimidade no cenário internacional? Quais são então os recursos de legitimidade necessários para a implementação de uma “diplomacia de influência”? Essa última precisa, entre outras, de condições internas favoráveis, o que nós chamamos de “exemplaridade”, ou seja, a possibilidade de um Estado de servir de exemplo, para ter êxito. Assim aparece uma relação entre exemplaridade e legitimidade no âmbito de uma “diplomacia de influência”.

Precisamos então, para explicar as diferenças encontradas, de desenvolver um modelo analítico específico, antes de aplicar esse modelo na PEB, particularmente nas áreas da luta contra a pobreza, e na área ambiental.

O modelo Exemplaridade-Legitimidade

Para definir o Modelo Exemplaridade-Legitimidade, precisamos expor o contexto internacional e teórico da “diplomacia de influência”, definir a legitimidade transnacional e finalmente desenvolver a análise da relação entre legitimidade e exemplaridade.

A diplomacia de influência e o seu contexto

Com efeito, a ideia mesma de “diplomacia de influência” supõe certo marco teórico, pois ela traz uma concepção particular das Relações Internacionais, segundo qual a influência, ou seja, os meios não coercitivos de atuação da Política Externa de um país podem ter efeitos concretos sobre o sistema internacional. Essa concepção

é característica das teorias liberais das Relações Internacionais, enquanto os realistas apontam a força como meio de regulação internacional. Além da oposição tradicional entre realistas e liberais, um tema importante do debate acadêmico, particularmente depois do fim da Guerra Fria é a emergência de uma sociedade transnacional global, que aumenta a interdependência entre Estados, Organizações Internacionais, Empresas Transnacionais, movimentos sociais e indivíduos.

Segundo alguns autores, como Robert Keohane e Joseph Nye (1972), essa interdependência supera a oposição tradicional entre os níveis interno e externo das políticas públicas, entre a *High* e a *Low Politics*, seguindo a distinção estabelecida pelo realista Stanley Hoffmann (1960) entre as políticas diplomáticas e militares dos Estados (*High Politics*) e os assuntos econômicos, culturais (*Low Politics*). Joseph Nye (1992) acrescenta essa análise nos anos noventa, apontando a diferença entre *Hard* e *Soft Power*. Nye demonstrava que os EUA poderiam manter a sua hegemonia depois da guerra Fria, substituindo a coerção militar e econômica, isto é, o *Hard Power*, pela difusão do seu modelo de sociedade e da sua cultura no mundo, ou seja, o *Soft Power*.

Continuamos nessa perspectiva, apontando o fato de que o *Soft Power* pode ser empregado para definir e caracterizar as Políticas Externas de outros países ou Organizações Internacionais, como a União Europeia, por exemplo. O conceito de “diplomacia de influência” é diferente do *Soft Power* na medida em que um define uma ação, enquanto o outro define uma capacidade. A “diplomacia de influência” define então o uso do *Soft Power* pelo Estado ou outro ator.

Os meios de atuação desta “diplomacia de Influência” são ligados à estrutura interdependente da sociedade transnacional. Com efeito, o desenvolvimento de meios de comunicação à escala global, como Internet, as mídias transnacionais (CNN, Al-Jazeera), as agências de empresa (Reuters, AFP), o Web 2.0 participativo e outros permite a emergência de uma comunidade de informação global. Embora seja evidente que a revolução da informação não afete de fato a maioria da população mundial, particularmente nos países em desenvolvimento, uma porcentagem cada vez maior das elites e das classes médias tem acesso a esta comunidade de informação.

A existência de uma comunidade transnacional que dispõe de meios de informação e de comunicação numa escala mundial transforma a atuação internacional dos atores tradicionais das Relações Internacionais, ou seja, os Estados, na medida em que eles devem basear suas políticas externas sobre uma estratégia global de comunicação (DA LAGE, 2004, p. 59-62). Pois, o monopólio tradicional de atuação internacional dos Estados é enfraquecido pela emergência de outros atores (ONGs, movimentos sociais, em-presas transnacionais). Portanto, a legitimidade conferida aos Estados no âmbito internacional já não é *a priori*.

O governo deve, assim, implementar uma estratégia de comunicação externa para restabelecer a sua legitimidade ao agir, não somente em relação à população nacional, mas também à comunidade de informação transnacional. Contudo, apontamos que essa estratégia de comunicação não basta para o êxito de uma “diplomacia de influência”, ela deve ser assentada em uma legitimidade ligada entre outros à exemplaridade do Estado. Aqui intervém o nosso modelo.

A definição da legitimidade transnacional

O modelo “Exemplaridade-Legitimidade” que desenvolvemos aqui pretende sistematizar a análise das fontes de legitimidade transnacional usadas pela “diplomacia de influência”. O interesse de tal modelo é de facilitar a comparação entre diversos casos, temas e países, e então melhorar o entendimento das diplomacias nacionais, mas também de outros atores.

A primeira fase consiste em definir a legitimidade transnacional. Partimos do trabalho do sociólogo alemão Max Weber (2003). Sua obra, escrita no início do século XX, voltada para a explicação dos mecanismos de legitimação no seio de uma comunidade política (ou seja, o Estado-nacional na época), pode ser utilizada para definir os mecanismos de legitimação no seio da comunidade de informação, definida anteriormente. Com efeito, a comunidade de informação transnacional se aproxima de uma comunidade política em diversos elementos, como interesses comuns dos membros, interesses ligados à interdependência transnacional (vínculos econômicos, difusão de ideias e valores), meios de expressão e estratégias comuns (difusão da propaganda nas mídias transnacionais como a Internet, atividade de “conscientização” pelas ONGs). Portanto, a comunidade de informação transnacional caracteriza um espaço público, no sentido de Habermas (1978). Espaço público de debates e de confronto de interesses, a comunidade transnacional assim definida pode ser utilizada para desenvolver o nosso modelo.

Weber demonstrava que existiam três tipos de legitimidade, a tradicional, a carismática e a legal-racional. Cada tipo de legitimidade era assentado num elemento principal. A legitimidade tradicional assentada na tradição e no hábito, isto é, a estrutura política que cristaliza o poder. A legitimidade carismática é baseada nas características e virtudes atribuídas ao líder, ou seja, a fonte de legitimidade neste caso é vinculada às características subjetivas. Enfim, a legitimidade legal-racional é ligada à existência de leis, expressão da livre-vontade dos indivíduos e de um comportamento racional dos membros da comunidade, ou seja, às características objetivas.¹

Portanto, podemos definir três tipos de legitimidade transnacional, partindo do trabalho de Weber. Eles são os seguintes: a legitimidade sistêmica, a legitimidade

¹ Ver Anexo 1 : Legitimidade nacional

subjetiva e a legitimidade objetivo-racional,² correspondendo respectivamente às legitimidades tradicional, carismática e legal-racional.

A legitimidade sistêmica se refere à legitimidade conferida a um ator internacional para agir, em relação a sua posição no sistema internacional, ou seja, sua posição institucional. Com efeito, a institucionalização do sistema internacional no pós-guerra em 1945 com a criação da ONU e de outros órgãos conduzem a um congelamento do poder mundial, ilustrado pela existência dos assentos permanentes do Conselho de Segurança da ONU com direito de veto. Isso significa que esses países têm uma legitimidade de fato para liderar os problemas de segurança internacional. Como o hábito e as tradições implicavam uma legitimidade, a ordem institucional confere uma legitimidade histórica para agir.

O poder é aqui a variável determinante, pois ele define as capacidades de ação do ator e, portanto, sua posição no sistema internacional e institucional. Usamos a noção de “poder estrutural”, desenvolvida por Susan Strange (1998), que define quatro elementos de poder: a potência econômica, a potência financeira, a potência tecnológica e a potência militar. Essa noção permite ir além da potência militar pura, incluindo os elementos econômicos, de prima importância num contexto de interdependência transnacional.

Assim, as reuniões do G20 em Washington, em novembro 2008, e em Londres em abril 2009, para encontrar uma solução à crise financeira internacional são exemplos marcantes, pois os países são convidados em relação ao poder econômico deles. Portanto, mesmo fora da ordem institucional explícita e formal, ou seja, das organizações internacionais, o poder confere uma legitimidade sistêmica aos atores nos regimes internacionais, menos formais e institucionalizados como o G8+5 e o G20, por exemplo, onde os países emergentes são convidados devido à evolução do equilíbrio do poder mundial.³

A legitimidade subjetiva, por sua vez, é ligada a imagem do ator no exterior, ou seja, no seio da comunidade de informação transnacional. Uma organização internacional pode ver a sua ação legitimada em relação à sua imagem favorável ou da popularidade do seu dirigente. Ao contrário, a atuação exterior de um país pode ser deslegitimada se o dirigente for associado às características negativas (por exemplo o antisemitismo do presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad). Essa legitimidade é subjetiva porque as características, positivas ou negativas, são atribuídas ao ator, seja verdade ou não. Portanto, essa legitimidade é o resultado de uma construção social, ligada a estratégias de comunicação na escala global.

A variável determinante aqui é o prestígio pessoal no caso de um líder carismático, ou institucional no caso de um país ou uma organização internacional. Assim,

² Ver Anexo 2 : Legitimidade Transnacional

³ A noção de regime internacional é desenvolvida aqui, KRASNER, Stephen, *International regimes*, London, Cornell University Press, 1995, p. 372.

alguns países adotam políticas de prestígio para conservar uma legitimidade internacional, como, por exemplo, a França dos anos sessenta, que busca prestígio internacional nas organizações internacionais e em oposição aos EUA, depois da perda do seu Império colonial. Da mesma forma, a forte legitimidade de certos países e líderes terceiro-mundistas nos anos cinquenta e sessenta pode ser explicada por este tipo de legitimidade subjetiva.

Enfim, o ultimo tipo de legitimidade transnacional é a legitimidade objetivo-racional. Ela é baseada na promoção e na difusão de um modelo de políticas públicas internas no âmbito externo. Essa legitimidade é objetiva, pois é ligada às características empíricas e científicas, internacionalmente reconhecidas, sobre as políticas públicas internas. Essa legitimidade é racional porque a aceitação do modelo de políticas públicas pelos outros atores depende diretamente dos êxitos dessa política no país de origem.

Aproximando-se da noção de *Soft Power* de Nye, essa legitimidade se diferencia dela, pois a legitimidade objetivo-racional é objetiva enquanto o *Soft Power* traz uma apreciação subjetiva do modelo e dos valores promovidos. A legitimidade objetivo-racional é baseada apenas na promoção de políticas públicas concretas e, portanto, é uma legitimidade setorial. O ator dispõe de uma legitimidade a agir num certo assunto, em relação a sua política pública interna.

O sucesso da promoção internacional feita pelo país ou pela organização internacional depende, portanto, de critérios objetivos e da racionalidade dos outros atores que vão analisar a relação custo-benefício da política pública apresentada, os resultados já atingidos e a capacidade de exportação de um modelo para outros países. Isto é, a exemplaridade do país em relação ao assunto no qual a política pública pretende propor uma solução. A exemplaridade é assim a variável-chave da legitimidade objetivo-racional. Dela vai depender o sucesso ou o fracasso da legitimidade transnacional do país e, portanto, da sua capacidade de atuação internacional.

Podemos dizer que a “diplomacia de influência” depende da articulação dos três tipos de legitimidade, com uma ênfase nos dois últimos tipos. Pois a influência de um país depende do seu prestígio, e da sua capacidade de promover um modelo, mas também das suas capacidades de atuação, embora a utilização das legitimidades de tipo subjetiva e objetivo-racional seja um meio de superar um déficit de poder e de posição institucional.

Conseguimos resolver o problema das fontes da legitimidade transnacional. Agora precisamos desenvolver o estudo do terceiro tipo de legitimidade, o objetivo-racional e a sua relação com a exemplaridade, para entender as diferenças entre diferentes casos da “diplomacia de influência” brasileira ou outra.

A legitimidade objetivo-racional e a exemplaridade

Como apontamos anteriormente, o modelo “Exemplaridade-Legitimidade” pretende explicar as diferenças de legitimidade entre diferentes iniciativas dos atores internacionais, se baseando na exemplaridade do Estado. Portanto, esse modelo apenas funciona com o último tipo de legitimidade que encontramos, o objetivo-racional, cuja variável determinante é a exemplaridade.

Para articular esse modelo, vamos utilizar dois critérios: a exemplaridade do ator em relação à política pública que ele quer promover e a intensidade da promoção feita pelo ator. Com efeito, a legitimidade objetivo-racional depende de forma direta da exemplaridade do ator, como nós apontamos, mas o uso desse tipo de legitimidade para uma “diplomacia de influência” tem relevância apenas se uma política pública estiver sendo promovida internacionalmente.

Cada critério tem dois valores possíveis.⁴ A exemplaridade do ator pode ser positiva (Exemplaridade +), neste caso a política pública desenvolvida no âmbito interno tem resultados positivos internacionalmente reconhecidos, pelos Estados, pelas Organizações internacionais, pelas ONGs, pelos *think tanks*... Esse julgamento é assentado sobre critérios objetivos e positivos, utilizados em pesquisas científicas. A exemplaridade pode ser negativa (Exemplaridade -) quando o Estado enfrenta críticas internas e internacionais com uma repercussão midiática na comunidade de informação transnacional. As críticas devem ser baseadas sobre dados objetivos que apontem deficiências na política pública, problemas de implementação ou ausência de resposta do ator frente a uma situação problemática.

Para a variável “intensidade da promoção” existem também dois casos. O primeiro é de uma promoção intensa (Promoção +), definida como uma promoção ativa da política pública interna nos órgãos internacionais multilaterais e nos encontros bilaterais. Essa promoção se traduz em várias iniciativas (criação de comissões de trabalho, ajuda técnica oferecida, declarações conjuntas propostas nas instituições internacionais), a formação de coligações para difundir o modelo internacionalmente (com ONGs, países parceiros), acrescentado pela ênfase do discurso político sobre o assunto. No outro lado, a ausência de promoção (Promoção -) é caracterizada pela pouca importância da propaganda internacional sobre as políticas públicas internas na agenda internacional do ator.

Com essas duas dimensões que cruzamos, aparecem quatro estratégias,⁵ no seio de uma “diplomacia de influência” que pretende encontrar uma legitimidade do tipo objetivo-racional.

O caso da Liderança (Exemplaridade +, Promoção +) define uma política efetiva, ativa e bem-sucedida de promoção internacional de uma política pública

⁴ Ver anexo 3 : Legitimidade objetivo-racional e Exemplaridade

⁵ *Ibid.*

interna. O país utiliza o capital gerado pelo sucesso da prática interna para sua difusão em direção aos outros países e atores internacionais. Portanto, a ênfase tanto no discurso quanto nos atos procura no ator uma capacidade de liderança e uma legitimidade importante sobre o assunto. Esse caso é o ideal para a implementação bem-sucedida de uma “diplomacia de influência”.

Por exemplo, na recente crise financeira, o plano da ajuda aos bancos foi desenvolvido e implementado com sucesso pela Grã-Bretanha e pelo Primeiro Ministro Gordon Brown. Assim, ele aproveitou essa exemplaridade para fazer a promoção desse tipo de prática na cúpula dos países da Zona do Euro, no dia 12 de Outubro 2008, e adquirir um papel de líder, embora a Grã-Bretanha não fizesse parte da Zona do Euro (LEPARMENTIER, 2008).

Depois, o caso da Potencialidade (Exemplaridade +, Promoção -) define uma situação onde existe uma prática interna exemplar em um assunto, mas o ator não desenvolve uma estratégia de promoção daquela política pública. Isso pode acontecer quando a situação política interna não o permite, ou seja, quando o interesse da sociedade interna é orientado pelos outros problemas e assuntos. Também acontece quando o contexto internacional não é favorável ao tratamento de um problema particular, onde justamente, o ator poderia utilizar a exemplaridade das políticas públicas internas desenvolvidas. Assim, existe nesse caso um potencial pelo Estado de recursos de legitimidade possíveis e de difusão das práticas internas, quando a agenda internacional for favorável ou o contexto interno tornaria possível uma promoção ativa por parte do Estado.

A seguir, o caso da Defesa (Exemplaridade -, Promoção +) ilustra uma situação onde o ator promove ativamente um modelo de política pública que enfrente críticas, ou seja, cuja exemplaridade é baixa. A intensidade da promoção implementada contrasta com a baixa reação dos parceiros internacionais do ator. Portanto, pode-se falar de um paradoxo no seio de uma “diplomacia da influência” que buscaria uma legitimidade objetivo-racional.

Deste modo, esta prática pode aparecer como irracional, pois uma promoção que não esteja baseada sobre a boa reputação e o sucesso de uma política pública interna tem pouca sorte de ser adotada por atores racionais. Mas, esse tipo de estratégia pode ser uma resposta do ator para combater as críticas feitas a sua prática interna. A ativação dos foros multilaterais, das alianças políticas tradicionais e a propaganda midiática podem caracterizar uma política defensiva, substituindo o objetivo da difusão do modelo nacional e da busca de legitimidade transnacional para o da proteção da política pública interna e a resistência à influência dos outros atores.

Enfim, o caso da Passividade (Exemplaridade -, Promoção -) define uma postura passiva do ator, cuja política pública interna nem é exemplar, nem promovida. Dado a uma ausência de recursos de legitimidade, decorrente da baixa

exemplaridade do modelo interno, da ausência de oportunidades internacionais para defender o seu modelo e talvez uma ausência de vontade do ator, essa situação pode chegar a uma importação de políticas públicas de outros países. O ator passa assim a ser o destinatário da “diplomacia de influência” de outro Estado, Organização Internacional, ONG... Ao invés da estratégia defensiva, que implementa uma promoção ativa para enfrentar influências externas.

Podemos fazer alguns comentários sobre esse modelo, aqui definido. Em primeiro lugar, o modelo pode explicar as evoluções históricas. Com efeito, a passagem por um ator de uma fase de potencialidade para uma fase de liderança pode acontecer graças a uma mudança do contexto externo, que transforme a sua proposta da política pública interna numa solução para outros atores, mas também por uma transformação da agenda política interna que permite uma ênfase sobre esse assunto particular. Da mesma forma, um país em situação de liderança pode ver o seu modelo criticado ou ultrapassado por um outro e, portanto, adotaria uma estratégia defensiva ou passiva.

Em segundo lugar, esse modelo pode ser aplicado às “diplomacias de influência” dos Estados, mas também das Organizações Internacionais, das ONGs... Por exemplo, a estratégia de uma instituição como o Fundo Monetário Internacional poderia ser analisada como em situação de Liderança, considerando a situação dos países em desenvolvimento nos anos oitenta e a crise da dívida.

Enfim, precisamos lembrar-nos que se trata aqui de um modelo, que acentua e apresenta casos extremos. A realidade é menos categórica, mas esse modelo nos ajuda a entender as diferenças entre várias situações de política externa dos atores que implementem uma “diplomacia de influência”. Com efeito, cada estratégia setorial dos atores internacionais pode ser classificada em um dessas categorias de análise.

Criamos um conjunto de ferramentas analíticas a partir de uma análise sociológica, definimos três tipos de legitimidade transnacional: sistêmica, subjetiva e objetivo-racional. Deduzimos quatro situações que podem acontecer no caso da legitimidade objetivo-racional: liderança, defesa, potencialidade e passividade. Podemos agora analisar as diferenças entre duas áreas de atuação da PEB no Governo Lula, graças a esse marco analítico.

A aplicação do modelo em duas áreas de atuação da PEB

Propomos a análise das iniciativas brasileiras para a luta contra a pobreza, onde o Brasil tem um papel de líder, e a promoção pelo governo Lula da proteção do meio ambiente, caracterizado pelo paradoxo.

A Liderança brasileira na luta contra a pobreza

Com efeito, o Brasil desenvolve desde 2003 uma estratégia ativa de promoção de políticas públicas de redução da pobreza, em escala mundial. Essa estratégia é baseada na exemplaridade do caso brasileiro na implementação de um programa global de redução da pobreza e de redistribuição condicional de renda, ou seja, o programa Fome Zero, e particularmente o “Bolsa Família”.

Prioridade durante sua candidatura, a luta contra a fome e a pobreza é apresentada como a prioridade da política interna do governo Lula. O programa Fome Zero é iniciado no dia da posse do presidente, 1º de Janeiro de 2003. Evoluiu ao longo dos anos, e é constituído hoje de mais de trintas programas, cujos objetivos não são apenas a redução da fome, mas também a redução da pobreza, a promoção da agricultura rural e o incentivo à educação. O papel do programa ultrapassa a simples distribuição de renda, pois pretende induzir uma mudança estrutural das regiões mais atrasadas do país.

Envolvendo uma participação dos três níveis de governo e numerosos ministérios, o programa é chefiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Ele é notadamente encarregado da seleção das áreas elegíveis para beneficiar do Bolsa Família. Em 2007, mais de 11 milhões de brasileiros se beneficiaram de uma transferência de renda de 70 reais por mês, com a condição de mandarem seus filhos à escola e de realizar consultas médicas regulares.⁶ O programa é considerado eficaz pelas organizações internacionais e pesquisas, pois tem uma forte capacidade para beneficiar as populações que precisem de ajuda. “Ele está entre os programas mais bem direcionados do mundo, chegando a quem realmente precisa dele. Noventa e quatro por cento dos recursos chegam aos quarenta por cento mais pobres da população”, como aponta o estudo do Banco Mundial (2008).

Embora esse programa de transferência condicional de renda seja criticado pelos setores da oposição sobre quatro pontos (o risco de criar novas formas de dependência, os riscos de derivas clientelistas, a necessidade de desenvolver as infraestruturas de saúde e de educação de antemão e a ausência de verdadeira reforma estrutural como a reforma agrária), podemos considerar que existe hoje um consenso internacional, objetivo, sobre o sucesso da experiência brasileira, ilustrado pela adoção de programas semelhantes ao Bolsa Família em mais de vinte países, como México, Turquia, África do Sul, mas também na cidade de Nova Iorque.

Além da exemplaridade da política pública brasileira, o governo Lula desenvolve desde 2003 uma promoção internacional de combate à fome e pobreza, baseada no modelo brasileiro. Ela é conduzida nos fóruns multilaterais, encontros bilaterais e nos pontos de atenção midiática. Assim, o Presidente Lula intervém

⁶ Mais informações sobre o programa Bolsa Família no sítio do Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/> (consultado o 18/11/2008)

no Fórum Social Mundial, no dia 24 de Janeiro 2003, em Porto Alegre, mas também no Fórum Econômico Mundial em Davos, no dia 26 de Janeiro 2003, e é convidado no G8 em Evian, França, no dia 1º de Junho 2003. Nessas ocasiões, Lula propôs a criação de um fundo de luta contra a pobreza. Em Setembro de 2003, o Brasil criaria com a Índia e a África do Sul o Fundo IBAS, que pretende ajudar os projetos de desenvolvimento numa lógica Sul-Sul.

A promoção continua e o Brasil adquire uma clara posição de liderança no assunto, como em Genebra, no dia 30 de Janeiro de 2004, onde o Brasil, a França, o Chile e o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, publicam um documento intitulado “Ação contra a Fome e a Pobreza”. Essa iniciativa vai conduzir à adoção da “Declaração de Nova Iorque” no dia 20 de Setembro 2004, assinada por 110 Estados, reunidos sob o impulso brasileiro. A criação em Setembro de 2006 da Unitaïd, uma agência internacional cujo papel é facilitar a compra de medicamentos, é um dos resultados das iniciativas brasileiras.

Podemos fazer três comentários sobre a estratégia brasileira. Primeiro, a promoção do combate à fome é acompanhada no discurso de Lula pela promoção dos resultados do programa Fome Zero, como na reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os objetivos do milênio, no dia 15 de Setembro 2005 (DA SILVA, 2005). A valorização do sucesso da experiência brasileira é um incentivo à maior participação dos países desenvolvidos no combate a pobreza e na ajuda ao desenvolvimento do Sul. Pois, o exemplo de uma política pública bem-sucedida, nascida no bojo de um país do Sul se contrapõe aos demais casos de corrupção e de desvio da ajuda ao desenvolvimento. Assim, a exemplaridade do caso brasileiro permite a participação dos Estados do Norte em uma política que já comprovou seus resultados, isto é, o Brasil é legítimo para propor solução ao problema da pobreza mundial a outros atores racionais, que vêem uma solução eficaz.

Segundo, a exemplaridade brasileira é acrescentada com uma ênfase no discurso sobre a necessidade moral, social e política de lutar contra a pobreza. Um discurso promovendo valores positivos e pronunciado por um chefe de Estado ligado à imagem da luta sindical, tem como efeito de aumentar o prestígio do País e do Líder, isto é, aumentar a legitimidade subjetiva da política externa implementada. Pois, ambas a promoção de valores e de um modelo de política pública brasileiro no âmbito internacional definem a “diplomacia de influência” escolhida pelo governo Lula. O discurso e a promoção de modelo são os recursos para legitimar a política externa brasileira em relação à luta contra a pobreza na escala mundial, se baseando nas legitimidades subjetiva e objetivo-racional.

Enfim, a promoção brasileira da luta contra a pobreza estabelece ligações entre pobreza e protecionismo dos países desenvolvidos. Aqui, o Brasil tenta ligar o combate à fome e a pobreza com o combate para a liberalização do comércio mundial de produtos alimentares, um objetivo prioritário da agenda diplomática

brasileira. Nesse caso, a legitimidade do Brasil na área da luta contra a pobreza é empregada para resolver o problema comercial internacional e satisfazer o interesse econômico do país. Isto também ilustra a característica da “diplomacia de influência”, cujo objetivo é de encontrar novos recursos de legitimidade e então de atuação internacional para completar seus objetivos.

Portanto, a promoção ativa do Brasil do combate mundial frente à pobreza é assentada numa alta exemplaridade do Brasil em relação às políticas públicas internas de redução da pobreza, e assim, estamos no caso da Liderança apontada pelo nosso Modelo Exemplaridade-Legitimidade. O caso da promoção do meio ambiente pelo Brasil não é da mesma ordem.

Os paradoxos da diplomacia ambiental brasileira

Com efeito, seria difícil encontrar tal situação de liderança no caso da diplomacia ambiental brasileira, ou seja, o conjunto de iniciativas internacionais ligadas ao problema ambiental feito pelo Brasil desde 2003. Estudamos as duas variáveis do Modelo Exemplaridade-Legitimidade, desenvolvido anteriormente, a intensidade da promoção internacional e a exemplaridade.

O Brasil efetua nos órgãos multilaterais uma promoção ativa do tema ambiental, cujo interesse é variável na agenda internacional ao longo dos anos, mas que parece ser cada vez maior. Por exemplo, os problemas ambientais foram o tema principal da 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Setembro de 2007. O discurso apresentado pelo presidente Lula nessa ocasião é uma boa ilustração da retórica brasileira sobre o meio ambiente (DA SILVA, 2007).

Três elementos são presentes nesse discurso. Em primeiro lugar, a vinculação da luta pela proteção do meio ambiente à luta contra a pobreza e às desigualdades. Esse argumento pretende mais uma vez capitalizar o prestígio e a exemplaridade brasileira em relação ao combate à pobreza, apontando que o desenvolvimento é uma solução ao problema climático e, portanto, o Brasil propõe uma solução.

Segundo elemento, a ênfase sobre as “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, princípio já enunciado na Cúpula de Rio em 1992, que estabelece o esforço maior que os países desenvolvidos devem implementar na redução das emissões de carbono. O objetivo aqui é de comprovar a exemplaridade do modelo brasileiro, apontando as reduções ocorridas graças aos biocombustíveis e à energia hidrelétrica, e assim incentivar os países desenvolvidos a acrescentar a redução de emissões de carbono, apontando o esforço feito aqui num país do Sul. O Brasil propõe a sua ajuda para a difusão da produção e do uso dos biocombustíveis pela ajuda do Fundo IBAS, para diminuir as emissões de carbono. Também pretende sediar a Cúpula Rio + 20, em 2012, cujo objetivo será a análise da situação e dos resultados desde a primeira Cúpula de 1992, colocando-se assim numa posição muito valorizada de anfitrião.

Enfim, o terceiro elemento presente no discurso brasileiro na ONU é a reafirmação da soberania dos Estados em relação às políticas ambientais.⁷ Portanto, Lula nega aos Estados desenvolvidos qualquer direito à crítica, pois eles também tiveram e têm problemas de proteção ambiental. Aqui, a ênfase na soberania reflete uma grande sensibilidade do Brasil em relação aos seus recursos naturais, seja o petróleo, a Amazônia, ou mesmo o Aquífero Guarani (POMERANIEC, 2005). Assim, o medo da “internacionalização da Amazônia”, embora seja muito mais um mito, funciona como um poderoso elemento de mobilização interna. O argumento da soberania também pretende mobilizar os países do Sul contra um “neo-colonialismo ambiental” dos países do Norte e das ONGs ambientais e assim dar um papel de líder à diplomacia brasileiro no assunto.

Com efeito, para o Brasil a proteção ambiental deve se desenvolver numa ordem internacional que respeite a soberania estatal, isto é, seguindo um regime de *Soft Law*, ou seja, um conjunto de regras informais, incentivos, sem institucionalização do controle ou mecanismo de sanção. O multilateralismo nesse caso é um meio para enfrentar as críticas dos países desenvolvidos, com a busca de recursos externos, aliados, para defender a soberania nacional. O Brasil já fez isso nos anos setenta, com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica em 1978, ou quando ele se propôs a sediar a primeira Cúpula da Terra no Rio de Janeiro em 1992.

Portanto, vemos que a promoção pelo Brasil de valores e de práticas ambientais pretende acima de tudo desenvolver uma atitude defensiva (reafirmação da soberania, multilateralismo e *Soft Law*) frente às críticas internacionais sobre os resultados das políticas públicas ambientais internas do país. Com efeito, as críticas são numerosas e, portanto, a exemplaridade do Brasil nesse assunto é baixíssima.

Vamos aqui expor as razões e as críticas feitas à política ambiental do governo brasileiro. Antemão, precisamos frisar que embora algumas dessas críticas pudessem ser infundadas, exageradas ou devessem ser postas num certo contexto, o importante é que elas são numerosas na comunidade transnacional de informação, destinatária da “diplomacia de influência” brasileira. O nosso propósito aqui não é de estabelecer um julgamento sobre as escolhas do Brasil em matéria ambiental, escolhas soberanas, que podem ser entendidas no contexto de um país em desenvolvimento que quer utilizar os seus recursos naturais. Apontamos o paradoxo entre um discurso com uma ênfase sobre a proteção ambiental e a realidade. O estudo da “diplomacia de influência” brasileira aqui desenvolvido aponta o uso da promoção da imagem do Brasil, de valores e de um modelo de políticas públicas. Quando estiver em uma incoerência entre os três elementos, a eficácia da estratégia brasileira é reduzida. Nesse caso, os valores e a realidade são opostos.

⁷ “O Brasil não abdica, em nenhuma hipótese, de sua soberania e nem de suas responsabilidades sobre a Amazônia.” (DA SILVA, 2005).

Em primeiro lugar, alguns autores apontam problemas administrativos e burocráticos de funcionamento da política ambiental do Brasil. Com efeito, o assunto é dividido entre os três níveis de governo e, no nível federal, entre treze ministérios. Portanto, os conflitos burocráticos de interesses adversos são numerosos, e o Ministério do Meio Ambiente enfrenta muitas arbitragens desfavoráveis. Essa situação conduziu Marina Silva, figura emblemática da proteção ambiental brasileira, a renunciar ao Ministério no dia 13 de maio de 2008 (GASNIER, 2008).

O Ministério também tem poucos recursos, a maioria do seu orçamento está bloqueada por motivos de ortodoxia financeira, passando o orçamento real de 1,23 bilhões para 300 milhões de reais em 2007.⁸ Essa falta de recursos financeiros limita de fato a efetividade do controle e da proteção do meio ambiente, a luta contra o desmatamento, o tráfico de madeira preciosa e outros, embora Lula reivindique a criação de 240.000 km quadrados de áreas protegidas na Amazônia. Pois, a criação dessas áreas não teve efeitos ainda por falta de meios humanos e financeiros, e o desmatamento da Amazônia continua (CHEYVIALLE, 2008).

Depois, a promoção feita pelo governo Lula dos biocombustíveis a partir do seu segundo mandato apresenta alguns paradoxos. Com efeito, o Brasil conduz uma forte promoção internacional dos biocombustíveis, com a assinatura de um memorando de entendimento com os Estados Unidos na reunião do dia 9 de Março de 2007 em São Paulo, a criação do Fórum Internacional dos biocombustíveis no dia 2 de março de 2007, com a União Europeia, os EUA, a China, a Índia e a África do Sul, para promover o uso dos biocombustíveis, e a organização da Conferência Internacional dos biocombustíveis em São Paulo nos dias 20 e 21 de Novembro de 2008. É claro que o desenvolvimento do mercado mundial dos biocombustíveis seria favorável à economia brasileira, que dispõe de grandes capacidades de produção de cana de açúcar e de etanol, e que essa perspectiva é o motor das iniciativas internacionais (ESCOBAR, 2007, p. 311-322).

Além do problema moral da produção agrícola para transformá-la em combustíveis (pois, a cana de açúcar não é um alimento de base), o problema é que a promoção feita pelo Brasil dos biocombustíveis também pretende desenvolver a produção dos biocombustíveis nos outros países, e notadamente na África, onde as capacidades produtivas e a disponibilidade das terras férteis e de água são menores que no Brasil. Ao apresentar os biocombustíveis como a solução geral para resolver a questão energética, o Brasil se situa numa perspectiva humanista e generosa, mas a capacidade de exportação dessa política pública interna de promoção do etanol é baixa.

⁸ Orçamento disponível no sítio do Ministério, <http://www.mma.gov.br/transparencia> (consultado o 18/11/2008)

Essa exportação depende também muito do contexto internacional; assim, a elevação dos preços do petróleo incentiva os países a desenvolver os biocombustíveis, mas a elevação dos preços dos produtos alimentares em 2007 fez aparecer uma crítica aos biocombustíveis (LANGELLIER, 2008). Deste modo, a União Europeia, que estava favorável ao desenvolvimento dos biocombustíveis, com um projeto que previa o uso de dez por cento de biocombustíveis na gasolina em 2020, abandonou o projeto. Com a queda dos preços internacionais do petróleo devido à recente crise financeira e às expectativas de crise econômica, o desenvolvimento de fonte de energias alternativas se torna mais difícil.

Para concluir, podemos dizer que a exemplaridade das políticas públicas brasileiras em relação à proteção do meio ambiente é muita baixa. Pois, a eficácia delas é pouco significativa, devido a problemas administrativos, de financiamento ou de vontade política clara, como testemunha a preferência sempre marcada pelas opções econômicas (desenvolvimento do agro-business, projetos de desvio do São Francisco, construção de barragem na Amazônia). A capacidade de exportação do modelo, que também faz parte da exemplaridade do modelo, é baixa, pois o Brasil apresenta um perfil particular: detentor de grandes recursos naturais não usados e de gozar de condições climáticas favoráveis, que não se encontram em todos os países. Assim, com uma exemplaridade muito baixa e uma promoção internacional forte, estamos no caso de uma estratégia defensiva.

Apresentamos nesse trabalho uma caracterização de duas estratégias brasileiras distintas pelo propósito e pelos meios empregados. A elaboração de um modelo particular, que busca definir as fontes de legitimidade transnacional e as estratégias possíveis no seio da legitimidade objetivo-racional ajuda a melhor entender as diferenças apontadas entre as duas áreas de atuação externa da política externa brasileira do governo Lula. Essa metodologia e esse modelo podem ser utilizados para estudar outras “diplomacias de influência” de outros países e de outros atores internacionais, como a União Europeia e a promoção dos direitos humanos por exemplo.

ABSTRACT: This article aims to analyze Brazil's foreign policy since 2003 and Lula's administration strategy based on Soft Power in order to increase Brazil transnational legitimacy. To better understand this phenomenon, we suggest a model of transnational legitimacy and four strategies involving the promotion of internal public policies by the foreign policy, defining the key-values (exemplarity and intensity of promotion). The application of this model on two recent diplomatic themes characterizes the difference between the success of anti-poverty campaign and the paradoxes of Brazil's environmental diplomacy.

KEYWORDS: Lula, Foreign Policy, Soft Power, Transnational Legitimacy, Exemplarity.

Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. <http://web.worldbank.org/JTUCAXRWX0>. Acessado em 18/11/2008.

CHEYVIALLE, Anne. La déforestation de l'Amazonie a repris. *Le Figaro*, 16/05/2008.

DA LAGE, Olivier. La communication, au coeur de la décision. *Revue internationale et stratégique*. Paris: PUF, p. 59-62, 2004.

DA SILVA, Luis Inácio Lula. *Discurso na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembleia-Geral das Nações Unidas*, 25/09/2007. On-line: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3192. Acessado em 18/11/2008.

DA SILVA, Luis Inácio Lula. *Discurso do presidente da República na reunião de Alto nível da Assembleia Geral das Nações Unidas (Metas do Milênio)*, 15/09/2005. On-line: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2690. Acessado em 18/11/2008.

ESCOBAR, Pepe. Brésil: l'Arabie verte du futur, *Outre-terre*, n. 18, p. 311-322, 2007.

GASNIER, Annie. Figure de l'écologie, Marina Silva quitte le gouvernement brésilien. *Le Monde*, 15/05/2008.

HABERMAS, Jürgen. *L'Espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1978. 324 p.

HOFFMANN, Stanley. *Contemporary Theory In International Relations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1960. 293 p.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Harvard: University Press, 1972. 428 p.

KRASNER, Stephen. *International regimes*. London: Cornell University Press, 1995. 372 p.

LANGELLIER, Jean-Pierre. La croisade du Brésil pour l'éthanol, *Le Monde*, 10/05/2008.

LEPARMENTIER, Arnaud. De l'échec du G4 au "triomphe" de Gordon Brown: la semaine du sursaut. *Le Monde*, 14/10/2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. <http://www.mma.gov.br/transparencia>. Acessado em 18/11/2008.

NYE, Joseph. *Le leadership américain: quand les règles du jeu changent*. Nancy: Presses universitaires de Nancy, 1992. 266 p.

POMERANIEC, Hinde. L'eau convoitée de l'aquifère guarani, *RISAL*, 26/12/2005.

STRANGE, Susan. *Mad Money, when markets outgrow governments*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998. 212 p.

VENTURA, Enrique. *Brésil, la diplomatie de l'Influence*. Grenoble: IEPG, 2008. 218 p.

WEBER, Max. *Economie et société*. Paris: Pocket, 2003. 410 p.

Artigo submetido em 25 de junho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 17 de julho de 2009.

Anexos

Anexo 1 : Os tipos de Legitimidade Nacional

Tipo de legitimidade	Tradicional	Carismática	Legal-racional
Base da legitimidade	Hábito, Tradição	Virtudes atribuídas ao líder	Leis, comportamento racional
Variável determinante	Estrutura política	Características Subjetivas	Características Objetivas

Anexo 2 : Os tipos de Legitimidade Transnacional

Tipo de legitimidade	Sistêmica	Subjetiva	Objetivo-racional
Base da legitimidade	Posição institucional	Imagem exterior, Carisma dos líderes	Promoção e difusão do seu modelo
Variável Determinante	Poder	Prestígio	Exemplaridade

Anexo 3 : Legitimidade objetivo-racional e Exemplaridade

✓ Exemplaridade +: política pública interna tem resultados internacionalmente reconhecidos, indicadores objetivos positivos, pesquisas favoráveis.

✓ Exemplaridade -: política pública interna enfrenta críticas internacionais (OI, ONGs, governos estrangeiros), índices objetivos negativos.

✓ Promoção + : promoção e difusão da política pública interna no fóruns multilaterais e nas relações bilaterais, seria de iniciativas, ênfase sobre o assunto no discurso.

✓ Promoção - : domínio não prioritário na agenda de atuação externa, ausência do discurso.

	Exemplaridade +	Exemplaridade -
Promoção +	Liderança - Forte legitimidade objetivo-racional - Iniciativas internacionais bem-sucedidas - País líder no assunto	Defesa - Baixa legitimidade - Estratégia de promoção e comunicação para defender o modelo interno - Resistência à influência externa
Promoção -	Potencialidade - Recursos possíveis de legitimidade objetivo-racional - Contexto interno ou externo desfavorável à promoção do modelo interno	Passividade - Baixa legitimidade - Contexto interno ou externo desfavorável à defesa do modelo interno - Forte influência externa sobre as políticas públicas internas



As mulheres no Irã: tantos véus

*Mariana Rossi Campos**

RESUMO: O artigo defende a perspectiva de que só se pode compreender as recentes manifestações políticas femininas no Irã – antes, durante e depois do último processo eleitoral para a presidência – como parte de uma longa evolução do papel social e político das mulheres na sociedade iraniana, cujo momento de inflexão se deu durante a guerra de 1980-88 entre o Irã e o Iraque. Tem como objetivo mostrar que as mulheres iranianas representam uma força política relevante no país, tendo adquirido histórica e gradualmente um espaço social, político e econômico substancial. Chega à conclusão de que a confirmação da reeleição de Mahmmoud Ahmadinejad possivelmente prenuncia tempos difíceis para os movimentos femininos e feministas no país e para as mulheres iranianas em geral.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres Iranianas, Papel, Revolução Islâmica, Evolução Social.

Introdução

Fascinam-se os olhos do mundo perante a evolução do papel social e político das mulheres na sociedade iraniana, como não poderia deixar de ocorrer, situadas elas como estão num espaço entre a modernidade e um passado que volta milênios. Este posicionamento temporal e físico num interlúdio entre o passado, impregnado de fortes tradições, e o futuro, que prenuncia um sem número de sedutoras novas tendências, confere à sociedade iraniana ambiguidades que impressionam, identificáveis no comportamento permitido a suas mulheres, muito

* Graduanda em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. E-mail: falecommari@gmail.com

diferente do das demais mulheres muçulmanas. Elas transitam entre algumas liberdades que são restritas às demais muçulmanas, como dirigir e ir à Universidade, mas estão sujeitas a leis bárbaras, como a morte por apedrejamento a adúlteras e prostitutas. Nas últimas três décadas, porém, as mulheres iranianas passaram por processos sociais e políticos de extrema relevância para sua história e para a do país, que se confundem, e que auxiliam a análise do papel político que elas vêm desempenhando nos últimos meses – os quais testemunharam um turbulento processo eleitoral para a presidência no seio da única república teocrática do mundo.

Uma análise das manifestações políticas femininas nos últimos meses no Irã que queira exceder a leviandade dos palpites, que tente ir além do voluntariamente cego, e fazer jus à complexidade que lhe pertence, implica na sua inserção num processo histórico pelo qual as mulheres iranianas vêm passando desde a queda do governo do Xá Reza Pahlevi e a Revolução Islâmica, mas ainda mais especialmente desde a guerra entre o Irã e o Iraque, alguns meses após a Revolução, que acarretou mudanças sensíveis na ordem interna iraniana. Estas possibilitaram um rearranjo nas funções públicas desempenhadas pelas mulheres no Irã, o que foi imprescindível para as alterações em seu papel político ao longo da história, e que culmina na sua relevância atual, como este artigo se propõe a mostrar.

A Revolução Islâmica para as mulheres iranianas: dois momentos

Até 1979, o ano da chamada “Revolução Islâmica”, o país era governado pelo Xá Reza Pahlevi, cujo governo, apesar de corrupto e brutal, uma das razões pelas quais foi derrubado, procurou modernizar o país, ocidentalizando-o. Isso significou a edição de leis bastante favoráveis em relação às mulheres, às quais, por exemplo, foi permitido votar em 1963 – algo que as mulheres de países ocidentais como Andorra, Suíça e Lichtenstein e de grande parte dos países africanos só conseguiriam alguns anos mais tarde. Contudo, o regime de “modernização branca” encabeçado pelo Xá, com a secularização e a ocidentalização do Irã, apesar de promover um acelerado avanço econômico, acabou gerando uma nova juventude que questionava o regime, um regime de cuja base os militares eram parte fundamental – ainda que não se tratasse de um governo essencialmente militar. Foi a dinâmica interna de erosão da legitimidade do regime de Pahlevi a principal causa de sua derrubada, com a formação de uma vasta camada de oposição que, pode-se dizer, dividia-se em três vertentes: uma islâmica, cujo líder era o Aiatolá Ruhollah Khomeini; uma democrática, forçando a abertura do regime, influenciada também pelas pressões do governo estadunidense de Carter, que trouxe à mesa o tema de Direitos Humanos; e uma comunista pró-soviética, conectada com partidos comunistas do Iraque e da Síria.

Assim, com o aumento dos protestos, revoltas e greves, que anunciavam a insustentabilidade de Pahlevi, e a articulação desta oposição tripartite, deu-se a derrubada do governo e o estabelecimento de uma Revolução Iraniana, cujo primeiro desenho governamental foi uma coalizão. Seguiu-se a isso uma luta de forças entre as vertentes oposicionistas, e em um ano a Revolução Iraniana vestiria as cores de uma Revolução Islâmica, que alicerçou um Estado conservador, teocrático, fundamentalista, contrário à intervenção ocidental. Rapidamente o novo governo iniciou as perseguições e deixou clara a intolerância, passando um código de conduta bastante rígido, para extirpar os hábitos ocidentais do país. Isso significou mudanças também para os homens – os quais, por exemplo, foram proibidos de usar gravatas, o símbolo ocidental –, mas sobretudo cerceamento para as mulheres: o uso do véu, facultativo até então, foi tornado um *fatwa*, a lei islâmica, e a elas foi exigido vestirem-se dos pés à cabeça para sair em público, com a cor preta predominante. Elas passaram, assim, a usar o chador (ou burqa), sem contudo – vale dizer – que houvesse a necessidade de cobrirem o rosto, como acontece com as afegãs. É extremamente interessante e emblemático que se note que o uso do véu em si não era o problema – muitas jamais deixaram de usá-lo. O problema foi a compulsoriedade, a retirada do poder de escolha das iranianas, exatamente onde se concentrou sua grande revolta.

Esta compulsoriedade se revestiu de um forte caráter de obediência aos preceitos religiosos – sendo seu descumprimento objeto de sanção, um crime punível por açoitamento ou cadeia. De acordo, por exemplo, com o brasileiro convertido ao islamismo Paulo Eduardo Oliveira (2001, p. 57), “para as muçulmanas [usar o *hijab*] é um verdadeiro teste de fé, e a resposta à pergunta [por que as mulheres muçulmanas têm de se cobrir com véus] é muito simples: as mulheres muçulmanas utilizam o *hijab* (cobrindo a cabeça e o corpo) porque Deus o Altíssimo lhes ordenou que assim fosse”.

Como indica a pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância Mariana Neumann (2006, p. 761-796), o Irã de Khomeini provocou mudanças drásticas nas condições das mulheres, lastreadas por um forte discurso de pureza do Islã que objetivava a instauração de um governo similar ao do período do profeta Mohammed. Passou-se, assim, uma série de regulamentações bastante rígida e totalizante, normatizando até mesmo ações corriqueiras como comer e beber. Dessa forma, em muitos outros sentidos, para além da vestimenta, o cerceamento à mulher foi ainda maior: instituiu-se seu dever exclusivo para com a proteção da família, de forma que a sua existência e dotação de direitos estivessem intrinsecamente conectadas ao papel de mãe e esposa, sua formação intelectual adquirindo assim um caráter secundário e sendo até mesmo desincentivada. Além disso, as mulheres passaram a valer metade de um homem. Como nota a advogada e estudiosa de mulheres Rosicler Santos

(2007), num tribunal, por exemplo, é preciso que duas mulheres testemunhem para que suas falas tenham o mesmo valor que o testemunho de um homem.

Santos (2007) revela como houve, de modo geral, forte segregação de gênero, com a proibição de que as mulheres saíssem às ruas acompanhadas de um homem que não fosse seu pai, irmão ou marido e a estruturação dos espaços públicos de forma que homens e mulheres não estivessem no mesmo lugar. Estendeu-se a separação até mesmo aos transportes públicos. Houve redução da idade mínima para o casamento (de dezoito para nove anos), sendo que o divórcio implica na destituição total dos bens e dos filhos das mulheres em prol dos maridos. É relevante notar, no entanto, que tais normas de conduta, tão rígidas, aplicam-se somente às casadas; uma das formas que as iranianas encontraram de contorná-las foi adiar o casamento ou montar um contrato entre as partes, instituindo regras consentidas. Isto simboliza a importância da liberdade para grande parte das mulheres iranianas, que vêm encontrando formas as mais variadas de burlar a rigidez das leis. Talvez ainda mais relevante, porém, seja notar, como diz Neumann (2006), que as percepções das mulheres oscilavam e variavam enormemente, de modo que muitas acreditavam estar contribuindo para a formação e consolidação de uma nação forte e independente, enquanto outras percebiam as restrições sociais como negativas, efeitos de uma sociedade patriarcal, conservadora e desigual.

Setembro de 1980, contudo, simbolizaria o fim deste primeiro momento e a inauguração de um novo período da Revolução Islâmica para as mulheres – a guerra ao Iraque. A mobilização de homens e recursos para a guerra foi enorme: aproximadamente trezentos mil homens iranianos pereceram. De forma curiosa e triste, porém, esta guerra significaria o passaporte para a liberdade para as mulheres iranianas, já que o governo, tendo grande parte de seus homens em idade ativa no campo de batalha, viu-se compelido a contratar as mulheres para os serviços públicos. O Estado se tornou, aliás, o maior empregador de mão-de-obra feminina. E oito anos depois, com o fim da guerra, não conseguiu fazê-las voltar ao lar. Elas ocuparam cargos importantes no setor público, mesmo nas áreas de Ciência e Tecnologia, quando, em 1986, 32,8% dos cargos eram ocupados por mulheres (SANTOS, 2007). O acesso à Universidade sempre lhes foi permitido, e elas alimentaram a tendência mundial crescente de maior escolarização feminina do que masculina. Ocuparam, assim, cargos relevantes não só no setor público, mas também nas universidades e no setor privado, estabelecendo-se de tal forma que já não fazia sentido, mesmo com o fim da guerra, tentar alterar sua situação (como ocorreu, vale lembrar, na Itália de Mussolini do pós-Primeira Guerra Mundial) (LEAL, 2007, p. 33-44).

Esta configuração sócio-demográfica conferiu características à sociedade iraniana que não estão presentes em outros países muçulmanos, na maioria dos quais as mulheres estão terminantemente proibidas de trabalhar e exercer cargos

públicos (a Turquia configura uma exceção pois, apesar de muçulmano, é um país já bastante ocidentalizado). A partir daquele momento, as mulheres foram consolidando sua presença nos espaços públicos, nas mais variadas profissões: advogadas, jornalistas, taxistas, pilotos de avião; ocuparam espaços até mesmo nas atividades conectadas à área de audiovisual, como roteiristas, diretoras e atrizes – sendo que, é oportuno lembrar, nas demais sociedades islâmicas é vetado à mulher sequer ir ao cinema – e nos esportes (as iranianas são apaixonadas por futebol e conseguiram, por pressão, fazer o Aiatolá Khomeini, em 1987, revogar a proibição de assistirem aos jogos em casa; a ida aos estádios continuou proibida, o que não impedia a entrada de alguns “homens” de rosto perfeitamente barbeado e com roupas “desnecessariamente” largas nos estádios). As mulheres iranianas estão claramente à frente de suas pares muçulmanas no que diz respeito ao grau de liberdade que têm, e a imagem de um ser submisso e obediente, à espera de ordens masculinas, certamente não se encaixa em sua história.

Porém, apesar deste espaço conquistado pelas iranianas como parte do impulso ao desenvolvimento do país, as normas patriarcais de conduta seguiram sendo muito rígidas, até 1997, quando foi eleito o filósofo Mohammad Khatami para presidente do país, um reformista. Ele, que foi eleito com ostensivo apoio das mulheres, governou o país entre 1997 e 2005 e promoveu algumas reformas, ampliando o espaço para debate político e chamando a juventude a participar, de forma a permitir uma reorganização e articulação de forças sociais. Embora, de modo geral, possa-se dizer que as esperanças de transformações sociais mais substantivas foram frustradas – um dos motivos que permitiram a eleição do líder ultraconservador Mahmoud Ahmadinejad em 2005 – a eleição de Khatami em 1997, e sua reeleição em 2001, são cruciais para que se compreenda a importância da indefinição do momento atual para a história política do Irã. Como diz o jornalista norte-americano Robert Worth (2009),

For the opposition, a defining moment came in 1997, when the reformist cleric Mohammad Khatami won the presidency in a landslide. Many in the opposition see that as a natural growth from the incendiary radicalism that founded the Islamic Republic to a more mature and democratic style of governance. Mr. Khatami's broad victory margin – which was repeated in 2001 – still feeds their sense that they are the country's true majority.¹

Este movimento oposicionista tem em sua linha de frente muitas mulheres (apesar de, é necessário esclarecer, muitas outras mulheres apoiarem fervorosamente

¹ “Para a oposição, um momento definitivo veio em 1997, quando o clérigo reformista Mohammad Khatami ganhou a presidência em uma vitória esmagadora. Muitos na oposição vêem isso como um desenvolvimento natural de um radicalismo incendiário que fundou a República Islâmica para um estilo de governança mais maduro e democrático. A ampla margem de vitória do Sr. Khatami – que se repetiu em 2001 – ainda alimenta a sensação que eles têm de que são a verdadeira maioria no país”(tradução livre da autora)

o regime de Ahmadinejad) e jovens – e muitas jovens mulheres. É muito importante notar que a juventude conforma hoje 70% da população iraniana, 70% que não sentiram o braço forte da república teocrática, que vivem num tempo de abertura e de reforma política e social e, ainda mais relevante, de extensão em nível global dos braços da Sociedade da Informação e do Conhecimento. Isso significa a abertura a inovações tecnológicas que são pervasivas, reduzem distâncias físicas, psicológicas e culturais e prenunciam outras inovações. Este movimento é parte crucial da publicação e do sentir global de efeitos dos recentes desenvolvimentos no Irã, cujo excelente símbolo são as informações enviadas ao mundo em tempo real através da rede global de atualizações pessoais, o *Twitter*.

As mulheres e o Irã de hoje

A eleição de Ahmadinejad em 2005 significou, em quase todos os sentidos, retrocessos para a liberdade das mulheres iranianas, o que resultou no ressurgimento de movimentos organizados femininos e feministas. Ahmadinejad, trabalhando com um parlamento conservador, empregou muitos fundos na elaboração de propagandas para fazer voltar aos lares as mulheres. No próprio ano de 2005, o governo lançou uma campanha de “cultura da moderação” cujo objetivo era reforçar o uso dos véus e do chador, transformando, além disso, o Centro para a Participação das Mulheres, criado sob a presidência de Mohammed Khatami, no Centro para Mulheres e Famílias, cujo objetivo ostensivo é promover a “modéstia” e a moderação. As universidades passaram a colocar um teto no número de alunas admitidas, restringindo um direito histórico das mulheres iranianas. As mulheres, porém, consistentemente com o papel político e social que vêm desempenhando nestes últimos trinta anos, não se esquivaram.

Um exemplo da insurgente mobilização feminina contra as normas de Ahmadinejad, que promovem um novo status de inferioridade às mulheres, foi a reação ao projeto de lei que Ahmadinejad tentou fazer passar pelo parlamento, o qual reduzia as restrições à poligamia e à taxa *mehriyeh*, o pagamento que o marido tem de fazer à mulher quando se casam. O presidente chegou a afirmar que a poligamia era a solução para a alta taxa de desemprego das jovens mulheres, que gira em torno de 42% (GOLDSTEIN, 2009), e foi ainda mais além, apoiando ostensivamente o *sighel*, os “casa-mentos temporários” permitidos religiosamente que concedem aos homens o direito de fazer sexo casualmente com prostitutas. Como era de se esperar, tudo isso provocou enorme revolta por parte das mulheres; uma coalizão de conhecidas feministas iranianas, como a ganhadora do Prêmio Nobel Shirin Ebadi, por sua militância em Direitos Humanos, a diretora de cinema Rakhshan Bani E'temad e a poeta Simin Behbahani, montou um *lobby* muito bem sucedido contra o projeto de lei, que não foi aprovado.

É parte deste compromisso feminino para com a sua causa que vem sendo testemunhado hoje nas ruas de Teerã, no pós-pleito entre Mahmoud Ahmadinejad e Mir Hossein Mousavi. As mulheres foram parte importante da campanha de Mousavi, uma de cujas bandeiras é a expansão dos direitos econômicos e legais das mulheres e cuja esposa, a cientista política Zahra Rahnavard, vem sendo considerada pela mídia uma feminista e ativista – o que, naturalmente, ajudou muito em sua campanha. Apesar de que as pesquisas eleitorais sugeriram uma disputa acirrada entre os dois candidatos (enquanto algumas delas previram até mesmo a vitória de Mousavi no primeiro turno), o processo eleitoral apontou Ahmadinejad como novo presidente, por uma cifra esmagadora de 62%.

Ora, como se sabe, o Irã é uma sociedade que se mostrou impressionantemente pluralista, diversificada, e que historicamente aceitou a competição política interna. Também assim são suas mulheres, filhas da Revolução de 1979 no que havia de mais democrático e progressista. A cifra de 62% por si só, é imperativo dizer, causa alguma estranheza, por contrariar a maioria das pesquisas eleitorais; mas é sobretudo pela aceitação história iraniana da dissidência política que a saída às ruas de tantos iranianos com gritos de revolta espanta – uma das manifestações chegou, estima-se, a um milhão de pessoas.

O Irã vive uma época histórica que, é imperativo usar a palavra mais uma vez, fascina. Parece hoje haver uma profunda fenda na sociedade iraniana, de cujos lados estão dois distintos futuros políticos para o país. Por um lado, uma evolução gradual para a abertura democrática, que aceita – e deseja – uma aproximação cosmopolita com o mundo exterior. Por outro, uma interpretação mais autoritária do Islã, com um Irã fechado, abraçando a forte retórica nacionalista de afastamento do Ocidente. Poder-se-ia falar, talvez, num terceiro cenário, o caos. Por enquanto, o caos. Homens e mulheres estão igualmente sofrendo violência dos Basijs, a milícia iraniana composta por mais de 3 milhões de homens, subordinada à Guarda Revolucionária Iraniana (o nome popular do Exército dos Guardiães da Revolução Islâmica), uma força armada especializada, uma das bases do governo de Ahmadinejad.

Conclusão: As mulheres e o Irã de hoje — Cenários

A forma como se deu a evolução das condições sociais e políticas das mulheres na sociedade iraniana, permeada de avanços e retrocessos, torna razoável a assertiva de que a eleição de um governo reformista encabeçado por Mousavi não significaria a remoção dos obstáculos ao progresso feminino e feminista. Mas permitiria a continuidade da abertura de canais de diálogo, de espaços legítimos de manifestação das demandas das mulheres, algo que elas vêm conquistando a pulso firme nas últimas três décadas.

É interessante e necessário notar, porém, que não se trata absolutamente de refutar o islamismo – tenta-se progredir sem abrir mão de Alá. Como disse em belas palavras a antropóloga iraniana Ziba Mir-Hosseini (*apud* SANTOS, 2007), a sociedade iraniana, e dentro dela suas mulheres, vem tentando se encontrar, mas negocia sua identidade com a religião. Se há forças anti-Islã no Irã, estas são *mínimas*; o que há são forças islâmicas modernizantes, que fazem sentir a vitalidade da sociedade civil iraniana. A voz da advogada iraniana Shirin Ebadi, ganhadora do Prêmio Nobel da Paz, é consonante:

O problema do Irã não é o Islã. O governo é antidemocrático, não a religião. O governo se baseia em uma interpretação torta da *sharia* (código de leis islâmicas), mas há muitas outras leituras possíveis [...] No Alcorão, não há nada incompatível com democracia, direitos humanos e modernidade (CARRANCA, 2007).

Por outro lado, a continuidade do governo Ahmadinejad, cuja vitória nas eleições foi confirmada pelo mais alto órgão legislativo do país, o Conselho de Guardiões, na segunda-feira vinte e nove de junho de 2009, provavelmente prenuncia tempos difíceis para as mulheres iranianas. Há já medo por parte do movimento feminista organizado de que o governo as persiga, parte só por existirem, parte por terem legitimado e incentivado a ida às ruas das mulheres, cuja presença maciça foi testemunhada pelas ruas de Teerã nos últimos dias e cujo protagonismo, aliás, despertou a atenção e surpreendeu os observadores internacionais.

As iniciativas de Ahmadinejad desde 2005, que incentivam a associação das mulheres ao lar e reforçam seus papéis de esposas e mães, possivelmente terão sua força redobrada, sobretudo se as tendências que se anunciam atualmente de fechamento interno do regime se consolidarem. Nas palavras da poeta, jornalista e ativista iraniana Asieh Amini, a primeira mulher a ocupar o cargo de editora em um jornal iraniano,

Nenhum outro presidente nos perseguiu tanto, nunca se fez tanto para nos colocar de volta na cozinha. [...] Com Ahmadinejad, nós, as mulheres, começamos a enfrentar mais problemas nas seleções nas universidades, para lançar livros, para estar em filmes. Cresceu a perseguição a quem não usa o *hijab* ou o lenço, aumentou a vigilância do que estamos fazendo e sobre festas particulares. [...] Quis abrir uma ONG (Organização Não-Governamental) e o governo nem respondeu. Mas continuo dando palestras. Luto pela igualdade no casamento e pelo direito de herança, pelo fim da poligamia e da punição pelos ‘crimes de honra’ (OBSERVATÓRIO DA MULHER, 2009).

Ahmadinejad hoje representa sobretudo uma força de caráter mais autoritário que religioso, menos teocrático e mais radical, à qual se soma um componente anticapitalista, nacionalista. Parece ser a conformação de um poder novo, cuja base se assenta no Basij e no vasto apoio das camadas mais pobres da popu-

lação, que o enxergam como o primeiro líder a verdadeiramente se conectar com suas necessidades, capaz de concretizar as promessas de justiça social e econômica. Há, no entanto, camadas de ruptura de apoio a Ahmadinejad, que se compõem principalmente de agentes econômicos dinâmicos próglobalização, cujos interesses se coadunam com os do Ocidente.

Por ora, resta-nos a todos esperar. Às mulheres do Irã, cujo futuro próximo está se delineando nestes dias, e às do mundo, que assistiram de olhos escancarados à luta exemplar de suas pares pelo direito de falar e serem ouvidas, ecoa a lição de que o impossível está também à espera – à espera da mobilização, da organização, da não-aceitação; da superação, enfim.

ABSTRACT: This article supports the view that one can only understand the recent feminine political manifestations in Iran – either before, during and after the last electoral process for the presidency – as part of a long evolution of women's social and political role in Iranian society, whose turning point took place during the 1980-88 war between Iran and Iraq. It aims to show that Iranian women represent a relevant political force in the country, having taken a substantial social, political and economic space in a historical and gradual process. It reaches the conclusion that the confirmed reelection of Mahmmoud Ahmadinejad as president possibly bodes some difficult times to feminist and feminine movements in the country and to Iranian women in general.

KEYWORDS: Iranian women, Role, Islamic Revolution, Social Evolution.

Referências Bibliográficas

CARRANCA, Adriana. Uma voz feminina que desafia os aiatolás. Entrevista com Shirin Ebadi. *O Estadão*. Teerã, 03 set. 2007. *On-line*: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20070903/not_imp45395,0.php>. Acessado em 11/07/2009.

GOLDSTEIN, Dana. Iran's Women's Revolution. *The Daily Beast*. 17 jun. 2009. *On-line*: <<http://www.thedailybeast.com/blogs-and-stories/2009-06-17/irans-feminist-revolution/>>. Acessado em 29/06/2009.

LEAL, Eugênia. O estatuto da mulher no fascismo italiano. *Faces de Eva*. Estudos sobre a Mulher. Lisboa, n. 18, p. 33-44, 2007.

NEUMANN, Mariana M. Por detrás dos véus: a mulher muçulmana e as Revoluções Turca e Iraniana. *Papel Político*, Bogotá, v.11, n. 2, p. 761-796, jul./dez 2006.

OBSERVATÓRIO DA MULHER. *Ahmadinejad e as Mulheres*. Entrevista com Asieh Amini. *On-line*: <<http://observatoriodamulher.org.br/site/index.php?option=content&task=view&id=699&Itemid=44>>. Acessado em 11/07/2009.

OLIVEIRA, Paulo E. *A Mulher Muçulmana segundo o Alcorão*. Rio de Janeiro: Palavra & Imagem, 2001.

SANTOS, Rosicler. Por detrás do véu da mulher iraniana. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, v.6, n. 6, p. 92-115, jul./dez 2007.

WORTH, Robert F. A Struggle for the Legacy of the Iranian Revolution. *The New York Times*, Beirut, 20 jun. 2009. *On-line*: <<http://www.nytimes.com/2009/06/21/weekinreview/21worth.html>>. Acessado em 29/06/2009.

Artigo submetido em 14 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 21 de julho de 2009. A revisão final desse texto ocorreu em 28 de agosto de 2009.

***Paukphaw*¹: entender o desconhecido para compreender a estratégia do dragão**

*Taís Bastiani Librelotto**

RESUMO: Este trabalho analisa a União de Myanmar, um Estado sobre o qual o desconhecimento prepondera e, concomitantemente, o preconceito. Em específico, trata-se da relação estratégica desse país no projeto de ascensão da República Popular da China. O recorte temporal proposto será o pós-Guerra Fria, pois coincide com o momento inicial de aproximação recente entre Beijing e Yangon. Defende-se, ao longo da análise, que Myanmar mostra-se a rota mais segura para o possível cerco à China e, por isso, a aposta do dragão asiático no vizinho.

PALAVRAS-CHAVE: China, Myanmar, Parceiro Estratégico, Cerco, Cordão de Pérolas.

Considerações preliminares

Inquirir-se-á, dentro do contexto de ascensão chinesa, a União de Myanmar,² um Estado sobre o qual o desconhecimento prepondera e, concomitantemente, o preconceito. O recorde temporal proposto será o pós-Guerra Fria, pois coincide com o momento inicial de aproximação entre Beijing e Yangon. Em função das décadas de retraimento, Myanmar possui Índice de Desenvolvimento Humano igual a 0.583, ou seja, índice médio, ocupando o 132º lugar entre os 177 países

¹ Paukphaw é a expressão birmana que significa irmãos e denomina a relação entre China-Myanmar.

* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: tbllibrelotto@hotmail.com

² Quanto à denominação do Estado, adotar-se-á a denominação oficial, conforme o momento histórico. Durante o período colonial, chamava-se Birmânia; da independência em 1948 até 1988, Burma; atualmente, União de Myanmar ou simplesmente Myanmar.

ranqueados (UNDP). Embora promova vagarosamente, após a entrada na ASEAN em 1997, algum nível de inserção, o desígnio central da Junta que o governa reside na sua manutenção e no apaziguamento das muitas etnias – fatores internos. A consolidação do Estado demonstra-se sutil: impera o desequilíbrio de poder entre forças sociais, democráticas e a Junta, sendo este o grupo mais forte que, bem ou mal, sustenta um aparato mínimo e barra a fragmentação. A permanência dos privilégios dessa elite militar depende da habilidade de, internamente, conter as minorias e o NLD (National League for Democracy – partido oposicionista liderado por Aung San Suu Kyi) e de, externamente, esquivar-se do ataque ocidental, respaldando-se no continente asiático. No plano externo, devido aos recursos naturais e energéticos, Myanmar desperta ainda interesse das potências ao entorno.

Toma-se por objetivo primeiro averiguar a inserção internacional e regional de Myanmar, compreendendo a realidade do país em seu contexto próprio. Para desenvolvê-lo, necessita-se investigar, como objetivos específicos, a postura dos da China para com aquela nação. Esse é um tema controverso, mas o grosso dos trabalhos, outra vez, dramatiza a relação sino-myanmar, articulando a importância estratégica birmana ao projeto hegemônico chinês. Diante das dificuldades de confirmar a veracidade dos fatos quando se trata dessa relação, priorizar-se-ão os discursos, pareceres e notícias oficiais.

No tocante à metodologia, consagrar-se-á uma teoria de segurança, apreciada no estudo das relações internacionais como pertence à Escola de Copenhague. Trazem-se à pauta, assim, as formulações propostas por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde em *Security: a new framework for analysis* e pelo livro considerado seguimento, ou seja, *Regions and Powers* cujos autores são Buzan e Waever. Focar-se-á, contudo, neste compêndio, haja vista nele conter a aplicação prática da teoria dos Complexos Regionais de Segurança (RSC) à Ásia e, especificamente, ao Sudeste Asiático. Como bem esclarecem as palavras de Kelly (2007, p. 10): “This regional security complex theory forms the rich theoretical basis on which the rest of the literature, even critical and Third World area studies scholars, build”.³

Os estudiosos classificam Myanmar na qualidade de insulator, ou seja, “is located in the zone of indifference between RSCs, helping to keep separate from each other two or more sets of regional security dynamics”⁴ (BUZAN e WAEVER, 2003, p. 483). O país asiático seria um *insulator* perfeitamente encaixável nessa designação durante a Guerra Fria; após 1991, há transição – ainda inconclusa para os autores – desse status, devido à aproximação especial com a China. Não há de se confundir esse termo com *buffer state* (estado-tampão), pois, conforme os

³ Livre tradução da autora: “Essa teoria do complexo regional de segurança forma uma rica base teórica na qual o restante da literatura, mesmo os acadêmicos da área de estudos críticos e do 3º mundo, se assentam”.

⁴ Livre tradução da autora. “Está localizado na zona de indiferença entre os complexos de segurança regionais, ajudando a mantê-los separados, uns dos outros, dois ou mais conjuntos de dinâmicas de segurança”.

mesmos autores, enquanto o *insulator* situa-se na margem e não pertence a qualquer dos complexos regionais de segurança ou pertence a vários deles, o *buffer* refere-se aos Estados internos ao complexo, em regra, centralmente localizados, responsáveis por separar os poderes regionais rivais.

Por hipótese, considerar-se-á Myanmar, depois da Guerra Fria, um ator passivo nas relações internacionais. Entenda-se passivo na seguinte acepção: que sofre ou recebe uma ação ou impressão. Não estão sendo desconsiderados os atos de aproximação empreendidos voluntariamente pela própria União de Myanmar, apenas se afirma a prevalência da passividade ao longo da história nacional desde 1991. Isto é, aproximações e tensões para com outros Estados refletem canais de pressão que se originam externamente. A eles, Myanmar teve de reagir. Às críticas ocidentais, o país encontrou respaldo chinês e, dessa forma, fortaleceu-se na região, pois os demais Estados do Sudeste Asiático intuíram desastroso esse relacionamento: fortalecer-se-ia a República Popular da China, a qual contaria com um Estado-fantoches, geoestrategicamente localizado entre as três porções asiáticas (sul, sudeste e norte). Tanto para se contrapor a uma China ascendente, quanto para assegurar os investimentos em território birmano, os integrantes da ASEAN apoiaram a adesão de Myanmar em 1997 e continuam a apoiá-lo, apesar de os Estados Unidos pressionarem.

Myanmar representa ao dragão asiático, além de mercado para investir, explorar e lucrar, uma rota viável – e das mais seguras – para o denominado, por Hu Jintao, *Malacca Dilemma*. O Estreito de Malacca é a rota tradicional das importações/exportações chinesas, por isso, se os Estados Unidos, individual ou coletivamente, derem cabo ao dito *encirclement* (cerco), a China estagna, uma vez que depende da importação de petróleo, proveniente do Oriente Médio e da África. Apenas para se ter uma noção do problema, a China importa acima de 53% do petróleo total que ela utiliza, consumindo por dia 7.58 milhões de barris, embora se preveja gasto de 10-12 milhões para 2015. Pelo Estreito de Malacca, passam 80% das importações chinesas de petróleo bruto (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2008). Essa substância é um tema tão sensível que o governo chinês declarou em 2004 seus esforços para criar uma reserva. Atingiu-se, em 2008, o montante equivalente a 25 dias de importação líquida de petróleo, algo que se deseja elevar rapidamente. Em suma, esse trabalho segue a hipótese de que esse imbróglio externo a Myanmar, sobremaneira influenciado pela ascensão chinesa, determina os limites da atuação do país no cenário internacional. Mais ainda, Myanmar transita por todos esses níveis prescritos na teoria de Buzan e Waever durante o pós-Guerra Fria,⁵ mas o essencial para explicar a inserção regional e internacional do país será a relação com a China.

⁵ Seguindo o modelo de Buzan & Waever (2003) para o Sudeste Asiático no pós-Guerra Fria, são cinco níveis: doméstico, subcomplexo, regional, inter-regional e global.

Aspectos Teóricos Mínimos

Em *Regions and Powers* (2003), subjaz a hipótese de os processos de (de) securitização estarem de tal maneira ligados para determinadas unidades que a análise ou resolução das questões securitárias precisa ser feita em conjunto – a isso se denomina Complexo Regional de Segurança (RSC). Buzan e Waever (2003, p. 35-39) definem a estrutura do sistema da segurança internacional por 2+3 durante a Guerra Fria, ou seja, duas *superpowers*⁶ (EUA e URSS) e três *great powers*⁷ (China, Alemanha e Japão). O momento subsequente seria 1+4+ regiões, a *superpower* norte-americana e as quatro *great powers* (China, Japão, Rússia e União Europeia). Por fim, as *regional powers* operam no nível regional devido às suas capacidades não influírem além da região. Elas determinam a polaridade dos complexos regionais de segurança, por exemplo, multipolar no Sudeste Asiático. Conforme Waever (2004, p. 21), seriam onze regiões que contam com presença das *regional powers*.

Seguindo a teoria dos autores, a Guerra Fria marcou Burma como *insulator* entre os complexos do Sul e Sudeste Asiáticos, hipótese que explica a característica passiva do país ao longo desse período histórico. Em regra, os *insulators* adotam a introspecção, pois a zona possível de atuar sobre a dinâmica de segurança é limitada – e nisso o caso birmanês exemplifica, ao evitar as superpotências bem como o processo de integração do Sudeste Asiático. Sobretudo, ao mesmo tempo em que ao *insulator* corresponde uma sobrecarga advinda de sua posição geográfica entre dinâmicas distintas de segurança, ele expõe a incapacidade de unificá-las. Após um processo tumultuoso de independência em 1948, vários líderes foram assassinados⁸ e grupos étnicos minoritários armaram-se a fim de garantir sua autonomia. O temor de desagregação provindo dessas reivindicações fomentou a imposição dos militares no poder. Destoante dos pares do Sudeste Asiático, Burma merece uma classificação diversa na teoria do complexo de segurança regional: durante a Guerra Fria, o Estado exerceu o papel de *insulator*.

A alteração do nome do Estado de Burma para União de Myanmar em 1988 continha em si elementos de uma transição. De um país que foi levado ao isolamento e neutralismo durante a Guerra Fria, Myanmar nasceu em busca da readaptação da Junta Militar a uma nova era: críticas internacionais tachavam-na de ditatorial, opositores exigiam eleições e os movimentos pró-democráticos ganhavam força. Externamente, as incertezas do movimento global explicitadas pela desintegração da União Soviética e pelo predomínio norte-americano, atingiram

⁶ Aos *superpowers* cabe ativismo nos processos de securitização e desecuritização em todas ou quase todas as regiões do sistema internacional. Suas capacidades político-militar-econômicas são exemplares, propiciadoras de uma auto-imagem e de uma imagem aceita pelos demais como *superpowers*.

⁷ *Great powers* caracterizam-se por mais limitadas capacidades e menor participação nos processos de segurança, embora os outros países as percebam como potenciais *superpowers* no curto ou médio prazo.

⁸ O assassinato de maior repercussão foi o de Aung San, pai da Aung San Suu Kyi, atualmente a principal líder opositora à Junta militar birmana.

também o isolado Estado asiático. A postura daquele período precisaria ser transformada gradativamente rumo a maior ativismo. Certamente, isso não se confunde com abertura, dada a tradicional estrutura militar, hoje quase cinquentenária. Tal processo envolveu, em primeiro plano, a aproximação com a China, país que sinalizou ao Myanmar empatia ao oferecer auxílio, além de não compactuar, em geral, com as duras críticas ocidentais. O anterior status de *insulator* entre os complexos regionais de segurança Sul e Sudeste Asiáticos começou a erodir, justamente por causa dessa aproximação.

A parceria entre o gigante asiático e o vizinho incompreendido

Seguindo a ótima descrição de Garver (2001), Myanmar atuou historicamente no papel de *back-door*, ou porta de trás, para a China. Ao longo do período colonial, a Birmânia facilitou os interesses britânicos no mercado chinês. Durante o embate sino-nipônico, nos anos 1937 a 1945, os suprimentos externos para a China deslocavam-se pelos portos meridionais do país (rota travada pelos japoneses em 1938) e, especialmente, ou pela Indochina francesa (fluxo estancado em 1940) ou pela *Burma road* (única remanescente até 1942), ligando Lashio na Birmânia a Dali na província chinesa de Yunnan.

A aproximação recente myanmar-chinesa, data do fim da década de 1980, quando a Junta Militar impôs novo golpe. Da neutralidade estratégica, passou-se ao alinhamento estratégico. Antes desse período, no entanto, Burma foi um dos primeiros países não socialistas a reconhecer a República Popular da China em junho de 1950 e a patrocinar o ingresso dela nas Nações Unidas. Em 1954, Zhou Enlai (premier do Conselho de Estado de 1949 a 1976) visitou Burma, onde se elevaram os Cinco princípios da Coexistência Pacífica a basilares da relação bilateral. Os dois Estados ratificaram tanto o Tratado de Amizade e não agressão, quanto um acordo de demarcação fronteiriça. Em 1968, protestos anti-Revolução Cultural desgastaram a ligação, a partir de quando Mao Zedong e sucessores apoiaram (armas e treinamento) o Partido Comunista de Burma até meados da década de 1980. Nesse ínterim, de 1967 a 1970, repudiaram-se as conversas entre os governos. Logo em seguida (1971), porém, Ne Win apareceu em Beijing para selar o novo entrosamento, ato repetido em setembro de 1977 e novembro do ano ulterior. Em 1978, Deng Xiaoping retribuiu o ato, o que representou a primeira viagem oficial de alto representante chinês ao exterior, depois da Revolução Cultural (GUO, 2007). Em seguida à retirada birmana do movimento dos não-alinhados em 1979, o país inclinou-se em direção à União Soviética (STUART-FOX, 2003, p. 212). A China, apreensiva, preferiu restringir o auxílio aos comunistas e incrementar a relação oficial. (GUO, 2008; KUDO, 2006, p. 5).

Em agosto de 1988, operavam-se os primeiros avanços concretos com a Junta Militar, exemplificado pela reabertura oficial da fronteira ao comércio, proibido desde 1962. Já em dezembro do mesmo ano, inauguraram-se os postos em Muse, Kyukok, Namkham, Lashio e Kunlone. Apenas para se ter uma ideia da parca comunicabilidade econômica entre ambos os Estados, valem os dados de Myoe (2007): entre 1974 e 1988, aproximadamente, 380 ou 495 milhões de dólares representaram o total do comércio (dependendo da fonte), com um saldo favorável à China em 172 ou 186 milhões. Impelidos pelo isolamento imposto pelo Ocidente – a morte de estudantes na praça Tiananmen (junho 1989) e em Rangoon (1988) –, esses Estados encetaram a *Paukphaw*, ou seja, palavra birmana que significa irmãos, utilizada apenas para exprimir a cordial relação com a China. De acordo com Guo (2007, p. 76), a despeito de endossar Myanmar e, por conseguinte, os militares, o embaixador sênico neste país parabenizou a vitória eleitoral de Suu Kyi em 1990. Os eventos posteriores induziram à imparcialidade dos chineses no que compete ao suporte aos contendores: eles preferiram apoiar o vizinho, independente da liderança, isto é, o *status quo* interno de Myanmar. Importava mais aos cálculos dos chineses ser pragmático, contando com um vizinho estável, fato que lhes asseguraria as fronteiras e uma rota comercial.

Myanmar, com o término da Guerra Fria, enfrentava crise complexa: destruição de 60% das plantas industriais da capital, execuções e tumultos (DOBBS-HIGGINSON, 1994). Economicamente, Cotterell (2002) adverte que o governo, na tentativa de frear a elevação espantosa da inflação, extingue algumas das notas que circulavam no mercado, ocasionando para muitos a destruição de suas poupanças. Em outubro de 1989, em visita do então vice-presidente do SLORC (State Law and Order Restoration Council), Than Shwe, junto de outros militares à China, discutiu-se a compra de armamentos, negócio estimado por Lintner (1994) em 1.4 bilhões de dólares. Nas palavras de Selth (2007, p. 8):

The deals negotiated with Beijing covered fighter, ground attack and transport aircraft, tanks and armored personnel carriers, naval vessels and a variety of towed and self-propelled artillery pieces. Trucks and a wide range of infantry equipment were also being provided [...] While the trucks, multiple rocket launchers, radios, small arms and ammunition provided by the Chinese strengthened the regime's ability to quell civil unrest and counter the numerous insurgencies it was then facing, the other weapon systems being acquired were clearly designed for more conventional defence roles.⁹

⁹ Livre tradução da autora: “Os negócios com Mianmar cobriam aeronaves de guerra, de ataque terrestre e de transporte, tanques e blindado pessoal, navios de guerra e uma variedade de equipamentos de artilharia autopropulsantes e rebocadores. Caminhões e equipamentos da infantaria também foram fornecidos. [...] Ao passo que os caminhões, lança-foguetes múltiplos, rádios, armas pequenas e munições providenciadas pelos chineses reforçaram a habilidade do governo em reprimir a efervescência civil e conter os numerosos insurgentes que estava enfrentando, os outros sistemas de armas adquiridos foram claramente projetados para funções de defesa convencional”.

Priorizava-se, em suma, uma modernização ampla das Forças Armadas. O auxílio atingiu as áreas de treinamento e qualificação de pessoal. Graças à China, o exército de Myanmar classifica-se hoje como o segundo maior e melhor do Sudeste Asiático, perdendo apenas para o vietnamita. O relatório do Human Rights Watch (2002) estimava que, em 1988, fossem 170 mil componentes no *Tatmadam*, enquanto que, em 2002, o número já rondava 400 a 450 mil. Yhome (2008) assevera que, em 2006, se suplantou a fração dos 550 mil homens.

Aspectos econômicos da cooperação sino-myanmarense

A relevância de Myanmar ao vizinho setentrional configura uma estratégia além da econômica. Estão envolvidos a segurança e o projeto de potência. No ano de 2007, o comércio bilateral atingiu a quantia de 2 bilhões de dólares, isto é, aumento de 179,7% se comparado ao índice de 2004 (MFA/PRC, 2008). Destaca-se, no entanto, a grande possibilidade de estes dados subestimarem o comércio real, já que é expressiva a ilegalidade. Em primeiro plano, libera-se uma rota de comércio, dinamizadora da província de Yunnan, tida por índices econômicos abaixo da média nacional. Salienta-se que, historicamente, o trajeto Burma-Yunnan no século VII era dos mais dinâmicos, junto da Rota da Seda e da Rota Índia-Tibet (STUART-FOX, 2003, p. 40). Já em 1985, Pan Qi, ex-vice-Ministro de Telecomunicações da China, arguia a necessidade de se criarem elos com os vizinhos meridionais para movimentar a economia da região sudoeste, haja vista o percurso aos portos de Myanmar, por exemplo, ser mais próximo do que o das províncias de Guandong e Fujian na perspectiva dos comerciantes de Yunnan.

Quanto ao progresso de Yunnan, a China, junto de Vietnã, Laos, Camboja, Tailândia e Myanmar, desde 1992, promovem a Grande sub-região Mekong. A cooperação estende-se em amplos setores: agricultura, comunicações, comércio, investimento, etc. Em 2001, a renda per capita de Yunnan alcançava só 63% da nacional. Em termos comparativos, durante os treze anos antecedentes às reformas econômicas de 1979, o crescimento anual médio foi 5,6%; no mesmo lapso temporal pós-reformas, atingiram-se 16,8%. Contudo, a crise asiática rebaixou tal desempenho para 4,4%, estendendo-se aos anos iniciais do século XXI. Kunming, capital dessa província, representa menos de 1% do total exportado pela China. Há um comércio interfronteiriço forte, cujo principal parceiro comercial é Myanmar: em 2005, essa fonte ocupou 58% das exportações chinesas para o Myanmar e 82% das exportações birmanas para a China. Os dados pouco simbolizam no conjunto do comércio chinês, contanto deve-se salientar a sua representatividade tanto para Myanmar, quanto para a província de Yunnan, pois metade do comércio China-Myanmar dá-se por meio da província, numericamente 70 milhões de dólares em 2006 (UNESCAP, 2008). Além de economicamente relevante, a relação Myanmar e Yunnan propiciou a construção, no despertar da

década de 1990, do Corredor Ayeyarwaddy (STUART-FOX, 2003, p. 213). Tal rede de transporte originária de Yunnan até o porto de Bhamo acarretou, para os chineses, acesso estratégico ao Oceano Índico. Investindo nesse elo, a China auxiliou também a construção do porto de Thilawa, ao sul de Myanmar, para alavancar o comércio da província de Yunnan. (UNESCAP, 2002; MOFCOM; KUDO, 2006; MYOE, 2007)

Em Myanmar, habitam 2.5 milhões de descendentes de chineses (GUO, 2007, p. 33), contudo “illegal Chinese immigration has been extensive. Mandalay, the seat of Burmese culture, is reported to be about 20 percent Yunnanese Chinese, Lashio-the most important city of northern Burma-about 50 percent Chinese”¹⁰ (STEINBERG, 2004). Nem após o atentado a Suu Kyi em 2003, a China alterou sua política. Em vez disso, manteve o empréstimo preferencial de 200 milhões de dólares e a doação de 6.25 milhões, firmados durante a visita de Than Shwe a Beijing em janeiro de 2003 (GENG, 2006). Por um lado, a Junta aproveita-se do poder de veto chinês no Conselho de Segurança e, por essa razão, compreende-se a fala do embaixador sínico nesse órgão:

pressure will not help address the problem, but might lead to mistrust and confrontation, and even cut off the current channel of dialogue and cooperation between Myanmar and the United Nations. Therefore, the Security Council should adopt a prudent and responsible approach while handling the issue of Myanmar [...] We look forward to the continued constructive engagement and cooperation between the international community and the Myanmar Government, so as to help the situation develop in a positive direction. China supports the positive role of ASEAN and will continue to work with the international community for the appropriate settlement of the Myanmar issue.¹¹ (GUANGYA, 2007)

A estratégia do gigante vista na perspectiva do vizinho Myanmar

É mister notar que, em termos locais, Myanmar faz a ponte entre o Sul, o Sudeste e o Leste Asiáticos. Por isso, a China lá investiu na modernização naval, aérea e terrestre. Em termos marítimos, essa aliança estratégica propicia ascensão

¹⁰ Livre tradução da autora: “imigração chinesa ilegal é abrangente. Em Mandalay, o centro da cultura birmana, relata-se que haja em torno de 20% de chineses de yunnan, em Lashio – a mais importante cidade do norte de Burma – em torno de 50% de chineses”.

¹¹ Livre tradução da autora: “pressão não ajudará a acabar com o problema, mas talvez leve a desentendimento e confrontação, e mesmo ao fim do canal atual de diálogo e cooperação entre Myanmar e Nações Unidas. Então, o Conselho de Segurança deveria adotar uma abordagem prudente e responsável ao tratar da questão de Myanmar [...] Nós procuramos o engajamento construtivo contínuo e cooperação entre a comunidade internacional e o governo de Myanmar, a fim de ajudar a situação a se encaminhar para uma direção positiva. China sustenta o papel positivo da ASEAN e continuará a trabalhar com a comunidade internacional para o ajuste apropriado do caso de Myanmar”.

sobre o Oceano Índico, por meio da qual se influi nas pretensões indianas. Em 1992, o japonês Kyodo News Agency (RICHARDSON, 1995) noticiou a descoberta, por meio de fotos de satélite, de um radar chinês nas Ilhas birmanesas Coco, cujo potencial envolvia monitoramento de navios pelo Estreito de Malacca. A partir de então, mesmo que a notícia citasse uma fonte não denominada, as análises passaram gradativamente a ampliar o escopo da história (SELTH, 2007). A Federação dos Cientistas Americanos amplificou o tom ao divulgar que:

The maritime reconnaissance and electronic intelligence station on Great Coco Island in the Bay of Bengal, some 300 kms south of the Burmese mainland, is the most important Chinese electronic intelligence installation in Myanmar [Burma]. The Chinese Army is also building a base on Small Coco Island in the Alexandra Channel between the Indian Ocean and the Andaman Sea north of India's Andaman Islands. These two islands, which have been leased to China since 1994, are located at a crucial point in traffic routes between the Bay of Bengal and the Strait of Malacca. The Coco Islands are thus an ideal location for monitoring Indian naval and missile launch facilities in Andaman and Nicobar Islands to the south and movements of the Indian Navy and other navies throughout the eastern Indian Ocean.¹² (FAS, 1997)

Cogitou-se também sobre a construção de portos de águas profundas nas Ilhas Ramree, situadas na Baía de Bengala, e de uma fortificação militar na Ilha Zadetkyi Kyun, próxima à Indonésia. O dragão asiático teria pactuado secretamente o auxílio para construções na Ilha Hainggyi em troca de preferência em seu uso. Ganhou notoriedade, sinteticamente, a modernização das seguintes bases navais birmanesas sob patrocínio chinês (GARVER, 2001, p. 294): Sittwe (melhorias no porto), Kyaukphyu (melhorias nas instalações do porto e construção de estação de radar), Bassein (melhorias no porto), Yangon (melhorias no porto), Hainggyi (construção de porto e base naval), Ilhas Coco (radar de monitoramento), Mergui (melhorias no porto) e Zadetkyi Kyun (estação de satélite terrestre). (BEDI, 2003; BATABYAL, 2006)

Apesar da dificuldade de corroborar as parcerias naval-terrestre-aéreas por carência de divulgação oficial, há de se considerar que a hipótese de a China se valer diretamente dos portos de Myanmar reduz três mil quilômetros, ao evitar

¹² Livre tradução da autora: “O reconhecimento marítimo e a estação de inteligência eletrônica da Grande Ilha Coco na Baía de Bengala, cerca de 300 quilômetros ao sul da parte continental de Mianmar, é a mais importante instalação chinesa em Mianmar. O Exército síncio está também construindo uma base na Pequena Ilha Coco no Canal de Alexandra, entre o Oceano Índico e o Mar de Andaman, ao norte das Ilhas indianas de Andaman. Ambas as ilhas, arrendadas à China desde 1994, localizam-se em ponto crucial das rotas entre a Baía de Bengala e o Estreito de Malacca. As Ilhas Coco, consequentemente, estão em posição ideal para monitorar as instalações navais e de lançamento de mísseis nas ilhas Andaman e Nicobar até o sul, e os movimentos da Marinha indiana e de outros navios que se desloquem pela parte oriental do Oceano Índico”.

as rotas tradicionais como o Estreito de Malacca. Sobretudo, à China preocupa que outras potências possam usar como desculpa o antiterrorismo a fim de, na prática, controlar a porta de entrada de produtos vitais e, em caso de conflito, minar sua fonte de suprimento. Atualmente, 60% do petróleo importado pela China provém do Oriente Médio, mas estima-se, para 2015, aproximadamente 75% (STOREY, 2006). A crescente necessidade de importação de petróleo pelos chineses intensifica a relevância do Estreito de Malacca, porque as fontes energéticas internas não sustentam o padrão de crescimento sínico. Das 7.556.000 toneladas importadas em 1990 pelo dragão asiático, atingiu-se 194.530.000 em 2006 (CHINA, 2007). Inexistindo grandes produtores de petróleo circunvizinhos à China, fica notório que, independente de onde a China buscar esse recurso (África, Oriente Médio, América Latina), a rota será marítima e, em regra, se passará por Malacca, Lombok, Sunda ou Makassar. A importância do estreito de Malacca não pode ser analisada apenas quanto ao petróleo (atualmente, 80% da importação petrolífera chinesa desloca-se por aí), pois cerca de um quarto do comércio marítimo mundial circula por esse canal (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2008).

Diante do contexto exposto acima, tornou-se mais atrativo investir em terras birmanesas, tanto porque a Junta governante inspira certa confiança, quanto porque a distância física seria diminuída. Em estudo preliminar do Earthrights International (2007), mais de 26 empresas multinacionais chinesas operam em Myanmar; cerca de 60 projetos apenas nas áreas de mineração, hidrelétrica e gás-petróleo. Dentre eles, estão o projeto de transporte Ayeyawaddy desde Yunnan até o porto de Thilawa (Yangon), bem como a estrada integrando Kunming (Chi-na), Chittagong (Bangladesh), Mandalay (YHOME, 2008). Dado que a China apreende o fornecimento de recursos energéticos e que Myanmar possui reservas quase inexploradas consideráveis, além de o consumo interno ser baixo, este país torna-se uma fonte de sustento do padrão de crescimento e do projeto hegemônico, segundo Lall (2006). Para tanto, negociam-se diversos acordos concernentes à matéria energética. Um exemplo foi a assinatura, em 2005, de um Memorando de Entendimento entre a PetroChina e Myanmar, cuja pauta era fornecimento de gás do campo de Shwe e estudo de viabilidade de um oleoduto até a província de Yunnan. O projeto estende-se do porto de Sittwe (cidade litorânea oriental no Estado de Rakhine em Myanmar) a Kunming (capital da província chinesa de Yunnan), orçado em 2 bilhões de dólares.

Em abril de 2007, a Comissão chinesa de Reforma e Desenvolvimento Nacional aprovou o plano de construção de um duto para gás natural ao lado desse oleoduto, mas permanecem os diálogos. Não se confirma o ponto de partida desse empreendimento, mas se supõe Kyaukphyu (cidade pertencente também ao Estado litorâneo de Rakhine, porém mais ao sul do que Sittwe). Já em 2004, o *The New Lights of Myanmar* (2004) divulgava que a Junta Militar, no futuro, pretendia construir um porto de águas profundas nas Ilhas Maday (ou

Ramree), em Kyaukphyu. Interligar-se-iam as cidades portuárias de Chittagong (Bangladesh), Yangon e Calcutá (Índia), construção a cargo da Asia World, empresa privada birmana (JENKINS, 2008).

Independente da origem do gasoduto, conforme notícia oficial, a China destinará 1.04 bilhões de dólares para construí-lo, cuja extensão será de 2.380 quilômetros. Transportar-se-ão 170 bilhões de metros cúbicos de gás natural proveniente do Oriente Médio – durante 30 anos – para o sudoeste chinês. A Junta receberá, em contrapartida, empréstimo de 83 milhões de dólares para a prospecção de petróleo (HAN, 2007). Em princípio, o campo Shwe compreende diversos blocos de gás, inexistindo, porém, confirmação do real potencial. Myanmar divulgou a preferência de venda do bloco A1 à Índia, mas alterou esse status em favor da PetroChina, ao ratificar o acordo sobre fornecimento de 6.5 trilhões de metros cúbicos durante três décadas.

Tanto a China quanto a Índia procuram, no Myanmar, parceria para sustentar fluxos seguros de energia, componente essencial aos níveis elevados de crescimento. Consoante Lall (2006), Nova Déli demandará, em 2025, 400 milhões de metros cúbicos diários de gás, ao passo que o consumo, em 2005, era de 90 milhões de metros cúbicos. Ultimamente, a diplomacia dos dutos está pendendo para a República Popular, fato ilustrado quando Myanmar se imiscuiu de avisar os indianos da alteração de venda do bloco A1. Eles só conheceram a nova situação em visita do Ministro de Energia, Ajay Tyagi, a Nay Pyi Daw (KUMAR, 2006). Vale ressaltar que Kyaukphyu dista 900 km da fronteira com a China. Desse ponto limítrofe até Kunming, são mais 700 km (GARVER, 2001, p. 291). Portanto, para a República popular – seja como desvio ao Estreito de Malacca, seja como rota de fomento econômico – Myanmar representa elo conveniente, seguro e próximo.

Myanmar: a pérola estratégica do pragmatismo chinês

Quesito relevante da relação China-Myanmar jaz na indubitável dependência das linhas marítimas de comunicação. A fragilidade daquele país na área energética, especialmente, na dependência de importação de petróleo, é um dos pontos-chave. Esse fenômeno nem sempre ocorrera: em 1963, a República Chinesa conseguiu a autossuficiência na importação de petróleo e derivados, mas sob condições particulares, isto é, uma economia ainda não focada no desenvolvimento. A década de 1970 alterou essa configuração como nos mostra Daojiong (2006, p. 3): “China lost self-sufficiency in energy but gained improvement in energy security”,¹³ muito porque a República da China, em 1978, elaborou um plano de reformas, cuja

¹³ Livre tradução da autora: “China perdeu a auto-suficiência em energia, mas ganhou na segurança energética”.

consequência notória foi a trajetória da economia nacional enrijecida pelo regime político rumo a uma economia orientada pelo mercado. Esses fatores determinaram os expressivos avanços da economia chinesa ao longo das três últimas décadas, bem como a hábil manutenção do Partido Comunista no poder.

Tal *boom* econômico acarretou à China se tornar importador líquido de produtos derivados do petróleo a partir de 1993 e de petróleo bruto a partir de 1996. Alcançou também o posto de segundo maior consumidor de petróleo em 2003, atrás apenas de Estados Unidos. Internamente, a produção de petróleo sinalizava estagnação, por isso, o governo incentivou que as empresas investissem em prospecção fora do território (DAOJIONG, 2006). Segundo notícia do *The Washington Times*, um relatório dirigido ao Secretário norte-americano de Defesa, David Rumsfeld, em 2005, revela a política sínica de *string of pearls*, isto é, um cordão de pérolas, envolvendo Paquistão, Bangladesh, Myanmar, Camboja, Tailândia. A reportagem vai além, ao garantir que consta no documento a seguinte ideia: “China believes the U.S. military will disrupt China’s energy imports in any conflict over Taiwan, and sees the United States as an unpredictable country that violates others’ sovereignty and wants to ‘encircle’ China”¹⁴ (GERTZ, 2005). Por esses motivos – fundados ou infundados – que a China desde 1992-1993 empreende a modernização da frota naval, visando assegurar, principalmente, o Estreito de Malacca por onde passam 80% da importação do petróleo chinês (BODANSKY, 1998; STOREY, 2006; US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2008).

O gigante asiático temeria a formação de um cerco, do qual participariam, potencialmente, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, Cingapura e Austrália. Caso esse cenário se desenvolva, o governo sínico precisará lidar, paralelamente, com o também turbulento flanco ocidental, figurado pela Índia, país que modernizou as instalações militares nas Ilhas Andaman e Nicobar, próximas ao Estreito de Malacca. Para desviar de tal rota, existem outras três passagens na região: Sunda, Lombok e Makassar. O inconveniente central de utilizar-se Sunda seria para os navios de maior proporção (como os petroleiros), haja vista a profundidade não os comportar. Além disso, há um vulcano ativo e um canal de mais difícil navegação. Nesses quesitos, portanto, Lombok ou Makassar viabilizam-se, já que possuem maiores profundidades, sendo usados atualmente para os navios-tanque *very-large crude carriers* que, pelo Estreito de Malacca, não passariam. Todavia, o desvio acresce 1.600 milhas náuticas à viagem, em torno de quatro dias (GUOXING, 2002). Na hipótese de se fechar a rota de Malacca e do arquipélago da Indonésia, subsiste o caminho marítimo pela Austrália. No entanto, tal desvio

¹⁴ Livre tradução da autora: “A China acredita que o exército dos Estados Unidos interromperá as importações chinesas de energia, em caso de conflito, por Taiwan. Percebe os Estados Unidos como um país imprevisível que viola a soberania dos demais e que almeja ‘rodear’ a China”.

acarreta 5.800 milhas náuticas adicionais, 16 dias extras de viagem (ZUBIR, 2004, p. 11).

Apesar de o *encirclement* ser apenas uma possibilidade, devido à dependência da rota marítima para importar petróleo e comerciar, o pragmatismo dos dirigentes chineses leva-os a perquirir conjunturas de médio e longo prazo. A ideia abstrata e, para alguns, extremada, adquire concretismo ao se averiguar a presença velada dos americanos no Sudeste e Nordeste asiáticos.

A fim de minimizar os inconvenientes da dependência do estreito de Malacca, a China trabalha em planos de escape. Uma alternativa, cogitada desde o século XVII, seria a construção de um canal através do Istmo de Kra, ao sul da Tailândia. Seria uma possibilidade menos factível dado o valor que ultrapassaria os 20 bilhões de dólares. A situação tornou-se delicada quando o governo de Thaksin Shinawatra declarou inviável qualquer apoio financeiro, somado ao fato de a região perpassar por um período de grande instabilidade devido aos separatistas muçulmanos (STOREY, 2006). Subsidiariamente, os Estados Unidos promovem exercícios de alto nível junto do exército tailandês, além de terem classificado o país como um dos importantes aliados extra OTAN.

Outra proposta envolveria traçar um longo corredor desde Gwadar, no litoral do Paquistão e próximo do Estreito de Hormuz, até a província de Xinjiang, de onde partiria para as porções orientais da China. Beijing apoiou financeiramente a proposta injetando 198 milhões de dólares na primeira fase, ou seja, 80% do valor total. Investiram-se adicionais 200 milhões de dólares para construir uma auto-estrada entre o porto de Gwadar ao de Karachi, de modo a garantir uma saída no caso de os EUA e/ou aliados impedirem o acesso via Malacca (RAMACHANDRAN, 2005). Garver (2001) estima o oferecimento de 1.15 bilhões de dólares pelos chineses. Posto que o então governo paquistanês de Pervez Musharraf fosse aliado e o local bastante próximo do Golfo Pérsico, os inconvenientes tornam a obra não tão segura. Por um lado, a cidade pertence à província de Baluchistan, historicamente contrária ao governo central que lhe nega maior autonomia. Há um Exército de Libertação do Baluchistan, responsável por ataques a oleodutos, mortes e conhecido pela oposição à construção do porto de Gwadar. Por outro lado, além de Musharraf consentir com o acesso dos EUA a duas bases aéreas importantes quando da invasão ao Afeganistão (Jacobabad em Sind e Pasni no Baluchistan), autorizou escutas na divisa com a China. Ainda influi negativamente nas aspirações chinesas, a presença de tropas americanas no Afeganistão. (CARRIÇO, 2007; USCC, 2007).

Para desviar por terra, o dragão asiático dificilmente poderia confiar em Sri Lanka ou Bangladesh, haja vista serem vulneráveis a ataques indianos. Desenrolam-se alianças com as novas repúblicas da Ásia Central e a Rússia. No flanco norte, com o vizinho russo, a China trabalha no projeto de oleoduto Oceano Pacífico-Leste da Sibéria, cuja vazão seria de 1.6 milhões de barris por dia (US DE-

PARTMENT OF DEFENSE, 2008). Embora a China promova meios de comunicação com a Ásia Central, os interesses daquela nação, logo após a independência destas, concentraram-se na questão fronteiriça e na política, para evitar qualquer intromissão dos novos Estados sobre seu território e sobre as minorias que habitam na China. A Organização para Cooperação de Shangai incrementou os elos, todavia não pode ser tida por rota solucionadora do problema energético e do estreito de Malacca. Consoante Daojiong (2006), a China importava petróleo apenas do Cazaquistão, e em pequena quantidade. Dessa forma, mesmo com os avanços, a Ásia Central permanece como um projeto de longo prazo. Essa afirmação leva em conta que o gás natural proveniente de Xinjiang, ao chegar a Shangai, não é competitivo com o indonésio e australiano; assim, o custo da energia centro-asiático seria menos ainda, devido à maior distância.

A relação sino-Myanmar, portanto, imbrica-se a tal panorama estratégico. Se o cerco concretizar-se e os países chave do Sudeste Asiático penderem para os Estados Unidos, a opção birmana seria vital. Os navios poderiam atracar nos portos de Myanmar, por exemplo, Sittwe ou Khyaukphyu, sendo deslocados, se petróleo, por oleodutos; se mercadorias, pelas estradas ou pelo complexo do rio Ayeyarwaddy. Esse trajeto, dentre as alternativas chinesas, consiste em prioridade, uma vez que o trânsito fluiria livremente: há de se passar apenas pelos próprios territórios de Myanmar e China. O comércio existente com a província de Yunnan já liga os países, portanto não haveria estranhamentos.

Por ser a Junta militar confiável – suas opções de parcerias são limitadas –, a China e sua armada obteriam acesso privilegiado ao Oceano Índico, podendo controlar os movimentos indianos na Baía de Bengala, bem como assegurar as embarcações fundamentais. Compreende-se, pois, as razões pelas quais paira o sigilo e enigma nas conversações de instalações de bases navais. Nas palavras de Garver (2001, p. 265), “this suggest that the two sides decided to keep high-level naval exchanges quiet so as not to disquiet Myanmar’s neighbors”.¹⁵

Considerações Finais

Myanmar transita em todos os níveis expostos na teoria de Buzan e Waever (2003). Porém, a China é o verdadeiro fator explicativo da inserção regional e internacional do Estado do Sudeste Asiático. Foi apenas depois de concretizada a aproximação de Yangon e Beijing, no término da década de 1980, que a ASEAN viabilizou a adesão de Myanmar como membro, a fim de contrabalancear o peso crescente da China sobre a região, via Myanmar. Indiretamente, a reação dos Estados Unidos de impor as sanções em 1997 também se vincula à aproximação

¹⁵ Livre tradução da autora: “Isso sugere que ambos os lados decidiram manter o intercâmbio naval de alto nível em silêncio, a fim de não inquietar os vizinhos de Myanmar”.

de Myanmar-China e, especificamente, à entrada daquele estado na ASEAN no mesmo ano. O gesto receptivo da Associação, embora tivesse razões de sopesar a influência sínica, reiterou o processo de inserção de Myanmar e, mais, legitimou a Junta militar internacionalmente. Diante disso, os norte-americanos reagiram impondo sanções ao país.

Quanto à Associação, o poder político e econômico dos EUA foi suficiente para enviar a mensagem do descontentamento com a adesão de Myanmar. Por exemplo, a negativa de auxílio econômico à Tailândia durante a crise asiática em 1997 pode ser compreendida nesse contexto. Não se afirma aqui, obviamente, que Myanmar seja a causa da crise, mas que no caso da Tailândia fica evidente que os EUA pressionaram, a ponto de os líderes tailandeses tentarem a alteração do *constructive engagement* (política de origem tailandesa que favoreceu a adesão de Myanmar) para o *flexible engagement*. A resposta da ASEAN em 1997 com a formalização da entrada de Myanmar trouxe a réplica estadunidense através das sanções. Todavia, o ponto de início dessa dinâmica foi a aproximação de Yangon-Beijing no fim da década de 1980; por isso, ela ser o fator explicativo da inserção birmana.

Após o veto da China no Conselho de Segurança em janeiro de 2007, o cenário complexificou-se, embora o nível analítico preponderante seja ainda a China. Não é à toa que Beijing tomou essa atitude respaldando Nay Pyi Daw. Esse veto significou a primeira intervenção chinesa desde 1973 em temas não vinculados a Taiwan¹⁶ (KLEINE-AHLBRANDT; SMALL, 2008). Tal fato clarifica a relevância de Myanmar, especialmente, a sua posição geoestratégica para a China como rota segura para um possível cerco. O *encirclement* (cerco) não é uma certeza, porém ele está sendo considerado, dado o pragmatismo dos chineses e a relevância, para eles, das prospecções de longo prazo. O *string of pearls* (cordão de pérolas), no qual Beijing está investindo, ratifica e ilustra a reação prévia dos chineses à hipótese de cerco. Defende-se, nesse trabalho, que Myanmar caracteriza-se como uma aposta da China e que foi essa postura sínica que consagrou a inserção do país regional e internacionalmente. Por isso, enfatizou-se ser Myanmar um ator passivo nas relações internacionais, isto é, a sua inserção deu-se, principalmente, por fatores empreendidos não pelo próprio país. Foi a dinâmica entre China (nível prevalecente), ASEAN e EUA que propiciou a Nay Pyi Daw a relevância hoje conquistada.

¹⁶ A China vetou, desde sua entrada no Conselho de Segurança no lugar de Taiwan em 1971, seis vezes até dezembro de 2008. Em 1972, o veto relacionou-se à Bangladesh; em 1973, à guerra do Yom Kippur. Após décadas sem utilizar esse instrumento, a China vetou em 1997 uma resolução sobre a Guatemala, porque esse país aceitava Taiwan como legítimo. Dois anos mais tarde, o dragão asiático usou o instrumento em uma resolução sobre a República da Macedônia. Novamente, a causa do veto foi o reconhecimento de Taiwan pela Macedônia, em troca de um valor estimado em mais de 1 bilhão de dólares. Por isso, a afirmação da autora de que o veto sobre Myanmar foi o primeiro desde 1973 em temas não relacionados a Taiwan. No ano de 2007, houve o primeiro veto conjunto de China e Rússia desde 1973, a favor da Junta militar birmanesa. Em 2008, o veto de russos e chineses barrou a resolução sobre o Zimbábue.

ABSTRACT: This article analyses the Union of Myanmar, a country which is little-known and, concomitantly, it suffers prejudice. We also study the strategic relationship of this State inside the Republic of China's rising project. We will focus on the post-Cold War, because it coincides with the beginning of Beijing and Yangon's rapprochement. We argue, during the explaining, that Myanmar is the safest route for the possible encirclement to China. It explains why Asiatic dragon bets on Myanmar.

KEYWORDS: China, Myanmar, Strategic Partner, Encirclement, String of Pearls.

Referências Bibliográficas

BATABYAL, Anindya. Balancing China in Asia: a realist assessment of India's Look East Strategy. *China Report*, vol. 42, n. 2, 2006.

BEDI, Rahul. Strategic Realignments. *Frontline*, vol. 20, n. 13, 21 June 04 July 2003.

BODANSKY, Yossef. Beijing's surge for the Strait of Malacca. *Special Strategic Studies Supplement*, January 1998. On-line: <http://www.freeman.org/m_online/bodansky/beijing.htm>.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARRIÇO, Manuel Alexandre Garrinhas. Uma "Pérola" perto de um Mar de Petróleo: A Importância do Porto de Gwadar para a China. *Revista Militar*, Lisboa, setembro, 2007.

CHINA. *China Statistical Yearbook 2007*, 2007.

COTTERELL, Arthur. *East Asia: from chinese predominance to the rise of the Pacific Rim*. London: Pimlico, 2002.

DAOJIONG, Zha. China's Energy Security: Domestic and International Issues. *Survival*, vol. 48, n. 1, spring, 2006.

DOBBS- HIGGINSON, M. *Asia Pacific: It's role in the new world disorder*. London: Heinemann, 1994.

EARTHRIGHTS INTERNATIONAL. *China in Burma*: The increasing investment of Chinese multinational corporation in Burma's hydropower, oil & gas, and mining sectors. September, 2007.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTIST (FAS). *Intelligence Resource Programme: Coco Islands*. 26 November, 1997.

GARVER, John W. *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*. London: University of Washington Press, 2001.

GERTZ, Bill. China builds up strategic sea lines. *The Washington Times*, 5 March 2005.

GENG, Lixin. Sino-Myanmar relations: analysis and prospects. *The Culture Mandala*, vol. 7, n. 2, December, 2006.

GUO, Xiaolin. *Towards Resolution: China in the Myanmar Issue*. Washington: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, March, 2007.

_____. *Dealing with Myanmar: A Unity of Divided Interests*. Sweden: Institute for Security & Development Policy, June, 2008.

GUOXING, Ji. Asian Pacific SLOC security: the China factor. *Royal Australian Navy Sea Power Centre*, Working paper n. 10, April, 2002.

HAN, Pliny. Construction of China-Myanmar oil pipeline expected to start this year. *Xinhua*, 23 April 2007. On-line: <<http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/newsrelease/commonnews/200704/20070404597768.html>>. Acessado em 06/2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. *My gun was as tall as me: Child soldiers in Burma*. New York: Human Rights Watch, 2002.

JENKINS, Graeme. *Burmese Junta profits from Chinese pipeline*. London: Telegraph, 16 January, 2008.

KLEINE-AHLBRANDT, S; SMALL, A. China's new dictatorship diplomacy. *Foreign Affairs*, January/February, 2008.

KUDO, Toshihiro. *Myanmar's economic relations with China: can China support the Myanmar economy?* Chiba: Institute of Developing Studies, July, 2006.

KUMAR, Anand. Myanmar-Petrochina Agreement: a setback to India's quest for energy security. *South Asia Analysis Group*, Paper n. 1681, January, 2006.

LALL, Marie. Indo-Myanmar Relations in the Era of Pipeline Diplomacy. *Contemporary Southeast Asia*, vol. 28, n. 3, December, 2006.

LEES, Graham. China seeks way around Malacca Dilemma. *The Myanmar Times*, 20-26 August, 2007.

LINTNER, Bertil. Myanmar's Chinese Connection. *International Defense Review*, November, 1994.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF MYANMAR (MOFA-Myanmar). *On-line*: <<http://www.mofa.gov.mm/aboutmyanmar>>. Acessado em 01/06/2007.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (MOFCOM). *Country Report on China's Participation in Greater Mekong Subregion Cooperation*, 2006. *On-line*: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t419062.htm>

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (MFA/PRC). *Country Report on China's Participation in Greater Mekong Subregion Cooperation*. 28 March, 2008.

MYOE, Maung Aung. *Sino-Myanmar Economic Relations since 1988*. Singapore: Asia Research Institute Working Paper n. 86, April, 2007.

_____. *A Historical Overview of Political Transition in Myanmar since 1988*. Singapore: Asia Research Working Paper n. 95, August, 2007.

RAMACHANDRAN, Sudha. China's pearl in Pakistan's waters. *Asia Times*, 5 March, 2005.

RICHARDSON, Michael. Growth in Military Assistance Seen as Long-Term Strategy: China-Burma Ties Upset Neighbors. *International Herald Tribune*, 7 April, 1995.

SELTH, Andrew. *Chinese Military bases in Burma: the explosion of a myth*. Griffith Asia Institute's Regional Outlook Paper n. 10, 2007.

STEINBERG, David. Burma: Feel-Good US Sanctions Wrongheaded. *YaleGlobal*, 19 May, 2004.

STOREY, Ian. China's "Malacca Dilemma". *China Brief*, vol. 6, issue 8, April, 2006.

STUART-FOX, Martin. *A Short Story of China and Southeast Asia: Tribute, Trade and Influence*. Australia: Allen & Unwin, 2003.

THE NEW LIGHT OF MYANMAR. *Kyaukphegyu to become important deep-sea port in near future*. Yangon: New Lights of Myanmar, 13 december, 2004.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (UNESCAP). *Greater Mekong Subregion Business Handbook*. 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Myanmar: The Human Development Index*.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Military Power of the People's Republic of China*, 2008.

U.S-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMISSION (USCC). *2007 Report to Congress*.

WAEVER, Ole. *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and their origins between core and periphery*. Montreal: International Studies Association, 17-20 March, 2004.

YHOME, K. *Myanmar: Can the Generals resist Change?* New Delhi: Rupa & Co, 2008.

ZUBIR, Mokhzani. *The Strategic Value of the Strait of Malacca*. Maritime Institute of Malaysia, 2004.



As oscilações do *soft power* norte-americano: análise da Era Bush e perspectivas para o governo Obama a partir da teoria da estabilidade hegemônica¹

Murilo Mendes Thomaz*

RESUMO: O presente artigo argumenta que a postura unilateral adotada durante a administração Bush teve influência direta sobre o arrefecimento do poder brando norte-americano e, como consequência, provocou o declínio na posição relativa de poder ocupada pelos Estados Unidos. Tal argumento baseia-se na discussão da vertente coercitiva da Teoria da Estabilidade Hegemônica e é comprovado a partir da análise de exemplos extraídos da política externa dos governos Bush e Obama. Este último, conforme defendido neste trabalho, simboliza a esperança de uma possível recuperação do *soft power* estadunidense.

PALAVRAS-CHAVES: Teoria da Estabilidade Hegemônica, Soft Power, George W. Bush, Barack H. Obama, Política Externa dos EUA.

¹ O autor agradece a leitura e as sugestões da Profª. Dra. Cristina Soreanu Pecequillo, de Hermes Moreira Jr e Glaucio Numata Batista, isentando-os, todavia, de qualquer responsabilidade por possíveis erros.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP – campus de Marília e membro da Sage – Empresa Júnior de Relações Internacionais da Unesp – Marília. E-mail: murilomthomaz@hotmail.com

Introdução

Todo império perecerá. A partir de uma análise superficial, a afirmação que intitula a obra do renomado historiador francês Jean-Baptiste Duroselle parece carregada de um lúgubre pessimismo. De fato, até mesmo os mais entusiasmados defensores da preponderância dos Estados Unidos admitem que, em algum ponto da história, a hegemonia estadunidense irá, inevitavelmente, chegar ao fim. Na realidade, entretanto, essa discussão é menos nefasta do que aparenta e tem alimentado um profícuo debate nos meios político e acadêmico, principalmente após a eleição que conduziu o democrata Barack H. Obama à presidência da nação mais poderosa do planeta.

No bojo das Relações Internacionais, os reflexos negativos de uma atuação visivelmente agressiva no cenário internacional, bem como a expansão dos efeitos da crise econômica internacional, que tem o mercado imobiliário norte-americano como epicentro, originaram questionamentos não infundados a respeito da imanência da hegemonia dos EUA. Nesse sentido, a Teoria da Estabilidade Hegemônica, formulada pelo professor e economista Charles Kindleberger, oferece uma perspectiva amplamente utilizada – não sem contestação – no estudo da distribuição de poder entre os Estados. Essa teoria, tal como concebida por seu criador, fundamenta-se na premissa de que “períodos de crise são marcados pela inexistência de um país apto ou disposto a agir como estabilizador,² ao passo que períodos de prosperidade estão associados à assimetria de poder em favor de um país disposto a atuar como estabilizador do regime” (NINA, 1999, p. 8).

Do cerne da Teoria da Estabilidade Hegemônica emerge a questão que norteia este trabalho: os EUA enfrentam, atualmente, um processo de decadência hegemônica? Mediante uma discussão da vertente coercitiva da citada teoria, este artigo objetiva demonstrar que, embora ainda não existam potências desafiadoras capazes de provocar transformações estruturais na atual ordem mundial, a hegemonia estadunidense está, de fato, atravessando um período de declínio em seu poder relativo. Em outras palavras, embora a proeminência americana seja inquestionável em termos absolutos, especialmente no campo militar,³ é possível afirmar que a atuação unilateral conduzida nos dois mandatos do presidente George W. Bush e influenciada diretamente pela onda neoconservadora em

² Robert Gilpin é considerado um dos mais importantes autores que utilizam a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Complementando a síntese feita por Nina (1999), o autor afirma que “a experiência histórica sugere que, na ausência de uma potência liberaldominante, a cooperação econômica internacional mostrou-se extremamente difícil de ser alcançada ou mantida” (GILPIN, 1987, p. 88).

³ Dupas afirma que atualmente os EUA são o único país capaz de conduzir empreitadas militares de maneira autônoma em qualquer parte do mundo. Nessa mesma direção, Bernardo Kucinski cita a afirmação de Rubens Ricupero para elucidar a superioridade militar norte-americana, nitidamente observada na comparação entre as frotas navais: a frota americana é superior a união das 13 maiores frotas do mundo. Ver Dupas (2003) e Kucinski (2009).

Washington provocou a diminuição do poder brando (*soft power*) do país. Seguindo essa linha de raciocínio, a argumentação aqui desenvolvida é estendida ao início do governo Obama, uma vez que a chegada do jovem presidente à Casa Branca reacende as esperanças de uma retomada da margem de poder perdida pelo antecessor.

O interesse por tal temática é por si só evidente. Desde o início, a corrida presidencial já chamava atenção por seu ineditismo, mas foi o resultado final que atribuiu às eleições norte-americanas de 2008 um caráter realmente surpreendente. Após vencer a ex-primeira dama Hillary Clinton nas primárias do partido democrata, Obama é eleito, derrotando o *maverick* republicano John McCain. Além do fato de ter vencido dois políticos renomados e de ser o primeiro presidente negro da história do país, em artigo para a revista *The Economist*, Wooldridge (2008) aponta outros aspectos interessantes a respeito do quadragésimo quarto presidente, como a descendência afro-americana e o reconhecimento intelectual,⁴ que contribuem para a impressão de que Obama deverá melhorar a imagem dos EUA tanto plano doméstico quanto no exterior. Portanto, a possibilidade de ruptura com o padrão desenhado por Bush e o potencial para restaurar o poderio norte-americano, ambos incutidos na figura do novo presidente, prenunciam o início de um período importante nas relações internacionais, que merece ser acompanhado e investigado atentamente.

A segunda fonte de motivação desta abordagem é exposta por Goodin, Güth e Snidal (2005), que denunciam a escassez de ferramentas analíticas bem desenvolvidas para o estudo da hegemonia, tema de grande importância no campo das Relações Internacionais. Os autores reconhecem os pontos positivos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, porém afirmam que até mesmo essa perspectiva contém limitações que dificultam uma análise completa da vasta gama de fatores que tangenciam as relações de poder hegemônico. Assim, o presente artigo apresenta duas finalidades: i) examinar as oscilações no poder brando e as alterações da posição ocupada pela hegemonia norte-americana na primeira década do século XXI e ii) contribuir, ainda que timidamente, para o desenvolvimento das discussões teóricas que incidem sobre exercício da hegemonia no cenário internacional.

Para facilitar a consecução destes objetivos, faz-se necessário introduzir alguns dos conceitos que serão utilizados. Inicialmente, é preciso delimitar a multifacetada ideia de hegemonia, uma vez que o conceito é alvo de interpretações variadas que, por sua vez, remetem a orientações teóricas distintas. Sem a pretensão de cunhar uma nova definição, os argumentos aqui desenvolvidos tomam como ponto de partida a noção gramsciniana de hegemonia, pois essa perspectiva possibilita

⁴ Barack Obama graduou-se em Ciências Políticas pela Universidade Columbia em Nova Iorque e depois cursou Direito na Universidade de Harvard. Também é autor de duas obras: *Dreams from My Father* (OBAMA, 1995) e *Audacity of Change* (OBAMA, 2006).

uma abordagem mais ampla e, portanto, mais adequada ao escopo deste artigo. Preservando seus pontos elementares, é possível transpor o conceito elaborado por Gramsci para explicar as relações de poder entre os indivíduos de uma sociedade para o plano internacional. De acordo com Teixeira,

a existência e o exercício da hegemonia não implicam o uso da força, ainda que pressuponham a posse de seus instrumentos, mas sim capacidade de direção, o que inclui capacidade de regulação de políticas, implícita ou explícita, de modo que contradições e conflitos possam se resolver ou pelo acatamento às decisões da potência hegemônica ou via negociações (TEIXEIRA, 1992, p. 57).

Outro aspecto fundamental para a compreensão do conceito é extraído por Nina das obras de Keohane (1994 *apud* Nina, 1999) e Nye Jr. (1990). Segundo esses autores, além da capacidade de dominação e de direção, o exercício do poder do Estado hegemônico requer o mínimo de consenso político interno. Essa ideia é especialmente pertinente para avaliar a evolução do apoio popular às atitudes tomadas pelo governo norte-americano no período em tela. Em suma, o termo hegemonia deve ser compreendido como a capacidade de um Estado, erigida pelo apoio doméstico e pelos recursos materiais de poder, universalizar seus interesses e valores de modo que estes sejam tomados como princípios internacionais.

Intrinsecamente relacionado a esta concepção de hegemonia e igualmente essencial para o desenvolvimento da argumentação, o conceito de *soft power*, cunhado por Joseph Nye Jr. em *Bound to Lead*, propõe uma alternativa à liderança fundamentada na coerção, utilizando instrumentos de persuasão e cooperação. Em um interessante trabalho sobre a política externa dos EUA, Froelich (2005) lista alguns exemplos de como a potência hegemônica pode exercer o poder brando, dentre os quais figuram a diplomacia pública (através da concessão de bolsas de estudo para estrangeiros, do incentivo a programas de intercâmbio e da utilização de órgãos encarregados de relações públicas no exterior), o comércio internacional, a ajuda financeira internacional e a cultura. Desse modo, o poder brando é diametralmente oposto ao conceito de poder duro (*hard power*), que se baseia em recursos tangíveis de poder como população, território, forças armadas e nível de desenvolvimento tecnológico. Ainda assim, é preciso notar que os dois conceitos, embora contrastantes, não são excludentes, mantendo uma relação de complementaridade que permite que o Estado hegemônico lance mão de ambos simultaneamente na busca de uma grande estratégia mais completa (RAMOS e ZAHRAN, 2006).

No que concerne à organização, o presente artigo estrutura-se em quatro partes, além desta introdução. Na primeira delas, as linhas gerais da Teoria da Estabilidade Hegemônica serão apresentadas de maneira mais detalhada, com especial atenção a sua vertente coercitiva, já que dela irrompem as críticas que

fundamentam a tese central. Essa seção tem por objetivo expor as premissas básicas da teoria visando, posteriormente, analisar a posição hegemônica dos EUA. Também é válido ressaltar que, em decorrência da convergência com as ideias aqui defendidas, esta seção toma como estrutura de análise o artigo “Os Estados Unidos e as Relações Internacionais Contemporâneas”, de Luís Fernando Ayerbe (2005), no qual o autor expõe diversos pontos de vistas acerca do declínio norte-americano.

Em seguida, sob égide deste arcabouço teórico, a política externa dos EUA será analisada na segunda e na terceira parte, buscando extrair as implicações do exercício da hegemonia durante a administração Bush e, em seguida, abordar algumas perspectivas para o governo Obama. Esta parte do trabalho consiste em uma etapa fundamental para a compreensão da tese central, não só porque oferece uma investigação pontual dos fatores que conduziram ao arrefecimento do poder brando estadunidense durante o governo Bush e também daqueles que originam as expectativas de atualização da superpotência com a chegada de Obama, mas porque revela que o processo de construção – e porque não, de destruição – da hegemonia é gradual e situado em um determinado período da história. Por fim, a última seção condensa as ideias discutidas ao longo do trabalho e tece algumas considerações finais.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica

A Economia Política Internacional é composta por dois focos principais. O primeiro deles busca compreender os inúmeros canais que compõe o complexo relacionamento entre Estado e mercado, enquanto o segundo incide sobre a distribuição de poder entre os Estados, ou por outra, o equilíbrio de poder internacional. Nesse contexto, a Teoria da Estabilidade Hegemônica surge, no início da década de 1970, como uma possível ferramenta para o entendimento dessas questões.⁵ A premissa fundamental desta teoria é lançada em *The World in Depression, 1929-39*, de autoria de Charles Kindleberger (1973), que defendia a necessidade de um único Estado hegemônico capaz e disposto a atuar como estabilizador para a manutenção de uma ordem econômica internacional estável e aberta. Por outro lado, o declínio ou, em um quadro mais preocupante, a ausência de tal estabilizador pode originar revezes econômicos, instabilidades e estimular o surgimento de blocos antagônicos.

⁵ A Economia Política Internacional marca o primeiro momento em que a ontologia econômica foi empregada no estudo das relações internacionais. Por esse motivo, a Teoria da Estabilidade Hegemônica contém um forte teor econômico. Aqui, entretanto, ela será empregada de forma mais abrangente, ou seja, a ideia de estabilidade internacional vai além do plano econômico e passa a abranger também o campo político. Nesse contexto, Teixeira (1992) expõe uma visão interessante que estende o alcance da hegemonia para além das fronteiras da economia, atingindo o campo da ideologia e dos valores.

O contexto em que o livro foi publicado provavelmente teve influência direta na construção do ponto central da teoria, uma vez que os EUA sofriam os efeitos da crise do Sistema de Bretton Woods e do fracasso na Guerra do Vietnã, porém, como o título já antecipa, a obra foi escrita a partir da análise da Grande Depressão, deflagrada após quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. De acordo com Kindleberger, a crise teria sido causada pela ausência de um prestador de última instância na economia internacional. Com efeito, o período pode ser caracterizado como um vácuo de poder, visto que a Inglaterra já não ocupava mais o posto de hegemonia e os EUA, apesar de seu grande potencial, não possuía disposição para exercer esse papel no cenário internacional. Um evento que apóia essa afirmação é o recuo norte-americano nas negociações da Liga das Nações que, anos antes, demonstrou a tradição isolacionista do país.

Em sua formulação original, como bem observado por Katzenstein, Keohane e Krasner (1998), a Teoria da Estabilidade Hegemônica continha variantes provenientes tanto do realismo quanto do liberalismo. Essa mistura ocorre porque as idéias de Kindleberger destacam o Estado como o principal ator – como dita a corrente realista – para a solução de um problema claramente liberal, a saber, a manutenção de condições estáveis na sociedade internacional, tarefa que simboliza o fornecimento de um bem público. No entanto, foram as premissas realistas que mais contribuíram para o fortalecimento da teoria, sendo recorrentemente classificada como uma teoria de viés realista.

Utilizando a terminologia elaborada por Duncan Snidal, Nina (1999) distingue duas vertentes da Teoria da Estabilidade Hegemônica que divergem entre si sobre a motivação do exercício da hegemonia. A primeira delas, representada por Kindleberger, enfatiza valores cosmopolitas, assim, é definida como a vertente benevolente. Sob esse ponto de vista, a estabilidade é vislumbrada como um bem público e, dada as características inerentes a esse tipo de bem, cabe ao Estado na posição hegemônica sua manutenção, mesmo que isso implique o abandono provisório dos interesses nacionais imediatos para arcar com os custos dessa responsabilidade. Evidentemente, essa versão possui pontos passíveis de questionamento, porém eles não serão discutidos para evitar desvios desnecessários na argumentação.

Ilustrada por Robert Gilpin e Stephen Krasner, a segunda é classificada como a vertente coercitiva. Nina sintetiza essa versão de forma bastante clara:

uma potência hegemônica será efetivamente capaz de estabelecer um ordenamento internacional estável – também visto aqui como um bem público – de modo que possa ver seus próprios interesses bem representados em escala mundial. Porém, à medida que seu poder relativo decresce (seja em função do declínio econômico interno ou em decorrência do acréscimo de poder dos outros países) o ator hegemônico passará a exigir cada vez mais

contribuições dos demais países, atuando de forma predatória na tentativa de manter seu poderio inabalado (NINA, 1999, p. 12).

Dessa forma, é compreensível que a vertente coercitiva da Teoria da Estabilidade Hegemônica seja aplicada, equivocadamente, ao governo Bush, principalmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, visto que o *hard power* foi nitidamente enfatizado na atuação norte-americana no cenário internacional. Contudo, essa perspectiva apresenta falhas analíticas ao apontar o endurecimento da política externa dos EUA como uma consequência do declínio hegemônico do país.

Nesse contexto, o trabalho de Ayerbe oferece uma contribuição significativa para o debate acerca do poderio estadunidense. Com base no estudo da obra de diversos autores que se debruçam sobre o tema da hegemonia nas relações internacionais, o autor defende que

a radicalização de posições por parte do governo Bush não está associada ao abandono do consenso hegemônico, decorrente da aceleração de uma crise de caráter estrutural que impõe a dominação aberta como única alternativa. O que se verifica é uma sinalização em favor do endurecimento, como ação preventiva contra os fatores de instabilidade associados a uma conjuntura de transição entre o mundo bipolar e a nova ordem em configuração (AYERBE, 2005, p. 361).

Acertadamente, o autor classifica a ênfase no *hard power* como uma escolha política. Sem menosprezar as conclusões a que chega Ayerbe, o presente artigo pretende oferecer um ponto de vista alternativo, que sublinha os reflexos desta opção política sobre a posição hegemônica dos EUA. Consequentemente, a conclusão aqui obtida é que a hegemonia estadunidense enfrenta, de fato, um processo de declínio.

Antagonicamente, este trabalho pretende comprovar a ideia de que o caminho escolhido pelo governo norte-americano para preservar seu *status* hegemônico foi contraproducente, ocasionando sensível queda do poder brando do país. Nessas circunstâncias, as oscilações do *soft power* começam na administração Bush, quando os EUA perdem parte importante da margem de manobra devido ao surgimento de um sentimento antiamericano em diversas partes do mundo e à diminuição do apoio doméstico, e só em 2009, com a chegada de Obama à presidência, a imagem do país começa a demonstrar alguns sinais de mudança, como será mostrado nas seções subsequentes.

Bush e o declínio do poder brando

Graças ao governo anterior, Bush chega assume a presidência, em 20 de janeiro de 2001, em um momento de calma. Apesar das críticas internas, a

administração Clinton contava com uma imagem bastante positiva no cenário internacional devido à política externa calcada nos valores democráticos e na busca do bem-estar da população nos EUA e alhures. Ainda nesse sentido, também contam a favor do governo democrata a transformação do déficit orçamentário anual em superávit (WOOLDRIDGE, 2008). Contudo, esse panorama foi completamente modificado após oito anos de governo republicano. Hoje, o país encontra-se envolvido em guerras no Afeganistão e no Iraque, as sobras no orçamento cederam espaço a um déficit estimado US\$ 1 trilhão, a economia atravessa um período de severa recessão e, concomitantemente, as potências emergentes continuam a crescer em ritmo acelerado.

A partir dessas constatações, fica evidente que os EUA vivenciam, atualmente, um momento extremamente delicado em sua história. Retomando a tese central, é possível afirmar que grande parte das dificuldades enfrentadas pelo país está umbilicalmente relacionada ao caráter unilateral da política externa estadunidense que deu preferência aos recursos de poder duro no tratamento das questões internacionais, especialmente no que tange a segurança nacional. Assim, esta seção abordará alguns exemplos da atuação norte-americana no cenário internacional para, então, demonstrar seus reflexos no poder relativo dos EUA. Indubitavelmente, a política doméstica de Bush também contém episódios como, por exemplo, a atuação hesitante após o furacão Katrina,⁶ que não podem ser ignorados, pois intensificaram a oposição interna ao governo republicano. No entanto, os efeitos da política externa são mais claros para elucidar as oscilações do poder brando do país.

Como destacado anteriormente, o país encontrava-se em uma posição estável e, portanto, a adoção da postura unilateral por parte do governo Bush não foi resultado da constatação do declínio hegemônico. Ao contrário, as raízes desse posicionamento foram fixadas antes mesmo dos ataques ao World Trade Center, no PNAC (Project for the New American Century), um projeto neoconservador liderado por Robert Kagan e William Kristol que, segundo Pecequillo e Batista (2009), já definia algumas características do governo iniciado em 2001. Com efeito, a influência ativa de Kagan na administração Bush reforça essa hipótese e revela que o exame neoconservador ressaltava, equivocadamente, a subutilização dos recursos do país na defesa nacional.⁷

Um dos assuntos mais críticos – e, provavelmente, o mais evidente – da política externa dos EUA é a guerra contra o terrorismo, pois ele reúne vários exemplos

⁶ Em 2005, o furacão Katrina atingiu o sul dos EUA, deixando aproximadamente 660 mortos. Duas semanas após o desastre, o presidente Bush assumiu parte da responsabilidade na lentidão do socorro à população atingida (AFP, 2005).

⁷ Ver *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century* (DONNELLY, 1997). Nesse documento, publicado pelo PNAC, o nível dos gastos com defesa é apontado como o mais baixo desde que os EUA atingiram a posição hegemônica.

de exacerbação do *hard power* estadunidense. O primeiro deles é a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, lançada em setembro de 2002. Também conhecida como Doutrina Bush, essa estratégia previa a possibilidade de preempção, que permite ações militares a partir de ataques iminentes, e a prevenção, que abre espaço ao uso das forças armadas de forma preventiva em caso de suspeita de ataques. Além disso, o documento iniciou uma espécie de cruzada contra o terrorismo e o “eixo do mal”, ou *rogue states*, que agrega países como Irã, Iraque, Síria, Líbia, Coreia do Norte e Cuba que, de acordo com as autoridades norte-americanas, desenvolvem armas de destruição em massa e/ou financiam grupos extremistas.

Em linhas gerais, essa iniciativa tem por objetivo o cumprimento das responsabilidades associadas à hegemonia, como a propagação da democracia, mesmo que a legalidade tenha que ser sacrificada para esse fim. Sob amparo de Pecequillo e Batista (2009), que defendem que os EUA buscam um novo propósito para sua atuação no sistema internacional desde a derrocada socialista, é possível concluir que a guerra contra o terrorismo, a princípio, foi bastante eficiente para legitimar a política externa norte-americana, pois as memórias recentes de 11 de setembro ainda entorpeciam o mundo.

Em pouco tempo, a guerra preventiva demonstrou-se um ponto profundamente controverso, principalmente após a invasão do Iraque, em 2003. De acordo com as autoridades norte-americanas, o regime de Saddam Hussein desrespeitava a resolução 687 do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e continuava a desenvolver armas de destruição em massa. Com base nesse pressuposto, os EUA ignoraram a oposição da ONU e depuseram o ditador iraquiano, mas nunca conseguiram encontrar nenhum vestígio dos armamentos. Assim, o desrespeito ao organismo internacional e a malograda tentativa de descobrir armas de destruição em massa provocaram uma nítida queda na legitimidade da guerra contra o terror e na autoridade moral dos EUA.

Ainda com relação à guerra ao terror, os EUA são duramente criticados pelos maus tratos aos prisioneiros acusados de terrorismo nas prisões de Guantánamo e Abu Ghraib. No segundo caso, as acusações foram comprovadas por fotos que mostravam prisioneiros nus sendo torturados por soldados norte-americanos. Definida por Guest (2008) como “*a legal blackhole*”, a situação em Guantánamo é bastante similar, com um expressivo número de detentos sem ligação comprovada com redes terroristas e a prática de meios coercitivos na obtenção de informações. Dessa maneira, observa-se uma gritante incoerência com os princípios continuamente defendidos pelo país, como liberdade individual e respeito aos direitos humanos.

Outro tema que voltou a opinião pública internacional contra os EUA foi o meio ambiente. Em um evidente exemplo de unilateralismo, Bush recusou-se a assinar o Tratado de Kyoto sobre o aquecimento global, alegando que o acordo

poderia lesar a economia e os trabalhadores norte-americanos. Os efeitos desse episódio são revelados por Froelich:

considerando outra vez a Teoria da Estabilidade Hegemônica que pressupõe a necessidade de uma nação dominante para estabelecer uma ordem internacional, é natural indagar sobre a eficácia de acordos multilaterais, como os mencionados,⁸ em que o poder hegemônico é ausente (FROELICH, 2005, p. 213).

Em um cenário mais abrangente, a atuação arrogante e unilateral da superpotência tem duas consequências negativas, a saber, o rompimento do consenso interno, que, como visto anteriormente, consiste em um requisito importante ao exercício da hegemonia, e a exacerbação do sentimento antiamericano, que mina a capacidade de atração do país. Esta última tem como ápice a “sapatada”⁹ que, por muito pouco, não vitimou o presidente Bush, e está difundida em diversas partes do mundo além do Oriente Médio. Já a primeira é explicitada pela baixa popularidade do governo Bush ao fim da gestão. De acordo com Wooldridge, em artigo da revista *The Economist*, “In October 2008 only about 10% of Americans thought that the country was on the right track” (WOOLDRIDGE, 2008, p. 21) o que demonstra que o apoio concedido à invasão ao Afeganistão, logo após os atentados terroristas de 11 de setembro, foi paulatinamente substituído pela sensação de que o país está nitidamente fracassando na luta contra os terroristas, uma vez que o principal responsável pelas quase três mil mortes no World Trade Center, Osama bin Laden, ainda não foi encontrado.

Por fim, demonstrado o relacionamento entre as características da política externa ao longo da Era Bush e o declínio do poder brando, resta apontar como isso acarreta a dissipação de vantagens com relação aos outros países. De modo geral, a utilização do *soft power* facilita a liderança da ordem internacional, porque os interesses hegemônicos são generalizados e, assim, passam a ser defendidos por todos. Do contrário, a política externa torna-se excessivamente estreita e custosa, já que o *hegemon* passa a buscar seus interesses isoladamente. Essa dinâmica fica mais clara mediante a explicação de Layne, para quem

the cost of maintaining the hard power capabilities – both quantitative and qualitative – needed to sustain US hegemony and of fighting the kinds of war that hegemons invariably fight to affirm their dominance will become ever more onerous (LAYNE, 2006).

⁸ Além de Kyoto, a autora utiliza como exemplo a rejeição do Tribunal Penal Internacional.

⁹ Em dezembro de 2008, um repórter iraquiano tentou acertar Bush enquanto o presidente discursava em um coletiva de imprensa. Esse ato é considerado extremamente ultrajante no mundo árabe. Sobre este assunto ver: Iraqi journalist throws shoes at Bush in Baghdad (KARADSHEH, NASR, 2008).

As esperanças em torno de Obama:

Ao contrário da administração Bush, que direcionou grande parte de seus esforços para a segurança nacional, Obama inicia seu mandato definindo a crise econômica como assunto prioritário e, a despeito das heranças deixadas pelo antigo presidente e dos desafios à frente, o democrata inicia a gestão em uma atmosfera otimista. Em virtude da proximidade com o objeto estudado e do pouco tempo transcorrido desde a posse do novo presidente, essa seção fará apenas uma breve análise dos fatores que fortalecem a hipótese de que essa gestão deve empenhar-se na recuperação da credibilidade internacional dos EUA e na ênfase nos recursos de poder brando, apresentando também algumas dificuldades que podem surgir ao longo desse processo.

No tocante à guerra contra o terrorismo destacam-se duas medidas. Em primeiro lugar, a ordem para o fechamento da prisão de Guantánamo, que deve ocorrer em um prazo de um ano, constitui um passo importante, pois ressalta a intenção de promover mudanças efetivas nos rumos da política externa (PECE-QUILO, 2009). Sem lugar para transferir os detentos, os EUA podem iniciar movimentos de cooperação com os países aliados, uma vez que estes podem mostrar disposição em receber alguns presos para estreitar o relacionamento com Obama. O segundo ponto relacionado à cruzada norte-americana contra os terroristas diz respeito à Guerra no Iraque visto que, ao longo de toda campanha, o presidente democrata adotou um discurso pacifista no tratamento dessa frente de batalha e prometeu, em consonância com boa parte da opinião pública, retirar as tropas do país até maio de 2010.

No campo do meio-ambiente, a imagem de Obama é igualmente positiva após a substituição, tanto na retórica como nas ações, da intransigência que dominou a administração Bush por uma postura mais consciente das dimensões do problema. Nesse contexto, Nasser e Senhoras afirmam que

a linha das reformas políticas prometidas se concentra, no plano nacional, em diminuir o consumo de combustíveis fósseis, buscando fontes alternativas para a produção de energias limpas, e, no plano internacional, em um compromisso presidencial dos Estados Unidos aderir à ratificação do novo tratado climático que substituirá o Protocolo de Kioto a partir da Conferência das Nações Unidas para a Mudança Climática de Copenhague em 2012. (SENHORAS e CARVALHO, 2009, p. 1).

Os reflexos dessa nova imagem dos EUA foram rapidamente sentidos na Europa, onde a vice-presidente da Comissão Europeia, Margot Wallström, demonstrou grande otimismo acerca das negociações vindouras.

Por outro lado, a análise da popularidade de Obama deve ser feita com muita cautela, sob pena de chegar à precipitada e ingênua conclusão de que isso

tornará a resolução das questões domésticas e internacionais muito mais fácil. Sem dúvida, a aprovação de 79% dos americanos destacada na revista *The Economist* (2009), conta a favor de Obama. Todavia, essa vasta popularidade tem um caráter ambíguo, visto que ela pode representar um sério desafio ao longo da gestão na medida em que as expectativas muito elevadas podem causar profundas decepções. A intensificação da guerra contra o terror no Afeganistão, com o envio de mais tropas e a continuação dos bombardeios a potenciais bases da rede terrorista al-Qaeda, também pode trazer contratempos expressivos para o novo presidente.

Outro ponto problemático para a gestão que se inicia é que todos os tópicos da agenda são fortemente dependentes do sucesso no plano econômico. Indiscutivelmente, esse inter-relacionamento dos assuntos que compõe a política externa estadunidense pode representar uma ameaça à consecução dos objetivos do país à medida que o fracasso no tratamento da crise econômica mundial teria efeitos colaterais em todas as outras questões. Por outro lado, a ênfase nos problemas econômicos recupera duas facetas da hegemonia norte-americana de suma importância para a recuperação da margem de poder corroída, a saber, a coesão da opinião pública nacional e a demonstração de disposição para solucionar problemas que extravasam as fronteiras do país.

Apesar destas e de outras dificuldades, as primeiras ações de Obama sinalizam a busca pelo rompimento da linha de atuação externa estabelecida por Bush e a tentativa de adequar o poder norte-americano às condições do cenário internacional, que requer maior diálogo entre os EUA e o mundo e, consequentemente, torna necessária a utilização do *soft power* (KISSINGER, 2008). Destarte, o indício mais concreto dessa mudança foi a nomeação de Hillary Clinton para o cargo de secretária de Estado. A ex-senadora, que segundo Senhoras, deve exercer um papel central na administração atual em função da atuação expressiva nas eleições e da possibilidade de exploração dos canais políticos oriundos do governo Clinton, sempre ressalta a urgência em colocar em prática o *smart power*¹⁰ que

consagra o fortalecimento dos canais negociadores multilaterais de poder brando em razão do declínio do unilateralismo de políticas duras [e] aponta para a retomada de um discurso de interdependência complexa no mundo, onde os Estados Unidos não estão a sós, mas antes têm que assumir um papel de liderança responsável por meio de diferentes meios de poder e sob diferentes áreas (SENHORAS, 2009, p. 2).

¹⁰ *Smart power* é, na verdade, uma revisão dos conceitos de *hard* e *soft power*, que prevê a ênfase nos recursos de poder brando, mas sem excluir a necessidade de utilizar a força quando necessário. A autoria do conceito é controversa. Alguns defendem que o primeiro a utilizá-lo foi Joseph Nye Jr. (2004), em sua obra *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Outros atribuem a origem do conceito à Suzane Nossel (2004) que, pouco tempo depois de Nye, publicou o artigo *Smart Power* na revista *Foreign Affairs*.

Considerações Finais

Após o exame da política externa da administração Bush com base nos pressupostos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, é possível concluir que houve um declínio significativo na hegemonia norte-americana, perceptível na diminuição da capacidade de liderança através do poder brando. Como argumentado ao longo deste trabalho, não foi a constatação da diminuição da preponderância dos EUA que deu origem à postura unilateral, como propõe a vertente coercitiva da Teoria da Estabilidade Hegemônica, e sim a interpretação limitada dos neoconservadores sobre o exercício da hegemonia. Dessa forma, o endurecimento da política externa estadunidense mantém uma relação causal com o abaixamento da posição relativa do país na arena internacional.

Contudo, problemas como a crise econômica mundial, o aquecimento global e o terrorismo internacional, não podem ser solucionados a partir de iniciativas isoladas de um único país. Nesse contexto, o governo Obama reúne expectativas de um engajamento multilateral dos EUA no sentido de recuperar a margem de poder perdida na administração anterior. Se realmente acontecer, essa retomada do poder brando será gradual, pois a credibilidade internacional tem que ser restaurada aos poucos, demonstrando que a hegemonia americana pode ser exercida de maneira benigna. Por esse motivo, o governo que se inicia deve ser atentamente estudado, visando compreender e, eventualmente, prever o ocaso prenunciado por Duroselle.

ABSTRACT: This paper argues that the unilateral tendencies under Bush's administration directly influenced the damper of United States' soft power and, therefore, caused a downward movement of its relative position of power. This argument is based on the discussion of the coercionist perspective of the Hegemonic Stability Theory and is sustained by examples taken from the foreign policy of both the Bush and Obama administrations. The later, as argued on this paper, symbolizes a hopeful recovery of United States soft power.

KEYWORDS: The Theory of Hegemonic Stability, Soft Power, George W. Bush, Barack H. Obama, U.S. Foreign Policy.

Referências Bibliográficas

AFP. "Katrina": Bush admite responsabilidade na lentidão do socorro às vítimas. Público, 13 de setembro de 2005. *On-line*: <<http://dossiers.publico.pt/noticia.aspx?idCanal=1461&id=1232764>>. Acessado em 13/02/2009.

AYERBE, L. F. Os Estados Unidos e as Relações Internacionais Contemporâneas. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, p. 331-368, 2005.

DUPAS, Gilberto. Hegemonia Norte-americana, Governabilidade Global e Impasses nos Grandes países da Periferia. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 2, p. 273-295, julho/dezembro 2003.

DONNELLY, Thomas. *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*. Project for the New American Century. Washington D.C. 1997. *On-line*: < <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>>. Acessado em 13/02/2009.

FROELICH, Ivani V. A Política Externa Americana e seus críticos. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, vol. 48, n. 2, Dezembro, 2005. *On-line*: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a11v48n2.pdf>>. Acessado em 12/02/2009.

GILPIN, Robert. *The political economy of the international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GOODIN, Robert E.; GÜTH, Werner; SNIDAL, Duncan. *Strategic Aspects of Hegemony*, Discussion Papers on Strategic Interaction, Max Planck Institute of Economics, Strategic Interaction Group, 2005. *On-line*: < <http://ideas.repec.org/p/esi/discus/2005-29.html>>. Acessado em 14/02/2009.

GUEST, Robert. Goodbye Guantanamo. *The Economist*, The World in 2009, p. 23, 19 de Novembro, 2008.

LAYNE, C. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

KARADSHEH, Jomana; NASR, Octavia. *Iraqi journalist throws shoes at Bush in Baghdad*. CNN, Baghdad, 15 de Dezembro, 2008. *On-line*: <<http://edition.cnn.com/2008/WORLD/meast/12/14/bush.iraq/index.html>>. Acessado em 13/02/2009.

KATZENSTEIN, Peter J.; KEOHANE, Robert O.; KRASNER, Stephen D. *International Organization and the Study of World Politics*. International Organization, 52, 4, p. 645–85, 1998. *On-line*: < <http://www.irchina.org/Katzenstein/KKK1998.pdf>>. Acessado em 14/02/2009.

KINDLEBERGER, Charles. *The world in depression, 1929-39*. Berkeley: University of California Press, 1973.

KISSINGER, Henry. An end of a hubris. *The Economist*, The World in 2009, p. 33–34, 19 de Novembro, 2008.

KUCINSKI, Bernardo. O que esperar de Barack Obama. *Revista do Brasil*, São Paulo, n. 31, p. 10–12, Janeiro, 2009.

NINA, Alexandre Mendes. A Teoria da Estabilidade Hegemônica e os Desequilíbrios Cambiais no Mundo Pós-BrettonWoods. *In: Contexto Internacional*

IRI-PUC Rio, vol. 21, Janeiro/Junho, Rio de Janeiro, 1999. *On-line*: <http://publicue.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Nina_vol21n1.pdf>. Acessado em 12/02/2009.

NOSSEL, Suzanne. Smart Power. *Foreign Affairs*, vol. 83, Issue 2, p. 131-142, Março/Abril, 2004.

NYE JR, Joseph. *Soft Power*: Foreign Policy, vol. 80, p. 153–71, 1990.

_____. *Soft Power*: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.

OBAMA, Barack. *Dreams from my Father*. New York NY: Three Rivers Press, 1995.

_____. *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*. New York: Crown, 2006.

PECEQUILO, Cristina S.; BATISTA, Glauco F. N. Resenha de America between the wars: from 11/9 to 9/11. *Meridiano 47* (UnB), vol. Jan, p. 1-2, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Obama, semana I: now we will. *Meridiano 47* (UnB), vol. Jan, p. 1-2, 2009.

RAMOS, Leonardo César Souza; ZAHRAN FILHO, Geraldo N. Da Hegemonia ao Poder Brando: Implicações de uma Mudança Conceitual. *Cena Internacional* (UnB), vol. 8, p. 134–160, 2006.

SENHORAS, E. M. *Rumos e desafios na construção da mudança pela gestão Obama*. *Meridiano 47* (UnB), vol. 102, p. 23/01/2009, 2009. *On-line*: <<http://meridiano47.info/2009/01/23/rumos-e-desafios-na-construcao-da-mudanca-pela-gestao-obama-por-eloi-martins-senhoras/>>. Acessado em 13/02/2009.

SENHORAS, E. M.; CARVALHO, P. N. Reversões na política energético-ambiental estadunidense: Do laissez-faire ao green enforcement. *Meridiano 47* (UnB), vol. 103, p. X, 2009.

TEIXEIRA, A. Crise de Hegemonia e Desestruturação da Ordem Econômica Mundial. *Contexto Internacional*, vol. 14, n. 1, p. 55-73, 1992.

THE ECONOMIST. Betrayed by Obama. *The Economist*, 24 de janeiro, 2009.

WOOLDRIDGE, Adrian. The audacity of change. *The Economist*, The World in 2009, p. 21–22, 19 de novembro, 2008.

Artigo submetido em 15 de julho de 2009 e encaminhado ao Conselho Editorial em 17 de julho de 2009. A revisão final desse texto ocorreu em 31 de agosto de 2009.



WALDMEIR, Patti. *Anatomy of a miracle: the end of Apartheid and the birth of the new South África*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1998. p. 289

*Resenhado por Iara Binta Lima Machado**

Anatomy of a Miracle (Anatomia de um Milagre) retrata a grande mudança ocorrida na África do Sul com o fim do Apartheid e o começo da era do Congresso Nacional Africano (CNA) no poder. Para acolher a atmosfera tensa que predominava naqueles dez anos de negociações entre o governo e o CNA, Waldmeir baseia-se extensivamente em relatos dos participantes daquelas negociações e nas impressões que cada lado tinha conforme o arranjo final se delineava. A obra é repleta de comentários e reflexões dessa jornalista do Financial Times que busca fazer um retrato fidedigno do desenrolar dos fatos que levaram Nelson Mandela e o CNA ao poder. Apesar de ser uma estrangeira em um país marcado pela segregação racial e pelo domínio dos brancos por 350 anos – como ela mesma destaca diversas vezes – ela procura ouvir os dois lados da história, em um compromisso com a verossimilhança.

As minúcias das negociações são exploradas, inclusive os debates internos a cada partido envolvido na construção de uma “nova África do Sul”, chamada de *the rainbow nation* por Desmond Tutu. A narrativa ainda comporta o caminho da mudança de pensamento de cada um desses grupos, que precisaram revisar muitas de suas premissas para que fosse possível chegar a um acordo. Ainda assim, alguns detalhes permanecem obscuros, como os pensamentos de F. W. de

* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Bolsista voluntária do NERINT/UFRGS. Atualmente participa do curso de Estudos Internacionais da Université de Montreal no Canadá. E-mail: bintex_@hotmail.com

Klerk que o levaram a entregar tudo, nas palavras da autora. Assim, ela se propõe a responder a grande questão de “por que os Boers entregaram tudo?”¹

O modelo do Apartheid estava baseado no *Monolith*, uma superestrutura militar capaz de conter qualquer princípio de revolta no país para a sobrevivência dos Africâners, dado que estes se sentiam ameaçados em meio ao continente africano. O governo procurava prover um intenso desenvolvimento econômico para esse povo, para que pudessem progredir e sair do estado de pobreza em que se encontravam na década de 1930. No entanto, a morte do criador do regime e a famosa batalha de Soweto (1976) começaram a alterar as visões sobre o Apartheid tanto interna quanto externamente. O jogo começava a mudar, com os africanos se conscientizando de sua capacidade, assim como os Africâners. Além disso, não tardou muito para que a economia começasse a dar sinais de que necessitava de transformações para continuar crescendo. Assim, já nos anos 1970, “já estava claro que essa era uma batalha que os brancos não podiam esperar vencer.” (p. 25)

O presidente John Volster deu início a medidas que possibilitaram uma maior inclusão dos africanos, como a permissão para ocupar cargos que demandassem qualificação, marcando “o fim da ideologia” (p. 32). Entretanto, foi o governo de P. W. Botha que efetivou essas modificações, em um processo que não teria mais volta, ao passo que o movimento negro se rearticulava. O novo presidente não desejava acabar com o regime, mas prometeu que seriam realizadas reformas no famoso discurso do Rubicon, em 1985. O que ele não esperava, e que de fato aconteceu, foi uma expansão da participação dos africanos causada pela brecha deixada pelo crescimento de sua participação econômica. Esse mesmo discurso, que delineava as reformas a serem feitas também serviu para arruinar a imagem da África do Sul no sistema internacional, pois muitas das esperanças dos estrangeiros foram frustradas pelas palavras do presidente, trazendo sanções ao país.

Se a década de 1980 viu reformas, também presenciou revoltas que levaram a um Estado de emergência. P. W. Botha iniciou o período de ataques e insurreições na África do Sul, em que o principal objetivo era manter o poder nas mãos do Africâner. Para isso, foi desenvolvida uma estratégia que conferia algum poder aos negros no país. Não obstante, essa mesma medida originou uma onda de revoltas – “a década de reformas de Botha logo se transformou em uma década de ingovernabilidade” (p. 46). Nos bastidores do poder, Nelson Mandela e alguns membros do governo já começavam a interagir em negociações que, anos depois, trariam a tão sonhada liberdade aos negros – por serem cidadãos sul-africanos – e aos brancos por se livrarem do peso do regime que haviam criado. O CNA também participou dessas negociações, que na maior parte das vezes ocorreram secretamente pelo medo de hostilidades dentro de cada partido. Nesse sentido,

¹ *Why(...) did the Boers give it all away?* (p. 2).

os progressos e retrocessos foram muitos até que reuniões oficiais pudessem gerar um acordo entre o Partido Nacional (*National Party*), que era o partido do governo, e o Congresso Nacional Africano. Um dos aspectos mais interessantes desse processo foi a transformação dos Africâners para que o *majority rule* (governo da maioria) fosse aceito. Em nenhum momento essa era a intenção do partido, mas o desenrolar dos fatos, além da ação dos principais representantes – Nelson Mandela e F. W. de Klerk –, permitiram ser atingido o acordo posto em prática quando da eleição de Mandela.

Foi exatamente a partir da presidência de F. W. de Klerk, iniciada em 1989, que as negociações foram aceleradas, dando-se o grande passo para a mudança na África do Sul. Apesar de não desejar o fim do poder para os brancos, estava disposto a acabar com o governo tal como estava representado até o momento. “[...] não havia alternativa: [...] para ganhar, os Boers precisavam entregar tudo” (p. 109). A proposta era o compartilhamento do poder pelos princípios de direito dos grupos, que norteavam o pensamento da época. Durante seu governo, o CNA foi legalizado e Nelson Mandela solto, mesmo que outros tópicos ainda precisassem ser discutidos.

O cenário político sul-africano, todavia, não era apenas composto por esses dois partidos. O *Inkatha Freedom Party* (Partido da Liberdade Inkatha), comandado pelo Chefe Buthelezi era forte em KwaZulu, um dos lugares criados pelo governo do Apartheid para os negros habitarem. No território, predominavam africanos da etnia Zulu. Antes membro do CNA, Buthelezi agora comandava seu próprio território. Essa situação era desgostosa para o Congresso Nacional Africano, que entrou em intensas disputas com os apoiadores de Buthelezi, que resultaram na morte de milhares de africanos. Assim, além de combaterem os brancos, os negros lutavam entre si, o que provaria ser uma batalha ainda maior para o Congresso Nacional Africano. Nelson Mandela suspeitava da forças de segurança e da polícia como provedores de ajuda para o Inkatha, constituindo uma terceira força. Isso fez aumentar a desconfiança de Mandela sobre as intenções do presidente de Klerk, o que prejudicou o relacionamento entre eles.

A partir de 1990, a influência do Congresso Nacional Africano começou a aumentar, o que terminaria alterando os rumos da história desejados por F. W. de Klerk. Nas rodadas de negociações, como Codesa I e II (Convenção para uma África do Sul Democrática), um dos principais temas em pauta era como seria estruturado o governo que tomaria posse. A disputa estava entre “o governo da maioria, o poder da minoria e o federalismo” (p. 178), desejado pelo chefe Buthelezi para manter seu domínio sobre KwaZulu. Além disso, discutia-se a criação de uma Constituição Interina, que versaria sobre como o processo de votação da Constituição seria elaborado. Entre recusas de acordos, principalmente por de Klerk, foi firmado um acordo que não chegava perto da proposta inicial do Partido Nacional, que acreditava ainda ter muita força naquele e nos momentos posteriores.

O ponto culminante para as negociações foi o massacre ocorrido em Bisho, resposta aos ataques em Boipatong, que provocaram a interrupção dos debates por parte do Congresso Nacional Africano. Segundo Nelson Mandela, “Bisho foi a hora mais negra antes do amanhecer” (p. 193). A retomada das negociações viu um Partido Nacional menos exigente. Ambos os grupos assinaram um Registro de Entendimento (*Record of Understanding*) em 1992, que mostrou que o controle já não estava mais com os Africâners. Em 1993, a Constituição interina foi finalmente assinada entre o CNA e o Partido Nacional, deixando os demais partidos com opiniões divergentes excluídos do acordo. Até que se chegasse a esse ponto, alguns elementos foram acordados, como a criação de um governo de unidade nacional para durar cinco anos. Além do mais, o assassinato de um dos líderes do CNA ser-viu como forma de convencer o Partido Nacional para que fossem marcadas as eleições, que ocorreriam dia 27 de abril de 1994 e cuja importância se transmite por ser o primeiro pleito multirracial.

Tais atitudes abriram caminho para a consolidação do acordo entre os dois grandes negociadores, pois as outras forças relevantes excluídas abandonaram as negociações. O jogo estava mesmo virando a favor do Congresso Nacional Africano. No mesmo ano, de Klerk aceitou a formação de um governo interino pluripartidário, o que começou a dar provas de que um governo da maioria não era mais um sonho, todavia, deveria comportar um governo “em um espírito de unidade nacional” (p. 214). A realização do projeto ocorreu dia 18 de novembro de 1993. No entanto, os ânimos na África do Sul continuariam acirrados. O Chefe Buthelezi e a extrema direita não tardariam a se manifestar. A batalha mais difícil foi a travada com o *Inkhaba Freedom Party*, que até os últimos momentos antes da eleição não havia concordado em participar, pois seu desejo era de que o Estado sul-africano optasse pelo federalismo. Apenas no dia 19 de abril ele concordou em fazer parte do pleito.

O viés econômico foi central para que a revolução tivesse êxito. O fim do medo dos empresários de que a África do Sul tomaria amplamente o caminho das nacionalizações contribuiu muito para o desenrolar dos fatos. O CNA tinha tomado consciência de que era preciso manter o crescimento da economia, ou seja, era preciso ter o apoio da classe empresarial. O CNA teve contato com a situação econômica sul-africana ainda quando não estava no poder e percebeu o tamanho da crise, que exigia medidas um tanto conservadoras para ser contornada. Assim, o combate à disparidade econômica entre as raças assumiu caráter central para o governo através do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento e o fortalecimento da classe média negra no país.

Apesar da desorganização eleitoral, fruto da falta de planejamento, o resultado final foi acatado. No fim, o Congresso Nacional Africano atingiu 62,7% dos votos, enquanto que o Partido Nacional apenas 20,4% – abaixo do esperado pelo partido para ser de fato importante dentro da administração de Nelson Mandela.

Assim que assumiu o cargo, Mandela buscou unir o país, afastando-o de suas divisões raciais pelo não racialismo. Além disso, travaria “[...] a batalha por igualdade econômica e prosperidade[...]” (p. 254). Para isso, utilizou-se da paixão Africâner pelo *Rugby*.

Mesmo após algumas mudanças no governo, como a saída do vice-presidente F. W. de Klerk, era difícil esperar que o CNA deixasse de dominar o quadro político da África do Sul. Com a estabilidade gerada no momento, foi instalada a Comissão de Verdade e Reconciliação para que os últimos empecilhos do antigo regime pudessem ser eliminados da sociedade sul-africana. Por fim, a autora conclui que apesar de a onda de euforia ter acabado, o fim do Apartheid ainda é “uma das maiores histórias da política no século XX” (p. 273).

Desta forma, ao demonstrar a evolução da situação sócio-política sul-africana no contexto da destruição do regime segregacionista, a obra se torna leitura imprescindível para a compreensão da complexidade e diversidade das variáveis envolvidas nesse processo e na consequente situação atual da África do Sul.



Entrevista com o prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro

*Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro, coordenador e pesquisador do NERINT
(Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais) da UFRGS.*

1. Como o Professor vê o panorama político do continente africano atualmente?

Ainda conturbado, de certa forma. Boa parte dos problemas que geraram as dificuldades políticas do continente ainda não foram resolvidos. Nós ainda temos toda uma série de Estados que não tem condições de atender às necessidades de sua sociedade, o que tem determinado (ou que determinou, ou vem determinando) de certo modo a fragmentação deles e a emergência de grupos armados, de movimentos de fracionamento territorial e assim por diante, embora tenha ocorrido uma relativa calma nesse sentido. Por outro lado, a instituição da União Africana e o próprio labor dela em termos de proporcionar uma segurança institucional ao continente africano aponta para uma possível solução desses problemas.

Um outro aspecto importante que devemos considerar é que frente aos acordos que estão sendo realizados pelos Estados africanos com a China, um dos grandes fatores de instabilidade nesses Estados torna-se reduzido na medida em que as imposições do FMI e do Banco Mundial, assim como as dos estados ocidentais que forneciam auxílios, subsídios ou financiamentos para os Estados africanos, exigindo destes como contrapartida uma série de destruições institucionais, deixam de ter efeito. Isso se explica pelo fato de os chineses, além de oferecerem melhores empréstimos e melhores investimentos, procurarem uma estabilidade institucional, fortalecendo os Estados africanos, o que significa do ponto de vista político um fortalecimento também da institucionalidade em África.

2. Dentro de seus trabalhos junto ao Centro de Estudos Brasil-África do Sul, como tem sido avaliada a eleição de Jacob Zuma e de que forma ela pode alterar o quadro político-estratégico da região?

Em primeiro lugar, devemos ver a eleição de Zuma para a presidência da África do Sul como uma retomada de determinadas características políticas do CNA (Congresso Nacional Africano), que haviam sido abandonadas no governo anterior. Por outro lado, quer queiramos ou não, Zuma, pela suas origens e pela sua trajetória, tem uma capacidade de unificação dentro da África do Sul muito maior que o ex-presidente Mbeki. Devemos levar em consideração um outro fator: não vivemos mais em uma época em que os indivíduos fazem política (se é que houve alguma vez uma época assim). Faz-se necessário, então, levarmos em conta toda uma série de aspectos, tais como a inclusão da África do Sul num panorama mais global, a inserção regional do país e os próprios problemas que ela enfrentou a partir do momento em que terminou o Apartheid. Ao mesmo tempo temos que analisar quais são os limites que esses problemas impõem para o governo Zuma solucioná-los.

Por outro lado, devemos levar em consideração também que, do ponto de vista político e estratégico, a eleição de Zuma na região pode significar um certo problema, não para a região em si, mas para aqueles que se opõem ao discurso radical dele em outras partes do mundo e que poderão pressionar ou favorecer o desenvolvimento de determinadas tensões na própria área.

3. Qual o papel que a União Africana (UA) desempenhou e desempenha na construção dos Estados africanos?

A União Africana, que é uma instituição nova, tem desempenhado um papel bastante importante no sentido de procurar favorecer a estabilidade política e o fortalecimento das instituições. Entretanto, ao mesmo tempo esse papel é entravado pela própria pobreza e falta de capacidade militar que a UA tem em impor essa estabilidade institucional. Um outro fator de fraqueza da UA, e que também foi um fator de fraqueza da sua entidade anterior à organização, é a herança das fronteiras do colonialismo europeu no continente africano. Como sabemos, são muito poucos os Estados africanos que apresentavam fronteiras que correspondiam a unidades políticas, sociais e culturais anteriores à colonização europeia. A organização da unidade africana estabeleceu como um critério férreo não mexer nas fronteiras artificiais criadas pelo colonialismo europeu e a UA parece também não ter um interesse em mexer nessas fronteiras, o que gera uma série de fatores ou elementos negativos para a construção dos Estados Africanos.

4. Alguns observadores têm considerado a África como “a última fronteira do capitalismo”, em virtude da dinâmica econômica do continente e de sua interação com os centros capitalistas mundiais. Como o professor avalia essa análise?

Devemos levar em consideração um aspecto: embora a África esteja inserida, integrada e assimilada ao capitalismo, ela ainda não é do ponto de vista social e econômico integralmente pertencente ao capitalismo. Nesse sentido, de fato, ela é uma fronteira a ser conquistada. Ainda existem populações no continente africano a serem transformadas em proletários e ainda existem no continente potenciais de exploração de matérias-primas minerais, de exploração agrícola e de mão-de-obra, que poderiam dar mais uma sobrevida ao capitalismo. Por outro lado, na medida em que essa população do continente africano se integra no mercado consumidor do capitalismo, ela será efetivamente a última fronteira a ser conquistada ou integrada.

A interação da África aos centros capitalistas mundiais é uma interação de periferia e de dependência, e como interação de periferia e de dependência, podemos ver que não há perspectiva nenhuma por parte desses centros capitalistas mundiais de possibilitar ou de ter interesse em um desenvolvimento autônomo da África, de criar pólos de desenvolvimento no próprio continente africano. Aliás, é interessante notar que esses centros capitalistas mundiais, embora tenham sofrido durante a década que se iniciou em 2000 toda uma série de crises e problemas, ainda não abandonaram aquela visão do Consenso de Washington e do próprio neoliberalismo ou neoconservadorismo, que propunha a desindustrialização do mundo, que propõem a desindustrialização da África, para transformá-la numa reserva turística e numa zona produtora e fornecedora de matérias-primas minerais industriais, o que seria, segundo eles, a sua vocação natural e as vantagens comparativas que ela proporcionaria. Na perspectiva capitalista e da própria expansão do capitalismo, da sobrevivência do capitalismo, essa análise é correta, porém para a África isso significa uma série de problemas.

5. Como tem se desenvolvido o campo das Relações Internacionais na UFRGS e quais são as perspectivas para o futuro?

O campo de estudo das Relações Internacionais na UFRGS é um campo novo. Temos que levar em consideração que a recém a terceira turma vai se formar em 2009. No entanto o campo das Relações Internacionais na UFRGS tem avançado a passos largos, a partir da institucionalização deste com a criação do NERINT (Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais) e com a criação dos cursos de graduação e pós-graduação de Relações Internacionais. Acredito que, em virtude da qualidade dos estudantes, dos professores e pelas linhas de pesquisa e trabalhos que são realizados, existem grandes perspectivas para o futuro. As melhores perspectivas para o futuro estão no campo de estudo das Relações Internacionais da UFRGS. Outro aspecto a se considerar é o campo das relações institucionais internacionais da UFRGS. Podemos dizer que, com toda certeza, na gestão do professor Hennemann, sob a direção do professor Paulo Visentini, como secretário na época, tivemos uma mudança radical de uma certa forma, a transfor-

mação da UFRGS de uma área receptora de conhecimento para uma área fornecedora de conhecimento, de uma instituição que exportava estudantes para uma instituição que passou a receber um grande volume de estudantes. Por outro lado, uma nova orientação se desenvolveu a partir desse momento, com as relações Sul-Sul privilegiadas na UFRGS, e acredito que, com isso, houve uma valorização muito grande das Relações Internacionais, não só das Relações Internacionais institucionais, mas também da própria Universidade Federal do Rio Grande do Sul como centro de desenvolvimento do conhecimento.

6. Qual o papel do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) nesse processo e quais são suas principais áreas de pesquisa?

As principais áreas de pesquisa são Política Externa e Diplomacia, Segurança Internacional e Economia Política Internacional. Os projetos de pesquisa em curso são CESUL – Centro de Estudos Brasil e África do Sul; Rede Pesquisa e Paz em Segurança; O Brasil e a Cooperação Sul-Sul no Pós-Guerra Fria; Guerra Assimétrica e Digitalização: EUA e China; e, Cooperação Interestatal – Contestação Internacional, disponíveis no site www.ufrgs.br/nerint.

O papel do NERINT é fundamental nesse processo pelo fato de que nesse núcleo começaram a se desenvolver na UFRGS os estudos sobre o Sul. Foi também o núcleo onde se iniciou na universidade o desenvolvimento das relações de Cooperação Sul-Sul com a África do Sul e a Índia, que são dois grandes países do Sul e duas protopotências regionais. Por outro lado, o Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais tem oferecido um suporte de conhecimento para as autoridades nacionais, que é da maior importância para o fortalecimento não só da Cooperação Sul-Sul, mas também para o fortalecimento da própria universidade como um centro de pesquisa e desenvolvimento do conhecimento.

”Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Parâmetros para submissão de artigos

a) Serão aceitos exclusivamente artigos, resenhas e ensaios acadêmicos inéditos, relacionados ao tema da Revista, ou seja, o campo das Relações Internacionais e áreas correlacionadas, produzidos por alunos de graduação de qualquer instituição do país ou estrangeira, regularmente matriculados ou daqueles que submeteram seus trabalhos à publicação durante período de conclusão do curso.

b) Todos os artigos, resenhas e ensaios adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial. O parecer desse Conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

c) A revista adota o sistema de avaliação anônima do tipo “duplo cego” – *double blind peer review* – para a análise dos documentos encaminhados à publicação, ou seja, os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores.

d) Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação pelo Conselho Editorial:

i) Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12.

ii) Configuração de parágrafos margem de três centímetros e espaçamento duplo entre linhas.

iii) O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços.

iv) Deve constar, no início do artigo, um resumo em português de 500 a 800 caracteres, sintetizando campo de estudo, objetivo, método, resultado e conclusões, sem parágrafo, tamanho da fonte 12, espaçamento entre parágrafos 0 (zero) e entre linhas, simples, além de 4 a 6 palavras-chave.

v) Deve incluir-se, no final do texto, resumo em inglês (*Abstract*) de mesmo conteúdo do resumo em português, sem parágrafo, espaçamento entre parágrafos

0 (zero) e entre linhas, simples, além de palavras-chave (*Keywords*); o tamanho da fonte deve ser 10 e o texto delimitado por borda.

vi) As notas de rodapé devem ser de natureza substantiva e complementar ao texto, sendo alocadas no final da página. O espaçamento no texto da nota deve ser simples e entre as notas, duplo; o tamanho da fonte deve ser 10 e a tipologia, mantida.

vii) As citações, quando necessárias, deverão ser mantidas no corpo do texto quando menores de quatro linhas, entre aspas duplas e sem itálico; quando ultrapassarem esse limite, deverão constituir um parágrafo independente, com margem de quatro centímetros, fonte 10 e espaçamento simples entre linhas e com aspas duplas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, número da(s) página(s) e ano da publicação em questão, nessa ordem.

viii) Para garantir o anonimato do processo de avaliação, o(s) autor(es) não deve(m) se identificar no corpo do artigo ou documento.

ix) As referências bibliográficas devem se restringir às essenciais para o desenvolvimento do artigo. Devem constar ao final do texto, ordenadas alfabeticamente, e conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data, página (NBR-6023). No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho.

x) Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor.

xi) Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR-6022).

e) Serão priorizadas resenhas de livros e publicações de caráter científico, que tenham sido publicados no prazo de até três anos, ou obras clássicas, para as quais não há restrições temporais quanto à data de publicação.

f) As resenhas bibliográficas deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação pelo Conselho Editorial:

i) Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12.

ii) Configuração de parágrafos margem de três centímetros e espaçamento simples entre linhas.

iii) O texto deve conter entre 8 e 15 mil caracteres, incluídos os espaços.

iv) As citações, quando necessárias, devem ser feitas no corpo do texto no sistema autor-data, incluindo os números de páginas (quando for o caso), conforme norma da ABNT NBR 10520. Não devem ser utilizadas as expressões Id., Ibid., Op. cit., Loc. cit. e assemelhadas;

v) Notas de referência e explicativas devem ser evitadas. As notas estritamente necessárias devem ser numeradas sequencialmente no corpo da resenha e inseridas no final do texto, antes das referências.

g) É vedada a publicação de dois artigos do mesmo autor, mesmo que em trabalho conjunto com outros autores. Isso não impossibilita, no entanto, que um autor submeta mais de um trabalho à revista.

h) A publicação dos trabalhos será sempre amparada pelas recomendações tanto do Conselho Editorial quanto do Conselho Executivo e pela análise dos pareceres produzidos. O resultado da avaliação será encaminhado ao(s) autor(es) do trabalho por email.

i) Caso tenha um trabalho publicado, o autor receberá um exemplar da revista.

Endereço para envio

Os artigos deverão ser enviados em anexo para o e-mail **perspectiva_submissao@hotmail.com**, em arquivo “*.doc”. No campo “Assunto” pede-se que seja incluída a mensagem “*Artigo para Publicação*”. No corpo do e-mail enviado, deverão constar identificação completa, especificando nome, CPF, instituição de estudo, curso, número de matrícula, e-mail para contato, data de submissão do artigo e quaisquer outras informações curriculares que o autor deseje relacionar à sua pessoa. Qualquer dúvida sobre os parâmetros aqui estabelecidos pode ser respondida pelo e-mail **revistaperspectivari@gmail.com**.

Atenciosamente,
O Conselho Executivo.

Editoração e Impressão

