



REVISTA

PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 04 - Nº 07
AGOSTO/SETEMBRO 2011



ADSON MACHADO, ALINE DALCIN, RICARDO LEÃES, & ROBIÉRIEM TAKUSHI
VINÍCIUS PIGOZZI

DIOGO IDE

HELENA MELCHIONNA

CAMILA FEIX VIDAL

MARINA SALOMÃO DE FREITAS ASSUNÇÃO DE CARVALHO

NATASHA PERGHER SILVA

RODRIGO DUQUE ESTRADA, CAMILA HELENA GONÇALVES, & FERNANDO RIEGER

GUSTAVO MOLLER



UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL



REVISTA PERSPECTIVA

REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA INTERNACIONAL

CENTRO ESTUDANTIL DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DA UFRGS

ANO 04 - Nº 07
AGOSTO/SETEMBRO 2011

ADSON MACHADO, ALINE DALCIN, RICARDO LEÃES & ROBIÉRIEM TAKUSHI
VINÍCIUS PIGOZZI

DIOGO IDE

HELENA MELCHIONNA

CAMILA FEIX VIDAL

MARINA SALOMÃO DE FREITAS ASSUNÇÃO DE CARVALHO

NATASHA PERGHER SILVA

RODRIGO DUQUE ESTRADA, CAMILA HELENA GONÇALVES & FERNANDO RIEGER

GUSTAVO MOLLER

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

Coordenadoria: Gustavo Henrique Feddersen, Pedro Brittes e Joana Oliveira de Oliveira

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenador: Prof. André Luiz Reis da Silva
CONSELHO EDITORIAL: Prof^ª. Analúcia Danilevicz Pereira, Prof. André Luiz Reis da Silva (UFRGS), Prof. André Moreira Cunha (UFRGS), Prof. Antônio Carlos Moraes Lessa (UnB), Prof. Carlos Schmidt Arturi (UFRGS), Prof. Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS), Prof. José Miguel Quedi Martins (UFRGS), Prof. Luiz Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS), Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS), Prof^ª Marianne Wiesebron (Universiteit Leiden – Holanda), Prof. Manuel Loff (Universidade do Porto – Portugal), Prof^ª. Miryam Colacrai (UNR – Argentina), Prof. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS), Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS), Prof. Ricardo Antônio Silva Seitenfus (UFES).

CONSELHO CONSULTIVO: Prof. Msc. Adriano Pires de Almeida, Prof^ª. Dra. Cláudia Wasserman, Christiano Cruz Ambros, Prof. Eduardo Munhoz Svartman, Prof. Dr. Enrique Serra Padrós, Prof. Msc. Fabrício Schiavo Ávila, Prof. Msc. Fernando Dall'Onder Sebben, Gabriel Pessin Adam, Prof^ª. Dra. Graciela De Conti Pagliari, Hugo Carlos Arend Neto, Prof. Msc. Júlio César Cossio Rodríguez, Kamilla Raquel Rizzi, Lucas Kerr de Oliveira, Lucas Pereira Rezende, Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria, Prof. Dr. Luiz Paulo Ferreira Nogueiról, Luíza Galiazzi Schneider, Máira Baé Baladão Vieira, Marcos Aurélio Reis, Prof. Msc. Rafael Balardin, Prof. Dr. Ricardo Datheim, Robson Valdez, Rodrigo Perla Martins, Thomaz Francisco Silveira de

Araújo Santos, Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro, Sérgio Leusin Júnior, Prof^ª Susana Bleil de Souza.

Membros ad hoc: Prof. Hermógenes Saviani, Prof^ª Susana Bleil de Souza, Prof. Dr. Stefano Florissi Filho.

CONSELHO EXECUTIVO: Alexandre Piffero, Spohr, Gustavo Moller, Joana Oliveira de Oliveira, Klei Medeiros, Marjorie da Nóbrega Stadnik Berdún, Matheus Machado Hoscheidt, Natasha Pergher Silva, Pedro Txai Leal Brancher.

CAPA: Joana Oliveira de Oliveira

EQUIPE TÉCNICA:

EDITORIAÇÃO: Arthur Wolff Hack

REVISÃO: Carolina Rodrigues Lobato

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL: Oberti do Amaral Ruschel

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 assinados 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.

E-mail: revistaperspectivari@gmail.com

Telefone: (051) 3308-3311 ramal 3508

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

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Revista perspectiva : reflexões sobre a temática internacional /
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Centro Estudantil de Relações Internacionais. - Ano 4, n. 7 (ago./set. 2011). -
Porto Alegre : UFRGS/FCE/CERI, 2008 -

Semestral.
ISSN 1983-9707.

1. Relações exteriores : Política. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. 4.
Desenvolvimento econômico. 5. Imperialismo. 6. Conflito internacional.
CDU 327

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

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 academics of various 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 del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Río Grande do Sul que apunte promover el intercambio del conocimiento entre estudiantes del Brasil y de países extranjeros.

Perspective: Pensées sur les Thèmes Internationaux a comme objectif principal de 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 les pays étrangers.

Sumário

EDITORIAL	9
-----------------	---

ARTIGOS

A Política Comercial do Governo Médici (1969- 1974).....	11
--	----

Adson Machado

Aline Dalcin

Ricardo Leães

Robiériem Takushi

A Construção do Império Americano: a Guerra Hispano-Americana.....	27
---	----

Vinicius Pigozzi

Sobre a Legalidade das Leis de Anistia para Graves Crimes Internacionais.....	47
--	----

Diogo Ide

A Política Externa de FHC e as Relações Bilaterais Brasil-China (1995-2002).....	71
---	----

Helena Hoppen Melchionna

A Campanha Brasileira por um Assento Permanente no Conselho de Segurança da ONU.....	91
---	----

Camila Feix Vidal

A atuação do PNUD no apoio à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na África rural: Projeto Aldeias do Milênio.....	109
---	-----

Marina Salomão de Freitas Assunção Carvalho

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: um Estudo de Buzan e Waever.....	125
---	-----

Natasha Pergher Silva

Poder e Identidade na África: o Imperialismo no Continente e suas Consequências.....	143
<i>Rodrigo Duque Estrada Campos</i>	
<i>Camila Helena Pereira Golçalves</i>	
<i>Fernando Camara Rieger</i>	

RESENHA

<i>Richard K. Betts: Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security</i>	163
<i>Gustavo Moller</i>	

ENTREVISTA

Entrevista com o professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Paulo Gilberto Fagundes Visentini.....	169
--	-----

PARÂMETROS PARA SUBMISSÃO

DE ARTIGOS.....	171
-----------------	-----

Summary

EDITORIAL.....	9
----------------	---

ARTICLES

The Trade Policy of Medici Government (1969-1974).....	11
--	----

Adson Machado

Aline Dalcin

Ricardo Leães

Robiériem Takushi

The Construction of American Empire: Origins and the Spanish-American War of 1898.....	27
---	----

Vinicius Pígozzi

On the Legality of Amnesty Laws for Grave International Crimes.....	47
--	----

Diogo Ide

FHC's Foreign Policy and the Sino-Brazilian Bilateral Relations (1995-2002).....	71
---	----

Helena Hoppen Melchionna

The Brazilian Campaign for a Permanent Seat in the United Nations' Security Council.....	91
---	----

Camila Feix Vidal

The role of the United Nations Development Program (UNDP) in supporting the implementation of the Millennium Development Goals in rural Africa: Millennium Villages Project.....	109
--	-----

Marina Salomão de Freitas Assunção Carvalho

The South American Regional Security Complex: a Study of Buzan e Waever.....	125
---	-----

Natasha Pergher Silva

Power and Identity in Africa: Imperialism and its Consequences for the Continent.....	143
<i>Rodrigo Duque Estrada Campos</i>	
<i>Camila Helena Pereira Golçalves</i>	
<i>Fernando Camara Rieger</i>	

REVIEW

Richard K. Betts: Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security.....	163
<i>Gustavo Moller</i>	

INTERVIEW

Interview with the professor of the Department of Economics and International Relations of the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Paulo Gilberto Fagundes Visentini.....	169
---	-----

PARAMETERS FOR ARTICLE SUBMISSIONS.....	171
---	-----

Editorial

Na sua sétima edição, a *Revista Perspectiva* procurou dar maior visibilidade a aspectos relevantes da trajetória política brasileira, enquadrando-a no âmbito do crescimento da importância do continente sul-americano nas relações internacionais. Para tanto, constará, neste volume, algumas especificidades históricas da América do Sul, através do artigo *A Construção do Império Americano: a Guerra Hispano-Americana*. Em *O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: um Estudo de Buzan e Waever*, por sua vez, maior atenção é dada às questões securitárias do continente.

Nos artigos *A Política Externa de FHC e as Relações Bilaterais Brasil-China (1995-2002)* e *A Campanha Brasileira por um Assento Permanente no Conselho de Segurança da ONU*, evidenciam-se aspectos distintivos da agenda internacional do Brasil contemporâneo. Relacionada a isso, a leitura de *A Política Comercial do Governo Médici (1969-1974)* permite que se entenda parte importante da formação desta agenda internacional recente.

Como de costume, a *Perspectiva* prestou atenção devida à compreensão da realidade dos protagonistas na cooperação Sul-Sul, fato expresso nos artigos *Poder e Identidade na África: o Imperialismo no Continente e suas Consequências* e *A atuação do PNUD no apoio à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na África Rural: Projeto Aldeias do Milênio*. Este último, ademais, vem de encontro ao questionamento sobre os mecanismos de governança global e a gestão conjunta de problemas que atravessam fronteiras nacionais. Neste contexto, o artigo *Sobre a Ilegalidade das Leis de Anistia para Graves Crimes Internacionais* lança luz também sobre o papel do Direito Internacional nos dias de hoje.

A *Revista Perspectiva*, desde sua criação, tem como um de seus principais objetivos o fomento à produção acadêmica desde a graduação. Acreditamos que, além de ambientar os estudantes com a produção científica, este projeto será uma plataforma para o questionamento crítico das relações internacionais da atualidade. Desde já, portanto, acreditamos na capacidade da *Revista Perspectiva* de ajudar a entender e transformar o mundo.

Conselho Editorial.

POLÍTICA ECONÔMICA E COMERCIAL DO GOVERNO MÉDICI (1969-1974)

*Adson Machado**

*Aline Dalcin***

*Ricardo Leães****

*Robiériem Takushi*****

Resumo: O artigo visa à análise da política econômica e comercial do governo Médici, buscando aferir as razões que proporcionaram o milagre econômico que aconteceu no período e seu desdobramento para o comércio brasileiro. É possível observar uma série de transformações institucionais que aconteceram a partir do golpe de 1964. Essas alterações implicaram uma aproximação do Brasil dos países capitalistas e dos organismos financeiros internacionais, o que ensejou um vigoroso crescimento da economia do país. É do escopo deste trabalho averiguar, também, o relacionamento que o Brasil manteve com Estados Unidos, América Latina, Europa, Japão, África e Oriente Médio.

Palavras-chave: Médici, Regime Militar, Milagre Econômico, Estados Unidos e Guerra Fria.

*Adson Machado é estudante de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Aline Dalcin é graduanda de Relações Internacionais pela UFRGS e bolsista de iniciação científica do CNPq.

***Ricardo Leães é graduando de Relações Internacionais pela UFRGS e bolsista de iniciação científica do CNPq.

****Robiériem Takushi é graduanda de Relações Internacionais pela UFRGS.

1 Introdução

O governo Médici precisa ser entendido à luz dos componentes sistêmicos e conjunturais que balizaram suas decisões. Determinados princípios que alicerçaram as políticas econômico-diplomáticas entre 1969 e 1974 deixaram raízes a partir da deposição do governo João Goulart e da ascensão dos militares ao poder. Nessas circunstâncias, torna-se imperativo reconhecer o caráter indissociável de seu governo do contexto de Guerra Fria e Regime Militar. Afinal, a junta militar que tomou as rédeas em 1964 envidou esforços para aproximar o Brasil nos campos econômico e diplomático-securitário da superpotência à qual se dizia vincular moralmente (MARTINS, 1977). Já há em 1964, portanto, um claro indício dos elementos estruturais que ainda estariam presentes durante o mandato de Médici, tais como a incapacidade diplomática brasileira de ser independente de Washington – embora tenham ocorrido tentativas retóricas de um movimento nesse sentido – e a intensa promoção do IED como fonte de prosperidade e fortalecimento do setor exportador, sobretudo o manufatureiro.

Paralelamente a esses fenômenos, há fatores conjunturais que começaram a se delinear a partir do governo Costa e Silva. Em primeiro lugar, verifica-se a adoção de uma política econômica mais heterodoxa, a partir da escolha de Delfim Netto como Ministro da Fazenda, que exerceu essa função durante todo o período Médici. Sua gestão ficou marcada por uma liberalização do crédito e da política monetária, o que incitou o crescimento econômico (GREMAUD, JUNIOR; VASCONCELLOS, 2007). Há, também, uma mudança do eixo Leste-Oeste (que se traduzia por uma política de ênfase securitária no combate ao comunismo) para o eixo Norte-Sul, cujas características precípuas são a retomada do desenvolvimento nacional como arcabouço da diplomacia brasileira. A partir daí, repudia-se o alinhamento automático com os EUA e se retoma a ideia do ecumenismo, que se traduzia pela busca de parceiros nos países em desenvolvimento (MARTINS, 1977). Outrossim, há o ápice do milagre econômico, o recrudescimento da repressão aos opositores do regime (AI-5) e a ampla disponibilidade de créditos internacionais em virtude do surgimento do mercado de eurodólares no início da década de 1970 (CASTRO, VILLELA; GIAMBIAGI, 2005).

O governo Castello Branco foi marcado pela delimitação ideológica conspícua em favor dos Estados Unidos, através da adoção de mecanismos de segurança coletiva visando à contenção do bloco soviético (MARTINS, 1977). Além disso, assiste-se internamente à ortodoxia econômica dos ministros Campos e Bulhões, cujas políticas assentaram na tentativa de superar a estagflação do início dos anos 1960. Através de reformas tributária, financeira e trabalhista, o novo governo procurou comprimir salários e gastos públicos, a fim de atrair capitais estrangeiros (CASTRO, VILLELA; GIAMBIAGI, 2005). Esse plano de controle inflacionário (PAEG) teve êxito em mitigar o aumento de preços, o que fez recrudescer a

confiança dos investidores internacionais no Brasil. A despeito dessas mudanças, as políticas contracionistas de restrição fiscal e creditícia implicaram um crescimento da capacidade ociosa da economia nacional, o que impediu um salto do PIB (GREMAUD, JUNIOR; VASCONCELLOS, 2007).

A partir do governo Costa e Silva, no entanto, estruturaram-se mudanças que favoreceram a retomada do crescimento, processo que se desdobrou no *milagre econômico*. Essas alterações se deram em relação à política monetária – que se tornou mais expansionista –, à política diplomática – negação do alinhamento automático com os EUA e virada em direção ao Terceiro Mundo – e à política interna, que ficou marcada pelo crescimento do autoritarismo estatal, cristalizado pelo AI-5. A conjuntura externa, por sua vez, foi marcada pelo aumento da disponibilidade de crédito – surgimento do mercado de eurodólares – e pela pujança do comércio internacional. Assim, aproveitando-se da melhora de sua reputação nos círculos financeiros internacionais, o país pode tomar inúmeros empréstimos que significaram um aumento dos investimentos público e privado e uma intensa qualificação do parque industrial, que vinha operando em um nível aquém de suas reais capacidades (CASTRO, VILLELA; GIAMBIAGI, 2005).

A política econômica do governo Médici, portanto, foi caracterizada por um robusto crescimento econômico, impulsionado, sobretudo, pelas exportações, que foram subsidiadas pelo regime, e pelo setor industrial manufatureiro. Assim, a participação dos manufaturados na pauta de exportações nacionais elevou-se (GREMAUD, JUNIOR; VASCONCELLOS, 2007). Esse fenômeno econômico complementa-se com um de ordem político-diplomático, qual seja, o estreitamento de laços comerciais com países do Terceiro Mundo, à medida que eram os compradores dos manufaturados brasileiros, uma vez que EUA, Europa e Japão permaneciam como importadores de commodities. Então, o governo Médici é caracterizado por uma continuidade com os anteriores em relação à dependência financeira e à visão segundo a qual os capitais externos eram necessários para fomentar o crescimento econômico e das exportações. Todavia, o período de 1969-1974 é menos uma retomada dos princípios securitários e dependentes do governo Castelo Branco do que uma continuação (com alterações pragmáticas) da equipe que o sucedeu, pois o Brasil refutou o alinhamento automático e propugnou o caráter ecumênico da diplomacia nacional (MARTINS, 1977).

O presente artigo, então, visa à análise da política econômico-comercial do governo Médici a partir da premissa de que seu desenrolar está inextricavelmente associado a caracteres sistêmicos e conjunturais que, de alguma forma, se opunham. Concomitantemente a subordinação aos EUA, caminhava a vontade de maior participação nos mercados do Terceiro Mundo, desejo que era menos uma consequência de um idealismo do que os frutos das condições objetivas engendradas durante o *milagre econômico*. Não obstante a necessidade de exportação dos manufaturados brasileiros para seus únicos potenciais compradores, o Brasil enfrentava dificuldades

para a plena consecução de suas urgências objetivas, pois os países aos quais precisava se ligar eram justamente o maior foco de hostilidade aos EUA. Assim, procede-se à verificação dos resultados obtidos junto a Estados Unidos, América Latina e outros países como meio de averiguar a acuidade dessas premissas.

2 Política Econômica e Comercial para os Estados Unidos

A posição do Brasil em relação aos Estados Unidos, durante o período do governo Médici, muitas vezes apresentou um caráter altamente contraditório e complexo. A Diplomacia do Interesse Nacional, formulada pelo chanceler Gibson Barboza, não instituiu o alinhamento automático aos países desenvolvidos, contudo, ao mesmo tempo, abandonou a solidariedade terceiro-mundista marcante do governo anterior, dando prioridade a relações bilaterais e maior atenção aos pontos de atrito com os Estados Unidos (SILVA, 2005; SOUTO, 2003; VIZENTINI, 2003).

A fim de manter o desenvolvimento econômico e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros, o Brasil buscou, então, diversificar e ampliar suas parcerias comerciais; com isso, apesar de continuar sendo o principal destino das exportações brasileiras, os Estados Unidos tiveram sua participação nas relações comerciais do Brasil reduzidas – o que pode ser visto nas tabelas a seguir.

Média 1941/1950

	Exportação	Importação
Estados Unidos	48,5%	53,2%
Europa	27,8%	19,9%
América do Sul	15,8%	16,3%
Ásia	2,6%	n/d
Demais	5,4%	10,6%
Total	100%	100%

Média 1971/1980

	Exportação	Importação
Estados Unidos	23,7%	20,0%
Europa	23,3%	31,1%
América do Sul	9,4%	12,7%
Ásia	8,4%	8,9%
África	3,8%	4,0%
Oriente Médio	20,0%	3,1%
Demais	11,5%	20,2%
Total	100%	100%

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

Assim, a relação do Brasil com os Estados Unidos não era de total subordinação, nem de insistente confrontação, mas sim resultado da ambição brasileira de alcançar uma posição vantajosa no sistema internacional. De acordo com Cíntia Vieira Souto (2003):

A relação do Brasil tanto com os países desenvolvidos, dos quais os Estados Unidos é o principal, tanto com os países do Terceiro Mundo é assinalada pela tentativa de dupla inserção no plano internacional. O esforço dá-se na direção de um tratamento ora como país industrializado e desenvolvido, aceito no clube das nações ricas, ora como país em desenvolvimento, usufruindo dos benefícios e vantagens que lhe possibilitassem maior desenvolvimento econômico. (p. 68)

Desse modo, conquanto sua posição fosse formalmente pró-ocidental dentro do contexto da Guerra Fria, em muitos momentos surgiram impasses entre os dois países, sendo um dos principais pontos de atrito a contestação norte-americana à decretação, em março de 1970, da expansão brasileira de seu mar territorial para duzentas milhas. Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 19), o principal argumento do governo brasileiro era o de que o aumento do mar territorial possuía apenas interesses econômicos, como a proteção das reservas de petróleo - possivelmente existentes na plataforma continental - e da atividade pesqueira brasileira. Contudo, tal argumentação não convenceu os Estados Unidos, que via a ação como uma demonstração de política de poder. Para Cíntia Vieira Souto (2003, p. 76), da leitura do Decreto-lei que instituiu o mar territorial de duzentas milhas, o peso de fatores econômicos foram realmente os mais marcantes para a decisão, principalmente em relação à proteção da pesca. Uma vez que as atividades pesqueiras brasileiras já sofriam fortemente com a “concorrência desigual dos navios de pesca a longa distância dos países industrializados”, a ampliação do mar territorial da Argentina e do Uruguai para duzentas milhas prejudicou ainda mais o Brasil, já que as embarcações dos outros países deslocaram-se para o sul do país.

Na prática, entretanto, as motivações político-diplomáticas destacam-se: reiterar o desejo de maior autonomia dentro do sistema internacional; invocar o argumento de solidariedade ao Terceiro Mundo, em especial na América Latina; e, internamente, conquistar apoio junto à população, a fim de diminuir a oposição e “atenuar o impacto da repressão e da censura”. Enquanto a decisão de aumentar o mar territorial brasileiro foi calorosamente recebida pelos países latino-americanos, as nações pesqueiras industrializadas protestaram a atitude, alegando que ela era contrária ao Direito Internacional. Com base nessa argumentação, o Departamento de Estado norte-americano teria sugerido a navios pesqueiros que ignorassem os novos limites brasileiros, e o Brasil supostamente teve de expulsar “a tiros de canhão” esses barcos de suas águas (CERVO; BUENO, 2010). Os Estados Unidos, em um ato de retaliação, ameaçou retirar-se do Acordo Internacional do Café, caso

o Brasil não revisasse as duzentas milhas (BANDEIRA, 1989; BARRETO, 2006; CERVO; BUENO, 2010; SILVA, 2005; SOUTO, 2003).

A reafirmação do posicionamento brasileiro em relação ao Mar Territorial foi exposta por Gibson Barboza em seu discurso na Assembleia Geral da ONU em setembro de 1971:

O Brasil reitera o direito e o dever dos Estados ribeirinhos de utilizar os recursos dos mares, dos fundos marinhos e de seu subsolo adjacentes às suas costas, a fim de assegurar o bem-estar econômico e social de seus povos. Com esse objetivo, compete-lhes determinar a extensão de sua soberania ou jurisdição sobre essas áreas, de conformidade com suas peculiaridades geográficas, geológicas e biológicas, e suas necessidades em matéria de segurança, investigação científica e preservação do meio marinho.

Toda essa situação envolvendo a expansão do mar territorial, em 1971, convergiu com a crise do café, assim como com a restrição à importação de produtos manufaturados brasileiros (têxteis, calçados, bolsas, etc.) e com a preocupação norte-americana com a violação dos direitos humanos no Brasil (que culminou com o envio de uma subcomissão norte-americana para averiguação), fazendo com que a imprensa divulgasse a impressão de uma “crise com os Estados Unidos”. Em dezembro daquele ano, no entanto, apesar das divergências ainda existentes, Médici visitou os Estados Unidos e, de acordo com Souto (2003), essa visita foi o “ponto alto” das relações entre os países (SOUTO, 2003).

Dos objetivos da viagem de Médici aos Estados Unidos, os problemas econômicos, em especial a questão comercial, eram de grande importância. O superávit na balança comercial brasileira, em relação aos Estados Unidos, compelia o Itamaraty a estabelecer um acordo direto com os norte-americanos, uma vez que o estabelecimento de medidas protecionistas aos produtos brasileiros seria altamente prejudicial à continuação do crescimento econômico. No entanto, as questões comerciais foram ofuscadas pelo interesse do governo brasileiro em adquirir o reconhecimento de um *status* diferenciado ao Brasil, que o destacasse dos demais países subdesenvolvidos (BANDEIRA, 1989; SILVA, 2005; VIZENTINI, 2011). O balanço da visita, conforme Souto (2003, p. 84) foi positivo – apesar de não ter tido nenhum avanço diplomático –, uma vez que, no âmbito político, o Brasil teve seu desenvolvimento reconhecido. Para Cervo e Bueno (2010, p. 409), por outro lado, os resultados do encontro presidencial não foram totalmente positivos, visto que não melhoraram qualitativamente as relações entre os países. Os resultados foram:

a) a famosa frase de Nixon, “para onde vai o Brasil, irá o resto da América Latina”, que, se exprimiu sua simpatia ou a de Kissinger, custou ao Brasil o protesto generalizado do continente, cujos melindres com hegemonia, subimperialismo e satelização foram despertos; b) realimentação do entendimento mútuo por um sistema de consulta de alto nível, com visitas de chanceleres, autoridades e congressistas; c) prosseguimento da cooperação

mediante acordos que foram firmados sobre pesca, produtos agrícolas, cooperação científica, atividades espaciais e pesquisas oceanográficas. Embora sem resolver as questões de fundo, a diplomacia atenuava ao menos os atritos bilaterais.

Apesar dos atritos existentes entre o Brasil e os Estados Unidos, principalmente quanto às suas relações comerciais, o encontro de Médici e Nixon mostrou o esforço dos dois países em manter políticas convergentes e um relacionamento satisfatório. Conquanto nunca tivesse rompido com o sistema norte-americano no contexto da Guerra Fria, mantendo a orientação ideológica direitista da ditadura militar; a relação Brasil-Estados Unidos, do ponto de vista econômico, tornou-se mais realista e competitiva. Os altos níveis de crescimento da economia fizeram com que o Brasil procurasse por diversificar os parceiros comerciais e investidores, que competiam com os Estados Unidos. Esse caráter complexo da relação com a grande potência norte-americana segue o caminho da ambição do Brasil por ter reconhecida sua ascensão não apenas no âmbito econômico, mas também como potência emergente no sistema internacional (BANDEIRA, 1989; BARRETO, 2006; MARTINS, 1977; SOUTO, 2003; VIZENTINI, 2003).

3 Política Econômica e Comercial para os países da América Latina

A afirmativa marcante do presidente americano Richard Nixon, “nós sabemos que para onde o Brasil for o restante do continente latino-americano irá”, não soou bem aos ouvidos dos governantes latino-americanos. A desconfiança que pairava em relação a uma postura sub-hegemônica e expansionista brasileira no continente foi reforçada. Para melhorar a imagem perante esses países e evitar o isolamento do Brasil pela formação de um bloco hispânico, Médici adotou medidas inéditas no que tange a política externa para toda a região, como ajudar os países de menor desenvolvimento e promover a integração mediante investimentos. Com isso, deixou clara sua posição de apoio e aproximação ao sistema latino-americano (MARTINS, 1977; SOUTO, 2003).

A ação brasileira era baseada em duas ideias principais: a) o país precisava aumentar a sua flexibilidade dentro do sistema econômico mundial, buscando estabelecer novas fontes de recursos e automaticamente se tornar menos dependente dos EUA; b) o país lucraria pouco com as negociações feitas com países de menor nível econômico-tecnológico. Junto a isso, as relações bilaterais se tornaram padrão nesse período. Essa atitude legitimava o discurso brasileiro baseado no pragmatismo isentando o país de tomadas de posições radicais e de acusações ideológicas. Corroborando isso, o Brasil foi contra a criação de um Mercado Comum e procurou reforçar a ALALC (Aliança Latino-Americana de Livre Comércio). Em suma, era a Diplomacia do Interesse Nacional de Médici sendo implantada, através da qual o

Brasil não se comprometia demais com seus parceiros a ponto de lhes dever favores e, ainda assim, mantinha vínculos comerciais e socioculturais (MARTINS, 1977; SOUTO, 2003; VIZENTINI, 2004).

Nesse contexto, a América Central mereceu atenção da diplomacia brasileira. Em 1971, o Ministro das Relações Exteriores Gibson Barboza viajou para a América Central a fim de estabelecer relações mais próximas com países desprezados até então pelo Brasil. Barboza visitou, em sequência, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica e ficou admirado ao perceber um sentido de unidade na América Central. O Ministro qualificou o esforço em direção à região de “modesto para nossas aspirações, mas ambicioso pelo que já se verificou até agora”. Em outras palavras, para colher futuros frutos na América Central, alguém tinha que dar início a essa relação com esses países. Sua atuação, então, foi ao encontro dessas aspirações. Embora de bases bilaterais, cabe destacar, dentre os diversos acordos, o compromisso de elevação do intercâmbio comercial bilateral e diversificação das respectivas pautas de exportação e o acordo de concessão, por parte do Brasil, de uma linha de crédito no valor de um milhão de dólares para cada país a fim de alcançar a realização de seus objetivos. Sobre a América Central, ainda vale ressaltar que não foram estabelecidas relações com Cuba, o que seria uma afronta direta ao interesse norte-americano, situação não desejada pelo Brasil. Já em relação ao México, o comércio foi intensificado, principalmente no tocante à importação de petróleo (CPDOC; MARTINS, 1977; SOUTO, 2003; VIZENTINI, 2004).

Em relação à América do Sul, Médici enviou Barboza para Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago com o mesmo intuito de promover uma primeira aproximação. Mais uma vez, foi bem sucedido. No entanto, as facilidades diplomáticas no continente se encerraram. Complicações políticas estremeceram as relações com países que tinham lideranças declaradamente esquerdistas (Peru, Chile e Bolívia) ou que passavam por crise política (Uruguai e Argentina). O Brasil não se sentia confortável por estar “cercado” de países vizinhos de ideologia contrária à sua. O receio de incentivos a grupos armados de insurgência e o grande número de refugiados políticos brasileiros nesses países eram motivos suficientes para a desconfiança do Brasil e para os latinos acusarem o país de tentar interferir nos rumos de suas políticas. O governo brasileiro tinha interesse de que governos de direita se instalassem nesses países, o que tornaria menos hostil o ambiente à sua volta. Muito se especula em torno desse assunto, e a ausência de fontes seguras debilita a precisão de análise. Porém, intervenções existiram em, no mínimo, três casos: no golpe militar pelo qual Hugo Banzer derrubou Juan Jose Torres, em 1971, na Bolívia; nas eleições do Uruguai de 1971, contra a coalizão de esquerda, chamada Frente Ampla; e no golpe que depôs Salvador Allende no Chile em setembro de 1973, resultando na ditadura de Pinochet (CPDOC, SOUTO, 2003; VIZENTINI, 2008).

Apesar dessas acusações, tanto as relações comerciais quanto a influência política foram incrementadas na região. O Chanceler Barboza visitou a Colômbia,

a Venezuela, a Bolívia, o Equador e o Peru, com o objetivo de reforçar contatos comerciais com países membros do Pacto Andino, referentes à exploração do carvão colombiano, à compra de petróleo e de produtos petroquímicos venezuelanos e à assistência na construção da via Interoceânica em solo equatoriano que seria coordenada por uma Comissão Mista Brasil-Ecuador. Ainda concluiu com a Bolívia negociações para a construção de um gasoduto (entre Santa Cruz de la Sierra e Paulínia -SP) para melhor exploração do gás natural e de um complexo siderúrgico (CPDOC; SOUTO, 2003). As conversações com o Uruguai não fugiram ao padrão: foram assinadas as notas reversais do Projeto Jaguarão, para o desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim interligando sistemas de energias de ambos os países. O sequestro de um cônsul brasileiro em 1970 pelos Tupamaros (grupo guerrilheiro) no Uruguai não passou de um abalo circunstancial e não chegou a prejudicar a relação entre os países. No Chile, articulou-se um projeto de exploração do cobre semelhante ao definido na Colômbia. Com o Paraguai, foi assinado o Tratado de Itaipu, pelo qual os dois governos se comprometeram a construir uma usina hidrelétrica (a maior do mundo a época), orçada em cerca de três bilhões de dólares e que abasteceria todo o Paraguai e boa parte da zona industrial brasileira. Esse projeto alavancou conflitos diplomáticos com a Argentina (MARTINS, 1977; SOUTO, 2003; GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Em linhas gerais podemos definir três pontos semelhantes nos acordos firmados com os sul-americanos em geral: a) abertura de linhas de crédito vinculadas à aquisição de produtos brasileiros (com valores diferentes para cada país); b) acordos culturais que canalizavam a vinda, por períodos prolongados, de estudantes latino-americanos (incluindo aqui os da América Central) em nível de graduação, além de bolsas de estudos concedidas aos de nível de pós-graduação; c) criação de um programa brasileiro de cooperação técnica com os países menos desenvolvidos (MARTINS, 1977; SOUTO, 2003).

As relações entre Brasil e Argentina não poderiam ser qualificadas como tão-somente comerciais, pois os países desenvolveram no período Médici uma disputa de poder dentro da América Latina que, no entanto, engendraria um desanuviamiento nos anos seguintes. Com o distanciamento brasileiro dos EUA, a Argentina viu a possibilidade de emergir como principal parceiro americano no continente. No entanto, as crises políticas que assolavam a Argentina não possibilitavam coesão e força política para superar um Brasil em franco desenvolvimento. Há de se destacar que a Argentina era a maior compradora de manufaturados brasileiros e a terceira maior importadora de seus outros produtos e serviços, além de ser uma das principais fornecedoras de recursos de base. Por isso, a busca por uma resolução entre os dois países era latente (MARTINS, 1977; FAJARDO, 2004; SOUTO, 2003; VIZENTINI, 1998). Historicamente, Brasil e Argentina estabelecem uma relação pendular, ora com maior e ora com menor aproximação. Durante o governo Castello Branco, a Argentina (governada pelo militar Juan Onganía) estreitou seus

laços com o Brasil, aceitando inclusive sua posição de sublíder do continente. O cenário mudou a partir do governo Costa e Silva e de sua guinada nacionalista: agora, os argentinos disputavam com o Brasil a posição de país-chave, chegando a vislumbrar a criação de uma espécie de Vice-Reino do Prata, estabelecendo seu predomínio sobre a Bolívia e o Paraguai. Por esse motivo, a Argentina buscava barrar o crescimento brasileiro na região. Com a chegada de Alejandro Lanusse ao poder em 1971, a Argentina também se distanciou dos EUA, mas manteve a disputa de poder com o Brasil. Lanusse defendia para o continente a “pluralidade ideológica” visando angariar o apoio de países de esquerda. No entanto, com a emergência direitista na Bolívia, Uruguai e Chile, o país acabou isolado e perdendo em definitivo a disputa com o Brasil.

Em 1973 a queda de Lanusse e a volta da corrente peronista ao comando possibilitaram uma estabilização dessa relação. O ponto chave dessa disputa foi a questão Itaipu-Corpus. Subjacente aos aspectos técnicos e diplomáticos, esse conflito possuía uma dimensão geopolítica e estratégica. Os argentinos temiam que a construção de Itaipu junto à sua fronteira nordeste implicasse a implantação de um pólo de desenvolvimento econômico que irradiasse a influência brasileira até a subdesenvolvida e despovoada região de Misiones. Temia, igualmente, a inviabilização econômica de Corpus (hidrelétrica pretendida pela Argentina que também aproveitaria o potencial hidráulico da Bacia do Prata), que perderia seu poder compensador na balança de poder platina e seu poder neutralizador da preponderância brasileira no Paraguai. Pode-se afirmar que os vínculos que o governo Médici buscou reforçar com Paraguai e Bolívia obtiveram resultados que ultrapassaram o campo comercial e alcançaram o campo estratégico de influência. Depois de diversas negociações e discussões o Brasil iniciou a construção de Itaipu e saiu vitorioso e como “líder” não-oficial dos sul-americanos (CPDOC; FAJARDO, 2004; MARTINS, 1977; SOUTO, 2003 e VIZENTINI, 1998;).

4 Política Econômica e Comercial para os outros países

A política externa do governo Médici previa uma nova inserção do Brasil no cenário internacional. Essa nova inserção se apoiava em novas formas de cooperação com os países em desenvolvimento – como as acima já exploradas relações com a América Latina – bem como em alternativas ao relacionamento com Washington no mundo desenvolvido. A cooperação com os países em desenvolvimento se estendia também à África Subsaariana e ao Oriente Médio, e o incremento das relações bilaterais e comerciais com as capitais europeias e com Tóquio está dentro da estratégia de buscar alternativas às relações com os Estados Unidos (SOUTO, 2003).

A chamada Diplomacia do Interesse Nacional era voltada ao desenvolvimento nacional. Nesse contexto, o Brasil buscava intensificar o intercâmbio comercial bilateral com o maior número de parceiros. Além disso, no cenário

extracontinental, o Brasil buscava nos países do Norte recursos financeiros, ciência e tecnologia e se colocava à disposição de repassá-los aos países do Sul. O interesse de repassar os recursos aos países do Sul foi expresso por Gibson Barboza em seu discurso na ONU em 1971:

Na medida de sua capacidade, está o Brasil preparado para assumir as responsabilidades que lhe competem no tocante aos países de menor desenvolvimento relativo, tanto no plano bilateral, quanto no multilateral. E nisto estamos inspirados pela solidariedade natural que nos une aos países de menor desenvolvimento relativo e também por um imperativo ético.

Dessa forma, no período de 1969 a 1974, os objetivos prioritários da política externa brasileira consistiram em aproximar-se mais dos países fornecedores de tecnologia e de matérias primas indispensáveis para o funcionamento do parque industrial brasileiro e negociar a abertura de novos mercados para a produção nacional (CERVO; BUENO, 2010; GONÇALVES; MYAMOTO, 1993; MARTINS, 1977).

O continente africano foi uma das regiões do globo a merecer atenção da diplomacia brasileira. Apesar do incentivo a missões comerciais africanas para o Brasil e vice-versa desde o início da gestão do Ministro Gibson Barboza, em 1969, o restabelecimento das relações Brasil-África foi marcado efetivamente somente pela histórica viagem do Ministro, nos anos de 1972 e de 1973, a onze países do continente africano – Costa do Marfim, Senegal, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Zaire, Gabão, Egito e Quênia. Embora o relacionamento com as nações africanas tivesse um sentido mais político que econômico, os objetivos econômicos para o continente eram originais: apresentar o Brasil como um possível parceiro desenvolvimentista das nações africanas, mediante a concessão de empréstimos, o estreitamento de intercâmbio, a oferta de assistência técnica e o estímulo a investidores públicos e privados para participarem do processo de industrialização no continente. Mesmo depois de declarar apoio à independência das colônias portuguesas, o Brasil não rompeu relações com Portugal e manteve os votos de apoio ao governo da antiga metrópole na ONU. Por causa dessa situação, a aproximação comercial e econômica do Brasil com a África foi dificultada e fortalecida somente em governos posteriores (GONÇALVES; MYAMOTO, 1993; MARTINS, 1977; SOUTO, 2003).

Assim como em relação à África, foi o governo Médici que deu os primeiros passos em direção a um maior entrosamento com o mundo árabe. A motivação econômica de buscar novas áreas de investimentos e a crise energética estimularam maiores contatos do Brasil com a região a partir da década de 1970. Até então, os contatos brasileiros com o mundo árabe haviam sido apenas episódicos. O interesse brasileiro pela região teve três motivos principais: (1) o Oriente Médio era uma área promissora para investimentos, (2) se encaixava com perfeição nos projetos de cooperação Sul-Sul que o Brasil ambicionava e (3) proporcionava fornecimento energético

em meio à Crise de Petróleo (SOUTO, 2003). Durante o período de 1969 a 1974, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas e comerciais com cerca de dez Estados da região, entre eles Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Líbia. Esses países se tornavam cada vez mais relevantes para as relações exteriores brasileiras em virtude das elevadas quantidades de petróleo importadas, trocadas – para equilibrar a balança comercial – por produtos como açúcar, café e manufaturados em geral. Simultaneamente, intensificaram-se os contatos com Israel, objetivando incluir no programa geral de cooperação técnico-científica, em andamento, a cooperação no campo de pesquisa nuclear (GONÇALVES; MYAMOTO, 1993; SANTANA, 2006).

Também durante o governo Médici, a retórica de aproximação da Europa e do Japão, existente desde o governo JK, encontrou finalmente meios – tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo – de materializar-se. No âmbito interno, as transformações na economia e a manutenção do crescimento econômico geravam necessidade de capitais, investimentos e tecnologias não disponíveis nacionalmente. A estratégia brasileira era buscar esses capitais, investimentos e tecnologias nos países desenvolvidos. No âmbito externo, houve o declínio relativo do poder norte-americano e o fortalecimento econômico e político da Europa Ocidental e do Japão, acirrando a concorrência intercapitalista e permitindo ao Brasil buscar novas alternativas às relações com os EUA (SOUTO, 2003).

No período de 1969 a 1974, a cooperação bilateral com a Europa Ocidental deslançou para uma fase criativa e acelerada, trocando-se visitas de alto nível e firmando-se acordos em múltiplas áreas com inúmeros países, como Alemanha (acordos nas áreas de cooperação técnica, espacial, ciências básicas, matemática e computação, treinamento militar, oceanografia, planejamento e desenvolvimento nuclear), França (acordos nas áreas de cooperação técnica e de desenvolvimento nuclear), Itália (acordos nas áreas de cooperação técnica, sanitária, transporte marítimo e desenvolvimento nuclear), Países Baixos (acordos nas áreas de cooperação técnica e de pesca), Inglaterra (acordos na área financeira), Países Nórdicos (acordo sobre transporte marítimo), Portugal (acordos para cooperação técnica) e Espanha (acordos para cooperação técnica e na área de telecomunicações e de previdência social). Além disso, comissões mistas bilaterais que buscavam equacionar os interesses foram organizadas com muitos países europeus. Disso tudo resultou o incremento do comércio bilateral, dos investimentos europeus no Brasil e da cooperação, cabendo particular destaque à Alemanha, que além de manter o mais amplo e complexo programa de cooperação, já em 1972 se tornara o segundo maior investidor no Brasil. As relações com a Alemanha foram assim definidas por Gibson Barboza:

O Brasil mantém com o Governo da República Federal da Alemanha relações que me atreveria a qualificar de modelares. Toda uma vasta gama de interesses, desde há muitos anos, voltou a aproximar os dois países, em condições recíprocas e crescentemente vantajosas.

Assim, a Europa Ocidental se tornou o maior parceiro do Brasil, absorvendo 30% de suas exportações (CERVO; BUENO, 2010; SOUTO, 2003; VIZENTINI, 1998).

Assim como a cooperação com a Europa Ocidental, a cooperação com o Japão foi fortemente intensificada e consolidada. No fim da década de 1960 e início da década 1970, os planos de desenvolvimento econômico baseado em independência do Ocidente por parte do Japão encontraram-se com o projeto brasileiro de nova inserção no cenário internacional (VIZENTINI, 1998). Assim, a partir da Missão Comercial Brasileira que se dirigiu ao Japão em 1965, as relações bilaterais e o comércio nipo-brasileiro avançaram. A viagem trouxe como resultado dois exemplos de transferência de capitais e de *know-how* japonês para o Brasil: a Usina Siderúrgica de Minas Gerais e o estaleiro de Ishikawajima no Estado do Rio de Janeiro. Todavia, até 1967, o intercâmbio comercial entre o Brasil e o Japão foi modesto. O incremento ocorreu entre 1969 e 1973. Em 1970, o comércio do Brasil com o Japão expandiu-se 290% em comparação com o período de 1964 a 1968. As exportações aumentaram US\$ 100 milhões, principalmente em razão da venda de minério de ferro, e as importações cresceram 318%, compondo-se basicamente de manufaturas, máquinas e equipamentos. Além da ampliação do intercâmbio comercial, destacou-se a transferência de créditos japoneses que financiariam grandes projetos brasileiros, em especial nas áreas de produção de energia e siderurgia (SOUTO, 2003).

Por fim, o ponto menos inventivo da Diplomacia do Interesse Nacional se refere às relações com os países socialistas. As relações com os países socialistas permaneceram somente no campo econômico, e os próprios documentos oficiais reconheceram que ficaram aquém de suas potencialidades. Durante o governo Médici, a participação dos países do Leste Europeu nas exportações e importações brasileiras foi muito pouco expressiva (4,5% e 3% do total das exportações e importações respectivamente), e o comércio constituía-se em uma espécie de comércio de compensação com exportação de café e produtos primários (algodão, cacau, e hematita) e importação de trigo, produtos da indústria química, equipamentos e maquinaria pesada. Apesar dos baixos números, houve alguma iniciativa: havia uma diretriz oficial para expandir e diversificar o intercâmbio comercial entre o Brasil e os países da Europa Oriental, particularmente através de uma maior colocação de produtos manufaturados brasileiros naqueles mercados. Além disso, a COLESTE (Comissão de Comércio para a Europa Oriental) patrocinou a participação brasileira em diversas feiras no Leste Europeu, e o Brasil recebeu a visita de diversas missões comerciais dos países socialistas – Bulgária, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia (CERVO; BUENO, 2010; SOUTO, 2003).

Para comprovar essa diversificação das relações comerciais do Brasil, podemos retomar as tabelas apresentadas na seção 1:

Média 1941/1950

	Exportação	Importação
Estados Unidos	48,5%	53,2%
Europa	27,8%	19,9%
América do Sul	15,8%	16,3%
Ásia	2,6%	n/d
Demais	5,4%	10,6%
Total	100%	100%

Média 1971/1980

	Exportação	Importação
Estados Unidos	23,7%	20,0%
Europa	23,3%	31,1%
América do Sul	9,4%	12,7%
Ásia	8,4%	8,9%
África	3,8%	4,0%
Oriente Médio	20,0%	3,1%
Demais	11,5%	20,2%
Total	100%	100%

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE

5 Conclusão

A análise da política econômico-comercial do governo Médici através do estudo de determinados casos concretos corrobora a visão segundo a qual o desdobramento dos fatos desse período obedece à lógica de um governo inserido dentro de um contexto de Guerra Fria e Regime Militar, o que o coagiu a tomar determinadas decisões que não poderiam ultrajar a superpotência à qual o país se encontrava vinculado (MARTINS, 1977). Esses fatores sistêmicos impediram uma aproximação brasileira de Cuba e das antigas colônias portuguesas na África, por exemplo. Ainda sim, caminharam *pari passu* determinados fenômenos conjunturais que fizeram com que o Brasil rejeitasse o rótulo de subserviência e buscasse outros parceiros comerciais que pudessem satisfazer a nova realidade da economia nacional, calcada na pujança do setor industrial manufatureiro exportador (CASTRO, VILLELA; GIAMBIAGI, 2005).

Para que se tenha um acurado entendimento dos acontecimentos relativos ao governo Médici, portanto, é fundamental compreender o caráter contraditório de um regime que era subordinado aos Estados Unidos – tanto pela necessidade de

empréstimos quanto pela premência de IED como fonte propulsora do crescimento econômico – ao mesmo tempo em que procurava parceiros comerciais nos países em desenvolvimento que muitas vezes se opunham à presença norte-americana em suas economias (GREMAUD, JUNIOR; VASCONCELLOS, 2007). Nesse contexto, a dependência em relação aos EUA (indispensável para a captação de recursos) chocava-se com a aspiração de se tornar uma potência que se imiscuía cada vez mais nos negócios do Terceiro Mundo, cujos representantes frequentemente eram hostis a Washington, fato que limitava a capacidade brasileira de atender a seus dúbios objetivos.

Abstract: The article intends to analyze the economic and commercial policy during Médici's term, searching to grasp the reasons which rendered viable the economic miracle that happened thereafter and its consequences to Brazilian trade. It is possible to note a series of institutional changes after the coup of 1964. These shifts have caused a rapprochement between Brazil and the capitalist countries and the international financial organisms, what gave occasion to a vigorous growth of the Brazilian economy during the period. This study aims, moreover, to examine Brazil's commercial relations with U.S., Latin America, Europe, Japan, Africa and the Middle East.

Key-words: Médici, Military Regime, Economic Miracle, U.S. and The Cold War.

Referências

BANDEIRA, Moniz. *Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BARRETO, Fernando. *Os sucessores do Barão: Relações exteriores do Brasil, v.2: 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, Lavinia; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

FAJARDO, José Marcos Castellani. Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 170 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

GONÇALVES, Williams; MYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v. 06, n. 12, 1993, p. 211-246.

GREMAUD, Amaury; JUNIOR, Rudinei; VASCONCELLOS, Marco Antonio. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARTINS, Carlos Estevão. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 49, n. 2, 2006, p. 157-177.

SILVA, André Luiz Reis da. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar (1964-1985). *Revista da Faculdade Porto-Alegrense de Educação, Ciências e Letras*. Porto Alegre, n 37, jan./jun. 2005.

SOUTO, Cíntia Vieira. *A Diplomacia do Interesse Nacional: a Política Externa do Governo Médici*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.

_____. *A política externa do governo militar*. 2a ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. *Relações Internacionais do Brasil - de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. As relações Brasil-EUA durante o regime militar (1964-1985). In: *Relações Brasil-Estados Unidos: século XX e XXI*. Maringá: Eduem, 2011.

Fontes Primárias:

Discurso de Gibson Barboza - XXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1970)

Discurso de Gibson Barboza - XXVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1971)

Discurso de Gibson Barboza - XXVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1972)

Discurso de Gibson Barboza - XXVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1973)

Sites:

<http://cpdoc.fgv.br/> (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil)

Artigo submetido em 15 de maio de 2011.

A CONSTRUÇÃO DO IMPÉRIO AMERICANO: ORIGENS E A GUERRA HISPANO-AMERICANA DE 1898

*Vinícius Pigozzi**

Resumo: O presente trabalho busca explicar as características formadoras essenciais do imperialismo dos Estados Unidos da América. Para isso recorreu-se a um estudo estrutural das forças econômicas, culturais e políticas que levaram a Guerra Hispano-Americana de 1898, tida por muitos como sua primeira manifestação. Analisadas as variantes e o próprio conflito com suas conseqüências, se chega à conclusão que todo o caminho assumido liga-se diretamente a uma cultura bastante conservadora, mas, principalmente, ao amadurecimento do capitalismo internamente e das resoluções políticas encontradas para resolver suas contradições.

Palavras-chave: Imperialismo. Estados Unidos. Guerra Hispano-Americana. Cuba.

1 Introdução

Este artigo se propõe a fazer uma análise das causas que levaram à Guerra Hispano-Americana em 1898 entre os Estados Unidos e a Espanha, como o nome bem explicita. Assim, almejamos compreender o processo que levou àquilo que é considerado como a primeira manifestação imperial americana, ou seja, o passo inicial em uma política externa ativa no cenário internacional.

* Graduando em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O que pretendemos ter como objeto central do estudo não é a guerra em si, mas a formação do imperialismo¹ dos EUA. O evento, desta forma, torna-se ilustrativo uma vez que coroa a consolidação de um complexo jogo de forças internas que vinham se formando historicamente no país, logo é um legítimo divisor de águas, como muitos estudiosos no assunto afirmam.

Devemos avisar que não desconhecemos o problema que envolve considerar o imperialismo americano como tendo sua gênese a partir deste momento, pois antes desta guerra os EUA anexaram inúmeras terras dos indígenas e mexicanos. No entanto, a Guerra Hispano-Americana, sem sombra de dúvida, marca, no mínimo, uma mudança no padrão imperial, na medida que não são mais usados os mesmos métodos e que as novas possessões não são anexadas como parte integrantes da União e onde mercados são mais importantes do que terras. É esse sentido “mais moderno” do imperialismo, que poderia ser adjetivado adequadamente de “colonialista”, que abordaremos.

Deste modo, buscamos explicar aquelas forças através de uma divisão no corpo do trabalho que possibilitasse uma apresentação mais clara de cada uma delas. Portanto os tópicos assumiram as seguintes intitulações e temáticas: 2 O desenvolvimento econômico – para as forças econômicas; 3 As bases culturais – para as forças culturais; e 4 Traços gerais da política – para as forças políticas. Já o último tópico (5 O primeiro voo da Águia) trata propriamente do desenrolar da conjuntura da guerra.

Além disso, cabe esclarecer que queremos que o leitor não visualize as forças descritas como entidades isoladas, mas sim como dialeticamente atuantes no desenrolar do processo. Por fim, devemos ainda expor que a posição assumida para a apresentação dos argumentos foi apenas por entendermos que ela possibilite uma compreensão melhor.

2 O desenvolvimento econômico

A história dos EUA confunde-se com a história da expansão do capitalismo mundial. Não é por nada que a mentalidade americana assume as idéias fundamentais que o compõem, como lucro, trabalho, propriedade privada e livre-empresa sem qualquer tipo de questionamento e dificuldade. No geral, isto pode ser explicado pelas próprias condições favoráveis ao seu desenvolvimento e ao grande sucesso alcançado, tornando o país uma grande potência mundial economicamente, além de permitir um bem estar satisfatório para sua população principalmente a partir dos anos iniciais do século XX.

¹ Compreendemos o conceito de *Imperialismo* a partir da linha teórica leninista. Neste sentido, aborda-se aqui a expansão na aquisição de colônias, protetorados ou outras formas análogas de mando, como um fenômeno para a garantia de mercados que responde ao desenvolvimento das estruturas internas nos EUA. Ver verbete *Imperialismo* in Bobbio *et al.* (1998, p. 611).

O processo de consolidação dessa realidade dá-se com vigor durante a segunda metade do século XIX, quando cresceram as bases industriais do país, as cidades se multiplicaram em grande quantidade e em tamanho e o campo foi definitivamente povoado. Compreender este ponto se faz crucial para entender a atuação dos EUA na Guerra Hispano-Americana. Deste modo, vejamos quais são as transformações que ocorreram durante este período.

A partir de 1850 o sonho do presidente Jefferson de constituir uma nação de pequenos proprietários rurais foi sendo enterrado enquanto o do industrialista Hamilton ganhava espaço². A economia passava por uma rápida transformação em todos os sentidos, sendo seu lado mais dinâmico e destacável a industrialização que se ampliava essencialmente dentro das bases da Segunda Revolução Industrial³.

Por todo o lado constituíam-se fábricas novas e diversas, sempre possível pela grande quantidade de matérias-primas retiradas da terra como carvão, petróleo e ferro, encontradas em ricas jazidas. Dizia-se que só o Novo México “possuía carvão suficiente para manter as fábricas americanas funcionando por cem anos” (NEVINS; COMMAGER, 1967, p. 238). Além disso, poços de petróleo eram abertos pelo Texas, Oklahoma, Kansas, Ilínois e Califórnia e se retirava ferro nas gigantescas minas descobertas nas proximidades do Lago Superior. De forma geral os recursos pareciam inesgotáveis, “brotando” em todos os cantos do país⁴. Foi por estas “enormes” descobertas de recursos de alta demanda que a disponibilidade em grande escala se tornou possível, por serem investimentos altamente rentáveis e seguros.

Ao mesmo tempo, os transportes se desenvolviam, aparecendo ferrovias em todos os lados, facilitando a locomoção de pessoas e mercadorias além de baratear os custos e diminuir o tempo. Os navios a vapor da frota mercante também cumpriram importante papel nessa atividade, cruzando os inúmeros rios navegáveis nas modernas hidrovias que foram construídas, ou simplesmente percorrendo os mares do mundo.

As invenções e técnicas fizeram da inovação constante uma realidade, permitindo grande aumento de produtividade. Logo, inúmeras patentes foram realizadas sendo que “entre 1860 e 1890, nada menos de 675 mil patentes foram registradas pelos United States Patent Office” (NEVINS; COMMAGER, 1967, p. 239). Entre algumas das mais importantes realizações temos o descaroçador de algodão de Eli Whitney; a máquina de costura de Elias Howe; a borracha vulcanizada de Charles Goodyear; e as máquinas e produtos com base na eletricidade, como a lâmpada de Edison.

2 Thomas Jefferson (1743-1826) defendeu que a sociedade americana deveria seguir a tese do agrarianismo (sistema que se baseia em uma democracia apoiada na virtude de pequenos agricultores independentes). Já Alexander Hamilton (1757-1804) postulava que o rumo a ser tomado era o da industrialização maciça.

3 A Segunda Revolução Industrial corresponde à fase do aço, eletricidade e das indústrias químicas, em contraposição a primeira que ocorrera na Grã-Bretanha, no século XVIII, caracterizada como do ferro e do carvão. Foi um período de atualização e reavaliação das estruturas de produção capitalistas.

4 Porém, como veremos isso mudou no fim do século.

Estes elementos unidos à demanda crescente de produtos nas cidades e nos campos e a abundante mão-de-obra barata e mal organizada decorrente das grandes massas de trabalhadores que entravam com a imigração⁵ permitiram o crescimento industrial contínuo. Porém, o governo também colaborou e eis aqui uma das contradições do liberalismo americano que podemos pontuar.

Por uma parte, temos o jogo protecionista realizado principalmente a partir de 1861 onde altas tarifas alfandegárias inibiram a concorrência dos produtos estrangeiros dentro do país. Por outra, os subsídios de terras, gado e isenções de impostos a algumas empresas de forma altíssima, sem falar na ocupação ilegal de propriedades públicas, uma prática realizada com frequência. Para exemplificar todo esse processo temos o caso das “ferrovias (que) receberam mais de 750 milhões de dólares” (NEVINS; COMMAGER, 1967, p. 242) em benefícios no fim daquele século, uma soma tida como gigantesca para aqueles anos.

Ademais, podemos citar o importante papel de abertura de novas áreas de investimentos promovido por meio da consolidação do mercado interno com a erradicação dos entraves representados pelos estados do sul através do resultado favorável da Guerra de Secessão⁶. O encerramento da guerra marcou a unificação da América através do capitalismo do Norte.

As conseqüências gerais desse crescimento incontrolável foram o aparecimento das concentrações industriais. Com a liberdade de atuação, grandes homens de negócios vislumbraram novas formas menos custosas e mais lucrativas de agirem. Esses eram conhecidos como os capitães da indústria, os magnatas que criaram impérios jamais vistos até então como Andrew Carnegie e John Davison Rockefeller⁷. Para isso, eles combinavam empresas industriais independentes, formando companhias federadas ou centralizadas que conseguiam controlar melhor a produção e os mercados. Assim, formavam as famosas sociedades anônimas (corporações) e trustes, dando início ao capital monopolístico nos EUA.

As sociedades anônimas tornavam possível lançar mão de um reservatório quase inesgotável de capital de giro e proporcionava às empresas uma vida permanente e continuidade de controle, atraindo os investidores com promessas de lucros e responsabilidade limitada em caso de fracasso. Os trustes, por sua vez, eram na realidade combinações de companhias, cujos acionistas entregavam suas ações nas mãos de curadores que passavam a

⁵ Só entre 1871-1900 os EUA receberam aproximadamente 11,7 milhões de imigrantes. Ver quadro *Imigração* in Hobsbawm (2003, p. 473).

⁶ Basicamente a Guerra de Secessão ou Guerra Civil Americana (1861-1865) foi um conflito que opôs de um lado as forças da União (Estados do Norte e Centro) defensoras de um projeto liberal, industrial e urbano contra as da Confederação (Estados do Sul) defensoras de um projeto aristocrático, rural e escravista. Com a vitória da União toda região sul do país e as novas terras a oeste passaram a ser integradas ao seu projeto.

⁷ Ambos foram grandes empresários americanos, Andrew Carnegie (1835-1919) no ramo do aço e John D. Rockefeller (1839-1937) no ramo do petróleo, sendo este último um dos homens mais ricos da história da humanidade até os dias presentes.

administrar os negócios de todos, tornando possível combinações em larga escala, controle e administração centralizados com as patentes em mãos do grupo. (GRAY; HOFSTADTER, 1979, p. 104-105)

Essas conseguiam grande poder nas negociações de contratos com outras empresas e com os trabalhadores. Além do mais, sua existência facilitava o crescente lobby junto a políticos locais, estaduais e nacionais, dando lugar a uma série de favorecimentos com leis, julgamentos e todo tipo de vantagens que se podia tirar, como aqueles subsídios antes citados.

Em suma estas empresas se tornavam altamente competitivas, pois eliminavam toda a concorrência antieconômica que poderia haver entre elas, obtinham maior eficiência e liberava grande soma para melhoramentos e para a pesquisa tornando possível a produção em massa de produtos a baixos preços. Isto tudo à custa da possibilidade de velhas empresas de permanecerem no mercado e de novas entrarem.

O grande ponto a ser retido aqui é que essas empresas promoveram através de seu jogo “sórdido” o crescimento da produção em níveis espetaculares, sendo o protagonista da explosão do PIB americano, que no geral cresceu de 1864 até 1898 a taxas maiores do que 4% ao ano⁸. Representativo desta situação é a frase de Rockefeller: “A bela rosa americana só pode ser cultivada e alcançar seu esplendor e fragrância pelo *sacrifício dos botões prematuros* (grifo nosso) que começam a crescer a sua volta.” (NEVINS; COMMAGER, 1967, p. 249)

Toda essa atividade fabril ia ligada a uma fervilhante atividade comercial e ambas faziam aparecer povoados que em seguida logo se tornavam populosas cidades. “Em 1830, só uma em cada quinze pessoas, vivia em comunidades com 8.000 habitantes ou mais; em 1860 a proporção era de uma para seis e em 1890 já era três em dez” (GRAY; HOFSTADTER, 1979, p. 114). Algumas cidades como Nova Iorque, Chicago e Filadélfia possuíam nesta data mais de um milhão de pessoas.

No entanto, nada disso seria possível se o campo também não passasse por mudanças. Assim sendo ele foi rapidamente ocupado; “nos quarenta anos que vão de 1860 a 1900, três vezes mais terra foi cultivada do que nos duzentos anos anteriores da história americana” (NEVINS; COMMAGER, 1967, p. 289). Com todo esse movimento naturalmente o aumento da produção ocorreria, porém a modificação não se baseou apenas nisso.

Alguns dos fatores que colaboraram para a indústria também favoreceram a agricultura, como o desenvolvimento dos transportes, mas, acima de tudo, as inovações foram algo muito mais importante, pois trouxeram um aumento de produtividade jamais pensado. Entre algumas delas podemos citar a segadeira mecânica de Obed Hussey e Cyrus McCormick, a atadeira de corda de Appleby e o separador de De Laval.

⁸ Deve-se salientar que este crescimento era maior do que o das potências européias da época.

Desse modo, os custos das fazendas aumentaram gradativamente, pois necessitavam ter mais gastos com maquinaria. Isso contribuiu para que os maiores fazendeiros, os mais capitalizados, passassem a ter vantagem sobre seus competidores menores, acelerando assim a concentração de terras no campo. No entanto, isso fez com que os preços agrícolas diminuíssem e a produção aumentasse. O movimento foi bastante parecido ao da indústria.

O setor financeiro também cresceu assustadoramente, tendo muita importância o crédito, o seguro e o financiamento em geral, com destaque inigualável para John Pierpont Morgan⁹. Acresce-se aqui a importância da Bolsa de Wall Street que já era uma das maiores do mundo, movimentando milhões no jogo de ações e especulação.

No entanto, na última década do século a realidade americana passou a sofrer uma transformação. O peso do desenvolvimento avançado de seu capitalismo fez com que novas situações se impusessem e tivessem que ser enfrentadas, requerendo inclusive uma relativa rapidez.

Com todas as mudanças na indústria e na agricultura a produção passou a ser muito maior que a demanda interna suportava consumir, passando a existir grandes excedentes comercializáveis. Esses precisavam de novos mercados para atender; eles precisavam vender mais para continuar a crescer e a ganhar mais dinheiro. Os empreendedores, em geral ligados às sociedades anônimas e trustes ou ao mercado financeiro, também procuravam por novas áreas para aplicarem seu capital acumulado e excedentário, queriam novas oportunidades de negócios.

Além disso, apesar de já terem experimentado e superado depressões¹⁰, não parecia claro que seria possível eliminar mais uma crise sem ter que recorrer a uma alternativa ao mercado interno, que fora o principal sustentador da prosperidade até então. A vontade de que os fatores considerados como formadores de crises fossem prevenidos passou a ser uma constante geral, porque elas eram sinônimos de diminuição das oportunidades de negócios e da margem de lucro, quando não da própria falência. Outra questão é que durante muito tempo o país se havia iludido com a idéia de inexauribilidade de seus recursos, pois o movimento industrial e agrícola teve grande favorecimento até os anos 1890 pela grande quantidade de territórios disponíveis e inexplorados do famoso “far west” (oeste longínquo)¹¹. No entanto, ao final do século percebeu-se que isso era um erro, pois os limites e potencialidades daqueles se tornaram bastante reais. Assim, sabia-se que era necessário

⁹ J.P.Morgan (1837-1913) era filho de Junius Spencer Morgan (1813-1890), um banqueiro americano bem estabelecido na praça de Londres. Desde jovem se envolveu nos negócios da família passando a trabalhar com seu pai, acabando por se tornar um grande banqueiro de investimento.

¹⁰ Três depressões passageiras de diferentes intensidades abalaram os EUA nesta metade final do século XIX: 1870 a 1878, 1882 a 1885 e 1893 a 1897.

¹¹ O “*far west*” foi como ficou popularmente conhecida a grande faixa de terra que abrangia as regiões interiores e pouco povoadas do país e que viriam a ser anexadas durante o século. Nesse sentido, o termo tinha como critério de classificação original as 13 colônias.

partir em busca de matérias-primas para que a indústria jamais corresse o risco de se desabastecer, e se possível achar também fontes mais baratas de serem exploradas.

Aqui chegamos ao ponto principal, onde todas as necessidades econômicas levam a uma expansão do capitalismo americano para fora de suas fronteiras. Mas também aqui é onde se encontra o problema, pois o mundo estava sendo dividido pelas grandes potências imperiais através de uma atuação firme e contínua.

Desta forma, parecia só haver uma solução que era participar desta divisão e garantir áreas de hegemonia¹². Fez-se então necessário que o estado americano com toda sua maquinaria política e militar liderassem ativamente o processo, e é aí que as pressões dos grandes interesses econômicos lubrificaram a máquina pública a seu favor. Eis um e certamente o mais importante passo rumo à compreensão da Guerra Hispano-Americana e da construção do Império Americano.

3 As bases culturais

Vários foram os alicerces culturais que influenciaram as ações tomadas pelos americanos durante sua história. Como nossa preocupação liga-se a constituição do imperialismo até sua primeira manifestação com a Guerra Hispano-Americana, trataremos de abordar alguns daqueles que podem ser evidenciados até este determinado episódio e que são tidos como característicos daquele período.

Uma das percepções que permearam a nação foi o caráter de excepcionalidade experimental de sua fundamentação. Quando a independência foi alcançada¹³ definitivamente, os americanos se viram em torno de um grande dilema: Quais seriam as características das instituições do país?

Nesta época viviam-se os tempos das monarquias e sociedades de antigo regime, com todas suas implicações em concepções e práticas. Estas desde a “revolução”¹⁴ foram ostensivamente repudiadas pelos americanos, pois representavam aquilo tudo contra o qual tinham lutado. Assim, precisava-se de algo diferente, algo que fugisse àquele padrão, algo que desse vazão aos desejos de liberdade.

Desta forma, constituiu-se a república, onde se vislumbrou um modelo de governo misto, com poderes compartilhados e com a existência de controles e equilíbrios (*mixed government with shared powers/ checks and balances*). Junto a isso, para garantir a consolidação de alguma espécie de participação e domínio popular, formou-se a chamada democracia americana.

Esta república e democracia passaram a serem vistas pelos próprios americanos como a melhor forma de governo, a única legitimamente aceitável e digna

¹² Entendemos o conceito de *Hegemonia* em seu sentido clássico, ou seja, a preeminência econômica, política e cultural de um estado sob outro. Ver verbete *Hegemonia* in Bobbio *et al.* (1998, p.579).

¹³ A independência foi proclamada em 4 de julho de 1776, no entanto, a guerra foi finalizada apenas em 3 de setembro de 1783 com o Tratado de Paris assinado entre os beligerantes (americanos e britânicos).

¹⁴ Não nos é relevante aqui entrar no mérito da discussão sobre o caráter revolucionário ou não da guerra de independência dos EUA.

desse nome. Portanto se estabeleceu entre eles que tanto uma quanto a outra eram o exemplo universal a ser seguido e que era inconcebível que se pudesse dar a estes termos alguma cor ou sentido diferentes dos deles. Ademais, a própria liberdade só poderia ser realmente alcançada apenas quando tudo isto estivesse em prática.

Uma das produções culturais de grande influência no fim do século XIX foi a tese do Destino Manifesto (*Manifest Destiny*) que foi muito bem trabalhada por John L. O'Sullivan¹⁵ em 1845. Entretanto, outros já haviam anteriormente expressado algo parecido, ou seja, já haviam afirmado o providencialismo da nação. Entre alguns exemplos temos os casos de Ralph W. Emerson¹⁶ que assegurava que o país era “o último criado, e a maior esmola que Deus jamais havia dado ao mundo” (FICHO, 1990, p. 110) e John Q. Adams¹⁷ que expunha que:

Todo o continente da América do Norte parece estar destinado pela *Divina Providência* (grifo nosso) a ser povoado por uma nação, falando um idioma, professando um sistema geral único de princípios religiosos e políticos e acostumada a um mesmo padrão de usos e costumes sociais. (LENS, 2006, p. 24)

Como podemos ver, a concepção em si faz referência direta à povoação da América do Norte, e mais precisamente do “far west”, que na época era uma grande área despovoada e aberta aos colonizadores. Entretanto, sua abordagem acabou posteriormente sendo reafirmada para outros fins. Desta forma, os rumos tomados davam aval moral para uma contínua expansão.

Em suma, a idéia básica corresponde ao fato de que é direito divino e destino que os americanos se expandam rumo a outras terras, mesmo que para isso se utilize da violência e que a medida seja unilateral. Pois, como esclarece Williams, eles acreditavam na modesta afirmação de que “Deus estava do lado da América” (WILLIAMS *apud* PECEQUILO, 2005, p. 57).

Shilling, por sua vez, também destaca este ponto, demonstrando que para alguns estudiosos,

[...] o Destino Manifesto foi a filosofia nacional dos Estados Unidos, aquela que modelou o coração e as mentes dos cidadãos, fazendo com que apoiassem, quase que por unanimidade, o expansionismo permanente, a idéia de uma fronteira móvel, insaciável, sem descanso, sempre em movimento. (SHILLING, 2002, p. 22)

Outra característica cultural de suma importância é a questão da fronteira, baseada principalmente no comunicado intitulado A significação da Fronteira na História americana (*The Significance of the Frontier in American History*), apresentado por Frederick Jackson Turner¹⁸ em 1893 na Exposição Universal de Chicago.

¹⁵ John Louis O'Sullivan (1813-1895), prestigiado editor e colunista americano.

¹⁶ Ralph Waldo Emerson (1803-1882), famoso escritor, filósofo e poeta americano.

¹⁷ John Quincy Adams (1767-1848), importante político americano, foi o sexto presidente dos EUA.

¹⁸ Frederick J. Turner (1861-1932), historiador americano.

Ela fundamenta um estado de espírito particular (próprio da fronteira) tido como naturalmente americano, onde o movimento e a busca pela abundância fazem parte de suas características.

Essa constante necessidade de mobilidade em torno de ações políticas e econômicas assim como a busca pelo enriquecimento sempre maior, influenciaram ativamente a política externa do país. Desse modo, para sustentar tais fatores se fazia necessário uma expansão que não possuía em si algum ponto final (“infinita?”), algum lugar a chegar. Isso, em relação ao nosso caso, pode ajudar a compreender as intervenções que foram realizadas.

Entre mais um dos atributos culturais americanos, poderíamos citar a profunda vontade daquela sociedade em civilizar o mundo, concepção imbuída de uma significativa aceção racista¹⁹. Nesse sentido, caberia à raça americana (WASPs)²⁰ levar toda sua superioridade moral e cultural as demais raças, consideradas inferiores.

Certa vez o presidente Monroe falou que era obrigação dos americanos “para com os povos que vivem no *barbarismo* (grifo nosso) fazer com que sejam libertados de seus grilhões” (LENS, 2006, p. 24). Manifestação clara deste sentimento geral de encargo civilizatório sentido pelos americanos pode ser visto no poema do inglês Rudyard Kipling²¹ publicado em 1899 na revista *McClure's* com o título O fardo do homem branco: Os Estados Unidos e as Ilhas Filipinas (*The White Man's Burden: The United States and the Philippine Islands*), divulgado no recente pós-guerra²². Vejamos um dos seus trechos transcrito da obra de Lens (2006, p. 285):

Toma o fardo do Homem Branco --
Não ouse curva-te a menos --
Nem alto demais clames por Liberdade --
Para encobrir teu cansaço.

Por fim, temos que expor também a presença do simples desejo de eliminar os fracos, seja por considerações raciais, como podemos ver na declaração do jornal americano *New Orleans Creole Courier* de 27.01.1855 que escreveu que “A pura raça anglo-americana está destinada a estender-se por todo o mundo com a força de um tufão. A raça hispano-americana será abatida” (SCHILLING, 2002, p. 21); ou pelos critérios da tese do darwinismo social, só que neste caso estendido a escala dos países²³.

No geral, os americanos consideravam sua sociedade superior às demais e todas suas ações como justas por estarem levando o mundo “ao rumo certo”. Segundo

¹⁹ Seria isto algo restrito aos tempos do racismo científico?

²⁰ WASP é a sigla em inglês para branco, anglo-saxão e protestante (*White Anglo-Saxon Protestant*).

²¹ Joseph Rudyard Kipling (1865-1936), famoso escritor e poeta inglês.

²² Como veremos adiante as Filipinas foram ocupadas pelos EUA durante a Guerra Hispano-Americana, sendo posteriormente negociada no Tratado de Paris em 10 de dezembro de 1898, passando a ser uma colônia dos EUA.

²³ O darwinismo social é uma tese que busca aplicar a teoria da evolução para todos os níveis da atividade humana: o homem em sociedade segue as leis da selva (FICHOU, 1990, p. 39). Herbert Spencer (1820-1903) é considerado seu “pai” e fundamentador principal.

Kissinger eles “nunca se sentiram confortáveis em assumir posições claramente de poder, devendo sempre (apresentarem) “algo mais” para justificar (suas ações), um certo propósito nobre”(KISSINGER *apud* PECEQUILO, 2005, p. 49).

Deste modo, compreende-se porque no fim do século XIX, a vigorosa e nem sempre honesta campanha de Pulitzer e de Hearst²⁴, os magnatas da imprensa, para incitar o público a aceitar a intervenção em Cuba, não expôs em seus chamados a defesa dos interesses financeiros, mas sim a defesa dos mais altos valores: democracia, liberdade, etc. Por fim e ocaso, o que se desejava era criar a *novus ordo seclorum*.

4 Traços gerais da política

Um dos entendimentos da política é que ela serve para a realização dos negócios internos e externos de um país. Como o jogo político em geral é feito através da influência de formulações teóricas e pela realização de interesses ou dissolução de problemas reais, além de ser muito marcado por personagens de destaque, procuramos tratar este tópico através de alguns itens significativos para compreender os rumos assumidos pelos EUA até o imperialismo.

4.1 O estrategista

Muitos foram aqueles que escreveram entorno das necessidades do expansionismo durante o século XIX. No entanto, poucos conseguiram sistematizar de forma clara e concisa como Alfred Thayer Mahan²⁵, um oficial da marinha americana (considerado medíocre como homem do mar, mas brilhante e arguto em suas formulações), as políticas que deveriam ser realizadas para esse fim.

Mahan é considerado um dos grandes pensadores do novo imperialismo, mas não cabe aqui detalhar extensamente suas preocupações, mas sim apenas apresentar as linhas gerais de seu argumento. Foi por meio de sua obra *A influência do poder marítimo na história, 1660-1783* (*The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*) que ele expôs suas considerações, ganhando grande notoriedade em todo país e principalmente entre importantes políticos.

Com o resumo feito por Lens, podemos entender em poucas palavras qual o seu conteúdo:

A chave para grande parte da história, assim como das políticas das nações à beira do mar deve ser encontrada em três elos de uma só cadeia – a produção, que gera necessidade de trocar produtos; a exportação marítima, pela

²⁴ Joseph Pulitzer (1847-1911) e William Randolph Hearst (1863-1951), jornalistas e editores americanos donos de inúmeros jornais. Entre estes devemos destacar o *New York World* do primeiro e o *The New York Journal* do segundo que se enfrentaram em uma “batalha” pelo público durante os anos em torno da Guerra Hispano-Americana. Ver mais adiante.

²⁵ Alfred T. Mahan (1840-1914), estrategista naval e historiador americano.

qual a troca se realiza; e as *colônias* (grifo nosso), que facilitam e ampliam as operações de exportação e tendem a proteger tais operações ao multiplicar os pontos de segurança. (LENS, 2006, p. 258)

Enfim, demonstrou-se que os EUA até então só haviam concretizado o primeiro dos elos, a produção, e que chegara a hora do país investir pesadamente em uma poderosa força naval mercantil e militar, efetivando os demais. Concluindo seu ponto ele asseverava que a América devia “voltar seus olhos para fora (e) afirmar a importância de mercados distantes”.

4.2 Os problemas políticos do desenvolvimento econômico

Como foi apontado no tópico um, os EUA passavam por um amplo crescimento econômico que os levou a superar as nações européias. No entanto, como indica Williams, o país chegava “ao fim do século XIX enfrentando o dilema de como administrar uma crescente produção agrícola e industrial que não mais conseguia ser absorvida em sua totalidade pelo mercado interno” (WILLIAMS *apud* PECEQUILO, 2005, p. 76).

Como a estagnação da economia representava o declínio do nível de emprego, a diminuição da produção e da margem do lucro, o crescimento parava e a insatisfação geral da sociedade vinha à tona. Entre os mais prejudicados sempre se encontravam os trabalhadores que viam as condições piorarem violentamente.

Nesta época, os sindicatos americanos, seja os seguidores de teorias revolucionárias ou de objetivos imediatos, vinham se organizando com algum sucesso, apesar de todas as dificuldades enfrentadas diante dos monopólios e das ações contrárias do governo. Assim, os trabalhadores acabaram ganhando uma arma de atuação política poderosa, algo de grande valia na organização de manifestações e greves.

Apesar das desigualdades gigantescas em uma situação econômica estável o progresso desencorajava grandes conturbações, mas com as crises crescia e se acirravam os conflitos sociais, animando atuações rebeldes, tudo isso em uma atmosfera que já era naturalmente propícia para tal²⁶. A aparência durante essas épocas era que a qualquer minuto o conjunto da sociedade poderia explodir tendo a participação mesmo daqueles que em tempos normais não estariam dispostos a mudanças.

Desta forma, temia-se que o sistema político se desestabilizasse prejudicando as classes e grupos que até então foram visivelmente favorecidos, seja por meio da perda de direitos ou mesmo da própria queda do regime institucional: o controle da situação ficava imediatamente ameaçado. Desta maneira, “generalizava-se a

²⁶ As condições de trabalho durante o fim do século XIX eram péssimas, sendo que se trabalhava muito a baixos salários e em ambientes terrivelmente insalubres e sem segurança.

percepção de que [...] a prevenção de futuros desequilíbrios só poderiam ser resolvidos recorrendo-se ao mercado externo” (PECEQUILO, 2005, p. 76), e isso naquele momento significava expansão.

4.3 Os políticos expansionistas

Entre os políticos que se destacaram na defesa do expansionismo podemos relacionar vários nomes como o de William Henry Seward²⁷, que foi um dos responsáveis pela incorporação do Alasca e das Ilhas Midway aos domínios dos EUA. Porém, devido às limitações espaciais, buscaremos tratar brevemente apenas daqueles que tiveram grande influência especialmente nos anos próximos à Guerra Hispano-Americana.

Primeiramente, falaremos de Henry Cabot Lodge (1850-1924) que foi historiador e um notório político. Formado pela universidade de Harvard fez inúmeras publicações em vida, entre elas uma biografia de Alexander Hamilton. Foi deputado de 1887 a 1893 e senador de 1893 a 1924. Através de uma de suas frases expressa em março de 1895, “O comércio segue a bandeira” (LENS, 2006, p. 27-28), Lodge reconheceu francamente o propósito econômico do expansionismo. Além disso, esclareceu ao presidente McKinley que “as convenções republicanas (estavam) declarando que, onde a bandeira sobe uma vez, nunca mais deve descer” (LENS, 2006, p. 274), algo com que claramente concordava.

Já James Gillespie Blaine (1830-1893) foi advogado, jornalista, político, deputado de 1863 a 1876, senador de 1876 a 1881, secretário de estado em 1881 durante dez meses no governo de James A. Garfield e depois, por três anos, de 1889 a 1892, com Benjamin Harrison. Defensor do protecionismo e da industrialização esboçou os primeiros passos do expansionismo através da política da “Grande Irmã”, que vislumbrava que o país fosse mais atuante no Hemisfério Ocidental.

Quanto a Albert Jeremiah Beveridge (1862-1927) foi um historiador, advogado, político, senador de 1899 a 1911. Foi um defensor tenaz de todo tipo de anexação. Em discurso durante a Marcha da Bandeira em Indianápolis em setembro de 1898 ele declarou o seguinte:

O Havai é nosso; Porto Rico deverá ser nosso; pelas preces de seu povo, Cuba finalmente será nossa; nas ilhas do Oriente, chegando às portas da Ásia, no mínimo os postos de reabastecimento deverão ser nossos; a bandeira de um governo liberal deve tremular sobre as Filipinas – possa ser ela o estandarte que Taylor desfraldou no Texas e Fremont carregou para a Costa Oeste. (LENS, 2006, p. 274)

Com relação a Theodore Roosevelt (1858-1919), foi historiador, naturalista, escritor, advogado, militar e político. Exerceu o cargo de chefe de polícia de

²⁷ William H. Seward (1801-1872), advogado e político americano.

Nova Iorque (1895-1897), de adjunto do secretário da Marinha (1897-1898), de coronel na Guerra Hispano-Americana (1898), de governador de Nova Iorque (1898-1900), de vice presidente da República (1901) e finalmente o de presidente da República (1901-1909). Foi defensor ardoroso da política expansionista americana. Em uma carta à Mahan deixou bem claro sua posição:

Meu caro capitão Mahan: Esta carta, por certo, deverá ser considerada inteiramente confidencial, pois, em minha posição, estou apenas executando a política do secretário e do presidente. Suponho que não preciso dizer-lhe que, quanto ao Havaí, concordo inteiramente com seus pontos de vista e, sem dúvida alguma, também no que diz respeito à política externa em geral. (LENS, 2006, p. 259)

Por fim, devemos falar um pouco de William McKinley (1843-1901) que foi advogado, político, deputado federal eleito entre 1877 e 1890, governador de Ohio (1891-1896) e presidente da República (1897-1901). Apesar de não ter sido um pregador exaltado ou articulador para o expansionismo, durante sua presidência ocorreu a Guerra Hispano-Americana. Segundo Lens (2006, p. 264), McKinley “não estava mais disposto que seu antecessor a engajar-se no conflito cubano” (fazendo referência a Grover Cleveland), mas foi claramente “persuadido pelo argumento de que seu partido perderia as eleições no outono se não cedesse aos jingoístas²⁸” (LENS, 2006, p. 269), além de estar sofrendo uma vigorosa pressão pública. Se for verdade que ele não estava disposto a ir para guerra, também é verdade de que ele não estava muito disposto a evitá-la. O interessante dos acontecimentos é que “casualmente” McKinley acabou sendo reeleito na “eleição cáqui” de 1900.

4.4 A política externa

Basicamente são dois os pontos em que está envolvida a questão da política externa americana na metade final do século XIX, que se ligam diretamente ao nosso assunto: A Doutrina Monroe e o Pan-americanismo. São esses que abordaremos em algumas poucas palavras neste recorte.

A Doutrina Monroe de 1823 é uma daquelas leis maiores que orientaram a política dos EUA por um longo período histórico. Ela se impôs em um momento em que a hegemonia européia entrou em grave crise na América com os processos de independências nacionais, possibilitando o reposicionamento americano em relação à mesma.

Desta forma, buscava-se garantir que não haveria uma recolonização européia ou a conquista de novos territórios por estados que representassem alguma ameaça a segurança nacional dos EUA. Além disso, pretendia expor definitivamente a liderança americana no hemisfério, podendo ser considerada de fato como expansionista.

²⁸ Jingoísta faz referência aos partidários do nacionalismo belicoso e expansionista. Ver verbete *Chauvinismo* in Bobbio *et al.* (1998, p. 163).

O pan-americanismo corresponde à idéia de complementar a questão político-estratégica exposta pela Doutrina Monroe com uma medida que desse escoamento aos interesses especificamente econômicos. Assim, se propôs tomar medidas de promoção do comércio entre os países americanos. Porém, na realidade “buscou-se manter uma espécie de reserva de espaço para seus produtos, sob a imagem de tratados de reciprocidade e medidas de arbitragem” (PECEQUILO, 2005, p. 72).

5 O primeiro vôo da águia

Como já havíamos anunciado na introdução, compreendemos a discussão em torno de quando teria ocorrido o início do imperialismo americano. Não descartando a questão da possibilidade de sua anterioridade, foi minimamente a partir da Guerra Hispano-Americana que ele mudou seu caráter, isso, admitindo-se que ele não tenha surgido aqui. Portanto, é neste conflito que todas as forças caracterizadas até agora se manifestarão pela primeira vez com intensidade e vigor um tanto particular.

Assim, nesse último tópico, trataremos do contexto em que a guerra estourou e de seu desenvolvimento, buscando atenciosamente permanecer nos pontos principais. Além do mais, frisaremos brevemente as conseqüências que o conflito deixou.

5.1 A situação em Cuba

A ilha de Cuba era uma das remanescentes possessões do outrora grandioso Império Espanhol no Novo Mundo. Ela e Porto Rico foram dois dos países latino-americanos que não conseguiram sua independência durante a fase revolucionária que atingira o continente no princípio do século XIX.

Porém, em meados daquele a fidelidade dos cubanos decresceu rapidamente. Enquanto a crise do sistema colonial se aprofundava, a oposição interna articulou uma revolta liderada por Carlos M. Céspedes²⁹, Máximo Gómez y Báez³⁰ e Antonio Maceo Grajales³¹. Esta acabou conhecida como a primeira guerra de independência cubana ou, posteriormente, como Guerra dos Dez Anos, por ter durado de 1868 a 1878.

Apesar dos esforços o levante acabou malogrando, sendo negociada a rendição final dos revoltosos. Todavia, Gómez e Maceo não aceitaram a derrota do movimento e saíram do país onde reuniram forças para uma nova luta. No

²⁹ Carlos Manuel Céspedes (1819-1874), fazendeiro cubano e líder dos revoltosos na primeira guerra de independência.

³⁰ Máximo Gómez y Báez (1836-1905), general dominicano líder dos revoltosos cubanos na primeira e segunda guerra de independência.

³¹ Antonio Maceo Grajales (1845-1896), general cubano e líder dos revoltos na primeira e segunda guerra de independência.

exterior receberam um importante reforço de José J. Martí y Pérez³² que passou a organizar a unificação de todos os grupos independentistas em torno do Partido Revolucionário Cubano criado em 1892.

Após uma relativa prosperidade devido aos grandes investimentos americanos³³ feitos na produção de açúcar e o aumento das exportações deste para os EUA, ainda mais com a aprovação da Lei McKinley de Tarifas em 1890, que permitia a entrada do produto sem pagamento de tarifas aduaneiras; a situação econômica voltou a piorar. Com a recessão temporária no vizinho do norte e com o estabelecimento da Tarifa Wilson-Gorman de 1894 que voltava a cobrar os encargos alfandegários sobre o açúcar, a crise encontrou o país.

Os descontentamentos que já existiam por motivos políticos acabaram se encontrando com a generalização dos econômicos. Foi o momento propício para a segunda ação dos revoltosos. Em 1895, Gómez, Maceo e Martí desembarcaram na região oriental do país e iniciaram a segunda guerra de independência de Cuba. O Exército Mambí, que era como eles se conclamavam, iniciou duros combates às forças espanholas que basicamente acabaram sendo encurraladas em torno de Havana e de Santiago de Cuba, estando virtualmente derrotadas em meados de 1898. Foi aí que o vento mudou de direção.

5.2 A intervenção

Em fevereiro daquele ano, chegava ao porto de Havana o *USS Maine*, enviado pelo governo dos EUA a Cuba para uma “visita de cortesia” (Karnal *et al.*, 2008, p. 167). No dia 15 do mesmo mês, o navio explodiu enquanto estava ancorado no porto, deixando como rastro 260 militares americanos mortos. Estava servido um prato cheio para todos aqueles que queriam a guerra.

Muito antes deste acontecimento a imprensa americana liderada por Pulitzer e Hearst já vinha explorando inúmeras reportagens sobre os eventos que ocorriam na ilha. Envolvidos em uma “sangrenta” disputa de consumidores ambos lançaram em seus jornais, principalmente o *New York World* e o *The New York Journal*, várias histórias fantasiosas como a tomada de Pinar del Rio por um grupo de americanos, a execução de prisioneiros “ouvidas” por um “correspondente em Cuba” ou a humilhante revista realizada por militares espanhóis a duas mulheres, que teriam sido forçadas a se despirem na frente deles. Essa prática jornalística ficou conhecida como “imprensa amarela”³⁴.

³² José Julián Martí y Pérez (1853-1895), político, jornalista, poeta e filósofo cubano, além de líder dos revoltos na segunda guerra de independência.

³³ Segundo Shilling (2002, p. 34) havia mais ou menos 50 milhões de dólares em investimentos americanos na ilha por volta do início da Guerra Hispano-Americana.

³⁴ No Brasil é conhecida como “imprensa marrom”. Ambos os termos fazem menção a entidades tidas como sensacionalistas e até mesmo fraudulentas.

No entanto, nem todas as notícias eram falsas, algumas eram realmente verdadeiras como as atrocidades cometidas pelo general espanhol Valeriano Weyler y Nicolau (carinhosamente conhecido como Valeriano “o Açougueiro” Weyler)³⁵ que ordenou a construção e deslocamento de cubanos para verdadeiros campos de concentração (*reconcentrados*)³⁶. Também temos a publicação da famosa carta do embaixador espanhol em Washington, Enrique D. de Lome³⁷, onde ele detratava o presidente McKinley como “fraco”, “um pedinte da admiração da multidão” (LENS, 2006, p. 267) entre outras coisas mais.

Enfim a imprensa queria a guerra. Em telegrama trocado com seu ilustrador enviado para Cuba, Frederic Remington, Hearst respondia a afirmação daquele de que não haveria guerra e que queria voltar para casa da seguinte forma: “Você fornece as imagens que eu forneço a guerra”³⁸. Fica em aberto, no entanto, a dúvida em torno daquela atuação jornalística, pois seria aquilo uma manifestação em torno da luta por consumidores ou uma crença pessoal dos donos dos jornais? Possivelmente a resposta é que tenham sido ambas as coisas, mas o certo é que esta insuflou a opinião pública americana.

Todavia, a explosão do Maine que já havia sido declarada pela imprensa como criminosa, ou seja, intencional, não pudera ser comprovadamente posta “na conta” dos espanhóis. O próprio côsul-geral americano na ilha, Fitzhugh Lee³⁹, se recusara a incriminá-los. Além disso, os militares espanhóis ajudaram na busca por sobreviventes e se dispuseram a aceitar a realização de investigações.

Provavelmente a causa tenha sido uma explosão no compartimento de munições do navio que ficava muito próximo as caldeiras, ou alguma armação realizada pelos próprios americanos, ou mesmo por algum cubano diretamente interessado, isso dificilmente se descobrirá. A essa altura, nos EUA, a pressão para a guerra vinha de todos os lados.

Resumidamente as mais imediatas e visíveis forças impulsionadoras podem ser descritas como Roosevelt-Mahan-Lodge-Beveridge e a “imprensa amarela”. Desta forma, McKinley já praticamente arrastado para o conflito acabou cedendo, mandando sua mensagem para o Congresso onde pedia a intervenção.

Respondendo ao apelo militar geral, mais de duzentos mil voluntários⁴⁰ americanos se apresentaram, no entanto, apenas dezoito mil acabaram sendo realmente empregados. A campanha em si foi curta e vitoriosa, durando poucos meses. Desde o início as forças americanas tomaram à ofensiva em Cuba e derrotaram os espanhóis em todas as frentes: em Las Grasimas, El Caney e

³⁵ Valeriano Weyler y Nicolau (1838-1930), nobre, político e militar espanhol.

³⁶ Esta prática tão deplorada e denunciada nos EUA foi posteriormente utilizada por eles para controlar a revolta nas Filipinas durante a Guerra Filipino-Americana (1899-1913).

³⁷ Enrique Dupuy de Lome (1816-1885), diplomata espanhol.

³⁸ *In*: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/aspas/ent050398a.ht>

³⁹ Fitzhugh Lee (1835-1905), político, diplomata e militar americano.

⁴⁰ Notemos a grande quantidade de voluntários, o que demonstra a grande popularidade da guerra.

San Juan, onde o próprio Theodore Roosevelt chefiando os “Cavaleiros Rudes” (*Rough Riders*) comandou a vitória.

No entanto, o ataque americano deu-se também sobre as Filipinas, outra possessão da Espanha, onde o almirante George Dewey comandou um exitoso ataque contra a esquadra espanhola estacionada no porto de Manila. Com a ajuda de insurgentes locais, adequadamente apoiados por eles, os americanos derrotaram os espanhóis rapidamente também em terra.

Em 12 de agosto de 1898 foi acordado o armistício e em 10 de dezembro do mesmo ano assinou-se o Tratado de Paris. Este reconheceu a renúncia espanhola sobre Cuba, Guam, as Filipinas e Porto Rico. Porém, isso não significava a independência de nenhum deles, cabendo aos EUA decidirem seus destinos.

Quanto às Filipinas, apesar dos famosos remorsos do presidente McKinley antes de decidir se deveria ou não tomar posse do país, a iniciativa em anexá-la como colônia prevaleceu, cabendo a mesma situação à Porto Rico e Guam. Poucos meses depois, os rebeldes filipinos que haviam ajudado na campanha contra os espanhóis não aceitaram essa decisão unilateral e tomaram as armas, iniciando assim a Guerra Filipino-Americana.

Por último, temos o caso de Cuba, que pela Emenda Teller⁴¹ não poderia ser anexada pelos EUA. Todavia, os militares americanos permaneceram na ilha onde implantaram um governo militar presidido por William Ludlow⁴² até 1902, usando como justificativa a afirmativa que “faziam uma hercúlea tarefa a fim de acabar com a febre amarela” (KARNAL *et al.*, 2008, p. 168). Sua retirada só aconteceu depois que essa vigorosa pressão de sua presença fizesse com que os políticos cubanos aprovassem a famosa Emenda Platt⁴³ à sua Constituição.

Esta, por sua vez, transformou a ilha em um legítimo protetorado, permitindo que a intervenção americana fosse realizada toda vez que os EUA julgasse necessário, tudo em nome da garantia da ordem. Por fim, aqueles investimentos realizados antes acabaram sendo assegurados, junto com um promissor mercado futuro. Ilustrando tal episódio, Shilling (2002, p. 37) descreve uma oportuna caricatura publicada na revista *Life* no ano 1900, nela se mostra levas de negociantes americanos chegando em Cuba após o fim da “conquista”.

⁴¹ Esta emenda de 20 de abril de 1898 (estabelecida poucos dias antes do início da guerra) garantiu o comprometimento oficial dos EUA em não anexar Cuba, entretanto, seu texto demonstrou ser bastante vago e ambíguo, deixando margem de manobra política que posteriormente foi usada.

⁴² William Ludlow (1843-1901), prestigiado militar americano.

⁴³ Esta emenda de 1901 (posteriormente anexada a Constituição Cubana) efetivou a transformação de Cuba em um protetorado americano.

6 Conclusões

Temos plena consciência que nossa abordagem não esgota as explicações que podem levar a compreensão da formação do imperialismo americano. No entanto, buscamos apresentar de um modo geral um conjunto de manifestações que influenciaram enormemente esse caminho. Estas em nosso entender são derivadas essencialmente do desenvolvimento das estruturas internas do país.

Parece ser certo que a história dos EUA em sua complexidade estabeleceu visivelmente uma trajetória que culminasse neste patamar. Inúmeros são os vestígios políticos e culturais que podem comprovar isso, mas principalmente os de cunho econômico deixam transparecer ainda mais esta consequência, pois afinal o modo de vida americano não poderia se realizar sem que fosse assim.

Não que contratendências não tenham existido em seu interior, mas o fato é que historicamente elas ficaram subordinadas a outras forças que cumpriram com o papel de hegemônicas. São estas que deram conta do progresso e desenvolvimento que a nação assumiu para si enquanto destino de modo significativo.

Nesse sentido, o imperialismo assumiu um papel chave na medida em que correspondeu adequadamente àquelas, tendo assumido uma legitimidade quase que inquestionável. Os americanos, como bem colocou James William Fulbright, passaram a viver então dentro de uma constante “arrogância de poder (do) faça do nosso jeito, senão...” (LENS, 2006, p. 28).

Abstract: The present work tries to explain the essential constitutive characteristics of The United States of America's imperialism. To do this, we turned to a structural study of the economical, cultural and politic forces that led to the Spanish-American War of 1898, considered by many as its first manifestation. After analyzing the variants and the conflict itself with its consequences, we get to the conclusion that the whole assumed path links itself directly to a very conservative culture, but, mostly, to the internal maturing of capitalism and of the political resolutions found to solve its contradictions.

Keywords: Imperialism. United States. Spanish-American War. Cuba.

Referências

- BETHELL, Leslie (Org.). *História de América Latina: México, América Central y el Caribe, c. 1870-1930*. Barcelona: Editorial Crítica S.A., 1992.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- FICHO, Jean-Pierre. *A civilização americana*. São Paulo: Editora Papirus, 1990.
- GRAY, Wood; HOFSTADTER, Richard. *Panorama da História dos Estados Unidos*. Brasília: Departamento Cultural da Embaixada dos Estados Unidos da América, 1979.
- HOBBSBAWM, Eric J. *A era dos impérios*. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2003.
- KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; FERNANDES, Luis Estevam; MORAIS, Marcus Vinicius de. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.
- LENS, Sidney. *A fabricação do império americano – da Revolução ao Vietnã: uma história do imperialismo dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MORRIS, Charles R. *Os magnatas*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2006.
- MORRIS, Richard B. *Documentos Básicos da História dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A., 1964.
- NEVINS, Allan; COMMAGER, Henry Steele. *História dos EUA*. Rio de Janeiro: Bloch Editores S.A., 1967.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.
- POMER, Leon. *As independências na América Latina*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- SADER, Emir. *A revolução cubana*. São Paulo: Editora Moderna, 1985.
- SCHILLING, Voltaire. *Estados Unidos e a América Latina: da Doutrina Monroe à Alca*. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2002.

Linkografia

<<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/aspas/ent050398a.htm>>

<<http://teacher2.smithtown.k12.ny.us/gallucci/US%20History/Unit%2010%20-%20Imperialism%20%26%20World%20War%20I/Remember%20the%20Maine.pdf>>

<http://books.google.com.br/books?id=Jtf0CyxOYYIC&printsec=frontcover&source=gbp_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>

<<http://edsonmoreira6.blogspot.com/2009/01/o-fardo-do-homem-branco.html>>

Artigo submetido em 20 de fevereiro de 2011.

Sobre a Legalidade das leis de Anistias para Graves Crimes Internacionais¹

Diogo Ide*

Resumo: A proposta do presente artigo é discutir a legalidade de leis de anistia face à obrigação dos Estados de punir ou extraditar responsáveis por casos de graves crimes internacionais. Em outras palavras, o objetivo do mesmo é responder à questão: “Qual é a legalidade das leis de anistia perante o direito internacional em casos de crimes de *jus cogens*?” Para tanto, o artigo avalia primeiramente o reconhecimento do princípio *aut dedere aut judicare* (perseguir ou extraditar) como obrigação internacional, levando em consideração o direito positivado em tratados internacionais, o direito consuetudinário e a doutrina. Posteriormente, ele discute a legalidade de leis domésticas de anistia à luz de tal princípio por meio da análise de dispositivos legais internacionais supostamente permissivos e de casos jurisprudenciais.

Palavras-chave: aut dedere aut judicare (obrigação de perseguir ou extraditar); justiça de transição; leis de anistia; jurisprudência internacional

O conceito *aut dedere aut judicare*² refere-se à obrigação dos Estados de perseguir legalmente ou extraditar supostos perpetradores de determinados crimes

¹ O presente trabalho compõe parte da monografia apresentada por mim no Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília em 2010.

² O fato de, na expressão, o verbo “dedere” vir antes de “judicare” não implica qualquer preferência pela extradição em detrimento da persecução judicial: o peso conferido à persecução e à extradição é, portanto, o mesmo (Bassiouni, 1995).

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB) E-mail: diogoide@gmail.com

internacionais³ reconhecidos em tratados. Em realidade, trata-se de uma adaptação do termo *aut dedere aut punire* (extraditar ou punir), utilizado por Grócio (BAS-SIOUNI; WISE, 1995); sendo, portanto, anterior ao próprio desenvolvimento do regime de direitos humanos no contexto pós-Segunda Guerra Mundial.

Entre o fim do século XIX e o início do século XX, comissões mistas bilaterais com jurisdição sobre crimes e danos a cidadãos estrangeiros reconheceram a obrigação de punir ou extraditar (Roht-Arriaza, 1990). Tal foi o caso da *United States-Mexican Claims Commission*, competente para julgar danos provenientes da Revolução Mexicana a cidadãos norte-americanos.⁴ Cumpre notar, no entanto, que a obrigação não era totalmente direcionada à reparação da vítima *per se*. A obrigação de punir ou extraditar encontrava-se restrita a casos envolvendo cidadãos estrangeiros, posto que uma violação a um estrangeiro representava uma violação à soberania do Estado ao qual o mesmo pertence. Nas palavras de Roht-Arriaza (1990, p. 502-503):

[...] the state's obligation in these cases only arose when the victim was a national of another state. The holdings were based at least partly on the idea that an injury to a national is an injury to the state to which the national belongs. Because the state's traditional sovereignty over "the persons and property of its own nationals" did not extend to foreigners, international law could inquire into a state's internal processes.

A universalização do *aut dedere aut judicare* de forma a abarcar casos em que as vítimas são os próprios cidadãos do Estado ocorreu apenas com a consolidação dos direitos humanos e de outras normas de proteção da pessoa humana, após 1945. Com o processo de emergência do indivíduo como sujeito internacional, iniciado com os julgamentos de Nuremberg, foi possível defender que a soberania anteriormente absoluta do Estado com relação a seus nacionais também se encontra restrita por obrigações e normas internacionais, desatrelando, desse modo, a aplicação reservada do princípio *aut dedere aut judicare* às relações com outros Estados. O foco passou a ser o dano à vítima *per se*; não a violação à soberania de outro Estado.

A caracterização do princípio como obrigação positivada em tratados internacionais – como será visto adiante – é o que diferencia o *aut dedere aut judicare* do conceito de jurisdição universal. Este conceito diz respeito à possibilidade de qualquer Estado punir em suas cortes domésticas crimes *hostis humani generi* (“crimes inimigos de toda humanidade”), tais como pirataria e violações ao direito internacional humanitário (BANTEKAS; NASH, 2007). Assim como a obrigação de perseguir ou extraditar, a jurisdição universal prescinde de um vínculo ligando

³ Crimes internacionais, em sentido amplo, referem-se a ofensas cuja criminalização, persecução e/ou punição é autorizada ou mandatória sob o direito internacional positivado ou costumeiro (Orentlicher, 1991, p. 2552)

⁴ Ver, por exemplo, os casos *Neer* (U.S. v. Mex., 1927) e *Janes* (U.S. v. Mex., 1927).

o Estado persecutor e a ofensa – tal como territorialidade ou a nacionalidade da vítima ou do perpetrador. Contudo, o fato de o *aut dedere aut judicare* ser positivado em tratados internacionais como *obrigação* torna sua aplicação mandatória, e não permissiva⁵ como o é a jurisdição universal.

Percebe-se, desse modo, que a competência jurisdicional de um Estado para julgar e punir crimes de jurisdição universal não se encontra vinculada aos tradicionais princípios da territorialidade, personalidade ativa, personalidade passiva e proteção.⁶ Isto é, dada a aversão da humanidade a esses crimes, para fins de persecução, pouco importam o território onde foram cometidos e as nacionalidades dos perpetradores e das vítimas. Logo, uma corte nacional que reconhece o princípio da jurisdição universal possui a função dupla de (1) aplicar o direito nacional e (2) aplicar normas internacionais em nome da comunidade internacional (SADAT, 2005).

Estados que durante a transição para a democracia tenham adotado somente medidas não judiciais para lidar com crimes cometidos no passado, como, *inter alia*, comissões da verdade, anistias e ações de expurgo, podem ter contrariado sua obrigação perante a comunidade internacional de perseguir ou extraditar crimes ao *jus cogens*. A importância de tais mecanismos não-judiciais para o processo de reconciliação nacional não deve ser desprezada, haja vista o oferecimento de satisfação às vítimas e conhecimento do passado, os quais podem não ser atingidos somente por persecução penal ou civil. Entretanto, não é a validade dos mesmos que está sob discussão. O que se discute é o dever de inclusão de medidas judiciais persecutórias a casos em que houve graves crimes internacionais, em razão do caráter peremptório e inderrogável das normas de *jus cogens* internacional. Leis gerais de anistia, por constituírem um impedimento ao cumprimento desse dever, são o único mecanismo não judicial que se mostra *a priori* incompatível com a persecução dos acusados de graves crimes internacionais. Logo, faz-se premente verificar a legalidade das mesmas à luz das obrigações internacionais adotadas anteriormente pelo Estado em questão.

À luz do exposto este trabalho tem como objetivo avaliar se: (1) o princípio *aut dedere aut judicare*, de fato, aplicação mandatória amplamente reconhecida em casos de graves violações de direitos humanos; e (2) se o oferecimento de anistias por um Estado aos perpetradores de tais violações caracteriza uma infração às suas obrigações internacionais.

⁵ O princípio da jurisdição universal permite a persecução em Estados terceiros, todavia não cria uma obrigação para os mesmos de realizá-la. Para mais informações sobre jurisdição universal, ver: Bantekas e Nash, 2007; Roht-Arriaza, 1990.

⁶ Para mais informações sobre tais princípios, ver: Bantekas e Nash, 2007.

1 Os Fundamentos Legais da Obrigação

1.1 Tratados Internacionais

Os tratados internacionais constituem o fundamento basilar da existência do *aut dedere aut judicare* como obrigação internacional sob casos de violação de normas de *jus cogens*. Isso porque a ratificação de tratados que prevêm a obrigação de perseguir ou extraditar institucionalizam tal princípio no direito internacional e vinculam a prática futura dos Estados partes de modo a cumpri-lo. Naturalmente, os Estados partes não podem normativamente aprovar leis de anistia contra crimes internacionais.

Os tratados que versam sobre tal obrigação pertencem a diferentes esferas do direito internacional público, quais sejam o direito humanitário, o direito penal e o direito internacional dos direitos humanos. Com relação ao direito internacional humanitário, a obrigação de perseguir legalmente ou extraditar os responsáveis por graves violações⁷ às Convenções de Genebra encontra-se claramente expressa nas quatro Convenções (1949) e no Protocolo Adicional I (1977). Segundo o Art. 49 da Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (1949):

Cada Parte contratante terá a obrigação de procurar as pessoas acusadas de terem praticado ou mandado praticar qualquer destas infrações graves, devendo remetê-las aos seus próprios tribunais, qualquer que seja a sua nacionalidade. Poderá também, se o preferir, e segundo as condições previstas pela sua própria legislação, enviá-las para julgamento a uma outra Parte contratante interessada na causa, desde que esta Parte contratante possua elementos de acusação suficientes contra as referidas pessoas.

De acordo com os comentários que relatam as negociações das Convenções, essa obrigação de perseguir ou extraditar é absoluta, isto é, não está sujeita a imunidades ou a anistias (SCHARF, 1996). A prática dos Estados, contudo, não tem sido muito compatível com tal prescrição normativa; fato que demonstra grande fragilidade e deficiência na aplicação da mesma. Importante mencionar, ademais, a limitação do escopo das Convenções e do Protocolo I somente a contextos de conflitos internacionais.⁸ Logo, as Convenções de Genebra e seus protocolos não

⁷ Definição de graves violações: “As infrações graves a que o artigo anterior se refere são as que abrangem qualquer dos atos seguintes, se forem cometidos contra pessoas ou bens protegidos pela Convenção: o homicídio intencional, a tortura ou os tratamentos desumanos, compreendendo as experiências biológicas, o fato de causar intencionalmente grandes sofrimentos ou de ofender gravemente a integridade física ou a saúde, a destruição e a apropriação de bens não justificados por necessidades militares e executados em grande escala, de forma ilícita e arbitrária.” (Convenção I Convenção de Genebra para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha, 1949: Art. 50).

⁸ Conforme Art. 2

criam uma obrigação de perseguir ou punir violações cometidas em contextos domésticos, tais como aqueles de vítimas de regimes tirânicos ou ditatoriais (BASSIOUNI, 1996; SCHARF, 1996; GAVRON, 2002).

Em tais contextos, a obrigação encontra-se positivada não no direito humanitário, mas no direito internacional penal. A Convenção contra o Genocídio⁹ (1948), a Convenção contra a Tortura¹⁰ (1984) e Convenção contra o Apartheid¹¹ (1973) são os exemplos mais importantes de tratados de direito penal cuja ratificação vincula a obrigação de perseguir ou extraditar, independente de o crime ter sido cometido em tempos de paz ou guerra.

Além dos campos do direito humanitário e penal, a obrigação de perseguir ou extraditar também se encontra em tratados internacionais de direitos humanos. Entretanto, os tratados de direitos humanos não são tão explícitos ou diretos quanto à presença da obrigação. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1966), por exemplo, não fazem referência direta a um dever de punir violações. Contudo, como será visto na seção sobre a jurisprudência internacional, há a crescente interpretação de que a obrigação dos Estados partes de garantir os direitos contidos nesses tratados (*duty to ensure rights*) implica o dever de perseguir ou extraditar perpetradores de graves violações de direitos humanos (SCHARF, 1996; GAVRON, 2002). Tal visão foi apoiada pelo Comitê de Direitos Humanos com relação ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em suas *authoritative interpretations* (“interpretações autorizadas”), bem como pela jurisprudência de cortes internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Comitê de Direitos Humanos, por exemplo, adotou o comentário geral no. 20 sobre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em 1992, no qual afirmou que anistias para casos de tortura são incompatíveis com o dever dos Estados de investigar tais atos.

Com base no exposto, fica evidente que o princípio *aut dedere aut judicare* encontra-se positivado em tratados internacionais de proteção da pessoa humana. Todavia, o reconhecimento do princípio com base no direito internacional positivado limita-se apenas aos Estados partes e aos crimes posteriores à relativamente recente data de entrada em vigor dos tratados. A aplicação do princípio a outros Estados e a contextos anteriores à deve necessariamente ser precedida de uma avaliação do princípio à luz do costume internacional, o que é tão vinculante quanto os tratados. O próximo tópico discutirá se a obrigação de perseguir ou extraditar apresenta o status de costume internacional.

⁹ Conforme Art. 4.

¹⁰ Conforme Art. 7 (1) e (4).

¹¹ Conforme Art. III e IV.

1.2 Costume Internacional

O direito internacional costumeiro deriva de combinações, geralmente ambíguas, da regularidade do comportamento dos Estados e do reconhecimento, expresso ou inferido, do que é legal ou não na esfera internacional (BYERS, 1999). A norma consuetudinária pressupõe a coexistência de dois elementos: (1) presença de uma prática consistente e generalizada dos Estados; e (2) consideração, por parte dos Estados, de que sua prática está em acordo com o *opinio juris*¹² (SCHARF, 1996; BYERS, 1999).

Desse modo, para avaliar se o *aut dedere aut judicare* possui o status de costume internacional, faz-se necessário considerar os elementos constitutivos da prática estatal, incluindo atos diplomáticos, medidas públicas e atos governamentais, declarações oficiais e a legislação doméstica. Tais elementos adicionais são importantes em se tratando especialmente da prática estatal no campo de direitos humanos e direito humanitário. Com relação ao critério de existência de uma prática consistente e generalizada, Roht-Arriaza (1990, p. 495-496) sustenta que:

Although evidence of inconsistent state practice would normally militate against the existence of a customary norm, the International Court of Justice has found that inconsistency carries less weight in the field of human or humanitarian rights. Instead, the court has focused on verbal statements of governmental representatives to international organizations, the content of resolutions and declarations adopted by such organizations, and the consent of states to such instruments. These indicators yield a much clearer pattern of both state practice and *opinio juris* supporting a customary obligation to investigate and prosecute.

Caso o status de costume internacional dependesse somente da aplicação *de facto* da obrigação de perseguir ou extraditar, seria evidente que o princípio *aut dedere aut judicare* não possui esse status. A impunidade de perpetradores de graves violações não tem sido apenas comum. Ela tem sido a regra, inclusive para crimes positivados internacionalmente, que não deixam dúvidas quanto à obrigatoriedade da perseguição ou da extradição (MERON, 1995). Entretanto, a inclusão dos fatores mencionados como constituintes da prática estatal torna a verificação do costume internacional um processo muito mais complexo e interpretativo. Embora, na prática, a impunidade a perpetradores de graves crimes internacionais seja corrente, por exemplo, o discurso oficial de todos Estados é o da proteção dos direitos humanos e do reconhecimento do dever de punir ou extraditar perpetradores de graves violações. Um exemplo desse reconhecimento é a aprovação na Assembléia

¹² Definição de *opinio juris* (Byers, 1999, p. 19): “represents a diffuse consensus, a general set of shared understandings among States as to the ‘legal relevance’ of different kinds of behavior in different situations. In short, only that behavior which is considered legally relevant is regarded as capable of contributing to the process of Customary International Law”.

Geral das Nações Unidas da Resolução sobre Criminosos de Guerra (1971), a qual relaciona o dever de perseguir ou extraditar ao espírito da Carta da ONU e às normas do direito internacional.

A impunidade é geralmente abordada pelos Estados, não como uma violação da obrigação de perseguir ou punir, mas como único meio para manter a ordem e a frágil estabilidade da sociedade em transição. Apesar do reconhecimento retórico do *aut dedere aut judicare* em casos de graves violações de direitos humanos, também são frequentes os discursos enfatizando imunidades, leis de anistia e prescrições como instituições bem estabelecidas do direito internacional que limitam ou impedem a realização de perseguições, a despeito do caráter peremptório e não derogável das normas de *jus cogens*. A relutância dos Estados em ratificar convenções internacionais que reconhecem crimes contra a humanidade e crimes de guerra como imprescritíveis descortina a dificuldade em se considerar o *aut dedere aut judicare* como costume internacional. A Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Contra a Humanidade (1968) possui pouco mais de 50 ratificações. Além disso, poucos países criaram leis domésticas para a perseguição dos crimes de genocídio e crimes contra a humanidade (BASSIOUNI, 1996).

A doutrina de direito internacional encontra-se claramente dividida entre autores que defendem a aplicação restrita do princípio do *aut dedere aut judicare* com base no direito costumeiro e aqueles que advogam um escopo mais amplo de aplicação. Scharf (1996), por exemplo, defende que o direito costumeiro reconhece apenas uma jurisdição permissiva, e não uma obrigação, inclusive para a perseguição de crimes contra a humanidade. Apesar das diversas resoluções da Assembleia Geral clamando pela perseguição de tais crimes e da doutrina que defende uma interpretação menos restritiva do *aut dedere aut judicare* como costume, o autor argumenta que a prática estatal não gera a obrigação de punir ou extraditar – e, assim, não impede a concessão de anistias (SCHARF, 1996). Essa visão do princípio em questão como permissivo apenas, não impondo uma obrigação internacional, é compartilhada por Gavron (2002). Além disso, autores como Ratner e Abrams (2001) e Gavron (2002) sustentam que não é apenas uma prática consistente dos Estados que falta para a consolidação como costume: há também a ausência de *opinio juris* corroborando a obrigação. Outros autores, como Cassese (2003) e Đukic (2007) também negam o reconhecimento do *aut dedere aut judicare* como um costume internacional.

Do lado dos autores favoráveis à existência do *aut dedere aut judicare* como obrigação proveniente do costume internacional, Orentlicher (1991) considera a posituação da obrigação de perseguir como o próprio reflexo da existência – ou emergência – do princípio como costume internacional para casos de tortura, desaparecimentos e execuções extralegais. Além da emergência do costume pela posituação de normas em tratados, Roht-Arriaza (2001) acrescenta que a adesão às resoluções da ONU e outras organizações internacionais e o direito de

responsabilidade do Estado sobre danos causados a estrangeiros evidenciam o caráter costumeiro do princípio. Por fim, Bassiouni (1995, p. 23-24) apresenta os seguintes argumentos para que o *aut dedere aut judicare* seja reconhecido como internacional: (1) historicamente, o princípio não esteve limitado somente a crimes internacionais; (2) Grócio foi um dos que defendeu que o direito internacional impunha o dever de extradição mesmo na ausência de tratados de extradição; (3) o princípio é do interesse de toda a comunidade internacional (*Civitas Maxima*); (4) o princípio possui status de *jus cogens*, não sendo apenas uma norma internacional comum.

Percebe-se, portanto, uma flagrante falta de consenso da doutrina sobre o caráter de obrigação costumeira do princípio. A verificação da existência de um costume no direito internacional, como demonstrado, baseia-se na interpretação de inúmeros e diferentes fatores que compõem a chamada prática dos Estados. Os juristas que defendem a existência de uma obrigação com base no costume tendem a enfatizar a positividade do princípio em tratados e a sua importância normativa na manutenção dos valores e princípios da comunidade internacional; ao passo que a outra vertente de autores confere maior importância à falta de exemplos empíricos de casos punição ou extradição de crimes internacionais, positivados ou não. Como resultado, não há uma resposta conclusiva acerca da existência de uma obrigação de perseguir ou extraditar como parte do direito costumeiro.

2 A legalidade de mecanismos não judiciais de justiça transicional: o caso das leis de anistia

Certamente, as leis de anistias são um dos mecanismos de justiça de transição mais utilizados desde o final da Segunda Guerra Mundial. Apesar da assinatura de tratados reconhecendo os direitos humanos e criminalizando atrocidades, não foram criados muitos mecanismos que pressionassem os Estados a implementarem tais direitos e a repreenderem seus violadores. Com efeito, as tensões próprias da Guerra Fria deixaram os Estados relutantes em interferir nos negócios domésticos de outros que não se encontravam sob sua zona de influência (GAVRON, 2002). O resultado foi um grande paradoxo: Estados aprovaram um grande número de leis de anistia no plano doméstico, enquanto reconheciam, no plano internacional, instrumentos legais visando evitar as atrocidades vistas durante a guerra.

Anistias não implicam o *perdão* dos crimes cometidos, dado que são as vítimas desses crimes – e não o Estado – os únicos agentes capazes de perdoar os perpetradores. O perdão não isenta a necessidade de condenação dos criminosos; implica apenas a relativização, parcial ou total, da punição (OLSON, 2006). Dessa forma, o criminoso continua responsável pelos delitos cometidos, embora com o abrandamento da pena (SCHARF, 2006). Anistias significam, na realidade, o *esquecimento* dos abusos cometidos no passado e, logo, engendram a ausência tanto da condenação e responsabilização do criminoso quanto de

medidas punitivas ao mesmo. Por geralmente institucionalizarem a impunidade, as anistias devem ser estudadas sob o prisma do *aut dedere aut judicare*.

Obviamente, a ilegalidade das mesmas é inquestionável para crimes positivados em instrumentos legais internacionais que reconhecem a obrigação de perseguir ou extraditar. Diante disso, o objetivo dessa seção restringe-se somente à análise de possíveis “brechas legais” nesses instrumentos que possam ser usadas para fundamentar o uso de anistias em alguns casos específicos. Cabe ressaltar, por fim, que a interpretação dos instrumentos legais deve ser realizada sempre em conformidade com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), especialmente com o Art. 31, sob pena de nulidade.

2.1 Tratados internacionais supostamente permissivos às anistias irrestritas

2.1.1 Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra

Um dos artigos mais controversos na questão das anistias é o Art. 6 (5) do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra (1977), aplicável a conflitos de caráter não internacional. A respeito de tal artigo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) defende uma interpretação restrita. Segundo o Comitê, esse artigo visa dar imunidade somente àqueles que tenham participado de hostilidades como combatentes; e não a violadores de direito internacional humanitário (ĐUKIC, 2007). O CICV defende que anistias são compatíveis com o direito humanitário à condição de que perpetradores de graves violações sejam perseguidos ou extraditados, reconhecendo, portanto, o cumprimento do princípio *aut dedere aut judicare* como pré-requisito para que uma anistia seja legal sob o direito humanitário (HENCKAERTS; DOSWALD-BECK, 2005; citado em Đukic, 2007).

Todavia, essa interpretação do artigo restrita apenas a combatentes deve ser relativizada à luz do fato de que, em 1977, ainda não era clara a aplicabilidade da categoria de crimes de guerras a conflitos não-internacionais. O dever de punir ou extraditar essa categoria em casos de conflitos internos emergiu somente após as atrocidades cometidas na ex-Iugoslávia e no genocídio ruandês (Gavron, 2002). É fato que, diante do atual estado do direito humanitário e considerando o espírito das Convenções de Genebra do Protocolo II no sentido de aumentar a proteção das vítimas de conflitos, seja pouco convincente a utilização do art. 6 (5) como fundamental legal para anistias. Entretanto, observa-se que cortes domésticas, tais como a Suprema Corte de El Salvador, a Corte Constitucional da África do Sul e a Corte Suprema Chilena, fizeram uso do artigo para fundamentarem a legalidade das leis de anistia de seus países sob o direito internacional (ROHT-ARRIAZA; GIBSON, 1998).

2.1.2 *Convenção contra a Tortura*

O texto da Convenção contra a Tortura não contém de forma explícita a obrigação de perseguir ou extraditar, fato que gerou discussões sobre uma potencial permissibilidade do uso de anistias (SCHARF, 1996). Atualmente, entretanto, é largamente aceita a visão de que o texto da Convenção não sugere a permissão de anistias, uma vez que isso seria contra a própria natureza da Convenção. O texto, segundo Scharf (1996), reflete apenas os desenvolvimentos do devido processo, visando assegurar a presunção de inocência dos acusados. Nesse sentido, ele evita somente sugerir a criminalização pré-determinada do acusado antes do julgamento e, portanto, não fundamenta o uso de anistia para o crime de tortura.

2.1.3 *Estatuto de Roma*

O Estatuto de Roma (que cria o Tribunal Penal Internacional) não aborda diretamente a questão das anistias devido a desacordos entre as delegações durante as negociações. Tais desacordos podem sugerir a inexistência de um costume internacional condenando anistias que cobrem crimes de *jus cogens* (SADAT, 2005). Đukic (2007) apresenta três artigos do Estatuto que poderiam ser condizentes com a aplicação de anistias: 16; 17; e 53. O artigo 16 pode potencialmente gerar a convivência com anistias na medida em que permite que o Conselho de Segurança suspenda temporariamente uma investigação ou persecução de casos de anistia, em nome da paz e segurança internacionais (GAVRON, 2002; ĐUKIC, 2007). A manutenção de anistias também seria passível de realização, com base no artigo 17(1)(a) e (b), no caso de o promotor interpretar a existência de anistias em conjunto com comissões da verdade seja suficiente para que um caso não seja admissível (ĐUKIC, 2007). As perspectivas de tal cenário ocorrer, contudo, são baixas (CHESTERMAN, 2001) à luz da jurisprudência internacional desenvolvida em casos de anistia, como será abordado a seguir.

A discussão feita sobre o art. 53(1)(c) aparenta ser a mais realista para uma suposta permissão de anistias perante o TPI. A controvérsia encontra-se no conteúdo da expressão “interesses da justiça”, a qual gera margem para uma interpretação restrita – fechada à justiça penal – ou ampla – considerando a estabilidade do processo de transição, o sistema jurídico do Estado, entre outros fatores (ĐUKIC, 2007). Essa discussão acerca do conteúdo jurídico do art. 53(1)(c) permanece ainda inconclusiva. Como consequência, o promotor acaba por possuir larga margem de discricionariedade sobre a interpretação de tal artigo.

3 Jurisprudência sobre Anistias

3.1 Jurisprudência Doméstica

Os casos de jurisprudência doméstica acerca de legalidade de anistias dividem-se basicamente em duas vertentes. A primeira delas envolve a jurisprudência dos próprios países que criaram leis de anistia, ao passo que a segunda diz respeito à aplicação do direito nacional a leis de anistias aprovadas alhures por outros sistemas jurídicos.

El Salvador foi um dos Estados que procurou justificar sua lei de anistia no plano internacional com base no art. 6 (5) do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra. O Tribunal Constitucional do país sustentou que a concessão de anistias foi um ato político sobre o qual tribunais não possuem jurisdição e que anistias não estão sujeitas ao direito internacional. No entendimento do tribunal, não cabia ao poder judiciário desafiar leis de anistias aprovadas pelo poder legislativo, por respeito à independência dos três poderes (argumento de que o juiz não deve legislar). Entretanto, tal visão denota um poder judiciário com escopo de atuação demasiadamente restrito e subordinado aos outros poderes na medida em que desconsidera sua função de “guardião da Constituição” e de responsável pelo cumprimento de direitos nela contidos (ROHT-ARRIAZA; GIBSON, 1998). Ademais, no julgamento do caso *Guevara Portillo* sobre a legalidade da lei de anistia, a Suprema Corte do país julgou que tal lei era condizente com a Constituição do país, uma vez que fora aprovada pelo poder legislativo no uso das competências garantidas pela Constituição. Com a atribuição de “força constitucional” à lei de anistia (a qual, em realidade, é lei ordinária), a Corte argumentou ainda que as anistias prevalecem sobre os tratados internacionais ratificados pelo país, em caso de conflito. (ROHT-ARRIAZA; GIBSON, 1998).

Como Roht-Arriaza e Gibson (1998) bem afirmam, similar ao argumento salvadorenho de que normas internacionais possuem status inferior à Constituição Federal foram as posições da justiça peruana no caso *Salazar Monroe* e da justiça sul-africana no caso *AZAPO v. Presidente da África do Sul*. Os autores mencionam ainda que tribunais domésticos que julgam ilegais as leis de anistias de seus países, como os tribunais guatemaltecos e húngaros o fizeram, tendem a reconhecer o uso mais extenso do direito internacional como parte constitutiva do sistema jurídico interno durante o processo de transição.

Fica patente com a análise da jurisprudência doméstica em favor da legalidade das anistias a superestimação da hierarquia de leis domésticas sobre tratados internacionais, numa clara violação ao art. 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (ROHT-ARRIAZA; GIBSON, 1998). Embora o artigo 46 da Convenção de Viena preveja o caso de o cumprimento de um tratado não ser

mandatório por constituir violação manifesta a uma regra de direito interno, as leis de anistias dificilmente poderiam aceitar como norma “de importância fundamental”, visto que não são leis constitucionais. Essa jurisprudência se silencia a respeito das obrigações internacionais do Estado perante a comunidade internacional.

Com relação à segunda categoria de casos jurisprudenciais, diversos são os tribunais que questionaram a legalidade de leis das anistias face às responsabilizações internacionais dos Estados. Muitos desses casos basearam-se no princípio da jurisdição universal, segundo o qual crimes *hostis humani generis*, tais como, escravidão, pirataria, crimes contra a humanidade, entre outros, podem ser perseguidos por qualquer Estado (ROHT-ARRIAZA, 2001). No caso de Adolf Eichmann (um dos políticos nazistas responsável pela “solução final” contra judeus que, após o fim da Segunda Guerra Mundial, buscou refúgio em Buenos Aires), a Corte Suprema de Israel considerou que crimes relacionados ao nazismo eram condenados pelo direito das nações, e que todos os Estados tinham o direito de perseguir e punir seus perpetradores (SADAT, 2005).

Na década de 1960, diante da existência de vítimas estrangeiras, bem como da impossibilidade de buscarem o julgamento de perpetradores dentro de seus Estados devido às leis de anistia, vítimas das ditaduras militares de Argentina e Chile buscaram a punição dos perpetradores em tribunais de outros países. Sobre a relação entre as anistias domésticas e sua jurisdição sobre crimes graves sob o direito internacional, a Corte espanhola (*Audiencia Nacional*) rechaçou a legalidade das anistias para violações ao *jus cogens* e a validade das anistias domésticas de outros países perante sua jurisdição. Nas palavras de Sadat (2005, p. 40),

The court [...] rejected the defendants’ amnesty arguments, stating that not only could an amnesty be contrary to the principle of *jus cogens*, but that the amnesty in Chile or Argentina would have no relevance to a prosecution in Spain, under a law granting universal jurisdiction incorporated into Spanish municipal law. Finally, the court noted Spain’s “legitimate interest in the exercise of its jurisdiction, as more than fifty Spaniards were killed or disappeared in Chile, victims of the repression denounced.

Como resultado, em 1997, o juiz espanhol Baltasar Garzon expediu um mandado de prisão internacional a oficiais argentinos em razão da gravidade dos crimes e da falta de cooperação do governo da Argentina. No mesmo ano, houve a primeira detenção em solo espanhol de um oficial argentino responsável por tortura e desaparecimentos (ROHT-ARRIAZA; GIBSON, 1998). Com relação ao julgamento do ditador chileno Augusto Pinochet pela justiça espanhola, em 1998, a Audiencia Nacional manteve que a defesa de que o país tinha jurisdição sobre graves crimes, quais sejam genocídio e tortura, perpetrados no Chile. O governo do Chile, entre-tanto, não aceitou a jurisdição espanhola sobre o caso com base na imunidade *ratione personae* de Pinochet, assim como em sua imunidade

parlamentar como senador vitalício. A corte espanhola reiterou sua competência jurisdicional sobre o caso com base no direito doméstico e internacional¹³ e expediu um mandado de prisão internacional contra o ex-chefe de Estado a fim de que este fosse extraditado do Reino Unido, onde se encontrava, para a Espanha.

Frente à detenção de Pinochet no Reino Unido, o governo chileno considerou-a ilegal perante o direito internacional, baseando-se no fato de que o único lugar para o julgamento do ex-chefe de Estado seria o Chile e que a imunidade do mesmo fazia parte do exercício da soberania chilena, não devendo sofrer a interferência de outros Estados (SRIRAM, 2006). Como visto no tópico sobre imunidades internacionais, o julgamento na Espanha rechaçou a imunidade para casos de crimes graves. A extradição foi inicialmente autorizada, embora revista depois em razão de supostos problemas de saúde de Pinochet.

O caso Pinochet, apesar de configurar objeto de questionamento de uma imunidade e não propriamente de leis de anistia, contribuiu para que uma série de julgamentos contra acusados de atrocidades durante as ditaduras latino-americanas fossem iniciados perante cortes domésticas de outros países, especialmente europeus. Além da Espanha, países como França e Itália aceitaram sua jurisdição para o julgamento de crimes internacionais extraterritoriais. De modo semelhante, a Corte Suprema do México decidiu em 2003 pela extradição do militar argentino Ricardo Cavallo à Espanha para que esse fosse julgado por supostos crimes cometidos durante a ditadura (SIKKINK; WALLING, 2007). A decisão foi um caso clássico de jurisprudência doméstica que, em se tratando de crimes internacionais graves, os quais geram a obrigação de punir ou extraditar, recusou que leis de anistia e o oferecimento de asilo são válidos perante as jurisdições de outros Estados. A prática de Estados, como Chile, Argentina e Reino Unido também corroboram essa idéia (2002).

3.2 Jurisprudência Internacional

Cortes internacionais, tanto de direito penal quanto de direitos humanos, têm se pronunciado sobre a questão da legalidade das anistias à luz das obrigações internacionais do Estado. Essa jurisdição de distintas áreas do direito internacional faz-se necessária em decorrência dos objetos de análise também distintos de cada uma. Explica-se: cortes de direitos humanos têm como único objeto de condenação possível os *Estados*, enquanto que tribunais penais possuem *indivíduos* como objetos. O uso exclusivo de cortes de direitos humanos poderia até punir um Estado pelo não cumprimento do *aut dedere aut judicare*, mas não implicaria necessariamente a repressão individual dos perpetradores, dada a falta de medidas de execução do direito internacional que forcem os Estados a cumprirem as decisões. Por outro

¹³ Para maiores informações, ver: Sriram, 2006.

lado, o uso exclusivo de cortes penais tampouco seria satisfatório, visto que a perseguição e a punição de indivíduos por crimes internacionais seria ainda mais seletiva em razão da alta dependência do direito internacional sobre os Estados para a aplicação de suas normas (*indirect enforcement*). O uso de ambas as áreas, portanto, torna-se imperativo a fim de assegurar o cumprimento das obrigações dos Estados e dos direitos reconhecidos internacionalmente às suas populações.

Cabe ressaltar, no entanto, que a jurisprudência sobre a questão das anistias na área de direitos humanos é muito mais vasta e significativa em relação à de direito penal. Isso porque: (1) há diferentes Cortes regionais de proteção dos direitos humanos (americana, européia, africana) e apenas um Tribunal Penal Internacional sem competência expressa sobre anistias; (2) os outros tribunais penais que podem desempenhar jurisdição sobre a questão de anistias são temporários e restritos territorial e temporalmente a contextos específicos;¹⁴ (3) as cortes de direitos humanos possuem um maior grau de institucionalização e estabilidade.

No caso *Promotor v. Furundzija*, o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia declarou que a proibição da tortura era uma norma de *jus cogens* internacional e que anistias para esse crime seriam inconsistentes com o direito internacional (SADAT, 2005). O Tribunal Especial para Serra Leoa também declarou que as anistias previstas nos Acordos de Lomé não eram barreiras à perseguição dos crimes sob sua jurisdição. Entretanto, fez uma ressalva negando que a concessão anistias para crimes *jus cogens* represente em si uma violação do direito costumeiro: *[There is] no general obligation for States to refrain from amnesty laws on these [jus cogens] crimes. Consequently, if a State passes any such law, it does not breach a customary rule* (citado em Sadat, 2005, p. 52).

Ao contrário do Tribunal para Serra Leoa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao reiterar nos últimos anos que anistias a crimes *jus cogens* constituem violações ao direito internacional, assumiu posição de liderança internacional na luta contra leis de auto-anistia. Essa posição contrária da Corte Interamericana às leis irrestritas ganha grande destaque em decorrência do fato que leis de anistias são uma abordagem criada na América Latina por governos de transição. Como mostrado acima, não há prescrições na Convenção Americana reconhecendo claramente o *aut dedere aut judicare* como obrigação. A interpretação da Corte, contudo, é a de que leis de anistia são ilegais na medida em que atuam como empecilhos à “garantia e respeito”¹⁵ dos direitos contidos na Convenção Americana. Assim, com

¹⁴ Exemplos: Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia; Tribunal Penal Internacional para Ruanda; Tribunal Especial para Serra Leoa e outros tribunais mistos.

¹⁵ Art. 1.1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

vistas à proteção desses direitos, os Estados possuem a obrigação internacional de perseguir ou extraditar perpetradores de crimes graves.

Além desse argumento, cabe ressaltar que leis de auto-anistia também violam o princípio consolidado no *Common Law* britânico de que uma pessoa não pode ser juíza em seu próprio caso ou em caso no qual possui algum interesse envolvido (*Nemo debet esse iudex in propria causa*) (OLSON, 2006). Em 2001, no caso *Barrios Altos vs. Peru*, a Corte Interamericana decidiu que violadores de direitos humanos não se encontram encobertos por leis de anistia conferidas por eles mesmos, uma vez que tais leis violam a obrigação dos Estados partes da Convenção Americana de assegurarem os direitos nela expressos e, logo, carecem de efeitos jurídicos *ex tunc*. Segundo o juiz Cançado Trindade

Em meu Voto Concordante nessa Sentença, ponderei que a pretendida legalidade no plano do direito interno dessas auto-anistias, ao levarem à impunidade e à injustiça, encontra-se em flagrante incompatibilidade com a normativa de proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, acarretando violações de jure dos direitos da pessoa humana, em uma afronta inadmissível à consciência jurídica da humanidade (pars. 5-6 e 26). Ou seja, as leis de auto-anistia estão viciadas de nulidade *ex tunc*, de nulidade *ab initio*, carecendo portanto de todo e qualquer efeito jurídico.

[...] A Corte aclarou que [...] a promulgação de uma lei manifestamente contrária às obrigações assumidas por um Estado- Parte na Convenção constitui per se uma violação desta última, e o decidido pela Corte na Sentença ,quanto ao mérito (supra), tinha, pois, efeitos gerais (par. 18 e ponto resolutivo nº 2). Assim sendo, tais leis de auto-anistia não são aplicáveis, não são verdadeiramente leis (Cançado Trindade, 2008; destaque acrescentado).

Trata-se do primeiro caso de jurisprudência internacional conferindo ilegalidade a uma lei de anistia. Posição esta que foi reiterada pela mesma corte em outros casos, como em *Almonacid Arellano e outros vs. Chile* (2006) e *La Cantuta vs. Peru* (2006). A decisão sobre o caso *Barrios Altos* permitiu que a polícia detivesse membros de esquadrões de morte poucos dias após o voto, levou à revogação da lei de anistia pelo Conselho Supremo de Justiça Militar do Peru ao final de 2001 e foi também utilizada como embasamento legal pela Corte Suprema da Argentina para anulação da lei de anistia doméstica, em 2005 (CAVALLARO; BREWER, 2008). Na decisão *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, a Corte também sustentou a revo-gação da lei de anistia chilena (Decreto Ley No. 2.191), de modo a possibilitar a investigação, o julgamento e a punição de violadores de graves crimes de direitos humanos, com base nas obrigações dos Estados partes da Convenção. Dessa forma, o dever de garantir os direitos previstos no Pacto de San José implica o direito de perseguir:

El Estado incumplió sus obligaciones derivadas de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y violó los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de dicho tratado [...]

Al pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad, el Decreto Ley No. 2.191 es incompatible con la Convención Americana y, por tanto, carece de efectos jurídicos, a la luz de dicho tratado (Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, puntos resolutivos 2 e 3).

Essa interpretação da Corte Interamericana também é encontrada nas *authoritative interpretations* (interpretações autorizadas) do Comitê de Direitos Humanos responsável pelo monitoramento do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Em comunicado ao então Zaire a respeito de atos de tortura, o Comitê afirmou que o país se encontra “*under a duty to [...] conduct an inquiry into the circumstances of [the victim’s] torture, to punish those found guilty of torture and to take steps to ensure that similar violations do not occur in the future*” (Muteba v. Zaire, Comm. No. 124/1982, 1984; citado por Scharf, 1996: 49). Ademais, em 1992, o mesmo Comitê adotou um comentário geral no qual defende que anistias contra atos de tortura são incompatíveis com a obrigação dos Estados de investigá-los (SCHARF, 1996).

Dessa forma, dois órgãos de monitoramento da aplicação dos direitos humanos, a Corte Interamericana e o Comitê de Direitos Humanos, posicionam-se contra a legalidade internacional das anistias irrestritas face às obrigações dos Estados (GAVRON, 2002). De fato, não há nenhum caso recente de corte estrangeira ou internacional que tenha aceitado a validade de anistias para crimes *jus cogens* (SADAT, 2005).

4 Conclusão

O princípio *aut dedere aut judicare* constitui uma obrigação legalmente vinculante aos Estados partes dos tratados internacionais que o reconhecem, tais como a Convenções contra a Tortura e contra o Genocídio. Há, entretanto, uma clara divisão na doutrina sobre o status de costume internacional, fato que impede concluir se sua aplicação é ou não mandatória para crimes não positivados internacionalmente. Sobre a legalidade dos mecanismos de justiça de transição na esfera internacional, apenas as leis de anistia são passíveis de questionamento. Comissão da verdade, reparação e lustração não implicam a ausência de medidas punitivas judiciais, ao passo que as leis de anistia pressupõem e institucionalizam tal ausência. A legalidade ou permissibilidade do uso de anistias no direito internacional é questão controversa em face dos textos do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra e do Estatuto de Roma, sobre a qual não existe uma resposta conclusiva.

A jurisprudência doméstica sobre a legalidade do uso de anistias revela que uma lei de anistia, quando válida num contexto doméstico, o é apenas dentro da jurisdição do Estado que a criou, não possuindo efeitos jurídicos sobre outros Estados que aceitam o princípio da jurisdição universal. Para violações às normas de *jus cogens*, a jurisprudência internacional mostra-se contundente sobre ilegalidade de leis de anistias. A complementação de medidas não-judiciais com medidas judiciais de punição, em tais casos, indica que a complementaridade entre ambas não é apenas possível, mas mandatória. A jurisprudência desempenha uma função normativa de extrema importância, uma vez que revela como o direito internacional pode estruturar e constranger os processos de justiça de transição domésticos de modo a aumentar o conforto às vítimas. Trata-se do estabelecimento de padrões normativos no nível sistêmico que restringem a aplicabilidade de normas domésticas não condizentes com obrigações internacionais reconhecidas pelos Estados partes.

O dever-ser internacional é que a perseguição mandatória de crimes internacionais positivados em tratados prevalece sobre leis domésticas de anistia. No plano normativo, isso é consensual. A prática, entretanto, mostra-se mais complexa. A própria Nações Unidas adota uma posição ambígua. Em relatório ao Conselho de Segurança, o Secretário-Geral da ONU afirmou que “*amnesty cannot be granted in respect of international crimes, such as genocide, crimes against humanity or other serious violations of international humanitarian law*”. (STAHN, 2001, p. 955). A reprovação às leis de anistias irrestritas que cobrem crimes internacionais também foi expressa no Comitê de Direitos Humanos (como visto nos casos que foram apresentados) e na crítica do Conselho de Segurança à lei de anistia de El Salvador (CHESTERMAN, 2001). Contudo, é evidente o apoio dado pela ONU à concessão de anistias em diversos países, como Argentina, Camboja, Haiti e África do Sul (SCHARF, 1996).

Punições a violações do *jus cogens*, embora obrigatórias no plano normativo, enfrentam grandes problemas na prática, como alto custo, necessidade de recursos humanos nem sempre disponíveis (advogados, juízes, testemunhas), judiciário incipiente, ameaças de instabilidade. Sociedades desestruturadas em termos institucionais e humanos geralmente não possuem condições de custear e implantar tribunais penais sem a inclinação política de outros países. Em tais casos, anistias, mesmo quando não estabelecidas *de jure*, acabam oferecidas *de facto*. A base normativa internacional para que perpetradores de crimes internacionais sejam punidos ou extraditados existe, mas a possibilidade de admissão massiva de casos perante cortes internacionais é muito limitada. Desse modo, desenvolver e fortalecer no nível internacional mecanismos domésticos que permitam a Estados institucionalmente frágeis cumprir com a obrigação de perseguir ou extraditar perpetradores faz-se uma necessidade premente. Para realmente acabar com a impunidade de perpetradores de graves crimes, a obrigação vinculante de perseguir ou extraditar crimes graves deve ser acompanhada de meios e recursos que tornem sua aplicação possível, sobretudo em contextos de iminente instabilidade.

Abstract: The article discusses the legality of domestic amnesty laws in light of states' obligation to prosecute or extradite those charged with grave breaches of international law. Put differently, it provides an answer to the question 'Are amnesty laws legal under international law when *jus cogens* violations are concerned?' First, it analyzes whether the *aut dedere aut judicare* principle is recognized as a duty in international treaties, customary international law, and doctrine. After that, it discusses the legality of amnesty laws through a review of allegedly permissive legal instruments and cases of jurisprudence.

Keywords: aut dedere aut judicare (duty to prosecute or extradite); transitional justice; amnesty laws; international jurisprudence.

Referências

AKANDE, Dapo. International Law Immunities and the International Criminal Court. *The American Journal of International Law*, v. 98, n. 3, p. 407-433, 2004.

BANTEKAS, I; NASH, S. *International Criminal Law* – Third Edition. Routledge-Cavendish, United Kingdom. Capítulo 4, p. 71-112, 2007.

BASSIOUNI, M. *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht, 340 p., 1995.

BASSIOUNI, M. Searching for Peace and Achieving Justice: The Need for Accountability. *Law and Contemporary Problems*, Autumn, v. 59, n. 4, Accountability for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights. 9-28 p., 1996.

BASSIOUNI, M. *Introduction to International Criminal Law*. Hotei Publishing. p. 800, 2003.

BELLAMY, A.; Williams, P; Griffin, S. *Understanding peacekeeping*. Cambridge, UK, Polity Press. 313 p., 2004.

BORAINÉ, A. L. Transitional Justice: A Holistic Interpretation. *Journal of International Affairs*, Fall, v. 60, I. 17-27 p., 2006.

BYERS, M. (1999). *Custom, Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law*. Cambridge University Press: Cambridge, Reino Unido. 250 p.

CALL, C. T. Is Transitional Justice Really Just? *Brown Journal of World Affairs*, Summer/Fall, v. XI, I. 101-113 p., 2006.

CANÇADO TRINDADE, A. A. O fim das “leis” de auto-anistia. *Correio Brasileiro*, 18 de dezembro 2008. Disponível em: < <http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=193>>. Acesso em: 01 jun. 2010.

CASSESE, A. *International Criminal Law*. Oxford University Press, New York, p. 301–302, 2003.

CAVALLARO, J; Brewer, S. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *The American Journal of International Law*, v. 102, n. 4. p. 768-827, 2008.

CHESTERMAN, S. ‘No Justice Without Peace? International Criminal Law and the Decision to Prosecute. In: Chesterman, S. (ed), *Civillians in War*. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 145-163, 2001.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. *American Political Science Review*, v. 94, n.4, p. 779-801, 2000.

ĐUKIC, D. Transitional justice and the International Criminal Court – in “the interests of justice”?. *International Review of the Red Cross*, v. 89, n. 867. 691-718 p., 2007.

EISIKOVITS, N. (). *Sympathizing with the enemy: a theory of political reconciliation*. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the College of Management Law School, Tel Aviv. 188 p., 2005.

GAVRON, J. Amnesties in the Light of Developments in International Law and the Establishment of the International Criminal Court. *The International and Comparative Law Quarterly*, v. 51, n. 1, p. 91-117, 2002.

GOODHAND, J.; HULME, D. From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and peace-building in the new world order. *Third World Quarterly*, v. 20, n. 1, p. 13-26, 1999.

HAZAN, P. Measuring the impact of punishment and forgiveness: a framework for evaluating transitional justice. *International Review of the Red Cross*. v. 88, n. 861. 19-47 p., 2006.

HUNTINGTON, S. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. 384 p., 1993.

IDE, D. O mandado de prisão do TPI contra al-Bashir à luz da relação entre poder e moral internacionais. *Meridiano 47*, n. 105, Abril, p. 30-33, 2009.

KOLB, R. *Théorie du ius cogens international – Essai de relecture du concept*. Publications de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genebra. Presses Universitaires de France, Paris. 401 p., 2001.

KRAUSE, K.; Jütersonke, O. Peace, Security, and Development in Post-Conflict Environments. *Security Dialogue*, v. 36, n. 4, p. 447-462, 2005.

LAMBOURNE, W. Post-Conflict Peacebuilding: Meeting Human Needs for Justice and Reconciliation. *Peace, Conflict and Development*, 4, April. 1-24 p., 2004.

LANDSMAN, S. Alternative Responses to Serious Human Rights Abuses: Of Prosecution and Truth Commissions. *Law and Contemporary Problems*, v. 59, n. 4 Accountability for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights. 81-92 p., 1996.

LEEBAW, B. A. The Irreconcilable Goals of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, v. 30. 95-118 p., 2008.

MCCALPIN, J. O. *Justice under Constraints: The Nature of Transitional Justice in Deeply Divided Societies*. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for Doctor of Philosophy in the Department of Political Sciences at Brown University. Providence, Rhode Island. 239 p., 2002.

MENDELOFF, D. Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm? *International Studies Review*, vol. 6. 355-380 p, 2004.

MERON, T. International Criminalization of Internal Atrocities. *The American Journal of International Law*, v. 89, n. 3, p. 554-577, 1995.

MEZAROBBA, G. *O que é justiça de transição? Uma análise a partir do caso brasileiro*. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, SP, 2008.

MORRIS, M. International Guidelines against Impunity: Facilitating Accountability. *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, n. 4, p. 29-39, 1996.

NÍ AOLÁIN, F. Expanding the Boundaries of Transitional Justice. *Ethics and International Affairs*, v. 22, n. 2. 213-222 p., 2008.

OLSON, L. M. Provoking the Dragon on the Patio – Matters of Transitional Justice: Penal Repression vs. Amnesties. *International Review of the Red Cross*, v. 88, n. 862, 275-294 p., 2006.

ORENTLICHER, D. F. Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime. *The Yale Law Journal*, v. 100, n. 8, Symposium: International Law. 2537-2615 p., 1991.

POSNER, E. A.; VERMEULE, A. Transitional Justice as Ordinary Justice. *Harvard Law Review*, v. 117, n. 3. 762-825 p., 2004.

RATNER, S.; ABRAMS, J. S. *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*. Oxford University Press, Ed. 2. 435 p., 2001.

ROHT-ARRIAZA, N. State Responsibility to Investigate and Prosecute Grave Human Rights Violations in International Law. *California Law Review*, v. 78, n. 2, p. 448-513, 1990.

ROHT-ARRIAZA, N. (ed.) *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*. Oxford University Press, 416 p., 1995.

ROHT-ARRIAZA, N.; Gibson, L. The Developing Jurisprudence on Amnesty. *Human Rights Quarterly*, v. 20, n. 4, p. 843-885, 1998.

SADAT, L. Exile, Amnesty and International Law. Faculty Working Paper Series, Paper n. 05-04-03. p. 1-67, 2005.

SCHARF, M. The Letter of the Law: The Scope of the International Legal Obligation to Prosecute Human Rights Crimes. *Law and Contemporary Problems*, v. 59, n. 4 Accountability for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights. 41-61 p., 1996.

SIEFF, M; Wright, L. V. Reconciling Order and Justice? New Institutional Solutions in Post-Conflict States. *Journal of International Affairs*, Spring, vol. 52, n. 2. 757-779 p., 1999.

SIKKINK, K.; WALLING, C. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, v. 44, n. 4. 427-445 p., 2007.

SOOKA, A. Dealing with the Past and Transitional Justice: Building Peace Through Accountability. *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n. 862, 311-325 p., 2006.

SRIRAM, C. Exercising Universal Jurisdiction: Contemporary Disparate Practice. *The International Journal of Human Rights*, v. 6, n. 4, p. 49-76, 2006.

STAHN, C. Accomodating Individual Criminal Responsibility and National Reconciliation: The UN Truth Commission for East Timor. *The American Journal of International Law*, v. 95, n. 4, p. 952-966, 2001.

SUNDFELD, C. A. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo, Malheiros Editores. 189 p., 1992.

TEITEL, R. G. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Law*, v. 16. 69-84 p., 2003.

TSCHIRGI, N. Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges. Paper prepared for the WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, New York. p. 1-19, 2004.

WALD, P. International Criminal Courts: Some Kudos and Concerns. *Proceeding of the American Philosophical Society*, v. 150, n. 2, p. 241-260, 2006.

WALTZ, K. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, p. 263, 1954.

WIRTH, S. Immunity for Core Crimes: The ICJ's Judgment in the Congo v. Belgium. *European Journal of International Law*, vol. 13, n. 4, p. 877-893, 2002.

Documentos

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, (1984). Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_penas.php>. Acesso em: 12 jun. 2010.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969). Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

Convenção Internacional para a Supressão e Repressão do Crime de Apartheid (1973). Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201015/volume-1015-I-14861-English.pdf>>. Acesso em: 10 de jun. 2010.

Convenção para A Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948). Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/genocidio.htm>>. Acesso em: 11 maio 2010.

Convenção para a Proteção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia de Direitos Humanos) (1950). Disponível em: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2010.

Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (1949). Disponível em: <<http://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/fe20c3d903ce27e3c125641e004a92f3>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

Corte Internacional de Justiça (2000). *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 Avril 2000 (République Démocratique du Congo c. Belgique)*. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998). Disponível em: <http://www.cedin.com.br/site/pdf/legislacao/pdf_tratados6/Estatuto%20do%20Tribunal%20Penal%20Internacional.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2010.

Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados sem Caráter Internacional (Protocolo II) (1977). Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/protocolo%20II.htm>>. Acesso em: 11 de maio 2010.

Artigo submetido em 16 de fevereiro de 2011.

A POLÍTICA EXTERNA DE FHC E AS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-CHINA (1995-2002)

*Helena Hoppen Melchionna**

Resumo: Este trabalho busca analisar a evolução das relações entre Brasil e China durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), visando identificar possíveis avanços e retrocessos no período selecionado. Primeiro foi exposto o contexto que marcou o início dos anos 1990, a fim de entender a política externa de FHC. Em seguida, foi feita uma revisão geral da literatura sobre sua política externa. E, por fim, realizou-se uma análise histórica das relações bilaterais sino-brasileiras no período. Como resultado, estabeleceu-se uma periodização de dois tempos: a primeira fase, de 1995 a 1999, marcada pelos esforços da diplomacia brasileira, mas também pela desilusão acerca da parceria estratégica e das relações econômicas entre os dois países; e a segunda fase, de 2000 a 2002, em que as relações comerciais passaram por grande expansão, tornando-se o principal fator dinâmico das relações bilaterais.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, China, Relações Bilaterais, Governo FHC

1 Introdução

O presente artigo se encaixa em um contexto de grande enaltecimento das relações sino-brasileiras, motivadas tanto por uma percepção de que a China é uma grande potência – portanto não passível de ser ignorada –, como, sobretudo,

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

pela posição de primeiro parceiro comercial brasileiro que o país galgou em 2010. É sabido que as relações bilaterais evoluíram significativamente ao longo dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Todavia, o que se busca aqui é traçar os antecedentes recentes desta parceria, de forma a verificar se podem ou não serem encontrados elementos, já na política externa de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que tenham alavancado as relações bilaterais no período posterior ou se, de fato, as relações com a China são resultado de uma conjuntura mais recente que veio a ser explorada apenas por Lula.

Assim, através de uma revisão da bibliografia especializada na política externa de FHC e, especificamente, na sua posição perante a China, o presente trabalho tem por objetivo verificar como a China foi enquadrada dentro do projeto de política externa do governo FHC. Neste sentido, também se buscará entender como as relações do Brasil com a China se enquadraram no âmbito das mudanças ocorridas ao longo da Era Cardoso. Primeiramente, portanto, será exposto o contexto que marcou os primeiros anos da década de 1990, de forma a entender sob que circunstâncias foi formulada a política externa de Cardoso. Em um segundo momento, será trabalhada a visão geral da literatura a respeito da política externa de Cardoso. E, por fim, será feito o estudo a respeito das relações bilaterais sino-brasileiras no período delimitado.

2 Contexto – Primeiros Anos da Década de 1990

Amado Cervo descreve da seguinte maneira o contexto internacional existente nos primeiros anos da década de 1990:

O triunfo do capitalismo sobre o socialismo soviético em 1989 deu impulso à globalização em sua dimensão horizontal e vertical. Três fatores influíram sobre o reordenamento das relações internacionais: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar dos Estados Unidos. A globalização engendrou nova realidade econômica caracterizada pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, pela convergência de processos produtivos e, enfim, pela convergência de regulações nos Estados (CERVO, 2002, p. 05).

De acordo com Lafer: “O mundo que o Brasil administrava como uma *externalidade*, internalizou-se, encerrando assim a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, que configurou o país no século XX. Daí o reordenamento das agendas interna e externa que caracterizou a vida política e econômica do país na década de 90” (LAFER, 2000, p. 263). O contexto de globalização e unipolaridade do sistema internacional, comandada pela hegemonia norte-americana, dos anos 1990, portanto, punha por terra a lógica

que Lafer chama de “nacionalismos de fins”, isto é, o desenvolvimento do espaço nacional como vetor condutor da política externa brasileira.

Nestas circunstâncias, a política externa brasileira teve de ser reestruturada, adaptando-se aos novos cenários. Diante de tal quadro de mundanças, o autor assinala:

“O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa. O processo que resultou na cassação do mandato do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-92) em 1992 e o hiato do Governo de Itamar Franco até 1994 contribuíram para tal indefinição” (CERVO, 2002, p. 05).

Dentro do próprio Itamaraty havia fortes discodâncias a respeito dos rumos que deveria seguir a política externa. Segundo Cervo, este período foi caracterizado pela “dança de paradigmas”, isto é, a competição entre três paradigmas de ação externa: o Estado *desenvolvimentista*, o Estado *normal* e o Estado *logístico*. O primeiro dizia respeito a um Estado como empresário primordial do desenvolvimento nacional e pregava uma política externa autônoma e nacionalista; o segundo implicava uma redução do papel do Estado, a aceitação do liberalismo e uma política externa submissa ao centro hegemônico do capitalismo; e, por fim, o terceiro paradigma defendia o fortalecimento do núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior de forma a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. “A indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira desde 1990 levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico” (CERVO, 2002, p. 07).

Paralelo a este debate, segundo Pecequillo (2008), estaria se desenvolvendo também um outro debate cujo objeto consistia nas prioridades da política externa, isto é, se ela deveria focar-se em uma lógica hemisférica-bilateral, devido a supremacia dos EUA a partir de 1989, ou em uma lógica global-multilateral, buscando aproximação principalmente com os demais países emergentes. De acordo com a autora, a primeira lógica é a que teria prevalecido no início da década de 1990, tendo sido sustentada pela percepção de que o Brasil ainda era um país periférico e pela crença de que a emergência de um mundo unipolar, liderado pela hegemonia norte-americana, tornava obrigatória a aproximação com os EUA para que o país pudesse participar da “nova ordem internacional”. Esta lógica seria revista, como será discutido a seguir, após 1999-2000, pelo próprio governo de FHC.

De uma maneira ou de outra, ao longo dos anos 1990, o Itamaraty perdeu bastante de seu tradicional poder decisório sobre a política exterior do país, tanto pelas discordâncias internas quanto pela prevalência de pensamento externo ao

MRE, principalmente nas questões de finanças externas e abertura empresarial – as quais passaram a ser conduzidas pelas autoridades econômicas, através de diretrizes monetaristas e liberais (CERVO, 2002). Portanto, quando da posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, havia grande necessidade de reavaliação da política externa que imprimissem coerência às ações do país.

3 A Política Externa do Governo FHC

Ante esta instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década e tendo em vista as mudanças que se produziam no cenário internacional à época, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora Ministro das Relações Exteriores entre outubro de 1992 e maio de 1993 (CERVO, 2002). Fernando Henrique, além de possuir já certa experiência com a política externa contou com os chanceleres Luiz Felipe Lampreia (1995-2002) e Celso Lafer (2002).

A política externa implementada pelo governo de FHC, de acordo com a grande maioria dos autores utilizados como referência neste artigo, é dividida em duas partes, bastante distintas, entre um mandato e outro. De modo geral, pode-se dizer que o primeiro mandato foi de adoção do paradigma do Estado Normal (ou neoliberal), com uma política externa mais voltada para a inserção do Brasil no mercado internacional, sob a globalização, privilegiando o relacionamento com os países desenvolvidos e reduzindo substancialmente o discurso terceiro-mundista e o bilateralismo; já o segundo mandato foi marcado pelo declínio do paradigma neoliberal, com a tese da “globalização assimétrica” de FHC e a ascensão do Estado Logístico, bem como pela busca da diversificação de parcerias para além das relações hemisféricas.

O momento de inflexão central para a mudança de paradigma, segundo Cervo (2002), teria ocorrido em um contexto de balança comercial deficitária, crises financeiras da década de 1990 e dificuldades de comércio exterior agravadas por grandes perdas na OMC. O ano chave teria sido 2000, quando se deu o malogro da Rodada do Milênio da OMC, em Seattle, o qual desvaneceu de vez o idealismo kantiano imbuído no neoliberalismo que pressupunha um modelo de comércio internacional, com regras e mecanismos transparentes e democráticos e com distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres.

Pecequillo corrobora com tal argumento ao afirmar que as dificuldades de negociação com a OMC, bem como a ausência de concessões dos EUA e da UE, levou a uma série de contenciosos comerciais entre o Brasil e estes países, o que, por sua vez, demonstrou as limitações do eixo norte das parcerias estratégicas, a despeito do processo de readaptação realizado. “Diante destes limites, a ‘Década Bilateral’ começava a dar sinais de esgotamento, que revelavam certa frustração do Brasil e outros países. [...] A atualização do Plano Real em 1998/1999, as oscilações ambientais, a crise do Mercosul, fazem parte do processo que levou à mudança

da política externa a partir de 1999/2000” (PECEQUILLO, 2008, p. 141). Esta nova revisão da política externa, conforme destaca a autora, passou a ser ainda mais preconizada a partir de 2001, com a ascensão de George W. Bush à presidência dos EUA - o qual priorizou a Eurásia em detrimento da América Latina. Ao longo do governo FHC, portanto, o foco da política externa teria passado de uma lógica bilateral-hemisférica para uma concepção global-multilateral.

Vizentini (2003), por sua vez, também fazendo menção à mundaça da conduta diplomática produzida a partir de 2000, argumenta que FHC, a partir de então, teria alterado o curso de sua política externa do eixo vertical norte para a América do Sul, reintegrado à agenda os países emergentes como Rússia, China e Índia, e intensificado o discurso da “globalização assimétrica”. Silva (2008, p. 05), seguindo na mesma linha, afirma que “a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso foi marcada pelo apogeu e crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil”.

A política externa do primeiro mandato de FHC é assim descrita, em novembro de 1998, pelo então Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia:

O Brasil tem sido, nesta segunda metade da década de 1990, um país mais visível e atuante no cenário internacional e, também, em certa medida, um dos grandes beneficiários da chamada globalização, de sua face mais positiva, embora também tenhamos sofrido com os aspectos adversos do processo. [...] Os dados básicos de nossa presença internacional – democracia e estabilidade econômica – traduzem-se em maior credibilidade externa. Manter e ampliar essa credibilidade de modo algum significa renunciar a caminhos e escolhas próprios. O atual momento da história mundial exige, no entanto, que as opções nacionais se façam dentro dos parâmetros políticos, econômicos, sociais e ambientais predominantes no meio internacional e correspondam, de modo geral, aos valores e desejos dos brasileiros [...] A autonomia, entretanto, continua a ser um objetivo essencial para o Brasil, ou seja, devemos buscar sempre ampliar nossa capacidade de atuar no meio internacional com margem de escolha e manobra suficiente – não completa, evidentemente – para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do País (LAMPREIA, 1998, p. 07-08).

O chanceler acrescenta ainda que não havia mais a dualidade entre as posturas internas e externas do Brasil que haviam marcado o período do regime militar – no qual uma política interna autoritária e repressiva era contraditoriamente associada a uma política externa desenvolvimentista que buscava a democratização do sistema internacional. E, neste sentido, era mesmo pela caracterização do Brasil, à época, como uma sociedade aberta e democrática, que levava a política externa do país a identificar-se com os valores dominantes no ambiente internacional. “Não faria sentido, por conseguinte, termos uma política externa cujo eixo principal fosse

uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar, de melhorar a realidade atual das relações internacionais” (LAMPREIA, 1998, p. 09). Ele argumentava, portanto, que a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso buscava a *autonomia pela integração*, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. Exemplos de tal paradigma poderiam ser verificados no âmbito do Mercosul, no qual o país aceita abrir mão de parte de sua autonomia decisória em nome da obtenção de ganhos maiores, os quais viriam como resultado do próprio processo de integração.

Os principais analistas da política externa brasileira do período, porém, bem como alguns diplomatas renomados dentro do Itamaraty, como Samuel Pinheiro Guimarães, parecem discordar da positividade expressa por Lampreia a respeito da *autonomia pela integração*.

Cervo (2002) adota uma posição bastante crítica com relação ao paradigma implementado durante o primeiro mandato de FHC, isto é, o Estado Normal, o qual era composto por três parâmetros de conduta negativos: o Estado surserviente, o Estado destrutivo e o Estado regressivo. *Subserviente*, pois o Brasil teria se submetido às coerções dos centros hegemônicos do capitalismo. *Destrutivo*, pois o próprio Estado brasileiro teria sido responsável pela dissolução do núcleo central da economia nacional e pela transferência da renda ao exterior. E *regressivo*, pois o Estado levaria o país a regredir às funções da infância social. Neste sentido, o autor chama a atenção para o processo de privatizações levado a cabo por FHC, o qual além de transferir renda para o exterior e deixar a economia do país vulnerável a especulações financeiras internacionais – com a desnacionalização das estatais –, também levava ao retrocesso tecnológico e a perda de meios de poder do governo sobre a arena internacional. Portanto, a implementação do modelo neoliberal teria sido feita de maneira ideológica e acrítica, não tendo sido considerado de antemão os efeitos que tal modelo surtiria sobre a política externa.

Já com relação à política externa do segundo mandato de FHC, Cervo (2002, p. 09) parece ter uma visão mais positiva, salientando a implementação do paradigma do Estado logístico, o qual teria levado à emergência da diplomacia empresarial, a qual, por sua vez, “chamou as associações de empresários e de trabalhadores e as lideranças de outros segmentos da sociedade organizada para auscultar seus interesses na fixação do grau de abertura e nas opções diante da formação de blocos econômicos e das negociações entre o Mercosul e outros blocos”. Com base na credibilidade que o país alcançou com a consolidação da democracia, a estabilidade e a abertura econômica, a diplomacia presidencial foi acionada com vigor nos foros multilaterais e nas relações bilaterais, denunciando os ganhos unilaterais da interdependência entre o centro hegemônico e a periferia.

Na verdade, a diplomacia presidencial já vinha tendo notável destaque nas relações exteriores brasileiras desde o primeiro mandato de FHC, como importante

mecanismo de obtenção de credibilidade internacional para o país. Isto se infere claramente pelo seguinte pronunciamento de Lampreia de 1998:

O Presidente trouxe, ainda, a qualidade de sua liderança, reconhecida internacionalmente, que tem servido para ampliar a credibilidade política do País e respaldar a confiança em que, apesar das complexidades de nossos mecanismos e procedimentos decisórios, as diretrizes e compromissos adotados pelo governo irão concretizar-se. Além de significar um dado de confiabilidade acrescida para o Brasil, a liderança do Presidente tem efeito ainda mais importante em razão de seu envolvimento direto no que se tem chamado de “diplomacia presidencial”. Essa presença do líder máximo do país na atividade diplomática, e seu interesse pelos temas internacionais, têm sido um elemento de renovação e fortalecimento de nossa política externa (LAMPREIA, 1998, p. 16).

Assim, o que Cervo (2002) chama de “ensaio de Estado logístico”, teria permitido certa retomada de estratégias de desenvolvimento, conferindo à política externa uma série de funções assertivas: a) o reforço da capacidade empresarial do país; b) a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas; c) a abertura dos mercados do norte em contrapartida ao nacional; d) mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) uma política de defesa nacional. Neste sentido, Bueno & Cervo afirmam que: “Ao ensaiar em seu segundo mandato o paradigma logístico de política exterior, Cardoso, o neoliberal se tornou cético ao elaborar o conceito de globalização assimétrica, abriu a porta para seu sucessor (Lula), que adotou esse padrão com o fim de promover a inserção interdependente do país” (BUENO; CERVO, 2008, p. 491).

Ainda assim, Cervo (2002) é bastante crítico à política externa do governo Fernando Henrique como um todo. Ele acredita que os erros de política econômica do governo tiveram efeitos muito graves na capacidade de ação externa do país. De forma “ingênua”, o governo teria acreditado em um ordenamento multilateral justo e equitativo, e subestimado o “prestígio do presidente intelectual” – elementos que só teriam contribuído ainda mais para o enfraquecimento do poder de barganha internacional do país e aumentado sua vulnerabilidade. Assim, em um balanço final da Era Cardoso, o autor afirma:

Ao acoplar o setor externo e esses objetivos internos (manter a estabilidade econômica interna e elevar a produtividade), corrompeu a funcionalidade da política exterior. Seu governo confundiu abertura com estratégia e sacrificou a política exterior, que deixou de servir ao desenvolvimento e à superação de dependências estruturais. Em outros termos, não formulou uma estratégia de inserção internacional, para além da simples abertura. O balanço das relações internacionais do Brasil durante a era Cardoso tornou-se, destarte, medíocre, senão desastroso, considerando a realização de interesses nacionais. (CERVO, 2002, p. 29-30).

Becard (2008, p. 212), sem fazer diferenciações entre os dois mandatos, também critica a política externa do período, a qual teria dado prioridade excessiva aos objetivos econômicos do país. A autora afirma que: “consciente do limitado poder relativo brasileiro, tanto no plano estratégico quanto no econômico, o presidente FHC buscou exercer uma liderança apenas discreta”. Prova deste argumento, o qual, na verdade, foi originalmente elaborado por Almeida (2004:171), seria a manutenção do Brasil, por FHC, em uma situação de candidato não insistente a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. O autor critica a posição de FHC de “aceitar o mundo como ele é”, adotando atitude conformista: “A assunção de qualquer papel do Brasil como líder era visto, por FHC, como o resultado da gradual preeminência econômica do país e deveria em princípio ser limitado à região, em vista da limitação dos recursos efetivamente disponíveis para a ação externa do Estado (em termos financeiros, obviamente, mas também militares e diplomáticos)”.

Além disto, Almeida (2004, p. 178) também chama a atenção para o fato de que a política externa conduzida no governo FHC tinha no Itamaraty seu foco principal, sendo que até mesmo os conselheiros presidenciais eram diplomatas, e de que a diplomacia presidencial era explícita – o que parece ter uma conotação negativa para o autor. Ele acrescenta ainda que “FHC manteve uma abordagem tradicional da diplomacia e a via como tendo um papel acessório no processo de desenvolvimento”.

Por fim, Pecequillo ressalta que o governo FHC, além de uma retomada da “década bilateral” – já ensaiada por Collor –, teria sido caracterizado pela permanência, sobretudo, da busca pela credibilidade internacional – só que desta vez matizada por uma postura pragmática, a criação de uma imagem positiva e críticas moderadas à ‘globalização assimétrica’. Segundo a autora, um dos maiores marcos desta busca do governo por credibilidade foi a ratificação do Tratado de Não-Proliferação (TNP), em 1998, o qual era representado como prova da responsabilidade nacional. Numa visão também crítica, ela faz questionamentos a respeito da eficácia de tal política externa: “Estas contribuições positivas, que substituíam a barganha, garantiriam uma espécie de ‘bilhete de entrada para o Norte’ e a realização dos propósitos nacionais. Os principais objetivos? Comércio livre e justo nas negociações da OMC e da Alca e um assento permanente no CSONU. Os objetivos alcançados? Nenhum” (PECEQUILLO, 2008, p. 139).

Dentre os analistas da política externa do período, apenas Lampreia e Lafer, não sem incorrer em parcialidade – tendo em vista que ambos foram chanceleres do governo FHC –, apresentam uma visão mais favorável da política externa da Era Cardoso. Lafer (2000) argumenta que, naquele momento, os interesses específicos do país se encontravam, mais do que nunca, atrelados aos seus interesses gerais na dinâmica do funcionamento da ordem mundial. E, neste sentido, preza os investimentos feitos pela política externa no *soft-power* da credibilidade, ao tratar de maneira construtiva – pela participação e não pela distância – os temas globais

que se inseriram, em novos termos, na agenda internacional pós-Guerra Fria. Esta visão é bastante semelhante à de Lampreia, já exposta aqui.

4 A Política Externa de FHC e a China

As relações diplomáticas entre Brasil e China foram oficialmente restabelecidas apenas no governo Geisel, em 1974, com o concomitante rompimento das relações diplomáticas brasileiras com Taiwan. À época, o governo brasileiro adotava uma política externa de pragmatismo responsável e buscava aprofundar suas relações com os demais países em desenvolvimento, tais com a China, de forma a reivindicar uma ampliação de seu papel no sistema internacional. Nos anos 1970 e 1980, a ligação entre Brasil e China foi gradualmente incrementada, com a assinatura de uma série de tratados sobre temas variados, sobretudo comerciais, além da troca de visitas oficiais entre os líderes chineses e brasileiros¹.

Na primeira metade dos anos 1990 houve uma série de esforços do lado chinês buscando uma maior aproximação com o Brasil, o que levou ao estabelecimento oficial de uma *parceria estratégica* entre os dois países já em 1993, durante o governo Itamar Franco. Neste sentido, Cervo (2002) atenta para o fato de que a qualificação das relações entre China e Brasil como parceria estratégica denotava a alta prioridade que se lhes conferia. Seria o reconhecimento de que a China era capaz de aportar elementos substantivos à expansão do comércio exterior, dos investimentos diretos, da organização empresarial, da ciência e da tecnologia.

A partir da segunda metade dos anos 1990, a China ampliava consideravelmente seu papel no sistema internacional, “administrando uma estratégia que combinou a contestação do poderio militar dos EUA, a ascensão econômica e a manutenção de relacionamentos transnacionais e diplomáticos com os mais diferentes atores do sistema internacional” (BECARD, 2008, p. 211). Neste contexto, os chineses tinham forte interesse na aproximação com o Brasil em duas frentes. Por lado, buscavam no Brasil recursos energéticos, matérias-primas e mercados para seus exportadores e investidores – elementos essenciais para a manutenção do crescimento econômico. Por outro lado, lhes interessava o apoio político do Brasil na defesa de interesses comuns em fóruns multilaterais.

Já de uma perspectiva brasileira, conforme assinala Biato (2010), por ocasião da posse de FHC, a euforia e as expectativas criadas a respeito da parceria estratégica de 1993 constituíram o pano de fundo essencial das relações sino-brasileiras. Naquele momento, a base dos interesses brasileiros na China se concentrava sobre dois “pilares centrais”: (1) a reativação do Programa CBERS – o qual passaria a receber o apoio financeiro que antes faltara; e (2) a cooperação no campo energético – a qual buscava obter, para empreiteiras brasileiras, contratos de venda

¹ Figueiredo faz visita oficial à China em 1984 e Sarney visita o país em 1988.

de serviços de engenharia e construção civil na China. Este último ponto ganha particular impulso com o programa chinês de expansão de geração de energia hidrelétrica nos anos 1990.

Contudo, de acordo com Biato, “apesar da retórica de Parceria Estratégica, os interesses concretos chineses – excetuando-se o Programa CBERS –, tendiam a concentrar-se menos na cooperação em setores de alto conteúdo tecnológico, desejada pela parte brasileira, e mais no objetivo prático de assegurar, a partir do Brasil, o suprimento de matérias-primas minerais e agrícolas necessárias para a expansão de sua economia” (BIATO, 2010, p. 102). O autor argumenta que os chineses estavam mais interessados no potencial do Brasil como fornecedor de matérias-primas agrícolas (como a soja) e em aumentar fornecimentos de minério de ferro (pela Cia. Vale do Rio Doce), do que em adquirir serviços brasileiros em construção de usinas hidrelétricas ou portos em águas profundas, mesmo que acompanhadas de promessas de transferência de tecnologia.

Ainda assim, de maneira geral, segundo Vigevani: “As relações com a China tiveram expressivo incremento na Era FHC, crescendo em importância ao longo dos oitos anos, alcançando em 2002 a significativa posição de segundo *partner* comercial do Brasil” (VIGEVAANI, 2003, p. 33). Neste sentido, Silva (2008) salienta que, ao longo dos anos 1990, o Japão – até então, de longe, principal parceiro asiático do Brasil – foi sendo gradativamente substituído pela China como o principal foco de interesses do Brasil na Ásia, e dentro de uma proposta de revitalização das relações do Brasil com o continente asiático, ensaiada por FHC no início do primeiro mandato. Ademais, como destaca Cervo (2002), a China contribuiu significativamente para colocar o Brasil na era espacial, graças à cooperação tecnológica que resultou no lançamento conjunto de satélites de sensoriamento remoto e no domínio da construção de veículos lançadores.

Além disto, paralelamente às iniciativas na área de cooperação tecnológica e econômica, intensificou-se o diálogo político com a multiplicação de reuniões de consultas e exercícios regulares de planejamento bilateral. Neste sentido, segundo Biato (2010), o crescente peso da China no cenário internacional e a aspiração brasileira de vir a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, bem como o desejo comum de revigorar na agenda internacional o tema do desenvolvimento irão servir como impulsos decisivos ao diálogo político entre os dois países.

O autor chinês Mingde (2001) parece reforçar esta idéia, argumentando que à época do governo FHC os dois países compartilhavam visões semelhantes e por vezes idênticas com relação a diversas questões internacionais importantes, apoiando-se e cooperando mutuamente no âmbito da ONU e de outras organizações internacionais. Neste sentido, o Brasil expressou apoio ao ingresso da China na OMC. E, com relação à questão de Taiwan, o Brasil se mostrou

favorável à política de “uma China” e à posição chinesa de “um país, dois sistemas e reunificação pacífica”.

Assim, afirma Cervo (2002, p. 23), “as grandes possibilidades de cooperação entre os dois maiores países em desenvolvimento do mundo foram percebidas pelos dirigentes também no setor de energia, da política internacional, da indústria pesada e dos serviços de engenharia”.

Fernando Henrique Cardoso, quando ainda Ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, formulou a chamada “Estratégia Asiática”, a qual conferia grande prioridade às relações do Brasil com a Ásia, especialmente no campo econômico. Tal prioridade, sobretudo no que concerne à China, foi reiterada quando do discurso de posse de FHC, em 1º de janeiro de 1995, e pela visita feita pelo presidente ao país asiático, já em dezembro de 1995 (BECARD, 2008). A visita, na verdade, além de retribuir a visita do presidente chinês Jiang Zemin de dois anos antes, estava inserida no contexto de desenvolvimento da parceria estratégica sino-brasileira. Segundo Biato:

A visita de Fernando Henrique Cardoso não quebrou “tabus” nem abriu campos inéditos de cooperação, diferentemente do que ocorrera nas visitas presidenciais anteriores. Propiciou, no entanto, oportunidade ímpar para o governo brasileiro reiterar, no mais alto nível, seus principais interesses econômicos-comerciais na China: “a participação de empresas brasileiras nos projetos de modernização da infraestrutura chinesa”, e o aumento das “possibilidades de exportação do setor agrícola nacional e a necessidade de sofisticar a composição da pauta de comércio entre os dois países” (BIATO, 2010, p. 76).

Durante sua estada na China, foram firmados seis acordos nas áreas de: (1) rádio e televisão; (2) energia hidrelétrica; (3) intercâmbio de especialistas para a cooperação técnica; (4) fortalecimento e expansão da cooperação espacial; (5) segurança na área espacial; e (6) quarentena vegetal. Ressalta-se, contudo, que o principal resultado concreto da visita foi dar o impulso decisivo ao Programa CBERS através da assinatura de dois instrumentos: o Acordo sobre Segurança Técnica sobre o Desenvolvimento do CBERS e a Ata de Entendimento sobre o Fortalecimento e a Expansão da Cooperação Tecnológica Espacial Brasil-China. Este último foi particularmente importante, tendo expandido o Programa CBERS dos dois satélites originais previstos em 1988 para um total de quatro, e consolidando definitivamente o Programa. A partir de então o Brasil se comprometia a arcar com metade dos custos dos dois novos satélites (CBERS 3 e CBERS 4), contra apenas um terço nos casos do CBERS 1 e 2.

Desta forma, o governo FHC aprofundava a importante cooperação em ciência e tecnologia que já havia sido iniciada com a China nos anos 1980 pelo presidente José Sarney e caminhava em direção ao primeiro “pilar” da parceria

estratégica. Os frutos de tal cooperação começam a emergir efetivamente a partir de 1999, com o bem-sucedido lançamento conjunto, em outubro, do primeiro satélite artificial sino-brasileiro (CBERS-1), destinado ao monitoramento de recursos terrestres. Segundo Mingde, “o bem-sucedido lançamento do satélite é um bom exemplo da eficaz cooperação entre a China e o Brasil em áreas de alta tecnologia, tendo ainda desempenhado um papel muito positivo na promoção da cooperação Sul-Sul entre países em desenvolvimento” (MINGDE, 2001). A cooperação tecnológica sino-brasileira também compreendeu demonstrações de tecnologia mútua, com a realização da Exposição Brasileira de Tecnologia em Xangai, em 1995, e com a Exposição Chinesa de Alta Tecnologia no Brasil, de 1996.

Não obstante, segundo Biato (2010), apesar da boa vontade demonstrada pelo governo FHC, ao escolher a China como primeiro destino a ser visitado no continente asiático – em detrimento do Japão, tradicional parceiro comercial brasileiro –, a visita não se revelou capaz de impulsionar decisivamente os pleitos brasileiros na China. De forma que os anos seguintes assistiriam a uma redução das expectativas brasileiras em relação à parceria. Para o autor:

A partir de 1996, passaria o Brasil a enxergar com maior realismo suas possibilidades de penetração econômico-comercial na China, assim como a compreender que sua aliança estratégica com um país de destaque no cenário geopolítico não se revelaria fundamental para a sua própria emergência como ator político internacional (BIATO, 2010, p. 77).

Ademais, a exclusão das empreiteiras brasileiras na construção de hidrelétricas na China – setor que ficou reservado às empresas nacionais chinesas – também foi apontado pelo autor como um fator para a redução do entusiasmo brasileiro na aproximação com a China. A forte frustração daí decorrente demonstrava o fracasso do “segundo pilar” da parceria estratégica, isto é, a cooperação energética.

Assim, em 1996-1999, segundo Biato (2010) o diálogo político bilateral foi significativamente arrefecido, ainda que a política externa tenha mantido esforços de aproximação. De uma perspectiva política, Almeida (2004) argumenta que o estatuto de grande potência da China torna problemática qualquer tentativa de coordenação política, além das legítimas aspirações em relação ao desejo de aprofundar os laços econômicos, tecnológicos e de cooperação técnica. Isso porque a assimetria existente no âmbito da parceria não permitiria que ela se desenvolvesse muito além do atual estado.

Um dos principais acontecimentos neste ínterim foi o acordo firmado entre Brasil e China, em novembro de 1996, por ocasião da retomada da soberania chinesa sobre Hong Kong – a qual se concretizaria em 1º de julho de 1997 –, para a manutenção do Consulado Geral do Brasil naquela Região Administrativa Especial. A jurisdição de tal Consulado Geral seria ainda estendida à Região Administrativa

Especial de Macau, em dezembro de 1999, quando mais este território voltou a pertencer à China (BECARD, 2008).

Outro sinal de que a política externa brasileira não havia desistido da parceria com a China foi a visita oficial feita à China, em dezembro de 1998, pelo Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampréia. O resultado direto foi a assinatura de dois acordos na área de cooperação econômica e tecnológica. Já no ano seguinte, foi dado um importante passo nas relações culturais e, sobretudo, acadêmicas, com a realização do “Seminário Brasil-China”, no Rio de Janeiro. Sob a coordenação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) do Ministério de Relações Exteriores, o evento foi o maior seminário até então organizado com o intuito de avançar no processo de conhecimento e entendimento entre Brasil e China, contando com a presença de intelectuais de ambos os países (BECARD, 2008).

Já em termos econômicos, Biato (2010) salienta as dificuldades econômicas e comerciais enfrentadas no íterim 1996-1999, o qual representou fase adversa no comércio bilateral sino-brasileiro. Ele assinala que, após se manter em um patamar de U\$S 2,2 bilhões, em 1995-1997, o intercâmbio comercial diminui significativamente, em 1998-1999, chegando a U\$S 1,54 bilhão. Ele aponta como causas da redução no comércio bilateral as dificuldades conjunturais enfrentadas pelos dois países em 1997 e 1998 – isto é, o impacto da crise asiática sobre a economia chinesa e a crise financeira que atingiu o Brasil em fins de 1998.

Ainda segundo Biato (2010), além do pano de fundo comercial desfavorável, ocorreram também diversos contenciosos comerciais que contribuíram para criar tensões adicionais. A atitude brasileira que mais desagradou aos chineses foi o recurso frequente a medidas comerciais restritivas contra as exportações chinesas, compreendendo desde investigações antidumping até a imposição de salvaguardas. Tais medidas visavam amainar as crescentes pressões de uma parcela do empresariado brasileiro que temia a concorrência desleal dos bens de consumo chineses. Pelo lado brasileiro, registravam-se algumas queixas comerciais contra a China, tais como àquelas que diziam respeito à resistência chinesa em atender, ao longo de 1996, a pleitos específicos brasileiros de reduções tarifárias, no contexto de sua adesão à OMC, para cerca de 20 produtos do interesse brasileiro (soja, café, etc).

Becard também chama a atenção para a polarização do empresariado brasileiro com relação à China, pois “enquanto várias empresas brasileiras encontraram sucesso no mercado chinês – sobretudo de produtos básicos, favorecidas pelo dinamismo da demanda chinesa –, outros empresários, principalmente de setores industriais, passaram a enxergar a China como fonte de ameaças e preocupações, passando a enfrentar problemas de concorrência tanto no mercado brasileiro quanto no de terceiros países” (BECARD, 2008, p. 255). Para a autora, o comércio bilateral era dificultado basicamente por três fatores: (1) infraestrutura deficitária; (2) queda no preço de commodities; e (3) aumento da presença de produtos chineses no mercado nacional.

Já Mingde (2001, p. 75-76), ao analisar o comportamento das relações comerciais sino-brasileiras dentro do quadro do intercâmbio comercial chinês com a América Latina durante o governo de FHC, escreve:

Em 1996, o volume de comércio entre a China e a América Latina foi de US\$6,73 bilhões, dos quais 33,28% (correspondentes a US\$2,24 bilhões) corresponderam ao Brasil. Em 1999, o volume de comércio sino-latino-americano foi de US\$8,29 bilhões, dos quais 22,3% entre a China e o Brasil. No ano 2000, o volume de comércio sino-brasileiro foi de US\$2,84 bilhões, correspondendo a 22,6% do volume de comércio total entre a China e a América Latina, dos quais US\$1,22 bilhão referentes a exportações chinesas e US\$1,62 bilhão a exportações brasileiras, resultando em superávit para o Brasil.

Daí despreende-se que, apesar de ostentar um volume de comércio significativo e crescente, as relações comerciais com o Brasil perderam importância, em termos comparativos com a América Latina, a partir de 1999, com a redução da parcela de comércio do Brasil de 33,28%, em 1996, para 22,3%. As principais exportações chinesas para o Brasil incluíam maquinaria e produtos eletrônicos, vestuários e têxteis, produtos químicos, instrumentos ópticos e outros produtos industriais leves tais como brinquedos, calçados e produtos de couro. Já as principais importações vindas do Brasil incluíam tortas de feijão (*bean cakes*), soja e óleo de soja, minério de ferro e produtos industriais incluindo boilers, maquinarias, instrumentos mecânicos, produtos de aço, madeira e polpa de madeira, frango, couro, veículos e autopeças (MINGDE, 2001). Assim, grande parte das exportações brasileiras para a China consistia em produtos primários, de baixo valor agregado; enquanto que as importações que iam da China para o Brasil passaram a ser, em sua maioria, bens industriais. Esta assimetria de comércio provocaria cada vez mais a reação da indústria nacional que, em muitos setores, passou a se sentir lesada pela grande competitividade dos produtos chineses no mercado nacional. Neste sentido, Mingde afirmava, em 2001:

No momento, o comércio sino-brasileiro não está à altura, seja da pujança econômica dos dois lados, seja do relacionamento político. O volume do comércio e dos investimentos unilaterais constitui uma porção bastante reduzida do comércio e investimentos externos totais de cada uma das partes. Ainda menos numerosos são os grandes projetos de investimento recíprocos. Uma maior aceleração do comércio bilateral seria neste momento a chave para se estabelecer uma relação cooperativa entre ambos no novo século que se inicia (MINGDE, 2001:80).

Deliang (1999), por sua vez, aponta que dentre os principais fatores que dificultaram a cooperação política entre Brasil e China esteve a grande distância geográfica e a ampliação das ligações comerciais brasileiras com Taiwan – tendo o

Brasil chegou a ser o principal parceiro comercial de Taiwan na América Latina em 1996, quando o volume de comércio bilateral teria alcançado o patamar de US\$ 1,6 bilhões. Ele também destaca, concordando com Biato e Mingde, os problemas associados à esfera econômica, como o grande déficit comercial que a China estaria apresentando com relação ao Brasil e como a imposição de direitos *antidumping*, por parte do Brasil, sobre uma série de produtos produzidos na China – bicicletas, ventiladores, eletrônicos, brinquedos, etc. –, devido a grande competitividade que tais bens apresentam no mercado nacional. Além disto, o Brasil também restringiu a importação de têxteis chineses, através do estabelecimento de quotas. Assim, o autor argumenta que as lentas relações econômicas e comerciais têm deixado um impacto negativo no desenvolvimento das relações políticas sino-brasileiras (DELIANG, 1999).

Assim, ao chegar a Pequim em 1999, o novo embaixador brasileiro, Affonso Celso de Ouro Preto avaliou que as relações bilaterais “eram corretas, porém sem maior entusiasmo, sem uma consciência de prioridade, sem uma ênfase especial da parte tanto do Brasil como da China” (*apud* BIATO, 2010, p. 101-102). Assim, Biato (2010, p. 102) conclui:

Com efeito, ao final da década dos noventa, ganha terreno no Governo brasileiro uma avaliação crítica dos resultados da Parceria com a China. Por um lado, reconhece-se o relativo êxito da vertente política da Parceria, propiciada pela defesa comum de posições coincidentes nos foros internacionais. Por outro lado, acentua-se o desconforto do governo brasileiro com a falta de resultados concretos na área econômico-comercial.

O autor atesta que, ao final dos anos 1990, a cooperação na área espacial era praticamente o único programa de cooperação que logrou corresponder às esperanças originais da Parceria Estratégica.

Ainda segundo Biato (2010, p. 105): “o início dos anos 2000 marca um ‘divisor de águas’ na evolução da Parceria Estratégica, na qual uma correção de rumos e de perspectivas permite lançar as bases para um florescente comércio bilateral, erigido sobre a fundação de uma crescente complementaridade entre as economias brasileira e chinesa”. Este aumento da complementaridade esteve intrinsicamente ligado ao rápido progresso da indústria de transformação chinesa – que passou a demandar muito mais matéria-prima do que era possível produzir internamente – e a melhoria dos padrões alimentares chineses, após quinze anos de reformas econômicas, contribuindo também para o aumento da demanda por grãos e outros alimentos mais sofisticados, tal como a carne.

Já do lado brasileiro, avanços tecnológicos em matéria de produtividade e logística permitiram o barateamento dos transportes, tornando o minério de ferro e a soja competitivos na China. Portanto, o Brasil continuou fornecendo matérias-primas à China em troca de manufaturados de baixo custo.

O volume deste comércio, porém, teve um aumento considerável. As exportações brasileiras para a China cresceram 61% em 2000, 75% em 2001, 32% em 2002 e 80% em 2003, ultrapassando largamente as cifras das importações brasileiras da China no período e garantindo uma balança comercial superavitária para o Brasil, além de ter despertado o interesse do empresariado brasileiro com relação ao país asiático. Assim, Becard (2008) caracteriza o período 2000-2005 como o “grande salto” nas relações comerciais bilaterais sino-brasileiras, o que se justificaria, segundo a autora, pela lógica adotada pela política externa brasileira, a partir do segundo mandato de FHC, de buscar a diversificação dos parceiros comerciais brasileiros para além do tradicional eixo UE-NAFTA-América Latina-Japão.

Nesta nova conjuntura, como aponta Biato (2010), o foco da Parceria Estratégica sino-brasileira, que até então tinha sido a cooperação nas áreas espacial e energética, desloca-se para o eixo comercial – o qual passa a ser o elemento mais dinâmico do relacionamento bilateral nos anos 2000. Da mesma forma, o governo passa a ter um papel menos ativo na aproximação, a qual passa a ser liderada pelo próprio setor agroindustrial brasileiro, especialmente pelos exportadores de soja. Isso explica, em parte, porque, neste período, não ocorrem visitas oficiais relevantes do Brasil para a China.

De fato, após a visita de Lampreia a China, em 1998, as iniciativas de cooperação bilateral passaram a ser tomadas, cada vez mais, pelo lado chinês. Neste sentido, Becard (2008) salienta a missão ao Brasil, em setembro de 2000, liderada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da RPC, Tang Jiaxuan. Ao encontrar-se com FHC, além de expressar o agradecimento da China pelo apoio do governo brasileiro no tratamento das questões ligadas aos direitos humanos, a autoridade chinesa reiterou os avanços bilaterais na cooperação científica e tecnológica, especialmente no que diz respeito ao sucesso da parceria no âmbito do projeto espacial (CBERS). Outra missão chinesa veio ao Brasil em abril de 2001, desta vez liderada pelo próprio presidente chinês Jiang Zemin, o qual fazia sua segunda visita ao país após a realizada em 1993, ainda no governo Itamar Franco. Na ocasião, Jiang ressaltou o grande progresso alcançado pelas relações sino-brasileiras desde o reatamento das relações bilaterais, em 1974 (BECARD, 2008).

5 Considerações Finais

Da análise feita acima, é possível inferir que as relações do Brasil com a China passaram por dois momentos distintos ao longo do governo FHC. O primeiro momento, que vai de 1995 a 1999 foi marcado por uma série de esforços por parte da diplomacia brasileira – com visitas oficiais e propostas de acordos bilaterais –, mas ao mesmo tempo por certa desilusão com relação à parceria estratégica firmada em 1993 e pelo esfriamento das relações econômicas entre os dois países. Neste período, o único projeto de cooperação que parecia ter dado certo era o da área

espacial, com o lançamento do CBERS-1 em 1999. Já em um segundo momento, que vai de 2000 a 2002, as relações comerciais entre os dois países teria passado por uma grande expansão, se tornando o principal fator dinâmico das relações bilaterais, ao passo que a política externa brasileira se mostrou muito menos ativa no contato com o país asiático. Ou seja, o relacionamento entre os dois países passou a ser muito mais conduzido pelas dinâmicas do desenvolvimento e das demandas comerciais do que pela cooperação bilateral proposta pelas respectivas agendas de política externa.

Cabe assinalar, a partir da revisão bibliográfica realizada, que a literatura ainda é muito superficial e empírica com relação ao tema, faltando profundidade de análise e teorização. Ademais, parece haver grande parcialidade nas visões expressas pelos autores, os quais se posicionam a respeito do governo FHC, em grande parte, com base em suas próprias convicções políticas e ideológicas. Isso é justificável tendo em vista o pouco tempo transcorrido desde os eventos, já que nem sequer passou-se uma década do fim do governo Cardoso. Assim, esta pesquisa certamente poderá ser aprofundada no futuro, quando houver certo amadurecimento das análises sobre o tema a partir de um tempo mais longo.

Além disto, com relação à literatura específica que trata das relações sino-brasileiras no governo FHC, cabe ressaltar que ela é ainda bastante limitada. Os únicos autores de certa relevância na academia brasileira que escrevem especificamente sobre este tema são Danielly Becard e Junior Oswaldo Biato, sendo que a primeira autora é de tendência fortemente descritiva, também sem muita profundidade de análise. Por isso, tal bibliografia foi complementada com a visão de alguns autores chineses, como Mingde e Deliang, ambos os quais estiveram presentes no seminário *O Brasil e a Ásia no Século XXI*, coordenado pelo IPRI em 2003. Tais dificuldades bibliográficas dificultam a obtenção de uma conclusão definitiva a respeito do papel que a China desempenhou na política externa do governo FHC.

Na verdade, o trabalho identificou também certo vácuo, tanto no discurso do MRE como nos trabalhos acadêmicos, com relação à conduta da diplomacia brasileira para a Ásia, e especificamente para a China, no governo FHC. Neste sentido, vale lembrar que tanto Lampreia (1998) quanto Lafer (2000), ao escrever a respeito da política externa brasileira, sequer mencionam a China. Isto pode significar tanto a pouca importância da região para a diplomacia brasileira – a qual teria priorizado as relações dentro do eixo hemisférico – como a falta de uma política externa específica para a região. Já no meio acadêmico nota-se certa contradição, pois ao mesmo tempo em que analistas como Amado Cervo e Vigevani enfatizam a importância que a China passou a ter para o Brasil na década de 1990, pouco desenvolvem a respeito de tal parceria.

Abstract: This paper seeks to analyze the evolution of relations between Brazil and China during the two terms of President Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 and 1999-2002), aiming at identifying possible advances and setbacks in the selected period. Firstly, there is a presentation of the framework that marks the beginning of the 1990s, in order to comprehend FHC's foreign policy. Then, a general literature review over its foreign policy was made. And, at last, there is a historical analysis of Sino-Brazilian relations during this period. As a result, a two-phases timeline was established: the first, from 1995 to 1999, marked by the Brazilian diplomacy efforts, but also by the disappointment over the strategic partnership and over the economic ties between the two countries; and the second, from 2000 to 2002, in which the commercial relations have been greatly expanded, becoming the main dynamic factor in the bilateral relations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, China, Bilateral Relations, FHC government.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

BECARD, Danielly Silva Ramos. *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*. Brasília: Funag, 2008.

BIATO, Junior Oswaldo. *A parceria estratégica Sino-Brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília: FUNAG, 2010.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed. Brasília: Editora da UnB, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 45, n. 1, p. 5-35 [2002].

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 2000.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, 2000.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Rev. Bras. Polít. Int.*, nº 42 (2): 5-17, 1998.

MINGDE, Li. As relações sino-brasileiras: passado, presente e futuro. In: FUJITA, Edmundo S. *O Brasil e a Ásia no Século XXI: Ao Encontro de Novos Horizontes*. Brasília: IPRI, 2003.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 47, 2004, p. 7-30.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

SILVA, André Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba : Juruá, 2009.

TANG, Charles. Brasil e China: uma parceria estratégica e comercial. In: FUJITA, Edmundo S. *O Brasil e a Ásia no Século XXI: Ao Encontro de Novos Horizontes*. Brasília : IPRI, 2003.

VIGEVANI, Tullo. A política externa brasileira na Era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, 2003.

VIZENTINI, Paulo. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

Artigo submetido em 14 de julho de 2011.

A Campanha Brasileira por um Assento Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas

*Camila Feix Vidal**

Resumo: O presente artigo analisa a campanha do governo brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), enfatizando os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Versando sobre o contexto histórico do órgão e as possíveis reformas atualmente propostas para a organização, o objetivo do trabalho é apresentar os argumentos brasileiros e as estratégias usadas para o seu pleito na ONU. Verificando a necessidade de uma reforma na organização para maior legitimidade, conclui-se que o Brasil, dado seu crescente peso econômico e político nas relações internacionais, se credencia para a um assento fixo no CSNU.

Palavras-Chave: Brasil, Nações Unidas, Conselho de Segurança, Reforma da ONU, G-4.

* Graduanda em Relações internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: milafeix@yahoo.com.br

A reforma da governança global ainda não alcançou o campo da paz e da segurança internacionais. Nas esferas econômica e ambiental, as nações mais ricas já compreenderam que não podem prescindir da cooperação dos países pobres e dos emergentes. Mas quando se trata de assuntos da guerra e da paz, as potências tradicionais relutam em compartilhar o poder. O Conselho de Segurança deve ser reformado de modo a incluir maior participação de países em desenvolvimento, inclusive entre seus membros permanentes [...] O Brasil tem procurado corresponder ao que se espera de um membro do Conselho de Segurança, mesmo não permanente, que é contribuir para a paz¹ (AMORIM, 2010).

1 Introdução

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é um dos seis órgãos estabelecidos pela ONU, sendo os outros: a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Foi formado em 1945 com responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança globais, evitando assim a repetição de mais uma Guerra Mundial. Reconhecido como o órgão mais poderoso da organização em função da sua capacidade decisória, tem poder operacional para autorizar o uso da força e impor medidas coercitivas contra aqueles que ameaçam a estabilidade e paz internacionais. Pode inferir-se, portanto, que o Conselho de Segurança é de fato um dos principais, se não o principal, órgão da ONU.

Ao longo de mais de 60 anos de história, a composição da ONU mudou radicalmente, enquanto que a do Conselho permaneceu praticamente a mesma da época de sua formação. Em 1945, o CSNU consistia de 11 membros, sendo cinco permanentes e seis não permanentes, representando os 51 países que então faziam parte da organização. Estados Unidos, Reino Unido, França, China e URSS/Rússia, vencedores da Segunda Guerra Mundial, ocuparam os assentos permanentes (P-5) do Conselho de Segurança, detendo mandatos permanentes, além do poder de veto nas resoluções². Os assentos não permanentes seguem uma ideia de repartição geográfica, eleitos a cada dois anos pela Assembleia Geral. Desde então o número de Estados que fazem parte das Nações Unidas quase quadruplicou, atualmente contando com 192 membros. A única reforma feita no CSNU, no entanto, foi em 1963, quando o número de assentos não permanentes passou a ser ocupados por 10 Estados³ (ROSAS, 2005). Pode-se observar, portanto, que a composição

¹ Discurso do Ministro Celso Amorim, na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas de número 65, em 23 de setembro de 2010. Disponível em <http://www.youtube.com/mrebrasil#p/u/128/KdONXMHJE4I>

² Cada membro do Conselho possui um voto. Diferentemente das questões de procedimento, as decisões em assuntos substantivos, ou “importantes”, requerem o voto afirmativo de todos os P-5 (artigo 27 da Carta da ONU), demonstrando a importância desses membros como fatores decisórios em uma resolução.

³ Emenda ao artigo 23 da Carta das Nações Unidas, adotada pela Assembleia Geral em 1963, entrando em vigor em 1965. Amplia o número de membros totais do CSNU de 11 para 15 (ROSAS, 2005).

do principal órgão das Nações Unidas representa ainda hoje o mesmo cenário internacional de quando foi fundado, em 1945, reproduzindo os vitoriosos da Segunda Guerra Mundial.

Profundas mudanças têm ocorrido no cenário internacional. O fim da Guerra Fria, novos temas e agendas (terrorismo, meio ambiente, desenvolvimento, narcotráfico, entre outros), emergência na economia e política internacional de países antes reconhecidos como periféricos, além de, como já mencionado anteriormente, o aumento do número de Estados membros da organização, demonstram que o cenário atual pouco lembra o contexto de 1945. Na visão de alguns Estados, inclusive do Brasil, essas mudanças deveriam ser reproduzidas na ONU, em especial no Conselho de Segurança.

Atualmente, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a possível expansão do seu número de assentos permanentes é um dos temas mais debatidos no cenário internacional, sendo o Brasil um dos seus principais articuladores. O país na atualidade faz parte do órgão como membro não permanente, mas já declarou abertamente a sua intenção de ocupar um assento fixo em uma possível reforma. Por meio de uma articulação com Japão, Alemanha e Índia (Grupo dos 4, ou G4), o Brasil defende a democratização do CSNU, legitimando sua “candidatura” ao assumir maiores responsabilidades no plano internacional.

O objetivo do presente trabalho é, portanto, analisar a atuação do governo brasileiro no pleito de um assento permanente no CSNU, enfatizando o período pós 1994, quando o país oficialmente lançou sua candidatura. Para isso, serão analisados ao longo desse trabalho os motivos pelos quais a comunidade internacional sugere uma reforma institucional, as estratégias usadas pelo Brasil na sua autopromoção, a posição dos membros permanentes e os obstáculos que dificultam a reforma. Vale lembrar que não só o CSNU, mas outros órgãos da ONU (a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, dentre outros), fazem parte de uma proposta de reforma; essa análise mais abrangente, no entanto, foge do escopo desse trabalho.

2 A Reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas

2.1 Casos de repercussão internacional que fomentaram a discussão sobre a reforma

Apesar do debate sobre uma reforma no Conselho de Segurança ter existido praticamente desde a sua criação, esse assunto tem ganhado destaque atualmente tanto na mídia, como na agenda das principais chancelarias do mundo. Além da comemoração dos significativos 50 e 60 anos que a organização completou, propiciando uma revisão geral, alguns casos de repercussão internacional recentes resultaram em uma crise de confiança na ONU ocasionando e incitando esse maior

debate. Dentre esses casos podemos destacar os desastres da Somália e Ruanda e, mais recentemente, a invasão do Iraque.

Hoje se sabe que milhares de vidas na Ruanda e na Somália poderiam ter sido poupadas caso o Conselho de Segurança tivesse demonstrado uma atitude mais proativa durante a década de 1990. A presença da ONU mais cedo na Somália e a ampliação da missão de paz na Ruanda teriam, provavelmente, mudado a história desses dois países. Em ambos os casos, o CSNU levou tempo demais até que se alcançasse o consenso necessário para a aprovação de resoluções específicas, provocando o agravamento da situação e vitimizando milhares nesses países.

Mais recentemente, a ação unilateral dos Estados Unidos em invadir o Iraque, apesar de uma resolução desse tipo não ter sido aprovada no CSNU, contribuiu para um sentimento geral de descrédito com relação à ONU. A resolução sobre o Iraque, proposta pelos Estados Unidos, Reino Unido e Espanha não prosperou junto aos outros membros permanentes e não permanentes do Conselho. Em desafio à organização, no entanto, a administração Bush decidiu invadir o Iraque, considerando que a “diplomacia havia falhado”. De acordo com Gilda Neves, esse episódio “constituiu um divisor de águas para as Nações Unidas, determinante para a nova onda de reformas institucionais que seriam propostas pelo Secretário-Geral” (NEVES, 2010, p. 99).

De fato, o crescente unilateralismo americano, aliado com a paralisia operacional que se verificou nos casos africanos acima citados, vai contra o ideal multilateral e representativo pregado pelas Nações Unidas, contribuindo para a crise de legitimidade em que passa a organização e, consequentemente, para o debate sobre uma maior representatividade e democracia no Conselho. Questões essas que foram defendidas pelos últimos Secretários Gerais.

2.2 A posição das Nações Unidas

Segundo Neves, no seu aniversário de 50 anos, a ONU pouco tinha para comemorar. Em função do boicote financeiro americano, a organização estava à beira da falência. Foi nesse contexto que Boutros-Ghali, então Secretário Geral, publicou os seguintes relatórios: *Agenda for Development*, *Agenda for Democratization* e o mais conhecido: *Agenda for Peace*. Esse conjunto de documentos estabeleceria, assim, a visão do Secretário para reformas na ONU. Na década seguinte, sob o comando de Kofi Annan, procurou-se promover reformas mais profundas. Ainda Segundo Neves, o Secretário Geral adquiriu maior margem de manobra para cobrar esse debate em função da dissonância criada entre os membros permanentes no Conselho de Segurança perante a questão do Iraque (*Ibidem*, p. 90-98).

Em dezembro de 2004 a Assembleia Geral publicou o documento *A more secure world: our shared responsibility*, que acabou por constituir a “mais ambiciosa e abrangente proposta de revisão institucional da história das Nações Unidas”

(*Ibidem*, p. 103). Uma das recomendações desse documento defendida por Annan era justamente a reforma do Conselho de Segurança. O documento posterior, datado de maio de 2005 e intitulado *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, também sugere a reforma do principal órgão da ONU. Segundo esses documentos, duas propostas de ampliação do Conselho foram pautadas: O primeiro modelo criaria seis novos assentos permanentes, sem direito a veto e três novos assentos não permanentes divididos geograficamente. O Segundo modelo não amplia o número de assentos permanentes, mas cria uma nova categoria de oito assentos para um período de quatro anos, renováveis, e de um novo assento não-permanente, divididos também pelas zonas geográficas (ROSAS, 2005). Infelizmente, o projeto de reforma, como expresso no documento proposto por Kofi Annan, não alcançou os resultados esperados pelo Secretário. Sua relevância, no entanto, não pode ser negligenciada. O mérito desse documento se dá por reunir em uma só agenda as diversas prioridades do novo século, estabelecendo um novo direcionamento para a organização.

A mencionada crise de legitimidade em que a ONU vem passando, em especial por conta das ações (ou a falta delas) por parte do Conselho de Segurança, se deve a diversos fatores, entre eles os casos acima citados, onde a clara inoperância do Conselho custou a vida de milhares e a invasão unilateral ao Iraque que, indo contra a resolução final dos outros membros, resultou em um sentimento geral de descrédito pela Organização. Outros fatores, no entanto, como a falta de representatividade condizente com a atualidade, também devem ser levados em conta.

2.3 A busca por uma maior representatividade

O Conselho ao ser fundado refletia a realidade política, econômica, social e militar daquela época. Passados mais de 60 anos, a realidade é, obviamente, outra. Conforme Celso Amorim, “a mencionada crise de legitimidade que, há tempos, vem afetando a principal finalidade da ONU – manter a paz e a segurança internacionais – é agravada pela obsolescência e inadequação do tempo atual” (AMORIM *apud* PEREIRA, 2007, p. 44). As preocupações com segurança e os próprios desafios à paz mundial são outros, diferentes da década de 1940. Sem dúvida houve uma profunda mudança no contexto global passadas seis décadas de funcionamento da organização. O principal órgão decisório desta, no entanto, segue praticamente o mesmo de sua criação, refletindo aquela realidade, hoje obsoleta.

Quando foi constituído, o Conselho era composto por 11 assentos (cinco permanentes e seis não-permanentes), correspondendo a 21,56% dos 51 Estados membros então presentes na ONU. Atualmente esse número foi ampliado para 192 Estados membros, sendo 15 (cinco permanentes e 10 não permanentes) o número de assentos no Conselho. Essa nova realidade demonstra a baixa representatividade

desse órgão dentro da organização, representando pouco mais de 7% dos membros das Nações Unidas (PEREIRA, 2007).

A situação se complica se levarmos em conta a pouca representatividade econômica e política dos tempos atuais no Conselho. Como já foi dito, a composição desse no que diz respeito aos P-5 refletia a realidade dos primeiros dias do pós-guerra. Estados Unidos, China, URSS/Rússia, França e Reino Unido foram os vencedores da Segunda Guerra e representavam, naquele momento, as maiores potências mundiais. Novos Estados, no entanto, vêm se destacando na economia e política global, merecedores de um maior poder de resolução no que diz respeito a essa organização. Países como o Japão, importante centro econômico e tecnológico, Índia e Brasil, potências regionais incontestáveis, são hoje referências globais e, portanto, reclamam maior representação na ONU.

Além disso, o fator geográfico torna-se outro agravante. A Europa é super-representada no Conselho, enquanto os outros continentes são sub-representados. Com exceção da China, todos os outros membros estão localizados no hemisfério norte do globo, evidenciando, ainda hoje, as assimetrias decorrentes do conflito Norte x Sul. Em uma organização que depende da representação multilateral para sua legitimidade, é inconcebível que o Conselho, sendo o principal órgão decisório da organização, não tenha como representantes permanentes países de todos os continentes.

Várias propostas de ampliação do Conselho estão sendo discutidas. Em 1997, o embaixador da Malásia e então presidente da Assembleia Geral apresentou uma proposta de reforma do Conselho que ficou conhecida como “Razali”. Essa proposta criava mais cinco assentos permanentes com a fórmula 2+3. A entrada se daria por dois países desenvolvidos (provavelmente Alemanha e Japão) e um país de cada região em desenvolvimento (VALLE, 2005, p. 102). Apesar da proposta não obter resultado favorável e definitivo, abriu as portas para as discussões sobre uma maior representatividade por conta de fatores geográficos e econômicos.

Depois do projeto desenvolvido pela Malásia, vários outros países e grupos, como é o caso do Grupo dos 4 (G4) e do Grupo Unidos pelo Consenso (a serem melhor desenvolvidos no próximo capítulo desse trabalho), também formularam suas próprias propostas e agendas para essa ampliação. Até o presente momento, no entanto, nenhuma fórmula para reforma do Conselho de Segurança da ONU foi amplamente aceita.

Apesar de as diferentes propostas para a reforma das Nações Unidas, apresentadas pelos Secretários Gerais, abrangerem outros órgãos, como a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social, a reforma do Conselho de Segurança se mostra a mais urgente e importante. Recentes eventos demonstraram que o Conselho, assim como está representado, não consegue superar os diversos temas globais e desafios à paz mundial, como foi o caso da Somália, Ruanda e Iraque. É amplamente defendida, pois, a reforma nesse órgão com o objetivo de um maior

número de assentos que representem a atual ordem mundial e possam, assim, melhor lidar com a agenda e com os desafios internacionais em constante transformação. O Brasil, dado o seu crescente peso econômico e político no contexto internacional, tem sido um dos grandes articuladores dessa reforma.

3 A perspectiva brasileira

3.1 A candidatura brasileira

A diplomacia brasileira já buscava uma vaga permanente no Conselho Executivo da Liga das Nações, predecessor das Nações Unidas. Em 1922, em face da saída dos Estados Unidos, um dos membros permanentes do Conselho, o Brasil inicia a promoção de sua candidatura a essa vaga. Essa pretensão foi encerrada quando a Alemanha ocupou a vaga de membro permanente e o governo brasileiro decidiu, então, se retirar por completo da organização em 1926.

Já nos debates de configuração da ONU em 1944, e do seu Conselho de Segurança, o Brasil mais uma vez tentou uma vaga permanente. Os Estados Unidos foram favoráveis a inclusão brasileira tendo como justificativa o território continental, população e potencial de desenvolvimento. As delegações soviéticas e britânicas, no entanto, não aceitaram a proposta e enterraram mais uma vez a possibilidade de um assento permanente ao país⁴. Apesar do Brasil já ter proposto a ampliação do Conselho de Segurança em décadas anteriores, como em 1989 durante Assembleia Geral de número 44, foi na década de 1990 e, posteriormente, no governo de Lula principalmente, que o país colocou a reforma como pauta constante de sua política externa (ARRAES, 2005).

Durante o Governo Itamar Franco, a prioridade em relação à ONU seria a ampliação do Conselho, em que países como Alemanha, Japão entre outros, pudessem figurar ao lado do Brasil novos assentos, ainda que sem direito ao veto inicialmente. Em 1994, na abertura da Assembleia Geral 49, Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco, trata sobre a reforma na ONU, expondo as pretensões do país a uma vaga permanente no Conselho:

Como outros países-membros, desejamos que a reforma do Conselho de Segurança resulte no aumento de sua eficácia. Entendemos que tal eficácia somente será assegurada por uma composição verdadeiramente representativa do conjunto das nações. [...] Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes (AMORIM, 1994 *in* CORREA, 2007, p. 587).

⁴ Durante a primeira Assembleia Geral em 1946, o Brasil foi o país mais votado para ocupar uma das seis vagas rotativas (ARRAES, 2005).

O governo brasileiro manteve a tônica no ano seguinte durante a Assembleia Geral que comemorava os 50 anos da instituição. O Ministro Luiz Felipe Lampréia, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, destacou a estabilidade econômica do país, a abertura comercial e a consolidação da democracia ao fazer o discurso de abertura. Ao avaliar os anos da organização, mencionou as mudanças internacionais que haviam ocorrido ao longo dessas cinco décadas e a necessidade de uma reformulação na instituição para adaptá-la aos novos tempos (SILVA, 2009). Com relação ao pleito brasileiro por uma vaga permanente no Conselho, foi enfático:

Nada é mais emblemático da necessidade de adaptar as Nações Unidas às realidades do mundo pós Guerra Fria do que a reforma do Conselho de Segurança. Catalisador de outras reformas necessárias dentro do sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho de Segurança é um imperativo que não mais deve ser postergado. [...] O Brasil está pronto para assumir todas as suas responsabilidades nesse empreendimento. (LAMPREIA, 1995, *in* CORREA, 2007, p. 602).

O Brasil pediria ao Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, mais cinco vagas fixas no Conselho, sendo uma destinada ao país. Segundo Fernando Henrique Cardoso: “Nesse processo, não se cabalam votos. Ou o país se credencia para o posto ou não. Nós achamos que o Brasil se credencia” A tônica seria mantida ao longo do ano, havendo referência constante nos discursos brasileiros entre legitimidade e representatividade (ARRAES *in* ALTEMANI, 2006).

A partir de 1996, a diplomacia brasileira, sob o governo de FHC passou a manter a sua candidatura a um assento permanente, mas de um modo “nao-insistente”. Segundo Paulo Roberto de Almeida, o governo Cardoso “foi caracterizado por um multilateralismo moderado e atribuiu grande ênfase ao direito internacional, mas também evidenciou uma aceitação tácita do princípio dos “mais iguais”, isto é, a existência de grandes potências e seu papel no sistema internacional” (ALMEIDA, 2004, p. 166). Além do mais, o governo brasileiro naquele momento queria preservar o bom entendimento com a Argentina, que não apoiava a candidatura brasileira a uma vaga fixa como sendo o país representante da América Latina. FHC, conforme citado por Arraes, passa então a ter uma postura mais cautelosa no que diz respeito à reforma do Conselho: “É claro que países fortes como o Brasil e a Índia querem ter uma participação mais ativa. Isso não quer dizer que essa participação tenha que ocorrer no CS” (ARRAES *in* ALTEMANI, 2006)

Em 1997, o presidente Bill Clinton, em viagem ao Brasil menciona uma vaga para a América Latina. Concomitantemente, o ministro das Relações Exteriores da Rússia afirma que apoia um assento para a região. Brasil e Argentina, ambos interessados na vaga, não chegam a um acordo. A Argentina demonstra seu interesse em uma vaga rotativa, ou seja, um assento que dividiria com o Brasil, proposta recusada pelo governo brasileiro. A divergência platina-brasileira se mostra

evidente durante o Grupo do Rio, em 1997, quando não se chega a um acordo sobre o melhor candidato a possível vaga permanente no CSNU (ARRAES 2005).

A partir de 1998, em face dos problemas econômicos internos (enfraquecimento da moeda brasileira, entre outros), a candidatura brasileira é realmente postergada. Diante das dificuldades nacionais, o ministro Lampréia, em viagem aos Estados Unidos em 2000, não voltou a pleitear o posto. Segundo ele, o projeto “Brasil potência mundial”, alusão a candidatura brasileira ao posto no CSNU, está descartado:

[...] para tê-lo é preciso ter dimensão militar. Potência mundial significa capacidade de atuação militar em conflitos fora da fronteira. O Brasil, com os desafios sociais que tem, graves carências no povo, não pode gastar os recursos para criar uma potência militar (LAMPREIA, 2000 *apud* ARRAES, 2005, p. 152)

O declínio da candidatura brasileira é revertido quando ocorrem os ataques terroristas de 11 de setembro. Com esse acontecimento, o Brasil vislumbraria, mais uma vez, a possibilidade de reformas na ONU por conta de um novo cenário mundial. O presidente passa a discursar sobre a necessidade de reformas, principalmente no CSNU, durante as suas viagens ao exterior. Em 2002 a Rússia, quando da visita de Cardoso, afirma o apoio russo à candidatura brasileira. Ainda no mesmo ano, a atitude de apoio ao Brasil vem da Alemanha (ARRAES *in* ALTEMANI, 2006)

No governo de Lula, tendo o Ministério das Relações Exteriores no comando do chanceler Celso Amorim, o pleito brasileiro ao assento permanente foi defendido com maior ênfase do que o seu antecessor, fazendo com que a candidatura do país ao Conselho fosse uma das prioridades da política externa brasileira. Desde o seu discurso de posse, o presidente demonstra essa tônica: “Defenderemos um Conselho de Segurança reformado, representativo da realidade [...] com países desenvolvidos e em desenvolvimento [...] entre os seus membros permanentes” (SILVA, 2003). A diplomacia brasileira intensifica a solicitação de apoio a opinião pública e a diversos países. Segundo Arraes, países como Venezuela, Bolívia, Chile, Angola África do Sul, Alemanha, França, Rússia, Grã-Bretanha, Portugal e China passam a apoiar a causa brasileira (ARRAES *in* ALTEMANI, 2006).

Em meio à crise de legitimidade, influenciada pela rejeição norte-americana da resolução que proibia a invasão a Iraque, o presidente Lula discursa pela primeira vez na Assembleia Geral em 2003, argumentando a necessidade de uma reformulação na instituição:

A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças a paz. [...] Para isso, sua – em especial no que se refere aos membros permanentes – composição não pode ser a mesma de quando a ONU

foi criada há quase sessenta anos. [...] O Brasil está pronto para dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. (SILVA, 2003 *in* CORREA, 2007, p. 705).

A partir daí, o discurso brasileiro na ONU traria sempre a questão da reforma do Conselho de Segurança, seja pelas palavras do presidente ou pelas do Ministro Celso Amorim. Nesse contexto, o país compôs a missão de paz no Haiti, em fevereiro de 2004, sem vincular a missão, no entanto, com a questão do assento no Conselho. Foi durante esse governo que o país ainda criou, em conjunto com outros três países, o G4, visando a possibilidade de reforma por conta do sexagésimo aniversário da ONU (ARRAES *apud* ALTEMANI).

3.2 O Grupo dos 4 (G-4) e o Grupo Unidos pelo Consenso

Em 21 de setembro de 2004, Brasil, Índia, Japão e Alemanha pronunciaram-se acerca da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com a intenção de organizar uma postura de reivindicações, o Grupo dos Quatro, ou G-4, como ficaram conhecidos, apoiavam-se mutuamente nas suas aspirações para a ocupação de assentos permanentes no Conselho. A intenção do grupo, ao ser criado, foi de buscar um maior poder de barganha em relação aos membros do Conselho.

A proposta do G-4 cria seis novos membros permanentes, sendo quatro assentos para os quatro países do grupo, e os outros dois para países africanos; além de quatro novos membros não permanentes, resultando em um Conselho de Segurança de 25 membros. Os novos membros permanentes não teriam direito ao veto, esse seria discutido passados quinze anos da reforma. (BRÍGIDO, 2010)

A iniciativa do Grupo contou com o apoio francês e britânico, porém foi alvo de críticas de outros devido a antigas rivalidades entre diferentes países. Formou-se então um outro grupo, este contrário ao G-4, o Grupo Unidos pelo Consenso (antigo Coffee Club). Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, San Marino e Turquia fazem parte do grupo que propõe a criação de 10 novas cadeiras não permanentes, sem nenhuma alteração no grupo dos membros permanentes (*Ibidem*).

Conforme podemos verificar, a maioria dos componentes desse grupo possui desafetos com alguns membros do G-4. A Argentina e o México, por exemplo, são contrários a candidatura brasileira, enquanto o Paquistão é publicamente contra a Índia, e Itália e Espanha contra a Alemanha.

De acordo com o embaixador brasileiro Piragibe Tarragô, o grupo Unidos pelo Consenso defenderiam a manutenção do *status quo* ao criticarem o G-4:

Tais países, que sequer teriam condições de pleitear ser “rival dos postulantes e aspirantes a postulantes”, rejeitam a concessão de novos assentos

permanentes por um duvidoso argumento de que equivaleria a dar “um privilégio” a alguns poucos (com isso defendem a posição de que o “privilégio” deve caber apenas aos atuais cinco membros permanentes) (TARRAGÔ, 2009 *apud* BRÍGIDO, 2010, p. 69).

Em razão do aniversário de sessenta anos da ONU, o G-4 apresentou seu projeto de reforma. Segundo Brígido, o risco de a proposta ser votada, levaram os Estados Unidos e a China a se unirem e frustrarem o projeto do Grupo. Ainda hoje, o Grupo não logrou consenso entre os membros do Conselho, e a sua consequente aprovação (BRÍGIDO, 2010).

3.3 Os argumentos brasileiros

Eleito pela primeira vez como membro não-permanente do Conselho de Segurança em 1946, o Brasil é o país que teve mais mandatos: 10 ao total (1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; 2010-2011), número igualado somente pelo Japão⁵. Esse grande número de mandatos se torna importante se levarmos em conta que o país ficou 20 anos fora do Conselho, durante a ditadura militar nacional. Conforme Eduardo Uziel analisa, mesmo contando os 20 anos em que o país não participou do órgão, ainda assim, o Brasil esteve representado por cerca de 30% da existência total da Organização (UZIEL, 2010). Essa alta representatividade só faz demonstrar o interesse e engajamento da diplomacia brasileira ante o CSNU.

O Brasil argumenta que é um grande contribuinte para a manutenção da segurança e paz internacionais. O país já participou de mais de 30 missões, incluindo a primeira grande operação de paz da instituição em Suez entre 1957 e 1967, e cedeu cerca de 17 mil homens (AMORIM, 2007). Nos anos 90 integrou missões na África (Angola, Moçambique, África do Sul, Libéria, Uganda), América Latina (El Salvador, Nicarágua, Guatemala), Europa (Chipre, Croácia, Macedônia, Bósnia-Herzegovina) e Ásia (Camboja e Timor Leste) (VALLE, 2005), enviando tropas, observadores militares e policiais. Além disso, o Brasil detém o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), contribuindo atualmente com um contingente superior a 2.000 militares. Atualmente, o país participa de nove operações de manutenção da paz com cerca de 2.200 militares e policiais.⁶

Cabe aqui mencionar o lançamento pelo Presidente Lula, em 2004, da Ação contra a Fome e a Pobreza. Liderada pelo Brasil, com parceria da França e do Chile, essa ação contou com o apoio do Secretário Geral da ONU. Hoje

⁵ Dados fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>> Acesso em: 18 jun. 2011.

⁶ Dados fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>> Acesso em: 18 jun. 2011.

110 Estados apóiam a iniciativa, sendo discutida em diversos foros multilaterais (AMORIM, 2007).

O governo brasileiro ainda sustenta que é líder regional, mantendo coexistência pacífica com seus 10 vizinhos de fronteira. Conforme Celso Amorim argumenta:

A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos a integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional. (AMORIM, 2007, p. 8).

Por último, mas não menos importante, a diplomacia brasileira acentua o peso econômico, político, territorial, demográfico e cultural que o país exerce no contexto internacional:

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social⁷ (AMORIM, 2003).

Em suma, o Brasil argumenta que:

- O Conselho de Segurança necessita de reformas para sua maior legitimidade, autoridade e capacidade operacional;
- Essa reforma deve incluir novos membros permanentes e não permanentes, especialmente países em desenvolvimento;
- A aspiração brasileira por um assento permanente no Conselho se dá pela percepção de que o Brasil possui as credenciais e capacidade necessárias para contribuir para a manutenção da paz internacional:
 1. O Brasil tem experiência no Conselho de Segurança por ter sido o país que mais vezes ocupou um assento não permanente, número igualado apenas pelo Japão;
 2. O Brasil tem contribuído para a paz e segurança internacional, participando de mais de 30 missões ao longo dos anos em diversos países, disponibilizando um número significativo de militares;

⁷ Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 1 de janeiro de 2003 *In* Brasil, Ministério das Relações Exteriores. *Repertório de Política Externa* p. 17-18

3. O Brasil tem tradição de ser um país pacífico, avesso a conflitos, mantendo a paz com seus vizinhos fronteiriços;

4. Dado o seu peso territorial, populacional e econômico, é o país que melhor representa a América Latina na atualidade

4 A Posição dos P-5 e as Dificuldades para a Obtenção do Assento Permanente

Para uma reforma institucional, além do voto afirmativo de dois terços da Assembleia Geral, o artigo 108 também exige o voto afirmativo de nove dos quinze membros do Conselho de Segurança. Desses nove votos, cinco devem ser dos membros permanentes. Apesar de, na prática, não haver a obrigatoriedade do voto “afirmativo” de todos os P-5 (pode-se abster), o importante é que nenhum deles exerça o seu poder de veto (BRÍGIDO, 2010). O que parece ser uma votação simples, de fácil aprovação, na realidade não é. Observa-se, que caso os cinco membros permanentes não estiverem de acordo com a reforma, esta não será aprovada.

Apesar da maioria dos países atualmente, inclusive os P-5, concordarem com a reforma do Conselho, circunstâncias geopolíticas e rivalidades históricas dificultam um consenso. Existem basicamente dois fatores que criam obstáculos a uma reforma no Conselho de Segurança e, conseqüentemente, a obtenção de um assento permanente pelo Brasil: a dificuldade por parte de alguns países que, apesar de não terem condições de pleitear um assento permanente, criam obstáculos a candidatura de outros em função de rivalidades históricas; e a objeção de alguns membros permanentes do CSNU que não se dispõem a dividir espaço e perder o relativo monopólio que a situação atual lhes garante.

A posição dos P-5 quanto a uma reforma diverge:

- Estados Unidos: Defendem a entrada do Japão, dada a sua alta contribuição financeira às Nações Unidas;
- China: Concorde com a reforma, desde que se obtenha maioria superior a dois terços na AG, porém é contra a entrada do Japão;
- Rússia: Assim como a China, concorda com a reforma desde que com maioria superior dois terços; apóia o G-4;
- Reino Unido: Favorável a reforma, desde que não se alterem as regras em relação ao veto; apóia o G-4
- França: Assim, como o Reino Unido, é favorável a reforma, mas sem alteração de regras com relação ao veto; apóia o G-4. (BRIGIDO, 2010).

Percebe-se, com relação ao posicionamento dos P-5, que a reforma é bem-vinda, porém sem alterações no que diz respeito ao poder de veto. O G-4, consciente desse obstáculo, já colocou em sua proposta, como discutido anteriormente, que o veto não seria dado aos novos membros permanentes, mas seria discutido após 15 anos da reforma. Talvez em razão disso, esse Grupo tem recebido apoio da maioria dos membros permanentes, com divergências em relação ao Japão, principalmente. É preciso mencionar que existe ainda uma divergência no que diz respeito ao número de cadeiras a ser ampliadas. Estados Unidos e Rússia defendem que esse número não deve ultrapassar vinte e um membros, proposta que vai contra a do G-4, que propõe 25 cadeiras totais (*Ibidem*).

Além dos P-5, outros países se opõem a entrada de novos integrantes aos assentos permanentes do Conselho em função de rivalidades históricas. Esse é o caso do Paquistão que é publicamente contra a entrada de seu rival nuclear, a Índia, e da Argentina que não aceita o Brasil como representante da região latino-americana (NEVES, 2010).

Em relação à Argentina, cabe reproduzir aqui a declaração do Chanceler argentino, Rafael Bielsa em 2004:

O precário equilíbrio na zona não se consolida com o Brasil em forma permanente no Conselho de Segurança [...] Se Lula fosse o presidente por 50 anos, poderia ser, mas como não podemos ter certeza disso, por que o Brasil vai representar a Argentina? Que mérito tem?⁸ (BIELSA, 2004 *apud* VALLE, 2005 p. 95)

A dificuldade de uma reforma no Conselho, pois, se dá principalmente pela falta de um consenso. Vale lembrar que cada Estado, inclusive os P-5, tem visões, virtudes e vícios próprios perante o sistema internacional que contrastam com outros países. A noção de geopolítica dos Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo, pode ser completamente diferente das do Brasil e Índia, fazendo com que os países que já tem o seu poder determinado no maior órgão das Nações Unidas, não se proponham a perdê-lo ou mesmo dividi-lo com países cujos interesses políticos e econômicos não necessariamente vão de encontro aos seus.

5 Conclusão

A reforma das Nações Unidas, em especial do Conselho de Segurança, tem sido tema central da agenda internacional nos últimos tempos. Os aniversários de 50 e 60 anos da organização, bem como a crise de legitimidade pela qual a instituição passa, refletem a necessidade de uma reformulação institucional. Assim, o debate sobre as possíveis propostas a essa mudança constitui fato relevante para as relações internacionais. O Brasil, passando por um momento de forte crescimento

⁸ Declaração publicada pelo diário *La Nacion*, de Buenos Aires (VALLE, 2005, p. 95).

econômico, consolidação da democracia e promoção da paz mundial, busca essa reforma, insistindo na sua candidatura para um assento permanente junto aos P-5 no Conselho.

À medida que o mundo muda, a ONU também deve mudar, sob risco de paralisia operacional e falta de legitimidade internacional. Assim, a reforma no Conselho de Segurança, seu principal órgão decisório, é urgente e necessária para que a instituição renove a confiança da opinião pública mundial, fragilizada em função de eventos recentes. Como já foi mencionado anteriormente, a composição do Conselho sugere uma realidade política hoje já totalmente superada. A nova ordem internacional, apesar de ainda estar em estado difuso – pendendo para a multipolaridade – nos permite verificar a emergência de novos atores globais, além de temas e agendas de segurança nacional diferentes da época em que o mesmo fora criado. Essa nova realidade política, estratégica e econômica, sugere, pois, uma mudança institucional que a represente.

O Brasil, apesar de todos os desafios internos que ainda tem de superar, tem mostrado significativa participação internacional. A cada dia o país intensifica a sua atuação na economia mundial, fortalecendo o seu comércio exterior, tendo hoje um grande peso econômico na esfera global. Sua forte atuação na América Latina, na qual o país atualmente desempenha um importante papel, se dá em função de seus fatores demográfico, territorial e econômico. O país ainda tem mostrado interesse na manutenção da paz mundial, participando de inúmeras missões de paz pela ONU. Enfim, a posição do Brasil hoje no cenário mundial vem crescendo e se consolidando, credenciando o país a um maior poder de decisão no que diz respeito ao Conselho de Segurança da ONU.

Abstract: The present article analyses the Brazilian campaign for a permanent seat in the United Nations' Security Council (UNSC), emphasizing Fernando Henrique Cardoso and Luis Inacio Lula da Silva's government. Introducing the organ's historical context and the Organization's possible reforms, the paper aims to present the Brazilian arguments and the strategies used on its plea in the UN. Inferring the necessity of the Organization's reform, the paper concludes that Brazil's plea for a fixed seat in the UNSC, given its economic and political status in the international arena, is justified.

Keywords: Brazil, United Nations, Security Council, UN Reform, G-4.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma Política Externa Engajada: A diplomacia do Governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 2004, n. 47, p. 162-184.

AMORIM, Celso. *A Reforma da ONU*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos/>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

_____. *A Diplomacia Multilateral do Brasil – Um Tributo a Rui Barbosa*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 1994. In: CORREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. *Discurso na ONU*. 2010. Disponível em <<http://www.youtube.com/mrebrasil>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 2005, n. 48, p. 152-168.

_____. O Brasil e o ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências as grandes pretensões. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil no Conselho de Segurança: 1998-1999*. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório da Política Externa: Posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *ONU*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas>>. Acesso em: 18 jun. 2011.

BRÍGIDO, Eveline Vieira. *O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Estratégia da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Porto Alegre: UFRGS, 2010. Disponível em: <http://sabi.ufrgs.br/F/328L8T3P1G3MRGP33GIPHPE9AIIGJ4QUVQMKBP4DHFIIUJ4CG-15749?func=find-b&REQUEST=eveline+brigido&find_code=WRD&ADJACENT=N&x=0&y=0>. Acesso em: 18 jun. 2011.

CERVO, Amado Luiz. *O Brasil e o Conselho de Segurança*. Brasília: Thesaurus, 2009.

CORREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

HERZ, Mônica. O Brasil e a Reforma da ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 1999, n. 46, p. 77-98.

LAMPREIA, Luiz Felipe. L Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 1995. In: CORREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. Disponível em <www.onu-brasil.org.br>. Acesso em: 18 jun. 2011.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz (Org.). *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: FUNAG, 2007.

ROSAS, Maria Cristina; et al. *Reformas na ONU*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, André Luiz Reis da. *Do Otimismo Liberal a Globalização Assimétrica*. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Discurso de posse. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Assesado em 18/06/2011>.

_____. LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 2003. In: CORREA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

UNITED NATIONS. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em: 18 jun. 2011.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

VALLE, Valéria Marina. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: Uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. In: MELLO, Valerie de Campos et al. *Reformas na ONU*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

A atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no apoio à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na África rural: Projeto Aldeias do Milênio.

*Marina Salomão de Freitas Assunção Carvalho**

Resumo: O presente artigo tem como campo de estudo as organizações internacionais. O objetivo é relatar a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na implementação do *Millennium Villages Project* (MVP) - Projeto Aldeias do Milênio. O método utilizado para se chegar a uma conclusão sobre qual o papel do PNUD mediante ao MVP foi a análise de dados disponíveis e a realização de pesquisas das atividades de tal Organização Internacional que influenciaram a estruturação e implementação do Projeto. Tendo como respaldo a teoria Neoliberal Institucionalista, pode-se afirmar que a viabilidade do MVP, se deu devido ao aumento da interdependência entre os Estados e do impacto que as Organizações Internacionais têm sobre os mesmos. Apesar dos resultados positivos divulgados por agências especializadas em avaliação de desenvolvimento, há várias críticas relativas à eficácia e à sustentabilidade do mesmo.

Palavras chave: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; Aldeias do Milênio; Cooperação; África rural.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP - campus de Franca. E-mail: marininhassf@hotmail.com

1 Introdução

Já no século XVIII, Immanuel Kant, filósofo alemão, desenvolveu o chamado Projeto da Paz Perpétua com o intuito de vencer a cultura da guerra e estabelecer uma da paz: “... a razão [...] condena absolutamente a guerra como procedimento de direito e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato, que, porém, não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si [...]” (KANT, 1989, p. 40-41). No entanto, somente no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, as nações começaram a se preocupar em estabelecer instâncias que visavam não só ao estabelecimento da paz, mas que atendessem as demandas sociais, econômicas e humanitárias que estavam em voga.

De acordo com Robert Keohane, teórico neoliberal das Relações Internacionais, as instituições internacionais são “grupos de regras (formais e informais) persistentemente conectadas que prescrevem o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas” (SARFATI, 2005, p. 157), que além de regular as relações internacionais, atuam no sentido de amenizar as desigualdades econômicas entre os países. É válido ressaltar que os neoliberais acreditam que a habilidade de um Estado em se comunicar com o outro está ligada à construção de instituições (SARFATI, 2005). Desta maneira, no ano de 1945 foi criada a maior e mais representativa das Organizações Internacionais (OI's), a Organização das Nações Unidas (ONU).

Pode-se afirmar que em seu sentido amplo, que as OI's tem o intuito de desenvolver relações amistosas entre as nações, de modo a suscitar a cooperação, harmonizando o cenário para o estabelecimento do alcance dos objetivos comuns compartilhados pelos Estados. Segundo Eiiti Sato, as mesmas são organismos que se transformam ao longo do tempo e que acompanham a realidade vigente em todos os âmbitos, sejam eles políticos ou sociais, além de representarem a grande interdependência entre os países, a vontade comum de alcançar-se o multilateralismo, a convivência pacífica e uma cooperação cada vez maior: “Os níveis de bem estar de que hoje desfrutam as sociedades dependem de forma significativa das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições interagem no plano internacional” (SATO, 2003, p. 170).

As OI's tornaram-se instâncias alternativas para inúmeros problemas enfrentados em escala mundial e atualmente atuam nas mais variadas áreas tais como, a ambiental, a humanitária e a de desenvolvimento. Dentre as OI's que atuam na área do desenvolvimento, na tentativa de proporcionar melhores condições de vida às populações, está o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tema central do presente artigo.

2 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma organização internacional, vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), que foi criada em 1965 através da resolução 2029 da XXª Assembléia Geral da ONU, a partir da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas e do Fundo Especial das Nações Unidas. O PNUD responde ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social da ONU), é dirigido por um Conselho Executivo que possui mandato de três anos, atualmente está presente em 166 países e atua de forma a oferecer assistência técnica para que os investimentos direcionados ao desenvolvimento sejam efetivados. Tal organização é incumbida de financiar, coordenar e avaliar projetos, e não de propriamente executá-los. De acordo com o que foi estabelecido na resolução 48/162 durante a Assembléia Geral no ano de 1994, o PNUD possui as seguintes funções: implementar políticas formuladas pela Assembléia Geral, assegurar que as atividades e estratégias operacionais de cada fundo ou programa sejam consoantes com os objetivos gerais estabelecidos pela Assembléia Geral, monitorar a performance de cada fundo ou programa; aprovar programas, inclusive programas nacionais, decidir sobre orçamentos e planos administrativos e de finanças, recomendar novas iniciativas ao ECOSOC e através deste à Assembléia Geral, se necessário.

O PNUD tem como principal foco o combate à pobreza e, desta forma, procura direcionar suas atividades para proporcionar o progresso econômico e social a todos os países em que atua. Inúmeras outras áreas, tais como: produção agropecuária, pesca, silvicultura, mineração, manufaturas, energia elétrica, transportes, comunicações, habitação e construção, comércio e turismo, nutrição, saúde, saneamento, proteção ambiental, educação e capacitação, planificação econômica e administração pública também fazem parte do rol de atividades desta organização internacional (ONU). O PNUD procura desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento, trabalhando conjuntamente a outras organizações da ONU.

O PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros. (UNDP, 2009)

Detentor de um orçamento anual de 2,3 bilhões de dólares, advindo da cooperação internacional, através da contribuição de governos, doadores, do sistema ONU, de instituições de financiamentos internacionais, do setor privado, de fundações e organizações da sociedade civil e de regiões e autoridades locais, o PNUD atua nos países em prol da criação de governos democráticos, de iniciativas

para redução da pobreza, de planos para a prevenção de crises e reconstrução, de cuidados para com o meio ambiente e da prevenção de doenças como a AIDS. Outra tarefa central desempenhada pelo PNUD é o auxílio prestado aos países com o intuito de direcionar as áreas de investimento para que os mesmos atinjam os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), formulados no ano de 2000.

3 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

O século XXI iniciou-se seguido por vários impasses enfrentados em escala global, tais como a fome, a carência educacional, a falta de igualdade entre os sexos, o alto índice de mortalidade infantil, a precária saúde materna, o elevado índice de doenças tratáveis e a falta de sustentabilidade ambiental, em sua maioria gerados pelas disparidades ocasionadas pela globalização. A globalização, que segundo Furtado (1998, p. 21) é definida pela “crescente interdependência das economias nacionais”, distribui de maneira muito desigual os seus benefícios, resultando em diferenças econômicas e sociais entre os países. Somente através da cooperação, dos esforços múltiplos, da adoção de políticas e medidas a nível mundial, os benefícios gerados pela mesma podem ser utilizados em prol do benefício mútuo, transformando-a em um instrumento de inclusão.

[...] Os dados mais consistentes compilados por economistas independentes e pelos organismos multilaterais encarregados da temática social indicam que as duas últimas décadas foram marcadas por uma tendência aparentemente irresistível ao crescimento das desigualdades no plano global, movimento observável tanto na divergência cada vez maior entre países ricos e pobres como no aumento da concentração de renda nos estratos já ricos das populações nacionais. Em outros termos, a distância entre a sociedade mais rica e a mais pobre do planeta[...] começou a aumentar ao final do século XIX e aprofundou-se dramaticamente nas últimas décadas do XX. (ALMEIDA, 2003, p. 117-8)

A Organização das Nações Unidas (ONU), a maior organização internacional mundial, formada por 192 Estados, devido a tais desigualdades existentes no cenário internacional, no ano de 2000, aprovou a Declaração do Milênio das Nações Unidas com o intuito de reverter tal cenário de assimetria, que afetava principalmente os países menos desenvolvidos. O *boom* econômico e a maior interconexão global foram os principais motivadores que levaram a elaboração de um plano comum de cooperação internacional (SACHS, 2005c). Segundo Janina Onuki e Carlos Racy, “a cooperação pode passar a caracterizar as relações internacionais na medida em que soluções mais satisfatórias para os problemas internacionais passem a ser negociadas pelos atores, o mesmo não acontecendo por meio de negociações bilaterais ou ações unilaterais” (ONUKEI; RACY, 2001).

Em seu conteúdo, a Declaração do Milênio contem a delineação das carências globais existentes, na forma de objetivos a serem alcançados e a proposição de metas para melhor atingi-los. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), acompanhados de 18 Metas, elaborados para serem cumpridos pelos países até o ano de 2015, foram pautados nos princípios que atualmente regem as relações internacionais: a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito pela natureza e a responsabilidade comum. De acordo com a Declaração do Milênio das Nações Unidas são eles: Erradicar a extrema pobreza e a fome; Atingir o ensino básico universal; *Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres*; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Após o estabelecimento dos ODM, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em estreita colaboração com outras agências da ONU, passou a auxiliar os países na implementação de tais objetivos. Desta forma, através de instrumentos do Sistema ONU como a Avaliação Conjunta do País (*Common Country Assessment - CCA*) e o Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Assistance Framework – UNDAF*), o PNUD consegue identificar qual o nível de desenvolvimento dos países, bem como os principais problemas enfrentados, com ênfase nos ODM, atuando de maneira a:

- Conscientizar a respeito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e advogar pelos países e regiões subnacionais para adotar e adaptar os ODM;
- Prover liderança e a coordenação das Nações Unidas para desenvolver a capacidade dos países para avaliar o que é necessário para atingir os ODM, para conceituar políticas e desenvolver estratégias e planos. Com esse propósito, o PNUD organiza consultas e treinos, conduz pesquisas, planos de desenvolvimento e gerencia ferramentas de informação.
- Conceder suporte prático aos países, com o intuito de aumentar a implementação de iniciativas para atingir os ODM, em áreas como as de aquisição, fontes humanas e gerenciamento financeiro; e
- Auxiliar os países a reportar o seu progresso.”(UNDP, 2009 – Tradução nossa)

4 Especificidades regionais: panorama africano

No ano de 2002, o então secretário geral das Nações Unidas Kofi Annan incumbiu seu conselheiro especial Jeffrey Sachs de elaborar um plano mais concreto de ações e tarefas, para direcionar os investimentos necessários a serem realizados pelos países para o alcance dos Objetivos e Metas do Milênio. Em 2005 foi concluído o chamado Projeto do Milênio – *Millennium Project*, que continha várias propostas e recomendações e funcionava como um auxílio, norteando cada continente sobre os esforços necessários para cumprir o que foi acordado na Declaração do Milênio. O Projeto foi estruturado de tal maneira a levar em consideração as especificidades

e necessidades de cada continente, com intuito de que cada um deles recebesse as diretrizes corretas para melhorar o quadro local vigente e foi patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Tal continente é o pioneiro em número de pessoas que se enquadram abaixo do limiar da pobreza (ATLAS, 2005) e 40% de sua população, aproximadamente 300 milhões, sobrevive com menos de \$1 dólar per capita por dia (MILLENNIUM PROMISSE, 2009). Características tais como, a baixa produtividade agrícola, a baixa difusão de tecnologia, a grande incidência de doenças, a geopolítica adversa, o mercado restrito e o alto custo de transportes aliado às dificuldades geográficas locais¹ também fazem parte das peculiaridades africanas.

Detentor de tantas limitações, o continente africano se deparou, mais do que qualquer outro, com a incapacidade de atingir as metas de desenvolvimento do milênio sozinho, já que suas características econômicas, sociais, geográficas e históricas o tornam, ainda mais suscetível e vulnerável à pobreza extrema (SACHS, 2004). A pobreza pode ser definida de maneiras diferentes, variando de acordo com o tipo de análise levada em consideração; a definição adotada pelo Banco Mundial é:

Pobreza é fome. Pobreza é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não ter a possibilidade de ir ao médico. Pobreza é não ter acesso à escola e não saber ler. Pobreza é não ter um trabalho, é temer o futuro, vivendo um dia por vez. Pobreza é perder uma criança para a doença advinda da água não potável. Pobreza é fraqueza, falta de representação e liberdade. (THE WORLD BANK, 2009 – Tradução nossa)

Já o economista Amartya Sen foca-se em outra perspectiva, e entende pobreza como:

[...] a privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda [...] A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da idéia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa... (SEN, 1999, p. 109)

Ambas perspectivas de pobreza supracitadas podem ser utilizadas para se referir à realidade africana, já que a população local sofre tanto com a baixa renda, que acarreta em prejuízos físicos e psicológicos, quanto com a privação de

¹ Tais características já haviam sido apontadas no século XVIII pelo economista Adam Smith: “[...]. Na África não há grandes mares interiores [...] e os grandes rios da África estão muito distanciados entre si para dar ocasião a qualquer navegação interna. O comércio que qualquer nação pode levar a cabo por meio de um rio que não se reparte em grande número de afluentes ou canais, e que atravessa outro território antes de dar no mar, nunca pode ser muito considerável; pois está sempre no poder das nações que possuem aquele outro território obstruir a comunicação entre o país superior e o mar.” (SMITH, 2003, p. 13).

capacidades para sanar suas carências econômicas e sociais. No âmbito econômico a África possui uma performance econômica inadequada devido a fatores históricos, internos e externos, que inviabilizam o investimento em capital humano e em infraestrutura, e que conseqüentemente impedem que a mesma se desenvolva e cresça economicamente.

Alguns desses fatores inviabilizadores tais como, as condições externas desfavoráveis, devido ao legado de séculos de comércio escravo e colonialismo, e as manipulações da Guerra Fria nas políticas africanas; a grande dependência de um pequeno grupo de exportações primárias e declínio do comércio e da volatilidade; as políticas internas autoritárias, corruptas e instáveis politicamente; as políticas econômicas pautadas no protecionismo, estadismo e sonegação; a mudança demográfica, já que há um rápido crescimento populacional; as condições sociais, devido às divisões étnicas na sociedade africana, indicadas pelo alto nível de diversidade etnolinguística e religiosa e baixo nível de capital social, são apontados por Bloom e J. Sachs (1998).

Mediante essas grandes fragilidades, algumas das regiões da África acabam presas na armadilha da pobreza.

Muitas das economias africanas parecem estar em uma armadilha da pobreza – um círculo vicioso de pobreza, dívidas, doenças, má governança e falta de recursos básicos – da qual parece ser impossível escapar. Desvencilhar-se da armadilha da pobreza é difícil porque a África possui muitas privações [...] (BLOOM; CANNING, 2004, p. 57)

Devido a este cenário de pobreza, carências e falta de infraestrutura, o PNUD desenvolve atividades específicas voltadas para o continente africano e relacionadas aos ODM, desta forma, tal organização é responsável por: dar suporte no planejamento estratégico para redução da pobreza e orçamentos que dizem respeito aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM); monitorar e reportar o progresso relacionado ao alcance dos ODM; ajudar a desenvolver capacidades nos países africanos para aumentar a implementação dos ODM; dar suporte de política para a iniciativa Aldeias do Milênio, incluindo a disseminação das lições aprendidas; preparar para a revisão dos ODM das Nações Unidas de 2010 através da preparação de um relatório dos ODM na África; implementar as recomendações dos ODM do Comitê diretor em colaboração com agências da ONU, Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento Africano, União Africana, Fundo Monetário Internacional e Comissão Econômica das Nações Unidas para a África e advogar pelos ODM no nível regional e global (UNDP, 2009).

5 Projeto Aldeias do Milênio

Diante da realidade africana, o Secretário Geral da ONU de 1997 a 2007, Kofi Annan, incumbiu seu conselheiro econômico, Jeffrey Sachs, de elaborar um projeto direcionado à África, para possibilitar o alcance dos oito Objetivos do Milênio em tal continente. O Projeto Aldeias do Milênio – Millennium Villages Project (MVP), inicialmente direcionado para as aldeias rurais da África Subsaariana, atualmente também está presente na Ásia. Para sua elaboração, o MVP recebeu o respaldo logístico e financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além do auxílio do *Earth Institute* da Universidade de Columbia e da Organização não governamental *Millennium Promise*.

A idéia central do MVP é aumentar o capital social das comunidades, para que a economia das aldeias passe do modelo de subsistência, ao auto-sustentável, através do desenvolvimento de atividades que geram rendimento, tais como a comercialização de excedentes agrícolas (MUTUO, 2007). Além do mais, o MVP tem como objetivos, reduzir a pobreza, eliminar a fome, melhorar a educação, a saúde, a atingir a igualdade entre os sexos e a sustentabilidade ambiental, proporcionar à população o acesso à energia elétrica, transporte e comunicação e conscientizar os cidadãos no que tange ao saneamento básico e à água potável (EARTH INSTITUTE OF COLOMBIA UNIVERSITY, 2008).

Sachs previu, que, para o projeto tornar-se viável, para uma aldeia de 5000 pessoas, seriam necessários \$110 por habitante, anualmente, num período de 5 a 10 anos. Para atingir essa quantia, o MVP prevê a participação do setor privado, de organizações internacionais, do governo local e de ajuda externa. Desta forma, \$20 são provenientes das organizações internacionais que apóiam o projeto, \$10 dos membros das aldeias, através de tarefas realizadas em prol da comunidade, \$30 dos governos local e nacional e \$50 de doações internacionais para o fundo do MVP, o que torna central a cooperação para o sucesso de tal iniciativa. Segundo Joseph Nye, a cooperação entre Estados e instituições internacionais é extremamente necessária para se atingir objetivos (NYE, 2006). Nesta perspectiva tal verba é destinada às principais áreas de carência desta região, assim distribuídos: 30% para a área da saúde, 20% para infraestrutura, 20% para educação, 15% para agricultura e nutrição e 15% para saneamento básico e meio ambiente (BUSE; LUDI; VIGNERI, 2008, p. 119)

Tal respaldo financeiro e estrutural advém, além do PNUD, que atua no sentido de elaborar políticas que oferecem suporte à iniciativa das Aldeias do Milênio, de países doadores como a República da Coreia, o Japão e a Noruega e de parceiros do setor privado tais como, a *Ericsson*, a *General Electric* e a *KPMG*. Há ainda o apoio de fundações como, a *Kingdom Foundation* e a *MacArthur Foundation* e de agências de doações e da ONU como a *Irish Aid* e a *United Nations Children's Fund* (UNICEF). Além da contribuição das organizações não governamentais

(ONG) e intergovernamentais, como a *BuildOn*, e das Universidades e Institutos de Pesquisa como a *Mbarara University of Science & Technology*, a *Notre Dame* e a *University of Miami*. (MILLENNIUM PROMISE, 2009). O MVP é, portanto, pautado nas relações transnacionais, que de acordo com Thomas Risse-Kappen são “interações regulares por meio das fronteiras nacionais em que ao menos um ator é uma agente não-estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou uma organização intergovernamental” (SARFATI, 2005, p. 160).

Regiões rurais de países como a Etiópia, Gana, Quênia, Malawi, Mali, Nigéria, Ruanda, Senegal, Tanzânia e Uganda foram selecionadas para receberem a implantação do MVP, devido ao fato de juntas, corresponderem a 93% da área agrícola subsaariana. Após uma análise, foram escolhidas as aldeias que enfrentavam problemas como a fome crônica, alto índice de doenças, falta de acesso a cuidados médicos, carência de infraestrutura, e que concomitantemente, possuíam boa governança e estabilidade interna (BUSE; LUDI; VIGNERI, 2008).

Sendo a o principal objetivo do projeto levar as localidades a atingirem o desenvolvimento sustentável, faz-se necessário, definir o que vem a ser sustentabilidade. Pode-se afirmar que tal conceito surgiu por volta dos anos 80, introduzido por Lester Brown, que definiu comunidade sustentável como “a que é capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras” (TRIGUEIRO, 2005, p. 19). Segundo Christian Luiz da Silva, desenvolvimento sustentável é:

O processo político, participativo que integra a sustentabilidade econômica, ambiental, espacial, social e cultural, sejam elas coletivas ou individuais, tendo em vista o alcance e a manutenção da qualidade de vida, seja nos momentos de disponibilizar recursos, seja nos períodos de escassez, tendo como perspectivas a cooperação e a solidariedade entre os povos e as gerações ... um processo de transformação que ocorre de forma harmoniosa nas dimensões espacial, social, ambiental, cultural e econômica a partir do individual para o global (Silva, 2006, p. 132).

A primeira Aldeia do Milênio, chamada Sauri, possui cerca de 5.000 habitantes e está localizada a oeste do Quênia. Oficialmente, o Projeto iniciou-se em tal localidade no ano de 2004 e a previsão para encerrar-se era no ano de 2009. Sauri refletia a realidade das aldeias rurais africanas antes da implementação do MVP, já que a mesma, assim como a maioria delas, encontrava-se presa na armadilha da pobreza. Cerca de 70% de sua população sobrevivia com menos de U\$1 por dia. (MILLENNIUM PROMISE, 2009).

[...] Não importa o que os dados oficiais mostrem sobre a renda rural “estagnada” em alguns lugares como Sauri; estagnação é eufemismo para declínio e morte prematura. A produção de alimentos por pessoa está caindo; a malária está disseminada e cresce; a aids ronda a comunidade e a região, atingindo

30% ou mais da população adulta. As fontes rudimentares de água para uso das famílias são amiúde sujas, em especial no fim do dia, depois do uso constante... As taxas de fertilidade andam ao redor de seis filhos por mulher, e os habitantes não tem nenhum acesso a planejamento familiar e serviços de saúde reprodutiva nem a anticoncepcionais modernos.” (SACHS, 2005c, p. 268)

Após quatro anos de apoio do MVP, Sauri obteve uma série de avanços em diversas áreas. A média do rendimento de milho subiu de 1.9 toneladas por hectare para 5 toneladas, devido a provisão de fertilizantes e sementes a todos os agricultores; praticamente todas as escolas passaram a ter merenda escolar – a maioria delas possui agora vacas leiteiras para possibilitar a sustentabilidade de tal iniciativa – o que acarreta na melhor nutrição dos estudantes e consequentemente no aumento do nível de aprendizado; houve uma grande redução da malária na aldeia, por isso – devido a distribuição de inseticidas e telas para proteção dos domicílios, além de atendimento emergencial nas clínicas – os níveis de contaminação entre a população caíram de 50% para apenas 8% (EARTH INSTITUTE OF COLOMBIA UNIVERSITY; THE MILLENNIUM PROMISE, 2008).

Observou-se, portanto, progressos no que diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em Sauri, já que a má nutrição crônica entre crianças abaixo de dois anos passou de 62% para 38% – o que indica um avanço no Objetivo número 1 de Erradicar a fome e a pobreza extrema; houve aumento na proporção de estudantes, de ambos os sexos, no ensino primário, que passou de 110% para 123% – fato que pode ser relacionado ao progresso dos Objetivos 2 e 3 de Atingir o ensino básico universal e Promover a igualdade entre os sexos; o número de partos assistidos por profissionais qualificados subiu de 46% para 51% – o que mostra um progresso nos Objetivos 4 e 5 de Reduzir a mortalidade na infância e Melhorar a saúde materna; foi aumentada de 14% para 58% a realização de testes de HIV na população entre 15 e 49 anos – o que indica melhoria Para o alcance do Objetivo 6 de Combater o HIV, a malária e outras doenças ; e a posse de telefonia móvel aumentou de 10% para 40% – dado que comprova o progresso nos Objetivos 7 e 8 de Garantir a sustentabilidade ambiental e de Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, uma vez que de modo a preservar o meio ambiente, empresas estrangeiras como a Ericsson auxiliam no desenvolvimento tecnológico de Sauri (EARTH INSTITUTE OF COLOMBIA UNIVERSITY; THE MILLENNIUM PROMISE, 2008).

Na aldeia de Ruhiira, na Uganda, progressos semelhantes foram observados. O uso de telas protetoras contra insetos subiu de 1% para 34%, devido à conscientização da população, que anteriormente ao MVP vendia ou trocava as telas e inseticidas por outros produtos; a porcentagem de crianças com acesso à merenda escolar subiu de 5% para 74%, por conta da cooperação da comunidade, que passou a colaborar com uma porção de comida para as escolas; cerca de 2/3

da população passou a ter acesso aos serviços básicos de telecomunicação, devido à parceria de empresas estrangeiras dessa área no território (EARTH INSTITUTE OF COLOMBIA UNIVERSITY; THE MILLENNIUM PROMISE, 2008).

Já em Gana, a aldeia de Bonsaaso experimentou também grande melhora após o MVP. O mercado do óleo de palma, importante produto produzido pela aldeia, teve grande progresso a partir da compra de um veículo que possibilita que um grupo perviamente capacitado da aldeia possa fazer o transporte desse produto para os mercados locais; após uma parceria entre duas grandes líderes no mercado de telecomunicações, Ericsson e Zain, houve a construção de cinco torres de telefonia móvel, o que possibilita que mais de 30.000 pessoas tenham cobertura; a aldeia teve ainda cerca de 219 quilômetros de estrada reparada a partir da parceria entre o governo de Gana e o MVP (EARTH INSTITUTE OF COLOMBIA UNIVERSITY; THE MILLENNIUM PROMISE, 2008).

Desta forma, devido ao grande auxílio estrutural e financeiro do PNUD, das empresas, dos países parceiros e das populações e governos locais, o relatório anual de 2008, elaborado pela parceira do MVP, Millennium Promise, indicou a existência de uma significativa melhoria nas condições de vida dos habitantes, não somente de Sauri, Ruhiira e Bonsaaso, como de todas as aldeias sede do Projeto. Algumas das realizações gerais mais bem sucedidas foram: o rápido aumento da produção de alimentos, a rápida queda no número de doenças causadas por malária e outras doenças tropicais, o rápido desdobramento dos programas de refeição escolares, aumento de pontos de água potável, a bem sucedida organização das comunidades em comitês de trabalho para dar suporte aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o desenvolvimento bem sucedido de times de gerência local, de coordenadores de ciência e líderes de setores em áreas da saúde, educação, agricultura, infraestrutura, gênero e desenvolvimento de negócios, a grande participação feminina em posições de liderança no MVP, a rápida melhoria da saúde dos trabalhadores, o aumento do poder de compra da população, o sucesso na criação de redes globais de suporte, que engloba o setor privado, a sociedade civil, a comunidade científica e as organizações internacionais de desenvolvimento (MILLENNIUM PROMISE, 2009).

Apesar da boa repercussão e dos resultados positivos apontados por pesquisas realizadas por instituições como o *think tank* britânico *Overseas Development Institute*, há os críticos como Michael Clemens, membro sênior do *Center for Global Development*. Clemens afirma que o apesar do resultado a curto prazo ser satisfatório não há garantias que daqui a alguns anos os benefícios continuem a ser notados. Outros críticos colocam em questão o que está e o que não está sendo avaliado nos resultados de eficácia do projeto, como Laura Freschi, membro do *Development Research Institute*.

Pode-se, ainda, afirmar que a falta de mudanças macroeconômicas é uma deficiência do programa, já que a estrutura é mantida. Há quem considere o projeto

apenas como uma medida paliativa para problemas locais. O fato de o projeto ser implementado em pequenas aldeias também é alvo de críticas, já que os problemas nacionais continuam a existir.

6 Considerações finais

Entre resultados positivos e críticas ao projeto, o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na implementação, auxílio logístico, estrutural e financeiro do Projeto Aldeias do Milênio (MVP) foi de suma importância, uma vez que sem tal respaldo, os esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não seriam tão bem delineados e direcionados, e desta forma, muito dificilmente seriam alcançados na África rural. Além do mais, a tarefa de coordenar e divulgar os resultados obtidos é essencial para que exista a consciência por parte da comunidade internacional de que investimentos em carências locais podem melhorar a condição de vida populacional e acarretar, em longo prazo, em desenvolvimento regional.

Ademais, ao conceder suporte aos países na execução de projetos, no desenvolvimento de pesquisas, na mobilização de recursos, na articulação de parcerias visando a cooperação, no desenvolvimento das capacidades gerenciais e humanas na sociedade, através da cooperação, o PNUD torna-se o símbolo de que a cooperação internacional é imprescindível para a solução de problemas que desprezam fronteiras, como a pobreza. O subdesenvolvimento e a miséria estão presentes em todo o mundo, portanto, organizações internacionais como PNUD são tão importantes na tarefa de reverter este quadro.

[...] Um a cada seis habitantes deste planeta ainda lutam diariamente para obter uma alimentação adequada, água não contaminada, abrigo seguro, saneamento básico e acesso à cuidados básicos de saúde. Estas pessoas conseguem \$1 por dia ou menos e não estão assistidas pelos serviços públicos de saúde, educação e infraestrutura. Todos os dias mais de 20.000 pessoas morrem vítimas da extrema pobreza, por falta de comida, de água potável, de acesso a saúde básica ou de outras necessidades básicas. (Sachs, 2005a, p. 56)

No entanto, não se pode perder de vista que apesar dos esforços de Organizações Internacionais e da ajuda externa, continentes como o Africano precisam de incentivos internos e de medidas que levem ao desenvolvimento ao longo prazo. O aumento da produtividade, a elevação da renda por habitante, o processo sistêmico da acumulação de capital, a incorporação do progresso técnico e uma distribuição de renda mais equitativa são condições primordiais para que os países atinjam o desenvolvimento econômico, de acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira (PEREIRA, 2006). A implantação de um modelo de *welfare state* também é uma medida importante, já que a população passa a ter seus direitos sociais supridos pelo Estado. Levando em conta a peculiaridade da localidade é possível delinear estratégias para

o desenvolvimento, no entanto, é preciso vontade política. Continentes como o africano muitas vezes esbarram na falta de um Estado bem delineado e na alta corrupção. Projetos como o Aldeias do Milênio são importantes, mas sozinhos não resolvem o quadro de miséria nacional.

Além disso, não se passaram muitos anos após a implementação do projeto, de modo que ainda não é possível afirmar se o mesmo, de fato, tratou-se de uma iniciativa sustentável.

Abstract: The field of the present article is the international organizations. The goal is to report the performance of the United Nations Development Program (UNDP) in implementing the Millennium Villages Project (MVP). The method used to arrive at a conclusion about the role of UNDP to the success of the MVP was the analysis of available data and researches of the activities of this International Organization that actually influenced the structuring and implementation of the Project. After the analyses, it was noted that UNDP contributed since it provided support, financial aid and logistics. Therefore, its role was fundamental to the effectively implementation of the Millennium Village Project. It can be said, with base in Neoliberal Institutional theory, that the feasibility of the MVP, is related to the increase of interdependence among States and the impact that international organizations have on them. In spite of the positive results released by agencies specialized in development evaluation there are few critics related to effectiveness and sustainability of the project.

Keywords: United Nations Development Program (UNDP); Millennium Development Goals; Millennium Villages; Cooperation; Rural Africa.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Grande Mudança: conseqüências econômicas da transição política no Brasil*. São Paulo: Editora Códex, 2003.

Atlas Geográfico Mundial. *Para conhecer melhor o mundo em que vivemos*. 3ª ed. Barcelona: Editorial SOL90. v. 6, África, 2005.

BLOOM, David E.; CANNING, David. The Health and Wealth of Africa. *World Economics*, v. 5, n. 2. April-June, 2004.

BLOOM, David E.; SACHS, Jeffrey D. *Geography, Demography and Economic Growth in Africa*. Harvard Institute for International Development. Out. 1998. p. 01-67.

BUSE, Kent; LUDI, Eva; VIGNERI, Marcella. Overseas Development Institute. *Can project-funded investments in rural development be scaled up?* Lessons from the Millennium Villages Project. Natural resources perspectives, n. 16, p. 118-123 October, 2008.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Harvests of Development in Rural Africa: The Millennium Villages After Three Years. *The Earth Institute University of Columbia; Millennium Promise*, 2008. Disponível em: <http://www.millenniumpromise.org/pdf/MVP_Midterm_Report.pdf#zoom=100&pagemode=bookmarks&page=3> Acesso em: 29 ago. 2010

KANT, Immanuel. *À Paz Perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989, p. 40-41.

Millennium Villages Handbook: A Practitioner's Guide to the Millennium Villages Approach. *Earth Institute of Colombia University*, Jun. 18, 2008.

MUTUO, Patrick. *et al. Annual Report for Sauri, Kenya – Millennium Research Village* – July 2005 to June 2006. Nova Iorque: UNDP, 29 nov., 2007.

NYE, Jopseph. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais*. São Paulo: Gente: 2009

ONUKE, Janina; RACY, J. Carlos. *Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais*. 2001. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_01/racy.htm>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2006.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 157

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas Relações Internacionais: as Organizações Internacionais no século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, p. 161-176, jul/dez 2003. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/358/35846207.pdf>> Acesso em: 23 jul. 2009

SILVA, Christian Luiz da (Org.). *Desenvolvimento sustentável – Um modelo analítico, integrado e adaptativo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

SMITH, Adam. *Uma Investigação sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações*. São Paulo: Hemus, 2003.

The Millennium Villages. *Millennium Promise*, 2009. Disponível em: <http://www.millenniumpromise.org/site/PageServer?pagename=mv_main> Acesso em: 24 out. 2009.

TRIGUEIRO, André. *Meio ambiente no século 21*. Campinas, 2005.

What are the Millennium Villages? *UNDP (United Nations Development Program)*, África, 2009. Disponível em: <http://www.undp.org/africa/millennium_villages.shtml> Acesso em: 20 nov. 2009.

What is Poverty? *The World Bank*, 2009. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20153855~menuPK:373757~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>> Acesso em: 13 out. 2009.

Artigo submetido em 29 de março de 2010.

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: um Estudo de Barry Buzan e Ole Waever

*Natasha Pergher Silva**

Resumo: Partindo de uma revisão bibliográfica dos estudos de Buzan e Weaver (2003), o presente trabalho busca compreender as mudanças do Complexo Regional de Segurança da América do Sul na última década. Para tanto, serão elencados pontos de convergência e de divergência entre a teoria desenvolvida pelos autores e as transformações observadas desde a publicação do livro *Regions and Powers* (2003). Os resultados da pesquisa apontam para uma convergência da região sul-americana calcada na desvinculação da agenda de segurança regional às agendas globais, atentando para as limitações teóricas do modelo de Buzan e Waever e para a importância da cooperação política para a consolidação da integração regional. Finalmente, busca-se discutir até que ponto a atuação brasileira configura um ponto chave para a fusão dos dois subcomplexos sul-americanos, tendo sempre em mente as controvérsias decorrentes de tal inserção.

Palavras-chave: Integração Regional, Segurança Internacional, América do Sul, Inserção brasileira

* Estudante de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e de Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

1 Revisitando Buzan e Weaver

O estudo das regiões e dos regionalismos têm se desenvolvido há algumas décadas como uma abordagem alternativa à análise globalista e à perspectiva estatista nas Relações Internacionais. Enquanto a primeira focaliza nas macroestruturas como elemento constrangedor das ações estatais, a segunda identifica a ação estatal como fator predominante na moldagem do sistema. A perspectiva globalista insere-se em um contexto de desterritorialização, mobilidade de capitais, produtos e pessoas, ao passo que o argumento estatista caracteriza-se por um alto grau de territorialidade, considerando como variável determinante da política mundial a distribuição de capacidades entre esses Estados. Identificamos em ambas estas análises, portanto, uma preocupação com o nível de análise do sistema e o da unidade (Estados). A diferença, no entanto, recai na precedência dada ou à estrutura ou ao agente em cada uma destas visões.

Diferentemente das supracitadas, a perspectiva regionalista não considera a estrutura do sistema internacional, tampouco os Estados analisados individualmente, como os responsáveis últimos pela ordem sistêmica, mas sim as regiões – *clusters* de Estados – com sua autonomia, suas dinâmicas próprias e seus arranjos econômicos, políticos, e socioculturais comuns (HURREL, 1998). A leitura do Sistema Internacional a partir das regiões surge no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, quando da emergência de novos Estados, fruto dos processos de descolonização. Esse primeiro esforço de análise, contudo, difere do regionalismo dos anos 1990 em um aspecto fundamental: no primeiro, objetiva-se adaptar as teorias de relações internacionais então existentes à esfera regional; já no segundo, o empenho se dá com vistas a desenvolver uma teoria das regiões, o que leva a um reconhecimento da relevância desta dimensão de análise (KELLY, 2007).

É nesse cenário de busca por uma teoria alicerçada nas regiões que Barry Buzan e Ole Waever, no livro *Regions and Powers* (2003), desenvolvem a sua Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS). A teoria de Buzan e Waever insere-se no novo regionalismo tratando fundamentalmente da temática da segurança a partir de uma perspectiva regional. É importante ressaltar, no entanto, que no novo regionalismo de Buzan e Waever, tanto a estrutura do sistema internacional quanto o comportamento das unidades são reconhecidos como relevantes para a composição das dinâmicas regionais. Essa incidência dos níveis global e estatal é importante para entender o que Buzan e Waever chamam de porosidade das regiões, ou seja, a permeabilidade desses espaços e a influência, principalmente da esfera global, no *modus operandi* regional. Em outras palavras, o que se afirma quando se trata de porosidade de um complexo regional é que estes não são espaços compactos, mas em certa medida suscetíveis aos comportamentos dos agentes dos demais níveis.

No livro *Regions and Powers*, Buzan e Waever argumentam que o poder analítico da abordagem regionalista está no fato de o nível regional colocar-se

entre os níveis local e global. A partir disso, definem os Complexos Regionais de Segurança (CRS) como:

[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, desecuritização ou ambos são tão interligados e que os principais problemas relativos à segurança dessas unidades não podem ser analisados ou resolvidos separadamente. (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 44)

Para caracterizar esses complexos, os autores elencam quatro elementos imprescindíveis, a saber: 1) as fronteiras do complexo; 2) a sua estrutura anárquica; 3) a polaridade, ou seja, a distribuição de poder entre as unidades que compõem o complexo; e 4) os padrões de amizade e inimizade presentes na região (variável histórica resgatada pelos autores). Nesses quatro pontos, podemos identificar a herança presente na Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, a qual se utiliza do raciocínio neorealistas, principalmente no que tange ao caráter territorialista do complexo, à estrutura anárquica e à distribuição de capacidades dentro deste – expressos nos pontos 1, 2 e 3 – e no ensaio construtivista expresso nas relações histórico-sociais estabelecidas entre as unidades. Na verdade, o que Buzan e Waever defendem nesse último ponto é que os CRS são duradouros e não permanentes, sendo constituídos, entre outros fatores, pelas relações interestatais que vigoram dentro do complexo e que podem, eventualmente, mudar.

Outro ponto importante para a nossa análise subsequente está no fato de que, para Buzan e Waever, diferentemente de outros autores do antigo regionalismo como Lake & Morgan (1997a, 1997b), os Complexos Regionais de Segurança são mutuamente excludentes, o que quer dizer que cada país pertence a um único complexo. Essa restrição proposta pelos autores dota a teoria de maior poder analítico, na medida em que estabelece claramente quais os países pertencem a determinado complexo, eliminando assim possíveis subjetivações. No entanto, apesar dos CRS serem, por essa regra, objetiva e explicitamente demarcados, a penetração de uma superpotência em um outro CRS pode ser evidenciada. Isso se dá tanto pela porosidade dos Complexos Regionais de Segurança, quanto pela influência dos níveis de análise extremos (global e estatal), como anteriormente citado.

Por fim, Buzan e Weaver reconhecem que, embora dentro de um mesmo Complexo Regional de Segurança as dinâmicas securitárias sejam comuns, há complexos mais heterogêneos e outros mais monolíticos. Essa evidência levou os autores a acrescentar à Teoria dos Complexos Regionais de Segurança um subnível o qual ficou conhecido como os subcomplexos. Esse conceito aponta uma certa inconsistência na teoria, uma vez que seus critérios variam de região para região e acabam por não ser bem explicitados. Essa lacuna teórica faz com que os critérios de definição de um subcomplexo regional seja muito variável – podendo ser tanto as capacidades dos países que os compõem, quanto as percepções de ameaças ou a agenda de segurança daquela subregião – e abre a possibilidade de subjetivações

a partir desta maleabilidade teórica. A questão dos subcomplexos é o ponto chave da nossa análise, uma vez que se coloca como a principal contradição do modelo de Buzan e Waever – em especial no caso da América do Sul – e, portanto, merece o nosso olhar mais atento.

2 O Complexo Regional Sul-Americano

A interpretação da América do Sul a partir da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança parte de uma leitura histórica da região e de sua peculiaridade em comparação aos demais complexos por ser uma região de baixos conflitos interestatais. As principais contendas entre os países sul-americanos são um resultado dos processos de independência, datados do século XIX, os quais criaram fronteiras instáveis que, ainda hoje, geram desequilíbrios securitários.

Os litígios fronteiriços, no entanto, não são as contendas prioritárias quando se analisa o complexo sul-americano. Maior relevância se dá às ameaças internas de cada estado, as quais se materializam, principalmente, nas tensões sociais domésticas, na instabilidade política e nas rivalidades intra-regionais (BUZAN; WAEVER, 2003; HURRELL, 1998). Tal abordagem fundamenta-se no “conceito expandido de segurança”, o qual se refere à adequação de ameaças não-tradicionais à noção de segurança, tais como, instabilidade civil, contrabando, narcotráfico e até mesmo terrorismo – em um contraponto ao conceito tradicional de segurança¹. O emprego da noção expandida de segurança é, portanto, um elemento importante da análise do Complexo Sul-Americano, haja vista que esta ampliação conceitual permite a segmentação da América do Sul em dois subcomplexos, como veremos a seguir.

A variedade de temas concernentes à segurança, contudo, acaba produzindo certas inconsistências quanto às causas fundadoras dos subcomplexos². Obviamente, há uma divisão histórico-cultural entre os países andinos e os países da bacia do prata, mas o que objetivamos questionar é se há, de fato, duas dinâmicas de segurança no sul do continente americano, conforme apontam os autores.

Um outro elemento importante para compreender a acepção dos autores em relação à América do Sul, é o papel desempenhado pelos Estados Unidos na região. Buzan e Weaver, utilizando-se do argumento da exclusividade dos complexos

¹ O conceito tradicional de segurança encontra aporte na perspectiva realista, a qual relaciona “segurança” à segurança “do Estado e pelo Estado”. Esse conceito é conhecido como *high politics* ou, simplesmente, temas de “guerra e paz”.

² Enquanto que a subregião do Cone Sul se forma pela integração econômica e social, representada pelo MERCOSUL, o subcomplexo do Norte Andino parte tanto de uma caracterização geográfica (os Andes) quanto da percepção de ameaças (especialmente aquelas vinculadas à dinâmica das drogas). Essa incerteza quanto às razões da separação gera questionamentos como, por exemplo, o lugar que ocupa o Chile nessa divisão, uma vez que é um país andino, mas que dificilmente se enquadraria nesse subcomplexo por apresentar relações mais sólidas com os países do MERCOSUL.

regionais, classificam os Estados Unidos como uma potência extra-regional que, apesar de se projetar na região, não a molda, tampouco, a regulamenta. Afirma-se, com isso, que o engajamento estadunidense não é constante, embora influencie nas dinâmicas regionais de segurança.

O que procuraremos mostrar nessa seção é que as principais ameaças de segurança tomadas pelos países da América do Sul se deram pela irradiação dos EUA na região e, sobretudo, que a divisão em dois subcomplexos regionais de segurança proposta por Buzan e Weaver é, muito mais, um subproduto do debate acerca do conceito expandido de segurança, do que uma realidade estrutural.

Nesse sentido, para melhor embasar o nosso estudo, devemos analisar a caracterização dos subcomplexos proposta pelos autores. Buzan e Weaver identificam duas dinâmicas de segurança para a região sul-americana: uma referente aos países do Cone Sul (na qual ganha destaque a relação entre Argentina e Brasil) e a outra concernente aos países do Norte Andino (cujo principal fator agregador é a dinâmica das drogas).

Na descrição do subcomplexo do Cone Sul, ganha importante realce a reaproximação de Brasil e Argentina – dois maiores países da região – buscando um ambiente institucionalmente estável e social e economicamente desenvolvido. Essa mudança nos padrões de amizade-inimizade é vista como um elemento chave para a consolidação da subregião, uma vez que contribui para a estabilização por meio da cooperação política e construção de confiança mútua. O fato de o Cone Sul ser formado pelas duas maiores potências da América do Sul, bem como por possuir um projeto de integração (MERCOSUL) capaz de defendê-lo da marginalização do mundo globalizado, representa um contrapeso à atuação estadunidense na região e contribui para a atenuação dos conflitos interestatais evidenciando, cada vez mais, o caminho rumo a uma Comunidade de Segurança (BUZAN; WEAVER, 2003).

Andrew Hurrell, no entanto, em seu famoso artigo *Security in Latin America*, enfatiza que a integração econômica, em função da interdependência gerada entre os países, pode contribuir, por um lado, para o aprimoramento dos mecanismos de cooperação fortalecendo ainda mais os laços políticos interestatais, e pode, por outro, aumentar os níveis de insegurança devido à maior vulnerabilidade a que os Estados estão sujeitos para além de suas fronteiras. Nesse sentido, o estudo de como as questões de segurança são compreendidas pelos países do Cone Sul serve para analisar se a integração econômica reflete um cenário de cooperação securitária rumo à uma Comunidade de Segurança (como alegam Buzan e Weaver), ou se aquela vem acompanhada de posições defensivas dos Estados na subregião.

No caso do subcomplexo do Norte-Andino, no entanto, o que se apresenta é uma evolução bastante diversa daquela apresentada para o Cone Sul. Tanto a formação conflituosa entre os países dessa subregião, quanto o narcotráfico e seus efeitos colocam as democracias andinas sob pressão, desestabilizando e provocando fragmentação política. Devido à perda de legitimidade dos Estados da região norte

e do aumento dos litígios entre grupos sub-estatais e os Estados, Buzan e Weaver argumentam que o subcomplexo do Norte Andino tem se caracterizado como uma região de conflitos latentes.

A dinâmica das drogas na Colômbia, por exemplo, tem sido, desde os anos 90, o principal tema da agenda de segurança da América do Sul. Além de provocar o enfraquecimento do Estado por meio da ação de subgrupos domésticos – muitos dos quais com capacidades militares, que visam combater o narcotráfico –, essa dinâmica tem o poder de transbordar para além das fronteiras nacionais colombianas e reflete na relação entre este país e os demais países sul-americanos (desde Venezuela e Bolívia, até Argentina e Brasil). Adicionalmente, a securitização das drogas é um exemplo irrefutável da interferência dos Estados Unidos na região (através do Plano Colômbia), resultando em uma imposição consentida pelos países sul-americanos de uma dinâmica de segurança atrelada ao nível inter-regional. Nesse sentido, o debate sobre a legitimidade de uma intervenção externa tem suscitado a reflexão sobre até que ponto é o narcotráfico o responsável último pelo enfraquecimento das estruturas estatais.

Finalmente, o caso colombiano coloca-se como essencial para a nossa análise da divisão entre os dois subcomplexos sul-americanos, visto que nos fornece um exemplo em que a dinâmica de segurança atinge não somente os países que compõem o subcomplexo do Norte Andino, mas também Brasil e Argentina (Cone Sul); bem como atenta para os efeitos da interferência dos Estados Unidos na região e o seu papel preponderante na determinação da agenda de segurança sul-americana.

Reconhecer essa imposição da agenda global para a região, no entanto, não significa negligenciar as ameaças não-tradicionais provocadas por agentes não-estatais como o narcotráfico, a instabilidade política interna e as organizações criminosas transnacionais, mas sim perceber a necessidade de encontrar uma maneira de enfrentá-las a partir de uma perspectiva regional.

3 Integração Regional e a nova Dinâmica de Segurança

Nos últimos anos, verificaram-se na América do Sul inúmeras iniciativas de integração e cooperação regional, as quais objetivavam o aumento da confiança mútua entre os países e uma maior conexão e pacificação interestatal. Dentre essas iniciativas, destaca-se a realização da I, II e III Cúpula dos Países Sul-Americanos – ocorridas nos anos 2000, 2002 e 2004, respectivamente – e que estabeleceu um novo marco para as relações entre os Estados da região.

A primeira reunião foi realizada em agosto de 2000, em Brasília. No encontro discutiu-se a necessidade de uma integração mais profunda entre os países da América do Sul a partir da consolidação de uma identidade sul-americana. Nesse contexto, é criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um projeto multinacional que visa à realização de investimentos

conjuntos nas áreas de infraestrutura a fim de modernizá-la, facilitando, assim, o processo de integração econômica, política e social dos países da região³. Outro eixo importante da IIRSA é a promoção de um maior intercâmbio de informações entre os diversos setores dos governos, bem como entre os Estados parte.

O fato de a I Cúpula dos países Sul-Americanos ocorrer concomitantemente à inauguração do Plano Colômbia – idealizado por Washington para o combate ao narcotráfico – e visar uma maior coordenação entre as políticas dos governos sul-americanos, pode ser interpretado como uma reação dos países da região à proposta estadunidense de Aliança de Livre Comércio entre as Américas (ALCA), a qual configurava a única, e mais real, possibilidade de integração regional naquele momento⁴.

Sequencialmente à primeira reunião, acontecem os segundo e terceiro encontros dos chefes de Estado dos países sul-americanos. No segundo encontro, reafirma-se, através do Consenso de Guayaquil (2002), a predisposição dos países em aprofundar a cooperação regional e, a partir disso, se estabelecem alguns eixos para a coordenação de políticas comuns, tais como: o compromisso com a democracia, o respeito aos direitos humanos, o desenvolvimento humano sustentável, a resolução dos problemas relacionados às drogas e o combate à corrupção.

Na terceira reunião (2004), aprova-se a Declaração de Cusco, documento que prevê a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. A Declaração de Cusco é muito mais que o resultado dos acordos entre os países sul-americanos vigentes desde os anos 2000; ela é, sobretudo, a demonstração de uma integração mais abrangente da América do Sul, a partir da convergência do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações (CAN). Nesse sentido, nos últimos dez anos, verifica-se na região sul-americana uma inclinação, cada vez maior, à unificação entre as dinâmicas políticas, econômicas e de segurança do Andes e do Cone Sul.

Nesse processo de cooperação regional, percebe-se uma relação estreita entre o processo de coordenação de políticas de integração com a estabilidade interna dos países da América do Sul. Tal equilíbrio pode ser identificado por meio do relatório semestral desenvolvido pelo Observatório de Política Sul-Americano (OPSA) denominado Mapa da Estabilidade, o qual avalia as condições de estabilidade político-institucional nos países sul-americanos. O indicador usado pelo grupo de pesquisadores do OPSA (Índice de Estabilidade Política – IEP) inclui variáveis como: golpes de Estado, guerra civil, estado de exceção, interrupção do mandato presidencial e revoltas sociais (COUTINHO, 2005).

Esse índice, analisado em um período de vinte anos, constata uma deterioração da estabilidade política na região (Anexo 1). No início dos anos 1990,

³ Embora a IIRSA intencione uma maior integração entre os países sul-americanos, tal organização vem enfrentando críticas e resistências de grupos internos, principalmente no Estado Plurinacional da Bolívia.

⁴ No final da década de 1990, o Mercosul estaria passando por uma crise a qual resultaria na quebra do real em janeiro de 1999.

verificava-se um IEP médio na ordem de 0,4 (sendo 1,0 estabilidade plena, e 0,0 total instabilidade). Já no ano de 2010, o índice era pouco menor que 0,25. Se observarmos, no entanto, a progressão do índice a partir do ano de 2003, constata-se o aumento da estabilidade de 0,16 para aproximadamente 0,24, o que denota uma estabilização discreta, porém real. A deterioração do período inicial (1990-2003) tem suas origens no agravamento da guerra contra as drogas na década de 90, e na ausência de políticas de coordenação próprias dos países da América do Sul, uma vez que o tema era tratado separadamente pelos países, em vez de ser visto como uma questão regional.

Por fim, é necessário reconhecer que o processo de integração regional não se limitou às esferas da economia e da política, mas atingiu, sobretudo, as áreas de segurança e defesa. Em decorrência disso, a aproximação iniciada nos anos 2000, vai culminar na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. Argumenta-se, com frequência, que a UNASUL é causa da estabilização regional e, portanto, do processo de pacificação entre os países da América do Sul. O que pretendemos mostrar, no entanto, é que, para haver convergência é necessário haver um mínimo de pacificação entre as partes.

Nesse sentido, durante a última década, testemunhou-se a criação de diversos mecanismos que visassem à cooperação militar mútua, ao intercâmbio de informações em matéria de defesa e à promoção de paz e segurança. Dentre diversas iniciativas, podemos salientar as operações conjuntas nas regiões de fronteira⁵, os treinamentos e as simulações entre forças armadas de diversos países⁶; bem como, o envolvimento dos países sul-americanos na operação de paz da MINUSTAH e a condução das operações através de um Estado maior combinado. Nessa mesma linha, deve-se destacar a resolução do conflito interno boliviano – quando forças separatistas ameaçaram a integridade territorial do Estado em 2008 –; o restabelecimento das relações colombo-venezuelanas, em 2010; e o engajamento dos países da América do Sul na crise do Equador, também em 2010. Todas essas

⁵ Os principais focos de ameaça são: a fronteira amazônica (especialmente a região que conecta Brasil e Colômbia) e a Tríplice Fronteira (limite entre Brasil, Argentina e Paraguai). No primeiro caso, podemos destacar a Operação Ágata (2011), ocorrida na faixa de fronteira que divide Brasil e Colômbia. Essa operação faz parte dos esforços brasileiro e colombiano para combater o crime organizado, bem como para proteger os recursos naturais e a biodiversidade da região. Para isso, foi criada a Comissão Binacional Fronteiriça (Combifron) e se adotou, em agosto de 2011, o Plano Binacional de Segurança Fronteiriça. No segundo exemplo, destaca-se a criação do Comando Tripartite da Tríplice Fronteira (1998) o qual atuou, principalmente, na construção de confiança mútua entre os países através da cooperação em segurança. Nesse contexto, embora as supostas ameaças terroristas da Tríplice Fronteira não tenham se concretizado, a existência do Comando Tripartite configura um importante exemplo de cooperação militar visando à promoção de segurança. Para mais informações, acesse: <https://www.defesa.gov.br/> e <http://www.exercito.gov.br/>.

⁶ Dentre estas simulações podemos destacar: 1) Operação Cabanas (2001) em que participaram EUA, Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia, Paraguai e Peru. Durante essa manobra, simulou-se uma guerra civil no Subistão (país fictício), na qual os exércitos deveriam evitar a eminente desintegração do país; e 2) Operação Hermandad (2006) da qual participaram Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e cujo objetivo era simular uma situação hipotética de uma tropa multinacional responsável pela defesa mútua dos países participantes (MORAES, 2010).

movimentações demonstram uma inclinação cada vez maior dos estados sul-americanos em direção a um projeto integrado de defesa, o qual visa à proteção dos países, das populações e dos recursos naturais regionais, assim como à rejeição da ingerência estadunidense na América do Sul.

Esse novo marco na interação entre os países sul-americanos, caracterizado pela cooperação em segurança e defesa, ganha força com o consenso de que a integração não poderia se restringir à Bacia do Prata. Era necessário que o estreitamento das relações inter-estatais atingisse igualmente a região da Bacia Amazônica, evitando, assim, a vulnerabilidade a que esta estaria submetida. Além de ser uma área suscetível à prática do crime organizado transnacional – devido às suas características geográficas e naturais – a região amazônica é, também, um espaço de atração de agentes extra-regionais e que, por esse motivo, merecia maior atenção por parte dos estados da região.

A criação da UNASUL resulta, entre outros fatores, da urgência em criar uma nova agenda de segurança para a América do Sul, pautada em políticas concretas de integração regional, bem como em uma estratégia comum de dissuasão frente a essas forças extra-regionais interessadas nos possíveis ganhos advindos da região. Essa estratégia comum de dissuasão está calcada, prioritariamente, na defesa dos recursos naturais do continente (Pré-Sal, Aquífero Guarani, produção alimentícia, produção mineral etc.) e se apóia na noção de soberania coletiva – em que o coletivo, nesse caso, são os países da América do Sul.

O enfoque de soberania coletiva sobre os recursos tornou-se mais evidente quando da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008); no entanto, a pauta ganhou profundidade a partir do final de 2010, quando representantes dos estados sul-americanos, reconhecendo o interesse de países do norte do atlântico nos recursos minerais ao sul do oceano, enfatizaram a necessidade da criação da uma doutrina própria de defesa e segurança capaz de proteger a autonomia sul-americana sobre esses recursos. A modernização das forças armadas, bem como a criação de infra-estrutura regional de defesa e o incentivo a treinamentos conjuntos reforçam a preocupação sul-americana em consolidar essa nova agenda de segurança e atestam a predisposição em tornar as forças armadas da região mais ativas, caso isso seja necessário.

4 Papel do Brasil

Uma vez evidenciado o processo de integração na região Sul-Americana, cabe a nós indagar-nos, agora, sobre o papel assumido pelo Brasil nesse processo, tanto para avaliar a liderança que vem sendo atribuída a este país, como para questionar a previsão de Buzan e Waever de uma evolução divergente entre os dois subcomplexos.

Primeiramente, deve-se analisar a posição brasileira dentro da divisão em subcomplexos proposta por Buzan e Waever. Os autores não só enquadram o Brasil no subcomplexo do Cone Sul, como também o colocam como principal agente desse subcomplexo ao lado da Argentina. O que se pode concluir de tal classificação é que a integração com Argentina, Paraguai e Uruguai é, na visão dos autores, mais representativa em termos securitários para o Brasil que a dinâmica das drogas – principal determinante do subcomplexo do Norte Andino.

O que pretendemos argumentar é que, devido a uma série de fatores, os quais explanaremos adiante, essa enquadramento não é adequado. Tanto a integração com o MERCOSUL, quanto a temática das drogas além de representarem prioridades securitárias para o Estado brasileiro, geram efeitos sociais, econômicos e políticos para a dinâmica interna do país. Da mesma forma que a posição brasileira é determinante tanto para a dinâmica de integração no Cone Sul quanto para a resolução dos conflitos do Norte Andino e o fortalecimento de seus Estados.

O segundo ponto que merece ser levantado é o papel brasileiro na conexão e pacificação dos dois subcomplexos, o que difere da argumentação de Buzan e Waever, os quais dizem que enquanto o Cone Sul se encaminha para uma comunidade de segurança, o Norte Andino tem se convertido em uma região conflituosa. Já vimos anteriormente que tal proposição não se confirma na análise dos últimos dez anos, porém, nesta seção, pretendemos discutir como o Brasil, enquanto potência regional, influenciou nessa pacificação, ou seja, até que ponto a estabilidade brasileira contribuiu para a convergência sul-americana.

Desde o início do século XX (período pós-Rio Branco), o Brasil assume a condição de potência do *status quo*, o que quer dizer que goza de uma estabilidade territorial que lhe é vantajosa devido à superação de seus litígios fronteiriços. Tal condição, não é compartilhada por países como Colômbia, Peru, Chile, Bolívia e Paraguai, cujos resquícios das disputas fronteiriças se fazem presentes ainda hoje nas relações entre esses países⁷. O território continental, bem como a presença nas Bacia Amazônica e do Prata fortalecem a presença brasileira nos dois pólos do subcontinente, corroborando a hipótese de que não apenas a “comunidade de segurança”, mas também o norte andino influenciam e são influenciados pelas políticas do Estado brasileiro.

Especialmente na última década, testemunhou-se um protagonismo do Brasil no que diz respeito à economia, à política e à segurança. A projeção do

⁷ A *Guerra do Chaco* foi uma disputa territorial entre Paraguai e Bolívia ocorrida entre os anos de 1932 a 1935. Os resultados desse conflito foi a perda de parte do território boliviano e anexação deste pelo Paraguai. A *Guerra do Pacífico*, ocorrida entre os anos de 1879 e 1883, envolveu Chile, Bolívia e Peru, tendo o primeiro derrotado os dois últimos e anexado vastas porções de seus territórios, ricos em recursos naturais. Por fim, a *Guerra Colombo-Peruana* foi um conflito armado entre Colômbia e Peru, devido à disputa pelo território de Letícia, na região de fronteira entre Peru, Brasil e Colômbia. Essa guerra ocorreu entre os anos 1932 e 1934 e teve como desfecho um acordo bilateral que previa o domínio colombiano sobre o território em disputa. Para mais informações, consultar Jorge Domínguez (1998).

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como um dos maiores financiadores de projetos de infraestrutura na região configura um aspecto importante desse processo, seja pela credibilidade que imprime ao desempenho econômico brasileiro, seja pela existência de uma integração concreta e não meramente discursiva. Os financiamentos do BNDES para grandes projetos na América do Sul seguem os dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) propostos pela IIRSA – atual Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) – o qual conta com cerca de 514 projetos, e com uma carteira de aproximadamente US\$86 bilhões.

Desde a sua composição, a IIRSA foi bastante eficiente na elaboração de projetos de integração na área de infraestrutura, e na coordenação sul americana em torno desta matéria; no entanto, a carência de financiamentos para esses projetos retardou a implementação efetiva dos mesmos. É nesse ponto que o BNDES tem se consolidado como ator estratégico, na medida em que tem atuado pesadamente na concessão de crédito, totalizando quase US\$16 bilhões para mais de 100 projetos (PEREIRA, 2011).

Obviamente, a expansão dos grandes projetos de capital brasileiro geram controvérsias quanto ao papel ocupado pelo Brasil na divisão internacional do trabalho. Os debates tocam, especialmente, no caráter da inserção brasileira atual e nos efeitos de tal ascensão para as relações entre o Brasil e os demais países da periferia do sistema capitalista. O mote dessa tese é de que a atuação brasileira funciona através de uma lógica capital-imperialista quando se trata dos demais países da periferia, porém, em relação a um país central, o Brasil mantém uma posição subalterna e dependente. O feitio subimperialista dessa ascendência brasileira se dá, principalmente, pela dominação exercida pelos grandes capitais originários do país, os quais são operados por uma burguesia nacional que visa ao aprofundamento das relações capitalistas de produção (FONTES, 2010).

De qualquer forma, subimperialistas ou não, os financiamentos do BNDES tem contribuído para o progresso real na integração proposta pela IIRSA no início dos anos 2000, e que, atualmente, configuram prioridades da COSIPLAN. Dentre as principais iniciativas em que o BNDES tem atuado ativamente, podemos destacar: a construção das hidroelétricas de *Chihuido* e *Los Blancos* e a ampliação dos gasodutos TGN e TGS na Argentina; as linhas de metrô de Caracas e a Usina Hidroelétrica de *La Vueltoza*, na Venezuela; na Bolívia, destaca-se a construção da rodovia *Villa Tunari*; no Equador, a Hidroelétrica de *São Francisco*; e, no Uruguai, a Rede de Gás *Montevideo*. Há ainda outros três projetos ambiciosos na esfera da integração em infraestrutura e que contaram com o apoio do BNDES: primeiramente, o Corredor Ferroviário Bioceânico, o qual liga os portos de Paranaguá e São Francisco do Sul, no Brasil, ao Porto de Antofagasta, no Chile. Tal projeto já conta com uma linha existente de quase 2,2 mil quilômetros, passando pelos territórios do Chile, Argentina, Paraguai e Brasil. Outro grande projeto que segue a proposta

do corredor ferroviário é o Corredor Rodoviário Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile, o qual liga o Porto de Santos, no litoral paulista, à cidade de Iquique, no Chile, passando por Santa Cruz de la Sierra (Bolívia) e cuja inauguração está prevista para o ano de 2012. Por fim, a Rodovia Interoceânica Brasil-Peru, cuja extensão se aproxima de 2,6 mil quilômetros, favorecerá as relações comerciais entre Brasil e Peru, tornando-as mais expressivas do que são hoje (PEREIRA, 2011).

O segundo ponto que merece nossa atenção é a ênfase institucional da posição brasileira, o que significa a busca de um diálogo com todos os países que compõe a região por meio de uma formalização político-institucional intergovernamental. Nesse sentido, o MERCOSUL, tanto quanto a UNASUL (e o Conselho de Defesa Sul-Americano) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) refletem a preocupação brasileira em buscar uma integração efetiva e pautada em marcos legais.

O exemplo mais evidente dessa posição é a consolidação da UNASUL, órgão criado em 2008 e ao qual já fizemos referência na seção anterior. Para o Brasil, uma unificação que não se restringisse ao MERCOSUL era de suma importância, haja vista que a maior abrangência geográfica – alcançando tanto a Bacia do Prata quanto a Bacia Amazônica – era muito mais propícia para os planos brasileiros de defesa mútua dos recursos naturais. Conquanto a concretização desse projeto tenha sido engendrada, sobretudo, pelo Itamaraty, a efetividade dessa união não confere a UNASUL um caráter estritamente brasileiro. A legitimação e aceitação de tal projeto por todos os 12 países da América do Sul imprime-lhe uma noção de interesse coletivo que deve ser buscado e praticado de forma conjunta.

Partindo dessa noção de aspiração coletiva, chegamos ao último ponto em que o Brasil tem uma participação imprescindível na unificação da América do Sul em um Complexo Regional de Segurança único e sem subdivisões: a cooperação em segurança e defesa.

Seja na tríplice fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai), seja na região amazônica, seja na Bacia do Prata, os últimos dez anos tem testemunhado um aumento substancial dos acordos tripartites e bilaterais que contam com a participação brasileira, sem falar, evidentemente, na cooperação militar propiciada pelo desenvolvimento de confiança mútua entre os países da América do Sul. Esse novo marco na cooperação militar vai resultar na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em dezembro de 2008. O CDS foi uma proposta brasileira, a qual foi imediatamente aceita por todos os países à exceção da Colômbia, por conta de conflitos internos (MARTINS, 2011) e pelo receio da criação de uma OTAN sul-americana. Diferentemente da Organização do Tratado do Atlântico Norte, o CDS é um fórum regional para promoção de diálogo e troca de informações sobre segurança e defesa e, portanto, não implica uma aliança militar convencional.

Desde a sua criação, o CDS vem desenvolvendo a noção de soberania coletiva dos recursos naturais, a qual aponta a defesa dos recursos sul-americanos como eixo

prioritário deste fórum. Tal objetivo tem se consolidado como uma nova agenda de segurança partindo de uma configuração pós-11 de setembro, haja vista que se tem adquirido maior autonomia no que se refere às temáticas relevantes para a segurança da região, em detrimento das matérias de cunho extra-regionais.

Nesse cenário, o Brasil desponta como um dos principais defensores da noção de soberania coletiva, uma vez que as ameaças aos recursos da Bacia Amazônica, bem como o interesse de potências extra-regionais na exploração do pré-sal instigam o Estado brasileiro a incentivar a unidade regional como forma de fortalecer os países e as organizações da região de modo a combater mais intensamente essas ameaças. Por esse motivo, a cooperação em segurança e defesa, bem como a pacificação da região sul-americana tem se mostrado como os objetivos estratégicos do governo brasileiro, o qual tem feito esforços no sentido de mediar os conflitos na região.

5 Considerações Finais

O presente trabalho buscou apresentar uma releitura do modelo de Buzan e Weaver adaptado ao caso sul-americano (suas características estruturais e conjunturais), desde a data da publicação do livro *Regions and Powers* (BUZAN; WEAVER, 2003) até o presente contexto no âmbito da segurança internacional na América do Sul.

Partindo da perspectiva regionalista quanto à matéria de segurança internacional e devido às presentes alterações no contexto securitário da América do Sul, pretendemos mostrar que, tanto a dinâmica do Norte Andino, quanto a integração no Cone Sul transbordam para além das fronteiras dos subcomplexos mesclando-os e enfraquecendo tal separação. Dessa forma, assim como Buzan e Waever identificaram um movimento de divergência relativa entre os complexos do Norte Andino e o Cone Sul, durante a década de 1990, identificamos uma afluência entre as duas subregiões nos últimos dez anos, calcada no esgotamento da vinculação da agenda de segurança regional à agenda global.

O que argumentamos neste artigo é que a divisão do CRS da América do Sul em dois subcomplexos regionais divergentes é muito mais um subproduto dos arranjos conjunturais do que uma realidade estrutural. Podemos dizer, portanto, que existe na Teoria dos Complexos Regionais de Segurança um problema na definição de “estrutura”, causado pela inclusão de uma variável conjuntural: os padrões de amizade e inimizade. Tal variável sugere que a estruturas dos distintos CRS são definidas pela dinâmica de curta duração das percepções recíprocas de identidade e ameaça das unidades que compõem esse complexo. Dessa forma, a “estrutura” acaba por ser definida em função de fatos conjunturais e a conjuntura é delineada pela configuração estrutural, o que gera uma indefinição mútua dos termos.

Na nossa percepção, os processos de aproximação e afastamento dos subcomplexos são elementos conjunturais da análise do CRS da América do Sul

e, nesse sentido, enfraquecem a definição de estrutura proposta pelos autores. Apesar disso, cientes das limitações que a análise meramente conjuntural apresenta, não pretendemos afirmar que a leitura sobre a América do Sul convergente (que apresentamos neste texto) é mais sólida e nem mais explicativa em termos estruturais. Queremos apenas atentar que, em dois períodos de dez anos sequenciais, a região apresentou duas configurações securitárias distintas, provocando esta contradição teórica.

Finalmente, buscamos compreender o processo de apaziguamento das relações entre os Estados sul-americanos, corrente na última década. Consideramos que tal aproximação representa uma tentativa de construir uma nova agenda de segurança para a região, calcada na cooperação entre os países, na defesa dos recursos naturais e na integração como forma de fortalecimento mútuo. A participação brasileira, nesse sentido, tem sido imprescindível, seja pelas suas características geográficas (tamanho e posição central), seja pelos aspectos econômicos, seja pelo protagonismo político (UNASUL e CDS). É necessário, porém, que reconheçamos que a atuação brasileira descolada de uma proposta sul-americana não será suficiente para promover uma estabilidade política regional calcada em uma integração efetiva. A construção de relações interestatais sólidas passa pela edificação de um círculo virtuoso, em que a cooperação política corresponde a uma ponte para a estabilidade mais duradoura; essa estabilidade, por sua vez, engendra uma maior colaboração entre os Estados, a qual configura a pedra angular para a integração regional.

Abstract: Based on a bibliographical review of Buzan and Weaver (2003) studies, the present work search to understand the changes of the South American Regional Security Complex in the last decade. So it must be listed points of convergence and divergence between the theory developed by the authors and the changes observed since the publication of the book *Regions and Powers* (2003). The research results point to a convergence of the South American area stepped on the divest of regional security agenda to the global ones, looking at the theoretical limitations of the model of Buzan and Waever, and the importance of political cooperation for the consolidation of regional integration. Finally, we seek to discuss t the extent to which the Brazilian performance sets a key point to the fusion of two South Americans subcomplexes, always bearing in mind the controversies arising from such insertion.

Keywords: Regional Integration, International Security, South America, Brazilian Insertion.

Referências:

BATTAGLINO, Jorge. *Defence in a post hegemonic regional agenda*: the case of the South American Defence Council. London, Springer: 2011.

BRASIL: América do Sul/UNASUL (MRE) Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>> Acesso em 23 set. 2011.

BRASIL: IIRSA (Ministério do Planejamento) Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=302&sec=10>> Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). 16/12/2011. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454058-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq.html>> Acesso em 18 set. 2011

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and Powers*. Cambridge University Press: Nova York, 2003;.

CAN. Comunidad Andina de Naciones. *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*. Disponible em: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm> Acesso em: 23 mar. 2012.

CEPIK, Marco. A Crise Andina e o Futuro da UNASUL. Análise de Conjuntura, *Observatório Político Sul-Americano (OPSA)*. IUPERJ/UCAM, Rio de Janeiro, 2008.

COUTINHO, Marcelo. *Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul*. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ-Tec. Rio de Janeiro, 2005.

DefesaNet. Discurso Celso Amorim. 08/08/2011. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2262/DEFESA---Discurso-Celso-Amorim>> Acesso em: 23 out. 2011.

DefesaNet. Ministros do Brasil e Argentina discutem projetos para a defesa sul-americana. 30/08/2011. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2584/Ministros-do-Brasil-e-Argentina-discutem-projetos-para-a-defesa-sul-americana>> Acesso em: 20 nov. 2011.

DefesaNet. Ministros da Defesa do Brasil e da Argentina discutem aliança regional. 06/09/2011. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/sinprode_11/noticia/2667/Ministros-da-Defesa-do-Brasil-e-da-Argentina-discutem-alianca-regional-> Acesso em: 20 set. 2011.

DOMINGUEZ, Jorge. *International Security and Democracy: Latin América and the Caribbean in the post-cold war era*. University os Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.

EL PAÍS. Veo a los Ejércitos sudamericanos protegiendo los recursos naturales. 23/06/2011. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2011/06/23/internacional/1308780007_850215.html> Acesso em: 20 set. 2011.

FLACSO, SDE. *Programa Seguridad y Ciudadanía*, n. 6, Octubre, 2009.

FONSECA, Gelson. *Notes on the evolution of Brazilian multilateral Diplomacy*. Global Governance, 2011.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital-Imperialismo: Teoria e História*. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

HIRST, LIMA; PINHEIRO. *A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. OPSA, Rio de Janeiro: Dezembro, 2010.

HURREL, Andrew. *Security in Latin America*. International Affairs, v. 74, n. 3, p. 529-546. Julho, 1998.

KHANNA, Parag. *O Segundo Mundo: Impérios e Influência na Nova Ordem Global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

LAKE, David; MORGAN, Patrick, Eds. The new Regionalism in Security Affairs. In: *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State Universiti Press, 1997a.

LAKE, David; MORGAN, Patrick, Eds. *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State Universiti Press, 1997b.

MALAMUD, Andrés. *A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy*. LAPS. University of Miami, 2011.

MARTINS, José. *O Brasil e a UNASUL: um Processo de Construção de Liderança e Integração Regional*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Brasil e a América Latina: Opções Políticas e Integração Regional*. Cadernos PROLAM/USP. São Paulo, 2009.

OPSA. *Observatório Político Sul-Americano*. Disponível em: <<http://www.opsa.com.br/>>

PEREIRA, João Mendes. Os Projetos de Infraestrutura Apoiados pelo Brasil na América do Sul. Apresentação de PowerPoint. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/irs/coscex/pdf/transparencias_reuniao_coscex_09_08_11_-_ministro_joao_mendes.pdf> Acesso em: 23 set. 2011.

UNASUR. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasília: Maio, 2008.

UNASUR. *Declaración de Santiago del Chile*. Santiago: Março, 2009.

VALDÉZ, Rodrigo Álvares. UNASUR: Desde la Perspectiva Regional y Subregional.

Artigo submetido em 22 de julho de 2011.

Poder e Identidade na África: o Imperialismo e suas Consequências para o Continente

Rodrigo Duque Estrada Campos,
Camila Helena Pereira Gonçalves
e Fernando Camara Rieger

O meu ódio nasce à margem da cultura, à margem das teorias, à margem das tretas com que julgaram dever atulhar-me o cérebro, ao passo que em mim tudo aspira ser tão negro como a minha África que me foi arrebatada (LEON DAMAS apud CARRILHO, 1975, p. 81).

Resumo: Neste artigo, entende-se o Imperialismo como fator determinante da inserção do continente africano no sistema mundial. A pesquisa bibliográfica parte da análise das estruturas sociais, políticas e econômicas pré-imperiais africanas que, embora muito diversificadas, conformavam estruturas próprias, com base no desenvolvimento autóctone e tradicional. Em seguida, foca-se nos fatores condicionantes ao Imperialismo. Utilizando-se de uma análise sistêmica das transformações que ocorriam na Europa no final do século XIX, torna-se claro que a difusão do liberalismo garantiu o fortalecimento e a plena expansão do capitalismo, com o aumento da

* Esse artigo é resultado parcial da pesquisa em andamento no Grupo de Trabalho “África: fronteiras, história e política”, sob orientação da professora Kamilla Rizzi, vinculado ao Grupo de Pesquisa Integração e Conflito em Regiões de Fronteira lotado no Campus Sant’Ana do Livramento, da Universidade Federal do Pampa. Gostaríamos de agradecer ao Prof. Flávio Augusto Lira Nascimento, da UNIPAMPA, pelo auxílio na revisão do conteúdo.

** Bacharelandos em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Campus Sant’Ana do Livramento.

produção, ampliação do comércio e reorganização econômica do mercado mundial. Com efeito, percebe-se que a Segunda Revolução Industrial gerou em si condições necessárias para a inserção de novos mercados (como a África) na economia-mundo, caracterizada pelas relações de desigualdade entre centro e periferia do sistema. Por fim, busca-se dimensionar as consequências da presença europeia no continente africano, seja da perspectiva das relações de poder, dos modos de produção ou mesmo da concepção acerca da identidade.

Palavras-chave: África; Imperialismo, poder na África; identidade; acumulação capitalista.

1 Introdução

Alguns autores como Chabal (1994), Venâncio (2000), Fergusson (2010), Visentini (2010) e Boahen (2010) tem buscado compreender o real sentido do Imperialismo e suas consequências para o continente africano. Entretanto, é preciso ressaltar que, devido a fatores como a grande extensão do território, o disperso povoamento, a diversidade étnica e os variados tipos de organização social – que levam a diferentes formas de modo de produção, relações sociais, interação e integração –, não se pode cometer o equívoco de homogeneizar tal interpretação. Conceitualizar e contextualizar a África do período de Imperialismo significa buscar, portanto, uma explicação que não iniba as diversas realidades vividas pelos múltiplos povos, permitindo que suas particularidades sejam apreendidas sob óticas que não contradigam o senso generalizado.

Este artigo tem como objetivo identificar o significado e a dimensão das rupturas, bem como das continuidades que o Imperialismo representou para o continente africano. Pode-se, assim, identificar um choque de identidades sofrido por parte do povo africano com a chegada dos europeus? A criação das fronteiras artificiais, delimitadas pelos europeus, foram realmente condicionantes aos problemas crônicos do continente atualmente? E por fim, pode-se apontar a partilha da África como determinante dos atuais problemas econômicos, políticos e sociais no continente?

Com efeito, faz-se imprescindível analisar as transformações históricas pela qual a África incorreu dentro do período compreendido pelo século XIX. A partir da identificação das formas de organização e regulação sociais na África pré-colonial, será possível analisar as consequentes dimensões políticas, econômicas e culturais que o Imperialismo engendrou no continente. Partindo de uma perspectiva macro-histórica dos fenômenos ocorridos na Europa do século XIX, a transplantação de seu próprio modelo social ao continente africano – seguido de outras implicações que afetaram de modo indelével a identidade cultural de seus povos – permite selar a compreensão de que o Imperialismo foi fator de mudança social, política

e econômica na África, inclusive na inserção internacional do continente. Assim, entende-se que o Imperialismo foi o processo histórico mais marcante da identidade do povo africano, influenciando a transição ao futuro Estado moderno africano, marcado pela concepção ocidental de Modernidade.

2 A África pré-colonial: Identidade tribal como regulação política, influência regional dos reinos, culturas e conflitos entre etnias.

A noção de fronteira na África pré-colonial era parcialmente admitida. Embora não houvesse fronteiras convencionais, havia o reconhecimento de uma delimitação do espaço tanto para os membros da tribo quanto para as demais comunidades. Como afirma Oliveira (2002), “[...] parece bem que nenhuma dessas noções [território e limite] eram ignoradas pelos povos africanos fossem eles essencialmente agricultores, pastores ou caçadores” (p. 53). A dificuldade de chegar a um consenso e a imprecisão sobre a verdadeira existência desses limites é enorme e deve-se em grande parte ao fato de não terem sido deixados documentos ou arquivos escritos, tratando-se de civilização de tradição oral (idem, p. 54).

Na África pré-colonial, as formas de organização social baseavam-se em sociedades onde a economia era agrícola ou de atividade pastoril. Em ambas, notavam-se débil divisão do trabalho, não havendo, em geral, um poder político central definido (sociedade de organização do tipo horizontal, conforme Venâncio, 2000) com uma estrutura de parentesco sólida. Como não ocorria o distanciamento da estrutura de laços de sangue nessas sociedades, criou-se um sistema recíproco de integração social adquirindo um grau de identificação acentuado, naquilo que Max Weber (*apud* VENÂNCIO, 2000) definiu de sentimento de comunidade. Exemplos desses tipos de sociedades foram os Ovimbundu no sul de Angola, que apesar da presença de pequenos reinos como o do Huambo e o do Bié, não foi constituída uma sociedade onde a organização sociopolítica fosse realmente concreta e centralizadora.

Entretanto, também nesta época, existiam sociedades que não apresentavam esse tipo de organização horizontal; eram aquelas comunidades onde o desenvolvimento de uma consciência coletiva de grupo foi registrado, configurando-se hierarquicamente como numa pirâmide, onde o chefe ou líder estaria localizado no centro ou no topo da mesma, sendo responsável pelo poder político e econômico daquele agrupamento. Nessas sociedades houve uma ruptura com o sistema de parentesco e com a estruturação de poder doméstico, entrando em ascensão o mecanismo de acumulação de riquezas que levou a centralização do poder, como ocorreu no Reino do Kongo. Em alguns casos, essa centralização foi feita por meio de instituições cristãs e muçulmanas (a partir dos séculos I e VIII, respectivamente)

quando protagonizadas por seguidores ou até mesmo chefias europeias, o que acaba por assumir um suporte ideológico do poder político, fazendo com que seu fortalecimento levasse à ruptura como poder doméstico.

Venâncio (2000) demonstra um conjunto de circunstâncias que serviram de base para futuros povos africanos que experimentaram esse tipo de organização e assim consolidaram a centralização de poder, exercendo influência regional nos demais reinos. Nesse sentido, a dominação sobre um recurso escasso e valioso (sal-gema e ferro, por exemplo), a posição militar ou estratégica relevante, a inovação institucional e ideológica, os aliados externos, os monopólios comerciais, a existência de excedentes agrícolas, a superioridade tecnológica e o gênio individual encontravam-se como determinantes para o futuro dos povos (p. 30). Algumas sociedades africanas conseguiram constituir esse poder centralizador e até mesmo consolidar autênticos impérios, antes do contato direto com os europeus. A maior parte desses impérios surgiu na região norte da África, por meio do comércio de metais preciosos (o Reino de Gana, os impérios do Mali, e os Estados haúças¹ no Sudão Central obtiveram sucesso com este mecanismo).

Com os primeiros contatos europeus em Angola e Colônia do Cabo, e com o resultante surgimento dos primeiros entrepostos comerciais europeus permanentes (Colonialismo, a partir dos séculos XV e XVI), as duas formas de organização social (a vertical e a horizontal) foram aprofundadas. O maior desenvolvimento foi praticado pelo tipo vertical, sendo a do tipo horizontal caracterizada como “força aglutinadora de vontades e como interlocutora privilegiada, no foro internacional, dos modernos Estados Africanos” (idem, p. 37). Com isto, é possível perceber que, com a chegada dos europeus, as então chefias africanas tiveram dois posicionamentos: ou houve um contato direto com eles (como no caso do Reino do Kongo em relação aos portugueses) ou, sem deixarem de participar do comércio de escravos, acabaram por limitar o contato ao litoral onde lá havia representantes que faziam a troca de escravos por mercadorias, das quais eram canalizadas para a capital política, longe da costa, até chegar às mãos dos reis.

Já a cultura africana pré-colonial caracterizou-se por sua riqueza de conteúdo e formas de expressão. Vale frisar que apesar do passar do tempo e de toda a intervenção do processo colonizador europeu, a África resistiu e seguiu com seus costumes e culturas mais fortes se perpetuando até os dias atuais; são exemplos claros disto os diversos dialetos tribais que continuam sendo utilizados em múltiplas localidades, sendo transmitidos de geração em geração e garantindo assim que esse ciclo cultural não pereça. A religião é outro fator que tem alto grau de importância na vida africana, sendo que as mais tradicionais foram classificadas como animistas ao longo do tempo. Segundo Venâncio, os cristãos analisam a religião africana sob uma perspectiva epistemológica, com conceitos e metodologias próprias, não

¹ Cidades-Estados independentes situados no decorrer do rio Níger e lago Chade.

ocorrendo assim uma análise imparcial: “... trata-se de religiões que não se esgotam com a fé em Deus” (GROMIKO *apud* VENÂNCIO, 2000, p. 39), referindo-se aos espíritos, divindades, culto aos antepassados, também às práticas da magia e da medicina, o que nos leva a uma noção panteísta da religiosidade pré-colonial.

Daquilo que foi acima esboçado, não pretendeu-se esgotar a totalidade dos aspectos políticos, econômicos e sociais da estrutura africana pré-imperial. Tal tarefa seria, sem dúvida, incomensurável, haja vista a riqueza da diversidade cultural e das múltiplas formas de expressão da tradição africana. Por outro lado, o apontamento de algumas tipologias básicas da vida africana tradicional permite averiguar que a África não foi um continente inerte e que seu tecido social vinha se desenvolvendo independentemente dos europeus. No caso da influência europeia na África no período anterior ao Imperialismo, esta limitava-se às relações intracivilizatórias, sem causar rupturas com a dinâmica até então concebida.

3 Imperialismo: uma perspectiva macro-histórica sobre as dimensões econômicas, políticas e culturais da corrida pela África

Diversos estudos apontam para uma transposição da evolução biológica das espécies (Charles Darwin) ao mundo das ciências sociais. De fato, esse pensamento baseado no darwinismo social marcou fortemente o período a ser aqui analisado. A era dos Impérios representou além do conhecido processo de alargamento estrutural das vias capitalistas e da nova etapa de corrida colonial (HOBSBAWM, 2010), também uma nova fase das abordagens epistêmicas. À luz do Iluminismo e das noções racionais por ele introduzidas na ciência – iniciado em fins do século XVIII e que configurou o século XIX como a era da Modernidade –, vê-se o gradual surgimento de ciências sociais dirigidas ao entendimento antropocêntrico (tais como a sociologia, a antropologia, a geografia, a geopolítica e a psicologia) buscando identificar o papel e o posicionamento social do homem europeu no mundo.

Retomando a teoria de evolução social, o europeu chegou à precipitada conclusão de que as civilizações evoluíam através dos tempos de modo linear, da mais primitiva (tribal) à mais complexa rede de organização e de transmissão social (capitalista). Porém, esta visão ganhou cunho determinista: empregada na prática por imperialistas, ela pode servir para dar luz conceitual sobre os acontecimentos que ocorreram como consequência da expansão capitalista. Especificamente falando da partilha da África em fins do século XIX – consensualmente tida como ponto de partida a Conferência de Berlim em 1884-85 – os africanos foram induzidos a compreender, passíveis ou não, que a ideia de determinismo, ou de superioridade racial, era cientificamente justificável para que os europeus pudessem penetrar ao interior de seus territórios, colonizar seus povos, apropriar seus meios de produção,

delinear fronteiras, civilizá-los, prepará-los para os estágios supostamente mais elevados da evolução social. Mas por quê?

As sociedades não evoluem de forma única e linear, tal como acreditavam os europeus daquela época. Apesar de cientistas sociais terem apreciado que as organizações sociais primitivas pudessem apresentar características semelhantes e o desdobramento delas também, não há como denotar um sentido único ao caminho do desenvolvimento social. Deste modo, as sociedades diferem em forma e grau seu modo de se adequar ao meio em que vivem, ou seja, há uma multiplicidade de fatores que influenciam as transformações sociais (uma evolução multilinear, conforme RIBEIRO, 1998). Para os europeus, no entanto, a forma de vislumbrar a escala evolutiva de sociedades alheias ao “centro” era atribuindo-lhes características inferiores, de civilizações atrasadas. Lançou-se mão, assim, da empreitada imperialista que tinha por objetivo “civilizar” o continente negro. Impregnados de valores antropocêntricos, os europeus fundamentavam a “missão de Deus”, em nível de discurso, como forma de levar à África e a seus povos o mundo moderno. Sob os auspícios do livre-comércio e do darwinismo social (explicado abaixo), a *Belle Époque* europeia viera para dar luz às “sombras supersticiosas” e “selvagens” daquele povo religiosamente “desamparado”.

Mas não foi tão simples. O nível discursivo, baseado em argumentações “científicas” e psiquicamente emotivas, carrega consigo interesses e conflitos de envergadura política, econômica e social que foram capazes de causar, em determinadas instâncias, uma completa ruptura com os sistemas político-sociais que coexistiam naquela época. Em alguns casos, percebe-se certa assimilação às imposições imperialistas, mas sejam elas pertinentes às novas elites burocráticas que emergiam ou não, a revolução imperial não deixou de causar marcas profundas na identidade do povo africano (CHABAL, 1994).

O Imperialismo, assim, foi, dentro de seu alcance, o processo histórico que mais marcou a identidade do povo africano, pois influenciou diretamente a transição ao futuro Estado moderno africano, marcado pela concepção ocidental de Modernidade. Por vias do Imperialismo, o continente viu novamente (como anteriormente ocorrera com o colonialismo) sua identidade ser submetida pelas potências europeias que alteraram a regulação social existente a uma nova dinâmica própria da expansão capitalista. O que faz deste período tão peculiar é justamente seu significado único e modelador na história moderna: jamais fora presenciado, num período tão curto de tempo (1880-1914) e em domínios tão extensos de terra, a ocupação ativa das potências coloniais². Posteriormente, a consequente reviravolta das nações africanas que, submetidas à lógica imperialista, expulsaram

² Interessante notar o contraste entre a complexidade do processo de formação dos reinos africanos (MOKHTAR, 2010), fruto de desenvolvimento sociocultural inserido num longo processo histórico, com a relativa facilidade com que os mesmos foram transformados, isto é, destituídos de identidade autóctone (inicialmente por meio de adaptação aos costumes tradicionais) para a transplantação de outro modelo civilizatório, embasado no ciclo de

de suas terras os europeus e conclamaram sua independência, tiveram como base o movimento pan-africanista que originou o Estado Moderno africano e o integrou, na segunda metade do século XX ao sistema mundial (VISENTINI, 2010, p. 19).

3.1 Dimensão Política: Condicionantes à Partilha da África

A condição moral da filosofia política europeia em meados do século XIX fundava-se no *status quo* socioeconômico medido pela extensão imperial. Tornou-se praxe evocar as grandezas do império, amalgamadas entre poesia e arte. A Revolução Industrial foi o processo histórico que, sob a necessidade de expansão capitalista, fecundou a economia mundial pela via instrumental do Imperialismo, na África e Ásia. Trata-se da transposição do antagonismo das relações de poder, ou seja, de uma natureza endógena ao Estado – assentado nas relações de desigualdade entre a burguesia industrial e a massa proletária – a uma escala global (generalizada) de natureza exógena ao Estado – desta vez, nas relações de desigualdade entre as nações “avançadas” e as nações “atrasadas”³.

A Grande Depressão (1873-1895) é considerada a primeira grande crise estrutural do capitalismo, pois vários fatores econômicos passaram a se inter-relacionar e os alicerces que sustentavam o primeiro ciclo de Revolução Industrial geraram uma simbiose contrária que eclodiu em crise. Fora um refluxo sistêmico baseado na necessidade de transição a uma nova fase. O capitalismo evoluiu de forma a criar uma rede de alcance global, uma base própria do sistema econômico, político e social de seu tempo e que já não podia ser mais controlado pela aquela lógica mais primitiva.

O núcleo central da economia capitalista – os países europeus industrializados – tornou-se saturado. Isso ocorreu por que a característica expansionista do capitalismo concorrencial, isto é, a difusão da civilização industrial britânica para outros países europeus e sua consequente profusão (por ter se tornado o novo motor de crescimento econômico) acarretou na queda abrupta dos preços, seja pela intensificação da concorrência ou pelo aumento da escala produtiva, respaldada pelo velho paradigma econômico em que toda oferta cria sua própria demanda⁴. Porém, com esta queda dos preços, os capitalistas precisaram explorar novas maneiras de investimento que maximizasse suas receitas. A solução estava na Segunda

expansão capitalista europeu. Conforme Fergusson (2010), “[...] vinte anos depois de 1880, 10 mil reinos tribais africanos foram transformados em apenas 40 Estados, 36 dos quais estavam sob controle europeu direto” (p. 239).

³ Há aqui uma comparação entre o indivíduo e o Estado: é a personificação da dialética de indivíduos para uma dialética internacional das nações, ou mesmo, a implantação efetiva da divisão internacional do trabalho.

⁴ Coincidentemente, o século XIX ficou conhecido pelo nascimento dos primeiros movimentos socialistas que visavam derrubar o absolutismo monárquico e, sob o ímpeto da revolução francesa, garantir a constitucionalidade como forma legítima de governo. Mais adentro, tais movimentos geraram também as primeiras organizações sindicais que reivindicavam direitos trabalhistas como forma de minimizar a exploração da mão de obra industrial. Isso garantiu um aumento salarial significativo que inclusive contribuiu para o crescimento generalizado do consumo em massas, mas não proporcionalmente ao que se produzia.

Revolução Industrial, incrementando novos conhecimentos científicos (como a utilização de novas fontes de energia e o desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação na malha industrial) à produção, que podia substituir um grande número de operários por um pequeno número de máquinas.

No entanto, quanto menor a quantidade de trabalhadores nas indústrias, menor o poder aquisitivo da população. Consequentemente viu-se a diminuição do consumo de massas e a diminuição dos investimentos ligados à indústria, enquanto a produção manteve-se crescendo. Tal processo se generalizou, e o capitalismo financeiro, que usava dos grandes bancos consolidados para financiar a indústria, contraiu. Consequentemente evidenciava-se o fenômeno de saturação da economia europeia, pois os excedentes de produção não tinham mercado para serem escoados.

Em síntese, a Grande Depressão do século XIX foi superada pela transição do capitalismo concorrencial ao capitalismo monopolista, que em si, gerou condições econômicas à corrida imperialista. Ironicamente, o capitalismo monopolista nasce do concorrencial, pois é natural da dinâmica de livre comércio o surgimento de atores que se sobressaem no processo produtivo, seja por incrementação tecnológica ou mesmo defesa de seus interesses por outros atores, concentrando em si maior parte do capital. E como o cenário era de crise generalizada, a emergência de monopólios fazia parte de uma lógica de sobrevivência que gerava fusões entre várias empresas, conformando trustes, holdings e sociedades anônimas.

Representou, por isso, o renascimento de políticas intervencionistas por parte dos Estados europeus, que gradativamente vinham substituindo aquela explosão liberalista característica do período do capitalismo concorrencial a fim de proteger o mercado interno. Como aponta Oliveira (2002), as barreiras ao livre comércio “... impulsionavam os países industrializados a buscar saída para suas mercadorias entre as nações mais atrasadas, e iniciava-se uma luta pelo controle de áreas de influência, desencadeando-se nova corrida colonial” (p. 242).

Os Estados europeus não podem ser apontados num primeiro momento como atores únicos e responsáveis pelas causas imperialistas, mas conforme os monopólios adquiriam espaços no continente africano para a exploração econômica, viu-se o crescente papel daquele nos negócios imperialistas. De fato, o Imperialismo tinha sido “privatizado”, como aponta Fergusson (2010):

Essas transformações de monopólio comercial para protetorado era típica da maneira como a corrida pela África procedeu. Os políticos deixaram os homens de negócio tocar as coisas, mas bem cedo entravam em cena para criar alguma forma de governo colonial formal (p. 246).

O crescente interesse do Estado pode ser explicado por um lado pela necessidade de proteger e legitimar os interesses monopolistas (sejam privados ou estatais) em determinadas regiões, outorgando assim privilégio e supremacia comerciais. Por outro lado, a generalização de atividades de exploração econômica por empresas

européias, obrigou o próprio Estado a se tornar uma máquina imperialista, pois a disputa por áreas de influência econômica tornou-se tão acirrada que obrigou a delimitação de fronteiras físicas na África para o exercício da soberania de uma nação em detrimento da de outras⁵.

A partilha gerou tais condições sem levar em consideração as realidades internas, a não ser em seu período embrionário. De modo geral, não há como negar que a imposição colonial gerou uma quebra identitária para com os autóctones. E não foi somente na identidade do povo africano que o Imperialismo provocou mudanças, mas toda uma simbiose política contribuiu para também direcionar o pensamento do povo europeu a aceitação e apoio imperiais. Em outras palavras, era o poder de criar sentimentos patrióticos na própria imaginação coletiva. Para Hobsbawm (2010),

[...] o Imperialismo encorajou as massas, e sobretudo as potencialmente descontentes, a se identificarem ao Estado e à nação imperiais, outorgando assim, inconscientemente, ao sistema político e social representado por esse Estado justificação e legitimidade.[...] Em suma, o império era um excelente aglutinante ideológico (p. 118).

A ideologia teve papel decisivo para a empreitada imperialista. Antes da ocupação efetiva, antropólogos e missionários foram enviados para explorar e estudar o continente africano, de modo que quando voltaram, traziam inventários dos povos e dos recursos naturais das regiões a serem conquistadas (VISENTINI, 2010, p. 19). O darwinismo social é provavelmente a teoria que mais se enquadra em termos de efeito psicológico nos povos europeus. Esta teoria passou a vigorar plenamente com o surgimento da *Belle Époque*. Ainda conforme Vizentini (2000),

O século XX iniciou-se no Ocidente em clima de otimismo [...] Sob o impacto da Segunda Revolução Industrial, o progresso material e científico expandia-se rapidamente, fundamentando a crença de que a humanidade avançava linearmente rumo a um futuro promissor [...] O planeta parecia integrar-se econômica e culturalmente, sob o impulso do desenvolvimento das comunicações (telégrafo, cinema), dos transportes de longa distância (ferrovias e navios a vapor), dos fluxos comerciais e financeiros, da urbanização e da adoção quase universal de padrões culturais ocidentais (p., 11).

⁵ Alguns exemplos de empresas monopolistas, trustes e bancos que atuaram na África Imperialista: Compagnie Forestière Sangha-Oubangui: mantinha o monopólio da coleta de borracha silvestre. Truste Lever Brothers: monopólio das plantações de dendê no Congo Belga (atual Zaire). Bourse Du Travail Du Katanga: agência privada que recrutava pessoal para as minas das zonas rurais. Consolidated African Selection Trust (CAST): empresa multinacional que explorava grande quantidade de minério na Serra Leoa e na Costa do Ouro. Sierre Leone Selection Trust: mantinha exclusividade dos direitos de prospecção, extração dos diamantes na Serra Leoa. Bank of British West Africa e Barclays Bank: monopólio das atividades bancárias na África Ocidental Britânica. Elder Dempster Line and Co. Ltd.: domínio sobre os transportes marítimos na África Ocidental Britânica. Para mais exemplos e detalhes, ver BOAHEN, 2010.

O discurso da supremacia da raça branca abriu as portas para o empreendimento imperial e pôde justificar as atrocidades cometidas como parte de um processo de seleção natural onde prevalece o mais forte militar e economicamente. Explicando detalhadamente o darwinismo social, Lewis (1968) afirma:

Os darwinistas sociais [...] compreendiam o conflito dos grupos raciais, naturais e sociais em termos puramente biológicos, sendo a guerra e a competição os instrumentos primários da evolução social. [...] A livre competição dos negócios era considerada como forma de seleção natural que dava vantagem à maior aptidão [...] Se a evolução tem por finalidade melhorar a espécie, os inaptos devem perecer, e se a aceleração da evolução é um bem, o ato de ajudar os inaptos a perecer torna-se um ato de virtude. Os inaptos são também os inferiores e, assim, a eliminação dos indivíduos e grupos inferiores é necessária (p. 88).

O darwinismo social pôde impor ao senso comum, portanto, a premissa de que a civilização mais avançada era de fato a europeia e assim a missão civilizatória obteve sólidos fundamentos. Conforme Uzoigwe (2010, p. 25), “o que nos interessa neste caso de flagrante chauvinismo racista – já qualificado, e com muita razão, de “albinismo” – é que ele afirma a responsabilidade das nações imperialistas”.

Nesse sentido, pode-se concluir que havia uma guerra entre europeus na África que não pertencia à África: por trás da *Pax Britannica* havia uma enorme disputa de influência e poder político entre os estadistas europeus. Duas recentes nações haviam se constituído como império, a Alemanha e a Itália. Além disso, a Grande Depressão ameaçou a desintegração do sistema capitalista. E para resolver seus problemas, a resposta assentava-se numa verdadeira disputa de monopólio da qual a África foi tabuleiro.

3.2 Dimensão econômica do Imperialismo

Antes da partilha africana, o continente negro já mantinha relações com os europeus. Mesmo sendo este contato limitado à região norte e leste e também às zonas costeiras conforme o homem europeu desbravava o oceano, a África passou a integrar o sistema-mundo (explicado mais adiante), servindo de entreposto às rotas marítimas que ligava o ocidente ao oriente. Neste período, o interior de seu território permanecera praticamente intacto pelo homem europeu, mas a interação com os nativos e o estabelecimento de feitorias se dava por regiões litorâneas. As relações comerciais daquele período se fundamentavam na exploração de matéria-prima e na escravatura. Como explica Boahen (2010), até 1880 somente algumas partes restritas da África estavam sob a dominação do homem europeu:

Em toda África ocidental, essa dominação limitava-se às zonas costeiras e ilhas do Senegal, à cidade de Freetwon e seus arredores (que hoje fazem parte de Serra Leoa), às regiões meridionais da Costa do Marfim, de Porto Novo, no Daomé (atual Benin), e à ilha de Lagos (no que consiste atualmente a Nigéria). Na África Setentrional, em 1880, os franceses tinham colonizado apenas

a Argélia. Da África oriental, nem um só palmo de terra havia tombado em mãos de qualquer potência europeia, na África Central, o poder exercido pelos portugueses restringia-se a algumas faixas costeiras de Moçambique e Angola. Só na África meridional é que a dominação estrangeira se achava firmemente implantada, estendendo-se largamente pelo interior (BOAHEN, 2010, p. 1).

Mas no que realmente consistiu o Imperialismo? Qual o seu sentido macro-histórico para a sociedade e identidade africanas? Em primeiro lugar, faz-se referência à dimensão econômica das transformações coloniais: a incorporação do continente na economia mundial liderada pelas potências industriais.

Identificado por Ribeiro (1998) como uma nova etapa dos processos civilizatórios, a Revolução Industrial engendrou formações socioculturais imperialistas (Imperialismo industrial). Inerente à política externa dos países em processo de industrialização, este movimento de atualização histórica submeteu a população colonial ao novo sistema produtivo, estando as “classes dominantes na qualidade de estamentos gerenciais de interesses exógenos e a massa da população na condição de “proletariado externo” engajado na produção de matérias-primas” (p. 198). A nova dimensão das relações do continente africano com os países europeus foi configurada, portanto, pela integração efetiva do primeiro na economia mundial dinamizada pelas potências industriais que, na condição de países centrais, circunscreveram a posição da África nesta economia como área periférica do sistema. Nesta condição, Ribeiro argumenta que

[...] superam-se algumas das formas mais despóticas de subjugação colonial, como a escravidão, mas permanecem e até se aprofundam os vínculos econômicos de subalternidade. O caráter espoliativo das relações simbióticas entre as estruturas cênicas e as periféricas assenta-se agora, principalmente, na exploração das vantagens que usufruem os sistemas grandemente evoluídos no intercâmbio comercial com áreas atrasadas (idem, p. 196).

A função econômica da nova lógica colonial passou a ser, portanto, o fornecimento de matérias-primas para a estrutura industrial dos países centrais, exercido predominantemente por trabalhadores assalariados que também compunham a massa consumidora (idem, p. 199). A partir desta dimensão, chega-se ao ponto crítico de sua análise: a noção de subdesenvolvimento. A teoria do sistema-mundo, cunhada por Wallerstein⁶ (*apud*

⁶ Segundo Immanuel Wallerstein, o sistema-mundo é: “[...] um sistema social, um que tem fronteiras, estruturas, grupos-membros, regras de legitimação e coerência. Sua vida é feita das forças conflitantes que o sustenta pela tensão e o destrói enquanto cada grupo busca eternamente remodelá-lo à sua vantagem. [O sistema-mundo] tem as características de um organismo, no sentido de que tem um tempo de vida sobre o qual suas características mudam em alguns aspectos e mantêm-se estáveis em outros. Pode-se definir suas estruturas como sendo fortes ou fracas em determinado período, em termos da lógica interna de seu funcionamento” (WALLERSTEIN, 1976, p. 229, tradução nossa). Há também outra noção que abarca a dinâmica expansiva do sistema-mundo: “Um sistema-mundo, como qualquer sistema social, é definido como uma unidade espaço-temporal, cujo horizonte espacial é co-extensivo a uma divisão de trabalho que possibilita a reprodução material desse “mundo”. Sua dinâmica é movida por forças internas, e sua expansão absorve áreas externas e integra-as ao organismo em expansão. Sua abrangência espacial, determinada pela sua base econômica-material, engloba uma ou mais entidades políticas e comporta múltiplos sistemas culturais.” (ARIENTE; FILOMENO, 2007, p. 103).

VENÂNCIO, 2000), classifica a integração da África no sistema mundial em três fases, dentre as quais a segunda, que vai de 1900-1975, corresponde à introdução dos fatores de subdesenvolvimento no continente:

[...] a organização da produção agrícola em monoculturas [...] acaba por ser igualmente responsável [...] pela estreiteza e fragilidade dos mercados internos dos países que as experimentaram, assim como pela deficiente formação dos recursos humanos e pelo déficit tecnológico. Tratava-se, na verdade, da produção de um produto primário que, aliado aos factores que decorrem da dominação colonial, acaba por se repercutir, como se de um círculo vicioso se tratasse, no baixo salário dos trabalhadores envolvidos (p. 53-54).

A partir deste entendimento, tem-se que o Imperialismo foi fator de subdesenvolvimento. Apesar de ter constituído em sua totalidade uma revolução *sui generis* das estruturas econômicas preexistentes, o Imperialismo pode dificilmente ser apontado como fator único e determinante de subdesenvolvimento, uma vez que a nova elite política africana nem sempre espelhou os ensejos das populações. Ao invés de terem reformulado políticas socioeconômicas visando o crescimento nacional e distribuição de renda mais equitativas, os novos governantes africanos emergidos dos movimentos de independência (século XX) conformaram-se, em muitas vezes, de líderes despóticos e autoritários, que aproveitaram de oportunismo político e da psique emotiva dos pan-africanistas para tornarem-se verdadeiros patrimonialistas da máquina pública.

Sendo assim, a transição ao Estado moderno africano, no século XX, reproduziu a noção de hegemonia política do sistema colonial. Esta ideia pode ser mais bem expressa em Chabal, onde a independência trouxe mais continuidades com o sistema colonial do que uma revolução política. Em outras palavras, representou uma “africanização” da administração colonial. Segundo ele, “[...] independência não se qualifica realmente como uma revolução política, mas meramente como uma troca de governadores” (CHABAL, 1994, p. 60, tradução nossa).

A introdução de um novo padrão produtivo respaldado nos interesses coloniais acabou por quebrar um equilíbrio ecológico preexistente e adaptado aos costumes e vida africanos. Refere-se ao sistema agrícola da monocultura (*plantations*), baseado no cultivo de produtos tropicais em grandes latifúndios voltados para a exportação. A orientação agrícola dominante antes da imposição colonial baseava-se na de subsistência, onde os autóctones utilizavam sistemas de rotação de terras (itinerância) para permitir o repouso dos solos.

A interferência imperialista provocou uma radical mudança na estrutura produtiva africana e a manipulação das práticas agrícolas chegou a acelerar, segundo Venâncio, “[...] o empobrecimento dos solos e, no fim, a quebrar o ciclo ecológico tradicional ou inicial” (2000, p. 33). Não se pode acreditar na ideia de que esta transformação agrícola tenha sido necessariamente uma ignomínia em sua fase

inicial. Os africanos souberam acolher muito favoravelmente algumas das inovações trazidas por europeus e delas souberam também tirar proveito para melhorias e ajustes no interior de seu sistema (BOAHEN, 2010, p. 16). Cumpre dizer que até então estas inovações não ameaçavam a soberania dos povos africanos, pois

[...] todas essas transformações se produziram sem controle europeu direto, salvo em alguns bolsões costeiros. [...] Dominavam [os africanos] a administração, onde ocupavam os raros postos existentes oferecidos pelas administrações europeias (idem, p. 7).

Admitindo que num primeiro momento a introdução dos costumes e da tecnologia ocidental pode não ter soado atroz para os africanos⁷, sem causar transformações radicais na organização social tradicional dos autóctones e inclusive uma adaptação do sistema colonial aos costumes tradicionais, num segundo momento, e aqui é crítico, os interesses coloniais começaram a divergir daquela simbiose inicial, partindo para uma lógica de imposição unilateral calcada nas necessidades expansivas do império e que se traduziu em abusos econômicos específicos: na opressão como forma de controle da hegemonia política, na segregação racial e na quase ou completa desintegração étnica dos povos.

Cabe também ressaltar que a ideia de “adaptação aos costumes tradicionais” não passou de hipocrisia discursiva, uma forma de alienação para distrair atenção à centralidade dos fatos. De igual modo, a dominação europeia requeria certa proximidade com a comunidade, suas leis, seus costumes e instituições autóctones. Como exprime Betts (2010), a “administração colonial era um exercício de adaptação cultural e política necessariamente empírico” (p. 356). Daí a instituição da administração indireta, que segundo o mesmo autor era “aquilo que permitia às autoridades africanas participar do poder colonial, em seus *papéis políticos tradicionais* ou nos que os europeus lhes impunham, mas incontestavelmente em posição subordinada” (idem, p. 356, grifo nosso).

A imposição imperial gerou de fato uma revolução e, além disso, a administração indireta representou um processo *ipso facto* da tentativa de desintegração da estrutura política e econômica precedente. Como aponta Chabal,

“Political accountability” [...] define a arena política dentro da qual governantes buscam manter-se, e da qual governados buscam combater, são as relações de desigualdade e coerção que toda relação de poder implica. Se o poder, sempre o reflexo de um equilíbrio precário entre governantes e

7 A política colonial também trouxe inovações na infraestrutura de suas colônias, onde aos poucos fora sendo introduzida a tecnologia industrial, como no caso de estradas, ferrovias e linhas telegráficas. Mas, conforme Rodney (2010) nos explica, estas evidências na nova economia, com a construção de sistemas de transporte e comunicações, era o “prelúdio da conquista: constituíam meios logísticos que permitiriam novas agressões a partir das bases formadas pelas zonas ocupadas [...] No entanto, raras eram as estradas e vias férreas de interesse exclusivamente militar: as vias férreas que facilitavam a conquista também serviam para a exploração do amendoim, algodão e outros produtos” (p. 378)

governados, é estável ou não, depende no grau em que uma forma particular de “Political Accountability” está enraizada dentro de uma comunidade política. Mudanças em “Political Accountability” são, portanto, mudanças na natureza de poder (CHABAL, 1994, p. 55, tradução nossa).

Chabal é ainda categórico ao afirmar que a lógica colonial significou no final um esforço para abolir com a ordem política anterior e que o uso de políticas de “pacificação” (administração indireta) implicou em muitos casos, na destruição do que se entende por responsabilidade política preexistente (idem, pág. 58). Concluindo:

A obsessão colonial com o “tribalismo” emergiu da falta de percepção e adaptação à chamada comunidade tradicional africana. Apesar de que os africanos coloniais devessem se tornar cidadãos modernos, a mente colonial achou necessário (e é claro, conveniente), continuar a vê-los em termos tribais. [...] Finalmente, *a criação das chamadas leis consuetudinárias e a adaptação de leis europeias aos africanos era baseado na interpretação colonial de suas práticas e costumes* (ibidem, pág. 60, tradução e grifo nossos).

No que se refere ao argumento de Boahen (2010), os africanos não entendiam a necessidade, durante aquele período embrionário do Imperialismo, de modificar suas relações seculares com os europeus, uma vez que se estes “quisessem lhes impor mudança pela força e avançar em suas terras, conseguiriam barrar-lhes o caminho, tal como vinham fazendo há dois ou três séculos” (p. 7). No entanto, o cenário mudou abruptamente quando os europeus resolveram mudar eles mesmos essas relações, no final do século XIX. Dentre todas as inovações coloniais, o sistema tributário foi o que mais contribuiu para a burocratização da administração nas colônias, pois, conforme Betts “atribuía uma função comum ao administrador e ao chefe africano que, ao fixar e recolher o imposto, muitas vezes de acordo com os conselhos locais de anciãos ou de notáveis, relembra a todos o poder regulamentador do novo sistema” (2010, p. 369).

E conforme abusos foram introduzidos nas sociedades africanas, como o uso do “... trabalho forçado, a tributação elevada, as culturas agrícolas obrigatórias, a alienação de terras, as leis relativas à circulação, os baixos preços dos produtos agrícolas e o alto custo dos bens importados, a discriminação racial e a segregação” (idem, p. 16), uma consciência libertadora e nacionalista começou a se esboçar para se opor à ordem imperial, especialmente a partir do pós-Primeira Guerra Mundial. A partir da emancipação política, valorizar-se-ia aquela identidade originária e tradicional dos povos africanos.

3.3 Dimensão social e cultural

Lembrando que mudanças na estrutura econômica quase sempre se traduzem em mudanças na natureza das relações sociais e culturais e de perda de identidade,

o conjunto Colonialismo-Imperialismo pode ser sociologicamente caracterizado como um fator de mudança social na África (VENÂNCIO, 2000, p. 48). O que deve ser ressaltado é a dimensão das rupturas sociais que a ordem colonial impôs aos autóctones. Com isso, é preciso evidenciar o fato de que os efeitos do Imperialismo partem de forças exógenas à realidade africana e que além do objetivo colonizador de apropriação dos meios de produção juntamente com a instituição de métodos espoliativos, há uma outra envergadura psicológica que afeta de modo indelével a consciência de pertencer a uma identidade. Logo, a África presenciou uma transmutação de identidade social; e passou a integrar, dentro de suas próprias estruturas sociais, àquela noção de modernidade postulada pelos europeus.

Argumenta-se que o Imperialismo engendrou um choque de identidades no povo africano. Por choque de identidades entende-se, em termos próprios, o processo no qual, durante o desenvolvimento, o funcionamento e a articulação da malha social de uma determinada sociedade – já constituída de unidade política bem como das relações de poder e instituições de direito familiar, produtivo e religioso – definindo assim uma identidade cultural própria e soberana em que se exerce o poder – é interrompido por forças exógenas à sua realidade. Assim, causa-se uma ruptura nos laços sociais, políticos e econômicos existentes e introduzem-se novos complexos de regulamentação social, fundamentada por outra identidade cultural. Esta ruptura, tal como a África conheceu, acarretou na assimilação e na aculturação progressiva, fosse coercitiva ou não, do modo de vida do homem europeu no homem africano.

O choque é justamente o fenômeno que transfigura dentro de uma mesma sociedade o conceito de identidade já concebido pelos autóctones – e sua consequente e natural reprodução às novas gerações – a uma nova identidade provida de alhures por vias de imposição. Este conceito se aproxima da atualização ou incorporação histórica que Ribeiro (1998) define como o engajamento compulsório em “sistemas mais evoluídos tecnologicamente, com perda de sua autonomia ou mesmo com a sua destruição como entidade étnica” (p. 69).

Este choque de identidades conota este caráter negativo pelo fato da introdução dessa noção de “modernidade” às sociedades africanas ter sido feita por meios arbitrários e coercitivos. Antes da era imperial, a África já interagira com essa modernidade europeia num ritmo próprio e conciliável com seus costumes e tradições, necessidades e interesses, porém, também “havia tanta desigualdade e pobreza como em qualquer outro grupo de comunidade política” (CHABAL, 1994, p. 104, tradução nossa).

Para efeito desta análise, resta compreender em que nível essa ruptura se fez presente. A África pré-colonial continha áreas econômicas vastamente diversificadas com modos de produção também dos mais diversos, “dos coletores do deserto do Kalahari e os pigmeus da África Central até o Estado dos Ahanti e os Emirados da África Ocidental” (idem, p. 103, tradução nossa). A distinção fundamental na

identidade entre sociedades pré-coloniais e coloniais é encontrada na distinção entre sociedades pré-capitalistas e capitalistas. Ainda, entende-se que “a produção pré-colonial, independente de quão sofisticada fosse, não era capitalista, mesmo que a África pré-colonial já mantivesse vínculos com o mundo capitalista” (*ibidem*, p. 103, tradução nossa). E a diferença não reside na lógica de troca (que já acontecia amplamente pela África), mas na lógica de acumulação.

A introdução do mecanismo de acumulação capitalista é que transfigura a noção que o indivíduo tem de si mesmo perante a comunidade, pois a natureza das organizações pré-capitalistas, seja de tipo horizontal ou vertical, sempre mantinha referência com a comunidade. A identidade individual estava ligada àquela da comuna, e o indivíduo entendia-se como membro dessa entidade indivisível que dava sentido a sua existência⁸. A noção de acumulação, entretanto, também não era desconhecida, porém, o que a distinguia daquela capitalista é a natureza e o propósito de acumulação (*ibidem*, p. 104).

Venâncio (2000) afirma que a acumulação de riqueza permitia a centralização do poder. Nos mesmos termos, Chabal (1994) ilustra que o propósito maior de acumulação em sociedades pré-coloniais é ambivalente. Segundo ele, “o primeiro, era para estabelecer status e rankings; o segundo, para assegurar os meios de redistribuição que sustentava o ranking e mantinha a coesão e sobrevivência da comunidade” (p.104, tradução nossa). Tal acúmulo de capital na África pré-colonial era, portanto, o alicerce que sustentava as relações de poder dentro da comunidade. Na lógica capitalista, entretanto, a acumulação assenta-se no sentido de reinvestimento, inovação tecnológica, ou tudo aquilo que não se relaciona com a comunidade como um todo, mas no indivíduo como um só, pois nessa lógica é o indivíduo valorizado como agente econômico e responde sozinho pelas circunstâncias a que se submete.

Concluindo, é preciso salientar que este processo de transição ao novo modo de produção não aconteceu de forma uniforme pelo continente. Eis a dificuldade de se pensar a África em termos macro-históricos desconsiderando as realidades e as peculiaridades. De fato, foi muito relativa a forma com que as sociedades pré-imperiais encararam tais mudanças. Com efeito, resta destacar a afirmação de Chabal: “[...] fossem os africanos participantes dispostos ou não desta nova lógica econômica, logo descobriram que as fundações da economia política pré-colonial foram subvertidas” (idem, p. 105, tradução nossa).

⁸ Assim como a noção de fronteira pré-colonial era baseada na identificação étnico-cultural da população em detrimento da demarcação territorial, com o colonialismo europeu (e seu motor de difusão capitalista), essa noção passou a ser de delimitação territorial do poder político, como vinha ocorrendo na Europa desde o início do século XV, com a formação do Estado Nacional Moderno (RIZZI; BALLARDIN, 2012).

4 Considerações finais

A análise sobre o Imperialismo na África deve ser compreendida a partir de uma lógica muito mais ampla e complexa, onde no nível macro-histórico, aquele insere-se, segundo Lênin, numa fase superior do capitalismo, pois

[...] é, pela sua essência econômica, o capitalismo monopolista. Isto determina já o lugar histórico do imperialismo, pois o monopólio, que nasce única e precisamente da livre concorrência, é a transição do capitalismo para uma estrutura econômica e social mais elevada (LENIN *apud* CATANI, 1984, p. 13).

Diante das considerações apresentadas, fica claro que o Imperialismo exerceu transformações sociais e econômicas na África, cujos reflexos são vistos ainda hoje e tiveram fundamental importância para a formação e crise, mesmo que precária, dos Estados africanos independentes no século XX (CHABAL, 1994; BOAHEN, 2010). A Segunda Revolução Industrial criou novos padrões, principalmente o das relações de desigualdade do centro-periferia, onde a influência europeia foi massiva dentro do continente africano, desde o caráter político-econômico, atingindo até mesmo o sociocultural. Complementarmente, o Imperialismo ganhou ambiente para análise nas Ciências Sociais, dimensionando, de modo generalizado, as rupturas e continuidades políticas, econômicas e sociais a partir da transição de sistemas autóctones tradicionais aos sistemas introduzidos pela lógica imperial.

Cabe, assim, questionar por que as potências europeias conseguiram conquistar a África? Por um lado, graças às atividades dos missionários e dos exploradores, os europeus conheciam mais a realidade africana (terreno, economia e recursos, força e debilidade de seus Estados e de suas sociedades) – do que os africanos a respeito da Europa. Em complemento, em razão das inovações tecnológicas, especialmente com a descoberta do uso profilático do quinino contra a Malária, conforme Uzoigwe (2010, p. 44), os europeus temiam menos a África do que antes de meados do século XIX.

Outro ponto: os recursos materiais e financeiros da Europa eram superiores aos da África, ou seja, se as potências europeias podiam gastar excessivamente nas campanhas além-mar, os Estados e reinos africanos não tinham condições de sustentar um conflito armado com elas. A Europa podia concentrar-se militarmente de maneira quase exclusiva nas atividades no continente, ao mesmo tempo em que os Reinos e Impérios africanos tinham suas forças paralisadas pelas lutas intestinas.

As potências europeias dividiram o continente em cerca de quarenta unidades políticas no século XX. Aproximadamente 30% da extensão total destas fronteiras são formadas por linhas retas, e tanto estas como outras cortam arbitrariamente as fronteiras étnicas e linguísticas do continente. Também, por um lado, parte dos limites mantidos seguiam traçados nacionais e, portanto, não podem ser considerados tão arbitrários, e, por outro, as unidades políticas africanas criadas como

resultado de conflitos (por exemplo, do conflito entre Oyo e Daomé, das *djihad*s dos Peul ou das lutas pelo poder na Etiópia e Uganda, durante a segunda metade do século XIX) mostram o caráter móvel das fronteiras e limites da África anteriores a partilha. O que muitas vezes não se compreende é como a partilha fixou essas fronteiras móveis, ou que esforços fizeram as comissões de delimitação para retificar, quando politicamente possível, certas anomalias durante os numerosos trabalhos de fixação das fronteiras, quando da presença burocrática europeia.

Assim, entender-se tal singularidade histórica permite também ampliar-se a compreensão do processo de transição ao Estado Moderno na África no século XX, quando das descolonizações, fato que remeterá à inserção de cada uma de suas nações africanas no sistema mundial, bem como o continente como bloco político.

Abstract: Imperialism is understood, in this article, as a determinant factor for the insertion of the African continent in the world system. The research parts from the analysis of the pre-imperialist structures in Africa that, although very diversified, conformed their own structures, based on traditional and autochthonous development. Next, it focuses on the conditioning factors of Imperialism. Through a systemic analysis of these transformations, it becomes evident that the diffusion of liberalism guaranteed the strengthening and the plain expansion of capitalism in Europe, together with the increase of production, the enlargement of commerce and economical reorganization of world markets, powered by the Second Industrial Revolution, which gave the necessary conditions to the insertion of new markets (such as Africa) into the world-economy, characterized by the relations of inequality between center and periphery of the system. Lastly, it seeks to dimension the consequences of the European presence in the African continent, either by the perspective of the relations of power, the modes of production or even the conceptions about borders.

Keywords: Africa; imperialism; Power in Africa; identity; capitalist accumulation.

Referências

ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. *Economia Política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi*. Revista Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n.1, Julho 2007, p. 99-126.

BETTS, Raymond F. A dominação europeia: métodos e instituições. BOAHEN, Albert Abu (Ed.). *História geral da África* (VII: África sob dominação colonial, 1880-1935). Brasília: UNESCO, 2010, p. 353-399).

BOAHEN, Albert Abu. A África diante do desafio colonial. BOAHEN, Albert Abu (Ed.). *História geral da África* (VII: África sob dominação colonial, 1880-1935). Brasília: UNESCO, 2010, pág. 1-20.

CARRILHO, Maria. *Sociologia da Negritude*. Lisboa: Edições 70, 1975.

CATANI, Afrânio Mendes. *O que é Imperialismo*. São Paulo: EDITORA BRASILIENSE, 1984.

CHABAL, Patrick. *Power in Africa: an essay in political interpretation*. New York: ST. MARTIN'S PRESS, 1994.

FERGUSON, Niall. *Império: como os britânicos fizeram o mundo moderno*. São Paulo: EDITORA PLANETA, 2010.

HOBBSBAWM, Eric J. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. São Paulo: PAZ E TERRA, 2010.

LEWIS, John. *O Homem e a Evolução*. Rio de Janeiro: PAZ E TERRA, 1968.

MOKHTAR, Gamal (Ed.) *História Geral da África*, II: África Antiga. 2ª ed. rev. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Marques de. *O Estado e a mobilidade das fronteiras africanas na época pré-colonial*. Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, n.ºs. 6/7-8, 2002 p. 53-57. Disponível em: < <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rhumanidades/article/view/1435/1182>>. Acesso em: 07 jul. 2011.

OLIVEIRA, Carlos A. B. de. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, 2002.

RIBEIRO, Darcy. *O processo civilizatório: Etapas da evolução sociocultural*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

RIZZI, Kamilla Raquel; BALARDIN, Rafael. Limites e fronteiras na África: Identidades, histórias e política internacional. BENTO, Fábio Régio; CARLETTI, Anna (Org.). *Fronteiras em movimento*. Jundiaí: Pacu editorial, 2012, p. 137-158.

RODNEY, Walter. A economia colonial. BOAHEN, Albert Abu (Ed.). *História geral da África* (VII: África sob dominação colonial, 1880-1935). Brasília: UNESCO, p. 377-399.

UZOIGWE, Godfrey N. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. Albert Abu (Ed.). *História geral da África*, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935. Brasília: UNESCO, 2010, p. 21-50.

VENÂNCIO, José C. *O facto africano*: Elementos para Uma Sociologia da África. Lisboa: Vega Universidade/Ciências Sociais e políticas, 2000.

VISENTINI, Paulo Gilberto F. *A África moderna*: um continente em mudança (1960-2010). Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *História do século XX*. 2.ed. ampl. Porto Alegre: Editora Novo Século, 2000.

VIEIRA, António Manuel. *As fronteiras africanas e o mapa político da África actual*. Lisboa: Faculdade de Letras de Lisboa, 2007. Disponível em: <http://www.saotomeprincipe.eu/caue_projetos/caue_activitats/20070412amaral_ilidio.pdf> Acesso em: 05 mai 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World-System*: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press, 1976.

Artigo submetido em 6 de maio de 2011.

BETTS, Richard K. *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*. New York: Columbia University Press, 2008. 241 p.

*Resenhado por Gustavo Moller**

Os episódios do 11 de setembro e o erro de estimação sobre as armas de destruição em massa no Iraque expuseram falhas inerentes ao sistemas de inteligência. Essa exposição engendrou diversas críticas e reformas dentro do sistema. Richard K. Betts, possuidor de grande experiência no campo, tendo sido consultor da Agência Central de Inteligência norte-americana (CIA) e membro, entre outros, da Comissão Nacional em Terrorismo (National Commission on Terrorism) dos EUA em 1999, e ter grande embasamento teórico, sendo atualmente professor de “Estudos de Guerra e Paz” da Universidade de Columbia (EUA), procura fazer uma análise, que tenta descobrir a origem das falhas e a melhor maneira de remedia-las, tendo seu ponto de inflexão nos episódios apontados.

A tese principal do autor é que reformas institucionais não são capazes de resolver todas as falhas na inteligência, ou seja, o aperfeiçoamento do processo de produção não leva ao aperfeiçoamento do consumo pelo tomadores de decisão e simples consertos processuais não dão conta de solucionar o problema. Contrastando com Zegart (1999), o autor afirma que desenho institucional é só um dos problemas, não sendo nem o de maior importância, ou de mais difícil superação. Para Betts, os inimigos são vários e nem todos estão na incapacidade de comunicação burocrática, ou nos inimigos convencionais externos. Na mesma corrente de

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: gustavom.moller@gmail.com

Heuer (1999) e Jervis (2010), o autor dá grande ênfase e importância aos *midsets* e vieses cognitivos na análise de inteligência como os principais culpados pelas falhas.

Dessa forma, Betts inicia a sua análise identificando três grupos de “inimigos da inteligência”. Primeiramente, temos os “inimigos externos”, que se constituem nos principais adversários da nação, potenciais e atuais, podendo ser definidos como governos ou grupos conflitantes que procuram esconder suas intenções, capacidades e vulnerabilidades. Depois, os “inimigos inocentes”, ou seja, aqueles que ameaçam de maneira não intencional: os indivíduos incompetentes e negligentes; a desorganização das lideranças da inteligência, que permitem uma burocratização excessiva; e os políticos e advogados que tentam deliberadamente constranger operações que conflitam com outros valores, estão todos incluídos nessa classificação. Por fim, os “inimigos inerentes”, que derivam da condição humana e da própria dinâmica da função da inteligência. Esses inimigos são uma coleção de limitações mentais, dilemas, contradições imperativas, interações paradoxais, e *trade-offs* dentro dos objetivos do processo de inteligência que bloqueiam a avaliação e o julgamento e tornam difícil consertar uma falha sem gerar outra.

Ao mesmo tempo em que identifica os inimigos, contudo, não enxerga nenhuma solução plausível que cubra todos os erros por eles gerados. Afirmando que algumas fontes crônicas de erro são únicas a cada um dos três problemas e, portanto, não sugerem reformas que seriam aplicáveis ao todo, enquanto que outras fontes de erro cortam os três, mas esses problemas mais gerais não são muito suscetíveis a reformas. Discorrendo sobre as possíveis soluções e integrando nelas as mais citadas, que passam desde a inclusão de um advogado do diabo, sanções e incentivos, que penalizem erros e premiem acertos, o autor culmina em uma visão fatalista e afirma que soluções organizacionais enfrentam três problemas: a maioria das reformas processuais que tenta consertar um problema acentuam outro; as mudanças no processo analítico nunca podem transcender totalmente a ambigüidade e a ambivalência; e, sistemas informacionais mais racionalizados não conseguem compensar totalmente predisposições, idiosincrasias perceptivas, e constrangimentos temporais dos tomadores de decisão. Ao mesmo tempo, aponta que soluções que pretendem resolver os problemas de estilo psicológicos e analíticos são limitadas pelas dificuldades de mudar o processo de pensamento humano e os hábitos diários de julgamento. Acaba concluindo que há uma convergência de implicações para as três maneiras de conceber as falhas: erros devem ser esperados, pois paradoxos não podem ser resolvidos; pequenos melhoramentos são possíveis; o desespero, contudo, é injustificado, considerando que a perspectiva prova que poderia ser muito pior.

No capítulo três, ele identifica o paradoxo entre teoria e inteligência, sendo a teoria necessária, mas, ao mesmo tempo, uma fonte de erro. Betts expõe os problemas inerentes à adoção de uma linha de pensamento única e tenta quebrar com a idéia de que muita especialização sempre é boa, alegando que quanto mais

especializado, maior o perigo de se cair em armadilhas cognitivas. Ele procura fazer com que haja um afastamento ocasional da “teoria normal” para que haja um aumento no desempenho em momentos de crise.

No quarto capítulo, Betts trata da politização e seu caráter dual: ela é ruim quando suprime e distorce a verdade em prol de uma agenda política, mas boa quando não representa, mas empacota a informação de uma maneira que previne que ela seja colocada de lado e tratada como irrelevante. O problema é saber quando se cruzou a linha entre os dois lados. A pergunta proposta pelo autor é como saber quando se está fazendo uma seleção de fatos ou se está politizando os dados da inteligência? Como não há uma resposta adequada e com a constatação de que a contaminação por predisposição política do analista nunca poderá ser totalmente eliminada, o autor enfatiza a necessidade de se manter certas informações em segredo e de escolher líderes nas agências que não tenham ligações políticas fortes.

Ele passa, no capítulo cinco, à análise dos casos, tentando aplicar as hipóteses até então descritas. Para o autor, a principal falha antes do 11 de setembro foi a coleta insuficiente de informações não ambíguas. Concomitantemente, no entanto, maximização de coleta pode causar mais prejuízo do que benefícios, além disso, achar a maneira certa de conectar determinados pontos pode ser percebida somente depois do desastre. O ponto principal e mais interessante do capítulo são as seguintes questões: o que aconteceu no 11 de setembro vai prevenir que um desastre parecido aconteça novamente? Um número muito grande de ameaças potenciais foi identificado, assim como soluções disponíveis. É necessário, contudo, por em prática tais soluções se elas causam mais custos que benefícios?

Já no caso do Iraque, para Betts, o que ocorreu foi uma conexão de pontos onde não existia conexão alguma. Dois efeitos principais podem ser atribuídos: (1) o *spillover*, extravasamento do erro, sobre a credibilidade da inteligência americana, distraindo completamente a atenção do bom desempenho da inteligência em outros assuntos, (2) proveu garantia de uma guerra contra o Iraque, desnecessária e custosa, que provavelmente não teria acontecido sem o erro. Como a inteligência pode falhar tanto? A razão principal foi que a conclusão sobre as armas de destruição em massa foi deduzida a partir do comportamento iraquiano e dos motivos assumidos por serem consistentes com esse comportamento: não se procurou saber se havia armas ou não, assumiu-se a partir do comportamento iraquiano que as armas estavam lá e passou-se a quantificação das mesmas. A conclusão parecia ser a mais óbvia para aqueles que estavam prestando atenção: foi um erro de viés cognitivo, especificamente um erro de viés confirmatório. Resumidamente, a inteligência falhou de duas maneiras: (1) em descobrir novas informações depois que os inspetores da Comissão Especial das Nações Unidas (*United Nations Special Commission* – UNSCOM) deixaram o Iraque em 1998; (2) e ao acreditar nas informações recebidas de desertores que acabaram se mostrando falsas ou fabricadas.

No capítulo 6, o autor passa a uma avaliação da reforma gerada pelos incidentes, analisando, a partir de seus resultados, quais são ainda os problemas a solucionar. Ele ressalta que as falhas deram o ímpeto político para a reforma no sistema de inteligência americano, que resultaram no *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*. Nesse sentido, o sistema precisava se aperfeiçoar em dois aspectos: (1) melhor coleta e análise para reduzir as chances de perder algum indicador de alerta particular; (2) coordenar a complexidade do sistema de maneira mais efetiva para evitar o esbanjamento dos ganhos e conseguir realizar o primeiro ponto de forma eficiente. A grande e principal conclusão do autor é que os inimigos inerentes, neste caso, assim como na maioria deles, são os mais difíceis de superar.

Betts ressalta que há aclamações periódicas por mudança e questiona para onde essas aclamações levam. A resposta é clara para o autor: a nenhum lugar se não forem traduzidas em mudanças de estrutura e processo. O grande problema é que quando há a necessidade de se fazer uma reforma, os especialistas apontam para direções diferentes e, muitas vezes, contraditórias. As grandes falhas, por sua vez, ajudam a implementar reformas, mas nem sempre é possível implementá-las da maneira necessária, ou seja, o problema das reformas passa a ser o de como implementar corretamente mudanças sem causar um estiramento para nenhum dos opostos dentro do sistema, quais sejam, o excesso ou a politização mínima, segurança nacional ou privacidade, etc.

Betts consegue sistematizar o problema relacionado à parcimônia necessária para implementar reformas eficazes com a idéia de um pêndulo que balança entre os extremos da centralização e pluralismo, ou descentralização, que depois é estendido para os extremos da privacidade e da segurança nacional (capítulo 7). Segundo ele, quanto mais o pêndulo é forçado em uma direção, maiores as chances de o seu retorno para o outro extremo ser mais intenso, ou seja, reformas muito radicais tendem com o tempo a fazer com que o oposto seja visto como o ideal.

O autor sumariza algumas idéias e finaliza, no capítulo 8, ressaltando que existem surpresas que são previsíveis, mas elas são muitas, e tomar precauções contra todas elas levaria o governo a falência. A visão fatalista de Betts não diz que os sistemas de inteligência estão fadados a falhar de maneira completa ou sempre, mas sim que a incidência de algum grau de falha é inevitável, mesmo quando o sucesso é frequente. Pessimismo é diferente de derrotismo e é importante sabermos avaliar e apreciar sucessos, apesar da dificuldade em medi-los.

É interessante notar que, no decorrer do livro, o autor ressalta diversos problemas de ordem estrutural, que vão desde o insulamento americano em relação a outras culturas e línguas até a falta de capacidade de transmissão de informações dentro do sistema. De uma maneira geral, as duas grandes contribuições de Betts são o fato de ele ter como o grande paradigma de sua obra a questão de que por mais que tentemos melhorar o sistema de inteligência sempre enfrentaremos obstáculos que não são facilmente contornáveis e que nem sempre podem ser superados. Além

disso, ao colocar os impedimentos de ordem cognitiva como o principal empecilho de uma reforma eficiente, o autor é capaz de dirimir a imagem de que reformas organizacionais são o suficiente para resolver os problemas e falhas.

Referências

HEUER, Richard J. *The Psychology of Intelligence Analysis* Center for the Study of Intelligence. Central Intelligence Agency, 1999

JERVIS, Robert. *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War*. Ithaca And London: Cornell University Press, 2010.

ZEGART, Amy B. *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

Entrevista com o professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Paulo Gilberto Fagundes Visentini

1) Quais as diferenças e as similaridades entre a política externa para integração regional e para cooperação sul-sul do governo Dilma e do governo Lula?

Em linhas gerais, é de continuidade, com a Presidente sendo mais seletiva no aproveitamento das inúmeras oportunidades abertas pelo ex-presidente. Mas Dilma é vista fora do Brasil como uma presidente ainda pouco experiente em política externa e mais sujeita à pressões que o Presidente Lula, e tem sido muito pressionada e respondido de forma vacilante. Ela escolheu um Ministro de Relações Exteriores para “pacificar” o Itamaraty, isto é, reduzir a influência da ala mais autonomista. Com isto, tem havido contradições, pois alguns opositores da política externa de Lula hoje ocupam posições de destaque no governo e procuram mudar seu rumo. Mas também é diferente no que tange à crise mundial, muito mais grave, e que absorve as energias da Presidente.

2) Sabemos que a integração com a América do Sul vem sendo privilegiada na Política Externa Brasileira em detrimento de uma integração política e cultural mais ampla direcionada para a América Latina como uma todo (países da América Central, Caribe e México). Quais os motivos disso e quais são os efeitos dessa integração limitada para os países da América Central, Caribe e México?

Muito simples. Nosso espaço de influência, onde há países maiores e com certa opinião própria, é a América do Sul. Isto vem do Barão do Rio Branco, não é novo. Os pequenos países caribenhos e centro-americanos estão sob influência direta dos EUA e, historicamente, cederam às pressões americanas. O México é membro do NAFTA, o que já dispensa comentários. Pior ainda, com o refluxo americano de certas áreas da Ásia Ocidental (Oriente Médio), os estrategistas da diplomacia e da defesa de Washington tem insistido na

revalorização do espaço atlântico-caribenho. O envolvimento na região seria contra-produtivo ao Brasil, como se observa no Haiti.

3) Em relação a agenda de cooperação Sul-Sul, o senhor entende que ela perde prioridade frente a foruns como a Unasul ou de que forma essa agenda pode ser integrada aos foruns sul americanos?

A UNASUL é nossa forma de fazer cooperação Sul-Sul com países vizinhos e de maior porte, uma forma compartilhada e marcada por reciprocidade. Trata-se de um movimento paralelo, que em nada afeta a Cooperação Sul-Sul com outras regiões do planeta. As diversas conjunturas ditarão as prioridades mais imediatas. Hora estaremos mais envolvidos com a América do Sul, hora mais com a África. Isto é normal na nossa diplomacia a múltiplas velocidades.

4) Até que ponto os novos rumos da integração regional (CDS, cooperação em segurança e defesa, proteção aos recursos naturais) fortalecem, enfraquecem ou equilibram as relações civis-militares dentro dos países da América do Sul e, especialmente, no Brasil?

Este é um ponto sensível e importante. Após participar de dezenas de eventos em instituições de todo tipo e lido muito, cheguei à conclusão de que uma das maiores vulnerabilidades é a falta de uma compreensão do papel da defesa para os países médios ou emergentes. Há uma confusão de agendas, que em nome de violações dos direitos humanos no passado, visam enfraquecer não apenas as forças armadas, mas o próprio Estado e atomizar a sociedade em dezenas de movimentos com fins específicos e, em última instância, contraditórios. A perda de soberania nacional é parte não apenas de uma pressão bem orquestrada de fora, mas dos agentes internos desta orquestração. Em geral ONGs “bem intencionadas”, com causas “politicamente corretas” e comando fora do Brasil. O mundo está entrando numa fase de disputa por recursos naturais e de mudança de paradigmas. Ninguém quer gerar energia em seu território nem que usem seus recursos naturais, mas todos querem o último modelo de celular ou notebook, com energia estável, para jogar no lixo dois anos depois. Assim, é urgente que haja um diálogo mais lúcido neste campo.

“Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional”

Normas de Submissão

Serão aceitos somente artigos inéditos relacionados ao tema da Revista, produzidos por alunos de graduação, regularmente matriculados.

Todos os artigos adequados às normas requeridas pela revista serão avaliados pelo Conselho Editorial da revista. O parecer desse conselho será decisivo para a publicação do artigo, sendo que qualquer modificação substancial será previamente acordada com o autor.

Os artigos podem ser escritos em português, em espanhol ou em inglês.

Os artigos deverão estar de acordo com as seguintes normas técnicas para sua avaliação:

Margens de três centímetros e espaçamento duplo entre as linhas;

Tipologia Times New Roman, tamanho da fonte 12;

O texto deve conter entre 25 e 45 mil caracteres, incluídos os espaços;

Deve constar o título do artigo na língua original e em inglês;

Deve constar, no início do artigo, um resumo na língua original de 500 a 800 caracteres, sintetizando os propósitos e conclusões do autor, além de 4 a 6 palavras-chave; no final do artigo, após as referências, devem constar o resumo e as palavras-chave, traduzidos para o inglês.

A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;

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;

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 sem aspas. Ao final da citação, é obrigatória a adição, entre parênteses, do sobrenome do autor original, ano da publicação em questão e número da(s) página(s);

A divisão do texto em seções deverá ser feita de acordo com os seguintes critérios:

São empregados algarismos arábicos na numeração.

O indicativo de seção é alinhado na margem esquerda, precedendo o título, dele separado por um espaço.

Deve-se limitar a numeração progressiva até a seção quinária.

O indicativo das seções primárias deve ser grafado em números inteiros a partir de 1.

O indicativo de uma seção secundária é constituído pelo indicativo da seção primária a que pertence, seguido do número que lhe for atribuído na sequência do assunto e separado por ponto. Repete-se o mesmo processo em relação às demais seções; Exemplo:

Seção primária	Seção secundária	Seção terciária	Seção quaternária	Seção quinária
1	1.1	1.1.1	1.1.1.1	1.1.1.1.1
2	1.2	1.1.2	1.1.1.2	1.1.1.1.2
3	1.3	1.1.3	1.1.1.3	1.1.1.1.3

Não se utilizam ponto, hífen, travessão ou qualquer sinal após o indicativo de seção ou de seu título;

Destacam-se gradativamente os títulos das seções, utilizando os recursos de negrito, itálico ou grifo e redondo, caixa alta ou versal e outro. O título das seções (primárias, secundárias etc.) deve ser colocado após sua numeração, dele separado por um espaço. O texto deve iniciar-se em outra linha.

Todas as seções devem conter um texto relacionado com elas.

Quando for necessário enumerar os diversos assuntos de uma seção que não possua título, esta deve ser subdividida em alíneas.

Quando as alíneas forem cumulativas ou alternativas, pode ser acrescentado, após a penúltima, e/ou conforme o caso. As alíneas, exceto a última, terminam em ponto-e-vírgula;

A disposição gráfica das alíneas obedece às seguintes regras:

o trecho final do texto correspondente, anterior às alíneas, termina em dois pontos;

as alíneas são ordenadas alfabeticamente;

as letras indicativas das alíneas são reentradas em relação à margem esquerda;

o texto da alínea começa por letra minúscula e termina em ponto-e-vírgula, exceto a última que termina em ponto; e, nos casos em que se seguem subalíneas, estas terminam em vírgula;

a segunda e as seguintes linhas do texto da alínea começam sob a primeira letra do texto da própria alínea.

Quando a exposição da idéia assim o exigir, a alínea pode ser subdividida em subalíneas. As subalíneas devem começar por um hífen, colocado sob a primeira letra do texto da alínea correspondente, dele separadas por um espaço. As linhas seguintes do texto da subalínea começam sob a primeira letra do próprio texto.

Quaisquer gráficos, tabelas, esquemas ou assemelhados devem ser enviados separados do artigo, em anexo, sendo que esses devem ser diretamente reproduzidos pelo autor;

Esclarecimentos sobre a normalização exigida devem ser consultados nos termos estabelecidos pela ABNT para artigos em periódicos científicos (NBR – 6022)

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,
Conselho Executivo

Editoração e impressão:





Centro Estudantil de Relações Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Campus Centro - Faculdade de Economia
Av. João Pessoa, 52 - CEP 90040.000
Porto Alegre - RS - Brasil
revistaperspectivari@gmail.com