



Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS

A POLÍTICA EXTERNA E AS ELEIÇÕES DE MEIO DE MANDATO: PERSPECTIVAS DO GOVERNO OBAMA

O EGITO E A ESTRATÉGIA DE REGIME CHANGE: QUANDO O FEITIÇO VIRA CONTRA O FEITICEIRO

OS INVESTIMENTOS DA CHINA NO SETOR DE HIDROCARBONETOS DA AMÉRICA DO SUL

AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO REGIME MILITAR E NA ATUALIDADE

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: IDEOLOGIA OU PRAGMATISMO NAS RELAÇÕES COM A AMÉRICA DO SUL?

A POLÍTICA EXTERNA RUSSA DO INÍCIO DO SÉCULO XXI: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

PRESSÕES INTRANSFERÍVEIS: UMA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO INTERNO DAS SANÇÕES ECONÔMICAS

SOUTH AMERICA IN FERNANDO HENRIQUE CARDOSO'S FOREIGN POLICY: A LEGACY FOR LULA'S GOVERNMENT?

RESENHA DE "THE BEIJING CONSENSUS: HOW CHINA'S AUTHORITARIAN MODEL WILL DOMINATE THE TWENTY-FIRST CENTURY"





Conjuntura Austral



FOCO E ESCOPO

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

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

Missão

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

FOCUS AND SCOPE

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

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

Mission

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

CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

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

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

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

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

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

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

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

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

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

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

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

Assistente de Edição / Edition Assistant

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

CONTATO / Contact:

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

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

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

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



Volume 2, Número 3-4 (Dez.2010-Mar.2011)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

- A Política Externa e as Eleições de Meio de Mandato: Perspectivas do Governo Obama..... Pág. 4
Cristina Soreanu Pecequilo
- O Egito e a Estratégia de Regime Change: Quando o Feitiço Vira Contra o Feiticeiro..... Pág. 16
Paulo Fagundes Visentini
- Os Investimentos da China no Setor de Hidrocarbonetos da América do Sul.. Pág. 24
Leonardo Silveira Souza

ARTIGOS

- Relações Brasil-África no Regime Militar e na Atualidade..... Pág. 31
Bruno Gonçalves Rosi
- A Política Externa do Governo Lula: Ideologia ou Pragmatismo nas Relações com a América do Sul?..... Pág. 47
Bruno Mendelski de Souza
- A Política Externa Russa do Início do Século XXI: Tendências e Perspectivas..... Pág. 59
Tiago Colombo Lazzari
- Pressões Intransferíveis: uma Análise do Funcionamento Interno das Sanções Econômicas..... Pág. 79
Cristine Zanela
- South America in Fernando Henrique Cardoso's Foreign Policy: a Legacy for Lula's Government?..... Pág. 92
André Luiz Reis da Silva

LEITURA

- Resenha do Livro "The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century"..... Pág. 105
Gustavo Resende Mendonça

- NORMAS DE SUBMISSÃO**..... Pág. 111

A POLÍTICA EXTERNA E AS ELEIÇÕES DE MEIO DE MANDATO: PERSPECTIVAS DO GOVERNO OBAMA

Foreign Policy and Midterm Elections: Prospects on Obama's Government

Cristina Soreanu Pecequilo¹

No dia 02 de Novembro de 2010, a administração de Barack Obama sofreu uma importante derrota nas eleições de meio de mandato que permitiu aos republicanos a retomada da maioria na Câmara dos Deputados e dos governos estaduais. Apesar de muitas vezes o Partido Democrata não ter votado em bloco, principalmente em questões chave como reforma de saúde, financeira e produtiva, colocando em dúvida a eficácia da maioria, o que prevaleceu foi um sentimento de derrota e isolamento da Casa Branca que nem mesmo a preservação do controle do Senado conseguiu reverter.²

As interpretações sobre o resultado variaram, atribuindo-o ao caráter plebiscitário dos pleitos intermediários, ao desencanto com a figura pessoal do Presidente, às críticas republicanas, convergindo em um ponto comum: de que o voto do eleitor teria sido de protesto e não de adesão à agenda republicana. Esta é uma avaliação parcial que ignora o peso de diversas propostas internas e externas que estiveram presentes nos palanques republicanos (e mesmo democratas) e que encontram ressonância na sociedade. As discussões sobre política externa foram incidentais uma vez que a economia foi tema dominante, com críticas profundas à performance de Obama, amparada pelo baixo crescimento e a manutenção de altos índices de

¹ Profª Adjunta de Relações Internacionais da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS e UnB. crispece@gmail.com

² Deve-se destacar que Obama não foi o primeiro Presidente Democrata que enfrentou o abandono do partido em sua gestão, bastando lembrar de Bill Clinton também em seus dois primeiros anos em Washington (1993/1994). Esta é uma prática recorrente do Partido Democrata, que contrasta com as coalizões republicanas.

desemprego. Iniciativas como a reforma de saúde e impostos foram caracterizadas pela oposição como “socialistas” em um debate carregado.

Estas propostas encontram-se particularmente associadas ao Partido do Chá, movimento libertário inspirado no processo de independência do século XVIII, simbolizado por um discurso de natureza radical sintetizado em polarizações “antis” e “prós”. Variada, a composição do movimento engloba políticos independentes, que se candidataram pelo Partido Republicano em 2010 como forma de eleger-se (Rand Paul, Marc Rubio sendo os nomes mais conhecidos, eleitos para o Senado), e Republicanos de perfil neoconservador em busca de espaços no partido, em contraposição ao domínio dos neocons tradicionais como W. Bush. Dick Cheney, com destaque para a nova geração representada por Sarah Palin. Os já republicanos instrumentalizaram a retórica do Chá para alcançar novos eleitores e se fortalecer, enquanto os membros do Chá usaram a máquina republicana para sua eleição.

Respectivamente, os “antis” referem-se a padrões contrários ao governo, aos impostos, ao aborto e direitos civis definidos como “excessivamente liberais” relativos, principalmente, às minorias, e os prós à defesa da religião, em detrimento da secularização do Estado, e à posse de armas. Enquanto no campo interno critica-se o “grande Estado”, no externo a postura varia do isolacionismo ao intervencionismo, sustentando em um espírito de cruzada, unilateralismo e nacionalista, perpassado por tendências de xenofobia (com foco na imigração ilegal, em particular hispânica³) e protecionismo comercial. A crítica às organizações internacionais governamentais como limitadoras do poder dos EUA e ineficientes é recorrente, valorizando a supremacia militar e a figura do inimigo externo. No caso deste inimigo, o Presidente do Irã Ahmadinejad assumiu a face da ameaça, frente o desgaste da imagem do terrorismo

³ O tema imigração é objeto de repetidas tensões diplomáticas entre os EUA e México, assim como a crescente violência na fronteira bilateral resultante do avanço do tráfico de drogas no México e das milícias norte-americanas. Grupos conservadores nos EUA referem-se à situação como uma “guerra” com o México e a aprovação da Lei de Imigração do Arizona, que prometia a prisão e deportação de suspeitos de serem imigrantes ilegais são alguns dos elementos que compõem estes desacordos. A Lei de Imigração foi parcialmente revogada judicialmente, mas o estado do Arizona recorreu, e o processo continua em andamento até Novembro de 2010.

transnacional, do discurso da Guerra Global contra o Terror e o fracasso relativo das operações de guerra no Iraque e no Afeganistão.

A visão intervencionista-unilateral do Chá foi compartilhada durante a campanha pelos democratas de “direita”, que passaram a ser definidos em alguns meios de comunicação (como a *Fox News*) como democratas “conservadores”, aos quais se associam em certa medida os defensores de uma política externa mais agressiva em nome dos direitos humanos e do combate às ameaças globais (com foco ainda no terrorismo), percepção compartilhada pelos democratas “de esquerda” e parte dos republicanos moderados. Obama, a partir destas classificações, teria se convertido em um “democrata de centro” depois de sua ligação inicial à esquerda pacifista-intervencionista democrata de 2004 a 2008 quando buscava consolidar-se como liderança no partido.

Esta definição encontra-se associada à postura estratégico-tática da Casa Branca sustentada na concepção do poder inteligente⁴ e na nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS-2010) lançada em Maio de 2010 que abandona a estratégia preventiva e o termo “Guerra Global Contra o Terror”, prioriza a visão de um mundo de riscos diversificados e diversos e prega a cooperação multilateral e bilateral com “os novos centros de influência” no sistema internacional, i.e, Brasil, Índia, China, Indonésia, África do Sul⁵, além dos intercâmbios conhecidos com a Europa Ocidental, Rússia e Japão. Há um contraponto, entre esta retórica multilateral-multipolar de Washington e o unilateralismo-unipolarismo da oposição que dominará a Câmara em Janeiro 2011.

Em resposta a sua derrota nas urnas, a expectativa é que a administração Obama promova alterações em sua pauta interna e externa, já visando as eleições presidenciais de 2012. Mas serão estas alterações significativas? O multilateral-multipolar reverterá ao unilateralismo-unipolarismo? Ou a trajetória de Obama em política externa sempre

⁴ O “poder inteligente” (*smart power*) é mais um conceito criado pelo acadêmico Nye Jr, antigo membro da administração Clinton, e representa a combinação entre força, ideologia e cooptação. Ou seja, a junção equilibrada do “poder duro” (*hard power*) e do “poder brando” (*soft power*).

⁵ Em artigo de 2008 da ex-Secretária de Estado Condoleezza Rice, estes Estados são definidos como “responsible stakeholders”, contribuindo para a estabilidade da ordem global.

foi, desde 2009, representada pelo choque destas tendências sem que uma conseguisse tornar-se dominante sobre a outra?

Um Balanço da Agenda Externa

Para avaliar os impactos e mudanças que a vitória republicana poderá trazer à política externa nos próximos dois anos é preciso realizar um balanço da agenda até o momento. A síntese destes dilemas é representada pela última questão do parágrafo acima, cuja resposta reside na constatação de que durante o período 2009/2010, as relações internacionais norte-americanas alternaram-se. Esta alternância entre os “unis e multís” é representada pelo contraste entre a retórica e a prática diplomática, resultante de disputas inter e intrapartidárias, intraagências governamentais (Executivo, Departamento de Estado e Pentágono) e pressões de grupos de interesse (complexo industrial-militar-energético, cubano, judaico, farmacêutico, automobilístico, agrícola, dentre alguns de maior relevância).

Se em alguns momentos prevaleceu a visão da Casa Branca, principalmente no que se refere à formulação de um discurso diplomático conciliador, sustentado na defesa da cooperação, multilateralismo e emergência de uma nova arquitetura de poder mundial, em outros, na execução da política, predominou o exercício hegemônico com teor unilateral.

No primeiro campo, o da conciliação, podem ser enquadrados o lançamento do conceito “poder inteligente”, o Planejamento Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento⁶ e a NSS-2010. Em termos práticos, encontra-se a ofensiva diplomática inicial da administração do primeiro semestre de 2009, que legou a Obama o Prêmio Nobel da Paz neste ano, e que se converteu em uma série de visitas de Obama e da Secretária de Estado Hillary Clinton a diversas nações por todos os continentes. Houve a reafirmação do compromisso com os direitos humanos, condenando as práticas de tortura do governo W. Bush, a promessa de fechar a prisão de Guantanamo (ainda

⁶ Neste documento, são estabelecidos como objetivos a promoção do desenvolvimento, ajuda humanitária e programas de saúde com foco em países de menor desenvolvimento relativo, com os EUA redefinindo-se como um “poder civil global”. (CLINTON, 2010)

pendente), a promessa da reforma das organizações multilaterais e de continuidade das negociações como as do G20 financeiro, a Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) e relativas à mudança climática, e o início da revisão das missões no Iraque e no Afeganistão.

Estas revisões resultaram no encerramento formal das operações militares no Iraque em Agosto de 2010 (mas com a manutenção de diversas unidades de combate com capacidade de projeção e deslocamento rápido), a “guerra de escolha”, e a intensificação da ofensiva no Afeganistão, a “guerra da necessidade”, conforme Obama prometera em campanha. Por conta das pressões da crise econômica e dos aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte, esta ofensiva foi anunciada paralelamente ao estabelecimento de um cronograma de saída para as tropas estrangeiras no país, com data previsto de início para 2011 e término até 2014. No ano de 2010, adicionalmente, EUA e Rússia assinaram o “Novo START” (Tratado de Redução de Armas Estratégicas), e assumiram o compromisso de trabalhar para combater a proliferação das armas nucleares, que seria acompanhada pela iniciativa “rumo ao zero”, de banimento total das armas nucleares.

Em 2010, deu-se partida para mais uma revisão estratégica da OTAN, demonstrando o peso da organização como a mais relevante para a projeção de poder dos EUA no presente contexto. Na reunião de Cúpula realizada em Novembro de 2010, a continuidade da missão do Afeganistão foi acompanhada pela retomada do projeto da construção do escudo antimísseis para a proteção da Europa Ocidental e dos EUA, tema contencioso nas relações bilaterais russo-americanas. Pode-se indicar que este já é um efeito da vitória republicana, uma vez que o projeto é central para este partido e menos relevante para os democratas (sendo que Obama havia se comprometido em 2009 a abandonar a sua construção na mesma reunião com a Rússia na qual foi concluído o “novo START”).

Em outros setores, estas ações foram acompanhadas por tendências unilaterais, que levaram ao confronto com aliados, o isolamento e à ausência de consistência. Os avanços foram poucos, senão mínimos, nas negociações relativas ao comércio, meio ambiente (mudança climática e novas matrizes energéticas), crise econômica global e

reforma das organizações internacionais governamentais. À estagnação na esfera multilateral correspondeu também a paralisia nas conversações de paz no Oriente Médio, apesar de várias tentativas de “relançar” o processo.

A resistência israelense em suspender assentamentos judaicos na Cisjordânia, recuar da presença militar em territórios palestinos, permitir a livre circulação de pessoas, o não reconhecimento do Estado de Israel pelo Hamas (que permanece sendo definido como um grupo terrorista), são alguns dos fatores que contribuem para o impasse. Por sua vez, os EUA não conseguem recuperar sua posição de equilíbrio, que na década de 1990 resultaram no Acordos de Oslo entre Israel e a Autoridade Nacional Palestina, e o Quarteto de Madrid não consegue ocupar este espaço, ou as Nações Unidas. A duradoura crise nuclear com o Irã contribui para esta dinâmica, sendo um dos tópicos mais sensíveis da agenda.

No que se refere ao Irã, a posição dos EUA possui duas vertentes: a do unilateralismo, que se revela na imposição de sanções, e a de um aparente multilateralismo quando leva o tema ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) ou envolve interlocutores como o caso de Brasil e Turquia que alcançaram a formulação de um acordo tripartite. Mesmo no CSONU, o apoio de China e Rússia às propostas dos EUA é condicionada e, por vezes, não ocorre. Dentre estas vertentes, prevalece a uni sobre a multilateral, mesmo com as periódicas rodadas do CSONU e a Casa Branca oscila. Membros das Forças Armadas chegaram a contestar abertamente a estratégia para Iraque, Afeganistão e Irã, chegando a aventar a hipótese de uma intervenção armada no Irã. Padrão similar foi observado na crise de Honduras quando os EUA inicialmente condenaram o golpe de Estado contra Manuel Zelaya e, posteriormente, apoiaram os golpistas⁷.

O biênio 2009/2010 foi representado pelo choque entre o multilateralismo-multipolarismo e o unilateralismo-unipolarismo, uma vez que a Presidência Obama não conseguiu unificar políticas e princípios em um ambiente de fragmentação e disputas internas. Como na dimensão doméstica, a maioria no Legislativo e o apoio popular pós-

⁷ Assim como no caso do Irã, o Brasil também esteve envolvido em Honduras, com posições diferentes dos norte-americanos após um período inicial de convergência.

eleitoral não se converteram em capital político que permitisse à Casa Branca tornar sua visão multilateral-multipolar dominante.

Embora não se possa exacerbar o conteúdo e o perfil de mudança que a hegemonia teria caso Obama tivesse tido mais sucesso em seus primeiros dois anos no cargo, foi clara a diferenciação tático-estratégica que se tentou estabelecer com relação à administração Bush filho e a existência de posturas progressistas e reformistas em partes do *establishment*. Tais posturas, que também podem ser avaliadas como pragmáticas, reconhecem tanto os limites do poder norte-americano e seu declínio relativo, como a desconcentração de poder mundial dada a ascensão dos emergentes.

Frente a este cenário, o que esperar do momento pós-eleitoral? Haverá a continuidade das alternâncias? Ou a agenda unilateral-unipolar poderá ser predominante?

Perspectivas Pós-Eleitorais

Difícilmente a posse do novo Congresso norte-americano em Janeiro de 2011 levará à resolução do debate polarizado sobre o perfil da hegemonia, havendo a permanência deste “caminho duplo” (*dual course*). Em algumas situações, de mais fácil resolução para os EUA e de menor impacto em seus interesses estratégicos e econômicos, prevalecerá a visão multilateral (principalmente no campo da retórica) e, em temas sensíveis nestas áreas, dominará o unilateralismo.

Este unilateralismo, como observado na reunião do G20 financeiro terá como foco a recuperação da economia norte-americana, em detrimento de tentativas concertadas de ajustes globais e mudanças estruturais internas no país para correção dos déficits comercial e público. A margem de manobra de Obama será bastante pequena por conta do domínio do congresso pelos republicanos, as críticas democratas e a crescente perda de apoio popular que acentuaram a já existente pressão por resultados rápidos para a diminuição dos déficits e geração de empregos. Em termos de OMC, representará a continuidade de um padrão isolacionista-protetionista, que tem sido a prática norte-americana nesta organização e suas negociações na última década. Assim, não devem existir expectativas para o destravamento da Rodada Doha.

Tendência similar, independente do discurso da Casa Branca, de engajamento para redução de emissões, elaboração de novos acordos climáticos e desenvolvimento de biocombustíveis, repetir-se-á neste campo com o predomínio da agenda doméstica. Além de tema de pouco apelo para a maioria da opinião pública, a dimensão ambiental não é prioritária na agenda republicana. A paralisia se estenderá à reforma de imigração, com a probabilidade de intensificação das leis contra ilegais e a ação na fronteira com o México. O domínio destas posições mais à direita também se estenderá ao debate sobre direitos sociais e civis, bastando lembrar que o Ato Patriota- lei de exceção instaurada pós-11/09/2001 que garante ao Estado poderes quase ilimitados no trato de suspeitos de terrorismo- continua vigente até Março de 2011.

O combate ao terrorismo, apesar de não ser o foco da NSS-2010, pode retomar um papel central na política externa dos EUA, funcionando como válvula de escape para a administração. Novas medidas preventivas contra o risco de atentados, a intensificação da guerra no Afeganistão, incluindo a possibilidade de revisão do cronograma de saída até 2014, e das incursões no Paquistão podem ser instrumentalizadas pela Casa Branca como forma de “mostrar serviço”. A contínua pressão sobre o Irã e a Coréia do Norte no que se refere à proliferação nuclear tenderá a se acentuar, diminuindo a possibilidade de engajamento. Como visto, no biênio 2009/2010, tentativas de multilateralização do tema ocorreram, simultaneamente à reversão ao unilateralismo.

O caso do Irã é bastante simbólico pois foi um dos poucos assuntos que surgiram na campanha eleitoral. Pragmaticamente, uma invasão militar ao Irã seria inviável em termos políticos, estratégicos, logísticos e econômicos, mas não se deve descartar a continuidade de iniciativas de estrangulamento deste país, mesmo com a dissonância do CSONU que levará à conhecida contrapartida iraniana de buscar preservar sua soberania (cenário que se estende à Coréia do Norte no qual as Conversações das Seis Partes, EUA, Coréia do Sul, Coréia do Norte, Rússia e Japão tem enfrentado impasses e resistências norte-coreanas). Avaliando, ainda, a questão da proliferação, existe risco de revisão do “Novo START”, que fora considerado um dos marcos da agenda externa de Obama por conta de seu impacto nas relações bilaterais com a Rússia, pois alguns

grupos republicanos avaliaram as reduções propostas como excessivas. Além disso, como citado, Obama comprometeu-se com a retomada do escudo antimísseis.

Iniciativas recentes avaliadas como “positivas” como a declaração de apoio de Obama à entrada da Índia como membro permanente do CSONU (o outro país que possui o apoio declarado dos EUA é o Japão, em pronunciamento da então Secretária de Estado Rice de 2008) devem ser encaradas com cautela. No presente contexto, mais do que sinalizações de reforma das organizações multilaterais, o apoio seletivo a um ou outro país emergente, pode ser visto não como um reconhecimento geral da influência dos “novos centros de influência”, mas uma ação de cooptação.

Enquanto se apóia a Índia, e outras nações emergentes pleiteantes à cadeira permanente como Brasil e África do Sul, não merecem declarações similares coloca-se a hipótese de que estejam em funcionamento táticas de contenção via engajamento e ruptura de alianças de geometria variável entre os emergentes (como o caso do IBAS, Fórum Índia-Brasil-África do Sul, o BRIC, Brasil, Rússia, Índia e China, a OCX, Organização de Cooperação de Xangai com Rússia, China e países da Ásia Central) e sua “divisão para governar”. A proposta lançada pelos norte-americanos de criação do G-2, EUA e China, representou movimento similar. Igualmente, as ações de cooptação envolvem, além da quebra de alianças, a troca de interesses. No caso indiano, o anúncio do apoio foi precedido por acordos comerciais bilaterais favoráveis ao EUA e um tratado nuclear bilateral fechado na administração de Bush filho. Paralelamente, estes Estados são criticados em *think tanks* como o *Council on Foreign Relations*.

Em alusão aos “responsible stakeholders de Rice, Stewart Patrick (2010) na edição especial de *Foreign Affairs* conhecida como voz “semi-oficial” da política externa os define como “irresponsible stakeholders”. Isto é, países que precisam ser pressionados para assumir responsabilidades e arcar com os ônus da estabilidade global (em contraposição à posição norte-americana que, teoricamente, seria “responsável”). Bastante sintomática, a edição é denominada *The World Ahead* e também traz artigos específicos e críticos sobre Brasil, Rússia, Turquia e China.

Em meio a estas tensões e polarizações domésticas, associadas à crise econômica, os próximos dois anos, já levando em conta as eleições presidenciais de

2012, serão caracterizados por esta maior aproximação da Presidência Obama ao unilateralismo-unipolarismo em termos econômico-estratégicos, respondendo à derrota de Novembro de 2010. Porém, esta aproximação não levará ao desaparecimento das alternâncias e mudanças de posição dos EUA ou ao abandono do discurso multilateral, como historicamente é praxe no exercício hegemônico norte-americano.

REFERÊNCIAS

CLINTON, Hillary. “Leading through civilian power”. *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, 2010. p. 13-24

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23259/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html.

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23112/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23225/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23003/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23181/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

Midterm elections-Foreign Policy Backgrounder. A special report. Council on Foreign Relations. Disponível em: http://www.cfr.org/publication/23058/foreign_policy_and_the_2010_midterms.html

NSS-2010. The White House and the National Security Council. 2010.

PATRICK, Stewart. “Irresponsible stakeholders”. *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, 2010. p. 44-53

SWEIG, Julia E. “A new global player- Brazil’s Far-Flung Agenda”. *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, 2010. p. 173-184

RESUMO

O objetivo deste artigo é realizar um balanço da política externa do governo de Barack Obama no período de 2009 a 2010, avaliando seu perfil e de que forma as eleições de meio de mandato, e a vitória republicana, afetarão as suas perspectivas no próximo biênio.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa dos Estados Unidos; Barack Obama; Partido Republicano.

ABSTRACT

The aim of this article is to present a balance of Barack Obama's government foreign policy from 2009 to 2010, analysing its content and the impact that mid-term elections, and the republican win, will have on its prospects for the next couple of years.

KEYWORDS

US foreign policy; Barack Obama; Republican Party.

O EGITO E A ESTRATÉGIA DE *REGIME CHANGE*: QUANDO O FEITIÇO VIRA CONTRA O FEITICEIRO

Egypt and Regime Change Strategy: When the Tables are Turned

Paulo Fagundes Visentini¹

As Forças que Disputam o Egito

As massivas manifestações de rua no Egito produzirão efeitos internos e externos muito mais sérios que os da Tunísia. O Egito possui 83 milhões de habitantes, tem sido o coração do mundo árabe e ocupa uma posição geopolítica sensível, pois liga dois oceanos via canal de Suez, dois continentes (África e Ásia) e faz fronteira com Israel e a faixa de Gaza. Além disso, representa uma peça chave na estratégia dos Estados Unidos e da União Européia. As ondas de choque produzidas por uma mudança política violenta e imprevisível poderão afetar toda a região por longo tempo e alterar as correlações de força regionais.

Que regime é este e que forças se lançam contra ele? As forças armadas têm sido o principal pilar do poder desde que implantou a república em 1952, através de um golpe de Estado que levou Nasser ao poder. Sadat, que o sucedeu após sua morte em 1970, e Mubarak, que assumiu quando este foi assassinado em 1981, foram militares, assim como Nasser. Mas o Egito não pode ser caracterizado como um regime militar, pois estes sempre evitaram exercer diretamente o poder, ainda que gozando de privilégios. Houve sempre uma poderosa burocracia civil e, com os dois últimos, uma influente classe empresarial.

Da mesma forma, Mubarak foi sempre um líder hábil que estabilizou o Egito depois dos tumultuados anos de Nasser e Sadat. A transição que está acontecendo agora

¹Coord. do Curso de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da FCE/UFRGS. paulovi@ufrgs.br

deveria ter ocorrido há vinte anos, e o desaparecimento do regime provocará um caos preocupante. Mas uma das vantagens do atraso egípcio é que a sociedade está relativamente madura para evitar um islamismo desestabilizador que era dominante naquela época. Se houvesse eleições agora, muito provavelmente a Irmandade Muçulmana, um partido criado nos anos 1920 e atualmente proscrito, venceria com vantagem. Mas ele está dividido entre uma ala moderada e uma retrógrada.

Há uma força nova, que o acadêmico Tarek Osman denomina de capitalistas liberais, liderada por Gamal Mubarak, o filho do presidente². Ele domina a maior parte das atividades econômicas, financeiras e de serviços, apoiando-se em favores do regime. Mas há igualmente uma classe média ressentida pelas práticas do desgastado regime e uma maioria esmagadora de jovens, a maioria pobre e desempregada, parte dela sensível ao discurso islâmico e outra ao modernizador. Detalhe importante, o Egito já é uma sociedade bastante internacionalizada, daí a razão do governo haver cortado a internet e as conexões telefônicas.

Há pressão internacional para que Mubarak encontre uma solução e a nomeação do chefe da inteligência, General Omar Suleiman, à vice-presidência vaga desde 1981 foi reveladora. Mubarak busca apoio do exército para a manutenção temporária do poder e a preparação de uma transição pactuada envolvendo personalidades consideradas pelo povo como não corrompidas. A posição do exército será, portanto, decisiva. O Faraó Ahmose, fundador do Novo Império egípcio definia seu mandato faraônico como manter a ordem (*maat*) e evitar o caos (*isfet*). Esta é a visão tanto de Mubarak como dos militares, mas a longa presidência apenas equilibrou forças tradicionais e novas sem um projeto futuro, que o Egito hoje reclama. O tempo para uma transição é curto e o caos representa uma possibilidade não desprezível.

O Regime Resiste

A formação de uma ampla aliança de forças opositoras, que teve inicialmente como porta-voz ElBaradei demonstra uma tentativa de criar um pólo com poder de

² Para compreender a crise atual, ver Tarek Osman. *Egypt on the brink*. Yale University Press, 2010.

negociar uma transição desde fora do regime de Mubarak. Mas ele dificilmente fala em nome dos islâmicos, que o vêem como um “homem do Ocidente”, apesar de não corrompido. Baradei, por sua vez, criticou o apoio que os EUA segue dando ao governo, ao que outros acrescentam a Europa, Israel e regimes árabes. O temor ao caos fez, inclusive, com que Israel autorizasse o exército egípcio entrasse no Sinai para proteger a fronteira.

As manifestações, inicialmente, haviam pegado o regime e as potências Ocidentais desprevenidos, pois parecia haver “estabilidade” há três décadas. Depois de alguns dias de perplexidade e paralisia, em que inclusive o discurso das potências clamava por democracia, ocorre uma inflexão. Primeiro, as grandes potências e Israel se deram conta do risco de caos que poderia se seguir ao súbito desaparecimento do regime, excessivamente centrado em Mubarak. Necessitam do regime para uma transição que preserve posições estratégicas e estabilidade no Oriente Médio, atenuando o terremoto que assola as ruas da região, sendo necessário ganhar tempo.

Em segundo lugar, o regime tem forças que o apóiam e as está mobilizando, enquanto busca dividir a oposição com o anúncio de que o presidente não concorrerá à sexta reeleição. Assim ganha tempo para uma transição, com apoio militar, que manteria uma versão do regime e encontraria uma saída pessoal aceitável. Todavia, não está claro que nível de violência esperar neste quadro indefinido.

O governo egípcio, astutamente, preparou uma forma encoberta de repressão. Primeiro, depois de falhar a repressão direta, libertou presos comuns e retirou a polícia das ruas, gerando uma onda de pânico na população e na comunidade internacional. As potências Ocidentais enviaram, então, a mensagem ambígua de que não desejavam a repressão violenta nem o caos. Mubarak entendeu que deveria conter as manifestações sem violência aberta, leia-se, do Estado. O exército, ao mesmo tempo, disse que não atiraria na população, o que preserva seu papel de “mediador” em última instância.

Então, o regime mobilizou seus apoiadores e milícias (voluntárias e pagas) para conter os manifestantes e assustar a imprensa internacional, gerando demanda por maior autoridade para controlar os confrontos. Enquanto isto, avançam as manobras para

dividir a oposição: a família Mubarak não concorre, o vice-presidente define perfil moderado para candidatos e inicia diálogo com alguns grupos de oposição.

Dimensões Econômicas e Internacionais

A crise do Egito e de outros países árabes não é apenas política, mas também econômica. Em todos os países hoje afetados por turbulências políticas, houve um forte aumento de preços dos alimentos, combustíveis e serviços. Isto decorre de um aumento mundial, mas foi potencializado pela crise econômica dos EUA e da Europa, que demandam aos demais países “sacrifícios e ajustes”, que eles mesmos não fazem.

Se a instabilidade perdurar por muito tempo, a falta de turistas ampliará a crise interna, afetando a região e, por extensão, os mercados financeiros (qual a real capacidade do Ocidente de fornecer ajuda em grande escala, sobretudo se outros países entrarem em crise?). Curiosamente a economia egípcia estava com bom desempenho, sobretudo devido aos crescentes investimentos chineses (a ajuda americana tem diminuído ano a ano), mas o problema maior é o elevado desemprego. Dificilmente a crise será contida de forma sólida sem mudanças sócio-econômicas, mas para isto, é necessário paz na região, mas como romper o ciclo vicioso?

A crise egípcia afeta profundamente o Oriente Médio pelo peso e posição do país. Não se trata apenas do efeito demonstração e dos riscos que um possível caos pode trazer à região, pois uma intervenção externa geraria fortes ondas de choque e a uma radicalização, como se depreende da atitude das grandes potências, de Israel e mesmo da Autoridade Palestina.

O que já provoca reflexões de vários analistas é a política externa de um regime pós-Mubarak, seja moderado ou radical. Em duas décadas se formou um vazio estratégico na região, pois todos os países árabes, a Turquia e o Irã enfrentam problemas, enquanto a nova geração que governa Israel demonstra acomodação pelo grau de segurança que obteve em relação aos vizinhos. Mais do que o impacto de transformações políticas na Jordânia, Síria e Líbano, o que preocupa é que um Egito depurado teria uma diplomacia mais assertiva e constituiria uma liderança de que os árabes carecem, ainda que com meios limitados.

A Renúncia de Mubarak e a Transição Pelo Alto

A pressão norte-americana pela renúncia de Mubarak deveu-se ao temor de ver emergir no Egito um duplo poder, o do Estado e o das ruas, que precede as revoluções. Isso já estava acontecendo, pois o governo não mais governa, a economia está paralisada e as forças políticas, após décadas de inércia, estão ganhando um dinamismo imprevisível. O vácuo gerado pela crise do governo tem sido coberto pelo Estado (leia-se militares), com desgaste crescente pela permanência do detestado presidente, agora abandonado por seus aliados externos. Com a manutenção da pressão das ruas, embora não mais num clima de ruptura, o exército aparece como recurso de poder direto, para encaminhar uma transição sem Mubarak, o que amplia as possibilidades de negociação com algumas forças opositoristas.

Israel sente inquietude frente ao acelerado e incerto processo (Ehud Barak foi a Washington negociar), mas a administração Obama tomou a decisão de agir, não apenas para salvar o Egito do que considera pior, mas para aproveitar a situação criada como forma de desenhar uma estratégia que supere os atuais impasses estratégicos do Oriente Médio. O que não está claro é se o vice-presidente Suleiman conseguirá coordenar o processo ou terá de dar seu lugar a militares profissionais e a tecnocratas não abertamente comprometidos com o regime.

A renúncia do presidente Hosni Mubarak foi resultado da pressão popular, mas também norte-americana e das forças armadas, por distintas razões. A multidão que saiu às ruas desejou não apenas a saída do homem que governou o país com mão de ferro por três décadas, mas também o fim do seu regime autoritário e da corte de favorecidos que controla a economia. Querem também a melhoria do nível de vida. Já os Estados Unidos, desejam um novo governo que satisfaça (ou ao menos acalme) os egípcios, sem comprometer a estabilidade da região.

Já a junta militar, além de reverenciar as vítimas e declarar o acatamento da vontade popular, agradeceu ao presidente que renuncia, “por sua dedicação ao país na guerra e na paz”. Não apenas porque são seus colegas de farda e foram um dos pilares do regime, mas porque Mubarak não se considera um usurpador e sim um patriota. Ele resistiu por isto e porque, por trinta anos, foi recebido como estadista amigo nos

palácios Ocidentais. Jamais imaginou que o poder pudesse se desfazer no ar tão rapidamente.

Agora dois desdobramentos são possíveis: as massas se acalmam e voltam ao trabalho, enquanto os partidos negociam e arranjam uma solução intermediária, ou elas consideram que a saída do desgastado Mubarak foi mais uma vitória no caminho de “mudanças radicais”, e vão pedir mais. Assim, ainda que a renúncia tenha sido um fato extraordinário, que encheu a sociedade de júbilo, o problema de gerar uma alternativa política segue inalterado. O exército procurou se preservar para este momento, ao não adotar uma postura repressiva, mantendo-se como uma alternativa de dentro, em contraposição ao clamor que vem de fora (do Estado). O problema é que falta algum nome com carisma para as eleições, e o risco de uma instabilidade prolongada é um cenário bem provável.

Mundo Árabe: Revolução (Democrática) ou Revolta?

A inédita onda de protestos que tem varrido o mundo árabe nas últimas semanas deixa no ar uma questão crucial: ele ingressa numa nova era de superação de regimes autoritários, ou vive mais uma de suas periódicas explosões de ira? Sem dúvida há uma crise geral, mas em cada país a realidade é diferente. O Marrocos logrou fazer uma transição bem sucedida entre dois reis há uma década, a Tunísia parece ter conseguido uma transição sem uma ruptura radical, a Síria mantém o *statu quo*, da mesma forma que, precariamente, a Jordânia, e a Líbia, apesar de Kadafi estar há mais de quatro décadas no poder.

Os Emirados Árabes vivem a crise de seu capitalismo *Disney World*, a Arábia Saudita está perdendo sua longa estabilidade e o Iraque (na prática, dividido em três) dispensa comentários. Mas há três países que definirão a futura tendência da região: Egito, Argélia e Iêmen. O primeiro é o centro do mundo árabe, afeta diretamente a posição de Israel e o esquema estratégico Ocidental, tendo sido analisado acima. Na Argélia nada foi resolvido desde que, há vinte anos, um golpe militar impediu os islâmicos de assumirem o poder, mas a sociedade está exausta.

Já o Iêmen, localizado no sul da península arábica e defronte aos piratas somalis, controlando a saída do Mar Vermelho, é um país gravemente fragilizado. O governo é herdeiro de uma república nasserista (cuja sociedade clama por democracia e desenvolvimento), mas tem de enfrentar grupos terroristas ligados à Al-Qaeda, tribalismo muçulmano e socialistas do antigo Iêmen do Sul (absorvidos em 1990 mas que já estão reivindicando novamente a independência). Trata-se de um país pobre, super-povoado, a beira do colapso e que ocupa uma posição geopolítica vital.

Os árabes não são diferentes dos demais povos e desejam a mesma coisa: uma vida digna. Mas eles se encontram divididos quanto ao caminho a percorrer para atingi-la. Como em outras oportunidades ao longo da história, o desfecho dependerá também da atitude que os poderes do mundo tenham em relação a eles. Mas a pergunta é: o Ocidente compreende realmente o problema?

RESUMO

Este artigo analisa a recente crise do Egito e de outros países árabes, a partir de suas dimensões domésticas e internacionais, discutindo as origens e seus impactos.

PALAVRAS-CHAVE

Egito; Países árabes; Crise.

ABSTRACT

This article analyzes the recent crisis in Egypt and other Arab countries, from its domestic and international dimensions, discussing the origins and impacts.

KEYWORDS

Egypt; Arab countries; Crisis.

OS INVESTIMENTOS DA CHINA NO SETOR DE HIDROCARBONETOS DA AMÉRICA DO SUL

China's Investments in the South American Oil Sector

Leonardo Silveira Souza¹

Durante os últimos 30 anos, a China impressionou o Mundo com seu crescimento econômico contínuo acompanhado por uma demanda vigorosa por produtos primários. A partir de 2002, com a instituição da política “*Going Global*”, o governo chinês ofereceu uma série de incentivos para promover a internacionalização de suas empresas (JENKINS; PETERS, 2009).

A partir do incentivo e do estreitamento político e econômico do governo central com as principais regiões ou países produtores mundiais de petróleo e gás natural, as principais empresas petrolíferas intensificaram a internacionalização de suas operações, através das aquisições de outras empresas de energia, da compra direta de petróleo, aquisição do direito de concessão para exploração e produção além da atuação nos segmentos de refino e química (SOUZA, 2010).

Outro fator que possibilitou e catalisou o movimento de internacionalização das empresas chinesas de energia foi à necessidade cada vez maior de importação de petróleo e gás natural (o crescimento das importações de energia afeta temas internos, como a economia e política), e da busca de diversificação de fontes de suprimento, que é de vital importância do ponto de vista econômico e estratégico, somados ao fator de possuir cerca de 15 % das reservas mundiais provadas de petróleo (Gráfico 1), a América do Sul despertou a atenção do governo chinês no intuito de incrementar as exportações de petróleo do continente para aquele país.

¹ Doutorando em Direito Internacional pela UNB, Mestre em Economia Mineral pela Escola de Minas da UFOP e Pesquisador Assistente III da DEINT/IPEA. leotoges@yahoo.com.br

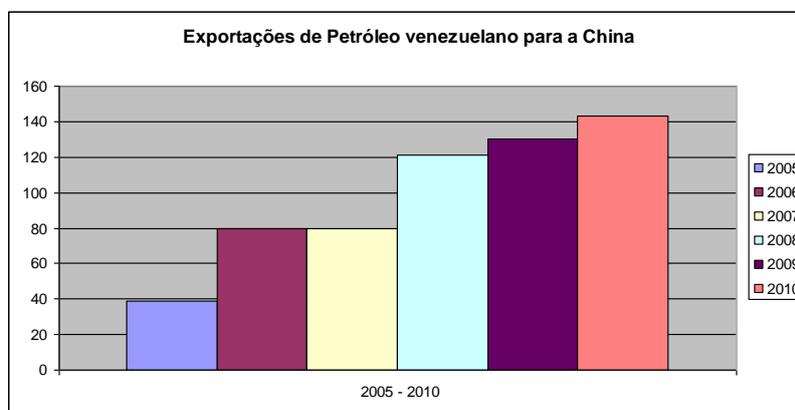
Gráfico 1: Reservas provadas de petróleo em dezembro de 2009 (em %)



Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2010. Elaboração do autor.

Com as grandes descobertas de petróleo e gás natural no Brasil (na denominada camada “pré sal”) e na Venezuela (na faixa do Orinoco), e somadas com o estreitamento nas relações diplomáticas entre a América do Sul e China, com as visitas do presidente Hu Jintao a região em 2004, 2005, 2008 e 2010, enquanto líderes sul-americanos têm realizados visitas freqüentes a Pequim (SOUZA, 2010), gerou aumento nas exportações de petróleo venezuelano para a China nos últimos anos (Gráfico 2), transformando a Venezuela em um dos dez maiores exportadores de petróleo para aquele país (EIA, 2010).

Gráfico 2. As exportações de petróleo da Venezuela para a China entre 2005 e 2010 (em mil barris/dia).



Fonte: EIA. Elaboração do autor.

Para garantir o suprimento estável de energia, investimentos chineses em petróleo na América do Sul têm-se expandido rapidamente. A CNPC a maior companhia petrolífera chinesa desenvolve projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural no Equador, Peru e Venezuela (CNPC, 2009). Por sua vez a Sinopec² a segunda maior empresa de energia da China e com maior presença na América do Sul, opera na Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (SINOPEC, 2009).

A América do Sul tornou-se uma das prioridades da China no que se refere à segurança energética. O exemplo disto foi a assinatura, de um contrato com a Petrobras, de um empréstimo de 10 bilhões de dólares em troca do fornecimento de 200 mil barris por dia de petróleo (*China Daily – Chinese investment rises in Latin America* - 28 de maio 2009), como também do consórcio entre a CNPC e a Total (companhia petrolífera francesa) para o desenvolvimento de dois grandes campos petrolíferos na Venezuela, com investimentos entre 7 a 10 bilhões de dólares. (Reuters - Total, *CNPC to bid on Venezuela oil blocks* – 4 de julho de 2009).

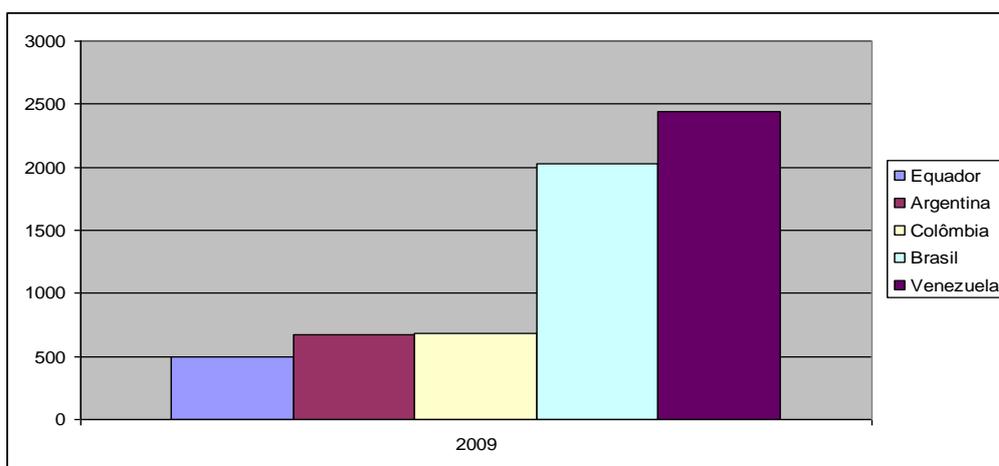
A China e a Venezuela assinaram, em 16 de setembro de 2009, um acordo de 16 bilhões de dólares para aumentar a produção de petróleo na bacia do rio Orinoco. Esse acordo é uma demonstração do interesse dos dois países em ampliar o comércio petrolífero, já que as exportações atingiram 385 mil toneladas de petróleo por mês no primeiro semestre de 2009, tornando-se um recorde, pois o recorde anterior era de 380 mil toneladas exportadas por mês na primeira metade de 2007. (*China Daily - Venezuela, China ink \$16b oil deal* - 18 de setembro de 2009).

Em decorrência da sua produção e das descobertas recentes de petróleo e gás natural, o Brasil vai se transformando num agente importante do mercado petrolífero, o que atraiu o interesse chinês. O país produziu em 2009, 2,029 milhões de barris de

² Em 2004 a Sinopec e a Petrobras formaram uma parceria estratégica visando um acordo de cooperação na exploração, produção, refino, marketing, tubulação e tecnologia, que resultou na construção de 1960 quilômetros de um gasoduto no Brasil interligando as regiões sudeste e nordeste a um custo de 1,3 bilhões de dólares.

petróleo /dia, o que o posiciona como o segundo maior produtor de petróleo da América do Sul, atrás apenas da Venezuela (Gráfico 3).

Gráfico 3: Os cinco maiores produtores sul-americanos de petróleo em 2009 (em milhares de barris/dia).



Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2010. Elaboração do autor.

Além da grande produção, o Brasil vislumbra, a médio prazo, tornar-se um importante exportador de petróleo e gás natural, em virtude da produção de hidrocarbonetos em alto mar (*offshore*), o “pré sal”, de onde poderão ser extraídos dezenas de bilhões de barris de petróleo e milhares de bilhões de metros cúbicos de gás natural. Isto possibilitará ao país ser um provável fornecedor expressivo de petróleo para a China, haja vista a boa relação comercial existente entre os dois países, em que a China é o principal destino das exportações brasileiras (principalmente minério de ferro e soja), o que tornou este país o maior parceiro comercial brasileiro (SOUZA, 2010).

Além do mais em maio de 2010 a Sinochem, a quarta maior empresa petrolífera chinesa, adquiriu 40% do campo de Peregrino, localizado na bacia de Campos, cuja concessão é da norueguesa Statoil, que continua como operadora do campo, operação esta, superior a três bilhões de dólares, somado da formação de um consórcio envolvendo duas petrolíferas chinesa a SINOPEC e CNOOC, na oferta por participação em ativos da empresa brasileira OGX, negócio que poderá ultrapassar os sete bilhões de

dólares (Reuters – Sinopec e CNOOC podem fazer oferta de US\$ 7 bi por OGX - 10 de setembro de 2010), todos esses fatores nos permite afirmar que a América do Sul tornou-se um fornecedor estratégico de petróleo para a China, haja visto a dimensão das reservas petrolíferas da região e o estreitamento nas relações políticas e econômicas entre o governo chinês e os países da região, propiciando um ambiente favorável as pretensões energéticas chinesas, em um setor estratégico e cobiçado.

REFERÊNCIAS

- JENKINS, R; PETERS, E.D. China and Latin America. Economics relations in the twenty century. Studies. German Development Institute. Bonn/ Mexico City, 2009.
- LONDON. British Petroleum (BP). BP Statistical Review of World Energy June 2010. Disponível em: <www.bp.com> . Acesso em: 10 de janeiro de 2010.
- NEW YORK. Reuters. Total, CNPC to bid on Venezuela oil blocks. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/idUSN04223620090704>>. Acesso em 07 de julho de 2009.
- PEQUIM. China Daily. Chinese investment rises in Latin America. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-05/28/content_7951013.htm>. Acesso em 07 de julho de 2009.
- PEQUIM. China Nation Petroleum Corporation. Annual Report CNPC 2009. Disponível em: <www.cnpc.com.cn>. Acesso em 15 de janeiro de 2011.
- PEQUIM. China Petroleum and Chemical Corporation (SINOPEC).Annual Report SINOPEC 2009. Disponível em: <www.sinopec.com>. Acesso em 16 de janeiro de 2011.
- SÃO PAULO. Reuters. Sinopec e CNOOC podem fazer oferta de US\$ 7 bi por OGX. Disponível em:<
<<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE68901V20100910>>
>. Acesso em 10 de setembro de 2010.

SOUZA, L. S. A diplomacia do petróleo e a internacionalização das companhias petrolíferas chinesas, 2010. 119f. (Mestrado em Economia Mineral). Departamento de Engenharia de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2010.

SOUZA, L. S. A presença chinesa na América do Sul. Boletim Mundorama. Número 40, dezembro de 2010. Disponível em: <www.mundorama.net>. Acesso em 5 de janeiro de 2011.

WASHINGTON. Energy Information Administration (EIA). Disponível em: <www.eia.doe.gov> . Acesso em 13 de janeiro de 2010.

ZHAO, S. Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior. East Gate Book, 2004.

ZHIHONG, W. China Daily. Venezuela, China ink \$16b oil deal. Pequim, 18 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-09/18/content_8706925.htm>. Acesso em 19 de janeiro de 2010.

RESUMO

Com o aumento da produção e das reservas de petróleo e gás natural, a América do Sul tornou-se um importante exportador de energia (principalmente Venezuela e Brasil), o que atraiu o interesse do governo chinês em estreitar laços políticos e econômicos, sobretudo na tentativa de assegurar o fornecimento de petróleo para a China e de possibilitar a internacionalização das operações de suas empresas de petróleo no continente sul-americano.

PALAVRAS-CHAVE

China; Diplomacia do petróleo; América do Sul.

ABSTRACT

With increasing production and reserves of oil and natural gas to South America has become a major exporter of energy (mainly Venezuela and Brazil), which attracted interest of the Chinese government to develop closer political and economic ties, especially in attempt to secure oil supplies for China and for providing the internationalization of operations of its oil companies in the South American continent.

KEYWORDS

China; Oil diplomacy; South America.

AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO REGIME MILITAR E NA ATUALIDADE

Africa-Brazil Relations During the Military Regime and in the Present-Day

Bruno Gonçalves Rosi¹

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do governo Lula da Silva, o continente africano tornou-se um importante eixo da política externa brasileira, fato reconhecido por diversos analistas, veiculado por alguns dos principais veículos de comunicação do Brasil e mesmo explicitado pelo Itamaraty.

O objetivo deste texto é fazer uma breve análise histórica das relações Brasil-África, focando em dois momentos: a política africana dos governos militares e a política africana dos governos democráticos, de Sarney até Lula, focando especialmente neste último.

O texto se divide em quatro seções, além desta introdução e da conclusão: na primeira seção, alguns dados básicos a respeito do continente africano e das relações Brasil-África são apresentados. Na segunda seção, é avaliada a política africana dos governos militares, dividindo-a em dois momentos: de Castelo Branco a Médici e de Médici a Figueiredo. Na terceira seção é avaliada a política africana dos governos democráticos, primeiro de Sarney a Fernando Henrique Cardoso e depois do governo Lula da Silva. Em seguida, a quarta e última seção faz um balanço, comparando primeiro as políticas de Lula e Geisel e depois analisando os prós e os contras da política africana de Lula da Silva. Na conclusão os principais pontos são resumidos e comentados.

¹ Professor na Universidade Cândido Mendes, RJ, Mestre em Relações Internacionais (PUC/RJ) Graduado em História (UFF). bruno_rosi@hotmail.com

2. DADOS BÁSICOS

2.1 CONTINENTE AFRICANO

A África é o terceiro continente mais extenso do planeta, atrás da Ásia e da América, com cerca de 30 milhões de quilômetros quadrados (aproximadamente 20% da área total da superfície terrestre, ou ainda, três vezes e meia o Brasil). Muitas formas de dividir essa ampla área para fins de estudo são utilizadas. Uma das mais tradicionais divide o continente em seis espaços: norte, centro, sul (ou austral/meridional), leste (ou oriental) e oeste (ou ocidental).

Segundo dados da ONU, a população do continente africano hoje é de aproximadamente 1 bilhão de pessoas. É um contingente, além de numeroso, heterogêneo: convivem no continente uma grande variedade de etnias, credos religiosos, línguas, culturas, opções políticas, etc.

Politicamente o continente africano encontra-se dividido em mais de 50 países total ou parcialmente reconhecidos pela comunidade internacional. Porém, parte significativa do continente consiste de Estados fracos, difusos e desagregados.

Ainda no campo político, é importante destacar a “desestrategização” do continente após a Guerra Fria. Até o início da década de 1990, o continente africano - como outras áreas do mundo – era alvo de disputas por influência entre as grandes potências. Porém, com o ocaso da bipolaridade, grande parte do interesse ou atenção internacional desviou-se da região.

Economicamente, pouco avanço é observado no continente ao longo das décadas: dos 30 países com menor PIB per capita no mundo hoje, 26 são africanos. Em termos brutos, os países africanos competem com pequenas ilhas do Caribe e do Pacífico nas últimas posições dos rankings econômicos (dados do FMI e do BIRD). Sobretudo a partir da década de 1970, o continente passou por uma generalização do modelo econômico neoliberal. A opção não apenas não trouxe desenvolvimento, como também ampliou a dependência dos países africanos em relação aos países de fora do continente, ao esvaziar seu setor produtivo.

No domínio social o continente africano é marcado por crises e tragédias humanitárias, uma das mais significativas na atualidade, a epidemia HIV/AIDS. Desde

o início do processo de descolonização, após a 2ª Guerra Mundial, vários países africanos passaram por crises relacionadas a guerras civis, conflitos étnicos, deslocamento de refugiados, fome, doenças, etc. Dos 30 países com menor índice de desenvolvimento humano no mundo hoje, 28 são africanos (dados da ONU).

Outra informação relevante diz respeito à divisão do continente em blocos regionais: grande parte dos países africanos hoje se encontra agrupado em organizações deste tipo. A experiência africana nessa área é principalmente uma tentativa de emulação da experiência européia, procurando formas de contornar as dificuldades econômicas, políticas e sociais do continente. Alguns dos blocos mais relevantes da África hoje são: União Africana (UA); Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC); Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (Igad, África Oriental); Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); União do Maghreb Árabe (UMA).

2.2 RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

Atualmente o Brasil possui embaixadas em 34 países africanos, ou seja, a maior parte dos países do continente. Metade delas foi aberta ou reaberta nos últimos oito anos.

Economicamente, a sinergia entre Brasil e África vem se acentuando ao longo dos anos. Dentre as principais empresas brasileiras de grande porte em atuação na África hoje podem ser destacadas aquelas relacionadas aos setores de infra-estrutura e energia: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Odebrecht e Petrobras. Podem ser mencionadas ainda outras empresas, como a Del Valle (alimentação), Vale do Rio Doce (mineração) e Banco do Brasil (finanças)

3. ÁFRICA E GOVERNOS MILITARES

Conforme destaca Letícia Pinheiro, a política externa do Brasil ao longo dos governos militares sofreu uma guinada *da ideologia ao pragmatismo* (PINHEIRO, 2004). Esse movimento também se fez sentir nas relações Brasil-África. Tendo isso em

mente, dois grandes momentos podem ser observados nas relações entre o Brasil e o continente naquele período: o primeiro, de Castelo Branco até os últimos anos do governo Médici; o segundo, dos anos finais do governo Médici até a redemocratização, destacando-se os governos Geisel e Figueiredo.

3.1 CASTELO BRANCO, COSTA E SILVA E MÉDICI

Em âmbito geral, a política externa do Brasil no primeiro dos governos militares pode ser compreendida pela aplicação do binômio *segurança e desenvolvimento*, ou ainda, por um *realinhamento fugaz* ao bloco ocidental (RICÚPERO, 1995). A percepção dos tomadores de decisão, não necessariamente objetiva, era de um mapa mundial rigidamente dividido em dois blocos opostos, com a correspondente necessidade de clara adesão brasileira a um lado da bipolaridade. A política africana do Brasil não fugiu desta lógica.

Conforme pode ser observado a partir da análise de Vizontini, a política de Castelo Branco para a África assenta-se em um tripé: apoio ao colonialismo português, apoio a regime de segregação racial, ou *Apharteid*, sul-africano e confronto ao comunismo (VIZENTINI, 1998).

No entanto, aproveitando outro conceito do mesmo autor, esse é um tripé de *geometrias variáveis*: prevalece entre esses três fatores a percepção de que é tarefa do Brasil participar de um esforço internacional de luta contra o comunismo. Dentro dessa percepção encontram-se a imagem dos círculos concêntricos e a visão estratégica de defesa da fronteira leste, em direção ao Atlântico Sul e à África. É também em resposta a esta percepção que Castelo Branco apóia, mesmo que veladamente, o regime de segregação racial da África do Sul e promove encontros de chanceleres com Portugal, apoiando a política colonialista deste país.

Embora na *diplomacia da prosperidade* de Costa e Silva o alinhamento automático com os Estados Unidos sofra alguns reveses, o mesmo não pode ser dito a respeito da política inicial dos militares em relação ao continente africano. O apoio ao colonialismo português e ao *Apharteid* sul-africano, e, sobretudo o anticomunismo,

continuam sendo a lógica por trás da política brasileira para a região (VIZENTINI, 1998).

Conforme avançava o processo de descolonização, avançavam também as representações diplomáticas do país no continente: apenas em 1969, Costa do Marfim, Uganda, Zâmbia e Tanzânia. Nada, no entanto, que comprometesse as diretrizes básicas da política externa de Costa e Silva. Com a África do Sul, alguns eventos podem ser destacados: criação de uma linha aérea da *South African Airways*, ligando Rio de Janeiro e Johannesburg; encontro de chanceleres dos dois países e a assinatura de um acordo financeiro, todos em 1969. Esses eventos demonstram que, embora o Brasil oficialmente não se solidarizasse com a segregação racial, na prática acabava por fortalecer política e economicamente a posição da minoria branca.

A política externa do governo Médici, pautada na *diplomacia do interesse nacional*, fortaleceu a posição do Brasil no bloco ocidental e retomou o americanismo, mas o fez de maneira pragmática, visando o projeto desenvolvimentista de *Brasil Potência*. Em relação à África, no entanto, apoio ao colonialismo português e ao *Apharteid* sul-africano - dentro da lógica de anticomunismo - continuaram sendo pilares básicos da política externa brasileira (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993). Porém, os interesses econômicos e estratégicos do regime fizeram renascer o interesse brasileiro no continente (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993).

É dentro dessa nova realidade que devemos entender o amplo programa ministerial de visitas, que entre 1972 e 1973 levou Mário Gibson Barbosa a dez países africanos: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão, Zaire (1972) e Quênia (1973).

Dentro da mesma lógica pode ser colocada a expansão do mar territorial brasileiro para 200 milhas náuticas. Embora questões petrolíferas e pesqueiras fossem apresentadas como justificativa à época, era claro que interesses estratégicos estavam por trás da empreitada de aproximar o Brasil da África pela mar. Essa aproximação, no entanto, enxergava o continente como ameaça, ameaça de um possível ataque comunista pelo Atlântico Sul.

3.2 GEISEL E FIGUEIREDO

É com o governo Ernesto Geisel e seu *pragmatismo responsável e ecumênico* que o Brasil inicia em definitivo a retomada de aproximação com o continente africano durante os governos militares. É importante destacar que, dentro do pragmatismo vigente, essa aproximação se dá em moldes paradigmáticos bastante diversos dos governos anteriores. Além de representar uma ruptura com o passado, a diplomacia de Geisel torna centrais os aspectos políticos da aproximação com a África (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993).

Um dos pontos a destacar na política africana de Geisel é a mudança de atitude em relação à África do Sul. Conforme já foi destacado, o apoio, mesmo que velado, ao regime de Pretória foi um dos pontos chave da política africana dos governos anteriores. Geisel rompe com essa lógica, e o Brasil passa a condenar publicamente o *Apharteid*.

Em segundo e terceiro lugar, o Brasil muda sua atitude em relação a Portugal e ao combate ao comunismo no continente africano. Talvez nada seja mais representativo desse novo momento do que o reconhecimento da independência de Angola, em 1975. Angola era uma ex-colônia portuguesa, o que por si só já representava o rompimento com o apoio ao colonialismo de Portugal. Mas essa não era uma situação inédita, o Brasil já havia reconhecido a independência de Guiné-Bissau, outra ex-colônia portuguesa. O que realmente chama a atenção é o fato de se reconhecer a independência de um novo Estado sob um governo socialista, no caso o MPLA. Mais ainda, o fato desse reconhecimento ser feito em oposição à política norte-americana, que manteve apoio à FNLA.

Dentro de sua política externa *universalista*, Figueiredo dá continuidade e aprofundamento aos planos de Geisel para a África (PEREIRA, 1985). Os interesses econômicos e estratégicos, e não a ideologia, respondem pela política africana deste governo (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993).

Além do programa de visitas ministeriais (Saraiva Guerreiro visitou Moçambique, Angola, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue em 1980), inauguram-se também as visitas presidenciais a países africanos: em 1983, Figueiredo visita Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia. São as primeiras visitas de qualquer chefe de

estado sul-americano ao continente. Em relação à África do Sul, a posição tomada por Geisel se acirra: em 1981 ocorre ameaça de intervenção militar brasileira favorável a Angola na região.

Examinando-se a política africana dos governos militares, pode-se observar um saldo bastante positivo, especialmente nos últimos dois governos: o número de embaixadas brasileiras no continente cresce de 12 (1974) para 21 (1984). O comércio bilateral cresce de US\$ 130 milhões (1970) para US\$ 3,3 bilhões (1985). Porém, como será visto, essa não foi a tendência dos anos seguintes.

4. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA ATUALIDADE

Embora Mônica Hirst e Letícia Pinheiro tenham chegado a identificar uma retomada de política africana no governo de Itamar Franco (HIRST & PINHEIRO, 1995), o período de Sarney a Fernando Henrique Cardoso é predominantemente marcado pela perda de interesse do Brasil pela África. Esse interesse seria retomado, no entanto, e com profundidade, no governo Lula da Silva.

4.1 SARNEY, COLLOR, ITAMAR E FHC

A *crise de paradigmas* da política externa brasileira foi acompanhada por uma profunda retração da política africana. Entre 1986 e 1989, Sarney fez uma visita a Cabo Verde (1986), propôs a conversão do Atlântico Sul em Zona de Paz e Cooperação (1986), recebeu em Brasília e condecorou Desmond Tutu por sua luta contra a segregação racial na África do Sul (1987) e propôs a criação do Instituto do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (1989), algo que evoluiria para a mais robusta Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). É muito pouco, comparado com a tendência dos dois governos anteriores. Somado a isso, o fluxo comercial caiu.

Fernando Collor de Mello (1990-92), em sua *autonomia pela participação*, aprofundou essa retração. Além da quase inexistência de marcos políticos (Nelson Mandela visitou Brasília em 1991, mas isso foi um evento isolado), observou-se uma queda ainda mais profunda do comércio bilateral.

Durante o breve governo Itamar Franco (1992-94), ainda sem um paradigma de política externa claramente definido (BUENO & CERVO, 2002), o Brasil observou uma tênue retomada da política africana (HIRST & PINHEIRO, 1995). Datam deste governo o lançamento da proposta de criação da CPLP (1993) e a insistência na criação da Zona de Cooperação do Atlântico Sul, esta última com importantes implicações para o relacionamento com a África do Sul. Também importante para o relacionamento com a África do Sul foi a aproximação com pares potenciais, países em nível de desenvolvimento semelhante ao do Brasil (China, Índia, Rússia e África do Sul), que evoluiria para ligações internacionais como o IBAS e os BRICs.

Outra marca da política externa de Itamar Franco traria conseqüências para o relacionamento com o continente africano: a integração, ainda que conservadora e reservada, a regimes e organismos internacionais. É nesta política que o Brasil participa de uma série de missões humanitárias no continente africano, a maioria através da ONU: Angola, Moçambique, África do Sul, Uganda, Ruanda e Libéria.

A tendência de retomada da política africana não se manteve no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em sua política externa de *autonomia pela integração* (LAMPREIA, 1998) ou *institucionalismo pragmático* (PINHEIRO, 2004), FHC voltou-se prioritariamente para os países desenvolvidos (EUA e UE) ou para a América do Sul (MERCOSUL). Em relação à África, houve uma frustração de expectativas (CERVO, 2002) ou perda relativa de atrativos (MOURÃO; CARDOSO & ALTEMANI, 2006).

Presente no paradigma de política externa de FHC estava o abandono de divisões Leste-Oeste e Norte-Sul, o que serve como pano de fundo para essa mudança de atitude em relação à África. A cooperação Sul-Sul, que seria retomada com força por Lula da Silva, esteve ausente no governo FHC, por ser considerada anacrônica aos novos tempos. Em relação ao continente africano, além da continuação de programas de ajuda iniciados no governo anterior (e novos: apoio ao combate da epidemia HIV/AIDS no Senegal, 2002), observou-se a consolidação da CPLP em 1996 e uma visita presidencial à África do Sul no mesmo ano. Também em relação a este país, acordo de formação de área de livre comércio com o MERCOSUL (2000).

4.2 LULA

É com Lula da Silva e sua *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007) que se observa uma reversão do quadro na política africana do Brasil (MOURÃO; CARDOSO & ALTEMANI, 2006). Com a cooperação Sul-Sul, central no paradigma adotado, ocorre uma intensificação das relações com países emergentes (África do Sul entre eles, através do IBAS), além de retomada e estreitamento das relações com países africanos (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

Apenas em seu primeiro mandato, Lula visitou 14 países do continente. Ao longo de dois mandatos, o número chegou a mais de 20, alguns visitados em diferentes ocasiões, tornando Lula o presidente brasileiro que mais vezes visitou a África como chefe de Estado.

A presença diplomática do Brasil cresceu substancialmente nesse período: das 34 embaixadas brasileiras na África hoje, metade foi aberta ou reaberta nos últimos oito anos. Além de ampliar a presença política do país no continente, esse gesto facilitou o crescimento do comércio bilateral e da presença de empresas brasileiras em países africanos, como Petrobras, Vale e Odebrecht (*Estado de S. Paulo*, 4 de julho de 2010).

O comércio entre Brasil e os países africanos saltou de cerca de US\$ 5 bilhões em 2003 para US\$ 29 bilhões em 2009, tornando a África a quarta maior parceira comercial do Brasil. Em 2008, antes da crise, estes números correspondiam a 5,14% das exportações do Brasil e a 9,11% das importações (*Revista Época*, 7 de novembro de 2010). A responsabilidade pelo déficit recai sobre a compra de petróleo, especialmente da Nigéria, um quadro que possivelmente será mudado com a exploração do Pré-Sal.

Segundo o Itamaraty, além de aproximação cultural e política, o Brasil tem interesse em estreitar laços econômicos e comerciais com os países africanos, principalmente nas áreas de energia e mineração (*Portal G1*, 12 de outubro de 2007). O secretário de imprensa da Presidência, Carlos Villanova, destacou essa “renovada prioridade que a política externa brasileira concedeu ao continente africano” ao longo dos últimos oito anos em novembro de 2010, quando Lula fez sua última viagem à

África como presidente do Brasil, visitando Moçambique (*Revista Época*, 7 de novembro de 2010).

Dos muitos gestos políticos do governo Lula em direção à África, alguns podem ser destacados: fortalecimento da CPLP e do IBAS; visita de diversos chefes de Estado ao Brasil a convite do presidente; cooperação econômica, social e cultural com diversos países (destacando-se Gana, Camarões, Guiné-Bissau, Nigéria, Moçambique e Angola); acordos econômicos MERCOSUL-SACU (União Aduaneira da África Austral) e do MERCOSUL com países da CPLP.

5. BALANÇO FINAL

5.1 PEB GOVERNOS MILITARES VS. PEB GOVERNO LULA

Muitas análises vêm sendo feitas destacando semelhanças entre a política externa atual e aquela do governo Geisel. De fato, como alguns autores vêm ressaltando, há no mínimo uma *retomada de pontos do pragmatismo responsável e ecumênico* de Geisel na política externa de Lula da Silva (CARDOZO & MIYAMOTO, 2006). Esses pontos, aliás, já estavam presentes mesmo antes, na Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros e João Goulart, e em menor medida na Operação Pan-Americana (OPA) e outras medidas de política externa de Juscelino Kubitschek ((BUENO & CERVO, 2002).

Embora autores falem a respeito de um “salto qualitativo dentro de uma mesma matriz de idéias e visões de mundo” (LIMA & HIRST, 2010), talvez o mais prudente seja balizar-se pela análise do próprio chanceler Celso Amorim, e afirmar que entre a PEI, o pragmatismo responsável e a autonomia pela diversificação há “pontos de contato (...) mas os problemas mudaram”: uma vez que se trata de cenários domésticos e internacionais bastante diversos, qualquer analogia corre o risco de se tornar “simplificadora” (AMORIM, 2010).

É dentro dessa percepção que passo a uma análise dos prós e contras da política africana de Lula da Silva.

5.2 CRÍTICAS E VANTAGENS DAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NA ATUALIDADE

Dentre as críticas apresentadas à política africana de Lula da Silva, destaco quatro pontos: primeiro, a pouca relevância do comércio Brasil-África: em termos globais, conforme já observado neste texto, o comércio bilateral entre Brasil e África corresponde a uma porcentagem pequena do comércio internacional brasileiro, porcentagem essa que possivelmente não justifica os esforços da diplomacia na direção do continente africano.

Em segundo lugar, e ainda no campo do comércio, observa-se um déficit comercial do Brasil em relação à África; em terceiro lugar, ao privilegiar a África, o Brasil exclui áreas de comércio mais relevantes, com os Estados Unidos e a UE. Finalmente, as críticas muitas vezes apontam para a existência de uma equivocada dicotomia norte/sul por trás da atual política externa brasileira. Argumentos análogos a este último falam sobre “esquerdismo” ou “terceiro mundismo”.

A cada uma dessas críticas, argumentos favoráveis podem ser alocados: em relação a pouca relevância comercial, o Itamaraty responde com o argumento de que mercados precisam de *tempo de maturação*. De fato, quando se analisa o fortalecimento do comércio ao longo dos últimos oito anos, pode-se concluir que a tendência é de crescimento. Pode-se também argumentar favoravelmente observando a relativa desatenção internacional para a África: trata-se de um mercado relativamente esquecido e de grande potencial.

A respeito do déficit comercial, já foi argumentado que uma análise mais aprofundada revela na verdade um superávit quando se desconta o petróleo das contas. Uma análise mais aprofundada e específica precisaria ser feita para que o impacto da entrada do Pré-Sal nessa conta revela-se seus efeitos em potencial.

Quanto às áreas de comércio, o Itamaraty alerta para a existência de *complementação*, e não *exclusão*. Não se trata de abandonar os mercados da Europa, Estados Unidos ou outros, mas sim de *diversificar* possibilidades.

No campo da política internacional, argumentos favoráveis podem ser feitos a respeito da existência de um *universalismo* na atual política externa, não de um

privilégio para regiões ou matizes político-ideológicas. Há que se argumentar também que, na medida em que a busca por maior relevância se constitui como objetivo para a política externa do Brasil, a busca por um número amplo e variado de parcerias se faz importante.

Contudo, um último ponto pode ser avançado: em sua política externa universalista, o atual governo recebe inúmeras críticas e acusações no campo da defesa de direitos humanos, o que também se aplica ao caso africano.

De fato, na medida em que o *pragmatismo* se torna elemento central da política externa, e a defesa dos interesses nacionais objetivo primordial, espera-se uma relatividade ideológica (ou esvaziamento). Não se pode negar, no entanto, que essa prática se encaixa em uma lógica coerente: em diferentes ocasiões o ministro Celso Amorim reiterou sua opinião de que mudanças são mais fáceis pela aproximação, e não isolamento. A validade ou não deste argumento, logicamente, só poderá ser perfeitamente avaliada no futuro.

Há que se apontar também outro lado desta questão: ao se aproximar de governos africanos de forma pragmática, ignorando as normas dos direitos humanos, o governo brasileiro recebe inúmeras críticas de grandes veículos de comunicação, e corre o risco de perder popularidade, pelo menos entre uma parcela específica e informada da população. Corre também o risco de ser comparado às grandes potências em suas práticas imperialistas, pretensa hegemonia e unilateralismo, práticas tão criticadas por Celso Amorim e pelo Itamaraty de modo geral.

6. CONCLUSÃO

Ao longo dos governos militares, a África vagarosamente tornou-se uma área de grande interesse para a política externa brasileira. Embora os governos Castelo Branco e Costa e Silva pouca atenção tenham dado ao continente, principalmente se comparados com a PEI anterior, a partir do governo Médici, e principalmente nos governos Geisel e Figueiredo, a África volta a adquirir importância.

Com a redemocratização, a África volta a perder importância na política externa brasileira. Apesar de uma breve retomada no governo Itamar Franco, essa importância só volta a ser plenamente adquirida no governo Lula da Silva.

Embora semelhanças gerais possam ser apontadas entre as políticas externas de Geisel e Lula, análises a respeito destes dois governos devem levar em consideração fatores como as mudanças políticas internas e as mudanças do cenário internacional entre os dois períodos. Esta observação é válida também para as políticas africanas destes dois governos.

De modo geral, as objeções à atual política africana, veiculadas por diversos veículos midiáticos, podem ser satisfatoriamente respondidas por argumentos favoráveis do Itamaraty e de outros analistas. Porém, ao escolher o pragmatismo como regra de ação, o Itamaraty pode estar deixando de contribuir para o desenvolvimento de importantes regimes internacionais, como a defesa dos direitos humanos, e correndo o risco de tornar o Brasil em um Estado imperialista, esvaziando inclusive grande parte do discurso atual da PEB.

REFERÊNCIAS:

ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BUENO, C. & CERVO, A. *História da Política Exterior do Brasil*. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CARDOZO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. “Política externa brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula”. Trabalho apresentado no 5o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006. *Folha de S. Paulo*. Domingo, 14 de Novembro de 2010

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. “Os militares na Política Externa Brasileira, 1964-1984”. *Estudos Históricos*, vol.6, n.12, 1993.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. “A Política Externa do Brasil em dois tempos”.
Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 38, nº 1, p. 5-23 [1995].

LAMPREIA, L.F. “A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação”.
Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. 2. , 1999.

MOURÃO, Fernando Augusto. “O Brasil e a África”. In: FONSECA JR., G. &
CASTRO, Sérgio Henrique (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio
de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____, Fernando Augusto; CARDOSO, Fernando Jorge; ALTEMANI, Henrique.
“As relações Brasil-África: de 1990 a 2005”. In: ALTEMANI, Henrique &
LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e
Agendas, v. 1*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge
Zahar Ed., 2004.

RICÚPERO, Rubens. *Visões do Brasil: Ensaio sobre a história e a inserção
internacional do Brasil*. São Paulo: Editora Record. 1995.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: a
estratégia de autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*. Vol. 29,
n. 02, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões
internacionais”. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (Orgs.).
Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, v. 2. São Paulo: Saraiva,
2006.

_____, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto
Alegre: UFRGS, 1998.

_____, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*.
São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

Estado de S. Paulo. Disponível em
http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100704/not_imp576027,0.php
Acesso em 30 de Novembro de 2010.

Revista Época. Disponível em
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI185744-15223,00.html>
Acesso em 30 de Novembro de 2010.



Conjuntura Austral

Portal G1. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL149237-5601,00-LULA+FAZ+VIAGEM+A+AFRICA+NO+MANDATO.html> Acesso em 30 de Novembro de 2010.

Dados do FMI disponíveis em <http://www.imf.org/external/index.htm> Acesso em 30 de Novembro de 2010.

Dados do Banco Mundial. Disponíveis em <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf> Acesso em 30 de Novembro de 2010.

Dados da ONU sobre desenvolvimento humano. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/statistics/> Acesso em 30 de Novembro de 2010.

RESUMO

Este artigo analisa as relações politico-comerciais Brasil-África em dois momentos, o regime militar e a atualidade, procurando analisar brevemente ambos e explorar pontos de contato e perspectivas atuais da política africana.

PALAVRAS-CHAVE

Governos militares; Governo Lula; Política africana

ABSTRACT

This article examines the political and commercial relations between Brazil and Africa on two periods, the military regime and the present, aiming to briefly examine both and explore points of contact and current perspectives of the African policy.

KEYWORDS

Military Governments; Lula's Government; African Policy.

A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: IDEOLOGIA OU PRAGMATISMO NAS RELAÇÕES COM A AMÉRICA DO SUL?

Lula's Government Foreign Policy: Ideology or Pragmatism in Relations With South America?

Bruno Mendelski de Souza¹

Introdução

Desde a metade dos anos 1980, a partir dos acordos de cooperação² selados pelos presidentes do Brasil, Sarney e da Argentina, Alfonsín, (que encerram um período de desconfiança mútua entre os dois principais Estados sul-americanos), o Brasil retoma de forma mais efetiva, suas ações para a América do Sul. Em 1991 cria-se o Mercosul no governo Collor com o intuito de integrar as economias de seus membros.

Desde que o governo Lula assumiu o poder no início de 2003, sua política externa para a América do Sul tem sido alvo de inúmeras discussões acerca da influência da ideologia de esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT) em sua agenda. A ênfase nas relações Sul-Sul, a forte relação com governos de esquerda na América do Sul, o discurso contundente a respeito da importância do papel de liderança do Brasil no âmbito regional e mundial e a necessidade de se reduzir às desigualdades no mundo, tem sido apontadas como uma “ideologização da política exterior”.

Porém, de maneira oposta, muitos setores da sociedade brasileira concebem a política externa brasileira de Lula como pragmática, sendo coerente com a

¹Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Unilasalle, Mestrando em Relações Internacionais pela UFRGS e bolsista por produção da Capes. bruno_mendelski@yahoo.com.br

² Entre os principais se destaca a Declaração do Iguazu de 1985, com a qual se lançou a idéia da integração econômica e política do Cone Sul.

tradição histórica da diplomacia brasileira, possuindo um caráter mais ativo e funcional, a respeito dos interesses nacionais. Características como o desejo de liderança regional e a busca por um mundo mais igualitário através da união dos países em desenvolvimento, continuamente nortearam a diplomacia brasileira, argumentam seus defensores.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo estudar a política externa do governo Lula para a América do Sul, analisando suas ações de forma pontual e relacionando-as com o presente debate acerca de seu fim ideológico ou pragmático.

As ações da diplomacia de Lula para a América do Sul

Uma ferramenta interessante para a análise da política externa se demonstra a divisão histórica da diplomacia brasileira em paradigmas efetuada por Amado Cervo (2008, p. 67): “liberal conservador (1810-1930), desenvolvimentista (1930-1989), normal ou neoliberal (1990-2002) e logístico (2003-)”.

Para o autor (2008, p. 83) o paradigma logístico, que possuiu um breve ensaio na era Cardoso, “firma-se na era Lula ao dosar o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda de interesses nacionais”. Ainda segundo Cervo (2008, p.83) o paradigma logístico, “contribui para a integração sul-americana, na medida em que percebe a importância dos elementos intangíveis de geração de conhecimento, ciência e tecnologia, para a consecução da competitividade sistêmica do país e tenta fortalecer essa capacidade de poder a partir da plataforma regional”.

No que tange as políticas para a América do Sul, Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 20) visualiza nas idéias de política externa do governo Lula uma grande proximidade com as tradições do PT. Segundo o autor, “no terreno da política externa, em especial, nenhuma outra área está tão ligada, histórica e indissociavelmente, aos programas e práticas do PT como a diplomacia regional, na qual se destaca em particular a integração no Mercosul e da América do Sul”.

A política externa do governo Lula evidenciou desde o seu início, sua motivação para acelerar o processo de integração da América do Sul e do Mercosul. Logo em seu discurso de posse, o presidente Lula sentenciou:

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. (BRASIL. PRESIDENTE {2003 - : LULA} 2008, p. 14-15).

Porém a preocupação com a América do Sul do governo Lula não se configura em novidade dentro da política externa brasileira nas últimas décadas. Para Barbosa (2008, p.12) “de modo geral, a política externa do atual governo para a região não trouxe inovações, visto que todos os governos nos últimos vinte anos atribuíram grande prioridade à América do Sul e ao processo de integração regional”.

Somado a essa característica de continuidade exposta por Barbosa, também notamos que a agenda externa para a América do Sul vem acompanhada de um projeto desenvolvimentista, multilateralista, cooperativo e não-confrontacionista e de consolidação do papel do Brasil de *player* internacional e líder regional. As citadas características da diplomacia brasileira igualmente não se configuram em novidade na história das ações exteriores brasileiras.

Segundo Cervo (2008, p. 19) “contribuíram para formar o acumulado histórico da diplomacia brasileira as seguintes diretrizes: cooperativa e não confrontacionista, universalista, pacifista, zelosa pela soberania em razão do papel indutor do Estado e da necessidade de planejar o desenvolvimento”.

Para intensificar a integração regional o Brasil apresentou em 2004, durante a reunião presidencial da América do Sul, em Cuzco no Peru, o projeto de criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA). A entidade tem com o objetivo formar um espaço sul-americano integrado nos âmbitos político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura.. Em maio de 2008, a partir das

iniciativas e dos entendimentos da CASA, se estabelece a União Sul-Americana das Nações³ (UNASUL).

A diplomacia de Lula buscou por meio da criação e consolidação dessas novas instituições, fortalecer a integração regional com base no multilateralismo. Para Leandro Freitas Couto (2010, p. 37) “a proposta brasileira de institucionalização do multilateralismo regional sul-americano enquadra-se no objetivo brasileiro de construção da América do Sul enquanto região política, econômica e socialmente integrada”.

O fortalecimento da integração regional por meio de iniciativas como a UNASUL demonstra a habilidade da diplomacia de Lula em lidar com governos de distintas orientações ideológicas. A referida política externa possui um bom campo de relação tanto com governos de esquerda mais radical como Bolívia e Venezuela, quanto com governos de direita como na Colômbia e no Peru. Estendendo a análise para todo o continente americano, notamos que as relações cordiais também passam por Cuba (criticada pela direita) e pelos EUA (criticado pela esquerda).

O Brasil conseguiu assim exercer uma razoável liderança no continente, de forma pragmática e conciliadora. Acima de vincular-se a determinados governos, a diplomacia do governo Lula buscou no exterior favorecer os interesses nacionais, agindo de forma autônoma.

As relações Sul-Sul

As chamadas relações Sul-Sul foram prioridade na política externa do governo Lula. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, priorizou-se as relações com os países desenvolvidos em detrimento das relações com os países em desenvolvimento. Já no governo Lula, observamos a procura por um equilíbrio maior entre os atores da cena internacional. O presidente Lula, em visita a Argélia em 2006, declarou:

³ Para maiores informações complementares, favor acessar o site oficial da entidade: <http://www.pptunasur.com/inicio.php?idiom=1>.

A relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. O Sul não é um conjunto amorfo de países subdesenvolvidos e dependentes que nada têm a oferecer senão matérias-primas para os países ricos. (...) Juntos podemos ser mais fortes e não apenas aumentar o nosso comércio, mas participar com mais força dos foros econômicos e políticos em que se discutem as grandes questões de interesse da humanidade, como a OMC e a ONU. (...) Agora, uma relação mais intensa, mais criativa e mais forte entre os países do Sul não implica esvaziar as relações com os países desenvolvidos, que são também importantes para todos nós. Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007, p.23)

As relações Sul-Sul têm sido interpretadas pelos críticos do governo Lula como ações ideológicas. Para Rubens Barbosa (2008) “por uma questão ideológica, o Itamaraty dá hoje prioridade aos países em desenvolvimento, à relação Sul-Sul, e isso reflete uma visão de centro-periferia, de pobre-rico”.

Já especialistas como Amado Cervo defendem que essa nova linha de ação é acima de tudo pragmática, refletindo o caráter logístico da diplomacia de Lula. Para o autor (2008, p. 89): “os países emergentes reúnem no início do século XXI mais de cinquenta por cento da população, do comércio mundial, do consumo e das finanças do mundo, ostentando um ritmo de crescimento duas vezes superior à Europa e aos EUA”.

Na prática, notamos que o Brasil mantém as relações com as nações mais desenvolvidas, porém como forma de balanceamento, intensificam-se as aproximações com os Estados em desenvolvimento. As parcerias com as nações emergentes são concebidas em razão de um eixo horizontal, em virtude das similitudes entre os Estados. O foco nas relações com os países em desenvolvimento, também se refletem em âmbito regional, na forma da intensificação do processo de integração.

Para Cristina Pecequilo (2008, p. 148) “complementando este eixo horizontal com elevado grau de prioridade e como uma plataforma de relacionamento entre o Brasil, seus parceiros e o restante do mundo encontram-se os projetos de integração sul-americana”. Dessa forma o processo de integração sul-americana encontra-se

também inserido em um novo modo de se repensar a inserção internacional brasileira, que pode ser vislumbrado nas relações Sul-Sul.

Observa-se que o foco nas relações com os países em desenvolvimento não implica em redução nas relações com os países ricos, e sim em uma ampliação do leque de ações externas do Brasil. Nesse sentido, o Brasil tem procurado por meio de relações bilaterais e multilaterais, através de grupos como o BRIC⁴ e o G-20⁵ garantir de forma mais dinâmica e efetiva seus interesses no exterior.

Redução das assimetrias regionais ou ideologização da política regional?

A integração regional ocorre por meio de mecanismos e ações que além de aproximar os Estados, buscam reduzir as assimetrias entre as nações. No caso da América do Sul, os números são impressionantes. Em 2008, o PIB do Brasil chegou à cerca de 1,612 trilhão de dólares, enquanto a soma dos demais onze países atingiu cerca de 1,302 trilhão, ou seja, o PIB do Brasil sozinho ultrapassa a soma dos PIB'S dos países restantes do continente.

Diante desse contexto, para uma verdadeira política de integração que vise um ambiente próspero para todos, deve-se conceber uma política conjunta de diminuição das disparidades entre os Estados da América do Sul. Em maio de 2003, o Brasil lançou um novo programa de estímulo ao comércio na América do Sul, o Programa de Substituição Competitiva de Importações – PSCI. De acordo com Couto (2007, p. 167) essa iniciativa fundamenta-se na premissa de que o estímulo às importações da região, substituindo competitivamente as importações procedentes de outras partes do mundo, contribuiria para o crescimento econômico dos países vizinhos e, conseqüentemente, geraria um círculo virtuoso de aprofundamento integracionista.

⁴ Composto por: Brasil, Rússia, Índia e China.

⁵ Composto por: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, Nigéria, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem financiado exportações de empresas brasileiras que participam da execução de projetos em países da América do Sul. Segundo Couto (2006, p. 11), foram financiados 240 milhões de dólares em dois gasodutos na Argentina, 150 milhões de dólares para o metrô de Santiago, 243 milhões de dólares para uma Usina Hidrelétrica no Equador, entre outros.

As iniciativas citadas acima contribuem em muito para a redução das assimetrias regionais, além de fortalecerem o papel do Brasil de líder na região. A redução das assimetrias, tão desejada por todos nos discursos, em alguns casos podem resultar em ações polêmicas.

A nacionalização das empresas que extraem gás natural na Bolívia em 2006 e a proposta de revisão do Tratado de Itaipu pelo Paraguai em 2008, são exemplos de acontecimentos externos que geraram críticas à política externa do governo Lula, em virtude da atitude passiva do Brasil e em razão da semelhança ideológica entre os seus governos. Questionado sobre por que o governo brasileiro não teve uma reação mais enfática frente à nacionalização na Bolívia, o Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim afirmou em 2006:

Politicamente, para o presidente Lula poderia ser bom. Mas do ponto de vista da eficácia, talvez não. O Brasil não tem interesse em fomentar forças de oposição só porque há um discurso favorável aos brasileiros. Temos de dialogar com os governantes. Fico espantado quando dizem que agimos com fraqueza. Reconhecemos o direito soberano da Bolívia (AMORIM, 2006).

A afirmação do chanceler reflete a posição de não confrontação bem como de respeito à soberania dos povos, sempre presentes na história da política externa brasileira. Mas para Barbosa (2008, p. 13) “o governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países (Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela) em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do Tratado de Itaipu”.

Porém, um aspecto pouco visto nessa análise, é a perspectiva de ganhos a médio e longo prazos pelo Brasil ao manter uma relação estável com seus vizinhos. A retórica da redução das assimetrias perde sua validade quando de alguma forma, os interesses brasileiros são afetados em um primeiro momento.

Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p. 388) “defende que o Brasil precisa ser paciente e trabalhar gradualmente para a unidade sul-americana, e ao fazê-lo, adotar uma atitude não-hegemônica, introduzindo instrumentos concretos e eficazes destinados a reduzir as assimetrias entre o Brasil e os demais membros do bloco”.

A relação cordial com os vizinhos desde o século XX tem sido importante dentro do pensamento brasileiro de política externa. Cervo (2008, p. 30) cita a cordialidade no trato com os vizinhos como um padrão da diplomacia brasileira. Dessa forma segundo o autor, o governo Lula, recusou-se a abrir conflito com seu colega Evo Morales, quando os interesses dos investimentos brasileiros foram afetados. Mais do que identificações ideológicas, a ação externa brasileira pautou-se pelo pragmatismo e por suas tradições históricas.

Para Almeida (2005, p. 2), “ao refletir com fidelidade os valores políticos do PT, presenciamos ao invés de uma diplomacia presidencial⁶, uma diplomacia partidária”. O autor ainda afirma (2005, p. 2), que a mesma é mais perceptível no âmbito regional, “seja no terreno da integração, seja ainda no diálogo político e na coordenação de posições com determinados governos da região, alegadamente identificados no campo progressista ou antiimperialista, como é natural que ocorra num partido identificado com essas correntes políticas como é o PT”.

As críticas de partidarização ou ideologização da política externa pregada pela oposição devem ser analisadas dentro do presente contexto de ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul. As relações amistosas e de viés integracionista com os governos vizinhos vem desde o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁶ De acordo com Sérgio Danese (1999, p. 51) diplomacia presidencial significa a condução pessoal de assuntos da política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo.

Da mesma forma que se relacionou positivamente com governos de orientação ideológica semelhante à do PT, a diplomacia brasileira também manteve excelentes relações com governos ditos de direita, como é o caso da Colômbia (desafeto declarado da Venezuela de Chávez) e do Peru na América do Sul, e com os EUA em âmbito hemisférico.

Para Cervo (2008, p. 26) “o termo ideologia” é recorrente no discurso da direita brasileira quando critica a política exterior do governo Lula, ou quando em campanha política, se opõe a candidatos de percepção nacional de interesses e de visão realista do mundo”.

A mencionada política externa ao procurar ter uma percepção realista do sistema internacional, mantém em certas ocasiões uma atitude crítica a posturas das nações desenvolvidas, o que é normal dentro dessa visão de mundo. O processo de aproximação e integração regional (que tem ocorrido independentemente da orientação política dos governos) é uma política de Estado brasileira e não de governo.

Realizar no contexto regional ações de coordenação e cooperação com os Estados vizinhos e tomar decisões com base em pressupostos de cordialidade e de ganhos a médio e longo prazo são características tradicionais de nossa diplomacia. Dessa forma, ao procurar situar-se entre todas as correntes políticas que permeiam os governos, seguindo apenas os reais interesses nacionais, nossa política externa pode ser caracterizada como autônoma.

Conclusão

Procuramos nesse artigo, apresentar uma breve discussão a respeito da finalidade da política externa do governo Lula, muito questionada por alguns setores da sociedade brasileira e acusada de ter um caráter eminentemente ideológico.

Dentro do atual contexto político sul-americano, marcado por um considerável número de administrações de esquerda, é inegável que o governo brasileiro possua similitudes ideológicas com esses governos. As boas relações com as

administrações de esquerda, por outro lado, contrastam com relações positivas com governos ditos de direita na região, como a Colômbia e o Peru, além dos EUA no plano hemisférico.

A ênfase nas relações Sul-Sul também são alvos de polêmica em torno da política externa, as quais determinados autores vêem como ideológicas, por retratarem a dicotomia esquerdista de “periferia x centro”. Mas na prática observamos que a maior intensidade nas relações com os países em desenvolvimento, não obstruem ou reduzem as interações com as nações mais ricas

Outra questão apontada como ideológica ou partidária da diplomacia de Lula se refere à reação brasileira ante a nacionalização das empresas que extraem gás natural na Bolívia. Mais de que ideológica ou de simpatia pela administração de Evo Morales, a ação de nossa diplomacia em favor do diálogo ao invés de confrontação, reflete o ideal histórico brasileiro de harmonização das relações com nossos vizinhos e de redução das assimetrias regionais, que tendem a se refletir, futuramente, em maiores negócios para o Brasil.

Diante do quadro elencado acima, nos parece mais apropriado qualificar a política externa do governo Lula como autônoma e pragmática, ao invés de ideológica, na medida em que ela possui um caráter universalista e de diálogo com todas as nações, amparada sempre nas principais demandas nacionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Políticas de integração regional no governo Lula. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB. Brasília, vol. 2, nº 1, p. 20-54, jan.- jun. 2005. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/32683/31882>. Acesso em 15 de outubro de 2010.

AMORIM, Celso. [Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim à jornalista Eliane Oliveira do jornal “O Globo” – Brasília, DF, 09/05/2006](#). Disponível em

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/360129741577-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes>. Acesso em 29 de setembro de 2010.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. Revista Interesse Nacional. Ano 01, ed 01, abr – jun, 2008. Disponível em: http://www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/Cartao_Assinante/Pol%C3%ADtica_Externa_Brasil4.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2010.

BRASIL. Presidente (2003 - :Lula). Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/lancamentos-pg1?searchterm=discursos+Lula>. Acesso em 05 de outubro de 2010.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. A Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. Revista Oikos. Rio de Janeiro, vol. 05, nº 01, 2010. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/109/77>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul As diferenças entre Cardoso e Lula. Revista Civitas. Porto Alegre, vol. 10, nº 01, p. 23-44, jan-abr, 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/6591/5160>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

DANESE, Sergio Franca. Diplomacia presidencial: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

GUIMARÃES, Samuel P. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Contraponto: Rio de Janeiro. 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol. 51, nº 2, p.136-153, 2008. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf> Acesso em 16 de outubro de 2010.

RESUMO

O presente artigo objetiva estudar a política externa brasileira do governo Lula para a América do Sul, analisando suas ações de forma pontual e relacionando-a com o presente debate acerca de seu fim ideológico ou pragmático. Concluimos que a referida diplomacia se qualifica melhor como autônoma e pragmática, visto que busca o diálogo com todos os Estados com base sempre no interesse nacional.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa brasileira; Governo Lula; América do Sul.

ABSTRACT

This paper aims to study the Brazilian foreign policy of the Lula government to South America, analyzing his actions in a timely manner and relating it to the current debate about their ideological or pragmatic view. We conclude that such diplomacy is best qualifies as an independent and pragmatic, as it seeks dialogue with all States on the basis whenever the national interest.

KEYWORDS

Brazilian Foreign Policy; Lula Government; South America.

A POLÍTICA EXTERNA RUSSA DO INÍCIO DO SÉCULO XXI: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Russian Foreign Policy of the Beginning of the XXI
Century: Trends and Perspectives

Tiago Colombo Lazzari¹

1. Introdução

A inserção internacional da Rússia na primeira década do século XXI frequentemente exerceu papel-chave na dinâmica de acontecimentos domésticos, refletindo novas diretrizes da era pos-Ieltsin e posicionando o país de forma específica em relação a novos desenvolvimentos no cenário mundial, muitas vezes condicionada a questões internas.

De fato, Oliner *et al.* (2009:5) considera que “Russia’s foreign policy is driven, as its leaders say, by the same goals as the country’s domestic policy. [...] strengthen Russia’s economic resurgence [...] [and] attain and sustain the international prestige”. Estes objetivos seriam condicionados, por sua vez, pelo desejo de manter a estabilidade e a ênfase dada à importância da soberania (*Ibid.*, 89).

A política externa da Federação Russa é fortemente definida pelas convicções presidenciais, devido ao fato de o Ministério das Relações Exteriores, bem como aqueles envolvidos com segurança e defesa, responderem diretamente ao presidente (Donaldson e Noguee, 2009:126). Assim, no presente artigo buscamos definir as diretrizes gerais da política externa russa a partir do governo de Putin e de que forma ela foi condicionada por acontecimentos globais.

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. tha.lazzari@gmail.com

2. Linhas centrais da Política Externa russa

A base da teoria construtivista de Tsygankov (2006) para a política externa russa é a de que este possui um campo restrito e consolidado de concepção e execução, sistematicamente oscilando entre três tradições que refletem a atitude geral dos formuladores políticos russos com relação ao sistema mundial e o papel da Rússia no mesmo.

Estas tradições seriam as seguintes: o **ocidentalismo**, o **estatismo**, e o **civilizacionismo**. Enquanto a primeira tradição considera a civilização ocidental como referência para sociedade russa, a qual esta pertenceria, o estatismo advoga uma postura pragmática ante os atores externos, com qual deve se relacionar a partir de um Estado vigoroso; não por acaso, a noção de ameaça externa é fundamental para se compreender a concepção estatista de política externa. O civilizacionismo, por sua vez, estaria ligado a um senso de missão, como o dever de defender e expandir a cultura cristã a partir da “terceira Roma”² na Moscóvia do século XVI, ou, quatrocentos anos depois, de propagar a revolução socialista pelo mundo nos moldes trotskistas-leninistas, entrando esta tradição em declínio com a desenrolar geopolítico dos séculos XX e XXI. Por vezes se aponta um quarto componente da política externa russa, o **eurasianismo** (Danks, 2009: 351), mas este reflete mais os vetores geográficos de empenho do que uma filosófico-política específica.

3. Orientações gerais e conjunturais do governo Putin-Medvedev

Com o fim da Era Ieltsin em 2000, a ascensão dos novos valores e concepções do Estado russo refletiram na formulação de sua política externa. Isto se deu pelo reconhecimento da importância desta esfera de ação governamental como essencial para a consolidação dos objetivos de fortalecimento econômico e político que o novo grupo tinha para o país.

² Após a queda do Império Romano do Ocidente, a tradição oriental da fé cristã passa a considerar Constantinopla, capital do Império Romano do Oriente, sua sucessora espiritual; com a tomada desta última pelo Império Otomano, a herança cultural, filosófica e religiosa cristã recairia sobre outra cidade: Moscou.

Inicialmente, o governo de Putin atuou na política externa a partir das linhas traçadas ainda em 1996, com a formulação de política externa do então chanceler Primakov (Donaldson e Noguee, 2009:138). Em parte, esta orientação inicial de Putin havia sido determinada antes de seu governo, com a “Concepção de Segurança Nacional” proferida no início de 1999, à luz da intervenção no sul da Sérvia (Kosovo) promovida pela OTAN (Donaldson e Noguee, 2009:117).

De certa forma, esta orientação havia sido uma resposta às frustrações resultantes das políticas incondicionalmente pró-ocidente do início da Era Ieltsin; na terminologia de Tsygankov, estas eram puramente ocidentalistas, ao que foram sucedidas pelo estatismo eurasianista de Primakov. Putin, por sua vez, reconhecia a importância das reformas promovidas pelos ocidentalistas, mas entendia que estas deveriam estar subordinadas ao fortalecimento do Estado – reflexo da composição de seu grupo, que herdava traços “liberais” (pró-ocidente) de Ieltsin e consolidava a ascensão dos *siloviki* – os quadros dos órgãos de defesa e segurança³ – na burocracia estatal (Tsygankov, 2006:18).

Assim, o “novo curso” adotado por Putin

“[...] era exitoso ao contemplar tantos os componentes ocidentalistas quanto os estatistas da psique nacional russa. Ele não negligenciava a relevância da experiência nacional [...] Nem encorajava temas anti-ocidente na consciência nacional [...] movendo-se para além da crise de identidade pós-soviética (*Ibid.*, 160, tradução nossa)”

Desta forma, a nova relação com o Ocidente, em oposição às tendências combativas de Primakov, seria pautada pela busca de interesses convergentes da Rússia com este grupo de países, mas não haveria um alinhamento cultural automático, como na política externa do início da década de 90. A visão de Putin era a de que a Rússia deveria ser uma “grande potência moderna” no cenário internacional; a forma vaga de definição deste termo refletia o caráter pragmático de sua formulação de política externa, permitindo uma alta flexibilidade e capacidade de adaptação para atingir este objetivo (Lo, 2006:60). Ao contrário dos formuladores de política externa precedentes, a

³ Também chamadas estruturas de força, ou *silovye struktury*, de onde se origina o termo *silovik*.

orientação de Putin rejeita qualquer tipo de abordagem ideológica do conceito de “grande potência” (Charap, 2005:26). As estratégias nas quais se baseariam a política externa seriam as seguintes: **geopolítica**, **economicismo**⁴, **nacionalismo**, **normalização** e **pragmatismo** (Lo, 2006:60); elas serão explicadas à medida que nossa análise de sua política externa evidenciar estes aspectos na sua formulação.

Passaremos agora à análise de como as orientações e tendências gerais aqui explicitadas refletiram na política externa russa, através de alguns de seus aspectos.

3.1 O papel do petróleo e do gás e o economicismo na PE

Muito do ativismo promovido por Putin na inserção internacional da Federação Russa é com frequência atribuído à recuperação econômica possibilitada pelas exportações de hidrocarbonetos, na forma de gás natural, petróleo e seus derivados, matérias-primas cujos preços nos mercados internacionais sofreram uma constante ascensão no decorrer da primeira década do século XXI⁵; da mesma forma, a política externa do país – especialmente aquela para os países vizinhos – estaria ancorada na necessidade de manter e ampliar esta situação vantajosa. Analisaremos aqui alguns fatos com relação a estas afirmações.

Do ano de 1999 até 2007, o PNB *per capita* da Federação Russa aumentou quase sete vezes, passando de US\$1.312 para US\$8.842 (Oliker *et al.*, 2009:1), e em 2007 a economia nacional havia finalmente retornado ao patamar de 1990 (Tsygankov, 2009:224). O papel dos hidrocarbonetos neste processo pode ser avaliado a partir de dados econômicos oficiais. A renda advinda da exportação de gás natural subiu de US\$ 28 bilhões, em 1998, para US\$ 217 bilhões, em 2007 (*Ibid.* 47). Não obstante, na economia real o papel dos hidrocarbonetos parece ter sido mais modesto: o volume de produção do gás natural cresceu em 10,6% de 1998 para 2007, e o de petróleo, 62%, abaixo do crescimento acumulado do PNB no mesmo período, que fora de 79% (Oliker *et al.* 2009:46-52). A importância da exportação de matérias-primas na execução da

⁴ No original, “economization”. Em português, por sua vez, não existe o termo “economização”, razão pela qual optamos por este termo.

⁵ Apesar da queda acentuada ocorrida em 2008, com o início da crise econômica mundial, a tendência geral se manteve.

política externa é apenas marginal, dado que em 2006, e não temos razões para acreditar que esta situação tenha mudado, pelo menos dois terços das receitas advindas dos hidrocarbonetos estariam predestinadas para fundos de estabilização a serem usados em tempos de crise, ou de queda acentuada dos preços destes produtos (*Ibid.*, 49); impossibilitados, portanto, de servir como meios de promoção política interna ou externa.

As iniciativas no campo energético apontam para uma subordinação à linha geral de “economicismo” da política externa, ou seja, o uso instrumental da promoção econômica nesta esfera de atuação governamental. Presente já na Era Ieltsin, a estratégia adquire primazia sobre os fins geopolíticos e ideológicos no governo Putin, onde é tida como a forma mais eficaz de fornecer os meios a partir dos quais seria possível promover uma maior inserção internacional do país (Lo, 2006:62; Charap, 2005:13) – nota-se, portanto, que esta estratégia estaria aliada ao atual “pragmatismo” do Kremlin.

Neste contexto, o Estado passa a definir sob quais circunstâncias as empresas estrangeiras participariam do desenvolvimento econômico do país, explicitado no conceito de “economia soberana” (Tsygankov 2009:226), e como se dará seu processo de integração aos órgãos econômicos multilaterais, como a OMC, e a mercados estratégicos, como o de energia⁶ – o que Charap (2005:13) chama de “integração controlada”. A assinatura do Protocolo de Kyoto pela Rússia, somente foi levada à cabo mediante o reconhecimento da Rússia, por parte da União Europeia, como uma economia de mercado (*Ibid.*, 15), o que ilustra a barganha internacional inserida na economicismo.

No que concerne a relação da Rússia com as ex-repúblicas soviéticas, a proeminência da questão hidrocarbonetos na política externa regional se deve à dupla importância do país: tanto os países produtores quanto os consumidores na região dependem da Rússia como intermediária, dada sua posição geográfica, ao que se adiciona a própria importância deste país no mercado energético regional.

⁶ A não-ratificação do Tratado da Carta Energética da Europa pela Rússia, apesar desta ser signatária do mesmo, ilustra o fato.

Apesar disto, a recusa de suprir gás para países da Europa, fato recorrente nos últimos anos, não consiste necessariamente em um ato político de “fechar as torneiras” como forma de pressionar os países vizinhos: o conflito causado pela interrupção do fornecimento de gás à Belarus pela estatal russa Gazprom, em 2004, se deu nos termos de um atrito comercial, tendo em vista que o país estava sob suspeitas de desviar o gás destinado para outros países e se recusava a pagar um preço condizente aos do mercado internacional para o produto⁷ (Oliker *et al.*, 2009:98). É importante notar que o conselho executivo da Gazprom é controlado por setores mais tecnocráticos do governo, mais reticente quanto ao uso geopolítico das empresas estatais que os grupos ligados às forças de segurança, favorecendo decisões baseadas na lógica econômica (*Idem*, 2006).

Mesmo quando, neste contexto, motivações políticas por trás de iniciativas econômicas são mais claramente vislumbradas, como quando da interrupção de fornecimento de gás para a Ucrânia pós-Revolução Laranja, em 2006, poucos resultados objetivos são alcançados: a Rússia não conseguiu dissuadir o país vizinho de nenhuma iniciativa que pudesse minar sua influência política, como a perspectiva de ingresso da Ucrânia na União Europeia e mesmo na OTAN (Oliker *et al.*, 2009:95).

Explicitados os aspectos que concernem o papel dos hidrocarbonetos para a política externa russa, percebe-se que sua importância é diminuta em relação àquela concebida por formadores de opinião estrangeiros, estando subordinada à lógica da economicismo, que por sua vez está subordinada aos objetivos de aquisição de prestígio e influência correspondentes aos de uma “potência moderna” no cenário internacional. Sem embargo, seu papel não é de forma alguma insignificante para a realização destes últimos.

3.2 Atualização de relações

No contexto das novas formulações de política externa inseridas na realidade do Estado russo no século XXI, as relações bi e multilaterais do país sofreram importantes

⁷ A Rússia freqüentemente “subsidiava” o gás enviado aos países vizinhos, cobrando por este uma fração do preço que cobra para os países da Europa Ocidental.

inflexões, algumas das quais serão aqui descritas na busca de melhor ilustrar as características da inserção internacional do país no pós-Ieltsin.

As teorias construtivistas de relações internacionais, nas quais se baseia Tsygankov (2006), advogam a existência de um referencial específico na formulação da política externa de um país, ao qual chamam de o “Outro Importante”⁸, representado por um Estado – ou um grupo deles – que exerceria algum tipo de influência moral decisiva sobre o comportamento do Estado em análise; no caso da Federação Russa, o Outro Importante seria o “Ocidente” – a Europa Ocidental, através de sua entidade política (União Europeia - UE) e os Estados Unidos da América. Para Tsygankov (2006:15), a formulação da política externa em Moscou frequentemente é determinada pela percepção das ações do Ocidente como aceitantes – ou não – da Rússia como um membro igual e legítimo do concerto mundial. Sendo assim, a análise das relações entre o Ocidente e a Rússia deve ser destacada na investigação da interação entre as políticas externa e doméstica.

De forma semelhante, buscaremos analisar a interação não só com outro ator do sistema nacional de importância ascendente para a Federação Russa – qual seja, a China –, mas com toda uma área de influência importante para os dois países – a Ásia Central –, a qual consideramos essencial para compreender a atual relação entre eles.

Importante ressaltar que estas relações foram pautadas, do lado russo, pela proeminência do pragmatismo, definidas por Lo (2006:67) como uma forte correlação entre os objetivos e os meios para alcançá-los; desta forma, o ajuste inicial de Putin foi no sentido de um retraimento momentâneo no cenário internacional, através de “recuos calculados” (Charap, 2005:17).

3.2.1 Estados Unidos e Europa

Dedicamos um capítulo único para “Estado Unidos e Europa” por eles muitas vezes representarem, para a política externa russa, um referencial identitário coeso, o “Ocidente”; sem embargo, reconhecemos a simplificação implícita em reunir

⁸ *Important other*

conceitualmente uma ampla gama de atores heterogêneos do sistema internacional. Assim sendo, buscaremos evidenciar os aspectos divergentes entre estes autores sempre que relevante para a compreensão da interação da Rússia e estes atores.

Quando da posse de Putin como presidente interino da Federação russa, ainda em 2000, as relações de seu país com os EUA se encontravam em um elevado nível de tensão. No ano anterior, a guerra do Kosovo e as iniciativas de expansão da OTAN eram tidas como uma afronta e Ieltsin, constrangido pela opinião pública, entra em choque direto com a OTAN e os EUA, os quais consideraram esta postura, objetivamente, desconexa – ou “não-pragmática”, em oposição à estratégia nos termos postos por Lo (2009:67). O novo presidente, na busca de um concerto que diminuísse a tensão existente, convence a Duma a ratificar o START II, o que Ieltsin não conseguiu fazer em oito anos, sob a condição de que o tratado seria abandonado caso os Estados Unidos abandonassem o tratado ABM, de 1972 (Donaldson e Noguee, 2009:342).

Uma nova fase de cooperação estratégica entre os dois países parecia ser aberta com os atentados de 11 de setembro, em Nova Iorque: a conflagração na Chechenia entrava em seu segundo ano, e os “terroristas” convenientemente compunham um inimigo em comum, uma oportunidade que seria ponto de partida para uma parceria de importância global em longo prazo. Neste contexto, Putin foi o primeiro chefe de Estado a se alinhar abertamente com Bush após os atentados (Lo, 2006:68). Não obstante, nos momentos iniciais do pós-11/9, muitos grupos da elite viam o ocorrido como resultado inevitável de um choque entre o mundo desenvolvido e aqueles excluídos do processo de globalização; assim, poucos deputados apoiaram as iniciativas de Putin na Duma (Tsygankov, 135-137). A desconfiança em relação a Bush era exacerbada pela retórica agressiva da “guerra contra o terror” encabeçada pelo grupo neoconservador do governo americano, o que foi agravado pelo cancelamento do tratado ABM para a reedição do quixotesco projeto “Guerra nas Estrelas⁹”. Conforme convencionado, a Rússia abandonou o START II imediatamente, apesar de a pressão doméstica clamar por retaliações mais severas (Donaldson e Noguee, 2009:146).

⁹ Um complexo sistema de armas espaciais que serviriam para neutralizar qualquer ameaça nuclear aos Estados Unidos.

A objeção do governo russo à invasão do Iraque, em 2003, não só refletia a opinião pública do país como do próprio projeto de desenvolvimento de uma nação segura que está em sua essência: na visão do Kremlin, a ameaça de um fenômeno atomizado em atores antiestatais – o “terrorismo” – não seria contido, mas sim exacerbado, pela derrubada de um governo relativamente previsível em um Estado estável, sobretudo um com tantos laços econômicos e financeiros¹⁰ com a Rússia (Tsygankov, 2006:140-142).

Ao passo que a participação dos EUA nas transações comerciais russas ser bastante modesta, representando apenas 3% das importações e 9% das exportações totais russas, a da UE certamente não o é – 51% das exportações e 43% das importações (Oliker *et al.*, 2009:92). Assim, a relação aqui se dá de outra forma: se com os EUA a parceria é baseada em objetivos de segurança, em detrimento dos econômicos, com a UE o nível de engajamento em questões de segurança é baixo, estando as questões econômicas no cerne de suas relações.

O economicismo da política externa russa desempenha aqui um importante papel, e o nível de dependência econômica dos países da Europa Ocidental é fator condicionante de sua atitude perante a Rússia. Por um lado a Alemanha, principalmente sob a liderança de Gerhard Schroeder (1998-2005), assinou importantes acordos na área energética – abrindo caminho para a construção do gasoduto submarino “Nord-Stream” – e buscou evitar temas considerados pelo governo russo como questões internas, como a guerra da Chechênia. No outro extremo, a insulada Grã-Bretanha, sem nenhuma conexão energética importante com o país, concedeu asilo político a um importante líder separatista checheno, Akhmed Zakaev, e abriga grande parte da oligarquia auto-exilada após a ascensão de Putin, como Boris Berezovskiy – pode-se afirmar que Londres é o centro mundial da oposição ao atual regime russo e à sua verticalização do poder –, adotando uma postura cada vez mais crítica à Moscou, especialmente à luz das

¹⁰ Tsygankov (2006:141) aponta que o Iraque tinha uma dívida de algo entre 6-7 bilhões de dólares com a Rússia.

estranhas circunstâncias da morte do ex-membro do FSB¹¹ Aleksandr Litvinenko, em 2006, em Londres (Oliker *et al.*, 2009:109)

O pragmatismo da política externa russa também está presente na forma com que reage a iniciativas adversas neste bloco. Assim, como alternativa ao projeto de instalação de sistemas americanos antimísseis em dois países que migraram do falecido Pacto de Varsóvia para a OTAN, Polônia e República Tcheca, em 2007, a Rússia propôs o uso conjunto de um radar seu no Azerbaijão – o que se explica do ponto de vista geográfico, pois o objetivo alegado para as instalações militares era a prevenção de ameaças de Estados tidos pelos EUA como párias, especificamente o Irã e a Coreia do Norte.

Atualmente se verifica um novo fomento das relações com o Ocidente, especialmente com os EUA, que na administração Obama foi capaz de acordar o tratado START para a redução de armas estratégicas, em abril de 2010, no contexto de um “recomeço¹²” das relações. A crise econômica mundial contribuiu de forma importante para isso, ao alertar a elite russa para a importância da diversificação e modernização da economia – com apoio do Ocidente – como único modo de promover um crescimento sustentável (Markoff, 2010), enquanto a invasão russa da Geórgia, em agosto de 2008, representou um conflito calculado e instrumentalizado para mostrar à elite ocidental a importância de não negligenciar o papel dos interesses russos em temas sensíveis para este país, como a segurança de suas fronteiras.

3.2.2 China e Ásia Central

A ascensão da República Popular da China como potência econômica mundial tem fortes implicações para a Rússia, sobretudo pela reformulação do concerto regional decorrente deste fato. Apesar de uma importante relação comercial entre os dois países, sobretudo no campo bélico, estar consolidada desde o início dos anos 90, só com o atual governo russo ocorre uma aproximação política com o país que sempre adotou uma postura radicalmente cética quanto às inovações de seu vizinho do Norte – vale lembrar

¹¹ *Federalnaya Zluzhba Bezopasnosti*, ou Serviço Federal de Segurança, responsável pelas atividades de segurança interna e contraterrorismo, herdeiro da KGB soviética.

¹² Burocratas americanos e russos usam o termo “reset” para designar este novo cenário.

que iniciativas como a “desestalinização” de Khrushchov e a *perestroika* de Gorbachov suscitaram na China maoísta – e pós-maoísta – reações extremamente negativas.

Desta forma, já em 2001 é assinado, entre Putin e o líder chinês Jiang Zemin, o Tratado de Boa vizinhança, Amizade e Cooperação, visando uma parceria estratégica de 20 anos entre os dois países. Interessante notar que com este país o pragmatismo não seu deu através de um “reco calculado”, mas sim de uma maior aproximação, o que evidencia o nível extremamente baixo de interação política entre os dois países antes do acordo.

As relações entre as duas potências da região foram permeadas pelo fomento de concertos multilaterais para a promoção de interesses comuns, e a Ásia Central emerge como grande “fiel da balança” da relação entre os dois países. Neste contexto, surge em 2001 a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), com a inclusão do Uzbequistão aos “cinco de Xangai”¹³. O protagonismo da organização na região cresceu, em grande parte, pela busca de ocupar o vácuo de segurança da região frente à ameaça representada por grupos terroristas dentro da mesma, na medida em que os conceitos de “terrorismo” entre os países deste bloco e aquele propagado pela “guerra contra o terror” do governo norte-americano começaram a divergir, como veremos a seguir.

4. Ameaças Percebidas

Embora mantenha alguns princípios norteadores relativamente estáveis, a política externa da Rússia pós-soviética também adota posturas claramente reativas a acontecimentos dentro e fora do país. Neste contexto, a percepção de insegurança é, historicamente, um ponto central de sua cultura política, e permeia praticamente todas as fases de sua formulação; a posição geográfica do país, com vastas fronteiras planas e porosas, reforça esta tendência.

Esta percepção é reacendida sucessivas vezes na Rússia atual, sobretudo quando expectativas de cooperação não são realizadas, como no início dos anos 90 com Ieltsin e, não sem certa ironia, dez anos depois com a aliança contra o terrorismo. Esta situação

¹³ Existente desde 1996, fazem parte desta organização Rússia, China, Tadjiquistão, Cazaquistão e Quirguistão

promove considerações geopolíticas dentro da formulação da política externa do país, e fomenta a “tríade geopolítica russa”, apontada por Lo (2006:61): cálculos de soma-zero nas relações com outras partes, a primazia do equilíbrio de poderes no concerto internacional e a concepção de um mundo dividido por esferas de influência regionais. Assim, analisaremos aqui dois fenômenos recentes decisivos para esta percepção: a ascensão de grupos decididos a promover uma guerra assimétrica ao Estado russo – o **terrorismo** – a partir do conflito checheno, mas não se restringindo a este, e a proliferação de reviravoltas políticas nos países vizinhos – as chamadas **revoluções coloridas**.

4.1 O terrorismo

A primeira guerra chechena, iniciada em 1994, apresentou, desde seu início, o caráter de uma luta de libertação nacional assimétrica contra um grande Estado. Neste contexto, atos de extrema violência contra civis – o que definimos como terrorismo – foram inaugurados como instrumento de ação, por guerrilheiros chechenos, em 1995, com a tomada de um hospital na cidade de Buddyonovsk, na região vizinha de Stavropol. O acordo de paz de 1996 não contribuiu para arrefecer os sentimentos anti-russos na república separatista, que até a eclosão da segunda guerra chechena, em 1999, sofreu crescente radicalização, com a paulatina substituição do caráter nacional pelo caráter religioso do conflito¹⁴ (Charap, 2005:51; Oliker *et al.*, 2009: 39).

O fenômeno do terrorismo, portanto, logo passou a ser classificado como uma das maiores ameaças à consolidação de um Estado forte, pelo risco que suas iniciativas constituem para a integridade territorial do país. Nesse contexto, o 11 de setembro norte-americano ajudou a validar os conceitos de ameaça à segurança do novo governo (Tsygankov, 2006:128). Analistas avaliam que, na ausência do conflito checheno, a Federação Russa dificilmente se lançaria à ofensiva antiterrorista norte-americana (Charap, 2005:67).

¹⁴ Já antes do acordo de paz de 1996, a palavra *Jihad* era usada por grupos guerrilheiros para definir o teor da guerra

Com a consolidação dos concertos regionais, como a OCX, e a invasão norte-americana ao Iraque, em 2003, os instrumentos de combate ao fenômeno vão divergindo entre os dois países, reflexo das diferenças conceituais cada vez mais evidentes na sua definição pelos formuladores políticos destes países.

Para a Rússia e a China, a ênfase dada ao caráter transnacional de movimentos radicais islâmicos pelos EUA e OTAN soa como uma espécie de “guerra de civilizações” com o mundo muçulmano, que marginalizaria mesmo grupos religiosos moderados, o que seria inconcebível, pois esta cultura é parte constitutiva destes Estados multinacionais, existindo entre 20 e 25 milhões de muçulmanos na Federação Russa (Tsygankov, 2009:233). Por outro lado, a ameaça do radicalismo islâmico nestes países se dá por movimentos separatistas no Cáucaso russo e na região noroeste da China, de população islâmica uyghur. Assim, estes países – e a OCX como um todo – equacionam terrorismo à oposição radical aos seus governos, em um contexto mais amplo de extremismo político.

Posteriormente, três atentados sucessivos ocorreram em agosto-setembro de 2004, culminando com o trágico desfecho da tomada de uma escola na cidade de Beslan¹⁵ por um grupo liderado por Shamil Basaev, tido como terrorista checheno “número 1” pelo Kremlin. Foi como resposta oficial a estes acontecimentos que uma série de medidas centralizadoras de longo alcance foram adotadas, como a suspensão da eleição direta para governadores nas regiões e a lei antiterrorista, que permite ao FSB declarar um “regime de ameaça terrorista”, e assim controlar amplas esferas sociais em áreas do país em situações de crise (Remington, 2009:50-51).

4.2 As revoluções coloridas

Um fenômeno mais recente, a reviravolta política em algumas das ex-repúblicas soviéticas, suscitou no governo russo o temor de uma onda de “revoluções coloridas”, assim batizadas por seus proponentes associarem cores – rosa, laranja – aos eventos

¹⁵ O evento causou a morte de quase quatrocentas pessoas, inclusive muitas crianças. A magnitude da série de atentados terroristas também fica evidenciada na explosão de dois aviões civis, em 24/8, e em atentados no metrô de Moscou, em 6/2 e novamente em 31/8.

políticos decorridos em seus países. A instabilidade consequente destes eventos é exacerbada pela postura combativa que os novos governos adotam frente ao Kremlin.

A “revolução rosa” georgiana inaugurou o processo. Em 2003, o desfecho de eleições tidas como fraudulentas causou indignação na população deste país, que assim depôs o então presidente Shevardnadze, sendo este sucedido por Mikhail Saakashvili. A evolução das relações com o novo presidente georgiano, um jurista formado nos Estados Unidos, país com o qual abertamente buscava uma aliança político-militar, apontava para um crescente afastamento da Rússia. Neste contexto, o apoio inicial do Kremlin ao novo governo não parecia ser correspondido, ficando aquele desiludido com a iniciativa de Saakashvili de fechar as bases militares russas no país (Tsygankov, 2006:155).

Por sua vez, a revolução ocorrida na Ucrânia, um ano depois, impactou a atitude do Kremlin de forma mais profunda ante as tendências políticas na região. Esta também fora originada por alegações de fraude eleitoral, mas aqui o confronto era entre um candidato presidencial abertamente pró-russo, Yanukovich, que estaria sendo favorecido por esta fraude, e Yushenko, que adotava uma postura ostensivamente nacionalista, situando a Ucrânia não na “irmandade eslava” histórica com a Rússia e a Belarus, mas no ocidentalismo cosmopolita da União Europeia e dos EUA – refletindo a polaridade histórica entre o Leste do país, fortemente integrado à sociedade russa, e o Oeste católico e nacionalista. A cor que simbolizou a campanha de Yushenko, o laranja, fora adotado para designar a revolução que o levou ao poder.

A polarização político-cultural¹⁶ do país extrapolou a questão regional das relações bilaterais Rússia-Ucrânia pelo fato de que, nas palavras de Adam (2008:91):

“[...] assim que as potências ocidentais perceberam na Revolução Laranja um padrão de inimizade entre Rússia e Ucrânia, elas aproveitaram a brecha aberta pela última para penetrar nos assuntos da região mediante uma aproximação com Kiev, com o intuito de, a partir daí, tentar contrabalançar o poder russo na tradicional área de influência de Moscou.”

¹⁶ Também pode-se afirmar “político-identitária”, sob a ótica construtivista.

No entender do Kremlin, isto inclusive ocorreria como reflexo da postura geral norte-americana de associar a neutralização do terrorismo internacional à alteração de regimes políticos ao redor do mundo (Oliker *et al*, 2009:129). Assim como o Iraque, a Ucrânia dificilmente estaria patrocinando movimentos terroristas internacionais, mas ambos poderiam ser englobados na mesma iniciativa norte-americana de uma “nova onda de democratizações” como forma de atenuar os ideais anti-ocidentais, ou especificamente antiamericanos, nos quais para a Casa Branca se baseiam o terrorismo, mesmo que às custas da estabilidade regional no que a Rússia considera sua esfera de influência.

No ano seguinte, novamente surge uma revolução colorida, desta vez no Quirguistão: em 2005, o presidente apoiado por Moscou, Askar Akaev, é deposto. Esta, denominada “revolução das tulipas”, apesar de não ter a inspiração “ocidentalista” das anteriores, fomenta os temores do governo russo quanto aos desfechos da instabilidade política regional, ao que Lo (2006:72) afirma existir uma “reação alérgica de Putin” às revoluções coloridas¹⁷.

Assim, mesmo que estas revoluções não trouxessem grandes rupturas em questões práticas das relações destes países com a Rússia, o temor de disseminação de iniciativas semelhantes no plano doméstico está na origem da ofensiva político-ideológica promovida pelo Kremlin, como na formulação de uma “democracia soberana” indiferente à influencia politica externa, também reforçando as tendências gerais de resposta à ameaça terrorista já elucidadas. Desta forma, a estratégia defensiva parecia insuficiente para o Kremlin, e medidas como a restrição das atividades de ONGs estrangeiras na Rússia, o fomento de movimentos políticos pró-Putin e a crescente assertividade da soberania nacional ante o Ocidente estariam inseridas na defesa dos interesses do país (Tsygankov, 2009:225)

Até certo ponto, a posição clara do Kremlin ante o fenômeno revolucionário está inserida na estratégia de “normalização” na política externa, definida por Lo (2006:65) como a busca do país em se mostrar como uma potência normal, um membro

¹⁷ Em consonância com a caracterização de Sakwa (2009), de um governo baseado no legitimismo e na refutação de ideais revolucionários.

responsável e construtivo do sistema internacional. A ingerência das potências ocidentais nos assuntos regionais seria visto como uma negação da normalidade russa, supostamente carente da autoridade moral que o Ocidente possuiria.

Desta forma, a percepção de ameaça é fundamental para os formuladores de política russos na medida em que constituem para estes um fenômeno perturbador, ameaçando inclusive o *status quo* Russo, sua coesão territorial e relativa estabilidade política. Esta percepção leva à constante apreciação destes temas quando das medidas políticas a serem adotadas pelo governo do país, tanto interna quanto externamente.

5. Conclusão

A análise das características da política externa russa do início do século XXI evidencia a importância dada pelo governo na execução de uma política externa coerente com as diretrizes formuladas pelo grupo no poder. Mesmo as situações adversas, ao representarem “ameaças percebidas” por estes, puderam ser projetadas em prol das iniciativas do Kremlin, o que demonstra um senso de oportunidade que permeia os âmbitos interno e externo de políticas de governo e de Estado.

De certa forma, isto se deve ao êxito do regime atual de responder às ânsias populares de um nacionalismo pragmático, em que a desconfiança com relação ao Ocidente não cede espaço para a execução de projetos grandiosos de duvidosa possibilidade real de realização, como as orientações ocidentalistas e eurasianistas precedentes. Desta forma é legitimado o que Tsygankov (2006:145) chama de “novo consenso ocidentalista-estatista”, representado pela orientação burocrática atual.

Inseridas neste contexto, as relações com o Ocidente foram baseadas na busca de interesses comuns, onde um alinhamento com este era visto como forma de promover objetivos nacionais de longo prazo. Neste sentido, as relações com outros atores do sistema internacional se deram exatamente da mesma forma, trabalhando sobre pontos comuns quando possível e benéfico para o projeto nacional, e pragmaticamente esfriando as relações quando percebida a impossibilidade de cooperação.

Enquanto nos anos 90 a política externa seguidamente era “refém” dos conflitos internos, os quais a transformaram em um verdadeiro “queijo suíço de exceções,

isenções, inconsistências e contradições” (Charap, 2005:77), a política externa atual segue uma dinâmica balizada por objetivos programáticos específicos, através do fortalecimento do Estado como forma de defender seus interesses, e analistas falam de uma “reaquisição da autonomia” (Colin, 2008). Neste contexto, a centralização e racionalização do processo decisório doméstico promovida por Putin fora fundamental para a consistência das políticas no cenário internacional.

Assim, mais do que apenas reflexo de conjunturas internacionais favoráveis – ou adversas –, as características das ações do governo Putin na política externa apontam para a derrubada de limitações autoimpostas, como a ideologização, e aquelas impostas por vozes divergentes no concerto político doméstico; finalmente, se verifica a sujeição de esferas de ação de política externa a um fim maior, como evidenciado pelas tendências de “economicismo” como forma de promover a “grande potência moderna” vislumbrada pelo grupo no poder. Neste sentido, o pragmatismo atual impede o cumprimento de receituários pré-determinados. Medidas graduais são adotadas como forma de aumentar a capacidade de promoção dos interesses nacionais. Neste contexto, a própria política externa é concebida de forma instrumental, como um artifício auxiliar na promoção dos interesses da Federação Russa, aqui definidos em termos deliberadamente amplos, englobando desde o bem-estar social, a estabilidade política, a prosperidade econômica e o prestígio moral advindo de um Estado poderoso e “moderno” no cenário internacional.

As perspectivas de sucesso na promoção destes objetivos com o auxílio da política externa dependerão da forma com que o país interagirá com novos eventos e conjunturas no cenário político mundial. Enquanto no âmbito doméstico o alto grau de continuidade e consistência nos dois mandatos de Putin foi mantido com seu sucessor, Dmitri Medvedev, novos desenvolvimentos nos planos regional e mundial tendem a condicionar de forma marcante o comportamento e o desfecho da atual política externa russa.

REFERÊNCIAS

- ADAM, Gabriel Pessin. As relações entre Rússia, Ucrânia e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos. 273 fls. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/14392>.
- CHARAP, Samuel. Inside Out: Russian domestic political change and foreign policy evolution from Yeltsin to Putin. 2005. 101 fl. Tese (Master of Philosophy in Russian and East European Studies) – Universidade de Oxford, Oxford. Disponível em: users.ox.ac.uk/~MAGD1944/thesis.pdf Acesso em: 20/08/2009
- COLIN, Roberto. Rússia: O resurgimento da grande potência. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2007. 156 p.
- DANKS, Catherine. Politics Russia. Harlow: Pearson Education Ltd., 2009.
- DONALDSON, Robert H. e NOGEE, Joseph L. The foreign policy of Russia: changing systems, enduring interests. 4.ed. Armonk: M.E. Sharpe, 2009
- KAGARLITSKY, Boris. Empire of the Periphery: Russia and the world system. London Pluto Press, 2008.
- WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.) After Putin's Russia: past perfect, future uncertain. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 109-129.
- LO, Bobo. Evolution or Regression? Russian Foreign Policy in Putin's Second Term. London, 2006. Disponível em <http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/research/rep/R0506Lo.pdf>. Acesso em: 2 de outubro de 2009.
- MANKOFF, Jeffrey. Changing Course in Moscow. Foreign Affairs, v.89, n.5, setembro/outubro 2010. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66743/jeffrey-mankoff/changing-course-in-moscow?page=show>
- OLIKER, Olga; CRANE, Keith; SCHWARZ, Lowell; YUSUPOV, Catherine. Russian Foreign Policy. Santa Monica: RAND Corporation, 2009
- PRIMAKOV, Evgeniy. Mir bez Rosii? K chemu vedet politicheskaya blizorukost'. (Mundo sem a Rússia? Para onde [nos] leva a miopia política). Moscou: Rossiyskaya Gazeta, 2009.

- PUTIN, Vladimir V. Poslanie Federalnomu Sobraniyu Rossiskoy Federatsii. (Comunicado à Assembléia Federal da Federação Russa). 08 julho de 2000. Disponível em: http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/r1/035.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2009.
- REMYINGTON, Thomas F. Parliament and the dominant party regime. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). After Putin's Russia: past perfect, future uncertain. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 39-58.
- QUINTELLA, Thereza Maria Machado. Brasil-Rússia: fortalecimento de uma parceria. Brasília: Funag, 2005. p. 59-127.
- SAPLINA, E; SOROKIN, V; UKOLOVA, I. Trudnye puti k Demokratii (Caminhos difíceis rumo à democracia). Moscou: Miro, 2000. 244 p.
- SAKWA, Richard. Political Leadership. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). After Putin's Russia: past perfect, future uncertain. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 17-38.
- SEGRILLO, Ângelo. O fim da URSS e a nova Rússia: de Gorbachev ao Pós-Yeltsin. etrópolis: Vozes, 2000.
- SURKOV, Vladislav Y. Suverenitet – Eto politicheskii sinonim onkurentosposobnosti. (Soberania é o sinônimo político de competitividade). Discurso roferido em 7 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://sd.csu.ru/node/65>. Acesso em: 03 de outubro de 2009
- TSYGANKOV, Andrei P. Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006.
- _____. Russian Foreign Policy. IN: WEGREN, Stephen e DALE, Herspring (Orgs.). After Putin's Russia: past perfect, future uncertain. 4.ed. Lanham: Rowman e Littlefield, 2009. p. 223-242.

RESUMO

A Federação Russa testemunhou, no alvorecer do século XXI, inovações nas diretrizes e valores norteadores de sua política externa, refletindo a ascensão de novos grupos na elite política do país e a consequente reconfiguração no plano político doméstico. No presente artigo buscamos elucidar e analisar as tendências da atual política externa russa, bem como exemplificar como elas foram postas em prática nas relações exteriores e como influenciaram a busca de resolução de temas críticos na agenda russa.

PALAVRAS-CHAVE

Federação Russa; Política Externa Russa; Vladimir Putin; Dmitri Medvedev; Economização.

ABSTRACT

The Russian Federation has witnessed at the dawn of the 21st century innovations in its foreign policy guidelines and values, reflecting the rise of a new group in the country's political elite and the resulting reconfiguration in the domestic political sphere. In this article we seek to elucidate and analyze the trends of current Russian foreign policy, as well as exemplify how they were put into practice in the foreign relations and how they influenced the search for the resolution of sensible issues on the Russian agenda.

KEYWORDS

Russian Federation; Russian Foreign Policy; Vladimir Putin; Dimitri Medvedev; Economization.

PRESSÕES INTRANSFERÍVEIS: UMA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO INTERNO DAS SANÇÕES ECONÔMICAS

Not transferable pressures: an analysis of the economic sanctions' internal working

Cristine Zanela¹

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com a tarefa de resguardar a paz e a segurança internacionais². A principal responsabilidade por essa missão foi atribuída ao Conselho de Segurança que, uma vez detectada uma ameaça à paz e à segurança, ou a violação dessas, decide qual resposta advirá da organização.

Dotado de amplos poderes – inclusive o de decidir sobre o que configura ameaça à paz e à segurança, isto é, sobre sua própria competência - o Conselho de Segurança tem à sua disposição diversos instrumentos para atingir os fins para os quais foi criado. Esses vão desde os meios mais pacíficos (como as negociações, conciliações, etc. elencados no art. 33 da Carta da ONU) até o uso da força (art. 42). Entre uns e outros se situam ainda os meios classificados como coercitivos, isto é, meios que submetem o Estado à determinada pressão internacional, a fim de levá-lo a agir

¹ Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Direito e Ciências Econômicas pela UFSM. Professora da graduação e pós-graduação lato sensu da Faculdade de Direito de Santa Maria. criskz.sma@gmail.com

² Composta, hoje, por 192 países, a ONU é a organização internacional de âmbito universal por excelência. Sua missão de resguardar a paz e a segurança está insculpida na abertura do tratado que a cria e estrutura. Segundo o art.1º, 1 da Carta da ONU os propósitos das Nações Unidas são: “Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”.

conforme se quer. As sanções econômicas, elencada no art. 41 da Carta da ONU, são um destes meios³.

As sanções econômicas tem como objetivo fazer com que o Estado-alvo adote a postura objetivada pelo agente sancionador. Durante o curso do século XX, o uso destes instrumentos de política internacional cresceu substancialmente. Se desde o fim da Primeira Guerra Mundial houve, em geral, aproximadamente 187 episódios gerais (entre unilaterais e multilaterais) de sanções econômicas, 66 destes tiveram início após o fim da Guerra Fria (HUFBAUER *et al*, 2009, pp. 20-41). O salto observou-se também no âmbito das Nações Unidas: as sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU foram bastante limitadas durante o período da Guerra Fria (apenas duas: à então Rodésia do Sul – hoje Zimbábue -, em 1966, e à África do Sul, em 1977), mas aumentaram após a queda do sistema bipolar (mais de dez em menos de vinte anos).

Esse crescimento na utilização de sanções econômicas como instrumento de coerção internacional não demonstra sinais de que irá retroceder. Apesar disso, paradoxalmente, muito pouco se conhece sobre como elas funcionam, qual a sua efetividade e quais as suas limitações. Ao que parece, é aceita, sem maiores investigações e questionamentos, a noção geral de que a população do Estado sancionado, insatisfeita com as limitações comerciais e financeiras decorrentes da sanção econômica imposta, irá pressionar o governo para realizar as mudanças demandadas pelo órgão sancionador (MACK e KHAN, 2000 *apud* OECHSLIN, 2010, p.2). Entretanto, relatórios de observadores internacionais a respeito dos efeitos das sanções sobre as populações civis e, ainda, medidas mais incisivas (como intervenções militares) que tiveram de ser tomadas mesmo após a aplicação de sanções econômicas,

3 Art. 41 da Carta da ONU: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a *interrupção completa ou parcial das relações econômicas*, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (destacou-se).

sugerem que talvez elas não sejam instrumentos tão eficientes em alcançar os objetivos para os quais foram aplicadas⁴.

Algumas contribuições e seus limites

O primeiro conjunto de análises sobre as sanções econômicas foi produzido nas décadas de 1960 e 1970. Neles, a maior preocupação era o comparativo da efetividade deste mecanismo de coerção em relação ao uso direto da força. A conclusão foi praticamente consensual no sentido de que as sanções econômicas não eram tão efetivas quanto a força militar (PAPE, 1997, p.91).

A partir da segunda metade da década de 1980, mas especialmente na década de 1990, assistiu-se uma profusão dos estudos sobre o tema, que marcaram uma virada nas expectativas quanto ao potencial das sanções econômicas.

O estudo-marco desta mudança de curso foi produzido pela famosa análise empírica de Hufbauer, Schott e Elliot, publicada em livro sob o título *Economic sanctions reconsidered* (que teve a primeira edição em 1985 e depois outras, em 1990 e 2007). Os autores, considerando um universo de 115 episódios em que estas teriam sido aplicadas de 1914 a 1990, classificaram os casos de sucesso a partir de uma combinação do produto do resultado da política sancionatória e da contribuição das sanções no desfecho da situação. Valendo-se desta metodologia os autores individuaram 34% de casos de sucesso na aplicação das sanções no período e aduziram nove considerações relativas à obtenção de sucesso da sua implementação (HUFBAUER *et al*, 2009).

Uma análise qualitativa e econométrica de Shane Bonetti, na segunda metade da década de 90, contudo, reavaliou as conclusões a que os autores chegaram. Por meio de uma série de estudos - especialmente das variáveis qualitativas adotadas pelos autores e da 'pontuação de sucesso das sanções' por eles construída -, a autora refutou com consistência diversas das nove considerações feitas, alertou para o equívoco em se utilizar as conclusões extraídas de um estudo que carece dos standards mínimos para a

4 Sobre os impactos das sanções econômicas em diversos casos em que foram aplicadas e seus reflexos adversos no que concerne ao respeito aos direitos humanos, ver o relatório de Marc Bossuyt 'The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights' (2000).

inferência estatística e identificou, ao final de seu trabalho, várias lacunas que permaneciam abertas em relação à compreensão da dinâmica e efeitos das sanções econômicas (BONETTI, 1997).

No mesmo ano, Robert Pape movimentou o instrumental da ciência política para questionar se as sanções econômicas são uma ferramenta independente e decisiva para o Estado atingir metas políticas. Seu trabalho-marco *Why economic sanctions do not work*, publicado na *International Security*, refutou fortemente os resultados obtidos por Hufbauer, Schott e Elliot. Para Pape, os problemas conceituais (como confundir sanções econômicas com guerra comercial ou guerra econômica) e a falha em considerar explicações alternativas no desfecho de uma situação (como o próprio uso da força) comprometem as conclusões apresentadas em *Economic sanctions reconsidered*. Reavaliando os casos de sucesso apontados pelos autores e fazendo as correções dos erros que apontou no trabalho, sua conclusão foi que, dos 40 casos classificados de sucesso, apenas 5 se sustentavam como tais (PAPE, 1997, pp. 98-106).

O artigo de Robert Pape traz ainda algumas considerações do autor sobre a sua crença de que as sanções econômicas não se elevariam em importância. Para ele, a estrutura mundial demanda transformações significativas até que as sanções possam se tornar uma alternativa à força. A estrutura forte dos modernos Estados-nação (com sua capacidade de mobilizar os sentimentos nacionalistas, de promover ajustes para minimizar o impacto das sanções por meio de substituições e outras técnicas, de resguardar a renda dos grupos mais poderosos, etc.) seria um dos fatores mais importantes neste sentido. O autor acredita que não é possível afirmar que haverá maior cooperação internacional e, por isso, não se sustenta a expectativa que, se forem aplicadas por organismos multilaterais, as sanções serão mais efetivas (PAPE, 1997, pp. 106-109)⁵.

⁵ Os trabalhos de Pape contrariaram a onda de otimismo que dominou praticamente toda a década de 1990. Além de *Economic sanctions reconsidered*, suas conclusões também contrariavam aquelas de outros trabalhos que vinham influenciando fortemente a tomada de decisões no cenário internacional, como o conhecido *Coercive cooperation*, publicado em 1992, de autoria de Lisa Martin que, apesar de reconhecer os limites das sanções, depositava grandes expectativas quanto ao seu potencial, especialmente se impostas multilateralmente (MARTIN, 1992).

Se parece cedo para afirmar que as sanções enquanto mecanismo para atingir objetivos políticos não cresceriam em importância, os episódios envolvendo sua aplicação à Libéria (Res.1.521/2003), ao Congo (Res.1.533/2004), à Costa do Marfim (Res.1.572/2004), ao Sudão (Res.1.591/2005) e ao Iran (adições Res.1929/2010), apenas na primeira década deste século - e desconsiderando o número de sanções impostas unilateralmente -, autorizam afirmar que a comunidade internacional as considera, ainda, um instrumento bastante relevante. Susan Rice, a embaixadora norte-americana para as Nações Unidas, antes de votar a favor das sanções contra o Iran, referiu-se a elas como medidas “importantes e críveis” (MacFARQUHAR, 2010).

Os estudos realizados até o momento pela Economia e pela Ciência Política, como se pode verificar pelos seus mais reconhecidos trabalhos no tema, se propuseram a avaliar especialmente a efetividade das sanções econômicas a partir de estudos estatísticos e econométricos, por um lado, ou de apontar os equívocos dos primeiros e questionar os seus resultados, por outro. Em todos os casos, entretanto, as pesquisas consideram a intensidade, abrangência ou resultados das sanções ou a ação do Estado sancionado frente a elas: fatores que dependem de desenhos externos que, apesar da influência que podem ter, não questionam as dinâmicas do próprio mecanismo das sanções econômicas, pensado na sua formulação ideal. Esta é a proposta da próxima seção.

As pressões intransferíveis

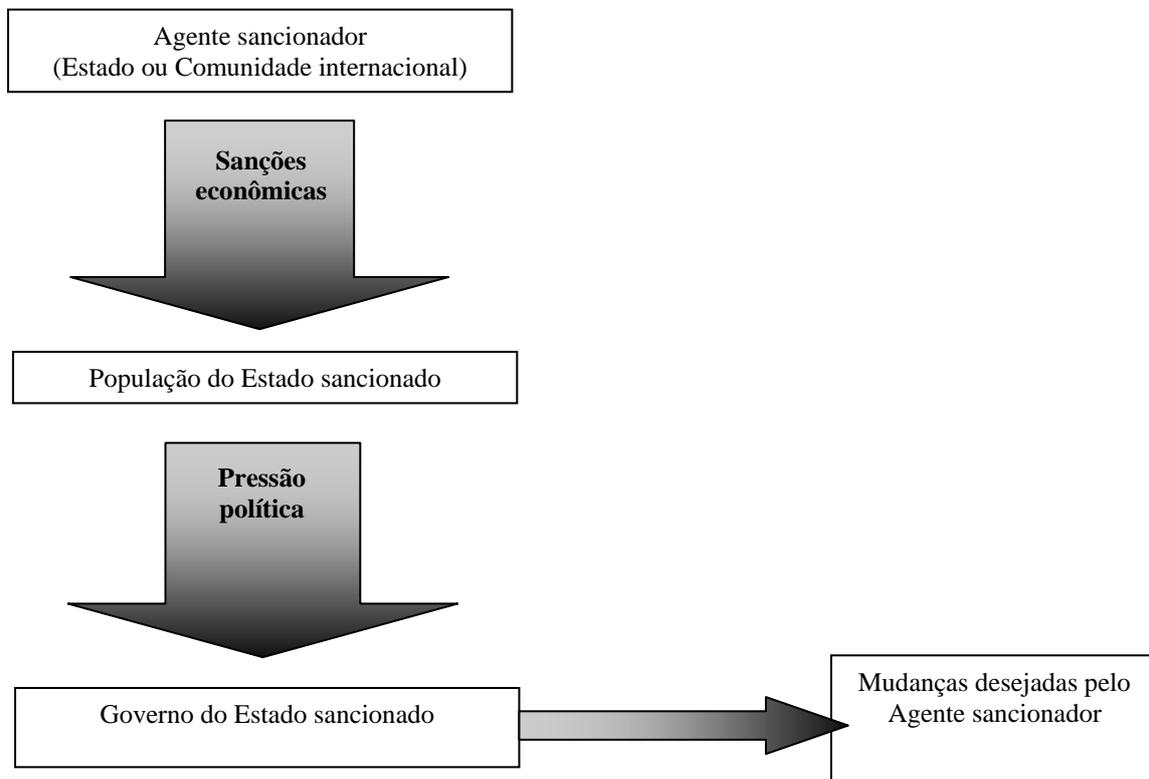
A Carta das Nações Unidas desfez o direito dos Estados à guerra e atribuiu ao Conselho de Segurança a prerrogativa de agir sempre que a paz ou a segurança estivessem sob ataque ou ameaçadas. Além da interrupção total ou parcial dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas, está prevista como meio para ação do Conselho de Segurança, no art. 41 do referido documento, a interrupção completa ou parcial das relações econômicas. Uma vez que, sob o comando da ONU mesmo a força militar poderá ser utilizada, percebe-se que as sanções econômicas estão situadas entre aquelas medidas que tem por objetivo forçar o retorno

da paz e segurança ou evitar o seu rompimento sem que se recorra às medidas extremamente drásticas, associadas mais diretamente ao sofrimento e morte de civis.

Em relação à sua tipologia, as sanções econômicas podem assumir a forma de sanções comerciais - restrições nas importações e exportações do país-alvo de forma restrita ou abrangente – e/ou sanções financeiras – foco no congelamento de ativos e no impedimento do acesso ao capital internacional.

Além de perquirir sobre a extensão, a duração e as condições ideais para a aplicação das sanções, acredita-se que os estudos sobre a efetividade deste instrumento de coerção tem deixado de lado uma investigação importante: qual o seu mecanismo geral de funcionamento? Se este for falho, a interferência em alguns fatores (como intensidade, duração, etc.) pode alterar os resultados uma vez que as sanções forem implementadas, mas dificilmente conseguirão superar os problemas intrínsecos que o mecanismo apresenta.

De modo abrangente, a expectativa de êxito quando se decide pela implementação de toda sanção econômica é baseada na crença de que ela tem um mecanismo geral de funcionamento segundo o qual “the pain inflicted by sanctions on citizens of target states will cause them to pressure their government into making the changes demanded by the sanctioning body” (MACK e KHAN, 2000 *apud* OECHSLIN, 2010, p.2). Mais simplesmente, a lógica geral do mecanismo que as sanções desencadeiam, portanto, é a seguinte: a população, insatisfeita com a falta de determinados produtos e a falta de acesso a determinados mercados, converterá esta insatisfação em reivindicações por mudanças, forçando o governo a alterar a postura de acordo com o desejado pelos países sancionadores. A figura abaixo apresenta de forma gráfica o mecanismo de funcionamento ideal das sanções econômicas:

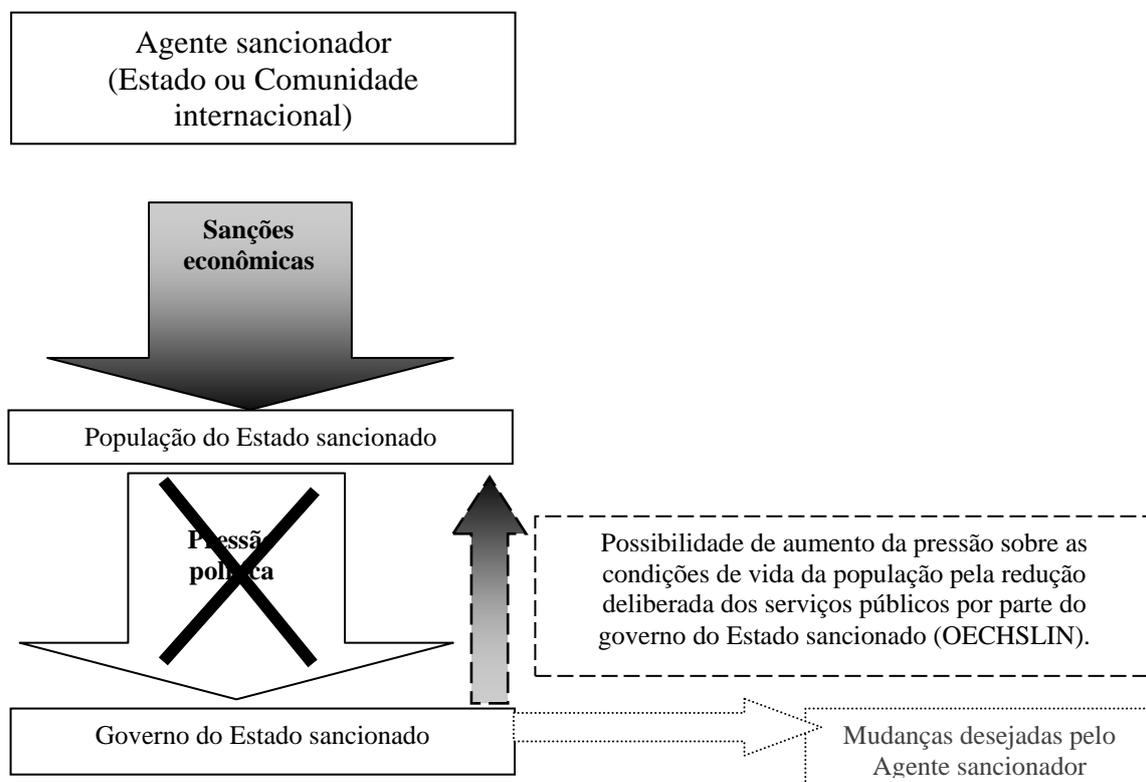


Observando-se o esquema percebe-se que, para que a mudança de postura desejada ocorra, é necessário que os elos de pressão da população sobre o governo e de resposta do governo ante a pressão sejam possíveis. Dentre estes dois pressupostos para o sucesso das sanções um chama especial atenção: o de que o povo tem condições de pressionar o governo para demandar as mudanças.

Apesar de falhas significativas em seu estudo *The domestical political costs of economic sanctions*, Susan Hannah Allen, ao investigar a dinâmica das instituições políticas, afirmou corretamente que “when the level of repression in a state is high, the costs of collective political action may be prohibitely high, resulting in a lack of action (...)” (2008, p.922). Situa-se aqui a questão para reflexão: se os custos da ação política são proibitivos em estados autocráticos, e se elas são implementadas exatamente em Estados com esta conjuntura política, não estariam as sanções econômicas fadadas ao insucesso pela ausência de um pressuposto fundamental para o seu funcionamento, qual seja, o de que existem canais de pressão da população sobre o governo?

Manuel Oechslin, em *Targeting autocrats: economic sanctions and regime change*, afirmou que a falência das sanções econômicas em atingir os objetivos a que se propõem encontra uma de suas explicações na reação – à primeira vista paradoxal - do próprio governo em acirrar os seus efeitos. Desenvolvendo um modelo político-econômico, o autor afirma que ante a imposição das sanções os governos não-democráticos tendem a reduzir a disponibilidade dos serviços públicos, tornando os cidadãos menos produtivos e aumentando ainda mais os custos para as atividades políticas de contestação. Oechslin sugere que o aumento das sanções a níveis muito elevados poderia surtir o efeito desejado pelos sancionadores, mas isso geralmente não ocorre por prejudicar seus próprios interesses. O resultado é que a população acaba sofrendo duplamente: diretamente, pela imposição das sanções, e também pelo incremento dos seus efeitos por parte dos governos (OECHSLIN, 2010).

A dinâmica das sanções econômicas, assumiria, na prática, a seguinte configuração:



A observação do caso haitiano é bastante ilustrativa das dinâmicas indesejadas que podem ser desencadeadas pela imposição de sanções. As medidas que foram impostas ao país, a partir de 1991, por parte da OEA (Res.1/9) e, a partir de 1993, por parte da ONU (Res.841), tinham como finalidade a recondução ao poder do primeiro presidente haitiano democraticamente eleito, Jean Bertrand Aristide. Já ao final do primeiro ano de pressões (1991), os dados apontam que a população fora submetida a uma “elevação nos preços da ordem de 50 a 60% nos produtos de primeira necessidade, o aumento de 100% das tarifas dos transportes públicos e uma drástica diminuição dos estoques de combustíveis”. Além disso, as medidas “não atingiram o alvo desejado, as lideranças militares e econômicas do Haiti. As elites delas se beneficiaram, recorrendo ao contrabando” (CAMARA, 1998). Sob a égide das sanções impostas pela organização universal, 2400 vacinas contra o sarampo foram atrasadas ou simplesmente canceladas (GIBBONS, 1999) e, apesar disso, as sanções não lograram atingir seus objetivos e foi necessária a intervenção militar, que chegou ao país para restaurar a democracia num contexto em que a infraestrutura do Estado haitiano estava ainda mais dilapidada que em 1991.

Ante o fracasso do mecanismo de coerção, à comunidade internacional não restou que a intervenção militar em um contexto deteriorado⁶. Assim, sem que fosse evitado o uso da força, as sanções no Haiti aumentaram tanto diretamente quando por vias colaterais o sofrimento de um povo já subjugado por uma ditadura que, por meio de um golpe de Estado, retirara do poder o seu representante legitimamente eleito. Cada vez mais debilitada, a população, impotente, assistiu o aumento do fosso que a separava das elites - reforçadas que foram pelos lucros do mercado ilegal que, de acordo com Camara (1998), continuou fluindo pela fronteira da República Dominicana praticamente até o fim da crise.

Outro exemplo significativo, o caso iraquiano (com sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU entre 1990 e 2003), também revelou que mesmo sob imposição de sanções econômicas por mais de 10 anos, essas não foram capazes de

⁶ A intervenção ocorreu em setembro de 1994 e, em outubro desse ano as sanções econômicas foram levantadas.

provocar as mudanças pretendidas e, como na situação do Haiti, só foram levantadas depois de uma intervenção militar que provocou à força as mudanças políticas desejadas pelos sancionadores.

Ora, se em regimes autocráticos os canais de pressão da população sobre o governo já são frágeis ou quase inexistentes, o pressuposto de funcionamento das sanções de que a população consegue converter sua insatisfação em pressão para que o governo altere sua postura não se verifica. Há, portanto, uma falha substancial em um pressuposto importantíssimo do mecanismo das sanções econômicas que inviabiliza o seu funcionamento sob regimes autocráticos. Se considerar-se que um dos principais objetivos das sanções é a mudança de regime e a democratização, fica extremamente comprometida a defesa de sua utilidade e a expectativa de sua eficiência em contextos autocráticos – justamente aqueles em que mais tem-se propugnado pela sua utilização.

Considerações finais

Apesar das ondas de trabalhos realizados especialmente nas décadas de 1960 e 1990, ainda há muito que ser estudado sobre as sanções econômicas uma vez que a comunidade internacional - e os Estados, individualmente - não dão sinais de que deixarão de utilizá-la como instrumento para atingir objetivos de política externa.

A Economia e a Ciência Política legaram pesquisas que, apesar de seus resultados não conclusivos, se tornaram marcos no estudo das sanções econômicas. Apesar de lançarem diversas luzes sobre a eficiência, os impactos, a intensidade, e os efeitos reflexos das sanções, não houve uma preocupação maior em questionar os pressupostos do seu mecanismo de funcionamento.

Neste artigo retomou-se a dinâmica esperada das sanções: agente sancionador pressiona população, as restrições impostas geram insatisfação e a população pressiona o governo que, por sua vez, faz as alterações que o agente sancionador deseja. Esse mecanismo pressupõe que as insatisfações possam ser transferidas de um agente para o outro da cadeia, gerando as reações mencionadas. Ocorre que, nos governos autocráticos – os mais corriqueiros alvos das sanções econômicas – o pressuposto de que a população tem condições de pressionar o governo não se verifica. Percebe-se,

então, que uma vez que nas situações em que se decide aplicar sanções econômicas, via de regra, o povo já é oprimido pelo governo - não tendo, portanto, como pressioná-lo -, a imposição dessas é, já em seu nascedouro, incapaz de atingir os fins a que se propõe. Além disso, nestes casos há o risco de que elas agravem a situação que pretendiam reverter, tendo em vista o reforço do poder das autoridades que controlam o Estado em detrimento da população que tem enfraquecido seu poder de resistência.

As reflexões apresentadas neste trabalho não pretendem ser mais que idéias iniciais de um tema que merece ser mais explorado por todos os campos das Ciências Sociais e Humanas. Assim, exemplificativamente, a Ciência Política ainda tem muito que contribuir na identificação dos fatores que influenciam as escolhas dos agentes pela imposição das sanções; a Economia pode auxiliar a decifrar os custos envolvidos nas ações dos diversos agentes que participam do mecanismo sancionatório, além da mensuração dos impactos e da eficiência das sanções; o Direito deve questionar e orientar a aplicação das sanções dentro dos marcos normativos internacionais, e assim por diante. Oxalá possa, este trabalho, ter contribuído como uma pequena peça desse grande mosaico.

REFERÊNCIAS

BONETTI, Shane. The Analysis and Interpretation of Economic Sanctions. *Journal of Economic Studies*. Vol. 24, 1997, pp. 324–348.

BOSSUYT, Marc. *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*. Economic and Social Council. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Disponível em: http://www.globalpolicy.org/security/sanction/unreports/bossuyt.htm#a_nnex1.199_. Acesso em: 8 jul. 2008.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. 1945. Rio de Janeiro: United Nations Information Centre – Rio de Janeiro (UNIC-Rio), 2007.

CAMARA, I.P. *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana -1991-1994*. Brasília: Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1998.

- ECONOMIC SANCTIONS AGAINST HAITI (1991-1994). Disponível em: http://www.ndu.edu/inss/books/Books_1997/Imposing%20International%20Sanctions%20. Acesso em 4 jun. 2008.
- GARFIELD, Richard. *The impact of economic sanctions on health and well-being*. Londres: Relief and Rehabilitation Network, 1999.
- GIBBONS, E.D. *Sanctions in Haiti: human rights and democracy under assault*. Westport: Praeger, 1999.
- GIBBONS E, GARFIELD R. The impact of economic. sanctions on health and human rights in Haiti,. 1991–1994. *American Journal of Public Health*. n.89. 1999. pp. 1499-1504.
- HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOT, Kimberly; OEGG, Barbara. *Economic sanctions reconsidered*. 3.ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.
- MacFARQUHAR, Neil. U.N. Approves New Sanctions to Deter Iran. *The New York Times*. 9.jun.2010. Disponível em: http://www.nytimes.com/2010/06/10/world/middle_east/10sanctions.html. Acesso em: 15 jan 2011.
- MARTIN, Lisa. *Coercive cooperation: explaining multilateral economic sanctions*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- OECHSLIN, Manuel. *Targeting autocrats: economic sanctions and regime change*. Disponível em: <<http://www.hec.unil.ch/documents/seminars/deep/391.pdf>>. 18 Ago 2010. Acesso em 20 ago 2010.
- PAPE, Robert. Why do economic sanctions do not work. *International security*, vol.22, n.2. 1997.

RESUMO

Considerando a significativa utilização das sanções econômicas multilaterais e a relativa ausência de estudos que analisem seus limites, impactos e seu funcionamento, o artigo retoma alguns importantes trabalhos relativos aos resultados que atingiram e sugere uma falha no mecanismo das sanções que poderia ser responsável por sua frequentemente alegada ineficiência.

PALAVRAS-CHAVE

Sanções econômicas; regimes autocráticos; coerção multilateral.

ABSTRACT

Considering the significant use of multilateral economic sanctions and the relative absence of studies analyzing its limits, impacts and even its internal working, this article retakes some important works about its achieved results and suggests a fail in the sanctions' mechanism that could be responsible for its often alleged inefficiency.

KEYWORDS

Economic sanctions; autocratic regimes; multilateral coercion.

SOUTH AMERICA IN FERNANDO HENRIQUE CARDOSO'S FOREIGN POLICY: A LEGACY FOR LULA'S GOVERNMENT?

*André Luiz Reis da Silva**

Introduction

During Fernando Henrique Cardoso's government, there is a configuration of three combined and articulated fronts in Brazilian diplomacy, each one having their own characteristics. Thus, it is noted that Mercosur, South America and the Free Trade Area of the Americas (FTAA) represented the three regional fronts of activities of Brazilian diplomacy in the period, which were deepened and gained a new strategic direction in the 1990s, but keeping, in many aspects, the regional policy of the developmental matrix. Regional policy in the new emerging matrix gains centrality as an international insertion project of its own. In this sense, Mercosur represents the hard core of international projection of Brazil, first in Latin America and then worldwide. Thus, this article seeks to analyze the growing importance of regional environment to the Brazilian foreign policy in President Fernando Henrique Cardoso's government.

The concept of South America in Brazilian diplomacy

Brazil's foreign policy until the mid-twentieth century had a selective view of Latin America and South America. The concept of Latin America was considered too broad and vague and included an area under the control of the United States (Mexico and Central America) in which Brazil did not express great interest, still being under the influence of Rio Branco's ideas about Americas' division between the United States and Brazil. While the United States would be hegemonic in Central America, Brazil would have an ascendance over South America. In addition, according to Moniz Bandeira, it was the concept of South America that marked objectively the Brazilian diplomacy,

* PhD in Political Science. Professor of International Relations at UFRGS. NERINT researcher. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

which had interests in Argentina, Uruguay, Paraguay and Bolivia until the mid-twentieth century¹.

Thus, the geographical concept of South America served as a parameter for Brazil's regional insertion, which avoided any involvement in the rest of the continent, while sought to protect the sub-region as its sphere of influence. However, in South America, the primary interest of the Brazilian foreign policy consisted of the countries of the River Plate Basin, while the relationship with countries of the Amazon Basin (after the negotiation of boundaries) was still considered of low priority. But, with the intensification of its industrial development, Brazil increasingly turned itself to the countries of that region, which was seen as a potential market for Brazilian manufactures. The integration of South America required the development of the Amazon, which until then separated the Brazilian industrial economy from the markets on the margins of the Pacific and the Caribbean. Besides, the development of the Amazon depended on the cooperation with the neighboring countries². With the international changes of the 1980s, that directly hit Brazil's international insertion's matrix, the regional aspect gained considerable importance as one of the main articulator axis of the foreign insertion of the country³.

Thus, the foreign policy of Fernando Henrique's government to South America consisted of an effective application of a latent project of the Brazilian state diplomacy, now adapted to the conjuncture of globalization and integration⁴. In this way, by mobilizing ministries and enterprises through the attribution of strategic axis, Fernando Henrique's government acted with relative coordination, which was getting sharper only with Mercosur's crisis, as well as with the crisis of Brazil's international insertion matrix, for the priority of the Brazilian foreign policy was initially the relationship with countries of the River Plate Basin. The redirection of the Brazilian energetic matrix and the great infrastructure projects also marked this period.

¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 269.

² *Ibid.*, p. 273

³ SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003., p. 125.

⁴ *Ibid.*, p. 278.

Mercosur: basis for Brazilian international insertion

According to Amado Cervo, Mercosur's integration process was the space of realist diplomacy of Fernando Henrique Cardoso's Government. As Mercosur's achievements, Amado Cervo ranks the empathy between Brazilian and Argentinean intelligence (with the multiplication of meetings and the demolition of prejudices); the creation of a peace zone at Southern Cone; the amplification of intrazone trade; Mercosur's raising to the category of subject of international law through Ouro Preto Protocol; the production of a positive image; and the strengthening of the idea of South America. As for the skepticism on the evaluations of Mercosur, it sits on six weaknesses: different views of foreign affairs undermined the collective bargaining; the lack of joint coordination in macroeconomic policies and in negotiations in multilateral forums; the process was not built on the strengthening of national economic centers, but on trade; it did not create mechanisms to overcome the inequalities between the members; the incompatibility of exchange rate policies led to numerous disputes and mistrust; the lack of institutions created a very complex negotiating process, requiring to drive four autonomous decision-making processes at each decision⁵. Thus, in terms of gains and losses, Mercosur's model of integration as an imperfect customs union favored the bloc and Brazil, which kept its decision-making autonomy and used the block as a bargaining tool in other areas.

Mercosur's central position in Brazil's international insertion project had been present since the beginning of Fernando Henrique Cardoso's government and it was one of the great continuities of its foreign policy. Argentina's position in the Mercosur-NAFTA relation was, in this period, relatively cohesive in relation to Brazil and Mercosur - evident in the discussion meetings on the FTAA -, being also noticeable, however, an approach to the United States. It is in this political framework that Argentina bargained with the United States and also with Brazil, aiming to achieve greater political prominence and better conditions to negotiate liberalization agreements, although Mercosur's integrity was not put into play. Argentina saw its great opportunity

⁵ CERVO, Amado. *Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional*. Número 45: 2002, p. 25-27.

of strategic insertion in Mercosur, just like all other member countries. The Argentinean government sought to increase its bargaining power and to prevent a back seat position in relation to Brazil in Mercosur, so that it could negotiate in better terms with Washington⁶.

On the other hand, for small countries, the integration of the Americas seemed more attractive to economies such as Uruguay and Paraguay, with small industrial exporter sector⁷. These countries are more complementary than competitive in relation to industrial countries. Thus, Mercosur possibility to negotiate as a trading bloc depended on the ability of its members to deepen their understandings, creating a consensus on the FTAA. However, Chile's and Bolivia's associations, the negotiations with other South American countries, and the idea of deepening Mercosur through the construction of a common market marked its success and its international attractiveness.

However, since 1997, with the international financial instability, the emerging economies weakened. In the wake of the crisis in early 1999 there was a capital flight from Brazil, to which the government responded with a sharp devaluation of Real, leading to increased costs of imports. Such fact hit hardly Argentina, which had a surplus with Brazil. Thus, the so-called Mercosur crisis began⁸. According to Paulo Vizontini, more than a crisis of integration, it was the erosion of an economic model, in an international environment different than that on the beginning of the decade. The global financial instability, the slow growth and the social crisis also provoked a crisis of internal legitimacy in the countries of the region, particularly in relation to the neoliberal policies⁹.

The centrality of South America was becoming more evident with Mercosur's crisis in 1999, which damaged Brazil's international insertion logic during the first term

⁶ ALBUQUERQUE, José. A política externa do governo Fernando Henrique. IN: ALBUQUERQUE, José; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio.(orgs) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006, p. 504-505.

⁷ VEIGA, Pedro da Motta. Mercosur and de Construction of the FTAA. *Integration & Trade*. INTAL, n. 3, vol. 1 September-december 1997, p. 16.

⁸ VIZENTINI, Paulo. A Alca e seu sentido estratégico: desafio ao Brasil e ao Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 3, p. 127-146, nov. 2001. p. 137-138.

⁹ *Ibid.*, p.138.

of Fernando Henrique Cardoso's government, weakening both the negotiations and Brazil's strategic positioning. The negotiations also revealed the centrality of the United States for lots of countries, in economic, commercial and strategic aspects¹⁰.

Integration at the subcontinent

In the context of increasing integration in Latin America, the Brazilian government sought to expand and enhance the cooperation ties with the Amazonian countries: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname and Venezuela. Initiatives of transportation and energy integration received special attention, since they were considered essential to bring dynamism to those economies and to promote rapprochement between its societies. The growing cooperation between the communities living in border areas was also a priority and involved combined efforts between authorities at national and local levels in different countries, aiming at the implementation of bilateral development projects in such areas. A greater involvement of private sectors in the process of gradual rapprochement between Brazil and its Amazonian neighbors was also sought.

The strengthening and integration of South America were part of the Brazilian strategy of negotiating with other integration processes, especially FTAA. Since the United States proposed the creation of a Free Trade Area of the Americas in 1991, the Brazilian government, as a counterpart, presented the idea (since Itamar's government) of forming a Free Trade Area in South America (SAFTA), with the proposal of making free trade agreements with countries in South America. The receptivity of the South American countries showed the attraction that Brazil and Mercosur have on the region's economies.

But it was necessary to combine two incomplete attempts of integration in South America. On the one hand, Mercosur, founded in 1991 by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. On the other hand, the Andean Community of Nations, which gathers, since 1969, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela (which remained in the

¹⁰ VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Revista Tempo Social – USP*. Vol 15, n. 2, nov. 2003. p. 48.

bloc until 2006). The articulation of these two initiatives was the backbone of South America's integration project.

Mercosur member countries had accepted FTAA negotiations, which should include Mercosur, ALADI, the Andean Pact and Chile, but preserving the integrity of the existing blocs. In addition, in December 1995, Mercosur countries signed the Interregional Framework Agreement of Cooperation with the European Union. It was also sought a rapprochement with the Southern African countries. Along the same logic of expansion, a Framework Agreement for the creation of the Free Trade Area between Mercosur and the Andean Community (CAN) was signed in April 1998. Both blocs also committed to develop the physical structure of the region, with emphasis on export corridors.

On August 31st and September 1st 2000, at the first summit of South American presidents, the South American integration project was relaunched in Brasília, with the participation of the twelve South American presidents - the first time that all heads of state met on the continent. Two days before, in order to counterbalance Brazil's lead role, Bill Clinton had visited Colombia and officially supported 1.3 billion dollars to fight drug trafficking. The purpose of the South American meeting was to deepen existing cooperation, building a cooperation project in different fields: combating illicit drugs and related crimes; science and technology and physical integration. At the meeting, Cardoso already made reference to the projection of extra-continental integration initiative in South America.¹¹

The negotiations progressed at the meeting of foreign ministers in La Paz (Bolivia) in June 2001, with evidences of the construction of a free trade area before FTAA entering into force. The Second Meeting of the South American Presidents (held in Guayaquil, Ecuador, on July 26th and 27th 2002) sought to deepen the idea of South American integration, even in a difficult conjecture, amidst the collapse of Argentina and the difficulties in most countries of the region. The meeting demonstrated the

¹¹ CARDOSO, Fernando. Discurso no encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul. In: Palavra do Presidente. Vol 12, 2000, p. 198.

political will of the Brazilian government to advance the economic and political cooperation in South America¹².

The Amazon was also subject of regional coordination in order to ensure the sovereignty and prevent the harassment of international interests. In this context, the Amazonian Cooperation Treaty (TCA), signed in July 1978, is an important multilateral instrument to promote cooperation among the Amazonian countries - Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname and Venezuela -, in favor of the sustainable development of the region. Signed at a delicate moment for the Amazon region, the Treaty had the objective of reaffirming the sovereignty of the countries over the forest resources. In 1995, in order to institutionally strengthen the Treaty, the foreign ministers of the eight countries, meeting in Lima, decided to create a Permanent Secretariat for the TCA, to be held in Brasilia. The main objective of the TCA was to give the bloc a condition of international legal personality, allowing the future Secretariat to sign agreements with international institutions and to take part in multilateral forums, as well as to take international loans for the development of infrastructure and environmental preservation projects.

Security and diplomatic resolution of conflicts

During the 1990s, there was a change in the emphasis of traditional concerns about Brazilian territorial defense, going from the Platinum axis to the Andean region. The strain in the relations with Argentina, the increasing interdependence of Mercosur and the low perception of threats from the South Atlantic were some factors of this strategic shift, while the perception of threat in the Amazon region was widened, especially with the Colombian factor. Added to this, there was the fact that the United States had increased the drug trafficking combat in the region since 1992. Thus, forces of the Brazilian Army began to be transferred to the region and the Vigilance System of the Amazon was created. Facing the impossibility of "closing" the border to the FARC's

¹² VIZENTINI, Paulo. América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Carlos. *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, p. 206

incursions in the country territory, the Brazilian government began to fight FARC's members that could enter its territory, through discrete engagements.¹³

Although the Brazilian government had concerns about the advance of the Colombian guerrillas on the national territory and about a possible direct intervention of the United States government in the region, it sought to support the Plan Colombia to fight drug trafficking in that country, with United States participation. However, in 2001, Bush's administration implemented the Andean Regional Initiative, which redirected funds not only for Colombia, but also to other Andean countries, besides Brazil and Panama. Thus, the American government sought to assist its allies (Colombia, Ecuador and Bolivia), to persuade the countries in doubt (Peru), and to constrain the "opponents" of this policy (Argentina, Brazil and Venezuela).¹⁴

Fernando Henrique Cardoso's government had a divergent diplomatic view on the issue of Colombia, rejecting a military participation in the conflict and not accepting the transfer of the territory of actions (of any armed actor) for Brazil. Moreover, he defended the international mediation of the conflict as well as refused to acknowledge FARC and other guerrilla groups as terrorists. This showed the concern of the Brazilian government about the American presence in the region¹⁵.

In order to strengthen and maintain the security in the region, the Armed Forces decided to deploy the Vigilance System of the Amazon (Sivam - which consists of a series of radars) in 1993, resulting in a conceptual shift in the security doctrine of Amazon. The doctrine went from territorial occupation, with masses of population, to the control of the territory and airspace with high technology. Sivam project was considered innovative, because it used cooperation and international funding from the

¹³ COSTA, Thomaz. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-Guerra Fria. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio. (orgs) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 293-294

¹⁴ VILLA, Rafael e OSTROS, Maria. As Relações Colômbia, Países Vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N. 48, vol. 2, 2005, p. 99-106

¹⁵ *Ibid.*, p. 106-107.

area of security, and a combination of national intelligence with foreign technology as a multipurpose response to air traffic control in the region¹⁶.

The defense of democracy would be present in the episodes of institutional crises in Paraguay in 1996, 1999 and 2001, a move that, soon after, led to the inclusion of the Democratic Clause in Mercosur, seeking to induce stability in the region. In 1996, Paraguayan general Lino Oviedo rose up against President Carlos Wasmosy. The crisis did not result in breakage of the legality due to the interference of the ambassadors of Mercosur countries, the United States and the OAS, which negotiated an agreement, by threats of boycott and political and economic isolation of the country¹⁷. The conflict in the 1998 elections in Paraguay, with Luis Carlos Argaña's assassination, Raul Cubas' (who had won) main rival, ended with Cubas' resignation in March 1999 and his asylum in Brazil. The Brazilian president had advised the resignation. In May 2000, another military uprising was trying to overthrow President Luis Gonzalez Macchi, but it was stifled by the Navy and Air Force¹⁸.

Along the same lines, other actions must be considered, such as the contribution to the solution of the border conflict between Peru and Ecuador, which occurred in January 1995. Taking the disputed border around the Cenepa River as a point of contention, the conflict had the Brazilian government as mediator. President Cardoso acted to obtain a cease-fire, leading the two countries, after sporadic fighting, to settle an agreement in Brasilia in 1998, under observation of the Guarantor Countries of the Protocol of Rio de Janeiro, 1942 (Argentina, Brazil, Chile and the United States). Brazil, besides articulating the agreement, also exerted the supervision of the region by the Brazilian Army in the Military Observers Ecuador-Peru Mission (MOMEPE)¹⁹. Brazil also had a prominent role in supporting Fujimori's government in Peru, in his second reelection in 2000. This policy generated some wearing internally and

¹⁶ COSTA, Thomaz. Em busca da relevância. Op. Cit, p. 294.

¹⁷ BANDEIRA, Moniz. O Brasil e a América do Sul. Op. cit., p. 283

¹⁸ Ibid., p. 284

¹⁹ Ibid., p. 282.

internationally, as President Fujimori sought asylum in Japan after the final crisis of his administration, accused of corruption and authoritarianism²⁰.

Bolivia and Venezuela: extending the relationship

During the 1990s, the major issue involving the relations between Brazil and Bolivia was the energy imports of this country, especially under the proposal of changing the Brazilian energy matrix, which required the use of natural gas to replace LPG and diesel²¹. During Cardoso's government, Brazil became the biggest buyer of Bolivian natural gas. In 1999, with the inauguration of the Santa Cruz-Sao Paulo pipeline, a new strategic partnership between Bolivia and Brazil was established. Brazil also gave importance to its relationship with Bolivia because of its dual role as a Platinum and Amazon country and as a commercial and strategic partner for the building of an energy hub in South America.

In 2001, new agreements were signed on physical and energy integration, as the construction of the Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumba highway and of a bridge between Brasileia and Cobija, as well as a common use airport in Cobija and Guayaramerin. In 2001, it was also signed a *Memorandum of Understanding on Technical Cooperation* by the Foreign Ministers Celso Lafer, Brazil, and Javier Murillo, Bolivia, which sought to implement a program of scientific and technological cooperation through the Brazilian Cooperation Agency (ABC). Thus, the energy issue guided the bilateral relations between the two countries, especially when the review and renegotiation of contracts for the supply of energy became an issue in the agenda, in the last years of Fernando Henrique Cardoso's government²².

In relation to Venezuela, Brazil struggled to get closer during the 1990s. After Menem, Venezuelan President Rafael Caldera was the colleague with whom Fernando Henrique most met. In addition to the physical and energy integration projects, bilateral contacts were deepened, especially after Hugo Chávez's rise to the Venezuelan

²⁰ SILVA, Carlos Eduardo. Política e Comércio Exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A Era FHC: Um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 306

²¹ VIZENTINI, Paulo. As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e da integração. In: ARAUJO, Heloísa (org). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Funag/Ipri, 2004, p. 369.

²² *Ibid.*, p. 370.

government. The preoccupations in the United States with Chávez's government turned Brazil into a kind of intermediary between the two governments²³.

President Hugo Chávez thickened the criticisms of the Brazilian government to the FTAA in Quebec City in 2002, and attended the Meeting of Mercosur Presidents, where he formalized the request for Venezuela joining the bloc. In the episode of the coup against Chávez, in April 11th and 12th 2002, Brazil worked in coordination with OAS to pursue the condemnation of the coup. It was also President Fernando Henrique Cardoso who collaborated in the defense of democracy in Venezuela during the crisis of late 2002, working, with the endorsement of elected President Luiz Inacio Lula da Silva, to provide oil to Venezuela through Petrobrás, once employees of PDVSA (Petróleos de Venezuela SA) maintained for many weeks a general strike against Chávez's government²⁴.

Conclusions

The concept and foreign policy for South America was gaining a strategic space at the end of Cardoso's government, and has been deepened in Lula's government. This is perhaps one of the traits of most striking continuity between the two governments, which gives a long-term state policy to the Brazilian and South American projects.

It occurs that Mercosur was, in fact, a balance and a space of more realistic conception to the insertion of Brazil in the international system - in the context of a neoliberal diplomacy. For the Brazilian foreign policy, Mercosur was able to articulate a regional space and thereby succeeded in calling the interest of other economic blocs, setting itself as a respected speaker both in multilateral forum and bilateral agreements. Such a position, besides the growth prospects, was opening up possibilities of cooperation with all kinds of countries and regional blocs, and the establishment of strategic partnerships. Hence, for the Brazilian foreign policy, Mercosur was an important foothold in the FTAA negotiations and a pole of attraction of other countries in South America.

²³ SILVA, Carlos Eduardo. Política e comércio Exterior. Op. cit., p. 319.

²⁴ BANDEIRA, Moniz. O Brasil e a América do Sul. Op., cit., p. 287

South America represented the next step in the Brazilian strategy. Paradoxically, an integration project for the subcontinent was launched with intensity exactly in a period of crisis in Mercosur and of strengthened negotiations about FTAA. In this sense, the Brazilian government signaled that it had a proposal for a more horizontal integration, which would strengthen all the countries participating in any negotiating process. The outcome of the summit with the South American presidents, in 2000, indicates this.

The centrality of South America in the Brazilian diplomatic interests also sits on the security dimension, where the Amazon region is considered of primary interest. However, new political processes, including the crisis of the neoliberal model in the Andean region (especially with the rise of Hugo Chávez's government in Venezuela), have given a new dynamism in terms of integration.

Thus, the main topics/axes in the relations with South America during Fernando Henrique Cardoso's government were the issue of energy (petroleum, natural gas and hydropower), integration (FTAA, strengthening and expanding the relationship with Mercosur and Andean Community), security (drug trafficking, strengthening of surveillance systems in Amazon, and issues related to the border) and the political processes in the region (particularly, the strengthening of democracy). The relationship of these axes took place through the large project of physical integration between South American countries, which has been implemented and further developed in Lula's government.

Translated by Ana Julia Possamai, revised by Felipe Brum Cunha.

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo analisar a crescente importância do entorno regional para a política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso. A hipótese central é que o conceito e a política externa para a América do Sul foi ganhando espaço estratégico ao final do governo Cardoso, através do Mercosul e do projeto de integração sul-americana.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the growing importance of regional environment to the Brazilian foreign policy in President Fernando Henrique Cardoso's government. The central hypothesis is that the concept and foreign policy for South America was gaining a strategic space at the end of Cardoso's government, through Mercosur and the project of South American integration.

RESENHA

Book Review

THE BEIJING CONSENSUS: HOW CHINA'S AUTHORITARIAN MODEL WILL DOMINATE THE TWENTY-FIRST CENTURY¹

Gustavo Resende Mendonça²

A ascensão chinesa é um tema que desperta grande interesse na comunidade acadêmica e no mercado editorial norte-americano. Mensalmente, diversas obras (acadêmicas e não-especializadas) são lançadas sobre as consequências do crescimento chinês e sobre como os Estados Unidos deveriam responder ao desafio do gigante asiático. *The Beijing Consensus* se destaca da plethora de obras genéricas sobre a China ao focar-se nos aspectos ideacionais do crescimento chinês. Stefan Halper, acadêmico de Cambridge e experiente funcionário do Departamento de Estado Norte-Americano, inova ao propor que a atratividade do modelo político-econômico chinês (autoritário e capitalista) é o principal fator de erosão da influencia norte-americana no sistema internacional.

Inicialmente, Halper enuncia os mitos e realidades acerca das ameaças colocadas pela ascensão chinesa. O autor avalia que percepções comuns acerca da ameaça chinesa se concentram em três temas: Taiwan, dependência econômica e corrida armamentista. *The Beijing Consensus* argumenta que, embora as três ameaças sejam preocupantes, elas encontram-se relativamente equacionadas. Em primeiro lugar, em termos convencionais, o poderio bélico norte-americano tem se ampliado em relação à

¹ HALPER, Stefan (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate The Twenty-First Century*. New York: Basic Books, 296 pp. ISBN 978-0-465-01361-6.

² Mestre em Relações Internacionais pela UNB. Gerente do núcleo de estatística da Divisão de informação Comercial do MRE. gusresende@gmail.com

capacidade militar chinesa. Halper conclui que, no futuro previsível, os Estados Unidos seguirão com a maior potência bélica mundial e que o partido Comunista Chinês não está disposto a iniciar uma custosa corrida armamentista com Washington. Halper também avalia que o dilema de Taiwan encontra-se estabilizado por um delicado e engenhoso arranjo diplomático. Na prática, os Estados Unidos reconhecem a existência de apenas uma China e o Partido Comunista Chinês descarta a opção de uma unificação forçada. Por fim, embora a China tenha se tornado a maior credora internacional dos Estados Unidos, Halper afirma que a economia chinesa depende dos consumidores norte-americanos e dos investimentos das empresas ocidentais. Em certo sentido, China e Estados Unidos estão ligados por uma dinâmica de destruição econômica mutuamente assegurada. O argumento central de *The Beijing Consensus* é que o maior desafio derivado da ascensão chinesa é de natureza ideológica. Duas tendências internacionais concorrem para solapar o poder norte-americano e fortalecer a influência chinesa: a expansão do Capitalismo Estatal (o consenso de Beijing) e a crescente relevância econômica dos países emergentes.

O segundo capítulo trata da ascensão e da queda do Consenso de Washington. Halper usa o Consenso de Washington como metáfora para o *Soft Power* derivado da fusão ocidental de liberalismo político e capitalismo de livre-mercado. O fim da Guerra fria resultou na crença de que o modelo ocidental de democracia capitalista seria disseminado para todo o mundo. O crescimento do *Soft Power* norte-americano se traduziu em prescrições econômicas para os países emergentes e para as economias socialistas em transição. Um conjunto de medidas e receitas econômicas inspiradas pelo modelo norte-americano e chanceladas pelas organizações econômicas internacionais, o Consenso de Washington, foi adotado por grande parte dos países em desenvolvimento, fato que acelerou o processo de globalização. No entanto, ao final da década de 1990, ficou claro que o Consenso de Washington havia falhado e que o mundo em desenvolvimento estava sequioso por um novo modelo econômico. Halper argumenta que o capitalismo dirigido pelo Estado chinês tem ocupado o vácuo ideológico legado pelo Consenso de Washington e que o Banco Central Chinês está lentamente assumindo as funções do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, ao financiar

empréstimos e projetos de desenvolvimento na África e América Latina sem as condicionalidades inerentes ao Consenso de Washington.

Posteriormente, Halper descreve os impactos de diversas iniciativas chinesas em países em desenvolvimento, especialmente na África. O argumento central é que a ascensão chinesa é corroborada por inúmeras iniciativas de ajuda humanitária e cooperação comercial que estão progressivamente solapando o *soft power* norte-americano. As relações da China com os países em desenvolvimento são norteadas pelo pragmatismo, pela necessidade de obter recursos naturais para fomentar a economia chinesa, por interesses comerciais e, marginalmente, pela intenção de diminuir a influência e o poder ocidental em regiões estratégicas do globo. O efeito colateral do pragmatismo chinês é o fortalecimento de regimes autoritários na África, uma vez que as sanções ocidentais perdem força frente à alternativa chinesa de financiamento. Ao contrário da ajuda ocidental, o financiamento chinês é livre de condicionalidades e ignora violações de direitos humanos. Os projetos chineses de cooperação também se beneficiam de um sistema de tomada de decisão centralizado e podem ser concluídos muito mais rapidamente do que suas contrapartes ocidentais.

O modelo econômico chinês, o Capitalismo Estatal, e suas vantagens competitivas são abordados no capítulo quatro. Halper pondera que o modelo chinês oferece a promessa da eficiência dos mercados aliada à estabilidade do autoritarismo. Ademais, o Capitalismo Estatal oferece vantagens adicionais ao permitir que o Estado manipule o mercado para avançar sua própria agenda política. O bem-sucedido modelo de inserção internacional da China também oferece poderosos incentivos para a disseminação do Capitalismo Estatal. As relações comerciais da China visam, em primeiro lugar, obter recursos naturais e explorar novos mercados potenciais. Não obstante, a China tem cuidadosamente explorado seus recursos econômicos e seu poder de barganha para lograr diversas vitórias diplomáticas. Halper observa que a diplomacia comercial chinesa já logrou isolar Taiwan em diversas regiões. Os parceiros africanos da China também apóiam o país asiático em diversas organizações multilaterais. Na esfera econômica, a China tem se tornado cada vez mais relevante na Organização Mundial do Comércio e conseguiu que diversas nações a reconhecessem com uma

economia de mercado. Para as nações emergente, ansiosas por lograr maior reconhecimento internacional, os sucessos das iniciativas diplomáticas chinesas torna o Capitalismo Estatal ainda mais atrativo.

O quinto capítulo aborda o “mito da inevitabilidade” e percepção ocidental de que a China está progressivamente se integrando responsabilmente à comunidade internacional. O “mito da inevitabilidade” é baseado no triunfalismo ocidental que tomou lugar após o fim da Guerra Fria e o colapso do comunismo. Em síntese, o “mito da inevitabilidade” enuncia que a interdependência econômica, a modernização e o contato com as ideias ocidentais tornarão a China uma nação responsável e, talvez, uma democracia. Não obstante, Halper avalia que o Capitalismo de Estado teve origem na necessidade do Partido Comunista em obter recursos para legitimar sua sobrevivência política. Em resumo, a abertura econômica chinesa é motivada pelos interesses domésticos do Partido Comunista e a continuidade do processo de liberalização está condicionada à agenda do regime autoritário chinês. De fato, os crescentes recursos oriundos dos investimentos externos e das exportações são, na verdade, a principal razão da sobrevivência do regime comunista chinês. Em certo sentido, a globalização garantiu que a democracia não germinasse na China, fato diametralmente oposto às conclusões do “mito da inevitabilidade”.

O capítulo final da obra critica o engajamento de Washington com Beijing. Segundo Halper, o debate norte-americano sobre o problema chinês foi capturado por grupos de interesses que se focam em apenas pequenos aspectos do relacionamento bilateral. Os grupos conservadores denunciam o fortalecimento militar da China, os protecionistas criticam as aquisições chinesas de ativos norte-americanos e o grande déficit comercial do comércio bilateral, os ativistas dos direitos humanos questionam a repressão ao Tibete e a censura e, por fim, existem aqueles que nutrem a ilusão do G-2, uma aliança entre as duas maiores economias do mundo que decidirá os principais temas da agenda internacional. Halper critica a natureza parcial dessas visões sobre a China e enfatiza a necessidade de uma visão holística sobre o problema chinês. O autor também argumenta que os tomadores de decisão em Washington devem se concentrar

no aspecto ideológico da ascensão chinesa. Deter a ascensão do Capitalismo de Estado deveria, segundo Halper, se a prioridade premente dos Estados Unidos.

Finalmente, as conclusões de Halper enunciam iniciativas para contrabalancear o *Soft Power* Chinês e fortalecer a influência norte-americana no sistema internacional. Em primeiro lugar, Washington deveria explorar as fraquezas chinesas. Diversas nações temem a concorrência econômica das empresas chinesas e a crescente influência geopolítica do gigante asiático. Os Estados Unidos deveriam se valer do medo derivado do crescimento chinês para solapar o *Soft Power* da nação comunista. Em segundo lugar, o autor pondera que Washington deveria tomar uma série de medidas domésticas destinadas a fortalecer o poder norte-americano. Os Estados Unidos deveriam equilibrar o déficit orçamentário, investir em infraestrutura, obter independência energética e incentivar a internacionalização das empresas norte-americanas para ampliar a atratividade do modelo liberal e democrático. Por fim, seria salutar criar alianças com países como Índia, Japão e Rússia – rivais naturais da China – para diminuir a influência chinesa em sua área natural de atuação.

The Beijing Consensus esclarece as nuances do pensamento norte-americano sobre a potência emergente da China. Os desafios colocados pela ascensão chinesa são sustentados por três argumentos. Em primeiro lugar, *The Beijing Consensus* explora o argumento do parceiro irresponsável, uma crítica recorrente nas obras contra a ascensão chinesa (e de outras potências emergentes). Em síntese, o argumento do parceiro irresponsável enuncia que a China e outras nações em desenvolvimento não são atores internacionais confiáveis porque seus valores diferem significativamente dos valores que orientam as instituições do sistema internacional (CASTAÑEDA, 2010: 6). Em segundo lugar, *The Beijing Consensus* expressa a desconfiança norte-americana acerca do modelo econômico chinês: o Capitalismo de Estado. O Capitalismo de Estado é caracterizado pela combinação de autoritarismo com economia de mercado e pela manipulação do mercado pelo Estado (BREMNER, 2010: 23). Finalmente, existe o argumento da inevitabilidade de conflito entre as democracias e os Estados autoritários. Os três argumentos são comuns na literatura sobre o crescimento chinês e localizam a

rivalidade sino-americana nas características intrínsecas do Estado chinês, não no delicado equilíbrio de poder do sistema internacional.

A inovação de Halper é, justamente, definir a rivalidade entre Estados Unidos e China em termos ideacionais. O autor argumenta que a crise internacional e a administração Bush enfraqueceram o Soft Power norte-americano, enquanto o sucesso econômico chinês e o vácuo ideológico deixado pelo fracasso do Consenso de Washington proporcionaram a ascensão do Capitalismo de Estado. Segundo Halper, as potências emergentes intermediárias (Brasil, Índia, Rússia, Indonésia e outras) serão o palco da batalha ideológica do século XXI. O autor pondera que o capitalismo liberal será triunfante apenas se os Estados Unidos puderem demonstrar as virtudes e eficácia do modelo. *The Beijing Consensus* pode, obviamente, ser acusado de emitir juízos de valor e de construir uma perspectiva essencialmente norte-americana. Não obstante, o principal valor da obra para o leitor brasileiro é oferecer uma nova perspectiva para a dinâmica do relacionamento bilateral que definirá as relações internacionais do século XXI.

REFERÊNCIAS

BREMMER, Ian. *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations*. New York: Portfolio, 2010.

CASTAÑEDA, Jorge. Not ready for Prime time. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66577/jorge-g-castaneda/not-ready-for-prime-time>. Acesso em: 31 de dezembro de 2010.

NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

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

Condições para submissão

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

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

Author Guidelines

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

Submission Preparation Checklist

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

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

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