

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 97
Agosto – 2008

S U M Á R I O

- 3 **Os egoísmos retornam: a propósito do fracasso da Rodada Doha**
The egotisms return: on the failure of the Doha Round
JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA
- 5 **A estratégia brasileira para nacionalizar a Amazônia**
Brazilian strategy to nationalize Amazonia
ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO
- 9 **A questão paraguaia II: renegociação antecipada com perspectivas de uma nova abdicação**
Paraguayan Issue II: earlier renegotiation with new abdicating perspectives
JOSÉ RIBEIRO MACHADO NETO
- 13 **La estrategia internacional de Brasil: intereses y politica**
Brazil's International strategy: interest and politics
MARIO RAPOPORT
- 15 **Guerra na Ossétia do Sul: a Geórgia como foco de conflito entre a Rússia e o Ocidente**
War in South Ossetia: Georgia as the focus of conflict between Russia and the Occident
RODRIGO WIESE RANDIG
- 21 **O diálogo interdisciplinar em Relações Internacionais: o papel e a contribuição da Antropologia**
The interdisciplinary dialogue in International Relations: role and contribution of Anthropology
TAÍS SANDRIM JULIÃO
- 25 **Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota**
United States: a possible meaning for the Fourth Fleet
VIRGÍLIO ARRAES
- 28 **A Amazônia na grande estratégia de política externa da China**
The Amazon in the chinese foreign policy grand strategy
THIAGO GEHRE GALVÃO
- 32 **China e Índia: os gansos e o pavão**
China and India: the geese and the peafowl
PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO
- 35 **Presença e peso da política externa francesa sob Sarkozy**
Presence and role of the French foreign policy under Sarkozy
HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES
- 39 **Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008**
Doha Agenda: what was at stake in 2008 at Geneva
CARLOS NOGUEIRA DA COSTA JÚNIOR
- 48 **Queda e ascensão de líderes paquistaneses e a repetição do ciclo vicioso**
Fall and rise of the Pakistani leaders and the repetition of the vicious circle
DIOGO MAMORU IDE
- 53 **Guerra na Geórgia: marco para o fim da unipolaridade?**
War in Georgia: to the end of unipolarity?
ADALGISA BOZI SOARES

Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

ISSN 1518-1219

No. 97 – Agosto – 2008

Como contribuir

1. O Boletim publica artigos de análise de conjuntura e resenhas de livros;
2. As contribuições devem conter cerca de 7.000 caracteres (incluindo espaços) e devem ser apresentadas em processador de textos de uso universal;
3. Não devem ser usadas notas de rodapé. No caso de citação de bibliografia, usar o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do artigo;
4. As contribuições podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
6. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
7. As contribuições devem vir acompanhadas de:
 - a. 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês;
 - b. Título em inglês;
 - c. Resumo em português e abstract em inglês, ambos com até 20 palavras.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, com avaliação de pelo menos dois pareceristas, escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada, em sistema de duplo cego (blind review). Os pareceristas poderão recomendar a publicação, condicioná-la a modificações no trabalho.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 5 (cinco) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site e depois consolidados na edição em formato PDF, lançada até o final do mês subsequente.

As submissões se dão por intermédio de formulário específico, acessível em <http://meridiano47.info/como-publicar/>

O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: José Flávio Sombra Saraiva

Diretoria: Antônio Carlos Lessa, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Pedro Motta Pinto Coelho.

Para conhecer as atividades do IBRI, visite <http://www.ibri-rbpi.org>

Os artigos publicados em Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais estão indexados nos seguintes serviços internacionais:

- Fuente Acadêmica (Ebsco Publishing);
- Informe Acadêmico (Cengage Gale Learning);
- Academic OneFile (Cengage Gale Learning).

Política Editorial

Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais publica contribuições inéditas na forma de artigos científicos breves e resenhas de livros. Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o Boletim não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros. As opiniões expressas nos trabalhos publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

O Boletim publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de relações internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todos os artigos serão submetidos a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (blind review), com avaliação de pelo menos dois pareceristas escolhidos entre os membros do Conselho Editorial ou da comunidade científica especializada. Os pareceristas poderão recomendar a publicação, condicioná-la a ajustes na forma, estrutura ou conteúdo, ou mesmo negá-la. Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

© 2000-2008 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arrais

Conselho Editorial:

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais).

Os egoísmos retornam: a propósito do fracasso da Rodada Doha

The egotisms return: on the failure of the Doha Round

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 3 a 4]

As decepções manifestas por setores os mais diversos quanto ao fracasso da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC) necessitam ser tratadas com menos paixão e mais com os conceitos da velha senhora chamada razão. Ainda que legítimas, reconhecidamente bem intencionadas, as frustrações expõem apenas a ranhura epidérmica de um processo sanguíneo e interno da sociedade internacional contemporânea.

Mais que enumerar culpados é necessário entender o tabuleiro mais complexo do jogo de xadrez internacional. Nas relações entre os Estados nacionais, em processos de negociação, as posições se movem a cada momento e a cada novo capítulo, como se nota nos últimos anos, no seio do multilateralismo econômico. A emoção, nesse caso, é parte adjetiva aos fatores substantivos que explicam o frisson negociador.

As raízes do fracasso são outras. E não estão nas características profissionais dos negociadores. Tampouco reside no kantianismo simplório de uma cidadania transcendental e animada pela libertação de todos dos constrangimentos e da força dos Estados.

As dificuldades para a construção de previsibilidade e de regulação no campo da circulação de bens e serviços na arena internacional são estruturais. Advém de causalidades mais profundas. Emanam do coração das transformações ocorridas na última década na estrutura do sistema internacional. Analisem-se duas dessas mudanças relevantes para o tema da Rodada de Doha.

Em primeiro lugar, o sistema internacional pós-Guerra Fria se move sem um centro de poder global com capacidade para agir sobre os demais de forma hegemônica. Há vários centros de poder, estocados e dinâmicos, sustentados pelas armas ou pela economia, ou as duas coisas juntas, com capacidade de agir não tanto na elaboração de regras, mas na obstrução dos consensos.

A nova geografia estratégica, política e econômica empurrou as decisões internacionais, em todas as matérias relevantes e de impacto, para o Pacífico. O declínio relativo do atlantismo, certamente ainda com grande capacidade de agir apenas pela construção penosa do consenso, impõe limites naturais às posições dos Estados Unidos e do núcleo estratégico da Europa.

Foram os dois grandes Estados da Ásia, gigantes recém despertados da longa elaboração dos seus fatores estruturais de potência, que agiram pela obstrução.

China e Índia começam a mostrar mais visivelmente que reentram na cena internacional com capacidade para agir sem consultas substantivas aos seus interlocutores. Atuam por si, ciosos dos seus interesses nacionais. Essa é uma nova estrutura das relações internacionais do século. Tem-se que lidar com isso com capacidade de reflexão mais complexa do que temos feito no Brasil.

Em segundo lugar, vale debruçar-se acerca da relação entre as dificuldades na reforma da obsoleta Organização das Nações Unidas, seus métodos antiquados de tomada de decisões, as frustrações

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI (fsaraiva@unb.br).

também acumuladas nos temas energéticos, climáticos e no nevrálgico capítulo das migrações internacionais. São todos exemplos que expõem, em carne e osso, uma nova estrutura duradoura das relações internacionais do século XXI: o retorno dos egoísmos nacionais e o declínio da capacidade de construção de regras adaptadas ao mundo em que se vive. Essa noção de precariedade será estrutura que se moverá lentamente, com impactos em todos os temas de interesse para as sociedades e os Estados nacionais.

Até os processos de integração econômica e política, em quase todas as partes do planeta, assistem reticências e recalcitrâncias. Na Europa há revisões. Na América Latina, há um eterno ir e vir. Na prática, há desconfiança de que novas hierarquias internacionais, mesmo no interior dos países do Sul, conformam inéditas hierarquias a disfarçar os antigos interesses nacionais e as soberanias clássicas, aquelas que se aprendem em Tucídides na sua magistral obra acerca da Guerra do Peloponeso.

Ver o fracasso de Doha isolado é, portanto, visão caolha dos processos internacionais em curso. Culpar o Brasil e a diplomacia brasileira também não

cola. Falta, e não apenas ao Brasil, visão de longo prazo e mais adensamento crítico acerca das relações internacionais contemporâneas.

Recebido em 01/08/2008

Aprovado em 02/08/2008

Palavras-chaves: Rodada Doha; organizações internacionais; Estado

Key words: Doha Round; international organizations; State

Resumo: o artigo trata do fracasso das negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Destaca o peso econômico da China e Índia e a necessidade de reformar as organizações internacionais.

Abstract: The article deals with the failure of the trade negotiations within the World Trade Organization. It stresses the economic strength of China and India and the need to reform the international organizations.



A estratégia brasileira para nacionalizar a Amazônia

Brazilian strategy to nationalize Amazonia

ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 5 a 8]

Até hoje, não foram poucos os acontecimentos interpretados como pressões externas para “internacionalizar” a Amazônia. O temor por uma “internacionalização” da Amazônia brasileira remonta ao final da década de 1950 e início da de 1960, quando foi fixado o Tratado da Antártida submetendo a região antártica ao julgo internacional. Na época, preocupado com a proteção das fronteiras nacionais, o governo brasileiro criou a Zona Franca de Manaus, com o intuito de integrar a Amazônia Ocidental às dinâmicas socioeconômicas nacionais. Desde muito antes, no entanto, o governo brasileiro já demonstrava preocupação com atuação de forças externas na região.

No primeiro semestre deste ano, em parte devido à saída de Marina, mas também devido a outros fatores (como o relatório lançado pelo *Bird* em abril que apontava o Brasil como o país que mais desmatou entre 2000 e 2005; e a divulgação das pessimistas cifras do desmatamento do Inpe em maio), a pressão para a “internacionalização” da Amazônia de fato aumentou. Não faltam fatos ilustrativos de tal pressão, como o artigo publicado pelo correspondente do *New York Times* no Rio de Janeiro; as recorrentes críticas ao Estado brasileiro pelas ONGs internacionais; e a preocupação, por parte dos países desenvolvidos, com os efeitos colaterais de incentivar um programa de biocombustíveis nacional, demonstrada durante a visita da chanceler alemã à Brasília e atribuída ao candidato à presidência dos EUA, Barack Obama, pelo embaixador do Brasil em Washington, Antônio Patriota.

No entanto, embora o debate travado em torno da Amazônia no plano internacional tenha de fato pendido para uma maior cobrança de responsabilidade por parte do Estado brasileiro, tal debate não é novo, mas está associado a uma popularização da temática ambiental, que desde a década de 1970 permanece incorporada à agenda política da comunidade internacional. As pressões internacionais sobre a gestão da Amazônia devem, portanto, ser entendidas como um processo que se estende no plano histórico e tende a se prolongar no futuro das relações internacionais do Brasil. Assim, o exercício que se faz mais válido agora é analisar como vem respondendo o Estado brasileiro a essas pressões em vias de assegurar e de legitimar sua soberania na região amazônica.

A esse respeito, seja por configurar um plano de ocupação da região, seja por representar demandas de setores oficiais por maiores ingerência e responsabilidade no trato de recursos naturais estratégicos, seja por reproduzir contestações populares à soberania brasileira na região, o trato das questões amazônicas por fontes externas sempre foi interpretado pelo governo brasileiro como ameaça aos interesses e à soberania nacionais. A leitura de ameaças à jurisdição nacional sobre a Amazônia brasileira foi responsável pela formulação de políticas públicas que visam vivificar uma região rica em recursos naturais, mas com baixa presença da população e do Estado nacionais. Nesse sentido, embora a Amazônia, devido a suas próprias possibilidades, constitua região de potencial estratégico para o desenvolvimento

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (andradesmachado@gmail.com).

nacional, as ações do Estado em vias de incorporar a Amazônia à área de atuação estatal e às dinâmicas da população nacional respondem historicamente a uma percepção da necessidade de fazê-lo devido a incentivos externos. Sob essa perspectiva, é possível argumentar que é o governo do brasileiro, e não atores internacionais, que desenvolve uma estratégia para “nacionalizar” a região.

A primeira percepção de “ameaça” que forçou a uma mobilização da atenção do Estado para a região amazônica deriva de um plano norte-americano de ocupação da região em meados do século XIX. Tal plano, atribuído ao empreendedor Willian Trousdale, era pautado na transferência da população negra dos EUA para exploração de borracha e algodão amazônicos e derivava do mito do *eldorado produtivo da região*, formulado em artigos da marinha dos EUA em 1853. Nessa circunstância, o Estado norte-americano pressionou o Brasil para que este abrisse a navegação dos rios amazônicos em seu território às nações amigas. A resposta da diplomacia brasileira a esse episódio foi permitir estrategicamente a navegação de seus rios pelos países ribeirinhos superiores, protelando o pedido norte-americano até que fosse possível incentivar a ocupação da região com população nacional.

Em 1876, novamente a atenção do Estado brasileiro foi atraída para a região quando o inglês Henry Alexander Wickham levou mudas de seringueira para a Inglaterra de onde foram enviadas à Malásia e à África, o que destruiu o monopólio que o Brasil exercia sobre o comércio da borracha. Desde então o Estado preocupa-se com a “segurança” dos recursos naturais da região impondo multas pesadas pela extradição ilegal de produtos amazônicos e vendo com desconfiança a atuação de atores internacionais na região.

Mais uma vez, no começo do século XX, as pretensões bolivianas de arrendar grande área limítrofe do Brasil em seu território a uma corporação internacional culminaram com intensa mobilização da diplomacia brasileira durante a gestão do Barão do Rio Branco, o que acabou por ampliar o território nacional sobre tal área com a aquisição do estado do Acre. Todavia, não obstante o advento de tais

passagens, as preocupações estratégicas do Estado brasileiro estavam direcionadas historicamente para a região do Prata, característica que o Brasil herdara da diplomacia portuguesa de Dom João VI.

Foi somente com a ascensão da temática ambiental na agenda internacional durante a década de 1970 que a região amazônica passou a atrair atenção do Estado de maneira mais evidente. A partir de tal período, cada vez mais a Amazônia passou a ser entendida como um complexo ecológico transnacional estratégico para a manutenção de características ambientais de âmbito regional e planetário. Tal entendimento deriva das dimensões de tal complexo e da natureza das funções que ele desempenha. Em relação ao total dos recursos naturais planetários, a Amazônia reúne um terço das florestas tropicais úmidas, 50% da biodiversidade e 15% da água doce não congelada. Essas características lhe atribuem enorme peso na constituição do regime de chuvas da América do Sul, na possibilidade de desenvolvimento de conhecimento biológico e biogenético e na manutenção da temperatura da terrestre.

Assim, quando cresceu, na comunidade internacional, uma maior conscientização sobre a necessidade do uso sustentável dos recursos naturais já havia, naturalmente, uma crescente preocupação em combater o desmatamento florestal, o que pode ser atribuído à ativa participação das ONGs na articulação dos Estados à causa ambiental. A tal conscientização, corresponderam pressões externas para que a gestão de florestas tropicais passasse a ser objeto de deliberação da comunidade internacional e de aplicação do direito internacional, o que ocorreu, pela primeira vez, durante a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992. Recentemente, o governo brasileiro foi trazido a debater a questão amazônica inclusive em cúpulas do G-8, ocasiões nas quais o ex-Premier inglês Tony Blair chegou a advogar a privatização da floresta.

Durante tal processo, já havia antecedentes da atuação do Estado brasileiro na região, estimulada pela percepção de ameaça externa à integridade do território nacional. Desde então, conforme aumentavam, em marcha cada vez mais densa, as

pressões para a “internacionalização” da gestão da Amazônia, aumentava também a preocupação do Estado com a manutenção de sua soberania na região. Assim, o Estado, que passou a considerar a região como estratégica para garantir os seus interesses de defesa, respondeu às novas “ameaças à soberania” aumentando a presença do exército no local, instituição que passou a ser o principal veículo do Estado na região amazônica.

O corpo militar brasileiro atua na Amazônia em duas frentes: o Programa Calha Norte (PCN) e o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAN). A primeira delas segue os preceitos da *tese da vivificação da fronteira*, segundo a qual a posse (presença *de facto*) reforça o direito ao território; assemelhando-se, dessa maneira, à estratégia que a diplomacia brasileira concebeu em meados do século XIX quando tentou incentivar a ocupação da região com população nacional. O PCN procura, portanto, incentivar a migração de nacionais e o estabelecimento de atividades econômicas nas proximidades das fronteiras com cinco países ao norte, bem como nas calhas dos rios Amazonas e Solimões. Ao exército cabem as funções de fornecer a infra-estrutura mínima necessária para a ocupação e de monitorar tanto a navegação dos rios quanto pontos estratégicos da área coberta pelo programa.

Com o SIVAN, pretende o Estado brasileiro monitorar as fronteiras nacionais de forma a levantar informações para o combate de ameaças definidas a partir de uma noção ampliada do termo, que envolve atividades como o tráfico de ilícitos e o desmatamento. Na prática, as informações geradas pelo mecanismo permitem a monitoração de uma série de outras variáveis, como o uso de recursos hídricos e o uso e a ocupação do solo. Em relação ao uso do solo, o Estado monitora atividades como a aquisição de terras por estrangeiros e a mineração que ficam proibidas na faixa de fronteira (no Brasil equivalente a uma área de 150 km adentrando o território nacional a partir da linha de fronteira).

A despeito da atuação do exército na região, no entanto, a pressão da comunidade internacional pela “internacionalização” da Amazônia não cessou e apareceram novos atores transnacionais com os

quais o Exército não está preparado para lidar. Assim, nesses momentos em que se reforçam as pressões internacionais, tem o Estado nova chance de corrigir os rumos das políticas para a região. Tais políticas dependerão da leitura que o Brasil fará do teor da pressão para a “internacionalização” da Amazônia. Nesse sentido, se por um lado não há nada que aponte, nas declarações oficiais, para a constituição de uma ameaça de invasão clássica, seja por parte de algum Estado especificamente, seja por parte da comunidade internacional como um todo; por outro, a leitura que faz o Estado de pressões desse tipo é historicamente tendenciosa a uma interpretação da questão como afronta aos interesses de defesa nacional.

No entanto, a estratégia brasileira para “nacionalizar” a Amazônia precisa ser revisada. Antes de escolher entre um tipo de política e outro, o ideal seria adotar medidas pensadas para que a comunidade internacional enxergue a soberania brasileira na região amazônica como legítima. Sob essa perspectiva, faz-se necessário, para avaliar a questão de maneira holista, segmentar as fontes de legitimidade em três facetas: uma legal, garantida por tratados; uma coercitiva, garantida pelo componente militar; e uma racional, garantida pelos retornos positivos a ela vinculados.

Em relação a uma legitimidade legal, o Brasil firmou tratados com todos os países limítrofes, gozando do privilégio de não reconhecer contentas em relação às fronteiras nacionais. Em relação a uma legitimidade coercitiva, ao mesmo tempo em que o cálculo estratégico estabelece que a Amazônia é região prioritária, apenas 10% do contingente militar foi enviado à região, ficando responsável pela proteção da metade do território nacional.

Finalmente, dentre essas facetas de legitimidade, a menos desenvolvida no caso brasileiro é a racional tendo em vista que a comunidade internacional não recebe os retornos que espera ao confiar a proteção do complexo amazônico ao governo brasileiro. Terá agora o Estado brasileiro nova chance de provar que essa região, tão cara à manutenção da estabilidade ecológica do planeta, está bem protegida sob sua jurisdição com o novo Fundo da Proteção Amazônica,

criado no primeiro dia do mês de agosto e que conta com recursos de diversos países preocupados com a gestão responsável dos recursos naturais da floresta. Tal fundo representa uma insistência na confiança que deposita a comunidade internacional na capacidade brasileira de proteger seus recursos naturais, mas também indica que haverá ainda maior cobrança por ingerência e responsabilidade na gestão dos recursos amazônicos.

Recebido em 01/08/2008

Aprovado em 06/08/2008

Palavras-chaves: Brasil, Amazônia, meio ambiente

Key words: Brazil, Amazon Rainforest; environment

Resumo: O artigo trata da parte mais importante do território do Brasil: a Amazônia. Nesse sentido, ele aborda a estratégia mais adequada para garantir a plena soberania do país sobre aquela área.

Abstract: The article deals with Brazil's most important territory: Amazonia. In this way it points out the most adequate strategy to guarantee the country's fully sovereign over that area.



A questão paraguaia II: renegociação antecipada com perspectivas de uma nova abdicação

Paraguayan Issue II: earlier renegotiation with new abdicating perspectives

JOSÉ RIBEIRO MACHADO NETO*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 9 a 12]

No próximo dia 15 Fernando Lugo – ex-bispo da Igreja católica indultado pelo papa Bento XVI – assumirá a presidência do vizinho Paraguai, após vitória do seu partido Aliança Patriótica para a Mudança (APC), nas eleições de abril passado, com a margem de 40,8% sobre os demais candidatos. Por extensão, a vitória de Lugo pode e deve ser considerada, sem qualquer sombra de dúvida, como um êxito da democracia latino-americana sobre o que ainda pode existir de espectros ditatoriais, que tanto maltrataram a América do Sul nos anos 1970-1980, tentando toldar com contumaz violência o pensar das novas gerações.

A chegada de Lugo à presidência do Paraguai aumenta para sete o número de presidentes sul-americanos advindos da esquerda: Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Venezuela e Uruguai. Apesar de democráticas e pacíficas, as eleições tornaram-se intrigantes para Washington até então contemplativa, mas que deverá, em curto prazo, alterar suas estratégias geopolíticas para a América do Sul, que não devem ser parecidas ou próximas das que foram largamente utilizadas durante a vigência de regimes militares no Cone Sul.

O êxito guarani, em tempo real, entretanto, dada a dimensão geoconômica paraguaia, poderá exigir dos EUA maior atenção. Essa, principalmente, no que diz respeito à transferência de capitais e de tecnologia para alçar um maior patamar no espaço do MERCOSUL, além de procurar manter

o cenário político bem próximo do centro, longe de privatizações, de nacionalizações e de tumultos cambiais, que, na maioria das vezes, provoca socialização de perdas com acirramento ideológico.

Entretanto, esse êxito, considerado na esfera política renascentista paraguaia como o *background* de uma nova era de transformações sociais amplas, pois além de isentar o país da hegemonia de 61 anos do partido Colorado, finalmente, após décadas de imobilismo político, faz germinar sementes de esperança para uma possível inserção do Paraguai no atual concerto internacional globalizado, aleatoriamente à pífia parceria no MERCOSUL. Em termos imediatos, observa-se a necessidade de adesão do país ao multilateralismo sul-americano, a recuperação de seus indicadores macroeconômicos, em séria desvantagem no continente, e a formação de novas alianças, desde que, contrariamente ao exemplo boliviano, guarde respeito aos acordos internacionais em vigência.

Atualmente, o Paraguai e a Bolívia guardam entre si algumas similaridades, como os índices de pobreza mais elevados na América do Sul e o distanciamento da identidade industrial, haja vista que o Paraguai consome apenas 7,0% da sua energia gerada em Itaipu. E a Bolívia, sob a recente e instável governabilidade de Evo Morales, busca a recuperação econômica através da valorização do gás, hoje seu principal produto exportável, cujas divisas são em sua maioria advindas do Brasil.

* Doutor em História das Relações Internacionais e professor de Formação Política e Econômica da América Latina e do Brasil; professor voluntário do curso de Relações Internacionais e pesquisador colaborador do Centro Integrado de Ordenamento Territorial – CIORD da Universidade de Brasília – UnB (machadoneto@br.inter.net).

A fraca capacidade cumulativa boliviana está há tempos extenuada por várias injunções econômicas. Dentre elas, destacam-se: a dependência de capitais forâneos para investimentos, a baixa agressividade de suas exportações – excetuando-se a do gás – e, com ênfase, o elevado índice de informalidade, os baixos níveis de salários e a taxa de desemprego, que flutua entre 8,0% e 10,0%, com tendências evolutivas, na sua maior parte, motivadas pela letargia dos setores agrícola e mineral.

Além do quadro econômico desfavorável, a Bolívia aproxima-se de uma possível secessão tendo em vista a desintegração geopolítica, ou seja, a conquista da autonomia dos Departamentos de Santa Cruz e Tarija, localizados no nordeste e no sudeste de La Paz. Ambos formam vetores geopolíticos facilitadores do isolamento do poder central das principais fontes de recursos naturais, gás e petróleo, necessários para a manutenção do dinamismo do setor exportador e das reivindicações dos movimentos de inclusão social, competitivos dos partidos políticos. Na Bolívia não vemos uma sociedade em transição, mas sim, em ebulição.

O recente exemplo boliviano de ruptura de compromissos acordados com outros Estados, particularmente com o Brasil, não chegou, graças à diplomacia brasileira, a se transformar em um motivador de estremecimento diplomático, ainda que tenha resultado na aquisição pela Bolívia de duas refinarias da Petrobrás, em meados de 2007. Este *affair* demonstrou, à época, que a chancelaria brasileira não promoveu a contento a defesa dos interesses nacionais, pois a compra se deu em termos de US\$ 112 milhões, 56,0% inferior ao preço de US\$ 200 milhões anteriormente exigido. A venda, por si só, não isentou o Brasil da assunção de novos riscos ao manter a parceria com a Bolívia para a manutenção da regularidade do seu parque industrial.

No caso do nosso relacionamento com o Paraguai o risco de tempestades pode ser maior, pois o custo de oportunidade sociopolítico para a manutenção da regularidade diplomática também é maior, não obstante a atual conjuntura política paraguaia demonstrar mais estabilidade do que a

boliviana. Esta se caracteriza por estar inserida num contexto de desintegração geopolítica, acrescido pela ausência de um planejamento setorial que o momento requer e objetive transformações socioeconômicas não muito lentas, tornando pacífico o quadro boliviano e, ao mesmo tempo, limitando-o de excessos nacionalistas. Além do mais, se torna necessário a definição de uma política externa para a Bolívia e por extensão para o Paraguai. Mesmo sendo pendular, seja compatível com a realidade sul-americana refeita com sucessivas eleições presidenciais democráticas, via *concertaciones* de partidos de várias tendências.

O *referendo* ocorrido no dia 10 próximo passado, segundo previsões, definiu a sorte da governabilidade dialética de Evo Morales e de quatro governadores da oposição sediada nos departamentos (Estados) de Beni, Chuquisaca, Santa Cruz e Tarija. Para Morales está prevista uma votação favorável à sua governabilidade entre 52,1% e 62,1%. Confirmando-se estas estimativas favoráveis ao governo, restará para Morales a árdua, porém, possível tarefa da pacificação de um quase-sem-fim de lideranças contrárias às reformas. Em caso contrário, ainda que remota a possibilidade, terá que administrar uma crise interna, que além de volátil, é ao mesmo tempo, intrínseca, com tentáculos voltados para as forças sustentadoras do poder. Essas já debilitadas e bem próximas da possível desagregação territorial, cujas conseqüências ainda não conhecidas e nem dimensionadas, inserem a Bolívia num magnetismo político altamente desfavorável às extensões equatoriana e paraguaia, observado com preocupação pelo Brasil, em face das similaridades entre a Bolívia e o Paraguai.

A conjuntura boliviana transcende às expectativas de Rafael Correa, presidente do Equador, bem como as de Lugo, mas não parece preocupar a presidente argentina Cristina Kirchner, que importa expressiva quantidade de gás boliviano. Da mesma forma, ainda não despertou a complacência de Hugo Chávez, o paladino bolivariano.

Essa conjuntura de omissão coletiva favorece, em parte, a instalação de novas oportunidades de negociações brasileiro-paraguaias, ainda que, pri-

meiramente, em esferas secundárias, desaquecendo o clima de intransigências apregoado em Assunção que, de maneira indireta e silenciosa, está sendo referendado por uma considerável parcela de pares dos governos da Argentina – interessada no excedente energético paraguaio, – Bolívia, Equador e Venezuela.

O Paraguai até agora semi-industrializado, com sérias distorções fundiárias que limitam a expansão vertical de suas fronteiras agrícolas depende substancialmente da dinâmica do setor externo que corresponde atualmente a 23,5% do PIB (US\$ 10,2 bilhões). A sua população total é de 6,8 milhões, com taxas de crescimento natural na última década em termos de 2,0%; a população urbana em termos de 61,5% e a rural de 38,5%, com forte corrente migratória brasileira. A população economicamente ativa (PEA) não ultrapassa 2,8 milhões; o exército de reserva de mão-de-obra não alcança 35,0% da PEA. A sua população total representa apenas 1,15% da população total da América do Sul e 0,10% do agregado mundial. Além do mais, é de 11,4% a atual taxa de desemprego urbano e a população abaixo da linha de pobreza é de 32,0% da população total.

O atual anuário estatístico paraguaio não oferece condições para que o próximo governo promova um *take-off* de sua economia, quer pela flacidez dos agregados macroeconômicos, quer pela rígida realidade estrutural, predominante há décadas. Ainda, caso ocorra um breve surto transformador em sua frágil estrutura produtiva, as possibilidades de sustentabilidade estarão muito distantes de sua capacidade operacional. Dessa forma, o Paraguai busca, além de uma séria mobilização de seus agentes econômicos, uma saída para o mar e novos aportes financeiros de curto prazo, a redução de juros de 7,5% ao ano sobre o principal da dívida junto ao Brasil. São pretensões, que além de necessárias ao equilíbrio de sua balança comercial deficitária, não exigem novos compromissos de endividamento.

O Brasil paga ao Paraguai o preço acordado em 1979, no Tratado de Itaipu, qual seja, US\$ 42,50 por *megawatt/hora*, acrescidos de US\$ 2,81 referentes ao adicional sob a modalidade de “*cessão de energia*” totalizando assim US\$ 45,31 *megawatt/*

hora, o que constitui a gênese da intransigência paraguaia. Esses valores, segundo a nova esfera governamental, estariam abaixo da realidade de mercado para os preços de insumos estratégicos no contexto internacional.

O valor pago pelo Brasil à Assunção em 2007 foi de aproximadamente US\$ 340 milhões. O Paraguai sente-se lesado, ignorando o financiamento brasileiro de sua participação no investimento total de Itaipu, que está sendo amortizado no total recebido do Brasil na compra do seu excedente energético.

Os paraguaios desejam, além da elevação do preço do *megawatt/hora*, uma revisão do Tratado binacional de 1979 – que vigora até 2023 e dá ao Brasil o direito da compra do seu excedente energético – para que possa também oferecer à Argentina, Chile e Uruguai parte desse excedente. A extensão da oferta, se alcançada, certamente dar-se-á a um preço do *megawatt/hora* diferenciado do qual está sendo pago atualmente ao Brasil, propiciando-lhes aportes monetários compensatórios a serem utilizados na cobertura de déficits comerciais, que anualmente giram em torno de US\$ 2,8 bilhões.

O Brasil tem levado a termo negociações extra-oficiais, ainda que sem prazos estabelecidos para a conclusão da pretensão paraguaia, pois dada a abrangência do *affair*, vários segmentos da governabilidade brasileira devem ser consultados, tendo em vista a necessária priorização do interesse nacional, contrariamente a uma nova leniência. A extensão dessas negociações pode alargar o universo de pretensões paraguaias, bem como antecipar – com vistas a uma abdicação – formas de comprometimento do governo brasileiro, ainda não definidas pelas expressões representativas do poder nacional.

A posse de Lugo está por dias e, apelando-se para a noção de oportunidade, poderia ser construtivo e proveitoso que o diálogo, mesmo em termos iniciais, ficasse a cargo das respectivas chancelarias, em obediência a um cronograma de discussões, interesses, demandas e ofertas. O Brasil poderia, tendo em vista a sua recuperação econômica, incrementar investimentos de infraestrutura no Paraguai, principalmente, nos segmentos

de armazenamento, energia, saneamento básico e transportes – sem agredir o contexto tarifário do MERCOSUL – e promover, ainda, uma sensível redução na taxa de fretes paraguaios para o Brasil e vice-versa, aumentando assim a existência de corredores exportadores na região.

As medidas alentadas poderiam ser propostas oficialmente como formas conciliadoras às ameaças ao respeito pleno exigido pelos acordos internacionais, que normalmente ocorre em nações político-economicamente organizadas. Acordos e tratados são considerados elementos-chave do ordenamento das nações. Alterações nesses diplomas não ocorrem no curto prazo e exigem, portanto, um curso de negociações que, se prolongado, pode criar arestas e prejudicar o comércio e a cooperação entre as partes litigantes.

Ainda, com respeito ao elenco de medidas em apreço, o qual já deveria ter sido apresentado formalmente à chancelaria paraguaia, vislumbrar-se-ia, mediante novas negociações, a isenção de ambas as partes da necessidade de recorrerem a fóruns internacionais para a solução final. Por conseguinte, diante da inconsistência paraguaia, acredita-se, certamente, que o júízo internacional poderá vir a ser o desfecho da contenda, salvo o Brasil ceda às pretensões paraguaias e decida antecipar em 15 anos a revisão do Tratado de Itaipu.

Ocorrendo a antecipação, assumir-se-iam, voluntariamente, além de um *trade-off* permanente,

sérias evasões monetárias prejudiciais à estabilidade monetária e aos programas de inclusão social do governo. Quiçá se forjaria mais uma experiência prejudicial à formação de novos negociadores internacionais, levando-se em consideração que, em passado recente, se perderam algumas batalhas travadas com a Venezuela na questão de sua entrada no MERCOSUL. Na batalha do gás boliviano, também, o Brasil perdeu. São dois exemplos bem próximos que não devem ser repetidos, atentando-se ainda, em face do comportamento boliviano, para a necessidade de se antecipar ao imperativo da segurança de Itaipu.

Recebido em 05/08/2008

Aprovado em 11/08/2008

Palavras-chaves: Paraguai, Bolívia, MERCOSUL

Key words: Paraguay, Bolivia, Mercosur

Resumo: o artigo trata da renovação política no Paraguai. Assim, há o desejo de uma nova negociação energética com o Brasil por causa da usina de Itaipu.

Abstract: The article deals with Paraguay's political renewal. It is therefore expected a new energy negotiation with Brazil over the Itaipu Dam.



La estrategia internacional de Brasil: intereses y política

Brazil's International strategy: interest and politics

MARIO RAPOPORT*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 13 a 14]

La reciente visita del presidente Lula a la Argentina reactualiza el debate sobre los factores históricos, políticos, económicos y estratégicos que guían la política exterior del Brasil, cuestión que se planteó en el Primer Encuentro Internacional de Historiadores por el Bicentenario de la Independencia, organizado en Río de Janeiro por la cancillería brasileña hace un par de semanas y cuyas principales conclusiones para el conjunto del continente se sintetizaron en un artículo anterior. El caso brasileño fue expuesto en ese evento por uno de los más eminentes historiadores y expertos en relaciones internacionales de ese país: Amado Luiz Cervo.

Recordemos, ante todo, que en la Argentina de los años '90 se había planteado como dogma no perder el "carro" de la globalización, que nos iba a convertir definitivamente en un país del primer mundo. Sólo había que subirse a él siguiendo las políticas que se nos sugería desde las potencias hegemónicas y los organismos internacionales. En Brasil, estas ideas también impactaron, aunque muchos de sus efectos nocivos resultaron paliados por conductas más pragmáticas. De todos modos, el gobierno de Lula tomó, desde un principio, un rumbo distinto, dando vuelta los términos de la cuestión. El nuevo enfoque considera que una estrategia de desarrollo propia no puede ser impuesta desde afuera. Esta es una trampa oculta en el lema "globalizar la democracia", que implica democratizar los regímenes políticos internos en las naciones periféricas sin dejar de acatar las reglas de los países ricos y dentro de un orden internacional donde sigue existiendo una profunda desigualdad entre actores y poderes.

Sin embargo, para los brasileños fue surgiendo en los últimos tiempos una realidad diferente: la supremacía del viejo capitalismo y de su lógica global tropiezan con el obstáculo de naciones emergentes que entran a pujar en el curso de la globalización. En el Norte se observa "la impotencia de las potencias" – EEUU empantanado en Irak, la Unión Europea padeciendo turbulencias económicas y políticas-, mientras que en la antigua periferia surge un "contrapoder" encabezado por el protagonismo de China, India y Brasil, entre otros. Las reglas del neoliberalismo ya no sirven. La irrupción de nuevos actores es cada vez más crítica de las asimetrías globales, y pone en cuestión el tipo de negociaciones diplomáticas y comerciales entre las naciones. Esto explica el estancamiento del multilateralismo y el planteo de una noción distinta: "democratizar la globalización". Concepto decisivo que implica recuperar la idea de reciprocidad y otorga un rol clave a países hasta hace poco periféricos, tanto en lo comercial como en lo diplomático y estratégico. El canciller brasileño Celso Amorim expresaría en la Conferencia de Cancún este nuevo esquema de inserción internacional refiriéndose a la creación del G 20, que se conforma como grupo "cuando los EEUU y la UE intentaban imponer un acuerdo injusto, que mantenía los subsidios agrícolas y no ofrecía abrir sus mercados a productos de interés de los países en desarrollo".

Pero no bastaba para el gobierno brasileño con el cuestionamiento del orden internacional existente. Desde el punto de vista interno era necesario que la acción exterior del Estado deje de constituir la expresión de intereses sectoriales y

* Economista e historiador e investigador Superior del Conicet, Argentina (irapopor@econ.uba.ar).

sea capaz de amalgamar los diferentes segmentos sociales y económicos en juego tras una estrategia común. Lo que se denomina “el paradigma logístico de las relaciones internacionales”. Los nuevos dirigentes tomaron conciencia del poder del Estado para transformar al país en un agente activo de los procesos globales. Un poder que no se limita a asistir pasivamente al juego de las fuerzas del mercado o de las potencias hegemónicas a nivel mundial, sino que se proyecta hacia afuera en beneficio del conjunto de los sectores productivos. El peso del interés nacional sobre la política exterior transforma al Estado en un agente del gobierno global y asocia la lógica de la gobernabilidad interna con la de la gobernabilidad internacional. Esta nueva filosofía de internacionalización de la economía brasileña fue planteada abiertamente en el Foro de Davos de 2005 por el presidente Lula: “una cosa que he señalado sistemáticamente a los empresarios brasileños -decía allí- es que no deben tener miedo de convertirse en empresas multinacionales () en hacer inversiones en otros países, porque eso sería bueno para Brasil”. A fin de evitar la idea de un imperialismo brasileño, el mismo Lula propicia la idea de establecer compañías mixtas así como la de realizar emprendimientos conjuntos, y en su visita reciente a nuestro país planteó la fabricación en común de un vehículo militar. En todo caso, la avalancha de inversiones de los vecinos del norte en la Argentina, además de explicarse por el contexto económico local, tiene que ver con la voluntad política del gobierno brasileño y con el potencial de su sector manufacturero, al que apoya activamente y considera prioritario para su desarrollo nacional.

El otro eje de la política exterior del Brasil es América del Sur. Se trata de un proyecto de integración institucional, productiva, de infraestructura y empresarial, a través de la participación de todos los gobiernos de la región y la unificación de sus mercados, ya iniciado con la creación de UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas). A su vez, los brasileños se opusieron en su momento al ALCA, hegemonizado por EEUU, y presentaron dudas sobre el posible acuerdo Mercosur-Unión Europea. Una posición distinta a la que se expresó, sin embargo, en la última ronda Doha de la OMC donde Brasil jugó

con los países desarrollados, aceptando incluso una disminución de los aranceles industriales, y se colocó en la vereda de enfrente de aliados naturales, como la India y otros miembros del G 20, lo que produjo evidentes roces con la Argentina, que necesita proteger sus industrias. Es que Brasil ya se considera dentro del mundo industrializado. “En la óptica brasileña – dice Cervo –, (...) la vocación industrial del país (es el) bien supremo de la representación política y del interés nacional”. Concepto muy diferente al de aquellos sectores que en la Argentina no han comprendido la llegada del siglo XXI y plantean la vuelta al modelo agroexportador. Con todo, esas actitudes no significarían flexibilizar el Mercosur, y en especial la relación argentino-brasileña. Pues la unidad sudamericana, como polo de poder económico global, conjugaría la visión del Brasil con la de nuestro país, su principal socio en la región y a quien se considera un aliado estratégico. El gobierno de Brasilia desconfía, en cambio, del modelo chileno, de raíz neoliberal y carácter primario exportador. Y también tiene reparos sobre aspectos de las políticas de Venezuela y Bolivia. América del Sur constituiría así una diversidad difícil de institucionalizar y coordinar políticamente, pero que puede funcionar en la esfera de los flujos económicos.

Estas son las líneas principales, en ocasiones contradictorias pero con un claro sentido estratégico, que plantea en su accionar la diplomacia brasileña y que deben ser consideradas, con sus pro y con sus contra, en la elaboración de una política exterior nacional.

Recebido em 10/08/2008

Aprovado em 14/08/2008

Palavras-chaves: Brasil; Argentina, integração regional

Key words: Brazil; Argentina; regional integration

Resumo: O artigo trata da recente transformação da política externa do Brasil. Crítica do neoliberalismo, a nova política externa valoriza o Estado e a integração na América do Sul.

Abstract: The article deals with the recent change of Brazil's foreign policy. Criticizing neoliberalism, the new foreign policy valorizes the State and the integration in South America.

Guerra na Ossétia do Sul: a Geórgia como foco de conflito entre a Rússia e o Ocidente

War in South Ossetia: Georgia as the focus of conflict between Russia and the Occident

RODRIGO WIESE RANDIG

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 15 a 20]

Apesar de sua brevidade, a recente guerra no Cáucaso tem sido considerada um ponto de inflexão nas relações internacionais contemporâneas, marcando a volta definitiva da Rússia ao centro do cenário político internacional como um desafio à unipolaridade supostamente em vigência desde o fim daquela que alguns analistas mais pessimistas já começam a chamar de “primeira Guerra Fria”.

O conflito opôs a Federação Russa e a República da Geórgia e teve como foco a região conhecida como Ossétia do Sul, tendo provocado também um efeito de repercussão (“spillover”) na Abecásia. Tanto a Abecásia quanto a Ossétia do Sul governam-se como Estados independentes e buscam há anos obter o reconhecimento de sua soberania pelo governo georgiano e pela comunidade internacional, que as consideram parte da República da Geórgia. Por essa razão, desde o fim da União Soviética a situação nas duas regiões é de instabilidade e iminência de conflito. Ainda assim, a deflagração de uma verdadeira guerra, opondo diretamente os governos de dois estados internacionalmente reconhecidos, surpreendeu a comunidade internacional no dia em que suas atenções estavam voltadas para a abertura dos jogos olímpicos – fato irônico, considerando-se que nos primórdios dos jogos, na Grécia Antiga, seu início impunha uma trégua às guerras em curso.

O conflito levou ainda a comunidade internacional, sobretudo o chamado “Ocidente” (especialmente os Estados Unidos e a Europa Ocidental) a

reavaliar profundamente suas relações com o maior país do globo.

Para se compreender como a Ossétia do Sul, uma minúscula área no Cáucaso, acabou por tornar-se um marco nas relações entre a Rússia e o Ocidente, deve-se primeiramente entender a turbulenta história da região.

O território atual da Geórgia e suas áreas fronteiriças com a Rússia são marcados pela presença de quatro principais grupos étnicos, cada qual com sua própria cultura, ascendência histórica, língua e presença milenar na região: russos, georgianos, abecásios e ossetas.

Toda a região pertencia ao extenso Império Russo até seu desfalecimento, como consequência da Revolução Russa de 1917. No ano seguinte, os georgianos declararam sua independência: o território da proclamada “República Democrática da Geórgia” abrangia, além dos territórios de maioria georgiana, a região da Abecásia e a metade da região da Ossétia localizada ao sul das montanhas do Cáucaso – a outra metade, a “Ossétia do Norte”, manteve-se e mantém-se até hoje como parte da Rússia.

Apesar de não ter durado sequer três anos, a primeira república georgiana presenciou repressão contra abecásios e sul ossetas, acusados pela maioria georgiana de conspirarem em favor do governo soviético – que, em 1921, de fato invadiu e anexou a Geórgia. Dentro da União Soviética, garantiu-se

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (rodrigorandig@gmail.com).

constitucionalmente autonomia tanto à Abecásia quanto à Ossétia do Sul.

Quando sete décadas mais tarde ocorreu o colapso da União Soviética e a Geórgia declarou sua independência, também os abecásios e sul ossetas reivindicaram soberania sobre suas regiões. A recusa do governo central da Geórgia a reconhecer as independências levou à deflagração de intensos conflitos em ambas as regiões, com os governos autoproclamados a solicitarem apoio de Moscou.

A intermediação russa congelou a situação: tropas de paz foram enviadas às duas regiões e lá se encontram até hoje; apesar de possuírem governos e instituições próprias, a Ossétia do Sul e a Abecásia jamais lograram ser reconhecidas como Estados independentes pela comunidade internacional.

A situação nas repúblicas separatistas acirrou-se após a eleição de Mikhail Saakashvili, em 2004. O jovem e carismático presidente chegou ao poder decidido a guiar sua política segundo dois princípios norteadores: reconstituir a integridade territorial da Geórgia, retomando o controle das regiões separatistas, e ao mesmo tempo aproximar-se, ideológica e economicamente, dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. Ambos os princípios opunham-se vigorosamente aos interesses de Moscou, que via – e vê – a ex-república soviética como parte importante de sua “esfera de influência”.

Os direcionamentos pró-ocidentais adotados pelo novo presidente trouxeram frutos à Geórgia: a economia do país cresceu significativamente e o expressivo apoio à invasão do Iraque foi retribuído sob a forma de cooperação militar com os EUA com o aparelhamento tecnológico e estratégico de suas forças armadas.

Tais desdobramentos, porém, não seriam recebidos com apatia pela Rússia de Putin. Desde a eleição de Saakashvili, o preço de exportação de gás russo para o país foi inúmeras vezes elevado arbitrariamente, enquanto as importações de quase todos os produtos georgianos foram banidas por Moscou. Nas regiões separatistas da Geórgia, a Rússia manteve e intensificou sua presença e influência: recusou-se a retirar suas tropas da região e aceitar sua substituição por contingentes internacionais e

estendeu cidadania russa a milhares de abecásios e sul ossetas por meio da emissão de passaportes.

Desse modo, antes mesmo do ataque comandado por Saakashvili contra a Ossétia do Sul, a Geórgia já era um entre os vários campos de batalha virtual onde atualmente colidem interesses e influência russos e ocidentais.

A história das relações entre russos e o Ocidente passou por fases muito distintas. Durante a Segunda Guerra Mundial, a União Soviética lutou ao lado das potências ocidentais contra inimigos comuns. A Organização das Nações Unidas, criada em seguida, dava a Moscou o mesmo status que às três principais potências ocidentais, Estados Unidos, França e Reino Unido, como membros permanentes do Conselho de Segurança, criado para garantir a manutenção da paz e a segurança internacional.

Não tardaria, porém, que as diferenças tão intrínsecas de dois modelos – o democrático, defendido pelos EUA e potências ocidentais, e o comunista e o ditatorial soviético – levassem a um conflito de interesses e à percepção de que, com ambos os lados possuindo poder de veto sobre as determinações do Conselho, este poderia ver-se paralisado diante de inúmeras questões sem consenso.

É nesse contexto que se fundou a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, composta por Estados Unidos, Canadá e as principais potências da Europa Ocidental – que – numa clara afronta ao expansionismo soviético – se comprometia a preservar a estabilidade democrática no Atlântico Norte.

As décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial viram o cenário político internacional transformado em um palco de constante conflito entre os interesses estratégicos dos membros da OTAN e as repúblicas soviéticas. O colapso da União Soviética, porém, parecia ter posto fim à bipolaridade que marcava o cenário político internacional.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA, reivindicados por uma organização internacional terrorista, iniciaram uma nova fase na política de segurança da OTAN e de seus membros que a partir de então passaram a ver como principais “inimigos” entes não-estatais que desafiam a ordem internacional por meio de práticas terroristas

bem como os chamados “*rogue states*” – Estados que permitem o funcionamento desse tipo de organizações dentro de seu território.

Para muitos analistas, uma aproximação do Ocidente com a Rússia naquele contexto era natural e esperada, uma vez que, além de sepultada a divergência de ideologias políticas, havia agora um “inimigo comum” que os poderia unir, pois o combate ao terrorismo que o Ocidente proclamava tornar seu novo foco remetia às políticas já intensamente desenvolvidas pela Rússia dentro de suas fronteiras.

Aqueles, portanto, que viam com otimismo o início do novo milênio como a inauguração de um concerto nunca antes visto entre os interesses de todos os principais membros da comunidade internacional encararam a recente guerra na Ossétia do Sul como o sepultamento desse cenário otimista que se havia começado a desenhar.

A verdade, no entanto, é que o recente conflito não foi um fato isolado, um ponto de inflexão nos rumos das relações internacionais – assim como tampouco é correta a idéia de que o objetivo comum de se combater o terrorismo internacional houvesse levado a uma coordenação de interesses genuína e sem rugas entre a Rússia e o Ocidente.

Repercussões significativas da guerra no Cáucaso de fato se farão sentir por muitos anos. Mais do que um redirecionamento dos rumos que seguia a conjuntura internacional, no entanto, o conflito foi apenas o reforçamento de uma tendência já existente. Em outras palavras, a situação na Ossétia do Sul não representou um fato isolado mas o agravamento de um longo processo que continuou a opor a Rússia ao Ocidente mesmo após o fim da Guerra Fria.

Com o fim do regime socialista soviético, cessou também toda razão de ser da “guerra de ideologias” que marcara o mundo por quase meio século. Adaptada ao capitalismo, a nova Federação Russa teve, em um primeiro momento, que lidar com problemas herdados de seu passado soviético: uma economia estagnada e o estigma de ex-potência derrotada e esfacelada. Por outro lado, outra gama de heranças soviéticas, como o poder de veto no Conselho de Segurança e um vasto poderio militar, possibilitou que a Rússia se mantivesse, inercialmente,

na cúpula dos tomadores de decisão da comunidade internacional.

A era Putin, iniciada no final de 1999, tem sido marcada pelo intenso refortalecimento da Rússia, em diversos sentidos. Quando presidente, o atual primeiro-ministro conseguiu solidificar as bases que permitiram um processo gradual de reconstrução da economia russa e de refortalecimento das capacidades do Estado, solidificando o “poder russo” em âmbito interno – por meio da fomentação do nacionalismo e do orgulho nacional, tendo inclusive restituído o hino nacional soviético – e também externamente.

O significativo processo de ascensão da Rússia, contudo, não foi acompanhado de uma mudança no tratamento dispensado ao país pelas potências ocidentais. Apesar dos protestos de Moscou, seguem em curso negociações comandadas pelos Estados Unidos para a instalação de um sistema de segurança coletiva, que inclui escudos antimísseis e radares, em países do leste europeu.

À polêmica do sistema de segurança coletiva soma-se ainda a expansão da OTAN “rumo ao leste”. Desde o fim da Guerra Fria, a aliança ocidental passou a incorporar países do leste europeu – partes da tradicional esfera de influência de Moscou. Atualmente, também a Ucrânia e a Geórgia estão em processo de entrada nela, a qual vincula seus Estados associados a reconhecer um ataque externo contra qualquer membro como um ataque contra todos os demais – uma variável que teria certamente alterado toda a dinâmica do recente conflito, caso a entrada da Geórgia tivesse sido previamente oficializada.

Também neste ano, outro desgaste significativo nas relações russo-ocidentais foi o reconhecimento, por parte dos EUA e de grande parte da União Européia da soberania de Kôsovo, região separatista pertencente à Sérvia.

Além da Sérvia ser historicamente uma aliada da Rússia, o reconhecimento desagradou profundamente o Kremlin por ser uma violação histórica do princípio da integridade territorial nacional – um dos pilares do direito internacional contemporâneo, preciosíssimo à Rússia que possui movimentos separatistas internos e sempre se opôs a todo ato entendido como violação da soberania de um Estado internacionalmente

reconhecido – o que, por coerência, a impede de reconhecer formalmente a independência das aliadas Abecásia e Ossétia do Sul.

Quando se deu, porém, o reconhecimento do Kosovo pelos Estados Unidos e por parte da União Europeia, Putin manifestou seu descontentamento informando que consideraria estabelecer laços jurídicos formais com as duas regiões separatistas da Geórgia – o que certamente pesou na decisão precipitada de Saakashvili de violar os acordos de cessar-fogo e ordenar o ataque inicial contra a Ossétia do Sul.

A decisão do georgiano possivelmente se baseou em sua crença em que, com a internacionalização do conflito, as potências ocidentais se veriam obrigadas a adquirir uma postura enérgica contra a Rússia. As respostas do Ocidente, porém, não foram além de pura retórica e condenações vazias.

Derrotado e humilhado pelo contra-ataque russo, o presidente georgiano culpou publicamente as potências ocidentais por não terem até então aprovado a entrada do país na OTAN. O mais provável, porém, é que os acontecimentos recentes de fato prejudiquem o processo de incorporação da Geórgia à organização, pois, como evidenciado pelo desfecho e pelas repercussões do conflito na Ossétia do Sul, a Europa não deseja – e fará o possível para evitar – um desgaste em suas relações com a Rússia.

Essa dissonância das potências europeias em relação à posição dos Estados Unidos, que advoga pela imediata adesão da Geórgia à OTAN e por uma resposta mais dura à Rússia, explica-se por uma série de razões. Além de sua maior proximidade geográfica e suscetibilidade no tocante à Rússia, em caso de uma hipotética e improvável confrontação bélica, a Europa Ocidental depende fortemente do gás e do petróleo russos como fontes de energia. Fazem-se, portanto, completamente compreensíveis as condenações tímidas e cautelosas de potências como Alemanha e Itália, preocupadas com suas próprias “seguranças energéticas”.

Dos discursos condenatórios feitos pelo Ocidente após o conflito, o mais forte foi a ameaça de dissolução do “G-8”. A intimidação, porém, foi

em si vazia, pois a economia de muitos dos “sete grandes” depende da do oitavo membro. Ainda mais pragmática, a resposta russa foi a de que a expulsão significaria pouco, uma vez que, a seu ver, suas opiniões e interesses já são sistematicamente desconsiderados pelos demais membros.

Essa declaração vai ao encontro de diversas outras proferidas por Putin e outros representantes do governo russo em resposta às críticas diferidas pelo Ocidente. A análise de discurso revela, nesses casos, um descontentamento com relação ao tratamento dispensado à Rússia pelas potências ocidentais: ora como um “Estado pária”, um constante inimigo no qual não se pode fiar – o que, para os russos, dever-se-ia a uma negação estadunidense de reconhecer o fim da Guerra Fria; ora como uma “potência de segunda classe”, cujos interesses não precisariam necessariamente ser levados em conta no gerenciamento da esfera internacional.

Com relação à primeira postura, a história das relações internacionais dos Estados Unidos prova que seus rótulos de “inimigo” e “aliado” não são fixos. Não procede a acusação russa de que seriam mágoas passadas – um ressentimento não superado após o fim da Guerra Fria – o que faria com que os EUA ainda nutrissem alguma desconfiança com Moscou. A verdade é que a Rússia de Putin responde, sim, por interesses e feitos que vão de encontro a ideais ocidentais.

O fortalecimento recente do poder do Kremlin, interna e externamente, deu-se com o uso de meios certamente condenáveis pelos EUA e demais nações “amantes da democracia”: internamente, a concentração de poder em mãos de um indivíduo não veio desacompanhada de diversas acusações internas de intimidação e inclusive eliminação física de opositores. No campo externo, por sua vez, a Rússia tem garantido a manutenção de seus interesses em sua esfera de influência com práticas censuráveis, que incluem invasão do espaço aéreo georgiano e elevações abruptas no preço de exportação do gás tanto para a Geórgia quanto para a Ucrânia, supostamente como forma de desestabilizar os novos governos pró-ocidentais.

Por outro lado, uma tentativa de se classificar

taxativamente a Rússia como um violador sistemático das regras do direito internacional não procede. É preciso admitir o fato de que o país tem sabido jogar “dentro das regras” impostas pela comunidade internacional.

Apesar das imperfeições do modelo democrático do país, por exemplo, Putin não tentou alterar a constituição de modo que lhe permitisse um terceiro mandato, tendo encontrado um meio alternativo e legítimo de manter sua influência na política nacional.

No caso da guerra na Ossétia do Sul, por sua vez, a Rússia pôde eximir-se da culpa por sua deflagração. Embora viesse o Kremlin há tempos, e cada vez mais intensamente, provocando Saakashvili por meio de invasões de espaço aéreo e inação frente à violência de ossetas e abecásios contra georgianos, o fato é que o georgiano caiu na armadilha russa – e ao romper os acordos de cessar-fogo, atacando violentamente a Ossétia do Sul ao custo de vidas civis e militares, ossetas e russas, deu à Rússia a justificativa de que o país necessitava para poder intervir e contra-atacar.

Nem mesmo o reconhecimento por Moscou, dias após o conflito, da independência da Abecásia e da Ossétia do Sul, poderia ser coerentemente condenado como uma afronta ao direito internacional contemporâneo, em virtude do prévio reconhecimento do Kôsovo pelos EUA e por diversos países da Europa Ocidental. Apesar do auxílio econômico que garantia às repúblicas separatistas da Geórgia, a Rússia não se atrevera a reconhecê-las formalmente, tendo-o feito apenas meses após o “pecado inicial” do Ocidente.

Os pontos acima ilustram o quão difícil seria justificar a acusação de que “a Rússia é um Estado pária”, uma das duas visões que parecem moldar o tratamento ocidental em relação aos russos. Igualmente árduo seria sustentar a segunda visão – aquela segundo a qual “a Rússia é uma potência de segunda classe”, cujos interesses, portanto, podem ser relevados.

É inegável a manutenção do status da Rússia como grande potência mundial, em termos de território, população, zona de influência e poderio

militar. Sua economia em crescimento – acelerada ainda mais pela alta dos preços do gás e do petróleo – ainda faz com que dela dependam a maioria das nações européias.

Negadas essas duas visões, faz-se, portanto, imperativo que o Ocidente aceite a participação da Rússia e seu peso, merecido e legítimo, nas relações internacionais.

Se falhar em fazê-lo, os Estados Unidos e as potências européias poderão ver, sim, o nascimento de novas tensões com o Kremlin – que, apesar de não mais providos de ideologias políticas, certamente remeteriam aos tempos da Guerra Fria.

Além da Geórgia, há inúmeros outros pontos onde conflitos de interesses entre russos e ocidentais podem escalar para conflitos reais: a Ucrânia, para citar um exemplo, possui uma península, a Criméia, habitada por uma maioria russa. A região é considerada um ponto estratégico por Moscou, que continua a possuir direitos sobre portos e bases militares na península – o que desagrade o atual governo ucraniano, pró-ocidental, o qual, como Saakashvili, vem pressionando a OTAN para aceitar a adesão de seu país ao organismo.

A alternativa para evitar que tensões como essa aumentem – Criméia e outras regiões poderiam tornar-se novas Ossétias – é que o Ocidente consiga criar laços de confiança efetivos com a Rússia. Ambos os lados precisam trabalhar juntos para remediar pontos controversos e focos de instabilidade que podem vir a abalar todo o sistema internacional.

Um entendimento mútuo precisa ocorrer em relação, por exemplo, à questão da ilegalidade do reconhecimento de independências unilaterais tanto do Kôsovo quanto da Ossétia do Sul e da Abecásia. A integridade territorial dos Estados é um dos pilares em que se sustenta o direito internacional vigente e sua violação arbitrária pelos principais atores internacionais pode servir como fomentador de movimentos separatistas que existem em todos os continentes e, caso reconhecidos, alterariam completamente os mapas contemporâneos.

Alimentar animosidades com uma nação com os atributos da Rússia e continuar a isolá-la, o que poderia enfim levá-la a comportar-se verdadeiramente

como um “Estado pária”, seria um comportamento irracional por parte das potências interessadas na manutenção da ordem internacional.

Uma verdadeira concertação com Moscou, por outro lado, seria benéfica às grandes potências ocidentais e aos seus projetos de manutenção da paz e da ordem, à medida que Rússia e o Ocidente poderiam juntos promover e implementar acordos legítimos, não apenas em relação à preservação do direito internacional, mas também em questões ambientais globais, de estabilização de áreas de conflito endêmico e de segurança coletiva – com políticas de combate ao terrorismo.

Recebido em 25/08/2008

Aprovado em 31/08/2008

Palavras-chaves: Estados Unidos, Rússia, Cáucaso

Key words: United States, Russia, Caucasus

Resumo: o artigo trata da política externa russa, tendo por motivo o ataque da Geórgia à Ossétia do Sul. Recuperada a auto-estima, a Rússia sente-se mais confiante para exigir o reconhecimento de grande potência.

Abstract: The article deals with Russian foreign policy on the occasion of Georgia’s attack against South Ossetia. Russia after recovering its self-esteem feels more confident to demand recognition as a major power.



O diálogo interdisciplinar em Relações Internacionais: o papel e a contribuição da Antropologia

The interdisciplinary dialogue in International Relations: role and contribution of Antropology

TAÍS SANDRIM JULIÃO*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 21 a 24]

As Relações Internacionais enquanto disciplina autônoma adquiriram status acadêmico somente no século XX, datando sua institucionalização de 1919 com a criação da cátedra Woodrow Wilson na Universidade do País de Gales, em Aberyswyth, Grã-Bretanha. Suas origens institucionais estão relacionadas com o término da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e os impactos desta no mundo, pois a dimensão do conflito impulsionou a consideração da guerra como um problema social. Assim, firmou-se a convicção da necessidade de um campo de estudo voltado especificamente à análise dessa problemática.

Todavia, na esfera internacional não operavam somente fluxos bélicos e aqueles complementares a sua dinâmica, como os comerciais e políticos. Anterior ao próprio conflito mundial, havia o fluxo de pessoas físicas e jurídicas, como, por exemplo, as imigrações e as corporações de comércio. Assim, podemos dizer que esta tendência de diversificação dos agentes e fenômenos no meio internacional foi acentuada à medida que componentes importantes da globalização foram sendo difundidos por todo o mundo ao longo da história, com destaque para as tecnologias e as redes de informação, e as empresas multinacionais.

Nesse sentido, as relações internacionais como objeto de estudo passaram por um processo de complexificação, e seu desenvolvimento e estado da arte sugerem que não se deve considerá-la voltada somente à problemática da guerra, como previa a

sua institucionalização. A partir da observação de seu desenvolvimento científico e, portanto, analítico e institucionalizado academicamente, pode-se argumentar que a agenda de pesquisa e os debates na área acompanharam os principais questionamentos da humanidade, aprofundando cada vez mais a percepção da interação entre o local e o global.

As Relações Internacionais como área específica do conhecimento têm como particularidade o caráter multidisciplinar e interdisciplinar. O primeiro diz respeito à consideração de outras áreas de estudo correlatas, inseridas no âmbito das ciências sociais e humanas, que colaboram de modo integral respeitando as fronteiras disciplinares, na reflexão sobre as relações internacionais. A lógica que prevalece é a cumulativa, ou seja, cada área é considerada em sua especificidade e com potencial de colaborar nesse formato. O segundo, por sua vez, supera esta perspectiva, advogando a artificialidade das fronteiras e sugerindo um diálogo e um intercâmbio efetivo entre as áreas, visando alcançar de modo produtivo uma maior compreensão da realidade.

Apesar de divergirem sobre a maneira como se relacionam e as conseqüências deste processo, ambas as perspectivas – a interdisciplinar e a multidisciplinar – convergem em um ponto: reconhecem que a análise do meio internacional comporta a utilização de variáveis de diferentes áreas para a compreensão de fenômenos complexos, como o são os internacionais.

Antropologia, Ciência Política, Direito, Economia, Filosofia, História, Psicologia e Sociologia tornaram-

* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (tais.sandrim@gmail.com).

se, assim, possibilidades argumentativas para os estudos em Relações Internacionais. Essa afirmação pode ser reforçada quando se observam as teorias de Relações Internacionais, que se estruturam em grande medida em premissas oriundas do intercâmbio de áreas. Contemporaneamente, a consistência do debate teórico está profundamente relacionada a este diálogo produtivo entre as áreas. Como caso emblemático pode-se mencionar o Construtivismo Social proposto por Alexander Wendt entre o fim da década de 1980 e o início dos anos 1990 na obra *Social Theory of International Politics* que busca refletir sobre as propostas de Anthony Giddens no campo das Ciências Humanas, notadamente da Sociologia, no âmbito das Relações Internacionais.

Posto isso, nosso foco nesta oportunidade é destacar no quadro das áreas que colaboram em Relações Internacionais o papel e a contribuição da Antropologia. Esta é considerada uma área de suporte, no sentido de apoiar reflexões e fornecer ferramenta analítica a questões que envolvam problemáticas culturais tais como religião, relações interétnicas, multiculturalismo, direitos humanos, entre outras. No entanto, pode-se observar na literatura específica de Relações Internacionais que a utilização das demais áreas mencionadas, notadamente a Ciência Política e a Economia, conquistaram maior visibilidade, colocando a abordagem antropológica em segundo plano.

Com essa prática, acredita-se que o desenvolvimento científico de Relações Internacionais acabou negligenciando aspectos importantes do meio internacional, em grande medida homogeneizando-o, e não considerando a variável da cultura – conceito central para a Antropologia assim como o Estado para as Relações Internacionais – como uma fonte explicativa de problemas e questionamentos de ordem global.

Durante a manutenção da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética e, conseqüentemente, de relativo congelamento do poder nos dois pólos, a dinâmica interna e sua interação com o sistema internacional era um aspecto analisado de forma superficial ou secundária. Isto porque o jogo das potências – e a hegemonia da interpretação desta interação pelos realistas e neorealistas – fazia com que idiosincrasias internas dos Estados fossem

compreendidas em termos de diferentes níveis de análise, desconsiderando-se aspectos profundos relativos à própria constituição dos Estados e do seu sistema.

As transformações sistêmicas e seu impacto à teoria foram responsáveis, em grande medida, pela valorização de temas ligados à cultura e à identidade no contexto da agenda de estudos de Relações Internacionais. Os debates propostos por Huntington e Fukuyama, e entre os dois autores, são emblemáticos nesse sentido, apesar de não configurarem exatamente uma contribuição científica – acadêmica para as teorias de Relações Internacionais. A vitória do liberalismo e do capitalismo contra o socialismo, o papel da hegemonia e da ideologia, o *hard power* e *soft power*, e os conflitos interétnicos que se acentuaram no período são alguns exemplos de temas sensíveis à problemática da cultura e, por extensão, da identidade.

Ao destacar esse contexto global pós-Guerra Fria parece razoável considerar a visão de que fenômenos e problemas internacionais podem ser relacionados a dimensões culturais. A Antropologia possui, assim, papel importante e oferece contribuições significativas para a reflexão das relações internacionais, especialmente dos desafios contemporâneos.

A Antropologia, assim como as Relações Internacionais, é uma área recente quando comparada às demais ciências sociais, organizada institucionalmente no início do século XX. Apesar disso, ela possui como antecedentes reflexivos a descoberta do Novo Mundo pela Europa e, portanto, do encontro entre diferentes culturas, tendo sua base epistemológica vinculada na dicotomia entre a unidade da espécie humana e a diversidade cultural.

Os conceitos de cultura e diversidade são considerados centrais na compreensão dos objetos-sujeitos de estudo e na construção do conhecimento antropológico, pois são eles que circunscrevem as problemáticas no âmbito da Antropologia, bem como caracterizam sua abordagem. Esses conceitos, por sua vez, são eles mesmos objetos de reflexão dos antropólogos, pois uma das perspectivas mais significativas da área é a percepção do sentido social

– e, portanto, cultural – do conhecimento, e do papel central do homem nesse processo. Deste modo, a Antropologia se insere em uma categorização moderna das ciências, na qual o conhecimento é construído pelo homem e, por conseguinte, possui suas dimensões históricas, permitindo ao pesquisador questionar-se acerca de sua natureza, objetividade, neutralidade e relação sujeito-objeto.

É importante ressaltar a proximidade entre os conceitos de cultura e diversidade. A diversidade entre os povos, ou seja, a consciência das diferenças entre os homens, emerge de uma capacidade intrínseca dele reconhecer a si e aos outros, sendo essa separação dicotômica ela mesma uma característica essencialmente humana de estabelecer relações de diferenças e/ou identidade. O conceito de cultura, desse modo, emerge de um esforço conceitual para compreender essa diversidade enquanto fenômeno, o que torna essa última o sentido ontológico da primeira.

As tentativas de se refletir sobre o que é cultura fomentaram na área um debate intenso e uma série de teorias a respeito do tema, todas convergindo para a compreensão das características da diversidade. Dentre as muitas possibilidades apresentadas pela Antropologia, destacam-se as idéias acerca do etnocentrismo e da alteridade e a sua contrapartida e o relativismo cultural, pois além de fundamentais para a compreensão da abordagem antropológica, acredita-se que estes parecem ser conceitos produtivos para as análises de temas internacionais.

O etnocentrismo é, antes de tudo, um comportamento natural do homem em face da diferença cultural. O estranhamento, a surpresa ou o preconceito em vista de uma determinada cultura são, segundo a Antropologia, uma reação universal no homem. Isso porque seu fundamento está na percepção de que determinada escolha ou cultura é mais adequada do que a de outrem, justamente pelo fato de o parâmetro da diferença ser estabelecido a partir do eu, ou seja, a partir da minha própria cultura e visão de mundo. Nesse sentido, o etnocentrismo só pode ser entendido a partir do fenômeno da diversidade de culturas pois é a partir desse que o que se entende como reação a esse fato, em termos

de alteridade. Em outras palavras, é a percepção da diferença que constrói a diferenciação entre as culturas.

As raízes do etnocentrismo se encontram nas teorias evolucionistas no âmbito social, que, ao contrário do que é comumente divulgado, são anteriores ao trabalho de Charles Darwin em *A origem das espécies*, que versa sobre o evolucionismo biológico. A idéia do evolucionismo social baseia-se na crença de que há um caminho linear do progresso humano, sendo este um conceito muito utilizado nos trabalhos que adotam essa abordagem. Na perspectiva antropológica, a aplicação do evolucionismo social culminou na visão de que a Europa representava o topo da evolução, sendo, portanto representantes da civilização, ao contrário dos bárbaros e dos selvagens, que deveriam inevitavelmente alcançar o mesmo estágio dos europeus por meio de sua intervenção. Assim, é construída a dimensão de superioridade de algumas culturas sobre outras, o que conferiu autoridade e responsabilidade no plano político aos representantes dessa superioridade, como por exemplo, a doutrina do Destino Manifesto. Esta estabelecia que o homem branco europeu estava destinado a dominar as culturas inferiores para salvá-las. Essa atitude esteve em evidência principalmente nas aventuras colonialista e imperialista da Europa, entre os séculos XV e XX.

Assim, as primeiras definições do conceito de cultura eram influenciadas por essa postura etnocêntrica. Embora o etnocentrismo seja uma característica natural do homem, é consensual que em situações extremas ela tem a potencialidade de impulsionar reações violentas e conflitos, tais como a intolerância, o preconceito, e em casos mais graves, o etnocídio. Podemos citar como exemplo amplamente conhecido de etnocídio a perseguição dos alemães nazistas de judeus, ciganos, homossexuais e deficientes físicos durante a segunda Guerra Mundial.

A resposta conceitual ao etnocentrismo foi o relativismo cultural. É essa reviravolta que marcará o pensamento da Antropologia até a atualidade. Esta concepção insere a diversidade cultural em medidas não qualitativas e não hierarquizantes, apontando que a pluralidade de modos de viver e compreender o

mundo é um fato. Esta perspectiva foi essencial para o rompimento da idéia de superioridade de uns em detrimento de outros. Com a primazia da concepção de relativismo cultural, foi possível consolidar esse campo do conhecimento como capaz de dar voz as mais diferentes culturas, viabilizando assim a construção de uma postura dialógica em detrimento de dominação.

No debate contemporâneo sobre a diversidade cultural, alguns esforços intelectuais buscam menosprezar o discurso do relativismo cultural. Há aqueles que argumentam que é possível encontrar elementos comuns entre os homens, ligados a preceitos do liberalismo e do pragmatismo; há aqueles que apontam que o etnocentrismo é intransponível, tornando o relativismo cultural uma mera retórica antropológica; há os que postulam o niilismo das abordagens relativistas. No entanto, os defensores da perspectiva relativista indicam que a diversidade cultural é a principal fonte de estudos dos antropólogos, sendo mérito da Antropologia abranger essa parcela da realidade dentro dos limites da ciência, especialmente quando combate o etnocentrismo.

Este debate sintetiza, em grande parte, a contribuição da Antropologia na atualidade. Através do estudo de sua construção e de seus conceitos, pode-se ser capaz de conviver, no plano ontológico e metodológico, com a diversidade cultural como premissa, o que, na realidade dos fatos, é um fenômeno evidente, cada vez mais próximo e visível em virtude de um mundo globalizado e conectado pelas redes de informação. Nesse sentido, a Antropologia seria capaz de contribuir com a área de Relações Internacionais na compreensão de cenários contemporâneos complexos, marcados pela pluralidade de culturas, em contatos cada vez mais freqüentes e, em muitos casos, conflituosos e violentos. Em outras palavras, a compreensão de conceitos centrais do pensamento antropológico

como cultura, diversidade cultural, etnocentrismo, alteridade e relativismo cultural fornece ferramentas analíticas importantes para as Relações Internacionais, especialmente quando a agenda de pesquisa está voltada para a compreensão de fenômenos contemporâneos.

Como exemplos desta possibilidade do intercâmbio entre as áreas nos estudos de Relações Internacionais, destacam-se questões como a ascensão de lideranças indígenas na América Latina e seu papel na política externa dos Estados e o desafio do terrorismo internacional.

O diálogo interdisciplinar entre a Antropologia e as Relações Internacionais é potencial, especialmente quando se observam as tendências mais recentes do debate teórico na área que buscam repensar as premissas positivistas na construção de teorias, trabalho que pode se beneficiar de modo substantivo de uma leitura atenta e crítica dos pressupostos antropológicos e do seu desenvolvimento conceitual.

Recebido em 05/08/2008

Aprovado em 12/08/2008

Palavras-chaves: Teoria das Relações Internacionais, antropologia, interdisciplinaridade

Key words: International Relations Theory; Anthropology; Interdisciplinarity

Resumo: O artigo trata da contribuição acadêmica ao campo de relações internacionais. Nesse sentido, cultura é um conceito chave para este entendimento.

Abstract: The article deals with the academic contribution to the field of International Relations. The concept of culture is central to this understanding.
English title:

Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota

United States: a possible meaning for the Fourth Fleet

VIRGÍLIO ARRAES

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 25 a 27]

Estados Unidos e Grã-Bretanha, após a realização do Congresso de Viena e a formação da Santa Aliança, decidiram elaborar nos anos 1820 um projeto comum de política externa para atuar diante dos nascentes Estados da parte sul do continente americano. O ponto central da aliança seria resguardá-los, caso houvesse a iniciativa por parte das antigas metrópoles – em especial, a Espanha – de ali intervir política e militarmente.

No fim, a diplomacia norte-americana divulgou sozinha o documento, conhecido o seu teor na história como Doutrina Monroe (1823). Impossibilitado de prestar, na prática, auxílio às nações hispano-americanas, o governo estadunidense assistiu à chegada da Grã-Bretanha, presente no continente durante décadas por meio da concessão de empréstimos, aplicação de investimentos, comercialização de diferentes bens de consumo e, por último, atuação da marinha, zelosa na defesa dos interesses do país na faixa sul-atlântica.

No entanto, conquanto muitas vezes distantes, os Estados Unidos sempre acompanharam o andamento político-econômico na América Latina, com dedicação maior para o México e para o Caribe. Após o fim da Guerra de Secessão (1865), o país dedicou-se a unificar-se física e materialmente. Três décadas mais tarde, estaria pronto para tarefas de maior envergadura, ao participar vitoriosamente da Guerra Hispano-Americana (1898).

A partir dela, instaurou-se a fase de transição de esfera de influência, deslocando-se o pêndulo gradativamente do eixo britânico para o norte-

americano. Ao final da Primeira Guerra (1918), os Estados Unidos, ao emergirem como a maior potência do globo, observariam a presença europeia na América Latina de maneira inicialmente residual.

Nos anos 30, contudo, a Casa Branca – em decorrência da Grande Recessão e da ascensão dos regimes extremistas na Europa, ansiosos por aproximarem-se da América Latina – reforçou o seu relacionamento continental, porém de modo distinto, ao privilegiar mais a diplomacia e a propaganda.

Com o encerramento da Segunda Guerra, a região recebeu pouca atenção de Washington, mais preocupado com o destino da Europa Ocidental e da Ásia. Somente a partir dos desdobramentos da Revolução Cubana (1959), o governo empenhar-se-ia mais e lançaria a Aliança para o Progresso. De forma geral, com a disseminação de ditaduras militares anticomunistas nos anos 60 e 70, o quadro estaria tranqüilo até o fim da Guerra Fria.

Encerrada a bipolaridade amero-soviética, houve a adesão maciça de governantes latino-americanos a programas neoliberais, em troca da promessa de novos investimentos de países transatlânticos e da renegociação da dívida externa, o que permitiria à região, em tese, modernizar-se e ingressar, portanto, em nova fase de prosperidade.

Em decorrência dos resultados insuficientes, principalmente na área social, a decepção com as recomendações liberais-desenvolvimentistas não tardou, embora, na prática, a outrora oposição, em chegando ao poder, tenha esposado sem dificuldades o polêmico ideário – vide os casos do

Chile, do Uruguai e do Brasil, a título de ilustração.

Nos últimos anos, porém, houve divergências com relação ao concerto, ainda que amenizado, do neoliberalismo continental, com destaque primeiramente para Venezuela e mais recentemente para Bolívia e Equador. O Paraguai ainda é uma incógnita, visto que se tornou lugar-comum na América do Sul que candidatos presidenciais de retórica tonitruante contra o *status quo* de seus países, ao chegarem ao poder, amanssem-se administrativamente em pouco tempo.

De toda forma, o Paraguai, não obstante a sua proximidade político-militar com os Estados Unidos, posicionou-se recentemente a favor da constituição de forças armadas supranacionais para o asseguramento das reservas energéticas e hídricas sul-americanas.

O trio acima mencionado não é de fato revolucionário, dado que não houve ruptura interna estrutural em nenhum deles. Além do mais, há a preocupação de manter laços comerciais duradouros com os Estados Unidos, ávidos de fontes energéticas – consumo acima de 10% do petróleo extraído no globo – e bons pagadores – ao lado do México, Venezuela e Equador abastecem em torno de 30% as necessidades petrolíferas dos norte-americanos. Ainda assim, eles podem ser classificados politicamente de reformistas.

Apesar da calma relativa na parte sul da América, os Estados Unidos mantêm-se de sobreaviso, ao reforçar a sua presença em algumas áreas da região, como no caso do Peru, onde há o projeto de se estabelecer uma base, com o objetivo de substituir outra, oficialmente civil, instalada no Equador. Localizada na costa do Pacífico, a sua concessão – assinada em 1978 – vence em 2009. A nova constituição do país, a ser referendada em setembro de 2008, proíbe tratados desta natureza. Prevê-se ainda com o governo peruano a realização de exercícios militares similares aos já efetivados com o Paraguai em 2006.

Paralelamente, há a parceria próxima de Washington com Bogotá, materializada no Plano Colômbia. A sua execução causou nos últimos meses reverses consideráveis na atuação da guerrilha,

principalmente na das Farcs. Ademais, se não houver acerto com o Peru, a base poderia ser edificada em solo colombiano, hipótese cogitada pela representação norte-americana lá desde o ano passado, ainda que a Casa de Nariño negue a possibilidade.

Além do Equador, os Estados Unidos dispõem da base de Guantánamo, criticada por organizações de direitos humanos em vista das denúncias sistemáticas de maus-tratos, e da de Curaçao, vinculada à Holanda. Esta, em princípio, destina-se a reprimir o narcotráfico. Enquanto isso, a Venezuela reforça sua presença na ilha La Orchila, no Caribe, onde há instalações militares.

Em virtude da aproximação econômica e, em menor escala, política, houve, durante a assinatura de criação da União Sul-Americana de Nações – Unasul – no final de maio último, a proposta de debater-se a instituição de um conselho sul-americano de defesa. De início, a Colômbia rechaçou a idéia de participar. Conquanto interessante, a dificuldade de viabilizar o organismo decorre da desigualdade em termos de equipagem e treinamento das forças armadas do continente.

Ainda que sem um adversário real à altura na América Latina, de certa maneira, a presença militar estadunidense segue o traçado definido há alguns anos pelo Departamento de Defesa: a possibilidade de confronto ‘preemptivo’ – superior ao preventivo, dado que este tipo se concentra em ameaças virtuais, não em um adversário iminente, pois, real – e a reiteração da primazia do país em território sul-americano.

Encarregada agora de parte das responsabilidades da Segunda Frota, a Quarta – formada, em sua primeira versão, em 1943 e desativada em 1950 – deriva deste posicionamento. Desgastados em boa parte do mundo, em face do malogro de uma administração bélica, os Estados Unidos sinalizam para os outros países a sua primazia política em área latino-americana, apontada ainda nos próximos anos como importante fonte de combustíveis fósseis e de alimentos. Oficialmente, o retorno dela em julho adveio da necessidade de combater o terrorismo e os ilícitos transnacionais de forma multilateral.

Seu comandante é o Contra-Almirante – duas estrelas – Joseph Kernan, oficial egresso do setor de operações especiais, o maior do mundo. Foram várias as suas atividades prévias, entre as quais ações antiterroristas e missões secretas. Até o final do ano, a Marinha deve decidir se a Quarta Frota incorporará um submarino nuclear.

Na prática, especula-se que, se houver instabilidade política maior no continente, os Estados Unidos poderiam intervir rapidamente a fim de restaurar a normalidade institucional. Como não dispõem mais de efetivos suficientes para incursões territoriais de longa duração, esquadras como a da Quarta Frota podem executar a tarefa.

Outrossim, a sua reativação assinala para potências emergentes, como a China, que a busca por recursos naturais encaminha-se ainda por manobras de força. Com a maior porosidade das fronteiras desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos podem justificar possíveis intervenções em países administrativamente turbulentos por motivos humanitários, a exemplo da antiga Iugoslávia nos anos 90.

No plano imediato, ela deve encarregar-se de monitorar o Atlântico sul, com o objetivo de assegurar o fornecimento regular de petróleo de países como Angola e Nigéria – futuramente, o Brasil.

Não se pode esquecer de que no caso brasileiro, principalmente em função das últimas descobertas petrolíferas, o governo deve preservar de modo adequado toda a extensão de sua plataforma continental. Somada à zona econômica exclusiva – 200 milhas marítimas ou 370 quilômetros – o país tem quase quatro milhões e meio de quilômetros quadrados para resguardar.

O consumo diário de petróleo hoje está em torno de 85 milhões de barris, o dobro de há 40 anos. Embora seja o maior consumidor, o eixo norte-atlântico não consegue produzir sequer 30% disso. A intenção é reduzir parcial e gradativamente o grau de dependência com relação ao Oriente Médio como abastecedor.

Enquanto na parte sul-americana, esboça-se a formação de um organismo regional de defesa, no norte, houve outro rumo com o Plano Mérida ou Plano México, com a participação de nove países, tendo por alvo o combate ao narcotráfico, contrabando de armas e lavagem de dinheiro.

A colaboração norte-americana ocorre por meio de assessoramento técnico, equipamentos, compartilhamento de informações etc. É possível que, em breve, haja a participação de empresas atuantes no Iraque também na nova frente de batalha, por meio de especialistas e de mercenários. No caso do México, é perceptível, pois, o engajamento maior das forças armadas em atividades policiais.

De acordo com o Secretário de Assuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, o retorno da Quarta Frota não traria características ofensivas, ao respeitar os limites das demarcações marítimas de cada país. Ela seria destinada também a prestar auxílio humanitário, em momentos como o da passagem de um furacão. Se ela significa o retorno da diplomacia das canhoneiras, tão empregada ao longo do século passado, só o tempo o dirá.

Recebido em 01/08/2008

Aprovado em 05/08/2008

Palavras-chaves: Estados Unidos; América do Sul; Quarta Frota

Key words: United States; South America; Fourth Fleet

Resumo: O artigo trata da reativação da Quarta Frota, destinada a patrulhar o Atlântico Sul. Nesse sentido, o artigo aborda os objetivos de sua recriação.

Abstract: The article deals with the reactivation of the Fourth Fleet to patrol the South Atlantic. The purposes of the reactivation are discussed.



A Amazônia na grande estratégia de política externa da China

The Amazon in the chinese foreign policy grand strategy

THIAGO GEHRE GALVÃO*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 28 a 31]

“A comparação da China com o Brasil não é descomedida, em ponto de capacidade de terreno, fertilidade do chão, bondade do clima, e facilidade de comunicações internas. Logo, julgamos muito ajuizado imitar no Brasil a política dos chineses.” (Hipólito José da Costa, *Correio Braziliense*, 1813)

Assemelhanças em termos de extensão territorial e riquezas naturais, juntamente com as possibilidades e oportunidades no campo econômico-comercial idealizam a imagem de uma aliança sino-brasileira como parceria estratégica. No entanto, é necessário refletir mais detidamente acerca da grande estratégia chinesa de política externa e ponderar se no tempo longo as contradições não seriam inerentes a esta aliança e insuperáveis do ponto de vista dos interesses vitais brasileiros.

Esta é uma reflexão sobre a viabilidade da parceria estratégica entre Brasil e China e a possibilidade de uma planejada intervenção chinesa no espaço amazônico. O argumento se baseia em três pressupostos: a) que a parceria estratégica Brasil-China é um simulacro, uma invenção de alguns setores sociais (academia, governo e empresariado); b) que a intervenção chinesa no espaço amazônico já está em curso e faz parte da grande estratégia de política externa do país; c) que a intervenção chinesa prevê diferentes modalidades de atuação (econômica, financeira, comercial, estratégica, militar e humana), mas desconsidera o caráter de intervenção armada e uso da força militar para atingir objetivos.

Em um contexto de recente chegada da família real portuguesa ao Brasil, Hipólito José da Costa opinava sobre a tradição chinesa de manutenção de ricos laços comerciais com todas as nações do mundo.

No Brasil, a abertura dos portos às nações amigas marcaria o início de uma trajetória de liberalismo comercial sobre o controle das elites dirigentes. Aqui como lá, ao longo do século 19, estaríamos à mercê dos ditames das potências imperialistas européias que em 1815 formariam o concerto europeu com o propósito de exercer uma hegemonia coletiva sobre as relações internacionais. Além disso, a Doutrina Monroe e o Corrolário Roosevelt explanariam as intenções imperialistas de expansão da jovem potência norte-americana na mesma centúria.

Durante o século 20 histórias muito distintas colocaram os dois países em patamares dessemelhantes. A revolução de 1949 e a chegada do socialismo na China contrastaram com a vinculação brasileira ao condomínio de poder ocidental regido pelos EUA, por meio de laços econômicos e culturais. A era militar entre 1964 e 1985 traçou um paralelismo tênue com o totalitarismo do governo de Mao Tse-Tung, mas sem grande capacidade de aproximação. A China foi dragada pelas questões sistêmicas da Guerra Fria e pela necessidade de manter sua segurança no âmbito regional, enquanto a política externa independente preparou o Brasil a enxergar potencialidades no grande Dragão oriental. Não obstante, alguns acontecimentos marcaram a virada para a aproximação, plantando as sementes históricas da parceria sino-brasileira: o lançamento

* Professor de História das Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR (thiago.gehre@gmail.com).

do projeto nacional de potência regional, ancorado no desenvolvimentismo e no pragmatismo responsável da década de 1970, a distensão no conflito americano-soviético e a reinclusão da China no clube diplomático ocidental, após a viagem de Kissinger e Nixon a Pequim. Além disso, a morte de Mao e as mudanças implementadas por Deng Xiao Ping seriam fundamentais para colocar a China em rota de encontro com o Brasil.

As dimensões da cooperação internacional chinesa são múltiplas. O nascimento do diálogo com os países de língua portuguesa, devido ao passado colonial, possibilitou a construção de um elo identitário entre duas nações completamente diferentes em termos civilizacionais. Além disso, o novo modelo do socialismo de mercado possibilitou que o gigante chinês ingressasse em uma espiral de crescimento atraindo a atenção de governos e empresários do mundo todo. No caso brasileiro, multiplicaram-se as iniciativas de contato com os chineses por meio de projetos governamentais federais e subnacionais nas áreas de educação, transporte, ciência e tecnologia, turismo e energia e por meio do estabelecimento de instituições como câmaras de comércio. Recentemente, os intercâmbios parlamentares entre o Senado Federal do Brasil e a Assembléia Popular Nacional da China (APN) aparecem como parte de um modelo de cooperação Sul-Sul que visa desenvolver a parceria estratégica bilateral.

Um eixo estratégico da relação bilateral prevê o desenvolvimento de satélites para pesquisa e análise da evolução do bioma amazônico, estudos meteorológicos, dimensionamento de safras e monitoramento de desastres naturais. O objetivo principal é tornar os dois países independentes no processo de coleta e geração de imagens em relação aos sistemas estrangeiros predominantes. A cooperação segue pela observação do espaço exterior, pelo campo da cosmologia, pela realização de experimentos científicos e tecnológicos em microgravidade e tem como ápice um projeto mais ambicioso de domínio da tecnologia para fins exploratórios do espaço sideral. A Missão Centenário, que colocou o Brasil no espaço, apesar de suas limitações, demonstrou a capacidade

de realizar o ciclo completo da operação como um empreendimento genuinamente nacional. Entretanto, o envio e o retorno de uma missão espacial tripulada deve ser pensado a partir da cooperação técnica e científica com países que já possuem conhecimento neste setor, como é o caso da China.

Outro eixo de destaque da relação bilateral diz respeito à participação de ambos os países no regime de proteção ao meio ambiente. No caso chinês este engajamento parece ser algo incidental mas extremamente necessário à eficácia futura do regime. A governança ambiental e as políticas públicas climáticas, hídricas, portuárias de mitigação dos impactos da máquina de crescimento econômico buscam inserir o gigante asiático em um eixo de sustentabilidade internacionalmente aceitável.

Como conseqüência, a política externa chinesa adquire uma configuração globalista que passa a prevalecer sobre as tendências realistas ou terceiro-mundistas que marcaram a trajetória internacional do país no período da Guerra Fria e durante a década de 1990. Entretanto, caracteriza um paradigma neoglobalista de política exterior, em que o país não abandona a suas raízes de luta pelo desenvolvimento, de estabelecimento de relações privilegiadas com o Sul e de tentativa de modificação do Sistema Mundo.

Assim, um maior ativismo quanto a seu papel no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a definição de uma grande estratégia de política externa, de inserção universalista com forte teor de pragmatismo econômico, marcam a virada da China tradicionalista para a Grande Potência do novo milênio. A vocação chinesa configura-se entorno do pragmatismo absoluto: assumir a sobrevivência do Estado *hiperdemográfico* como meta principal e fazer das preocupações sociais, ambientais e de direitos humanos linhas subsidiárias. Nesse sentido, o pragmatismo absoluto chinês leva o país a assumir uma estratégia com três pilares: a) supervalorização das oportunidades econômicas, comerciais e financeiras; b) maximização dos ganhos nas transações e negociações internacionais; c) exacerbação do controle dos recursos naturais que sustentam seu projeto de crescimento indefinido.

Paralelamente às definições de política exterior emergem algumas indefinições estratégicas que condicionam a atuação internacional do país. Entre elas destacam-se as questões de liberalização do Tibet e de reconhecimento de Taiwan como ente político independente. Ademais, o sistemático desrespeito aos direitos humanos e às liberdades individuais se acoplam à relutância de seguir os preceitos ocidentalistas em termos de valores e códigos culturais. A centralização política, o impedimento da circulação das idéias por meio da censura e do bloqueio da internet relativizam qualquer discussão sobre democratização no país.

Outro tema de suma importância que se apresenta como uma indefinição estratégica diz respeito ao tratamento dispensado ao terrorismo internacional. A China vincula em seus discursos o combate ao terrorismo à solução do problema do desenvolvimento e à redução das diferenças entre o Sul e o Norte, diferentemente do que apregoa os EUA.

Enquanto as atuações da China nos continentes africano e asiático já se configuram em ações e projetos concretos geopolíticos (petróleo e energia nuclear) e econômicos, no espaço sul-americano, o país vem fazendo "sobrevôos" de inspeção com o objetivo de sondar possibilidades e oportunidades econômicas, com transbordamentos político-estratégicos. Logo, a estratégia chinesa de inserção no espaço amazônico se desdobra em três flancos: Brasil, Venezuela e Guiana e tem como objetivos primordiais garantir o suprimento energético para o país, ampliar os contatos comerciais e os mercados para os produtos chineses de baixo custo, dar visibilidade a dimensão global de sua política exterior.

O quadro de preferências chinesas hierarquiza como prioritário a fixação de enclaves comerciais e financeiros em países em desenvolvimento, sobretudo nas regiões fronteiriças. Desta forma, é possível maximizar os lucros advindos da reexportação de produtos manufaturados com carga tributária reduzida. No dia 19 de junho de 2008, uma missão de comerciantes chineses esteve na cidade de Boa Vista com a intenção de trazer para a cidade um centro de distribuição de produtos chineses voltado

para o comércio atacadista de Roraima, Amazonas e dos países fronteiriços. A oportunidade surge na esteira da proposta de implantação da ALC e ZPE no estado de Roraima que o deixaria com uma vantagem comparativa sobre a cidade de Manaus, especificamente do ponto de vista tributário. A implicação no campo das relações internacionais é clara: ampliam-se os laços transnacionais entre empresários dos dois países, aflora-se a aliança comercial sino-brasileira e promove-se o desenvolvimento regional com bases no regime internacional comércio.

Por meio da diplomacia presidencial Hu Jintao tem recebido, no Grande Palácio do Povo, governantes e mandatários de diferentes países do mundo. Entre os mandatários sul-americanos, Hugo Chavez esteve recentemente no país para subscrever vários acordos sobre assistência legal mútua em matéria penal, intercâmbio educativo, telecomunicações, mineralogia e segurança econômica. Os principais, contudo, versam sobre os temas energético e comercial. Em destaque o acordo entre a empresa Petróleos da Venezuela (PDVSA) e a Petrochina para fornecimento a partir do ano que vem de meio milhão de barris de petróleo diários. Os dois países iniciaram estudos, coordenados entre PDVSA e Sinopec, para construir em território venezuelano uma refinaria com capacidade de produzir trezentos mil barris diários de petróleo. Além disso, decidiram construir em maio de 2009 uma outra refinaria na província de Cantao (Sul da China), com perspectiva de construção de mais três. Por fim, o encontro fortaleceu o fundo estratégico de cooperação já existente entre os dois países que passa de seis para doze milhões de dólares, mediante memorando de entendimento entre o Banco de Desenvolvimento da China, a maior petrolífera chinesa (CNPC) e a PDVSA.

As aproximações no campo financeiro, comercial e energético com Brasil, Guiana e Venezuela visam estabelecer contatos fixos e cristalizar a presença chinesa na esfera de influência norte-americana. Ademais, por meio da inserção humana no espaço amazônico e pela difusão dos hábitos e costumes (alimentares, vestuário, etc), bem como da filosofia

e da cultura milenar, por meio da mídia em geral e da filmografia, monta-se um imaginário acerca do esplendor e grandeza do império do meio. Em suma, exercita-se por meio da diplomacia pública uma espécie de *soft power* chinês do século 21, evidenciado durante os anos de preparação dos Jogos Olímpicos Beijim-2008, que serve aos propósitos de penetração no espaço mundial e especificamente na região amazônica da América do Sul.

Uma densa névoa de incertezas conforma-se entre a construção da parceria estratégica Brasil-China e a grande estratégia chinesa de política externa. Logo poderemos lembrar do tempo em que China e Brasil estavam distanciados pelas circunstâncias geográficas (de massa territorial e oceânica) e livres de condicionamentos mútuos. Ou até nos arrepender de ter rumado pela aproximação irrestrita e impensada. Se por um lado, a importância dos investimentos chineses é arrebatadora, por outro, deve ser vista como constituinte de uma estratégia de intervenção em diferentes regiões do mundo. Esperar os investimentos e a cooperação chinesa sem antes estabelecer parâmetros definidores e limites, ou mesmo refletir sobre o alcance da benevolência estrangeira, é arriscar o futuro dos interesses brasileiros na Amazônia. A vocação chinesa é de constituição de um império universal,

não de conformação de uma parceria estratégica. Imitemos os chineses, sejamos pragmáticos!

Recebido em 26/07/2008
 Aprovado em 01/08/2008

Palavras-chave: China; Amazônia; História das Relações Internacionais; política externa brasileira.

Key-words: China; Amazonia; History of International Relations.

Resumo: Este artigo visa discutir as dimensões da relação bilateral Brasil-China, a configuração de um paradigma neoglobalista para a política externa chinesa. Além disso, apresenta indefinições estratégicas que intervêm na inserção internacional do dragão oriental. Por fim, debate-se a intervenção chinesa no espaço amazônico.

Abstract: This article's objectives are to discuss dimensions of Brazil-China relationship, to analyse the neoglobalist paradigm of Chinese foreign policy and to understand the weight of strategical indeterminations in the international insertion of the Oriental Dragon. Finally, one will debate over the Chinese intervention on the amazonic area.



China e Índia: os gansos e o pavão

China and India: the geese and the peafowl

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 32 a 34]

Como fica a tese da “revoada dos gansos”, agora que o “pavão” indiano¹ emerge no cenário internacional?

Cabe recordar, a propósito, que, na década de 1980, acreditava-se que o Japão seria o “ganso” líder, em virtude de bem sucedido processo de desenvolvimento industrial voltado para exportações. À medida que seus produtos vendidos ao exterior se tornassem mais sofisticados e caros, os bens de menor valor agregado teriam sua manufatura, gradativamente, transferida para outros locais vizinhos, na Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong e Taiwan. Estes viriam a tornar-se novos “gansos” e a formar a tal “revoada”, atrás dos japoneses.

O “dragão” chinês, então, não era considerado capaz de ser incluído nesta formação. As justificativas para a decolagem da China, no final do século passado, passaram a ser encontradas em ampla bibliografia sobre a questão de “valores asiáticos” e sua influência no processo dos “flying geese”. Segundo esta forma de pensar, o “hierático universo confuciano”, de origem chinesa, estaria permeando o fenômeno de crescimento da Ásia Pacífico, misturando gansos e dragão numa mesma revoada.

A partir do início do atual milênio, no entanto, o pavão indiano, no contexto do “macunaístico caleidoscópico hindu-muçulmano²”, começa a

marcar presença neste já eclético bando de aves, todas elas símbolos de crescimento econômico. Na Índia, contudo, além do pavão, de pouca autonomia de vôo, há, em Mumbai, abutres, corvos e muitas – muitas mesmo – pombas que, como o comportamento errático idêntico ao dos demais habitantes do país, não obedecem a preceito confucionista algum. Tornou-se necessário, portanto, criar novo discurso ou tese, para explicar o aleardeado fenômeno de emergência no Sul da Ásia.

Assim, o ex- editor da revista “Economist”, Bill Emmott, acaba de publicar o livro “Rivals – How the power struggle between China, India and Japan will shape our next decade”, no qual cria abordagem inovadora para explicar a evolução dos países asiáticos, afirmando que as elites dos mesmos poderiam ser divididas entre “produtivas” e “parasitárias”.

Nessa perspectiva, fica resolvida a questão do enquadramento do pavão no fenômeno de crescimento regional, isto é, na sequência da produtividade das elites dos países dos gansos e do dragão, o animal indiano, agora, se veria livre de sua elite parasita.

Para o observador em Mumbai, no entanto, não caberia adotar – neste universo aviário – a simples postura de um papagaio, no sentido de apenas imitar raciocínios gerados em capitais européias e na norte-americana. A título de exercício de reflexão, buscam-se outros enfoques sobre o ressurgimento atual da influência de civilizações asiáticas, no cenário internacional.

1 O pavão é a ave símbolo da Índia, junto com mamíferos, como o elefante e o tigre.

2 Expressão emprestada de um grande amigo meu, especialista em assuntos asiáticos, quando soube de minha transferência de Taipé para Mumbai.

* Diplomata de carreira e atualmente exerce a função de Cônsul-Geral do Brasil em Mumbai. As opiniões expressas neste artigo são de sua inteira responsabilidade e não refletem posições do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (papinto2006@gmail.com).

Sem visão de papagaio

A “Ásia”, a propósito, é uma expressão geográfica, onde como foi visto acima, aves de diferentes tipos são usadas como símbolos distintos. Não corresponde a uma civilização particular. Agrupamentos humanos muito variados se espalharam por seu território. Uma “civilização asiática” se apresenta, apenas, no Extremo Oriente. Naquela área, a vida humana se relaciona mais com o continente do que com o mar ou seu litoral.

Pode-se falar, no entanto, de um mundo do oceano Pacífico e outro do Índico. Cada um destes deve ter suas aspirações estudadas separadamente. A natureza e a história concederam traços comuns a estes dois vastos conjuntos, diferenciando-os do mundo Ocidental.

Os primórdios da história da China são marcados por sucessivas invasões de povos do Norte e Noroeste, levando ao surgimento e falência de grandes Impérios. Assim, a dinastia “Chang” floresceu no segundo milênio antes de Cristo, tendo sucumbido a invasores conhecidos como os “Tchéous”.³

Em seguida, um novo Império se organiza, mas é tão vasto que é fracionado em principados, hostis uns aos outros. A guerra civil se intensifica até que uma família mais forte, a dos “Han”, impõe sua autoridade. Os quatro séculos de paz assegurados pelos Hans são seguidos por novo período de anarquia até que veio a ser instalada a dinastia Tang (618-907).

Estas lutas internas, no entanto, não impediram que a China estendesse sua influência sobre a península coreana e ilhas japonesas.

Tais conflitos marcaram profundamente a mentalidade chinesa em dois aspectos principais: o camponês viveu sempre na ignorância sobre as causas dessas profundas alterações na vida política do país, enquanto consolidou completa indiferença sobre o que se passava além do seu grupo social de interesse mais próximo, isto é, a família e a aldeia; e o comércio e a agricultura se desenvolveram à margem

dos grandes movimentos políticos que sacudiram o império chinês, através dos séculos.

Até a chegada dos conquistadores turco-afegãos, no século XII, as sucessivas levas de invasores ou novos imigrantes que chegavam à Índia foram sendo absorvidos pela civilizações já estabelecidas na área. Assim acontecera com gregos, hunos e diferentes grupos e tribos da Ásia Central⁴.

Com turcos e afegãos, no entanto, veio novo elemento cultural que não foi absorvido pelo hinduísmo – o Islã.

Mesmo que estas duas religiões tenham permanecido separadas e distintas a civilização que chegou à Índia com o Islã começou a influenciar todos os aspectos da vida local, criando o que alguns estudiosos chamaram de uma cultura indo-islâmica, particularmente no norte do país.

Dois debates são criados, com respeito ao relacionamento entre a Índia e o Islã. O primeiro é histórico. Estudiosos ocidentais descrevem as dinastias turco-afegãs e suas sucessoras, Mughals, como o período de regência muçulmana na Índia. Outro grupo de acadêmicos discorda. Para estes, a comunidade muçulmana não exerceu poder, tendo, na verdade, o compartilhado com lideranças comunitárias locais.

O segundo debate diz respeito à teoria de que haveria duas “nações” na Índia, após a chegada do Islã àquele país. Este ponto-de-vista justificaria a divisão atual do subcontinente, com a criação do Paquistão.

Os que se opõem a tal interpretação assinalam que o sentimento de nacionalidade surgiu, na Índia, apenas em meados do século XIX. Havia uma elite muçulmana, naquela época, mas o país fora governado pelos ingleses.

Tais considerações podem parecer obscuras, mas conduzem ao âmago da questão da identidade indiana, à medida que coloca o país em condição de absorver influências externas, sem perder seu sentido de identidade.

Caberia, assim, comparar as posturas chinesa e indiana, no processo de absorção de influências

3 “Le Monde Contemporain – Histoire – Civilisations” – “Collection d’histoire Louis Girard”.

4 “India – A History”, por John Keay.

ocidentais, a partir do início do século XVIII, para que se chegue a critérios sobre as aspirações atuais dos dois países.

No que diz respeito à China, estes aportes do exterior ocorreram no momento em que sua civilização e sistema de governança estavam enfraquecidos. Naquele país, as pressões exercidas de fora, portanto, foram mais traumáticas do que na Índia.

No caso chinês, houve evolução no sentido a um “nacionalismo” e totalitarismo, que se fundiram durante a fase maoísta. Na Índia, as influências externas levaram a tolerância quanto à diversidade cultural e a uma democracia eleitoral vigorosa.

Verifica-se, portanto, que não cessam os esforços de mistificação para explicar, com a utilização de aves simbólicas, suas revoadas e evocações a diferentes tipos de elites, o resurgimento recente da importância e influência de civilizações antigas, como a chinesa e a indiana. Todo esse esforço buscaria explicar a padronização de aspirações povos distintos, como resultado da globalização.

Na prática, para o observador em Mumbai, verifica-se que a criação de uma economia global e o fortalecimento de novas tecnologias não erodiram culturas e valores locais, no chamado continente asiático. Pelo contrário, à proporção que as pessoas tiveram acesso a maior informação e educação, suas diferenças culturais se tornaram mais pronunciadas – não menos. Nesse processo, diferentes grupos demonstraram perseguir visões distintas de projeto

nacional, assim como reagiram contra ameaças a sua identidade cultural.

Enquanto isso, ao papagaio verde e amarelo resta consolidar formas de interlocução com tais sociedades – ou ninhadas – multiculturais, multilíngues e multiquestudo, consolidando heranças e posturas comuns, sem preocupação com rótulos e símbolos criados no Ocidente.

Afinal, no começo, nossa inserção internacional deu-se com a busca da Rota das Índias e, por influência portuguesa, costumes, crenças e saberes de origem chinesa foram introduzidos, logo no início de nossa história, na maneira brasileira de ser.

Mas, estes são tópicos para outros exercícios de reflexão.

Recebido em 15/08/2008
Aprovado em 20/08/2008

Palavras-chaves: China, Índia, multiculturalismo
Key words: China, Índia, multiculturalism

Resumo: o artigo trata da ascensão de dois países da Ásia na política internacional: China e Índia. Ao longo do texto, oferta-se uma explicação para a maior presença dos dois no cenário internacional.

Abstract: The article deals with the rise of two Asian countries in the foreign affairs: China and India. It presents an explanation for the major role played by the two countries in the international scenario.



Presença e peso da política externa francesa sob Sarkozy

Presence and role of the French foreign policy under Sarkozy

HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 35 a 38]

A transição presidencial de Jacques Chirac a Nicolas Sarkozy, ocorrida em maio de 2007, repercutiu como uma fase de renovação na política francesa. Embora posicionados em escalas praticamente idênticas do espectro político, Chirac e Sarkozy são dotados de estilos diferentes de administração, mesmo que apoiados constantemente em valores comuns, como a participação significativa do Estado na economia. Mais que um estilo diferente, o novo presidente assumiu o cargo com responsabilidades distintas, sinalizadas em sua campanha e aspiradas pelo povo francês ao demonstrar descontentamento com os doze anos de governo de Chirac.

O imobilismo dos últimos anos do governo anterior, aliado a certo conservadorismo na execução da política externa, deu lugar a uma abordagem mais reformista. O ato inicial de nomear um gabinete multiétnico e com forte presença feminina teve forte repercussão simbólica. A negociação direta com as tradicionalmente poderosas uniões trabalhistas permitiu a execução das primeiras modificações na economia local.

A política externa, para a qual as atenções serão voltadas nessa análise, também contou com dose semelhante de ruptura. Vale notar, de antemão, que a inflexão inicial foi principalmente ideológica e alegórica. A postura antiamericana, pró-arabista e de laços significativos com as antigas colônias, cultivada praticamente desde Charles de Gaulle e sustentada por Chirac, parece ter dado lugar a

maior aproximação com os Estados Unidos e com Israel, além da diversificação das relações com países africanos e asiáticos.

A metáfora do presidente hiperativo e categórico foi reforçada com a nomeação de Bernard Kouchner para o cargo de ministro das Relações Exteriores. Fundador do “Médecins sans frontières” e humanista notório, Kouchner não tem, assim como Sarkozy, formação nas academias de administração pública francesas. Reforçou-se, assim, a imagem de um ministro resoluto, ativo e avesso ao trabalho burocrático, com forte ênfase na negociação direta com aliados e antagonistas.

O alinhamento aos EUA foi a primeira das ações substantivas da política externa de Sarkozy. A oposição à Guerra do Iraque, que marcou o governo Chirac, foi substituída por maior engajamento na Guerra do Afeganistão e, de maneira correspondente, na OTAN. O discurso antiterror foi incorporado à retórica do novo governo, não só como uma preocupação com a segurança nacional, mas também como uma demonstração de comprometimento da França com os Estados Unidos e com o seu próprio ideal patriótico de agir como um ator global significativo.

A reação a essa nova postura foi ambivalente. A aliança com os EUA engendrada por Sarkozy é muito mais oportuna que a proposta por Tony Blair a partir da Guerra do Iraque, por exemplo: a França se insere nesse processo em uma fase marcada pela ressurgência (“the surge”) do exército americano

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (heitorfstorres@yahoo.com.br).

no Iraque e por políticas mais pragmáticas da administração Bush, enquanto Blair amargou um grau de impopularidade análogo à truculência das ações iniciais norte-americanas no local. Acrescida a isso está a conjuntura das eleições presidenciais nos Estados Unidos. Barack Obama e John McCain parecem estar dispostos a desenvolver uma aliança “transatlântica” mais efetiva e multilateral. Nesse sentido, o governo Sarkozy estaria na vanguarda de uma tendência a maior investimento em defesa e participação em esquemas de segurança que seria esperada dos países europeus.

O “efeito Iraque”, no entanto, repele o apoio da opinião pública francesa a incursões militaristas e pró-americanas. A chegada de corpos de soldados mortos em guerras distantes e em operações pouco claras tem um efeito significativo no incremento da desconfiança popular, certamente mais intenso que a atribuição de causas justas ao conflito.

Outra vertente importante das ações externas francesas é o envolvimento com a União Européia. A condição de líder do bloco, usualmente compartilhada com a Alemanha e com o Reino Unido, foi intensificada com a presidência rotativa do Conselho da UE.

Os demais membros do Conselho, no entanto, vêem com ressalvas o dinamismo promovido na presidência desde julho. Não que a disposição de Sarkozy seja intrinsecamente um problema; o fato é que uma presidência forte pode levar a uma defesa também forte dos interesses do portador da presidência, em detrimento das prioridades da UE como unidade. E isso é especialmente verdadeiro para um conjunto de tópicos em que a posição francesa não se coaduna com a dos demais membros: as negociações para a entrada da Turquia na EU – abertamente contrariadas por Sarkozy; a abordagem protecionista com relação ao Banco Central Europeu; e a redução das emissões de carbono entre os europeus, em que a França também demonstra uma posição mais protecionista que liberal.

A oportunidade de comandar os debates sobre assuntos que interessam a todo o bloco é excelente para que a política externa de Sarkozy e Kouchner ganhe projeção internacional ainda maior, mesmo

que isso tenha custos para a estratégia unificada do bloco. As vantagens do dinamismo na presidência francesa foram evidenciadas no trato do conflito entre a Rússia e a Geórgia. Sarkozy participou pronta e ativamente das negociações de um cessar-fogo entre as partes, exigindo a cooperação russa com veemência. A conferência de cúpula da UE em primeiro de setembro sinalizou claramente a resistência do bloco à maior ingerência e assertividade russa no Cáucaso, e a França, mesmo com certa dependência energética, tem liderado as resoluções.

Todos esses exemplos ocultam, contudo, a ação mais substantiva da presidência francesa no Conselho da UE: a União pelo Mediterrâneo. A aproximação com os países ao sul do Mar Mediterrâneo é estratégica, dada a fronteira de imigração ilegal e de terrorismo para o continente que o mar representa.

Além disso, os benefícios econômicos da associação são claros. O Mediterrâneo é, considerado em conjunto, uma das maiores zonas de atração de investimentos estrangeiros diretos do mundo; com 59 bilhões de dólares em 2006, coloca-se pouco abaixo da China (69 bilhões) e significativamente acima do Mercosul (25 bilhões). Especula-se até mesmo sobre a complementaridade entre a economia industrial, rica, envelhecida e de crescimento lento da UE e a economia jovem, ainda primária e com carência de infra-estrutura do sul do Mediterrâneo.

A proposição da União pelo Mediterrâneo remonta ao chamado Processo de Barcelona, iniciado em 1995. Ainda assinalada sob a designação “Parceria Euromediterrânea”, a criação do órgão previa a inclusão de três cestas, em que a cooperação entre os membros da UE e os demais países com litorais voltados para o mar seria intensificada: a cesta Política e de Segurança; a cesta Econômica e Financeira; e a cesta Social, Cultural e Humana.

A vertente econômica e financeira do projeto apresentou os resultados mais prósperos, enquanto as demais tiveram desempenhos insatisfatórios. O projeto ganhou novo fôlego e atenção renovada com a proposição de seu aprofundamento em uma União pelo Mediterrâneo. O autor da proposta, o então candidato à presidência Nicolas Sarkozy, focava especificamente os aspectos menos consistentes das

deliberações iniciais do Processo de Barcelona, isto é, a vertente política e securitária.

Uma conferência inaugural para a nova União foi realizada em meados de julho (2008), em Paris. Sob os auspícios cuidadosos da diplomacia francesa, o evento foi considerado um movimento de grande relevância no sentido de promover a nova feição política da relação entre a UE e os países ao sul e ao leste do Mediterrâneo. Entre alguns Estados-membros existem incompatibilidades históricas; mas mesmo essas não impediram o comparecimento maciço de estadistas e até interações diretas, como entre os representantes israelenses, palestinos, libaneses e sírios. Entre os discursos assomou a preocupação com a paz no Oriente Médio e com a participação europeia no processo – justamente os eixos da política externa francesa para a região.

Evidentemente, a expressiva liderança francesa nas deliberações da União pelo Mediterrâneo não tem apreciação consensual entre os membros da UE. Especula-se que a tentativa de projetar a Europa para o sul, seja institucional ou cooperativamente, poderia ser uma tentativa de estabelecer “zonas de influência” francesas na região – o que seria uma analogia à predominância de capitais germânicos na Europa central e do leste, argumentam os franceses. Um agravante seria utilizar a presidência do Conselho da UE para promover interesses nacionais e arrogar recursos de toda a Europa – como é o caso da União pelo Mediterrâneo – para o benefício especial dos países mediterrâneos do bloco. Argumenta-se também que a criação da nova União criaria um vínculo “de segunda classe” para certos países com a UE – notavelmente com a Turquia – que poderia vir a substituir a condição de membro desta.

As considerações anteriores permitem que se construa um painel rico acerca da inserção internacional da França nos últimos dezesseis meses. A fim de examinar (1) se o panorama constitui uma ruptura em relação aos governos anteriores ou uma simples continuidade, e (2) se a suposta ruptura se coaduna com os objetivos externos da presente administração, far-se-á uma avaliação crítica das principais linhas de ação e dos meios de consecução

dos objetivos empregados na política externa francesa nesse período.

Em primeiro lugar, a preocupação crescente com questões de segurança é real e tem sido evidenciada pela maior participação na ocupação do Afeganistão, pela aproximação significativa com Israel, por parcelas maiores de contribuição financeira na OTAN e pelo re-aparelhamento do sistema de defesa nacional – substituindo investimentos em tropas e artilharia terrestre por maior foco na inteligência e em baterias antiaéreas. Nesse sentido o governo Sarkozy está quase diametralmente oposto àquele de Chirac.

Entretanto, incorporando a perene preocupação francesa com a sua autonomia e com a sua condição de ator global significativo, pode-se dizer que tais ações não estão imunes a escrúpulos e/ou graus de dependência. A influência norteamericana nesses tópicos é inegável: o maior envolvimento nos tópicos relativos ao Oriente Médio tem seu sucesso condicionado à efetividade das ações dos EUA no local. Em complemento, a reestruturação do aparato de defesa e da OTAN se insere em uma estratégia de revigoração de uma aliança transatlântica que, embora com pólos nos EUA e na Europa, depende da iniciativa ianque para operar funcionalmente.

Segundo, o natural papel de liderança da França perante a União Europeia teve impulsos significativos tanto com a presidência do Conselho local, quanto com as relativas dificuldades internas pelas quais o Reino Unido e a Alemanha têm passado. O meio de consecução para o incremento da influência regional foi dos mais originais e estratégicos, com a proposição da União pelo Mediterrâneo.

Se por um lado a manobra em favor do Mediterrâneo se opõe ao aprumo entre as três potências na Europa e aguça a autonomia e a significância francesas, por outro evidencia certo confinamento da política externa do país às contingências de sua política europeia. Desse modo, remete-se à pergunta que transtorna a política externa francesa: a França deve servir aos desígnios da Europa como bloco ou deve se valer dos atributos do bloco para desenvolver uma posição própria?

Como conclusão, é conveniente realizar uma reflexão sobre a presença e o peso da política externa francesa durante o governo Sarkozy. O estilo hiperativo e arguto do presidente francês, aliado à variedade de frentes em que o seu país opera, produz a sensação de um programa influente e bem concatenado – mas essa é a simples “presença” do seu projeto no mundo. A decorrência lógica é que essa presença refletisse um “peso” (ou poder) significativo por parte da França. No entanto, é passível de questionamento se (1) o êxito francês é intrínseco ou se (2) é acarretado por potências maiores, como os EUA, e relativizado por sua inserção na UE, o que cria uma fissura entre a presença e o peso do país.

Uma alternativa para a disparidade descrita seria uma postura mais modesta, com escolha pragmática de objetivos e aliados e contentamento com o papel de liderança europeia. Mas isso, ao que parece, representaria uma ruptura ainda maior que a promovida por Sarkozy. Seria preterir a tradicional política exterior do país que, para o bem ou para o mal, mantém a presença francesa vívida no mundo.

Recebido em 23/08/2008

Aprovado em 31/08/2008

Palavras-chaves: França; integração regional; União Europeia

Key words: France; regional integration; European Union

Resumo: o artigo trata das diferenças de administração entre Jacques Chirac e Nicolas Sarkozy na França. O país teria rompido com uma tradição vinda desde a época do Presidente de Gaulle, a fim de manter a sua importância na política internacional.

Abstract: The article deals with the differences on the administration of Jacques Chirac and Nicolas Sarkozy in France. The country would have broken the tradition originated with President de Gaulle in order to maintain France's importance on the international affairs.



Agenda Doha: o que esteve em jogo na Genebra de 2008

Doha Agenda: what was at stake in 2008 at Geneva

CARLOS NOGUEIRA DA COSTA JÚNIOR*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 39 a 47]

As grandes formas de contato entre povos de diferentes origens foram motivadas, na longa duração histórica, sob duas formas básicas: a divergência de interesses e a convergência de objetivos. A primeira forma, por conseguinte, gera controvérsias que são decididas sob dois modos, quais sejam, a solução pacífica – negociada ou forçada pela dissuasão – e a medida bélica, na qual o resultado é imputado por uma parte, compulsoriamente, à outra. A segunda motivação que leva ao estabelecimento de contato é a convergência de interesses. Nesse caso, um modo comum é a troca de bens e serviços para satisfação de necessidades mútuas. Trata-se, destarte, do próprio ato de comércio. Segundo os teóricos do sistema-mundo, como Arrighi, Braudel e Wallerstein, as relações comerciais engendraram a internacionalização do capitalismo e tornaram possível o processo contínuo de globalização, entendido aqui como a compressão do espaço-tempo.

Após a II Guerra Mundial, visto pela historiografia das Relações Internacionais como o mais profundo e nefasto contato entre Estados, o do tipo bélico motivado pela dissonância de interesses entre os atores internacionais, deu-se início a uma reestruturação do comércio internacional. Lideradas pela potência norte-americana, os acordos de Bretton Woods, assinados em New Hampshire no ano de 1944, deram nascimento ao tripé da economia mundial contemporânea. Sob tal ocasião, foram criados três regimes internacionais que tinham como objetivo ulterior a consagração e manutenção

do equilíbrio econômico, como meio para satisfazer as necessidades humanas e, portanto, defender a paz internacional. Salienta-se que esta é vista, pragmaticamente, não como um cenário impérvio aos meandros dos conflitos e divergências próprias das relações sociais, mas como um ambiente ausente de soluções bélicas aplicadas às controvérsias.

Esse tripé fora constituído, em um primeiro momento, por três instituições, das quais uma sofreu reveses e mudanças ao longo de sua atuação. O primeiro regime é o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado primeiramente para auxiliar a reconstrução econômica de países da Europa Ocidental, inserido na estratégia norte-americana de contenção do avanço do socialismo real sob espaços geopolíticos. Ao longo de seu exercício, o BIRD teve seu escopo de atuação ampliado para países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, ganhando novas instituições e tornando-se o atual Banco Mundial. O segundo regime gestado em Bretton Woods é o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo objetivo é a manutenção do equilíbrio de reservas monetárias no sistema financeiro internacional, por meio do saneamento de desequilíbrios no balanço de pagamentos dos Estados-membros, evitando imbalances e desvalorizações cambiais artificiais, as quais poderiam alterar o fluxo normal do comércio. Por fim, uma vez acordado o sistema que auxilia economias em crise e outro sistema que protege o equilíbrio no sistema financeiro internacional, restava, ao cabo, a criação de um sistema para o comércio internacional. Esses

* Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB – e professor do Centro Universitário do Distrito Federal – UNIDF (carlos.costajr@gmail.com).

três elementos – contas nacionais, desenvolvimento econômico e comércio – são interpretados, pela historiografia europeia e americana, como fatores relevantes que, quando mal gerenciados, auxiliaram a condução das relações internacionais para o cume do conflito bélico, traduzido nos flagelos da I e II Guerras Mundiais.

Todavia, o regime de comércio envolvia, desde sua origem, ganhos, perdas e interesses demasiados estratégicos para a política e economia doméstica, engendrando, assim, uma arena de difícil diálogo, onde divergências tendiam superar convergências. Tanto é assim, que o projeto da Organização Internacional do Comércio (OIC), constante na Carta de Havana de 1948, não vingou, não sendo sequer submetido ao Congresso dos Estados Unidos, malgrado os esforços despendidos ao longo das negociações. O que restou e prevaleceu para o comércio internacional, como arcabouço normativo e guia das expectativas e perspectivas, foi o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, mais conhecido por sua sigla em inglês, GATT (General Agreement on Trade and Tariffs). O GATT foi assinado em 1947, e foi desenhado inicialmente para orientar e auxiliar a formação da OIC. O sistema GATT-47 é menos ambicioso que o projeto da OIC, prevendo a queda de tarifas comerciais por meio de rodadas de negociação entre as partes, e seu meio de solução de controvérsias era flexível e lacunoso o suficiente para que não exercesse efeitos na economia real. Estava assim composto o tripé organizacional para a economia mundial de 1944 a 1994.

Entre 1947 e 1994, ocorreram oito rodadas de negociação no âmbito do GATT, das quais as cinco primeiras – Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1950-51; Genebra, 1955-56; Dillon, 1960-61 – versaram tão-somente sobre a redução de tetos tarifários objetivando o alcance do livre comércio. As rodadas seguintes trataram ainda de tarifas, contudo, incluíram temas novos em suas agendas. A sexta rodada de negociação, Kennedy (1964-67), tratou de medidas antidumping, e a sétima rodada, Tóquio (1973-79), regulamentou barreiras não-tarifárias (como exigências sanitárias e fitossanitárias) e cláusula de habilitação (que reconhecia o direito

de países em desenvolvimento ao uso do Sistema Geral de Preferências).

A oitava rodada de negociação, a Uruguai (1986-94), foi a mais longa, considerando, além dos pontos acima citados, aspectos de propriedade intelectual, agricultura, serviços, medidas de investimento e, o mais importante, um novo regime para o comércio internacional. Em Marraqueche, 1994, foi assinada a carta constitucional da Organização Mundial do Comércio – OMC. A OMC é um avanço institucional inegável quando comparado à estrutura jurídica do regime de 1947. Além de incluir os novos temas, possui secretariado, servidores, diretor-geral, atualmente é o francês Pascal Lamy, e um órgão de solução de controvérsias, que reproduz um sistema completo de julgamento, com instituição de panels, convocação das partes, produção da defesa e de pareceres, julgamento da causa e apelação, sendo a decisão final irrecurável e inapelável. Trata-se, destarte, de um regime mais complexo e adequado às novas demandas comerciais, informando aos registros históricos que o projeto da OIC, malgrado seu fracasso em 1948, revive hodiernamente sob um novo cenário e sigla.

Após o início de seus trabalhos, em 1º de janeiro de 1995, a OMC realizou quatro Conferências Ministeriais: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001). Nessas conferências, reuniram-se chefes de Estado e ministros de todos os Estados-membros para a negociação comercial.

A quinta rodada de negociações, lançada na capital de Catar, Doha, em 2001, tem como principal objetivo a liberalização comercial para o desenvolvimento dos Estados, mormente daqueles que não pertencem ao grupo dos países já considerados desenvolvidos. Nessa ocasião, foi lançada a Agenda Doha para o Desenvolvimento, que possui metas de liberalização com prazo de conclusão para 2005, o que não foi alcançado. O que diferencia esta rodada das demais é o enfoque específico para países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Frisa-se, a esse respeito, que, em 51 anos de regime de comércio, é a primeira vez que uma rodada é estipulada para a geração sustentável e garantida de renda em países menos desenvolvidos; daí sua singular relevância.

Ao longo da Rodada Doha, foram realizados quatro conferências ministeriais: Cancún, em 2003; Genebra, em 2004; Hong Kong, em 2005; e Genebra, em 2008. Dentre essas reuniões, a que se destacou foi aquela realizada no México, uma vez que deu nascimento a uma nova geopolítica comercial, caracterizada pela bipolaridade em torno dos temas agrícolas. Em Cancún, as delegações entraram em impasse quanto à liberalização do setor agrícola, na ocasião, especificamente sobre o mercado de algodão. Também, o diálogo travou quanto aos temas de Cingapura (medidas de investimento, política de concorrência, compras governamentais, medidas de simplificação das trocas comerciais).

O Impasse de Doha

Malgrado o fato de que é a primeira rodada no âmbito do GATT/OMC que possui enfoque no desenvolvimento econômico e social de países não-desenvolvidos, a rodada de Doha chama mais atenção pelo impasse nas negociações comerciais.

Tal impasse só é compreensível se se levar em consideração o atual estágio de desenvolvimento econômico dos Estados-membros envolvidos na negociação, de tal modo que essa questão reflete a própria estrutura hodierna do sistema capitalista e a economia política doméstica dos Estados.

Nos eventos de Cancún, dois grandes blocos destacam-se na Rodada Doha, formando uma espécie de bipolaridade comercial na arena agrícola, embora na OMC existam várias coligações formalizadas para o setor primário.

De um lado, com nascedouro na reunião de Cancún, em 2003, está o G-20, grupo que conta atualmente com 21 países, e é liderado pelo Brasil, Índia e China, considerados potências emergentes. Seu nascimento tem como justificativa a formação de uma coalizão coesa e uníssona para barganhar maiores benefícios comerciais ao tempo da contemporânea rodada de negociações comerciais. Essa barganha, desenhada pelo G-20, figura na estratégia de ceder maior liberalização comercial para os setores de manufaturados e serviços, em troca de maior liberalização para o setor agropecuário.

O outro grupo possui como atores proeminentes os Estados Unidos, a União Européia e o Japão, que defendem maior abertura de mercados para os setores secundário e terciário, e, ao contrário dos países-membros do G-20, possuem elevadas barreiras tarifárias e não-tarifárias para importação de produtos agropecuários. Ademais, esse bloco também possui como perfil comum uma acentuada política de subvenção à sua produção agrícola doméstica, destacando-se os subsídios norte-americanos e a Política Agrícola Comum da União Européia, cujo maior defensor é o governo Sarkozy.

Vista a distribuição dos grandes atores da Rodada Doha, faz-se necessário entender o porquê de tal divisão política internacional.

Os subsídios, tanto no caso norte-americano como no europeu, visam à defesa da segurança alimentar, mas também da defesa da ordem interna. Nunca a dependência total de Estado em relação ao cenário externo gerou externalidades positivas sustentáveis. O Brasil sustentou-se das rendas geradas pelas exportações do café até a crise de 1929, quando, após os prejuízos da queda do preço do produto no mercado mundial e a conseqüente falência de alguns produtores, inicia-se um movimento político em direção à diversificação da pauta de exportação, orientado por um programa de investimentos concentrado no desenvolvimento industrial do setor de bens de capital.

Considerados assim, os subsídios do Japão, do bloco europeu e dos Estados Unidos exercem dois efeitos fundamentais para a ordem política nessas regiões. Primeiramente, os subsídios ao setor agropecuário satisfazem um grupo de pressão política relevante, tanto nos países-membros da União Européia como nas potências japonesa e norte-americana. Segundo, os investimentos no setor primário retêm o fluxo emigratório do campo para as cidades. Esse aspecto ganha notoriedade quando se insere na análise a atual situação demográfica na região européia.

A União Européia possui instrumentos de convergência macroeconômica para Estados-membros menos prósperos, com o objetivo de manter o equilíbrio econômico do bloco, a estabilidade

política entre as partes e evitar intensos fluxos migratórios de regiões escassas em oportunidade para regiões mais promissoras. Frisa-se, como exemplo, o fluxo de poloneses para a França, haja vista que na Polônia ainda restam insuficientes os investimentos para atração e retenção da mão-de-obra polonesa.

Ademais, tal fluxo gera atualmente problemas políticos para o bloco europeu, denotado no inchaço das cidades e no processo de 'deseconomia' urbana. Essa controvérsia pode ser sanada por meio de uma redistribuição de investimentos na União Européia, e pelo enrijecimento das leis que tratam da movimentação de capital humano. Quanto a este último tópico, a reforma das leis de imigração da União Européia, ocorrida em 2008, foi a resposta mais rápida, legitimada e menos custosa do ponto de vista político, evitando regulamentar a liberdade de deslocamento dos europeus, em detrimento dos imigrantes.

Nos Estados Unidos, a situação não é no todo diferente, todavia, a questão da imigração está mais atrelada aos problemas econômicos do que à controvérsia da urbanização acentuada.

Uma vez apresentadas as partes, é possível compreender o que ocorreu no último encontro da Agenda Doha, em Genebra. Nesta reunião, os grandes temas em pauta foram justamente as demandas dos dois blocos que lideram o processo negociador, isto é, abertura de mercados dos países desenvolvidos para os produtos agropecuários dos países menos desenvolvidos, e por complementação da barganha, a abertura de mercado de Estados não desenvolvidos para exportações de manufaturados e serviços de países desenvolvidos.

Desde Cancún, em 2003, o cenário usual das negociações da agenda Doha refletia essa bipolaridade comercial, entre o G-20 de um lado e Estados Unidos, União Européia e Japão do outro. Desse status quo foram gerados avanços e retrocessos, que na chegada do último encontro em Genebra encerraram por, de fato, diminuir o protecionismo nos três setores econômicos. Houve uma desgravação tarifária para manufaturados e serviços e queda nos tetos de subsídios agropecuários.

No início das negociações, o principal tema restava nos subsídios concedidos ao setor primário. Dada essa ordem comercial internacional, houve uma intemorata inflexão, na qual um determinado fator teria irrompido em Genebra para quebrar a coalizão do G-20, em princípio percebido como um grupo impérvio às instabilidades e unísono em suas demandas.

Tal fator emergiu no tema das salvaguardas. No que tange os processos de defesa comercial, o instituto da salvaguarda visa à proteção para indústrias nacionais contra surtos imprevisíveis de importações, permitindo, para tal, que o Estado alvejado pela alta acentuada de importações aumente os direitos aduaneiros ou as restrições quantitativas. Ora, um surto de importações só pode ocorrer por três variáveis: forte valorização da taxa de câmbio do Estado importador; queda vigorosa do preço internacional do produto importado, em razão de aumento de competitividade e melhoria tecnológica da produção; ou por quedas em barreiras protecionistas. Visto assim, é possível explicar, tendo como moldura a questão das salvaguardas, por que o Brasil dissociou-se dos líderes do G-20, como Índia e China, e aquiesceu em torno de um acordo comercial com os Estados Unidos, União Européia e Japão.

No encontro de Genebra, em julho de 2008, um grupo de sete atores destacou-se quanto à questão das salvaguardas: Estados Unidos, União Européia, Japão, Austrália, Brasil, China e Índia. Esse G-7 dividiu-se em torno do princípio de ativação do mecanismo especial de salvaguardas (em inglês – SSM, ou seja, special safeguard mechanism), o que explica a dissensão entre Brasil e o G-20.

Países como Austrália, Brasil, Estados Unidos, Japão e o bloco europeu entendem que o SSM é um instrumento a ser utilizado temporariamente para alcançar a liberalização, limitado no tempo (período da medida) e no espaço (país), sendo ativado somente quando há um surto imprevisível e incomum nas importações agrícolas; por conseguinte, não pode ser invocado quando existem flutuações normais no preço ou na expansão do comércio internacional. Ainda, a salvaguarda não pode implicar em aumento

de tarifas de importação acima dos tetos acordados em negociações anteriores a Doha. Destarte, é visto como um meio de garantir o caminho à liberalização reduzindo custos políticos em países menos competitivos no setor agrícola.

Na vertente contrariante, países como Índia e China defendem que o SSM deve ser invocado de forma livre e menos burocrática – não precisando, por exemplo, provar nexos causais entre o prejuízo do setor agrícola nacional e o surto de importações –, e que a salvaguarda pode implicar aumento de tarifas de importação superior aos tetos pré-Doha.

É nesse aspecto que o atual impasse de Doha reflete a geografia e a economia política dos atores envolvidos, como afirmado ao início desta análise. Negociadores que desejam uso livre do SSM o fazem porque percebem um potencial considerável de danos nacionais com a rápida liberalização comercial no setor agrícola, utilizando o mecanismo como meio de ganhar margem para adaptarem-se ao nível de competitividade internacional; caso esse dos chineses e indianos.

Segundo dados do Banco Mundial, de 2006, o PIB da China alcançou US\$2,644 trilhões, sendo que desse total, o PIB agrícola equivalia a 11,7%. A Índia, nesse mesmo ano, fechou o período com um PIB de US\$991,8 bilhões, dos quais 17,5% correspondem à participação do setor agrícola. Outro dado relevante, neste caso quanto à questão demográfica, demonstra que China e Índia são países predominantemente de populações rurais. Em 2005, a população rural chinesa equivalia a 59,5% de sua população total de 1,312 bilhão de habitantes. Por sua vez, a Índia possui uma população rural igual a 71,3% de sua população total de 1,110 bilhão de habitantes.

Ora, se a participação do setor agrícola é considerável na produção de riqueza na China e na Índia, e se a população rural nesses dois países é maioria da população total, dois corolários são extraídos: produção agrícola de baixa competitividade e pressão social. Considerando que a produção agrícola nesses dois países ainda depende em demasiado da mão-de-obra humana, sendo pouco intensivo em capital, e é originária de produção familiar, um surto nas importações de produtos agrícolas – em razão de

liberalização comercial para concorrentes mais competitivos – pode ocasionar sérios danos sociais para essas comunidades e apontar para uma questão fundiária de proporções desestabilizantes para a política doméstica da China e da Índia, haja vista o tamanho de suas populações rurais.

Ao contrário desse cenário, estão os países restantes desse G-7 que já possuem uma produção agrícola competitiva e automatizada e detêm um número pequeno de população rural em relação às suas populações totais, não implicando um setor social ameaçador à estabilidade e à ordem política doméstica. No ano de 2005, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a parcela da população rural em relação à população total de Austrália, Brasil, Estados Unidos, Japão e União Européia, era de, respectivamente, 7,3%, 15,8%, 19,2%, 34,3% e 26,7%. Trata-se, portanto, de regiões predominantemente urbanizadas, e visto que a parcela da população rural é pequena, a produção agrícola desses espaços geográficos é intensiva em capital. Além disso, são países que apresentam redes de segurança social, tanto na forma de subsídios como na forma de programas de assistência social, como o Bolsa Família do Brasil.

Quanto à participação da produção agrícola no produto interno bruto, Austrália, Brasil, Estados Unidos, Japão e União Européia apresentaram, em 2006, índices de, respectivamente, 3,1%, 5,1%, 1,2%, 1,5% e 1,8%. Destarte, são regiões economicamente caracterizadas pela predominância dos setores industriais e de serviços. Destarte, a vulnerabilidade desses países quanto à abertura comercial no setor agropecuário é menor que aquela verificada na Índia e China, pois nesse o PIB é menor em relação à população rural dependente da economia do campo.

Dessa forma, só é compreensível a divisão, na questão do SSM, entre China e Índia de um lado, e Austrália, Brasil, Estados Unidos, Japão e União Européia do outro, porque existem dois tipos específicos de estruturas de produção agrícola. Os dois primeiros atores possuem produção agrícola pouco competitiva, com grande participação de capital humano, alta dependência social da produção

familiar, e contingente elevado de seus habitantes dependendo do campo. Inversamente, os quatro atores seguintes detêm uma agroindústria, intensiva em capital, com competitividade e baixo custo de produção, além de pequenas parcelas da população dependendo da economia rural. Daí, conclui-se que coalizões transitam e se formam em razão de convergências de interesses, que são reflexos das demandas das estruturas agrícolas dos países. Isso também reflete a heterogeneidade do G-20, que reúne países de diferenciados níveis de industrialização do setor agrícola. Embora os Estados-membros desse grupo desejem acesso de mercado para suas produções agrícolas, suas economias possuem graus dissonantes de competitividade, o que implica diferenciados potenciais e intensidades de ganhos e perdas.

Tem-se, conseqüentemente, por que o Brasil firmou uma convergência em Genebra dissonante dos líderes do G-20, especificamente Índia e China. Com uma liberalização mais profunda do setor agrícola no mercado internacional, o Brasil teria vantagens competitivas para se mover nas transações comerciais, enquanto China e Índia teriam maiores custos sociais, econômicos e políticos para adaptar sua agricultura à concorrência externa, transitando sua produção para métodos de automação e, por conseguinte, gerando desemprego de massas populacionais, que para não se tornarem uma lide política, deveriam possuir redes de segurança social que as inserisse em outros setores econômicos.

A Posição Brasileira

Além do fator estrutural, ou seja, da influência dos modos de produção e da população rural dos países aqui enumerados, há de se levar em consideração o papel do homem de Estado e sua relação com os setores privados nacionais, tratando-se, portanto, da própria economia política interna singular de cada Estado.

No caso brasileiro, dois temas são relevantes no programa de política externa da administração Lula. Primeiramente, o empenho em conquistar uma

cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no qual se tem como meios: o papel de liderança regional do Brasil na América do Sul (ao promover a estabilidade política na região); a proposição da formação de um Conselho de Defesa da América do Sul – projeto conjunto do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, em parceria com o Itamaraty; a participação brasileira na intervenção no Haiti; e uso de contatos diplomáticos em busca de apoio a tal candidatura, como o diálogo do G-4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão).

O outro ápice da política externa brasileira está em conseguir um acordo comercial benéfico para a economia brasileira no âmbito da OMC. Neste caso específico, por duas razões emerge a figura do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. O Ministro Amorim possui um histórico singular em negociações comerciais, o que explica em parte sua indicação para a pasta das relações exteriores. Também, o próprio Ministro tomou para si o tema das negociações na OMC como uma das prioridades da diplomacia brasileira, na percepção de que um sucesso de Doha poderia trazer para o Brasil extensas externalidades positivas, gerando maior nível de renda e emprego nos três setores econômicos. Essa percepção da diplomacia brasileira é verificada na não aceitação do Brasil de um fracasso da Agenda Doha. Após o último encontro em Genebra, tanto o presidente Luís Inácio Lula da Silva, como seu ministro Amorim, acionaram contatos internacionais para restabelecer o diálogo entre as partes, convictos na realização dessa possibilidade.

Dada a pressão do setor agropecuário brasileiro, para que o governo defenda a produção nacional e consiga a abertura de mercados, mormente o norte-americano e o europeu, e vistos o empenho e prioridade dispensados pela chancelaria brasileira, fechar um acordo em Genebra poderia exercer um impacto político positivo, ainda mais em meio a um cenário de crescente inflação, por causa do preço dos alimentos. Inclusive, este foi um dos argumentos da política externa brasileira para diminuir o protecionismo internacional, pois que a incidência de tarifas e quotas encarece os alimentos transacionados no mercado externo.

Por tais razões, a posição brasileira foi dissonante do G-20 e não deixou de gerar alguns benefícios temporários para o Brasil (como a queda dos subsídios agrícolas norte-americanos de um teto inicial de US\$17 bilhões para um de US\$14,5, malgrado a demanda da Índia e China por um teto de US\$13 bilhões; outro ponto da discórdia), não obstante não seja ainda a liberalização almejada pela agroindústria brasileira.

Em entrevista coletiva em Genebra, o Ministro Celso Amorim resumiu de forma clarividente que o acordo aquiescido pelo Brasil era: “o melhor que se pode ter pelo preço que se pode pagar. É tudo o que a gente queria? Não é. É o ideal? Não é. Mas isso é uma negociação. Não estamos fazendo um mau acordo, na minha opinião. Pelo que eu entendo, em consultas com nossos exportadores, os tetos [para os cortes de tarifas de exportação] todos são satisfatórios para permitir que nossas exportações ocorram.”

Há de realizar aqui um esclarecimento. Segundo o Diretor-Geral da OMC, Pascal Lamy, com o impasse na reunião de Genebra, os países-membros teriam deixado escapar um pacote de ganhos de US\$130 bilhões em redução de tarifas agrícolas e industriais ao longo de dez anos. Desse total, US\$35 bilhões seriam ganhos com reduções tarifárias no comércio agrícola, e os US\$95 bilhões restantes seriam gerados com reduções de direitos nas trocas de manufaturados e serviços.

Desses números, o Brasil estaria perdendo US\$4 bilhões ao ano com a não conclusão de Doha, sendo um dos países-membros que mais perderiam com o contínuo protecionismo internacional nesse setor. Ora, deve-se dissociar as perdas econômicas das sociais. O Brasil é um dos líderes no comércio agropecuário, destacando-se no comércio de laranja, milho, soja, algodão, etanol – proveniente da cana-de-açúcar –, carne bovina, suína e na avicultura. Contudo, a possível perda desses benefícios, caso a Rodada Doha permaneça inconclusa, impõe uma demanda dos produtores do setor agropecuário por uma reação do governo brasileiro, o que não chega a se tornar uma questão social ampla, a ponto de gerar instabilidade política doméstica, dada a

pequena população rural. Ainda, considerando o nível de competitividade da produção brasileira, é possível no médio prazo responder à problemática do protecionismo no mercado internacional. Conseqüentemente, o Brasil perde economicamente com o impasse em Doha, mas possui uma estrutura produtiva com margem de adaptação à concorrência internacional, o que mitiga o protecionismo e elimina possibilidade de convulsões sociais no campo. Por outro lado, países como Índia e China possuem uma estrutura agrária menos competitiva e consideráveis contingentes populacionais que dependem da economia rural.

Por fim, resta um terceiro e último aspecto para tornar essa análise lógica e satisfatória: verificar o impacto para a economia brasileira, dada a discórdia em Genebra.

Reação à paralisia de Doha

As negociações comerciais no âmbito das Conferências Ministeriais da OMC ficarão temporariamente inertes para o comércio exterior brasileiro, por quatro razões. Primeiramente, a presidência do Conselho da União Européia passará para a França – cuja administração de Sarkozy envia pela assumida proteção do setor agrícola europeu, e aprofundamento da Política Agrícola Comum, sob as alegações da segurança alimentar e de desenvolver o campo, evitando fluxos migratórios par áreas urbanas já saturadas de imigrantes europeus e estrangeiros, como a própria Paris.

Outro aspecto refere-se às eleições norte-americanas que no final de 2008 e início de 2009 determinarão um novo presidente norte-americano, o qual estará iniciando seus trabalhos e só definirá uma base clara e sustentada de política comercial após avaliar os reveses da economia interna – mediante as externalidades negativas do mercado imobiliário – e após auscultar os setores comerciais e seu peso, a favor ou contra a aprovação de ações e projetos do Executivo perante o processo legislativo do Congresso norte-americano.

Um terceiro fator encontra-se também na instância eleitoral, tratando-se das eleições gerais na

Índia, que devem estabelecer ainda neste ano um processo de transição política, figurada na chegada de um novo corpo executivo. Destarte, as eleições indianas deixarão a arena externa menos privilegiada, concedendo espaço a temas domésticos, como economia, terrorismo, inclusão social e a questão separatista da Caxemira.

Por fim, em 2009 o presidente Lula estará trabalhando arduamente para gerar um substituto para o Planalto, o que fará priorizando temas nacionais em detrimento de temas internacionais, entre eles as negociações na OMC.

Em razão desse quadro político, atualmente o governo brasileiro se esforça para retomar as negociações de Doha antes que os fatores acima se materializem, e provoquem uma paralisia negocial inexorável no médio prazo. Destaca-se aqui não apenas a ação diplomática de Amorim, mas também a diplomacia presidencial. Após o fracasso das tratativas em Genebra, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva acionou seus contatos com o presidente norte-americano George W. Bush, com o primeiro-ministro indiano Manmohan Singh, com o primeiro-ministro inglês Gordon Brown, e o chefe de Estado chinês Hu Jintao. Por sua vez, Amorim trabalha na reconstrução do diálogo da reunião em Genebra, envolvendo contatos com a representante comercial dos Estados Unidos, Susan Schwab, com o Comissário Europeu para Comércio, Peter Mandelson e o Ministro do Comércio da Índia, Kamal Nath.

Além das ações na arena da política externa, outras medidas serão necessárias enquanto não existem movimentações para diminuir o protecionismo no mercado agropecuário. A retomada das negociações comerciais bilaterais e inter-regionais é uma forma de manter a dinâmica de liberalização de mercados. Por essa razão, o fortalecimento do Mercosul e a revisão de sua inserção internacional tornar-se-ão temas prioritários na agenda do governo brasileiro. A importância das negociações multilaterais para o Brasil reside no fato de que o país ainda possui poucas condições de impor suas posições e opções no meio externo, daí a relevância das coalizões, como o G-20, o IBAS ou G-3 (diálogo Índia, Brasil e África do Sul) e G-4 para a reforma da ONU.

A negociação bilateral só é vantajosa quando a outra parte possui poderes de barganha, persuasão e dissuasão menores. Reconstituir o Mercosul, como um bloco harmônico para negociações com União Européia e Estados Unidos, será um requisito para o sucesso das políticas externa e comercial brasileiras.

Outras reações ocorrerão também, todavia, com origem e repercussão interna, ao contrário das supracitadas. Considerando que o nível de protecionismo tende a continuar, no curto e médio prazo, a outra forma restante para deprimir o preço dos produtos agropecuários no mercado externo é diminuir os custos de produção. Esse momento de crise na Rodada Doha pode ser um ponto de inflexão positivo para a agroindústria brasileira. A competitividade do produto no comércio internacional reside no preço acessível e na qualidade ofertada. Se existem barreiras comerciais que tornam o preço dos produtos brasileiros artificialmente altos, então a resposta deve ocorrer em duas vertentes.

Quanto ao preço, a reação brasileira deve emergir em melhorias tecnológicas e de métodos de produção, o que exige capacitação em pesquisa e desenvolvimento, um câmbio valorizado para importar maquinários para agricultores e pecuaristas, isenção tributária para o setor rural, seja eliminando impostos para importar máquinas, seja extinguindo tributos para as exportações. Ademais, será fundamental diminuir o nefasto custo Brasil, ou seja, diminuir os custos brasileiros para a produção e escoamento desta no mercado externo. Neste aspecto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) adianta essa reação, pois prevê o aumento de oferta e redução do custo de energia, reforma de portos, aeroportos, rodovias, ferrovias, hidrovias, e integração logística para formação de uma rede de deslocamento de produção intermodal. Com essas medidas, as exportações brasileiras de produtos primários ganharão competitividade na concorrência internacional, e deprimiram os preços internacionais pela via da oferta, já que na via da demanda – países importadores – existem barreiras protecionistas.

No que tange à qualidade, a resposta tem efeitos mais perenes que os elencados acima. Trata-

se dos investimentos em pesquisa e educação. O desenvolvimento de produtos agropecuários demanda competência em variadas áreas, como engenharia genética, engenharia de produção, marketing internacional, agronegócios, agronomia, medicina veterinária, entre outros ramos científicos. Além disso, a educação gera inclusão social, na medida em que profissionais qualificados penetram mercados em ascensão.

Um último tópico deve ser salientado. No Brasil prevalece o regime de câmbio flutuante sujo (regime cambial livre com pequenas intervenções do Banco Central), não havendo espaço para mecanismos de manipulação cambial de modo a provocar artificialmente desvalorização da moeda nacional em relação à estrangeira para facilitar exportações, ou valorizá-la para facilitar importações de maquinários. Isso torna mais premente a melhoria dos processos produtivos no setor agropecuário, de modo que diminua o custo de produção e repassar tal queda para o preço de exportação, aumentando a competitividade da produção brasileira no mercado externo.

O cenário acima descrito demonstra que, no palco das negociações comerciais internacionais, questões técnicas são manipuladas e subjugadas por interesses políticos, que por sua vez refletem a estrutura da ordem internacional, e, principalmente, como os recursos econômicos, naturais e a renda estão assimetricamente distribuídos nos espaços geográficos. Essa assimetria enseja como corolário posições diferenciadas na argumentação comercial, criando uma flexibilização de coalizões, dependendo dos ganhos e perdas políticas, econômicas e sociais.

Conquanto a administração Lula tenha defendido, ao tomar posse, que ensejaria uma nova

geografia econômica, a Rodada Doha demonstra que a assimetria de poder na arena comercial perpetua-se, dificultando uma mudança na divisão internacional do trabalho, pois que tal ordem desigual não é fruto do simples voluntarismo político, mas originado de óbices materiais ao desenvolvimento. Nesse ambiente, em que a teoria do livre comércio não é integralmente adotada pelos Estados, por causa da economia política interna aos mesmos, na qual determinados interesses privados não se coadunam harmonicamente com a abertura comercial, o Brasil pode desenvolver um novo programa inovador para o setor agropecuário. Isso dependerá da vontade nacional para implementar reformas estruturais, arcando com seus custos de curto prazo, porém gozando de seus benefícios de longo prazo.

Recebido em 20/08/2008

Aprovado em 26/08/2008

Palavras-chaves: Rodada Doha; G-20; Organização Mundial do Comércio

Key words: Doha round; G-20; World Trade Organization

Resumo: o artigo trata da atuação do Brasil no comércio internacional. Nesse sentido, aborda as estratégias no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Abstract: The article deals with Brazil's role on the international trade. It points out the strategies within the scope of the World Trade Organization.



Queda e ascensão de líderes paquistaneses e a repetição do ciclo vicioso

Fall and rise of the Pakistani leaders and the repetition of the vicious circle

DIOGO MAMORU IDE*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 48 a 52]

Em meados do mês de agosto de 2008, ocorreu a derrocada final do governo de um importante líder sul asiático. O prestígio e o poder autoritário que caracterizaram o governo de Musharraf em tempos passados foram aos poucos se esmaecendo, de forma que nos últimos seis meses o então presidente não dispunha mais da unidade interna e da estabilidade necessárias para governar. Após sete anos à frente da presidência do Paquistão, uma série de fatos e processos, como o fortalecimento do Partido Popular Paquistanês (PPP) após a morte de Benazir Bhutto, a vitória de grupos de oposição nas eleições parlamentares, a crise econômica e a ameaça de impeachment liderada pela oposição, culminaram com a renúncia de Pervez Musharraf.

O afastamento de Musharraf seguido pela eleição do viúvo de Benazir Bhutto, Asif Zardari ao cargo de Presidente gera no momento grandes expectativas quanto: (1) a governabilidade do novo governo; e (2) às mudanças/continuidades nos níveis interno e regional. Afinal, como deverão ser tratadas as relações com Índia acerca dos territórios da Caxemira e de Jammu? Como o novo governo lidará com a aliança com os EUA na Guerra contra o Terror e com a crescente atividade da Al Qaeda e do Talibã nas fronteiras com o Afeganistão? Cabe frisar que, em razão do enfraquecimento das instituições democráticas e das alterações na Constituição realizadas por Musharraf para expandir seu poder, Zardari herdará um amplo

poder sobre o arsenal nuclear paquistanês e sobre o alto comando do exército. Além disso, terá o poder de dissolver o parlamento eleito, algo pouco imaginável em democracias onde há a divisão dos três poderes.

A presente análise de conjuntura tem como objetivo lançar luz sobre três questões: os fatores que concorreram para a saída de Musharraf, a suposta fragilidade interna do novo governo e os principais processos em curso na política externa paquistanesa – com destaque à crescente instabilidade observada no Afeganistão.

Embora tenha sido em 1999 que Pervez Musharraf liderou o golpe contra o Primeiro-Ministro que, apenas um ano antes, havia-o nomeado Chefe-Maior do Exército, foi só em 2001 que Musharraf assumiu o cargo de Presidente do Paquistão. Seu governo, que coincidiu temporalmente com os ataques terroristas em Nova Iorque, Madri e Londres e com a reação norte-americana, tornou-se importante aliado dos Estados Unidos na Guerra contra o Terror realizada em território afegão. O Paquistão, desse modo, quebrou seu histórico de suporte às ações do Talibã no Afeganistão e deu uma guinada na direção dos países aliados com os EUA. Além da suspensão das sanções econômicas às quais estava submetido, o Paquistão recebeu a contrapartida de aproximadamente dez bilhões de dólares ao longo do governo Musharraf. Essa ajuda econômica contribuiu fortemente para o crescimento

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (diogo_ide@hotmail.com).

econômico e, assim, deu maior longevidade a um governo que inicialmente seria provisório.

A despeito da ajuda, no entanto, a economia paquistanesa com o passar do tempo passou a enfrentar problemas, tais como falta de energia, altos níveis de inflação, crescimento da dívida externa e fuga de capitais. Uma vez que o crescimento econômico era um dos principais fatores que formavam a base do governo Musharraf, a piora na economia ajudou a minar a sua liderança. Na dimensão política, a primazia de Musharraf sobre a política paquistanesa enfraqueceu-se devido aos seus próprios abusos de poder: com vistas a ser reeleito, por exemplo, o ex-presidente declarou estado de emergência (o qual foi muito criticado pela classe média surgida em seu governo), suspendeu a Constituição e demitiu sessenta juízes.

Em nível internacional, Musharraf também perdeu a influência de outrora. A aliança com os EUA contra o Terror foi em parte debilitada com a descoberta de que o serviço secreto paquistanês (ISI) ofereceu suporte a grupos jihadistas nas fronteiras com o Afeganistão. Os EUA também se mostraram insatisfeitos com a falta de atuação do exército do Paquistão nas áreas fronteiriças em que grupos extremistas se fazem presentes.

Em face de todos esses fatores, o resultado das eleições parlamentares realizadas em fevereiro deste ano foi um reflexo da insatisfação popular com as arbitrariedades do presidente. A vencedora dessas eleições foi a coalizão formada por dois partidos de oposição a Musharraf: o PPP, fortalecido após a morte de Benazir Bhutto, e a Liga Muçulmana do Paquistão (PML), liderada pelo Primeiro-Ministro deposto pelo golpe de 1999, Nawaz Sharif. Com esse resultado foi segmentada a perda da unidade que havia em torno do governo de Musharraf.

Apesar de a coalizão PPP-PML ter-se mostrado frágil após as eleições, a ameaça de impeachment liderada por ela foi suficiente para que Musharraf anunciasse sua renúncia ao cargo de Presidente. Seu governo, que se apoiava no crescimento econômico, na valorização da igualdade de gênero (simbolizada especialmente pela proibição da prática de "honor killing") e na melhoria nas relações com Índia,

não resistiu às dificuldades políticas e econômicas iniciadas há alguns meses. Grande ironia. A atitude autoritária e abusiva que o caracterizou e tornou-o forte no passado foi o motor de sua própria destruição.

Conhecido por ser viúvo da ex-Primeira-Ministra Benazir Bhutto e por ter passado onze anos na prisão sob acusações de corrupção ainda não confirmadas, Asif Zardari ganhou popularidade após o assassinato de Bhutto, quando passou a liderar o PPP com pulso firme. Zardari, ao contrário de Musharraf, ascendeu ao poder pela via democrática: ganhou 481 dos 702 votos das duas câmaras do Parlamento e das quatro assembleias provinciais. Apesar de relativamente mais legítimo em comparação com o antigo governo, cabe questionar se a liderança de Zardari será capaz de trazer estabilidade política e crescimento econômico para o país.

Após a confirmação do resultado das eleições, Zardari asseverou que, sob seu governo, o parlamento será soberano. Tal declaração dá fortes indícios de que o novo presidente eliminará da Constituição o seu direito de suspender o congresso. Ainda há grandes dúvidas, contudo, se o novo presidente diminuirá de fato seu poder, o qual foi amplamente expandido pelo presidente antecessor por meio de alterações constitucionais. Parte da mídia internacional vê o novo governo como excessivamente frágil e incapaz de liderar o país por muito tempo. Isso porque Zardari assume a Presidência num momento de crise econômica, não possui forte influência no exército (um ator de extrema relevância na política paquistanesa) e é visto como excessivamente pró-EUA. Cabe ressaltar que a coalizão PPP-PML foi desfeita por divergências de opinião entre os líderes Sharif e Zardari; aquele, por exemplo, era a favor do retorno de todos os juízes depostos aos seus antigos cargos, postura não compartilhada pelo último. Ademais Sharif e Zardari tampouco chegaram a um acordo acerca da ocupação norte-americana e da política de Washington para o sul asiático. Ainda que Zardari conte com o apoio do PPP no Parlamento, é provável o grande desafio do governo atual no plano interno continue sendo justamente a rivalidade com o PML. Com a saída do PML da coalizão, Zardari perdeu o

controle sobre a província de Punjab, a mais rica e mais poderosa do país, que tem condições de gerar fortes atritos com Islamabad.

Poucos dias após tomar posse, a popularidade de Zardari frente à população não é das mais positivas. Há críticas de que seu governo esteja se esforçando mais para os interesses norte-americanos do que para os do povo paquistanês. A título de exemplo, os ataques às áreas tribais com vistas a impedir que grupos dissidentes permaneçam em território paquistanês têm ganhado mais notoriedade pelas mortes de civis do que pelo combate ao terrorismo. Com a intensificação de ataques realizados pelos próprios Estados Unidos, é notável o aumento do repúdio ao novo governo paquistanês. Esse cenário, desnecessário dizer, certamente será utilizado pelo PML com meio de enfraquecer ainda mais o governo.

A reação à renúncia de Musharraf na Índia não se deu em tom de comemoração popular: foi tímida e silenciosa. A percepção de alguns analistas é de que talvez fosse mais vantajoso para a Índia lidar com um governante paquistanês forte do que com uma democracia fraca, sem uma liderança assertiva e com pouco controle sobre o exército e sobre o serviço secreto. De fato, ao governo indiano interessa um vizinho com um governo estável e com maior controle sobre grupos extremistas que atuam na questão da Caxemira, território disputado por Paquistão e Índia desde que ambos declararam suas independências no final da década de 1940. Um governo fraco no Paquistão pode levar ao apoio popular a atividades de grupos extremistas atuantes nas fronteiras com a Índia e, dessa forma, tem a capacidade de desestabilizar as fronteiras entre os dois países e transbordar negativamente para o cenário político indiano.

Com um histórico de tensões e de corrida armamentista entre ambos os países, as relações com a Índia continuam a ser o principal foco da agenda paquistanesa, muito embora seja crescente a preocupação com os grupos extremistas baseados nas fronteiras com o Afeganistão. O processo de paz entre os dois países, o qual foi debilitado em decorrência do enfraquecimento do governo de

Musharraf, deverá ser um dos melhores espaços para se avaliar a liderança do novo governo. No entanto, com a proximidade das eleições na Índia, previstas para ocorrerem em 2009, e com a conseqüente retórica de cunho nacionalista visando obter mais votos, é baixa a possibilidade de que haja grandes avanços nas relações indo-paquistanesas no curto prazo.

Com a renúncia de Musharraf, cumpre também questionar se o governo de Zardari dará continuidade à aliança firmada com os aliados na Guerra contra o Terror. Embora os EUA, assim como a União Européia, tenham preferido não comentar a saída de Musharraf, alegando ser essa uma questão interna que, como tal, deveria ser enfrentada pelos próprios paquistaneses, é nítido o interesse de Washington por um novo aliado em Islamabad. Isso porque a estabilização do Afeganistão passa necessariamente pela estabilização das áreas tribais do Paquistão.

O momento nessas áreas é crítico à medida que as áreas tribais nas fronteiras entre Paquistão e Afeganistão assistem ao fortalecimento de grupos como a Al Qaeda e o Talibã e à crescente instabilidade nas relações entre ambos os países: o Afeganistão acusa o país vizinho de dar cobertura a grupos extremistas, ao passo que o Paquistão argumenta que o aumento da presença desses grupos em seu território é resultado do fracasso do Estado afegão em enfrentá-los. A situação na região atinge contornos cada vez mais alarmantes para a diplomacia norte-americana. Nos últimos meses, houve mais mortes de soldados no Afeganistão do que no Iraque. Ademais, grupos extremistas têm realizado ataques a países da coalizão que ocupam o Afeganistão cujos governos sofrem pressão interna para retirar seus soldados, como Canadá e Holanda. A intenção é enfraquecer a OTAN em território afegão e isolar os Estados Unidos.

O Talibã, poucos dias após a renúncia de Musharraf, realizou ataque terrorista que levou à morte de sessenta e quatro paquistaneses. Outros atentados continuam a ocorrer com vistas a minar o apoio da população paquistanesa à guerra travada no Afeganistão pela OTAN contra os grupos radicais. Os atentados também são formas de intimidar o novo

governo à medida que deixam uma mensagem clara ao novo presidente: qualquer tentativa de diminuir a influência dos grupos radicais nas áreas tribais será retaliada contra a população civil. Logo, a estratégia desses grupos visa criar um ciclo de leniência e não envolvimento por parte de Islamabad. A retaliação a alvos civis paquistaneses torna ainda mais impopular a participação do Paquistão na Guerra Contra o Terror e debilita o governo, que, apesar de democrático, não possui a força que Musharraf teve em seus primeiros anos como presidente.

A eleição de Zardari, no que concerne à Guerra contra o Terror, agrada aos Estados Unidos. O presidente mostra-se disposto a manter laços estreitos com Washington e deve endurecer as ações do exército paquistanês nas áreas tribais. Entretanto, Zardari deverá enfrentar a conseqüente impopularidade que engajamento no conflito com os grupos radicais ensejará. A população paquistanesa é contrária à participação na Guerra contra o Terror, pois entende que esse conflito é essencialmente norte-americano e, portanto, não envolve diretamente os interesses paquistaneses. Em outras palavras, a população desaprova o engajamento militar, pois não se identifica com uma guerra que, aos seus olhos, seria exógena ao Paquistão. Contudo, em que pese a impopularidade do engajamento militar e as críticas por parte dos Estados Unidos de que tal engajamento não seja satisfatório, o exército paquistanês tem realizado ataques aéreos contra insurgentes baseados nas fronteiras com o Afeganistão.

Os Estados Unidos, em face do aumento das atividades dos grupos radicais e da instabilidade política no Paquistão, realizaram poucos dias antes da eleição de Zardari o primeiro ataque terrestre em solo paquistanês contra militantes da Al Qaeda sob a justificativa de aumentar a segurança das tropas norte-americanas que atuam no Afeganistão. A empreitada, ao desprezar a soberania paquistanesa e causar a morte de aproximadamente vinte civis, foi condenada por autoridades paquistanesas e desagradou fortemente líderes tribais também contrários à Al Qaeda e ao Talibã.

O apoio da população a esses líderes é de fundamental importância para que o Paquistão e os

Estados Unidos possam combater grupos extremistas efetivamente. Ações desastrosas como essa realizada pelo exército norte-americano representam um desserviço à estabilização regional na exata medida em que estreitam os laços da população com os grupos dissidentes que visam combater. O efeito, portanto, é o oposto ao desejado.

O Afeganistão e, por conseqüência, o Paquistão estarão certamente envolvidos nos esforços norte-americanos na Guerra contra o Terror no médio prazo. Prova disso é que ambos aparecem nas agendas de política externa tanto do candidato democrata à presidência, Barack Obama, quanto do republicano, John McCain. O candidato a vice-presidente de Obama, Joe Biden, possui um plano de ajuda econômica ao Paquistão para fortalecê-lo contra os insurgentes. McCain, como era de se esperar, segue a linha do governo Bush ao defender que, frente às ameaças à segurança nacional, deve-se investir pesado nas Forças Armadas para lutar a Guerra contra o Terror no Iraque e no Afeganistão. Definitivamente, o Paquistão ganhará maior destaque na agenda de segurança internacional.

O enfraquecimento da liderança de Musharraf, em grande parte, resultado de sua própria arbitrariedade, culminou com seu pedido de renúncia. Seus sete anos de rígido controle deixam um legado de grandes dificuldades econômicas, de poderes excessivos ao presidente e de fragilidade das instituições democráticas. O novo governo, sob a liderança do viúvo de Benazir Bhutto, assume o poder com maioria no Parlamento, mas fragilizado com o fim da coalizão que o unia ao PML de Nawaz Sharif.

O prognóstico para a política externa paquistanesa é de relativa continuidade. Há dúvidas, entretanto, quanto ao rumo que seguirá o processo de paz com a Índia à luz de um governo que não dispõe da unidade e da liderança dos tempos em que a figura política de Musharraf era forte. Por outro, os laços com os Estados Unidos e com a Guerra contra o Terror certamente serão mantidos por Zardari. Com o retorno cada vez maior das atenções da política externa norte-americana para o Afeganistão, é esperada uma postura mais firme do novo presidente contra os

dissidentes das áreas tribais, mesmo que essa seja uma postura impopular.

O Paquistão tem necessidade de uma nova figura política forte para combater os grupos radicais nas fronteiras com o Afeganistão e para recuperar a unidade e a governabilidade política. Peter Preston, colunista do *The Guardian*, interpretou bem o ciclo vicioso que caracteriza regime político do Paquistão: políticos são eleitos, governam por certo tempo e, quando enfraquecem, são depostos por militares, como Ayub Khan, Yahya Khan, Zia ul-Haq e Pervez Musharraf. Quanto tempo sobreviverá o novo governo?

Recebido em 26/08/2008
Aprovado em 31/08/2008

Palavras-chaves: Paquistão, terrorismo, Estados Unidos
Key words: Pakistan, terrorism, United States

Resumo: o artigo trata a transição política no Paquistão: de um militar golpista para um civil eleito. Aborda as conseqüências da guerra contra o terror e do relacionamento com os Estados Unidos.

Abstract: The article deals with the political transition in Pakistan: from a military coup d'état leader to a civil elect. It talks about the consequences of the war on terror and about the relationship with the United States.



Guerra na Geórgia: marco para o fim da unipolaridade?

War in Georgia: to the end of unipolarity?

ADALGISA BOZI SOARES*

Meridiano 47 n. 97, ago. 2008 [p. 53 a 56]

O atentado de setembro de 2001 teve muitos significados para a política internacional. Por um lado, o otimismo do pós-Guerra Fria pareceu sepultado definitivamente. Por outro, a guerra contra o terror, desencadeada com a liderança dos Estados Unidos, pareceu reunir grande parte do chamado Ocidente e a Rússia contra um inimigo em comum, o extremismo islâmico terrorista. Um olhar mais atento sobre esta situação mostra que as similaridades entre terroristas antiamericanos e os chechenos, grande alvo russo da luta contra o terror, são de fato pequenas. No entanto, a retórica da luta da contra o terrorismo islâmico, aceita no Ocidente, emprestou grande legitimidade à ação russa, e por alguns momentos a comunidade internacional pareceu convergir no entendimento de que a ordem pós-Guerra Fria enfrentava um desafio: a luta contra grupos não-estatais violentos que estavam à margem do Direito Internacional.

No entanto, o período de convergência de objetivos entre Rússia, Estados Unidos e União Européia parece ter chegado ao fim. Essa afirmativa faz sentido caso se considerem os últimos eventos no Cáucaso, mas diz respeito a um longo processo que parece ter culminado com a invasão da Rússia na Geórgia e faz meditar sobre o sistema internacional, que há quase vinte anos é entendido como unipolar.

A relação entre a Geórgia, suas regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul e a Federação Russa é complicada e conflituosa desde o início do século XX. Qualquer levantamento

histórico sobre a região esbarra em um grande problema: o autoritarismo da União Soviética e os regimes pouco democráticos atuais tanto da Geórgia como da Rússia que dificultam o levantamento de informações verdadeiras sobre o histórico e a escalada do conflito atual. De qualquer forma, é necessário traçar um cenário que explique as causas e os fatores importantes para a compreensão dos últimos acontecimentos na Geórgia.

Em janeiro de 1992, um referendo realizado na Ossétia do Sul teve como resultado o apoio à independência da região em relação à Geórgia e a anexação daquela à Rússia. Em seguida, a Geórgia respondeu com uma ação militar, terminada apenas após a assinatura de um cessar-fogo, que criou a Comissão de Controle Conjunta (*Joint Control Commission – JCC*), formada pela Geórgia, Rússia e Ossétias do Norte e do Sul, observada pela Organização para Segurança e Cooperação da Europa (OSCE). De 1992 até hoje, a Ossétia do Sul tem vivido uma independência *de facto* em relação à Geórgia. A região vive, basicamente, impulsionada por duas forças: uma economia de guerra, fonte de renda da maioria dos sul-ossetas; e o apoio russo, que no início da década de 1990 era mais velado e que agora atingiu níveis sem precedentes, com a distribuição de passaportes russos para a população local e, mais recentemente, o com o reconhecimento da independência da Ossétia do Sul, bem como de outra região separatista da Geórgia, a Abecásia.

Em agosto de 2008 a situação na Ossétia do Sul se deteriorou rapidamente. Após uma escalada

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (diogo_ide@hotmail.com).

de tensões envolvendo a morte de ossetas e georgianos, o governo da Geórgia, em uma clara violação do cessar-fogo, decidiu invadir a Ossétia do Sul, alegando que tal medida tinha o objetivo de “restaurar a ordem constitucional” na região. Um dia após o início da ofensiva georgiana, no dia 8 de agosto, a Rússia veio em defesa da Ossétia do Sul sob duas justificativas: a defesa de cidadãos russos (vale aqui recordar a política russa de distribuição de passaportes aos ossetas do sul) e o direito à autodeterminação da Ossétia do Sul. Já no dia 11 de agosto a Geórgia afirmava haver retirado todas as suas tropas que ocupavam a Ossétia. A Rússia, por outro lado, manteve suas tropas em território georgiano por alguns dias após a assinatura do cessar-fogo, no dia 16 de agosto, além de manter, até o momento, um grande número de tropas na Ossétia do Sul, sob o rótulo de *peacekeeping*.

O episódio da Guerra da Geórgia deve ser compreendido dentro de um processo muito mais amplo que diz respeito aos grandes atores do sistema internacional, como Estados Unidos, Rússia, União Européia e China e tem reflexo em instituições como as Nações Unidas. Por um lado, a ação da Rússia não foi surpreendente ou inesperada. Na verdade, as últimas ações de afirmação do país – em oposição aos Estados Unidos e União Européia em questões como a independência de Kôsovo, o escudo antimísseis a ser instalado na Polônia e na República Checa, o programa nuclear do Irã, entre outras – vêm anunciando o novo status que a Rússia almeja no sistema internacional: o de grande ator, que deve ser consultado acerca das questões importantes do sistema e ter sua esfera de influência respeitada.

O fato da invasão da Geórgia pela Rússia haver ocorrido no período das Olimpíadas serviu como forma de abafar o acontecido, bem como explicou, em grande medida, o silêncio da China em relação ao ocorrido. No entanto, o episódio foi muito mais crítico para outros atores, como a União Européia. A nova assertividade russa é muito mais preocupante para a Europa, em razão da dependência do bloco em relação ao gás russo, um recurso natural que pode ser potencialmente utilizado com fins políticos pelo Kremlin. Além disso, a expansão da UE para o

leste fez com que o bloco se sobrepusesse ao que a Rússia entende como sua esfera de influência, como os países bálticos, por exemplo. A reação da Rússia sobre a Geórgia colocou em alerta tais países, principalmente aqueles com uma significativa minoria russa.

Os Estados Unidos enfrentam agora um grande desafio: como responder à assertividade russa e manter sua hegemonia no sistema internacional, levando em conta que a Rússia não é a União Soviética e, portanto, a resposta às ações dela deve ser diferente das medidas tomadas durante a Guerra Fria. O período de convergência pós-11 de setembro entre Rússia e Estados Unidos parece verdadeiramente terminado. Os EUA já não podem ignorar a Rússia como um ator fundamental para a política global – papel para o qual a Rússia se qualifica por meio de sua recuperação econômica, seus recursos naturais estratégicos e o poderio militar frente a seus vizinhos.

Neste contexto, o Conselho de Segurança das Nações Unidas se viu mais uma vez – como tem acontecido com certa freqüência – paralisado frente ao forte antagonismo entre a Rússia e os países ocidentais, notadamente os Estados Unidos e os membros da União Européia.

O artigo “*Structural Realism after Cold War*”, publicado em 2000 por Kenneth Waltz traz importantes reflexões sobre a questão da unipolaridade. No final da década de 90, muitos teóricos afirmaram que o realismo estrutural desenvolvido por Waltz em seu “*Theory of International Politics*” não havia podido explicar o fim da Guerra Fria. Segundo Waltz, muito embora o sistema político internacional tenha sofrido muitas modificações com o fim da Guerra Fria, o princípio ordenador do sistema internacional permanece inalterado, o que faz com que, a pesar das várias mudanças sofridas, o sistema não tenha se modificado. Ainda de acordo com o realismo estrutural, o arranjo unipolar seria o mais instável de todos os arranjos possíveis, sendo assim de curta duração.

Desta forma, por que o arranjo unipolar se desequilibraria, dando início ao ‘*balancing*’, ou seja, à busca, por parte dos Estados, de um novo

equilíbrio? Segundo Waltz, os arranjos unipolares não resistem por duas razões. Em primeiro lugar, o poder hegemônico deve executar muitas tarefas além de suas fronteiras, enfraquecendo-se no longo prazo. Definitivamente, os Estados Unidos têm executado muitas intervenções, militares ou não, no exterior. Alguns autores, como Paul Kennedy, argumentam que a taxa de crescimento industrial decrescente, aliada aos altos compromissos militares podem levar a dominância dos Estados Unidos a decair, em comparação ao crescimento e fortalecimento de outros Estados.

Além disso, ainda segundo Paul Kennedy, em outro artigo, a falta de líderes visionários fez com que o prestígio americano decrescesse na última década. O segundo fator para a instabilidade da unipolaridade é o fato de que os demais Estados se preocupam com o comportamento do país hegemônico no futuro e com a sua posição no sistema internacional. No que diz respeito a esse fator, é interessante considerar o comportamento da Rússia. Com o fim da Guerra Fria, ela se reduziu à condição de potência regional. Uma economia vacilante e a dificuldade de institucionalizar a democracia no país fizeram com que a Rússia não fosse compreendida, por muito tempo, como ator fundamental para a política global. Waltz, em seu artigo do ano 2000, coloca como maiores ameaças à unipolaridade dos EUA a União Européia liderada pela Alemanha, a China e o Japão, considerando a Rússia apenas como uma possibilidade em um futuro distante – e como futuro distante o autor dificilmente pensava em 2008.

O que não foi previsto por Waltz e outros que não imaginaram a Rússia, neste momento, como grande antagonista dos Estados Unidos foi a rápida recuperação econômica russa e a centralização do poder nas mãos do ex-presidente e atual primeiro ministro, Vladimir Putin, que conseguiu projetar na Rússia e no exterior a imagem de um país forte, competitivo e disposto a recuperar seu lugar no sistema internacional. Com a distribuição de poder tão assimétrica na política mundial, era realmente uma questão de tempo até que uma Rússia com poder material, motivação e liderança política para questionar tal distribuição de poder o fizesse.

A expansão da OTAN na direção do leste europeu é outra questão que merece ser analisada sob a ótica do realismo estrutural, em contraposição à constantemente adotada abordagem neoliberal institucionalista. Enquanto esta última corrente explica a sobrevivência da OTAN após o fim do Pacto de Varsóvia com o argumento de que, após criada, uma instituição se mantém ativa por meio de uma espécie de “inércia”, exigindo menos esforço político para sua manutenção do que para sua extinção, uma explicação realista estrutural pode lançar mais luzes sob a política externa norte americana.

Considerando que a corrente realista estrutural enxerga os Estados como principais atores da política internacional e as instituições como uma ferramenta para a política deles, a OTAN, como Waltz argumenta em seu artigo supracitado, teve o objetivo, no pós-Guerra Fria, de manter a influência dos EUA sobre as forças militares dos países europeus. De acordo com este argumento, claramente, instituições como a OTAN são criadas e mantidas por países mais fortes para servir os seus interesses.

Mesmo sem prever a condição que a Rússia buscava no sistema internacional apenas alguns anos após a publicação de seu artigo, Waltz alertava para possíveis conseqüências da expansão da OTAN, encorajada pelos Estados Unidos, que podemos perceber neste momento como fatores que contribuiriam para a deterioração das relações entre Rússia e Ocidente. Ao avançar pelo Leste sem uma clara fronteira que separasse as pretensões expansionistas da OTAN e a esfera de influência Russa, Waltz argumentava que a Rússia poderia sentir-se ameaçada, o que enfraqueceria os grupos russos que tinham a intenção de se aproximar da Europa e promover reformas que fortaleceriam a democracia de mercado ainda incipiente no país. O que se vê hoje, sem dúvida, é o fortalecimento de um grupo, personificado por Putin, que identificou tal movimento da OTAN como uma ameaça e oferece uma resposta agressiva, militarista e que conta com forte apoio doméstico, apesar de seu suposto caráter não-democrático. Vale lembrar que a pretensão norte americana de incorporar a Geórgia à OTAN foi uma das questões que colocou o pequeno país no

meio das relações desgastadas entre Rússia e Estados Unidos.

Avaliar o recente episódio da Ossétia do Sul e as relações entre Rússia, Estados Unidos e União Européia sob uma perspectiva realista estrutural é apenas uma das alternativas possíveis. Análises que levem em consideração o papel da construção de identidades destes atores podem lançar luzes sobre aspectos interessantes da situação, bem como uma análise histórica pode ser importante para a compreensão dos últimos eventos.

Para a Geórgia, o fim da unipolaridade parece haver chegado mais cedo. Embora os Estados Unidos e a União Européia tenham prestado apoio retórico ao país, a supremacia russa na região parece incontestável. Insistir em uma solução armada para o conflito parece a alternativa menos favorável à Geórgia, uma vez que o envolvimento russo garante a impossibilidade de vitória georgiana, bem como, ao aumentar a intensidade do conflito, causa mais danos à infra-estrutura da região e aumenta o número de vítimas. O diálogo entre as partes envolvidas ainda parece a melhor alternativa. No entanto, o maior envolvimento dos Estados Unidos, União Européia e Nações Unidas se faz necessário para equilibrar a participação russa na questão.

O principal traço do cenário que foi descrito nesta análise é a contestação da unipolaridade por parte da Rússia. Este movimento deve definir as ações dos mais importantes atores do sistema internacional. Por um lado, caberá aos Estados Unidos e a União Européia ceder à Rússia o lugar que este país almeja

nos principais processos decisórios internacionais. Para a União Européia, esta medida é fundamental devido à dependência energética do bloco em relação à Rússia, além de garantir certa estabilidade no continente. Para os Estados Unidos, a adaptação a esta nova condição é de grande relevância para a gerência da política externa, uma vez que a situação de contraposição à Rússia tem travado as negociações de vários assuntos importantes para os Estados Unidos, já acima citados. Sem dúvida, as conseqüências da assertividade russa e da resposta dos demais estados a esse processo serão fatores essenciais para a compreensão do sistema internacional no presente e no futuro.

Recebido em 25/08/2008

Aprovado em 31/08/2008

Palavras-chaves: Estados Unidos, Rússia, Cáucaso

Key words: United States, Russia, Caucasus

Resumo: o artigo trata do fim da unipolaridade, sob liderança dos Estados Unidos. Aborda ainda a ascensão da Rússia na política internacional e o conflito com a Geórgia.

Abstract: the article deals with the end of unipolarity under the leadership of the United States. It also refers to the rise of Russia in the international politics and to the conflict with Georgia.

