

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 105
Abril – 2009

S U M Á R I O

- 3 **Estados Unidos: regionalizar a questão afegã**
United States: regionalize the Afghan case
VIRGÍLIO ARRAES
- 5 **Coréia do Norte: testando seu poder de barganha**
North Korea: testing its bargain power
WILSON TADASHI MURAKI JUNIOR
- 8 **A Diplomacia Presidencial de Barack Obama**
Barack's Obama Presidential Diplomacy
CRISTINA SOREANU PECEQUILO
- 12 **A crise econômica e o governo Obama**
The economic crisis and the government Obama
HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES
- 17 **Do Caminho das Índias para a Rota das Sedas**
From the way to Índia to the silk road
PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO
- 20 **Agitações na Ordem sob a Conjuntura da Crise Financeira Internacional**
The Changing Global Order under the Financial Crisis Effects
ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO
- 24 **Petróleo como arma de poder: Uma contextualização da petrodiplomacia venezuelana nas relações internacionais**
Petroleum as an instrument of power: Outlines of the Venezuelan petrodiplomacy in the international relations
ELÓI MARTINS SENHORAS
RICARDO BORGES GAMA NETO
- 27 **As relações econômicas internacionais entre China e Angola**
International economic relations between China and Angola
DIEGO PAUTASSO
- 30 **O mandado de prisão do TPI contra al-Bashir à luz da relação entre poder e moral internacionais**
The arrest warrant against al-Bashir issued by the ICC in light of the relation between power and moral
DIOGO MAMORU IDE
- 34 **A Rússia em sua nova escalada global**
Russia in its new international rising
HELOÍZA FELTRIN BANDEIRA
- 37 **O reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sob a perspectiva internacional e a brasileira**
The recognition of the indigenous peoples rights from the international and the Brazilian perspectives
MARIANA YOKOYA SIMONI

Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

ISSN 1518-1219

No. 105 – Abril – 2009

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 Arraes

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).

Estados Unidos: regionalizar a questão afegã

United States: regionalize the Afghan case

VIRGÍLIO ARRAES*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 3 a 4]

Após completar cem dias à frente da Casa Branca, o Presidente Obama destina maior atenção à questão econômica, em vista dos efeitos da crise iniciada no ano passado nos Estados Unidos e com o espraiamento em todo o globo. Nesse sentido, ele esforça-se para enfatizar a importância de um desenlace coordenado de maneira multilateral para o tema, ao incluir na pauta de negociações as vinte maiores economias, o que possibilita a participação com certo destaque do Brasil.

Não obstante as preocupações com uma recessão mundial, a Casa Branca ainda se debruça sobre o Iraque e o Afeganistão, a fim de verificar o melhor encaminhamento para os dois confrontos. No caso do último, o desassossego de Washington vincula-se com a possibilidade de o conflito estender-se definitivamente para o Paquistão, ao ultrapassar o âmbito do estado de Balochistão - o maior do país - situado na fronteira.

Embora seja um tradicional aliado norte-americano, o Paquistão está em conturbado processo político, por causa da ascensão de grupos extremistas, o que assombra o governo Obama, tendo em vista que Islamabad é detentor de armas nucleares e de forças armadas com cerca de 600 mil efetivos, sendo uma das dez maiores do planeta.

Com o objetivo de reprimir de modo mais eficiente a resistência talibã no Afeganistão, o governo norte-americano planeja enviar mais quase 20 mil combatentes para a região. O ponto principal para o estabelecimento de uma data mais precisa para a retirada militar esbarra na desconfiança com o governo de Hamid Karzai, considerado ineficiente e mesmo corrupto. Contudo, a situação aflitiva de

Washington não decorre apenas da atual elite política afegã, mas também de acordos políticos internos.

A Casa Branca optou por delegar a execução da política externa à ala do Partido Democrata vinculada ao grupo do ex-Presidente Bill Clinton, sendo a sua própria esposa, ex-senadora por Nova York, a titular do Departamento de Estado. O seu desafio é demonstrar que os Estados Unidos ainda são a 'nação indispensável' - conforme expressão empregada por Madeleine Albright no final dos anos 90 quando à frente da diplomacia - e, por conseguinte, a parte mais importante da solução na turbulenta política internacional, não o seu problema.

No Afeganistão, a previsão de permanência militar, sob a ótica democrata, ultrapassaria o mandato de Obama, mesmo sendo ele reeleito: dez anos. Deste modo, o total de efetivos até 2010 chegaria a quase 70 mil - mesmo assim, em casos extremos, as forças armadas continuariam a se valer do emprego do Predator, avião não tripulado, a fim de poupar os seus combatentes.

Com o objetivo de manter a nova estrutura, precisar-se-ia de 30 bilhões de dólares a mais por ano, soma a ser obtida do orçamento originalmente destinado ao conflito no Iraque. Da quantia cogitada, menos de 20% dirigir-se-ia à assistência técnica ou humanitária, o que caracterizaria a reiteração da política republicana aplicada desde a ocupação daquele país.

Os novos contingentes seriam deslocados em sua maioria para o sul e para o leste do território afegão, com o fito de executar missões de caráter contra-insurrecional. A expectativa é contribuir para a estabilização da fronteira com o Paquistão. Quase

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília - iREL-UnB (arraes@unb.br).

simultaneamente, o cultivo da papoula deverá ser também reprimido, tendo em vista a necessidade de dificultar o financiamento dos talibãs.

Com a ampliação das tropas, o número de encarceramentos provavelmente subirá, o que exigirá dos Estados Unidos a reformulação de seu papel como agente penitenciário, em face das constantes denúncias de maus-tratos aos prisioneiros. Além do mais, estes seriam julgados por qual ramo do judiciário? Civil ou militar? Além do mais, encaminhar-se-iam os detidos a tribunais de que nacionalidade? De origem norte-americana ou afegã?

Acrescente-se que sem perspectivas de desenvolvimento econômico no país, a juventude torna-se mais sensível a mensagens extremistas, ainda mais se voltadas para a expulsão dos invasores. Não custa registrar que o Afeganistão, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), encontra-se na 173ª posição em termos sociais de um conjunto pesquisado de 178.

Do ponto de vista militar, o posicionamento estadunidense seria envolver a Organização para Cooperação de Xangai que abarca, entre outros, Rússia, China, Tadjiquistão, Usbequistão e o próprio Paquistão, enquanto se afastaria gradativamente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), visto que o seu fracasso como força-tarefa além-fronteiras é evidente. Ademais, países como Canadá

e Holanda demonstram desinteresse em continuar a manter tropas.

Se a intenção é permanecer por mais uma década, seria bem mais proveitoso para os Estados Unidos tentar granjear apoio político e militar de Estados fronteiriços ou próximos do Afeganistão do que suplicar em foros transatlânticos a permanência de efetivos desestimulados – e bastante caros – da OTAN.

Recebido em 27/04/2009

Aprovado em 30/04/2009

Resumo: o artigo trata da política externa dos Estados Unidos concernente ao Afeganistão. Nesse sentido, ele aponta a necessidade de mudar a atual diretriz militar, a fim de envolver os países da região enquanto se preparasse a retirada das tropas da OTAN.

Abstract: the article deals with American foreign policy towards Afghanistan. It discusses the need to change the current military guidelines in order to prepare the withdrawal of NATO troops.

Palavras-chaves: Estados Unidos; Afeganistão; Organização para Cooperação de Xangai

Key words: United States; Afghanistan; Shanghai Cooperation Organization



Coréia do Norte: testando seu poder de barganha

North Korea: testing its bargain power

WILSON TADASHI MURAKI JUNIOR*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 5 a 7]

Ao mesmo tempo em que os principais líderes mundiais encontravam-se na Europa para discutir soluções para a crise financeira global no âmbito do G-20, a atenção do planeta insistia em virar-se também para o Leste Asiático: afinal, todos queriam saber se a Coréia do Norte realmente faria um lançamento de um satélite ou se aquilo na verdade seria mais um teste com mísseis. Não se pode deixar de lado o fato de que Pyongyang anunciou o lançamento com antecedência, não buscou encobrir suas movimentações e sustenta veementemente a versão de que um satélite estaria neste momento no espaço propagando canções comunistas por todo o planeta. Desse modo, parece o país comunista ter tentado colocar a comunidade internacional em xeque, já que, ao não violar nenhum acordo internacional ou resolução do Conselho de Segurança, teria, assim, transmitido mensagens claras a diferentes atores sob um custo muito baixo.

A nenhuma nação é privado o direito de explorar o espaço. Consciente disso, mas também seguindo o caminho deixado pelo bem-sucedido lançamento do Irã de um satélite construído com tecnologia doméstica em fevereiro deste ano, a Coréia do Norte anunciou há meses que estava prestes a lançar ao espaço um satélite de telecomunicações. Antes disso, no entanto, agências de inteligência da Coréia do Sul, Estados Unidos e Japão já anunciavam movimentações de Pyongyang, que estaria, segundo elas, preparando-se para um novo teste balístico, semelhante aos realizados em 1998 (quando um míssil lançado pelo regime comunista atravessou o espaço aéreo japonês e caiu no Pacífico) e em 2006 (quando um míssil de médio alcance foi lançado, mas

caiu no Mar do Japão em menos de um minuto).

Levando-se em conta o fato de a Coréia do Norte ser considerada um país pária perante a comunidade internacional, já tendo realizado testes balísticos anteriormente sob a mesma justificativa de exploração espacial e que, por fim, possui tecnologia suficiente para fazer disparos de mísseis, Japão, Coréia do Sul e Estados Unidos buscaram dissuadir Pyongyang quanto ao prosseguimento do teste, ao passo que China e Rússia demonstraram-se “preocupadas” com relação ao agravamento da tensão na península. De fato, houve mobilização militar por parte das nações envolvidas, piorando ainda mais as relações entre os países, que já se haviam deteriorado desde alguns meses. A Coréia do Norte chegou a ameaçar os vizinhos com guerra total caso o foguete fosse abatido.

Na verdade, o agravamento da relação da Coréia do Norte com seus vizinhos tem se agravado desde que Lee Myung-bak assumiu a presidência da vizinha Coréia do sul há um ano, adotando uma linha dura no trato com Pyongyang; ficou suspensa, assim, toda a ajuda até que o regime comunista adotasse linha de negociação com maior compromisso com real cooperação. Houve fechamento algumas vezes da fronteira entre os dois países, e projetos comuns de desenvolvimento (como o pólo industrial de Kaesong no norte) viram-se ameaçados. Maior tensão foi criada, no entanto, com o treinamento em conjunto de forças militares sul-coreanas e norte-americanas ocorrido há algumas semanas, naquilo que Pyongyang teria interpretado como sendo “preparativos de guerra”. No âmbito de negociações entre as seis partes (China, Coréia do Norte, Coréia do Sul, Estados Unidos, Japão e Rússia), há impasse quanto à verificação do

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

fechamento do reator de Yongbyon. Acredita-se que a derrubada da torre de resfriamento em junho de 2008 seja de pouca credibilidade quanto às reais intenções do governo de cessar o desenvolvimento de armas de destruição em massa. Nesse sentido, países como Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul desejam coletar amostras no local, o que não é permitido por Pyongyang. Assim, o fornecimento de ajuda ao país comunista tem sido congelado, e o governo comunista compreende que a falta de suprimentos para a população pode tornar-se um catalisador de manifestações contra o regime. A este último aspecto deve-se incluir o fato de que a Coreia do Norte tem sido assolada por desastres naturais (como enchentes) nos últimos anos, o que acabou gerando quebras sucessivas de safras e fome de forma generalizada.

Além disso, tem-se especulado muito com relação à real condição do próprio líder máximo do país, Kim Jong-Il, que ficou por meses sem aparecer nos principais eventos e meios de comunicação. Especulase, portanto, que o lançamento ainda que de um satélite seja uma forma de o governo mostrar-se presente e forte, e não por acidente, pouco tempo depois do acontecimento já se anunciou a reeleição de Kim Jong-Il para o mais alto posto do país.

Além de transmitir à sua população sua capacidade de ação, o governo norte-coreano buscou chamar a atenção da comunidade internacional para o fato de que o país possui alta capacidade de desestabilização do sistema, merecendo, portanto, ser tratado como um poder relevante no Extremo Oriente. Para os vizinhos Coreia do Sul e Japão, que vinham mantendo posições mais rígidas, a mensagem clara é de que a Coreia do Norte possui tecnologia suficiente para lançar mísseis (que, em última instância, poderiam transportar armas nucleares), e, desse modo, possui um poder de barganha que não pode ser desconsiderado.

Para o novo governo de Obama, a Coreia do Norte apresenta-se como um desafio não resolvido pelas administrações anteriores, de tal modo que o último lançamento pode ser interpretado como uma maneira de buscar-se forçar um posicionamento mais claro no início de sua gestão, levando-o posteriormente à mesa de negociação.

Ainda que Pyongyang não admita ter lançado um

míssil e divulgue imagens não datadas de um foguete voando em direção ao espaço, a idéia clara que se tem é a de que, em ambas situações, tecnologias muito semelhantes seriam usadas. Desse modo, a Coreia do Norte pôde amedrontar os vizinhos, legitimar seu governo perante a população, fazer demonstrações de poder e forçar as partes a uma nova rodada de negociações sem sofrer com as represálias que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) imporá de acordo com resoluções aprovadas no passado. De qualquer forma, o governo de Kim Jong-Il conta com o respaldo de suas aliadas históricas China e Rússia no CSNU para vetar medidas prejudiciais, como sanções.

Parece ser claro que o governo comunista busca transformar seu aparente poderio militar em ganhos econômicos, o que sugere ser improvável uma total abdicação daquilo que pode vir a dar-lhe maior força nas mesas de discussões: armas nucleares com capacidade de ser dispostas em mísseis de médio alcance. Tal cálculo estratégico pode ser uma medida arriscada, já que não se sabe até que ponto China e Rússia seriam capazes de fornecer proteção à rebelde Coreia do Norte. Além disso, pode-se questionar sobre a boa vontade de Estados Unidos, Coreia do Sul e Japão em prosseguir com negociações que geralmente terminam em acordos que não são cumpridos por Pyongyang, criando uma situação de avanço-retrocesso que somente beneficia o governo comunista.

Desse modo, conclui-se que, sendo o projeto bélico norte-coreano aquilo que lhe dá maior poder de barganha, o que já foi demonstrado pelo fato de os maiores benefícios doados pelos países somente terem sido concordados após o primeiro teste nuclear e o admitido teste de mísseis em 2006, o governo norte-coreano utiliza-se mais uma vez de provocação para buscar colher benefícios futuros. No entanto, se se levarem em conta a crescente crise de legitimidade interna e o endurecimento externo nas negociações, entende-se que as opções à disposição do governo comunista parecem ser cada vez mais restritas. Nesse sentido, o lançamento divulgado com antecedência e finalmente levado a cabo não seria, sob tal perspectiva, nada além de uma jogada de

um ator que necessita de ajuda externa, buscando desse modo adquirir maior respaldo para sua própria justificação de ser e manutenção no poder.

Recebido em 27/04/2009

Aprovado em 29/04/2009

Resumo: Análise do mais recente lançamento de satélite pela Coréia do Norte, o que se acredita ser um teste balístico na verdade.

Abstract: Analysis on the recent North-Korean satellite launch, which is believed to be, in fact, another missile test.

Palavras-chave: Testes balísticos; Negociações das seis partes; Regime comunista.

Key words: Missile test; Six-party talks; Communist Regime.



A Diplomacia Presidencial de Barack Obama

Barack's Obama Presidential Diplomacy

CRISTINA SOREANU PECEQUILO*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 8 a 11]

Esforços diplomáticos intensificados, reuniões de cúpulas globais e regionais, encontros bilaterais com líderes chave (aliados e não tão aliados) e em organizações internacionais, a sinalização do cumprimento de promessas de campanha para as missões do Iraque e Afeganistão, a agenda diplomática do presidente Barack Obama foi particularmente intensa nos meses de Março e Abril. Tal exposição suplantou a figura da Secretária de Estado Hillary Clinton e procurou demonstrar que a retórica e a prática do poder inteligente sustentado na cooperação, reforma e atualização da liderança estão sendo valorizadas.

A presença ostensiva do presidente norte-americano nestes eventos corresponde à dinâmica experimentada nos dois primeiros meses de governo dentro dos EUA, Janeiro e Fevereiro: uma ofensiva direta que quebra os padrões W. Bush, imprimindo o “estilo Obama” calcado em sua popularidade ainda alta, carisma e esperanças políticas, sem que pragmaticamente se imprima um caráter estratégico diferenciado à agenda em qualquer um dos dois níveis.

De forma geral, a avaliação sobre estas movimentações ressalta seu conteúdo positivo. Esta visão, contudo, é acompanhada de um sentimento de incerteza e baixa nas expectativas à medida que tanto dentro quanto fora de casa, o *slogan* democrata parece ter caminhado da “mudança” à “paciência”. Com isso, não se nega, em particular no cenário global, a prioridade à transformação e reestruturação de relações bilaterais e organizações multilaterais, só que simultaneamente parece não se caminhar à frente, preservando as assimetrias e padrões de intercâmbio anteriores. Inclusive, isto leva à repetição de crises

cíclicas e à baixa intensidade da reforma. Analisando a diplomacia presidencial de Obama, algumas questões surgem como exemplo desta dualidade: o *tour* inicial de Hillary Clinton pela Ásia e Oriente Médio, as relações bilaterais com a Rússia e os aliados europeus via OTAN, a possível reaproximação com o Irã, a Cúpula de Londres do G-20 e a Cúpula das Américas.

Diferente das demais questões, que contaram com a presença mais intensa de Obama do que de Hillary, a primeira viagem relevante da nova Secretária de Estado deu-se ao continente asiático, focando em aliados preferenciais como China e Japão, seguindo uma breve passagem pelo Oriente Médio. No caso da Ásia, a despeito da crise latente com a Coreia do Norte e a reativação de seu programa nuclear, a posição norte-americana foi menos prejudicada na era Bush do que em outras localidades, havendo menos tensões e arestas a serem trabalhadas.

Esta questão norte-coreana pode ser indicada como uma das poucas iniciativas multilaterais bem sucedidas dos republicanos devido às Conversações das Seis-Partes que, no final do ano passado, pareciam ter gerado consenso com a Coreia do Norte abrindo mão de seu programa (para retomá-lo novamente logo neste início de presidência Obama como forma de aumentar seu poder de barganha). Questões econômico-comerciais dominaram a agenda, evitando qualquer tipo de conflito com os aliados a partir do não tratamento de temas sensíveis e sem consenso. O exemplo da China ilustra esta situação, com os EUA relativizando a tradicional pauta política associada aos democratas em relação a este país, direitos humanos, autonomia do Tibet e Taiwan.

* Professora de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista – UNESP (Campus Marília), e Pesquisadora Associada ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (crispece@gmail.com).

No Oriente Médio, menos sucesso, devido à continuidade do domínio conservador em Israel, o travamento dos processos de paz e a dificuldade em lidar com os grupos definidos como terroristas Hamas e Hezbollah, sem o contraponto do incentivo aos moderados. Pela natureza da crise maior na região, o foco Hillary/Obama, principalmente Obama, está dirigido ao Iraque e Afeganistão. Para o Iraque, colocou-se o plano de retirada de tropas até 2010/2011, enquanto, para o Afeganistão, o aumento das mesmas já a partir de 2009, visando lutar “a guerra certa contra o terrorismo” e o abandono definitivo do termo “guerra global contra o terrorismo”, cunhado pelos neoconservadores de W. Bush. No Afeganistão este aumento de tropas passa pela transferência de efetivos norte-americanos do Iraque ao Afeganistão, e o aumento de contribuições de tropas pelos aliados da OTAN que nos leva ao âmbito das relações transatlânticas.

Diferente do intercâmbio com a Ásia, as relações transatlânticas sofreram um período de baixa na administração Bush filho devido às divergências quanto à Guerra do Iraque em 2003, na qual os EUA somente foram apoiados por países de menor porte e os britânicos, distanciando-se de Alemanha, França e Rússia. Já no segundo mandato de Bush estas relações passaram por uma reaproximação, sob a responsabilidade da Secretária de Estado, antiga Assessora de Segurança Nacional, Condoleezza Rice, o que se consolidou com a candidatura Obama (e o simbólico comício em Berlim ainda durante a campanha eleitoral em 2008) e a sua posse. Refeitos, os laços entre UE e EUA, contudo, revelam tensionamentos não-resolvidos, quais sejam, a maior contribuição aos efetivos da OTAN no Afeganistão, a retirada gradual das tropas da OTAN do Kosovo e a questão da soberania desta localidade e a percepção de relativa lentidão norte-americana em ajustar sua política doméstica e externa à crise global.

Aqui, como depois se verá com a análise do intercâmbio hemisférico, o dilema entre clima positivo e ausência de mudança é bastante patente: as transformações permanecem graduais e mais focadas no interesse dos EUA (Afeganistão) do que nos europeus (reforma dos sistemas financeiros globais, desengajamento militar, resposta à crise e temor de

uma Rússia ressurgente). Por enquanto, também como no caso hemisférico, a paciência precede a insatisfação, mas começam a rever-se expectativas.

Considerando a reavaliação da relação com a Rússia, a administração Obama procurou oferecer um contraponto de negociação, com elementos conhecidos e outros não confirmados. Os elementos conhecidos, e que foram a tônica do primeiro encontro pessoal entre Obama e Medvedev, são a insatisfação russa com a expansão da OTAN ao leste, às antigas repúblicas soviéticas como Geórgia, Ucrânia e Bielo-Rússia, o que percebe como interferência em seu regime por parte de EUA e Europa (críticas sobre o funcionamento da democracia russa) e a possibilidade de instalação do escudo antimísseis em antigos países da Cortina de Ferro como a Polônia e República Tcheca. Do lado norte-americano, as preocupações russas foram ouvidas, mas condicionadas às dos EUA, que demandam da Rússia uma política mais ativa contra proliferação, e parcerias para o corte de armamentos nucleares e o combate ao terrorismo (ponto que aproximava Bush e Putin).

Dentre os elementos não-confirmados, estariam a hipótese de que os EUA teriam oferecido à Rússia não mais instalar o sistema de defesa antimísseis em suas fronteiras, em troca de uma posição mais firme russa contra o programa nuclear iraniano no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU). As demandas energéticas europeias pelo gás russo, os confrontos neste setor entre a Rússia, o ocidente e suas antigas repúblicas, a competição pelo controle dos gasodutos e oleodutos, o refluxo do poder militar norte-americano na Ásia Central depois de sua ofensiva no Quirguistão, Azerbaijão, aliada à presença no Afeganistão mantiveram-se na agenda, mas sem dominar esta primeira reunião, sustentando o já repetidamente citado “clima positivo”.

Passando da Rússia ao Irã, Obama repete o descongelamento já ensaiado pela presidência Clinton nos anos 1990, a luz dos trinta anos da Revolução Iraniana de 1979, enquanto busca cooptar Rússia e China para pressionar o país a seu lado e da UE no CSONU para conter o programa nuclear iraniano. O Irã demonstra sinais de boa vontade em relação a esta abertura, ao mesmo tempo em que mantém a

utilização deste programa como fator de pressão. A postura do Irã tem sido menos agressiva no campo da proliferação neste início de governo Obama do que a norte-coreana, que tem, como visto, explorado as vulnerabilidades asiáticas para aumentar seu poder regional e concessões do lado norte-americano. Por outro lado, este baixo perfil foi acompanhado pela elevação da retórica anti-Israel do Presidente Ahmedinejad na Conferência da ONU sobre racismo, o que coloca em xeque as políticas norte-americanas e credibilidade iranianas.

Ainda em termos regionais, outro exemplo das investidas da diplomacia presidencial de Obama foi a Cúpula das Américas, apresentada com o objetivo de revitalizar o intercâmbio entre os parceiros hemisféricos. Antecedida pela reunião do G20 e pelo primeiro encontro bilateral entre os presidentes Lula e Obama, a Cúpula das Américas também foi representativa da disposição norte-americana em cooperar, estando associada, novamente, ao adjetivo “positivo”. Sem chegar a uma declaração final consensual entre os países americanos, a reunião não avançou em grandes temas como Cuba, bolivarismos (ainda que Chávez tenha se comprometido a reenviar um representante diplomático a Washington), meio ambiente, energia ou ajuda ao desenvolvimento e desenvolvimento sustentável.

Além disso, a reunião foi antecedida por medidas de liberalização dos EUA diante de Cuba no que se refere a remessas de dinheiro e viagens à ilha, enquanto se mantiveram as críticas aos Castros pela não abertura do regime, condicionando qualquer discussão sobre o fim do embargo a ações cubanas de redemocratização. Da mesma forma, Cuba mostrou-se disposta a discutir “tudo”, desde que o embargo seja retirado. Dos dois lados, a manutenção do *status quo* é funcional para minimizar enfrentamentos domésticos, seja com os interesses do lobby cubano-americano na Flórida como com as forças mais tradicionais em Cuba que relutam em transferir poder às novas gerações, repetindo processo similar ao soviético pré-queda do Muro e se afastando do modelo chinês.

A Cúpula, todavia, reforçou ainda mais a posição brasileira na América Latina, em particular

na América do Sul, como interlocutor preferencial dos EUA, consolidando o papel de mediação e moderação que vem sendo exercido nos últimos anos em temas regionais sensíveis como a “esquerda chavista” e Cuba. Mesmo assim, como já ocorrera na reunião bilateral em separado Lula-Obama, o aprofundamento do diálogo estratégico e o encaminhamento de demandas brasileiras referentes à atualização das organizações internacionais globais políticas e econômicas, compartilhada com as demais nações emergentes como China, Índia, África do Sul e Rússia continua em compasso de espera.

Situação similar repete-se na reunião do G20 realizada em Londres antes da Cúpula, quando o clima de boa vontade reinante entre as potências desenvolvidas e emergentes permitiu a elaboração de um documento final com compromissos reais de ação, mas que se encontra em lenta aplicação. Dentre as prescrições deste documento encontram-se a alocação de maior financiamento ao FMI (US\$ 750 bilhões) com o incremento da participação econômica e política dos emergentes, rejeição ao protecionismo e retomada de negociações comerciais, reforma do sistema financeiro global (em termos estruturais e de regulamentação), maior atuação de organismos políticos como a ONU, criação de empregos e desenvolvimento sustentável, visando um cenário mais favorável à economia e à recuperação da confiança para 2010, mas, visando, o médio prazo de 2011.

Em seus quatro primeiros meses no poder, em particular nos últimas semanas, a ofensiva norte-americana foi concreta no campo internacional para recuperar credibilidade e legitimidade. Ou seja, a diplomacia presidencial de Obama produz resultados, só que ainda limitados, e que implicam a continuidade de pressões de mudança sobre a política externa norte-americana da parte de parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento.

Mais do que uma liderança inovadora que leve à chamada neohegemonia, entendida como uma hegemonia multipolar, os EUA praticam um internacionalismo moderado que pode alterar suas relações e importância para estas nações. Nações estas que, durante a Era W. Bush já haviam buscado

caminhos alternativos para a atualização da ordem em alianças de geometria variável (como o G20 que surge hoje como um dos pilares do reordenamento e reforma mundial). O mundo continua a se mover, enquanto nos EUA predomina, sobre a ousadia, uma mudança gradual que surge como lenta e insuficiente em um cenário de crise que projetava, em Obama, a promessa da refundação hegemônica em bases multipolares.

Recebido em 23/04/2009

Aprovado em 23/04/2009

Resumo: O artigo objetiva analisar as recentes iniciativas externas dos EUA por meio da diplomacia presidencial de Barack Obama.

Abstract: The article aims to analyze US recent foreign initiatives through the lenses of Barack's Obama presidential diplomacy.

Palavras-chave: Política Externa dos Estados Unidos; Barack Obama; Relações Internacionais

Key words: United States Foreign Policy; Barack Obama; International Relations



A crise econômica e o governo Obama

The economic crisis and the government Obama

HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 12 a 16]

O encontro dos líderes do G-20 no início de abril, em Londres, reforçou a percepção de que os assuntos relacionados à atual crise econômica tendem a dominar a agenda internacional durante o ano de 2009. O estabelecimento de uma recessão quase que generalizada entre os países desenvolvidos e a desaceleração aguda dos índices de crescimento entre os emergentes tendem a fazer com que as políticas de combate à crise e de adaptação a ela se tornem prioritárias. Assim como na recorrente comparação com o período de depressão que se seguiu a 1929, reformulações profundas nos sistemas econômicos nacionais são aventadas e um papel central nessa transição é destinado aos Estados Unidos.

O presidente Barack Obama tomou consciência dessa função ainda na transição de governo, ao reunir uma equipe que se certificasse das restrições conjunturais e orçamentárias que se imporiam ao mandato seguinte. O novo governo não tardou a deixar clara a sua posição de forte ingerência na administração da crise. Os *bailouts* continuariam a ser realizados enquanto se verificasse fragilidade e insolvência em instituições bancárias. Um plano fiscal de estímulo à economia teria que se concretizar face ao aumento da taxa de desemprego no país. E, de maneira mais ampla, o setor financeiro como um todo teria que passar por uma reformulação que aumentasse a sua regulamentação, para que episódios como a bolha dos empréstimos *subprime* não se repetisse.

Passados três meses do início da administração Obama, é possível afirmar que suas principais diretrizes econômicas já estão traçadas. Assim, a presente análise se concentrará em duas esferas, não

por acaso contempladas no novo governo por dois planos de estímulo: a financeira – englobando aquilo que pode ser visto como a raiz da atual crise, ou seja, a falta de regulação no setor – e a fiscal – incluindo os efeitos da crise financeira na economia real e as ações estatais para conter ou reverter tais efeitos.

Aquilo que pode ser considerado como o marco inicial para o desencadeamento da crise econômica, a declaração de falência do conglomerado financeiro Lehman Brothers em setembro do ano passado, permanece como um dos pontos fulcrais do evento. De modo geral, o aspecto mais preocupante e potencialmente problemático do contexto econômico americano é a saúde das suas instituições financeiras. Pode-se considerar preocupante porque as principais organizações de Wall Street, como a Merrill Lynch, a Morgan Stanley, a Goldman Sachs, o Bank of America e o Citigroup, passam por uma fase de perdas e de adaptação fortemente contrastante com a franca prosperidade anterior. Tal situação é potencialmente problemática por envolver um dos eixos das economias de mercado, já que um setor financeiro débil torna a disponibilidade de investimentos e a sustentabilidade do crescimento inviáveis.

Começando pela estatização das empresas de hipoteca Fannie Mae e Freddie Mac, passando pela assistência ao Citigroup e culminando com o plano de estímulo financeiro idealizado pelo secretário do Tesouro Tim Geithner, as administrações de George W. Bush e de Barack Obama compartilham a concepção de que as principais entidades financeiras do país são muito importantes para deixar que fracassem. O modo como o amparo governamental deve se processar é que é objeto de discordância entre

* 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).

os partidos Republicano e Democrata e entre os economistas de modo geral.

O acúmulo de títulos com valor extremamente defasado em relação aos oferecidos no mercado – os chamados “títulos tóxicos”, relacionados ao setor imobiliário em especial – pode ser considerado um dos cânceres do sistema bancário norte-americano. Os bancos não conseguem extrair uma remuneração justa desses títulos e isso acaba obstruindo a sua capacidade de (e a sua confiança em) oferecer empréstimos às firmas e ao grande público. Desse modo, o plano da Secretaria de Tesouro propõe uma parceria público-privada visando a saldar ou ao menos abrandar o efeito dos títulos tóxicos. O governo se apresenta como responsável pelo provimento dos recursos para tanto – os anunciados oitocentos bilhões de dólares –, enquanto elementos privados tomariam para si a propriedade desses títulos, a um valor baixo e com riscos amortizados.

Uma das opções alternativas à parceria público-privada seria a simples nacionalização das instituições fortemente obstruídas pelos títulos, o que eliminaria a necessidade de transferir para outros entes privados algo que pode ser administrado pelo próprio governo. O Secretário Tim Geithner se esquivou dessa opção por considerar que transferir os títulos para as mãos do governo geraria um dispêndio adicional – relativo à administração dos títulos – para os cofres estatais, os quais já estariam onerados pelo gasto com o resgate dos bancos.

Nessa questão se inserem muitas das críticas ao plano governamental de estímulo e das avaliações da sua eficácia e pressupostos. São colocados em oposição dois pilares da teoria econômica: o de que uma economia de mercado necessita de um setor financeiro saudável para que os demais setores funcionem a pleno vapor e o de que os entes privados tomam decisões arriscadas tendo em vista ganhos adicionais e, por isso, estão sujeitos a cenários de erro e perdas adicionais – o risco de um investimento é diretamente proporcional à sua rentabilidade. Um plano de cunho macroeconômico naturalmente pende para o primeiro dos pilares, por sua abrangência populacional e seu escopo temporal mais amplos. No entanto, as perdas infligidas na tomada de

riscos pelos bancos devem ser ressarcidas de alguma forma. E o modo como o plano governamental opera coloca o ônus essencialmente sobre o contribuinte norte-americano, sem comprometer pessoal ou especificamente os banqueiros.

O custo do plano de estímulo teria que recair sobre alguma parte da sociedade; “punir”, por assim dizer, a classe dos banqueiros teria pouca eficácia a curto prazo, já que implicaria retirar, em represália, o oxigênio de uma entidade que, no fim, se planeja oxigenar. O fim de reerguer o setor financeiro seria, então, obstruído pelo compromisso de puni-lo por erros passados. Porém, o governo norte-americano pode criar outro compromisso com a sociedade, a longo prazo. Se, por um lado, pode ser necessário emitir um voto de confiança aos bancos e fornecer a recapitalização vital para o restante da sociedade, é possível, por outro, que haja simultaneamente um controle sobre a utilização desse gasto. É nesse sentido que a ideia de incrementar a regulamentação financeira pode ser justificada.

Parece óbvio que a condição “estratégica” do setor financeiro – lidando com o capital e a renda de toda a sociedade – já seria uma justificativa suficiente para aumentar o seu grau de regulamentação. Afinal, a administração dos capitais e das rendas envolvidos não estaria apenas ao dispor do interesse privado, mas também interessaria ao restante da sociedade. Numa situação de resgate, como a proposta no plano da secretaria do Tesouro, esse interesse estaria ainda mais aflorado, já que envolveria não só capitais e rendas, mas também o próprio custo do resgate.

Complementando essa lógica, argumenta-se que a própria desregulamentação tenha sido uma das causas da atual crise econômica. Deixados à “revelia” do livre mercado, os bancos teriam ampliado a sua provisão de liquidez excessivamente, permitindo que clientes *subprime* avolumassem sua carta de títulos mesmo sem demonstração de garantia do pagamento correspondente. O efeito dominó da desregulamentação ainda teria se processado pela concorrência intensiva entre os bancos de investimento e de hipotecas. O ingresso dos *subprime* pode ter surgido da iniciativa de um banco, o qual motivou o seu concorrente a seguir a iniciativa aparentemente

lucrativa, mesmo que o lastro desses lucros não fosse claro o suficiente para nenhuma das partes.

Entretanto, o argumento da regulamentação não é inteiramente convincente. Em primeiro lugar, a transferência de rendas e capitais do domínio dos indivíduos e empresas para a administração bancária sempre se dá por ações deliberadas, cujos benefícios são evidentes o bastante para que tal transferência sempre ocorra nas economias de mercado. A circulação dos ativos permite que a economia se mantenha dinâmica e que a oferta de poupança se mantenha em equilíbrio com a demanda por capital. Assim, a regulamentação privada – entre o contratante e a instituição financeira – já seria por si só um apoio para prevenção de abusos. No contexto da recapitalização dos bancos, o apelo à regulamentação é mais evidente, até porque não há contratação privada do plano de resgate, mas uma decisão centralizada. Portanto, a utilização desses recursos públicos pelos bancos deverá ser acompanhada de perto, argumentam os economistas.

Segundo, a tese de que a desregulamentação financeira causou a presente crise oculta benefícios dessa desregulamentação. Pode-se dizer que a própria natureza do setor financeiro invoca maior liberdade de ação. O sustento à inovação se dá pelo provimento de capitais a elementos inovadores; mas a identificação de elementos inovadores nas economias nunca ocorre com certeza total – ou com informação perfeita. Assim, certo grau de risco nos investimentos sempre permanecerá. A regulamentação normalmente empurrará os bancos para as alternativas menos arriscadas e, com isso, corre-se o risco de sacrificar as inovações genuínas e arriscadas. Em suma, certo grau de risco e erro deve ser mantido para que o grau de inovação não se reduza.

A regulação prévia poderia ter evitado uma crise, mas é razoável supor que muitos outros benefícios da livre circulação de capitais não teriam sido propiciados, como o financiamento das empresas de internet dos anos 1990 e o investimento em economias emergentes. E até mesmo economias bem regulamentadas, como as escandinavas do início da década de 1990, passaram por crises financeiras.

O plano do governo norte-americano confia

na redução da probabilidade de crises que a regulamentação pode oferecer. As linhas básicas estão traçadas: contenção de riscos sistêmicos, atenção à criação de “bolhas”, proteção de consumidores e investidores e coordenação com os demais atores internacionais. A difícil tarefa de codificar essas diretrizes em regras formais deverá ocorrer nos próximos meses.

Antes mesmo de divulgar detalhadamente o seu plano de estímulo financeiro, o presidente Obama apresentara à população norte-americana e às casas legislativas um pacote que previa cerca de oitocentos bilhões de dólares para serem despendidos pelo governo nos mais diversos setores da economia, com o intuito de reaquecê-la, no início de fevereiro. A ambição do plano é evidente: além da soma considerável, o documento que descreve o destino e a intenção de cada parte dos recursos reúne cerca de mil e quatrocentas páginas. Isso não evitou críticas, sobretudo Republicanas, quanto ao teor dos estímulos, condenando a tendência a intervir em campos e lugares específicos, em vez de canalizar os recursos de modo a permitir que a iniciativa privada os aloque da forma que mais pareça adequada e eficiente.

O aumento consistente da taxa de desemprego é uma das principais preocupações subjacentes ao plano. De fato, especialistas apontam que, desconsiderando os efeitos do plano, a taxa percentual de desemprego do país poderia chegar aos dois dígitos, enquanto que o estímulo ajudaria a controlá-la abaixo dos nove por cento. Isso significaria, em termos brutos, quase cem mil empregos salvos por mês devido à ação direta ou indireta do governo.

Ainda no âmbito de preocupações de raiz keynesiana, o pacote também auxiliaria a elevar os níveis de confiança da população. A interface com a esfera financeira é evidente, já que a falta de liquidez é uma das principais causas para quedas no nível de confiança e para a estagnação empreendedora. Destinando recursos a indústrias e localidades específicas, o governo pretende evitar a formação de ilhas de recessão, como as que poderiam se instalar em torno das indústrias automobilísticas, por exemplo.

O principal revés desse inchaço na participação governamental na economia é um correspondente inchaço nas contas públicas, mais especificamente na dívida federal dos Estados Unidos. O governo Bush fora criticado por sua leniência ao permitir a escalada da dívida, que atingiu cerca de 450 bilhões de dólares durante o ano fiscal de 2008. Para o primeiro semestre de 2009, o governo Obama projeta que a cifra atinja quase um trilhão de dólares, uma soma assustadora em termos absolutos e percentualmente histórica, aproximando-se da proporção acumulada nos anos da Segunda Guerra Mundial, em comparação ao tamanho do PIB.

A mensagem parece ser clara, de que a magnitude da atual crise exige ações drásticas que provavelmente trarão consequências incômodas para o futuro. O governo teme que o processo recessivo se avolume e ganhe proporções de depressão. Na década de 1930, antes da implementação do New Deal, a carência de ações substantivas pelo governo americano supostamente causou efeitos sérios, como o ato protecionista Smoot-Hawley e o colapso de muitas economias europeias. A atual administração espera que suas políticas sejam capazes de impedir essa escalada de acontecimentos, mesmo confiando no dito keynesiano de que “no futuro todos nós estaremos mortos”. O volume da dívida pública, portanto, esperará outro ciclo de prosperidade para ser raciocinado e racionado.

As políticas até aqui descritas estão relacionadas ao contexto doméstico norteamericano, o qual ganha relevância especial tanto pelo seu impacto considerável nos demais países quanto pela sua fatia de responsabilidade no desencadeamento da recessão por que boa parte do mundo passa. No entanto, há um consenso em torno da necessidade de ações coordenadas contra a crise a nível internacional. Por isso, as medidas americanas nas esferas financeira e fiscal serão brevemente postas em contraste com outras medidas nacionais e sistêmicas nesses mesmos sentidos.

Durante o encontro dos líderes do G-20 no início de abril, o plano de estímulo financeiro do secretário Tim Geithner já havia sido proposto e os líderes poderiam discutir as consequências regulatórias que o

pacote traria ou sugeriria a seus países. O pressuposto básico de que a falta de liquidez na economia mundial poderia aprofundar a crise – especialmente no contexto de regiões altamente dependentes de investimentos externos, como o Leste Europeu – foi sinalizado pela ampliação dos recursos do FMI, incluindo também economias emergentes grandes como Brasil e China no provimento de divisas.

Porém, essa medida parece tímida se comparada com o espírito de criação de uma “nova ordem financeira internacional” que dominou as cúpulas e os encontros de organismos multilaterais que se seguiram ao desencadeamento da crise, no fim do ano passado. Essa nova ordem certamente envolveria medidas regulatórias mais rígidas e orquestradas internacionalmente. É possível que a parte “normativa” do plano de Geithner (a ser apresentada gradativamente nos próximos meses), que inclui medidas nacionais e sugestões de medidas internacionais, possa contemplar aspectos dessa nova ordem. Concretamente, o máximo que pode ser observado é a tendência chinesa em propor uma função mais importante ao seu país nos próximos anos, seja por maior participação no FMI ou na reformulação do Fundo para que o dólar deixe de ser a moeda-base única dos empréstimos, deixando às claras o peso já considerável da influência chinesa no sistema financeiro internacional.

Por outro lado, o presidente Obama declarou esperar que o seu pacote fiscal de estímulo à economia norteamericana servisse para estimular ações semelhantes ao redor do mundo. Os países da Europa Ocidental, por terem entrado em recessão antes mesmo dos EUA e por haverem experimentado baixas taxas de crescimento econômico antes da crise, seriam os principais “alvos” do conselho de Obama. O presidente francês Nicolas Sarkozy e a chanceler alemã Angela Merkel, no entanto, pronunciaram-se diametralmente contra qualquer ação nesse sentido em seus países, argumentando que o estímulo é necessário ao contexto norteamericano de “Estado mínimo” e inadequado à realidade europeia de seguridade social.

Não se sabe se a rejeição à proposta americana é resultante de um diagnóstico das economias

européias – as quais devem ter taxas de crescimento para este e para o próximo ano ainda mais baixas do que as americanas – ou se é resultante de uma conjuntura política interna desfavorável a ações nesse sentido. O presidente Sarkozy passa por sua fase de maior impopularidade desde que assumiu o governo francês, em grande parte devido ao desempenho pífio da economia local; a chanceler Merkel será testada em eleições no próximo outono alemão, carregando consigo a crítica de que o seu governo tem elevado excessivamente os gastos públicos.

Finalmente, uma área em que a coordenação internacional emerge como necessária é a promoção do livre-comércio mundial, em oposição à onda de protecionismo nacional decorrente do aguçamento da crise. O tema não foi formalmente levantado durante as discussões do G-20, mas os dados demonstram que há uma tendência clara, iniciada no ano passado e aprofundada durante este ano, à queda dos fluxos de comércio mundial. A Organização Mundial de Comércio espera que a queda seja de cerca de nove por cento para este ano, a maior desde a Segunda Guerra Mundial. Além disso, países fortemente exportadores como a Alemanha e o Japão tiveram

uma redução significativa da sua balança comercial, isto é, têm exportado e importado muito menos do que antes. Tal questão deverá vir à tona em breve, uma vez que a própria ideia de uma nova ordem financeira internacional não pode prescindir dos benefícios de integração propiciados pelo comércio mundial.

Recebido em 26/04/2009

Aprovado em 27/04/2009

Resumo: As ações do governo Obama no combate à crise financeira internacional, no âmbito doméstico e contextualizando a esfera internacional.

Abstract: Government Obama's actions toward the international financial crisis, taking into account the domestic sphere and contextualizing the international aspects.

Palavras-chave: crise financeira; Estados Unidos; Barack Obama.

Key words: financial crisis; United States; Barack Obama.



Do Caminho das Índias para a Rota das Sedas

From the way to Índia to the silk road

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 17 a 19]

Após dois anos e meio, percorrendo o “Caminho das Índias”, em Mumbai, preparo-me para residir na antiga “Rota das Sedas”, onde, hoje, se situa o Azerbaijão, e serei o primeiro Embaixador do Brasil em sua capital, Baku.

Confirmo, a propósito, o entendimento de que, caso se queira escrever um livro sobre este país, é necessário começar logo no primeiro dia de chegada. A obra pode sempre intitular-se “a Índia hoje, ontem e amanhã”. Nas vinte-quatro horas iniciais, é permitida a arrogância de que se entenderá, prontamente, as relações entre múltiplas culturas que, há séculos, procuram conviver no espaço político que ora definem as fronteiras indianas.

Após seis meses aqui, cabe assumir que é difícil, sequer, enviar e mail de duas páginas, pois conclui-se que os descaminhos locais revelam, de forma contínua, novas lacunas de conhecimento e dúvidas sobre o que nos rodeia. Um ano depois, nem cartão postal se envia, por falta de algo crível a ser escrito naquelas três linhas. Passados os referidos dois anos e meio, só me resta recorrer à conhecida frase: “Incredible India”.

Não pretendo repetir o erro em Baku, adiantando-me, desde já a escrever sobre a “Rota das Sedas”. Esta era o longo e inóspito caminho a ser percorrido, entre a Europa e a Ásia, passando pela região do Cáucaso – onde se situa o Azerbaijão. Apesar de conter, no nome, a idéia de intercâmbio comercial, as principais trocas foram de caráter cultural, sobrepondo diferentes religiões, hábitos e costumes.

Sem dúvida, a mudança de Mumbai, após 30 meses, deverá provocar emoções semelhantes às

sofridas na chegada à “Boa Bahia” (antigo nome de Bombaim, hoje Mumbai) procedente da ilha de Formosa, em agosto de 2006. Defrontei-me, então, com o desafio de absorver a verdadeira “reviravolta copernicana que significou sair do hierático universo confuciano e entrar no macunaístico caleidoscópico hindu-muçulmano” (Observação feita por um grande amigo meu e especialista em assuntos asiáticos, quando soube de minha transferência de Taipé para Mumbai. Isto é, houve mudanças drásticas, ao deixar a esfera de influência cultural chinesa, que vivera em Taiwan, e ingressar no universo das diferentes civilizações que compõem a Índia.

De qualquer forma, pretendo, ao chegar na “Rota das Sedas”, persistir no esforço de evitar a visão apenas mercantilista daquela área, que ora ressurgem em importância geo-econômica, pelas razões que analisarei a seguir.

Nessa mesma perspectiva, procurei, tanto nos 20 anos servidos na Ásia Oriental, quanto nos 30 meses em Mumbai, interpretar diferentes aspectos da alardeada emergência atual da China e Índia, com ênfase na dimensão cultural. Isto porque, este processo é muitas vezes analisado apenas com ênfase na crescente inserção econômica internacional desses países, bem como a partir da cobiça quanto ao acesso de centenas de milhões de seus potenciais consumidores à oferta de produtos e serviços estrangeiros.

Sabe-se, a propósito, que a criação de uma economia global e o fortalecimento de novas tecnologias não erodiram culturas e valores locais. Verificou-se, pelo contrário, que, na medida em que as

* 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).

peças tiveram acesso a maior informação e melhor educação, suas diferenças culturais se tornaram mais pronunciadas – não menos. Dessa forma, diferentes grupos demonstraram perseguir visões distintas de bem-estar, assim como reagiram de formas agressivas a ameaças perceptíveis a sua dignidade nacional.

Assim, conforme também já exposto em colunas anteriores, as grandes questões deste novo milênio parecem dizer respeito a: como culturas podem ser adaptadas; como capital social e cultural pode alavancar o desenvolvimento das nações; e como o potencial de conflito destrutivo entre culturas pode ser transformado em saudável competição cultural.

Descrição inicial do Azerbaijão – a “Terra do Fogo” – deve ressaltar que se situa na região Sul do Cáucaso, entre a Europa Oriental e a Ásia Ocidental e sempre foi local de trânsito e encontro entre diferentes culturas. Atualmente, faz fronteira, ao Leste, com o Mar Cáspio, ao Norte, com a Rússia, ao Noroeste, com a Geórgia, ao Sudoeste, com a Armênia, e ao Sul, com o Irã.

Foi onde nasceu Zaratustra, profeta do Zoroastrismo, cujos locais de prece são conhecidos como templos de fogo. A origem do nome – Azerbaijão – é encontrada em língua persa antiga e significa “Protegido pelo fogo”.

O começo da associação ao fogo poderia ser encontrado na mitologia grega, uma vez que, naquela área, Prometeu teria entregue aos humanos a primeira chama, tendo por isso sido castigado por Zeus, em montanha do Cáucaso.

Os assentamentos humanos iniciais, no território atual do Azerbaijão, datam da Idade da Pedra. No século VI AC, os persas sob o reinado de Ciro o Grande ocuparam a região que, trezentos anos após viria a ser conquistada pelo macedônio Alexandre, também, o Grande.

No século VII da Era Cristã, povos árabes islamizaram as tribos locais. Nos séculos XVI e XVII, a região era disputada entre o Império Persa e o Império Turco-Otomano.

No século XIX, o país foi dividido entre a Rússia e o Irã segundo as fronteiras atuais. Em 1917, o domínio russo arrefeceu e o Azerbaijão pode fundar, com o apoio da Turquia, uma república independente,

inaugurada em 1918. Dois anos mais tarde (1920), no entanto, o Exército Vermelho invadiu o país e o integrou à União Soviética. Com o fim desta, em 1991, o Azerbaijão reconquistou a soberania política e aderiu à Comunidade de Estados Independentes, juntamente com outras dez antigas repúblicas soviéticas.

Após sua “emergência”, estes países adotaram projetos distintos para garantir sua sobrevivência e prosperidade. Em risco se encontrava, então, a identidade de estados-nações cujos legados político e cultural haviam permanecido sufocados durante os setenta anos de regime comunista imposto por Moscou.

As três menores repúblicas deste grupo, situadas no Cáucaso – Armênia, Azerbaijão e Geórgia – foram as mais prejudicadas, em virtude do ressurgimento de tensões étnicas que haviam permanecido adormecidas, durante a existência da URSS.

Assim, Armênia e Azerbaijão entraram em conflito pelo enclave de Nagorno-Karabakh, que os levou à guerra no período de 1992 a 1994. eclodiu, ademais, uma guerra civil, na Geórgia, em razão da disputa pelos territórios da Abkhazia e Ossetia – resultando em guerra com a Rússia, em 2008.

O Azerbaijão conta com um quarto das novas reservas petrolíferas mundiais disponíveis. Tem importância estratégica, tanto por seus recursos energéticos, quanto por ser, hoje, rota indispensável para projeto de redução da dependência energética da Europa de fontes controladas por Moscou.

No momento, apenas o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan evita o território russo, percorrendo a Geórgia e a Turquia. Há, ademais, planos de construção, a partir de 2010, de gasoduto que exportaria o produto originário do Azerbaijão, Kazaquistão e Turcomenistão, para os europeus ocidentais.

Retornando à dimensão cultural, tanto do Azerbaijão, quanto da Rota das Sedas, cabe ressaltar que se situam em local que sempre foi de trânsito e encontro entre diferentes culturas

A população do Azerbaijão é de maioria muçulmana Shiita. Da mesma forma que a Turquia – com quem possui vínculos étnicos e linguísticos – é um dos países muçulmanos mais secularizados, com bem definida separação entre a mesquita e o estado.

Há cerca de 20 milhões de pessoas etnicamente azeris, vivendo no Iran – quase um quarto da população daquele país – culturalmente mais próximas, portanto, de Baku, do que de Teeran.

Sua estrutura político-administrativa encontra-se, ainda, profundamente influenciada por normas e práticas soviéticas. O idioma russo continua a ser usado amplamente.

Verifica-se, então, a convergência e interação de culturas importantes, como a turco-otomana, a persa e a russa. Ao contrário, portanto, da Índia e da China, que foram “destinos” de diferentes levas migratórias, o Cáucaso, onde se situa o Azerbaijão, permaneceu como “escala” (local de trânsito e encontro) de diferentes povos.

No que diz respeito à “Rota das Sedas”, situa-se em região que separa a China da Europa e da Ásia Ocidental e é uma das mais inóspitas do mundo. A maior parte é coberta pelo deserto de Takliman, sofre da ausência de chuva e de frequentes tempestades de areia. Apesar de poucas estradas, em péssimas condições, caravanas fizeram seu percurso, durante séculos.

Conforme já mencionado acima, no entanto, o “produto” mais importante intercambiado nesta vasta área não foi a seda. Foi a religião. Assim, o Budismo chegou à China, procedente da Índia. Na rota em questão, diferentes formas de manifestações artísticas refletem sucessivas etapas desta expansão.

O observador em Baku deverá defrontar-se, portanto, com cenário de crescente inserção econômica internacional do Azerbaijão, em virtude da importância estratégica de seus recursos energéticos.

O desafio principal, contudo, poderá ser o de entender como se busca preservar hábitos, práticas e valores locais, diante da criação de uma economia global e o fortalecimento de novas tecnologias de comunicação.

Em suma, não haverá atalhos na mudança do Caminho das Índias para a Rota das Sedas. Trata-se, mais uma vez, de percorrer “mares por mim nunca dantes navegados”.

Recebido em 20/04/2009

Aprovado em 22/04/2009

Resumo: o artigo descreve características gerais da cidade de Mumbai, Índia, e do Azerbaijão sob a perspectiva de um diplomata brasileiro. Nesse sentido, narra um pouco da história da nação azeri.

Abstract: the article describes the general aspects of Mumbai city, India, and of Azerbaijan under the perspective of a Brazilian diplomat. By doing that, it presents a little history of Azerbaijani country.

Palavras chaves: Índia, diplomacia, Azerbaijão

Key words: Índia, diplomacy, Azerbaijan



Agitações na Ordem sob a Conjuntura da Crise Financeira Internacional

The Changing Global Order under the Financial Crisis Effects

ARTUR ANDRADE DA SILVA MACHADO*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 20 a 23]

A conjuntura internacional que se estabelece na passagem entre 2008 e 2009 teve sua dinâmica conformada por transformações que entram em fricção com os ordenamentos sistêmicos para os campos econômico e securitário. O que há de diferente na conjuntura, portanto, não é o surgimento de novas forças para sua composição, mas sim a absorção de mudanças nas tendências encontradas em conhecidos componentes estruturantes da Ordem internacional. Tal leitura é subsidiária da arquitetura de cenários que prescrevem demandas multilaterais e multifacetadas de mudança para uma Ordem internacional mais justa.

As peças, princípios e atores envolvidos com a estabilização de ambos os campos securitário e econômico formatam aspecto central para o delineamento das características da ordem vigente no sistema internacional. Para a epistemologia vinculada ao estudo do posicionamento de tais fatores, o sistema internacional fornece ótimo objeto de análise de movimentos históricos cíclicos. Para os mais materialistas, o ordenamento sistêmico resulta de interesses de Estados hegemônicos que evocam a responsabilidade pela pacificação do meio internacional, pela organização social, pela imposição de regras e pelo provimento de bens públicos, do qual é exemplo a própria economia internacional. Mudanças na estrutura de tal ordenamento seriam, portanto, um epifenômeno de mudanças mais elementares na estrutura de poder do sistema, fruto da configuração de um movimento deliberado de

outros atores revisionistas em relação à velha ordem.

Para uma vertente mais ideacional, a ordem atual está vinculada mais especificamente à experiência de nosso próprio período histórico. Em outras palavras, os padrões de ordenamento sistêmico rebuscam também valores mais estruturais de uma Ordem vestifaliana enraizada na Idade Moderna e cuja narrativa vincula-se ao processo da modernização originalmente ocidental. Quando essa modernização histórica se torna tanto um valor quanto um objetivo transportado para o ordenamento social, passa-se a raciocinar em termos de uma modernidade teleológica. A modernidade difere da modernização porque esta é um processo e aquela é ao mesmo tempo um valor e uma meta. É a modernidade, e não a modernização, que centraliza e legitima os valores do discurso ocidental, constituintes dos vários padrões de ordenamento sistêmico desde o nascimento dos Estados nacionais.

Independentemente de que tipo de relação se estabelece entre estruturas materialistas de poder e a configuração do ordenamento sistêmico, sabe-se que de fato existem determinadas funções e serviços que devem ser prestados, bem como certas peças que devem ser arranjadas para a manutenção de tal ordenamento. Em outras palavras, para que entidades políticas autônomas se relacionem de maneira estável é necessário negociar padrões de conduta largamente aceitáveis para reger seu comportamento; para que haja trocas comerciais, exige-se uma mínima garantia de pagamento, preferencialmente em unidades de

* 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).

valor universalmente conversível; e para que haja a disposição para cooperar em tais níveis, é imperial que primeiro se construa confiança no meio e que sejam mitigados os vetores de conflito.

Além disso, muito embora a modernidade não defina diretamente nenhuma existência material, seu valor legitimador é constantemente evocado pelos atores no meio internacional. A capacidade legitimadora da modernidade está assentada nas idéias de progresso e de estabilidade, sendo que esta é catalisadora de e subordinada àquele. O progresso, pode-se dizer, tem duas cabeças: uma material e econômica; outra, promotora de convergência normativa – guiada por valores ocidentais como liberdade, democracia e direitos humanos. A estabilidade é a busca pela redução de tensões destrutivas da Ordem.

Tendo em vista as características e necessidades da Ordem internacional, a conjuntura atual é interessante porque propicia tendências de desmantelamento de aspectos basilares para o ordenamento sistêmico em vigor. A decantação da crise financeira para a economia real, concebida tanto internacional como domesticamente, demonstra, por um lado, a instabilidade cíclica inerente ao progresso promovido pelas forças do livre-mercado e, por outro, a incapacidade dos governos e das instituições internacionais vigentes em lidar com esse tipo de situação. Parelho, o maior espaço atribuído a questões de segurança, bem como simultâneos vetores de rearmamento e tensão colocam em cheque a crença na estabilidade do sistema, que até então mantém uma estrutura unipolar somente em um primeiro plano.

Analisando os desenvolvimentos das conformações econômicas que fundamentam a crença no progresso, a conjuntura atual é crítica. A crise econômica vigente apresenta cifras piores que as da crise de 1973. O crescimento esperado para a economia mundial em 2009, segundo a última atualização das previsões do FMI, é de 0,5% – o mais baixo desde 1945. Os EUA, o Reino Unido e a Zona do Euro, já anunciaram recessão; a China e demais emergentes que mantinham ritmo acelerado de crescimento passam por expressiva contração; os países dependentes da renda da exportação de

petróleo certamente terão problemas orçamentários; e a OIT recentemente divulgou que é esperado o surgimento de mais 51 milhões de desempregados para este ano.

O quadro é ainda acompanhado pela incapacidade de ação a partir das alternativas institucionais em todos os planos. Afora os diversos pacotes dos governos nacionais e as reduções nas taxas de juros dos bancos centrais, a comunidade internacional já exauriu as possibilidades de sua vasta gama institucional (União Européia, G-7, OCDE, OPEP, FMI, G-20) com o debate sobre as alternativas para solucionar a crise. Entre todos os esforços, o único que merece atenção é o compromisso firmado na reunião do G-20 em Londres de inundar a economia com um pacote que pode chegar a US\$5 trilhões até 2010.

Outro patente apontamento para o diagnóstico levantado é a deterioração da capacidade da economia norte-americana para autorrecuperação. Os EUA abrigam 5% da força de trabalho do mundo, que responde por 20% da produção e 22% do endividamento externo. Vinte anos atrás, em 1989, a América Latina completava uma década com crescimento próximo de 1% ao ano, por consequência de crises de endividamento amalgamadas pelas moratórias de México, Brasil e Argentina. No ápice da crise, a relação entre dívida externa e PIB da região era de 57%. Atualmente, depois de uma sequência de anos administrando gigantesco déficit no Balanço de Pagamentos (que tende a aumentar com a crise), a dívida externa norte-americana representa quase 90% do PIB nacional.

Apesar da amenização das consequências negativas devido ao bom influxo de investimentos diretos no país, a situação das contas externas dos EUA está assentada em números igualmente preocupantes para o orçamento interno. Depois do último pacote de financiamento monstro do governo norte-americano, a dívida pública subiu para mais de US\$ 11 trilhões. Isso significa dizer que se US\$ 11 trilhões caíssem dos céus nas ruas de Washington, o governo norte-americano poderia escolher entre comprar *todos* os produtos que os outros países do mundo colocam no mercado global ou pagar o que foi emprestado de seus próprios nacionais.

Em uma perspectiva temporal mais extensa, revelam-se ainda preocupações com a sustentabilidade do progresso econômico, em grande medida dependente de exploração excessiva dos recursos planetários. De 1945 até os dias de hoje, a população mundial duplicou enquanto o comércio internacional foi multiplicado por 100. Projeções internacionais indicam que para sustentar a população planetária com o padrão de consumo dos EUA, seriam necessários mais de 5 planetas.

Rebuscando os desenvolvimentos no campo da segurança, a conjuntura atual novamente lança pressões contrárias a valores de estabilidade e progresso, centrais para a Ordem internacional.

Apesar da manutenção da unipolaridade no primeiro plano da estrutura de poder internacional, a estabilidade internacional convive com sinalizações de expansão armamentista e focos de tensão que estão presentes em diversos flancos do sistema internacional. Na Europa, a Rússia anuncia a decisão de aumentar seu orçamento militar em pleno contexto de crise; no Leste da Ásia, a China ultrapassou os gastos militares japoneses no final do ano passado e a região continua susceptível a tensionamento causado pelas idas e vindas do dilema do arsenal nuclear norte-coreano; no Sul da Ásia, a relação entre Índia e Paquistão, ambos os países munidos de armas nucleares, mantém a cultura de lançamentos balísticos e permanece vulnerável a crises causadas por acontecimentos infra-nacionais sobre os quais os governos não têm controle; e no Oriente Médio, Israel continua alimentando inimizades com outros atores regionais e demonstra que não tem pudor em violar o Direito Internacional na proteção de seus interesses.

No campo motivacional figuram severas considerações contrárias à marcha de uniformização normativa da Ordem sistêmica. A desconsideração da ausência de aprovação pelo Conselho de Segurança para justificar intervenções internacionais nos Bálcãs, desde aquela com caráter humanitário na Bósnia até o reconhecimento da independência de Kosovo, bem como a expansão institucional da Europa Ocidental para o leste são fatores frequentemente apontados como originários dos movimentos de retaliação

russos a iniciativas unilaterais do Ocidente. A enorme reincidência de crises humanitárias na África e Ásia, embora não possa ser atribuída a nenhum fator específico, demonstra que a instalação institucional da democracia onde não há estabilidade e tampouco cultura democrática é falha desde o ponto de vista da geração de progresso e, nesse ponto, os EUA ainda têm de administrar o caso emblemático do Afeganistão. Por último, é também muito difícil de acreditar que emergentes como Índia e China ficassem satisfeitos com tentativas de exportar unilateralmente ou de enrijecer o código de direitos humanos acordado multilateralmente.

Toda essa agitação nos campos econômico e securitário leva a crer que o tempo da Ordem internacional ocidental, por vezes alardeada como hegemonia das democracias de mercado, está em xeque. Para os materialistas, não há clareza na estrutura de poder para apontar qualquer cenário mais provável. Para os partidários da finitude dos tempos, no entanto, não é o caso de imaginar demais. Uma vez que “não há” complexo ideacional concorrente ao que formata atualmente a Ordem, o mais racional é esperar que, passada a conjuntura crítica, tudo volte ao habitual. De preferência, aliás, que tudo se arrume já para 2010, quando o FMI prevê retomada do crescimento da economia mundial para níveis razoáveis.

Mas as coisas raramente são tão imediatas assim. A crise econômica atual questiona a crença no progresso de maneira comparável somente ao período do entre-guerras. O principal ator de quem se espera responsabilidade de ação diante da conjuntura não está apto a realizar manobras bruscas, sob pena de despencar em um abismo. Em realidade, dessa vez os EUA estão mais para vítimas que para heróis e o time composto por Obama para lidar com a crise está desfalcado pela metade, em grande parte devido a denúncias de sonegação de impostos. Os desenvolvimentos no campo securitário refletem não somente focos de tensão que podem escalar de modo a fazer esboroar o resto de estabilidade da Ordem, mas também questionamentos de fundo *vis-à-vis* valores do ordenamento atribuídos à experiência ocidental.

A verdade é que, como costuma ser a regra para as questões em RI, não se sabe que espécie de configuração pode emergir do contexto atual. A conjuntura, ao mesmo passo que fornece questionamentos sobre as bases do ordenamento sistêmico, abre espaço para considerações de Justiça. O que se observa, inclusive, é que nenhum Estado parece forte ou disposto o suficiente para enfrentar a conjuntura sozinho, mas todos eles parecem ter esperanças de que algo vai surgir (do G-20, dos emergentes ou de algum outro lugar) para suprir a incapacidade generalizada.

Tal leitura só permite apostar, contrariamente às teses de estabilidade hegemônica ou de imperialismo, na ascensão de uma Ordem internacional mais multilateral. Interessante exercício de análise que se impõe é procurar, nos desenvolvimentos da conjuntura atual, paralelos históricos que vão além da tradicional comparação entre o desastre da guerra dos Bôeres para o império britânico e o engajamento dos EUA no Iraque ou no Afeganistão. Deve-se rebuscar, ousa-se dizer, a complexa articulação entre os seletos

pólos que se destacaram na multidão de participantes do Congresso de Viena, duzentos anos atrás.

Recebido em 21/04/2009

Aprovado em 23/04/2009

Resumo: A análise retrata os vetores de mudança nos componentes basilares do ordenamento do sistema internacional em face da conjuntura de crise financeira, identificando alternativas de nova configuração para garantir a estabilidade do sistema.

Abstract: The analysis describes changing dynamics in the international order in view of the on-going financial crisis, further trying to bring light to new alternatives aimed at guaranteeing a future stability

Palavras-chave: mudança; crise financeira; política internacional.

Key words: hegemonic crises; financial crisis; international politics.



Petróleo como arma de poder: Uma contextualização da petrodiplomacia venezuelana nas relações internacionais

Petroleum as an instrument of power: Outlines of the Venezuelan petrodiplomacy in the international relations

ELÓI MARTINS SENHORAS*
RICARDO BORGES GAMA NETO**

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 24 a 26]

A agenda geopolítica, a significação econômica e política dos recursos naturais e o equacionamento estratégico do poder mudam ao longo do tempo por influência de relações nacionais e internacionais e o desempenho da economia mundial.

Um recurso natural torna-se estratégico quando ele é escasso e potencialmente vital para o desenvolvimento. O componente conflitivo da geopolítica dos recursos naturais acontece em função da assimetria natural de sua dotação, quando em alguns territórios há abundância e em outros escassez, e das necessidades econômicas nacionais em utilizá-lo.

Os hidrocarbonetos (petróleo e gás natural) pelo papel impar que possuem no desenvolvimento do capitalismo e por sua distribuição geográfica foram transformados, em determinados momentos da história mundial, em arma política.

Em função desta contextualização estratégica dos recursos naturais, a petrodiplomacia pode ser concebida como um processo relacional de construção e reconstrução material e simbólica da dinâmica das relações internacionais que permite a determinados países não hegemônicos, com grandes depósitos de hidrocarbonetos, estabelecer estratégias contra o *status quo* da política internacional.

A história da geopolítica da petrodiplomacia revela-se como uma *força profunda* que se desenvolveu nas relações internacionais, por meio de

uma dinâmica cíclica de inflação dos preços, a partir das crises do petróleo que se desenvolveram por meio de cinco fases.

A primeira fase de nítido uso político da petrodiplomacia, com repercussão internacional, acontece em 1956 quando o Egito nacionalizou o Canal de Suez e interrompeu o abastecimento de petróleo ao ocidente, o que levou a um abrupto aumento do preço desta *commodity*.

A segunda fase de instrumentalização internacional da petrodiplomacia acontece em 1973, período conhecido como 1º Grande Choque do Petróleo, quando os países árabes inseridos na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentaram unilateralmente o preço do petróleo em mais de 300% em protesto ao apoio estadunidense a Israel durante a Guerra de Yom Kippur.

A terceira grande fase do movimento petrodiplomático iniciou-se em 1979, com a queda do Xá Reza Pahlevi no Irã, quando os preços do petróleo aumentaram em mais de 1000%, e foi ampliada com a Guerra Irã-Iraque diante da diminuição da quantidade da produção, o que repercutiu no chamado 2º Grande Choque do Petróleo.

A quarta fase foi engendrada pela queda da produção e aumento dos preços do petróleo diante da guerra do Golfo, que tem origem na invasão do Kuwait pelo Iraque em 1991 e na subsequente

* Professor assistente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR. (eloi@dri.ufrr.br).

** Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Roraima – UFRR. (ricardobgneto@gmail.com)

retaliação pelas forças militares dos Estados Unidos e dos países aliados.

A quinta fase da petrodiplomacia que se inicia em 2002 e vai até 2008 tem, na sua origem, um acentuado aumento generalizado nos preços dos mercados de *commodities* em função do aumento do consumo mundial e de alavancagem financeira, via especulação por agentes econômicos no mercado futuro e de derivativos.

As principais repercussões do aumento dos preços do petróleo neste último período foram de um lado, clara desvalorização do dólar como reserva de valor nas transações internacionais, do outro, aumento do poder econômico e político dos grandes exportadores de petróleo. Neste contexto, a petrodiplomacia tornou-se uma vez mais instrumento de empoderamento de estratégias autônomas de países não alinhados aos Estados Unidos.

A América do Sul, tal como em outras regiões no globo, passa por um quadro geral de recrudescimento das tensões em torno da questão energética. Temperados por recentes manifestações de cunho nacionalista e populista, os governos da Venezuela, Bolívia e Equador têm vinculado a defesa de seus interesses nacionais ao desenvolvimento de uma agressiva petrodiplomacia.

A difusão da chamada Revolução Bolivariana, por meio de recursos oriundos da petrodiplomacia venezuelana, tem propiciado a criação de um projeto contra-hegemônico capitaneado pela Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), uma *pièce de résistance* da gestão Chávez no tocante aos vínculos internacionais da Venezuela e de parte da América Latina em relação os Estados Unidos e seus aliados no continente.

A petrodiplomacia do Governo Hugo Chavez iniciou-se no ano de 1999, coincidentemente quando a sua chegada ao poder acontece no momento em que, os preços de barril de petróleo aumentam de maneira significativa, em função do desenrolar da crise financeira asiática propagada internacionalmente em 1998 e da redução da quota de produção petrolífera dos países da OPEP.

Desde então, a estratégia diplomática do governo Hugo Chavez assenta-se em duas pilastras que se

estruturam no âmbito nacional e internacional de maneira contínua após uma década de permanência no poder. Endogenamente, existe uma plataforma populista com uma política ativa para os setores mais pobres da população em oposição às classes média e rica do país. Exogenamente, há a utilização política da renda do petróleo para conquistar parceiros latino-americanos em um projeto político internacional de contestação dos Estados Unidos.

O fornecimento de petróleo abaixo do preço internacional e a criação de canais de financiamento para países parceiros na proposta bolivariana (Bolívia, Equador, Cuba e El Salvador) tornaram-se os principais instrumentos de operacionalização da petrodiplomacia venezuelana findando, por um lado, influenciar as decisões da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU), e por outro lado, estimular a criação de organizações econômicas e políticas com uma arquitetura autônoma à influência estadunidense na América Latina, como a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e a ALBA.

Em primeiro lugar, observa-se que embora a UNASUL tenha representado um *locus* de avanço da influência da Venezuela (com o braço financeiro do Banco do Sul e o braço militar do Conselho de Defesa Sul-americano) e de fortalecimento institucional de um projeto de integração sul-americana, ela tem falhado na construção de um projeto alternativo às forças econômicas liberais.

Em segundo lugar, registra-se que sendo a ALBA, uma proposta alternativa à proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que advoga princípios sociais na integração econômica latino-americana que vão além da lógica comercial, demonstra ser um fórum importante de discussões e elaboração de políticas para os sócios menores da América Central e Caribe.

Com o objetivo de instrumentalizar uma geopolítica energética no âmbito da ALBA surgiu a iniciativa *Petro-América*, que trata-se de uma estratégia venezuelana para a integração energética na América Latina, ela está estruturada em acordos bilaterais da Venezuela com demais países e em três núcleos de atração onde confluem três iniciativas sub-

regionais de integração energética: *Petrosul* (países do Mercosul), *Petro-Andina* (Países da Comunidade Andina de Nações) e *Petro-Caribe* (14 países da região caribenha).

A formação de uma agenda de Estado denominada de *Petro-América* que concebe uma aliança estratégica de empresas com repercussão na geopolítica regional da exploração dos recursos naturais busca a identificação de mecanismos de cooperação e integração energética na América Latina, partindo das capacidades desenvolvidas e experiências acumuladas pelas empresas PDVSA (Venezuela), Petrobrás (Brasil) e PEMEX (México), a fim de instrumentalizar acordos e realizar investimentos conjuntos na exploração e comercialização de petróleo e gás.

A despeito do uso da petrodiplomacia se centralizar no fortalecimento de redes formais e informais de interdependência política e econômica na América Latina, seu raio de ação não se restringiu a esta região, uma vez que houve o estabelecimento bilateral de alianças políticas com a Rússia e China para compra de equipamentos militares ou mesmo aliança ideológica com o Irã para contestar a hegemonia estadunidense.

Porém, a cumulatividade de erros políticos e a deterioração econômica engendrada pela queda dos preços internacionais do petróleo solapam a força do presidente Hugo Chavez e comprometem não somente a continuidade do uso populista da máquina pública, mas também a vitalidade da petrodiplomacia enquanto instrumento da política externa.

Se de um lado, o padrão autoritário e centralizador do poder chavista já se reproduziu na perda do controle político dos principais centros urbanos do país nas eleições de 2008, de outro lado, desde este período, a crise internacional exacerbou a vulnerabilidade da balança de pagamentos venezuelana.

Embora as forças políticas nacionais não tenham sido capazes de limitar no plebiscito de 2009 a possibilidade de reeleição ilimitada do presidente Hugo Chavez, o choque exógeno da queda nos preços do petróleo traz um cenário adverso para o curto prazo. A conjuntura de queda do preço internacional do petróleo provoca não somente a redução acentuada na entrada de divisas, mas coloca em xeque os rumos da política venezuelana frente às eleições de 2010 e 2012 e a própria continuidade operacional da petrodiplomacia, enquanto instrumento de política externa, uma vez que o desafio de Hugo Chavez será levar adiante a revolução bolivariana em um ambiente sistêmico de crise nacional e internacional.

Recebido em 13/04/2009

Aprovado em 17/04/2009

Resumo: O presente artigo analisa o padrão estratégico de inserção internacional da Venezuela que é engendrado pela instrumentalização de uma petrodiplomacia na gestão do governo Hugo Chávez tomando como referência o uso do petróleo como uma arma de poder nas relações internacionais.

Abstract: This paper analyses the Venezuelan strategic pattern of international affairs that has been constructed by the use of petrodiplomacy under the Hugo Chavez administration taking for reference the importance of petroleum is a representative instrument of power in the international relations.

Palavras-chave: Hugo Chavez; petrodiplomacia; Venezuela

Key words: Hugo Chavez; petrodiplomacy; Venezuela



As relações econômicas internacionais entre China e Angola

International economic relations between China and Angola

DIEGO PAUTASSO*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 27 a 29]

Angola tornou-se o maior parceiro comercial da China na África, com o comércio bilateral atingindo uma soma de US\$ 25,3 bilhões de dólares e mais de 700 mil barris de petróleo por dia em 2008, tornando-se o maior fornecedor chinês. Esta informação é reveladora de um problema de estudo novo e cada vez mais relevante para as relações internacionais, isto é, a crescente presença da China na África. Trata-se de um comércio que atingiu o valor de 107 bilhões de dólares (45% a mais do que em 2007 e um crescimento médio de 30% ao ano, desde os 10 bilhões de dólares em 2000) e do suprimento de 30% da demanda petrolífera chinesa. Com efeito, o presente artigo de conjuntura tem por objetivo justamente contribuir na compreensão das relações econômicas internacionais entre China e Angola.

As relações sino-angolanas foram reatadas em 12 e janeiro de 1983 consequência, de um lado da independência do país africano (1975) e, de outro, da diplomacia pragmática lançada por Deng Xiaoping no contexto da política chinesa de Reforma e Abertura em 1978, embora a maturidade das relações bilaterais tenha tornado-se visível somente na virada do século XX-XXI. Isto é desdobramento da universalização da diplomacia chinesa, com suas causas profundas: a repressão na Praça da Paz Celestial em 1989 e a necessidade de evitar o isolamento; a necessidade de importar petróleo em grandes e crescentes volumes a partir de 1993, diversificando o fornecimento; os crescentes acúmulos de capitais e a capacidade financeira do país; e a condição objetiva de reocupar seu *status* de poder internacional.

Assim, a projeção da China baseia-se na sua imensa capacidade econômica para financiar o crescimento de Angola. O dinamismo do comércio

exterior chinês tem gerado reservas internacionais de cerca de 2 trilhões de dólares, além da capacidade de realizar empréstimos e investimentos externos diretos (IED). Os IED's chineses cresceram globalmente de 1 bilhão em 2000 para 22,5 bilhões de dólares em 2007, sobretudo através de empresas de propriedade estatal e de fundos de investimento. Para a África, o volume de IED's chineses cresceu sete vezes entre 2002 e 2006, de 74,8 milhões de dólares para 519 milhões, representando cerca de 3% do total – representando 25% no Zâmbia e 20% na RDC em 2006. Apesar de volumes pequenos em relação aos realizados por países desenvolvidos, a crescente presença da China na África é notável.

O excedente de capitais da China permite financiar inúmeras obras e políticas públicas em Angola. O *Eximbank*, banco criado em 1994 pelo governo chinês, é o principal financiador dos mais de 200 projetos de construção em África, embora possamos destacar ainda a *Companhia de Seguros e Créditos da China*. Os recursos liberados inicialmente foram de 2 bilhões de dólares em 2004, e foi reforçada em 2006, durante a visita a Luanda do primeiro-ministro chinês, Wen Jiabao. Atualmente os valores já somam cerca de 5 bilhões de dólares. Ainda assim, devido à redução dos preços do petróleo, a China adicionou mais 1 bilhão de dólares em créditos ao governo angolano – e sempre com pagamento em petróleo, o que não implica mobilizar moeda forte. É importante sublinhar que estes créditos não têm ampliado o endividamento do país, como aponta o relatório da OCDE de 2005.

Estes projetos voltam-se à reconstrução nacional do país africano, devido aos trágicos efeitos da longa guerra civil. Cabe destacar a reabilitação do setor

* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB (arraes@unb.br).

ferroviário que, em 1975 tinha mais de 3.000 km (1.471 km dos quais eram geridos pela Companhia de Caminho-de-Ferro de Benguela (CFB) e os restantes 1.581 km explorados pelo Estado) e foi praticamente desativo pelos conflitos. A ferrovia Benguela-Luau, com mais de 1.300 km que ligam a costa Atlântica à fronteira com a Zâmbia e a RDC, ao custo de 300 milhões de dólares e a reabilitação da ferrovia Namibe-Menongue, com mais de 900 km, no valor de 2 bilhões de dólares, bem como novo aeroporto de Luanda, no valor de 450 milhões de dólares e a refinaria de Lobito, no valor de 3 bilhões de dólares. Os 107 km da rodovia Ondjiva/Xangongo, na província do Cunene, foram asfaltados e sinalizados pela empresa *China Road and Bridge Corporation (CRBC)*. As empresas *Sinohydro da China* e a *CMC di Ravenna* da Itália iniciaram as obras de construção da auto-estrada Luanda-Soyo no norte do país, com 500 km e seis faixas de rodagem (três em cada sentido).

Da mesma forma, os estádios para o Campeonato Africano das Nações (CAN) em futebol, a realizar-se em Angola em 2010, estão contando com apoio técnico e financeiro chineses. Na verdade, os técnicos chineses estão em quase todas as principais obras do país africano, desde a construção de escolas até as redes de saneamento básico (água e esgoto), energia elétrica e comunicações, além de infraestrutura urbana. Como exemplo, destaca-se a as obras na cidade do Dundo, província da Lunda Norte, realizado pela empresa chinesa *Pan-China Construction Group*, que vai construir 20 mil apartamentos, além dos aparelhos e serviços urbanos. No mesmo sentido, há a reabilitação dos sistemas de abastecimento de água das cidades do Dundo e Saurimo, celebrado entre o Ministério da Energia e Águas de Angola e a *China National Electronics Import e Export Corporation* no valor de 35 milhões de dólares, bem como os investimentos em transportes coletivos da capital, em função da aquisição pela Empresa de Transportes Colectivos Urbanos de Luanda (Tcul) de 180 ônibus provenientes da China.

Já em 2006 havia sido construído o Hospital Geral de Luanda em 15 meses num custo total de 8 milhões de dólares, dos quais 6 disponibilizados pela China e os outros 2 milhões financiados por Angola,

bem como o suporte técnico, com o envio de médicos chineses e o treinamento dos colegas angolanos. Segundo o Ministro da Educação angolano, António da Silva, a cooperação com a China está na construção, aparelhamento e transferência de conhecimentos em 53 instituições de ensino tecnológico. Entre estes, destacam-se 20 instituições escolares financiadas pelo *Eximbank*, cuja atuação técnico-profissional passa pelos ramos de agricultura geral, gestão agrícola, agro-alimentar, cursos de silvicultura (exploração de recursos florestais) e zootecnia (pecuária e produção animal). Por exemplo, o Instituto Médio da Cela, construído em 12 meses pela empresa chinesa *Camcom* tem uma área 6mil m², 15 salas de aulas, laboratórios de informática com de internet, química, física, biologia, bem como pavilhões, oficinas para reparação de máquinas e mecanização agrícola, campo de experimentação e 16 residências para os docentes. Tem capacidade para albergar 1.200 alunos, dos quais 350 em regime de internato, nos cursos básicos (produção vegetal e animal) e no ensino médio (mecanização agrícola, pecuária e agricultura).

O argumento central, portanto, é que a China utiliza-se de sua capacidade econômica, expresso na demanda do mercado interno, no dinamismo comercial e na capacidade financeira, como instrumento de política externa para ampliar e diversificar a inserção internacional do país. De um lado, as relações sino-angolanas apresentam contradições e assimetrias, resultado dos respectivos interesses nacionais, cuja resistência angolana aos trabalhadores e à concorrência dos produtos chineses são os mais expressivos. De outro, são relações bilaterais que apresentam também grandes oportunidades e desdobramentos para o sistema internacional. Para a China, representa a manutenção do suprimento de recursos naturais e a projeção internacional do país. Para Angola, a possibilidade de barganhar a inserção internacional, escapando às imposições das grandes potências (EUA e antigas metrópoles) e dos organismos internacionais (como FMI) que freqüentemente violam a soberania dos países periféricos. Em razão da reconfiguração das relações sino-africanas, como destaque para o caso de Angola, pode-se inferir que há relevantes

consequências para o sistema internacional em curso: o deslocamento progressivo dos tradicionais parceiros africanos (e angolanos), como os EUA e as ex-metrópoles; a conformação de novos eixos na política internacional; uma crescente disputa entre EUA e os países emergentes por novos mercados (China e Índia, especialmente); e, quiçá, uma nova ordem mundial multipolar deslocada do Atlântico Norte.

Bibliografia

Governo de Angola: <http://www.angola-portal.ao/PortaldoSistemaGoverno/>. Acesso em 20/03/2009.
Relatório OCDE: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/58/35350793.pdf>. Acesso em 25/03/2009.

Recebido em 07/04/2009
Aprovado em 08/04/2009

Resumo: O presente artigo versa sobre as relações econômicas internacionais entre China e Angola. O argumento central é que a capacidade econômica da China tem sido um poderoso instrumento de política externa, com importantes consequências para a nova ordem mundial.

Abstract: This article is about the international economic relations between China and Angola. The central argument is that the economic capability of China has been a powerful instrument of foreign policy, with important consequences for the new world order.

Palavras-chave: China, Angola, nova ordem mundial
Key words: China, Angola, new world order



O mandado de prisão do TPI contra al-Bashir à luz da relação entre poder e moral internacionais

The arrest warrant against al-Bashir issued by the ICC in light of the relation between power and moral

DIOGO MAMORU IDE*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 30 a 33]

Na esteira dos acontecimentos desencadeados pelo mandado de prisão expedido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) contra Omar al-Bashir, atual presidente do Sudão, esta análise de conjuntura visa discutir a estreita relação entre poder e moral internacionais. O ponto de partida para sua elaboração foram os desenvolvimentos e as reações tanto domésticas quanto internacionais desencadeadas pelo mandado de prisão contra al-Bashir. Demonstraríamos tais desenvolvimentos e reações a subserviência da moral internacional aos interesses nacionais dos Estados ou estariam política e moral em níveis diferentes que nunca se tocam? Será possível afirmar que a moral internacional, ao defender princípios supostamente comuns e universais, acaba por se subordinar aos interesses dos Estados mais poderosos e por reforçar a ordem política vigente? A análise abordará o mandado de prisão do TPI à luz de tais questões utilizando com marco teórico a discussão entre utopia e realidade feita por Carr em Vinte anos de Crise.

Mandado internacional de prisão contra al-Bashir: efeitos e reações

Os motivos pelos quais o TPI considerou necessário prender al-Bashir podem ser classificados basicamente em duas categorias a saber: crimes de guerra e crimes contra a humanidade, perpetrados sob sua liderança na região de Darfur. Tal região é palco de uma grave crise humanitária da atualidade, intimamente relacionada com os conflitos entre

diferentes grupos rebeldes e entre tais grupos e as milícias conhecidas como Janjaweed, que contam com o apoio governo central localizado em Cartum. Desde 2003, mais de 300 mil mortes foram provocadas em decorrência dos confrontos, os quais também levaram à migração forçada de mais de dois milhões de pessoas, segundo dados das Nações Unidas.

No entendimento do Tribunal, a detenção do presidente é necessária a fim de garantir (1) que ele se apresente perante o mesmo; (2) que ele não obstrua ou ponha em risco as investigações dos crimes pelos quais é o suposto responsável; e (3) que ele não continue praticando os crimes pelos quais responde perante o Tribunal. Como resposta, o presidente al-Bashir desconsiderou a validade do mandado e declarou que a decisão do Tribunal foi um instrumento utilizado pelo ocidente para assumir o controle sobre o país. Em termos estritamente legais, o Sudão deveria aceitar as decisões do Tribunal, embora não tenha ratificado o Estatuto de Roma. A razão para isso é que há uma resolução do Conselho de Segurança (Res. 1593) que o compele a cooperar com o TPI.

A principal questão que vem à tona, portanto, relaciona-se com os meios de imposição do mandado de prisão. Em outras palavras, o que falta para a execução do mandado de prisão contra al-Bashir são os mecanismos, inclusive militares, para levá-lo à justiça internacional. Obviamente, os capacetes azuis que compõem as missões UNMIS e UNAMID não podem pôr em prática a decisão do TPI, pois se encontram em solo sudanês devido a outros

* * 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).

propósitos, não possuem mandato para fazer tal tarefa e respondem diretamente ao Conselho de Segurança (e não ao TPI, o qual é independente das Nações Unidas). Foi essa falta de mecanismos de imposição do direito internacional que possibilitou ao presidente não apenas continuar no poder, mas também expulsar da região de Darfur diversas das organizações que prestavam ajuda humanitária à população local, sob acusação de colaboração com o TPI por meio de dados e de testemunhos contra oficiais sudaneses.

Em razão da falta de segurança e estabilidade ensejada pelos conflitos, a região de Darfur carece de infra-estrutura para atender as necessidades básicas da população e não possui uma economia que garanta o acesso a bens fundamentais, como água e alimentos. Nesse sentido, é de vital importância a ajuda humanitária prestada por organizações não-governamentais e pelas Nações Unidas à população, assim como aos deslocados internos em outras partes do território sudanês e aos refugiados que migraram, principalmente, para o Chade e para a República Centro-Africana. Estima-se que com a expulsão de organizações, como a Oxfam, Save the Children, CARE, entre outras, a provisão de abrigo, alimentos e suprimentos médicos a aproximadamente dois milhões de pessoas tenha sido paralisada. A piora na crise humanitária é passível de ser interpretada como um mecanismo para al-Bashir aumentar seu poder relativo de barganha frente a países que apóiam o mandato expedido pelo TPI, tais como Estados Unidos, Reino Unido e França.

Se a reação de al-Bashir no nível nacional envolveu a retórica anti-neocolonialista e o agravamento da já preocupante crise humanitária de Darfur, no nível internacional ela buscou parcerias contra a decisão do TPI, inclusive com a realização de viagens presidenciais com alto apelo simbólico. No mesmo mês em que houve a expedição do mandato, al-Bashir visitou a Eritreia, o Egito, a Líbia e, posteriormente, o Catar, na ocasião do encontro da Liga Árabe. Todos os quatro países não ratificaram o Estatuto de Roma e, portanto, não estão legalmente compelidos a deter indiciados pelo TPI que se encontram sob seus respectivos territórios. As viagens realizadas pelo presidente

sudanês possuem grande valor simbólico na medida em que visam desafiar os meios de persecução do direito internacional penal e revelam a confiança de al-Bashir em sua pretensa imunidade como chefe de Estado. À época da ida de al-Bashir à Eritreia, por exemplo, o representante permanente do Sudão nas Nações Unidas, Abdalmahmood Abdalhaleem, afirmou que a visita indicava que os sudaneses não seriam “chantageados pelo veredicto do TPI”.

Em *communiqué* lançado pelo último encontro de cúpula da Liga Árabe realizado no Catar, os membros da organização ressaltaram sua “solidariedade” com o Sudão e rejeitaram incisivamente a decisão do TPI. Cumpre ressaltar sobre essa questão, entretanto, que três membros da Liga Árabe (Djibuti, Jordânia e Comores) ratificaram o Estatuto de Roma e, portanto, estão, em tese, legalmente obrigados a aceitar suas decisões. A Liga argumentou que o presidente al-Bashir possui imunidade em relação ao mandato prisão por crimes de guerra e crimes contra a humanidade, muito embora no direito internacional a imunidade por crimes de tal gravidade possa ser retirada, inclusive, de chefes de Estado. Ademais, os líderes de Estados árabes criticaram a seletividade dos casos e o viés político do TPI, acusando-o de não utilizar os mesmos padrões utilizados no caso do Sudão para avaliar a operação militar israelense na Faixa de Gaza. Muammar Gaddafi, presidente da Líbia, a título de exemplo, questionou por que líderes israelenses e norte-americanos não foram indiciados por suas ações em territórios palestinos e no Iraque, respectivamente.

O posicionamento dos Estados membros da União Africana também foi de apoio ao presidente al-Bashir, exceto pela crítica à decisão de al-Bashir de expulsar organizações de ajuda humanitária. Tais Estados mencionaram as conseqüências desestabilizadoras que o mandato poderia trazer para o processo de paz e para a região circunvizinha a Darfur. A posição da União Africana descortina também o receio entre seus membros de que o TPI possa abrir processos de responsabilização internacional por crimes graves contra outros líderes influentes de Estados membros da União. Seguindo o mesmo alinhamento da União Africana, a China também apoiou al-Bashir com a

justificativa de que o mandado de prisão atrapalharia as negociações e processo de paz da região de Darfur. Este posicionamento conforma-se com a política externa chinesa no continente ao refletir a defesa dos interesses econômicos da China na África e particularmente no Sudão, dado que dois terços do petróleo exportado pelo Sudão são direcionados para o mercado chinês.

O mandado de prisão sob a ótica da discussão ordem vs. justiça

Com a expedição do primeiro mandado internacional de prisão do Tribunal Penal Internacional contra um presidente em exercício, surgiram, em março deste ano, interpretações de que o fato apresentava um indício do fortalecimento do direito internacional penal e também uma prova da crescente aceitação, em meio à comunidade de Estados, de que indivíduos devem ser responsabilizados no plano internacional por atos ilícitos. Com efeito, desde o final da Segunda Guerra Mundial, é possível observar uma tendência no tocante à responsabilização de indivíduos pelo direito internacional. O estabelecimento dos tribunais *ad hoc* para a Iugoslávia e para Ruanda e, posteriormente, do TPI permitiram que a comunidade internacional julgasse criminosos de forma direta (*direct enforcement*) crimes graves que atentaram contra seus valores e princípios mais importantes.

Acontece que instâncias internacionais de persecução penal possuem jurisdição sobre casos restritos e altamente seletivos e que grande parte da implementação do direito internacional penal se encontra nas mãos dos próprios Estados. Omar al-Bashir, atual presidente sudanês a quem o mandado de prisão do TPI foi endereçado, não se encontra preso passado mais de um mês da data de lançamento do mandado. O presidente rejeitou a decisão do TPI com o apoio declarado inclusive de Estados signatários do Estatuto de Roma, os quais legalmente deveriam reconhecer a jurisdição do TPI e acatar suas sentenças. Logo, percebe-se que a moral não é uma esfera independente que prescinde da arena política. Se o fosse, al-Bashir estaria detido pela justiça internacional e não teria obtido qualquer expressão

de apoio político. O que se observa é que poder e moral são, ambos, variáveis do cenário internacional que se interpenetram e influenciam as relações entre diferentes atores, sejam eles Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais ou indivíduos.

Tendências desenvolvem-se no meio internacional, motivadas por princípios e valores de proteção da pessoa humana, para evitar a reincidências dos horrores cometidos durante a Segunda Guerra Mundial. Uma dessas tendências é justamente a crescente emergência da noção de que indivíduos que cometeram graves crimes, como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio, devam responder penalmente por suas ações ilícitas e desumanas. Quando jurisdições domésticas falham na persecução de tais indivíduos, a comunidade internacional pode fazer valer sua pretensão punitiva por meio de instâncias internacionais de persecução penal, como é o caso do TPI. No âmbito internacional, o poder político relaciona-se com a tendência de responsabilizar indivíduos penalmente na exata medida em que não apenas exerce influência sobre os caminhos trilhados por esta como também restringe sua operacionalização e prática.

O apoio prestado por China, União Africana e Liga Árabe a Omar al-Bashir refletem a prioridade conferida a determinados interesses políticos e econômicos, a qual força a moral internacional a se enveredar por outros rumos e a criar novos mecanismos para pô-la em prática. É natural que, diante do “fracasso” dos Estados em cooperar com a justiça internacional, haja a criação no longo prazo de novos instrumentos de imposição da moral internacional. Além disso, a esfera do poder atua sobre a operacionalidade da moral internacional. Autoridades israelenses, por exemplo, não foram até o momento penalizadas em nível internacional por determinadas operações militares na Faixa de Gaza, numa clara demonstração de como interesses políticos influenciam a prática da moral.

Segundo os autores realistas (no sentido empregado por Carr), não há um padrão moral rígido nas relações internacionais independente das relações de poder entre seus atores: padrões de moral e ética são relativos, pois dependem do contexto social,

das práticas e dos interesses dos Estados. Como Carr expõe durante sua exposição da crítica realista à utopia, muitas vezes o que se vê como padrão moral é, em realidade, o próprio interesse dos mais poderosos, escuso sob o manto da universalidade. A relação entre poder e moral é muito mais sutil do que mera a oposição em que ambos estão didaticamente separados. A moralidade internacional deve ser procurada e entendida tomando em conta a própria realidade política. Dessa forma, o mandado de prisão contra um Chefe de Estado expedido por uma corte internacional não reflete o mero fortalecimento do substrato normativo internacional. Isso porque a tendência de responsabilização de indivíduos em âmbito internacional é em grande medida condicionada e influenciada pela própria dinâmica política interestatal. Por outro lado, as reações ao mandado tampouco indicam que o poder sempre subjuga questões de ordem moral, haja vista que tal perspectiva desconsidera a capacidade da moral de se reestruturar e de evoluir frente aos obstáculos que a constroem. A expedição do mandado e

as reações que a seguiram revelam, na realidade, a necessidade de conjugar moral e poder para uma compreensão satisfatória dos acontecimentos estudados pelo campo das relações internacionais.

Recebido em 19/04/2009

Aprovado em 20/04/2009

Resumo: A análise de conjuntura visa discutir o mandado de prisão expedido pelo TPI contra o Presidente do Sudão, tendo como base a relação entre moral e poder na esfera internacional.

Abstract: The analysis aims at discussing the arrest warrant issued by the ICC against the Presidente of Sudan, using the relation between power and moral in the international realm as its theoretical basis.

Palavras-chave: Omar al-Bashir; Tribunal Penal Internacional; mandado de prisão internacional

Key words: Omar al-Bashir; International Criminal Court; international arrest warrant



A Rússia em sua nova escalada global

Russia in its new international rising

HELOÍZA FELTRIN BANDEIRA*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 34 a 36]

Logo após o fim da Guerra Fria, o mundo parecia não ter dúvidas de que entraria em uma era de unipolaridade, na qual o cenário internacional seria dominado pela política de potência da então superpotência, os EUA. Contudo, o que se assistiu a partir deste fato foi uma emergência de potências econômicas e políticas que, apesar de não possuir tamanho arsenal bélico para fazer frente aos EUA, conseguiram mostrar suas vontades, influenciar tomada de decisões e mostrar que também são países-chave no meio internacional.

Portanto, a observação que se faz sobre o atual desenrolar das ações no âmbito internacional é que se está vivenciando uma era de multipolaridade, em que existem vários pólos de poder. Por outro lado, existem os que afirmam que se vive em uma era unimultipolar, isto é, que a despeito de haver uma potência que se sobressai em alguns setores importantes, como o militar no caso dos EUA, vários outros centros de poder devem ser considerados para que se tenha uma aproximação mais verossímil da configuração do sistema internacional.

Com essas considerações em mente, a presente análise tem como objetivo discutir evidências de uma nova emergência da Rússia como foco de poder no meio internacional. Para isso, faz uma retrospectiva dos principais fatos, principalmente de 2009, que levaram a tal fato.

Em janeiro de 2009, assistiu-se à que foi considerada a pior crise energética europeia, devido ao não-fornecimento de gás pela empresa estatal russa Gazprom à Ucrânia, país do qual partem gasodutos para várias partes da Europa. Isto aconteceu devido ao não-pagamento de dívidas e à não aceitação, pela

Ucrânia, dos novos preços desse combustível estabelecidos por Moscou. O fornecimento do gás foi restabelecido depois de aproximadamente 20 dias, com a assinatura de um contrato entre Ucrânia e Rússia, determinando que até o final deste ano, o primeiro terá descontos no preço do gás. Contudo, no começo de março, um novo impasse se instalou e, durante três dias, a Gazprom cortou pela metade as quantidades enviadas aos gasodutos da Ucrânia em consequência da falta de pagamento de dívidas ucranianas à Rússia, que giram em torno de US\$ 400 milhões.

A interpretação do episódio descrito permite concluir que mais do que somente utilizar seu poderio energético como arma política na defesa de seus interesses econômicos, a Rússia também pode fazer dele motivo para gerar tensões políticas em países que, como a Ucrânia, mantêm boas relações com os governos ocidentais, especialmente agora que países tão próximos às suas fronteiras, como a Geórgia e a própria Ucrânia, estão prestes a se tornar membros da OTAN.

A expansão da OTAN é, claramente, um fator de grande preocupação para o governo de Moscou. A possibilidade de possuir tropas da OTAN em regiões vizinhas ao seu território fez com que o presidente russo Dmitry Medvedev declarasse, em meados do mês de março, que, a partir de 2011, a Rússia vai dar início a um plano de rearmamento de suas forças armadas. O Exército e a Marinha serão reequipados, passarão por um processo de reestruturação e se adequarão a um novo sistema de ensino militar, além de passarem a receber uma maior porcentagem de gastos do governo. O presidente afirmou ainda que ademais dos efeitos negativos da crise financeira sobre

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

as receitas governamentais, o Estado russo possui recursos para ser investidos em segurança nacional. O presidente Medvedev disse que “um Exército moderno, bem treinado e equipado com novíssimo armamento é a garantia de nossa segurança, de nossa defesa em qualquer agressão potencial”. Acrescentou também que esta seria uma “condição básica” do desenvolvimento da Rússia, de sua economia e do bem-estar de seu povo.

O plano de rearmamento deve terminar em 2020, quando o país terá renovado sua frota de navios de guerra e seu sistema de defesa aérea e espacial, totalizando um gasto de cerca de US\$ 150 bilhões de dólares com a compra de armamentos. Ainda que os gastos sejam baixos se comparados ao que o governo norte-americano destina à segurança nacional – cerca de US\$ 600 bilhões anuais – o anúncio da nova estratégia é significativo no cenário internacional para mostrar que a Rússia está disposta a se posicionar contrariamente a ações da OTAN, se estas desacordarem de seus objetivos políticos.

Outro exemplo de não-alinhamento da Rússia com os interesses ocidentais seria a parceria com o Irã na construção e no teste de sua mais nova usina nuclear em Bushehr (sul deste país). Apesar de ser acusado, principalmente pelos EUA, de estar mascarando a construção de armas nucleares com tal usina, o Irã realizou com a Rússia, no final do mês de fevereiro, os primeiros testes de operação da mesma, afirmando que ela será de extrema importância para a geração de energia para o país – e nada mais. A mesma foi inaugurada no início deste mês de abril, sob declarações de Teerã de que o país pretende, com a geração de energia da nova usina, exportar todo o seu petróleo, admitindo ter realizado testes de equipamentos de tecnologia avançada no enriquecimento de urânio.

Assim como o apoio ao Irã, a Coreia do Norte também possui se não um aliado, mas ao menos um suporte contra medidas mais drásticas do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) para a península coreana. Após o lançamento do foguete norte-coreano, no dia 05 de abril, anunciado como colocando em órbita um satélite, o Japão convocou uma reunião do CSNU e, devido à oposição de China e Rússia, estratégias de

sanção contra o regime de Pyongyang tiveram que ser postergadas. Países como Japão, Coreia do Sul e EUA apontam que esse lançamento poderia servir como teste nuclear de mísseis de longo alcance, que poderiam atingir até mesmo o Alasca.

Contudo, mesmo observando-se essa resistência ao Ocidente, o Ministro das Relações Exteriores russo, Sergei Lavrov, em reunião com a secretária de Estado norte-americana, Hillary Clinton, mostrou que a Rússia estaria disposta a cooperar com os EUA na estabilização do Afeganistão, bem como no combate ao terrorismo internacional e na não-proliferação de armas nucleares, com atenção especial ao Irã e à Coreia do Norte. Somando-se a isso, no início do mês de março, as relações entre OTAN e Rússia foram retomadas oficialmente. Estas estavam rompidas desde o último incidente com a Geórgia, em agosto de 2008.

Além de demonstrar concordância com a política norte-americana, a Rússia fez um apelo para que os dois governos assinem um novo acordo de contenção do número de armamentos nucleares, substituindo o START-1, que expira em dezembro de 2009. Pelo START-1, assinado em 1991 pela então União Soviética e pelos EUA, ambos os países se comprometeram a limitar em seis mil o número de ogivas nucleares para cada um dos lados, bem como em mil e seiscentos o número de mísseis e bombardeios. Nunca houve uma fiscalização intensa para que o acordo fosse cumprido, chegando até mesmo a ser substituído pelo START-2, que nem ao menos foi colocado em prática.

Nesse novo acordo a ser assinado entre EUA e Rússia, esta está disposta a limitar não somente ogivas nucleares, “mas [também] veículos de lançamento estratégico, como mísseis balísticos intercontinentais, mísseis balísticos lançados de submarinos e bombardeios pesados”.

Dessa forma, as ações da Rússia no cenário internacional parecem um tanto quanto contraditórias. Seu governo se diz concordar com as tentativas de combate ao fundamentalismo islâmico, mas está receoso quanto à presença norte-americana perto de suas fronteiras. Concomitantemente ao restabelecimento dos diálogos com a OTAN e com os EUA, Moscou freou ações de intervenção nos países da região ou com ideias afins.

Se a intervenção for necessária, que seja feita com sua ajuda, como sugerido no caso do Afeganistão. Manter a estabilidade neste país significa também ter controle sobre suas fronteiras de minoria muçulmana. Sobretudo, é importante que esse ambiente estável seja vigiado de perto por seus oficiais que, se por um lado ofereceram todo o apoio retórico ao governo dos EUA, por outro lado pagaram cerca de US\$ 2 bilhões ao Quirguistão por haver fechado, em seu território, uma base de controle norte-americana de combate ao Talibã.

É desse modo ambíguo que a Rússia se mostra importante no jogo político internacional. Mostra-se disposta a defender seus interesses, sejam eles mais próximos ou não do Ocidente. Porém, o que vem ficando claro para especialistas é a determinação russa em garantir suas áreas de influência em sua região, principalmente nos países do Cáucaso e dos Bálcãs. Não parece fazer parte de sua política externa a influência em escala global. Diferentemente da época da Guerra Fria, na qual a União Soviética tinha poderes de superpotência do cenário internacional, atualmente o que se vê é um país voltado para suas regiões fronteiriças, preocupado com sua hegemonia na região.

A política de rearmamento seria uma prova desses interesses regionais, já que o Kremlin tem a OTAN próxima às suas fronteiras como a principal ameaça à sua soberania. O fato de ter assinado acordos de cooperação energética com Venezuela e Bolívia, além de ter realizado testes militares com navios de guerra no Caribe, não mudam tal perspectiva regional, uma vez que esses acontecimentos podem ser vistos como uma forma de o país mostrar aos EUA que também podem estar presentes em sua área de influência. Além disso, esta seria uma maneira prática de se opor à possível instalação do escudo antimísseis norte-americano na Polônia e na República Tcheca, instalação esta considerada pelo governo russo uma ameaça ao seu território e aos seus interesses na região.

As reações do governo dos EUA frente às declarações de rearmamento russo foram as mais neutras possíveis. O presidente Barack Obama expressou que se essa política não ferir os princípios de segurança internacionais, nem interferir na nova

fase de diálogo entre os dois governos, então que ela é um direito do país. O que deve chamar atenção não só dos EUA, mas também de Canadá, Dinamarca e Noruega é um documento assinado em setembro de 2008, mas divulgado somente no final desse mês de março, anunciando que a Rússia pretende enviar agentes militares e de seu serviço de segurança civil para o Ártico. Espera-se que essa região se torne, até 2020, sua principal fonte de recursos energéticos como petróleo, gás e metais.

Percebe-se, assim, como a Rússia se projeta com relevância no meio internacional nesse século XXI, e como está disposta a garantir sua hegemonia regional, mesmo que adote, em alguns momentos, uma política expansiva de âmbito global. Resta saber se, apesar de uma era multipolar, existirá qualquer tipo de conflito direto entre as partes interessadas na região da Rússia como área de influência. Há quem diga que os EUA não estão dispostos a colocar os russos como prioridade em sua agenda. Alguns especialistas afirmam que após assinados os acordos esperados com Moscou, os EUA colocarão a Rússia em um segundo plano de sua agenda, o que atrapalha as ambições do Kremlin de se mostrar como potência.

A Rússia acredita no mundo multipolar, como já anunciou em reunião dos BRICs, e quer mostrar que voltou para a disputa de áreas de influência regionais, mesmo que possua políticas de caráter internacional. Numa era de unimultipolaridade, mesmo com os EUA encabeçando as principais ações políticas internacionais, a Rússia vem se mostrando um centro de poder e contestação.

Recebido em 28/04/2009

Aprovado em 30/04/2009

Resumo: Nesse artigo é analisada a nova inserção da Rússia em sua região e no ambiente internacional observando acontecimentos recentes.

Abstract: This article analyses the new insertion of Russia in its region and in the international environment observing recent occurrences.

Palavras-chave: Rússia; Cáucaso; segurança

Key Words: Russia; Caucasus; security

O reconhecimento dos direitos dos povos indígenas sob a perspectiva internacional e a brasileira

The recognition of the indigenous peoples rights from the international and the Brazilian perspectives

MARIANA YOKOYA SIMONI*

Meridiano 47 n. 105, abr. 2009 [p. 37 a 42]

A discussão acerca da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, localizada no estado de Roraima, tornou-se proeminente no final do ano passado e espaços para se pensar a questão e os seus múltiplos aspectos foram postos por grupos acadêmicos, jurídicos e políticos, dentre outros. A demarcação da terra tem sido objeto de controvérsia desde a homologação da área, em abril de 2005, e a competência da decisão foi incumbida ao Supremo Tribunal Federal (STF) em meados de 2006. Em 19 de março deste ano, após quatro etapas de julgamento, o STF decidiu pela demarcação contínua das terras indígenas e, assim, pela saída dos produtores rurais, cuja data limite é 30 de abril.

A abordagem às questões referentes aos povos indígenas modificou-se em termos conceituais, legais e analíticos nas últimas décadas, nos contextos nacional e internacional. O reconhecimento dos povos indígenas pelo direito internacional ocorreu principalmente nas últimas três décadas, impulsionado por movimentos de direitos humanos e ativismo indígena internacional. Um ponto interessante é que, ao passo que o discurso sobre os povos indígenas evoca noções de identidade e permanência imemoriais, a noção de “povos indígenas” como conceito analítico e como categoria de identidade global detentora de titularidade a certos direitos é um fenômeno que se iniciou nos anos 1980 (Niezen. 2003).

Atualmente, o reconhecimento de direitos indígenas distintos, por parte de atores estatais e não-estatais, abarca preocupações para além dos

direitos baseados no princípio de igualdade entre os indivíduos e no de não-discriminação. Os direitos dos povos indígenas fundamentam-se no direito à autodeterminação dos povos – expresso nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 –, o que enceta discussões sobre as possíveis interpretações de critérios de referencialidade do conceito “povos” e da forma de exercício dessa autodeterminação. No caso da terra Raposa Serra do Sol, como em outros casos, polarizam-se as ações e os objetivos dos povos indígenas como contraditórios à “soberania estatal” e à “uniformidade constitucional”, enrijecendo-se discursos dicotômicos e míticos de Justiça e Ordem.

O objetivo da presente análise é descrever, brevemente, o surgimento e a evolução do tema dos direitos dos povos indígenas na agenda de organizações internacionais – como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial e as Nações Unidas – bem como sua contrapartida no Brasil, enfocando-se na decisão judicial a respeito da terra Raposa Serra do Sol

Surgimento e evolução do tema na agenda internacional

Os enquadramentos do tema dos povos indígenas estão profundamente ligados ao processo de colonização, com as missões catequistas e civilizatórias, e ao processo de descolonização, com o desenvolvimento do princípio de autodeterminação dos povos. Um dos primeiros documentos internacionais relevantes

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

para o tema é a Convenção No. 107 da Organização Internacional do Trabalho, adotada em 1957, relativa à proteção e à integração das *populações indígenas* e de outras populações tribais ou semitribais nos países independentes. Nesta convenção, estão subjacentes idéias de uniformização jurídica e assimilação como melhor forma de abolir as desigualdades e promover o “avanço” das culturas indígenas. Tal ideário foi influente em organismos como o Banco Mundial, cuja política para essas populações era a implementação de projetos de desenvolvimento progressivo para permitir a aculturação “lenta e gradual” (Roulund. 2004).

A partir dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 – Direitos Civis e Políticos, e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – o princípio de autodeterminação dos povos, presente na Carta das Nações Unidas e em outros documentos não vinculantes, tornou-se *direito* de autodeterminação dos povos e com expressa conotação de direitos humanos. O direito à autodeterminação refere-se ao direito de um povo livremente decidir sobre sua organização política e livremente buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Dentro dessa moldura conceitual, em 1977, realizou-se a primeira conferência internacional de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nas Nações Unidas sobre a discriminação contra as populações indígenas das Américas. Essa conferência constitui um importante marco na medida em que, pela primeira vez, os grupos indígenas reivindicaram a designação de *povos*, e não mais de minoria étnica, e também reclamaram a criação de um grupo de trabalho específico na ONU. No ano de 1982, estabeleceu-se o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas, que foi encarregado da redação de uma Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, cuja primeira versão foi feita em 1988 e sofreu sucessivas modificações até o ano retrasado.

A maior conquista, em 1989, para o reconhecimento dos povos indígenas foi a adoção da Convenção No. 169 da OIT, que substituiu o termo *populações* por *povos indígenas*, com a ressalva de que o emprego do termo “povos” não poderia ser interpretado como tendo implicações ligadas ao direito internacional. A Convenção estabelece o sentimento de pertença

como um dos critérios fundamentais para a determinação de grupos indígenas, que se distinguem por viver em condições sociais, econômicas, políticas e culturais diferenciadas, por possuir próprios costumes, tradições e instituições, bem como por descender de populações que habitavam a região antes do estabelecimento das presentes fronteiras do Estado-nação.

Além disso, a Convenção reconhece a igualdade, a especificidade desses povos, e o direito de exercício de auto-regulação de suas instituições, seu desenvolvimento econômico, suas formas de vida cultural e espiritual, dentro do Estado em que vivem. Os governos possuem a responsabilidade de desenvolver e coordenar, junto dos povos envolvidos, ação sistemática para proteção dos direitos desses povos, garantia da igualdade de oportunidades e eliminação de diferenças socioeconômicas. Para tanto, os governos têm de garantir os direitos de *propriedade* e *posse* das terras tradicionalmente ocupadas, do *uso* e *preservação* dos recursos naturais nelas encontrados, bem como de acesso a serviços de saúde e de educação básicos, observando suas necessidades particulares.

Assim, observa-se uma transição de uma perspectiva assimilacionista, defensora de uma categorização exógena de “povos indígenas” e de políticas de assimilação e integração à sociedade “nacional”, para uma perspectiva de *reconhecimento* desses povos. Essa última considera o requisito de identificação *ao* e *do* grupo como um dos fatores essenciais para a identidade indígena, e procura definir e proteger direitos específicos para os índios. É neste marco que se pode falar de “povos indígenas” como uma categoria una em termos legais, analíticos e, também, expressão de identidade local e global.

Em consonância com essas idéias, o Banco Mundial, em 1991, adotou uma diretriz que definia “povos indígenas” de forma mais ampla e atentava para a necessidade de proteger os indígenas *contra* projetos de desenvolvimento que poderiam criar-lhes obstáculos e deixando a associação a planos e projetos ao desejo voluntário dos indígenas. Em março de 1995, a Comissão de Direitos Humanos criou um Grupo de Trabalho para a revisão do Rascunho da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas,

ocasião em que o presidente da mesa garantiu às organizações não-governamentais indígenas igualdade procedimental aos Estados-membros. Isso estabeleceu um precedente para a participação de ONGs indígenas nas reuniões anuais do grupo de trabalho.

Ao longo da última década, o grupo de trabalho reuniu-se para rever o rascunho, recebendo propostas de Estados-membros e ONGs indígenas. Um ponto controverso surgiu em 2005, quando da submissão de uma proposta de EUA, Austrália e Nova Zelândia para a qualificação do direito de autodeterminação em termos de línguas. Tal proposta foi escrutinada por 36 ONGs indígenas, arguindo que isso seria um duplo padrão para com os direitos humanos indígenas. O argumento é que, nos tratados de direitos humanos internacionais, o direito coletivo à autodeterminação não é um *direito qualificado*, de maneira que classificar esse direito apenas na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas seria uma forma de discriminação.

Após longos debates, em junho de 2006, aprovou-se o Rascunho da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Em 13 de setembro de 2007, houve a aprovação, com 143 votos a favor na Assembleia Geral, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A declaração não possui força mandatária, mas se argumenta que o documento pode adquirir legitimidade internacional devido ao número de votos favoráveis.

Uma informação notável, mas não surpreendente, é que quatro países com grandes populações indígenas votaram contra: Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália. O Brasil votou a favor da declaração. As feições gerais dos argumentos apresentados por esses quatro países são: (1) a falta de uma definição clara do termo “indígena”; (2) as referências e construções potencialmente impróprias quanto ao direito de autodeterminação; (3) as discordâncias referentes aos direitos a terra, aos territórios e aos recursos naturais; e (4) o entendimento de que as leis comunitárias infringem a universalidade constitucional.

A ascensão do tema dos direitos dos povos indígenas na agenda internacional possui duas feições

marcantes: primeiro, o papel desempenhado por ONGs e movimentos indígenas, em especial aqueles provenientes da América do Norte; e, segundo, que o desenvolvimento dos direitos dos povos indígenas deu-se concomitantemente aos avanços de teoria do direito e antropologia jurídica naquela região. Deste modo, o processo de reconhecimento dos povos indígenas é um caso em que o papel das ONGs e das comunidades epistêmicas é decisivo para a formulação da agenda de discussão.

Uma reflexão, relacionada às considerações acima, é pensar que muitas das definições e caracterizações relativas aos povos indígenas são feitas com base nos índios de Américas, Europa e Oceania, de forma que não está claro o contexto em que vivem índios de outras partes, como África e Ásia, bem como a forma com que foram recebidos e operacionalizados os direitos dos povos indígenas. Isso é um ponto relevante na medida em que a maioria numérica do que se considera povos indígenas está nessas áreas.

No Brasil

A ambígua relação entre o Estado e a sociedade brasileiros para com os índios remete ao processo de consolidação do território brasileiro e à construção de um imaginário nacional, nas diferentes configurações sócio-históricas pelas quais passou o Brasil. Por um lado, o índio remoto, temporal ou espacialmente, compõe o imaginário do surgimento da nação brasileira, miscigenada e única. Por outro, o índio com demandas por direitos e por participação social e política atravessa a aspiração à homogeneidade e unidade nacionais (Ramos. 2004).

Nas Constituições federais anteriores à de 1988, assegurava-se aos “silvícolas” a posse permanente das terras em que estavam localizados, e o direito ao usufruto dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes. O caráter dessas disposições era assimilacionista, arguindo que os índios, sendo “relativamente capazes”, deveriam ser tutelados por um órgão indigenista estatal – o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), de 1910 a 1967, e, atualmente, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – até que eles pudessem ser “integrados à comunhão nacional”.

Tal perspectiva possuía dimensões regionais, como bem expressos nos objetivos do indigenismo oficial do Primeiro Congresso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, em 1940: (1) uma política indigenista adequada era necessária para acelerar e consolidar a integração nacional dos países latinoamericanos; e (2) essas políticas serviriam para promover o desenvolvimento econômico e social das comunidades indígenas. Assim, o tratamento e os serviços públicos destinados aos povos indígenas eram considerados, não como direitos, mas como uma concessão do Estado, e isso em função de seus interesses e da *nação como um todo* (Stavenhagen. 1998).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 reconhece aos índios os direitos de manter suas culturas, tradições e organizações sociais, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas – mas a propriedade e a competência da demarcação cabem à União –, e a possibilidade de iniciar processos judiciais com o auxílio do Ministério Público, sem a intermediação da FUNAI. As conquistas da Constituição são consideradas bases legais apropriadas para as reivindicações indígenas mais fundamentais. Entretanto, tal base não possui uma contrapartida na legislação ordinária, de forma que, desde 1991, alguns projetos de lei procuram realizar uma revisão e operacionalização das disposições constitucionais em outros níveis.

Em 1991, a Convenção No. 169 da OIT é assinada pelo Executivo. O Projeto de Decreto Legislativo passou pela Câmara em 1993 e, em seguida, ficou parado no Senado até 2000, quando a Comissão de Constituição e Justiça aprovou-o com uma emenda que pedia a supressão dos termos “povos” e “território”, com a justificativa de que feriam a soberania nacional e a Constituição, que define as terras indígenas como propriedade da União com usufruto dos povos indígenas. A Convenção só viria a ser ratificada em 2002.

Em setembro de 2007, a delegação brasileira vota a favor da Declaração das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas. A declaração não possui força vinculante e muitas das questões ainda se encontram abertas à argumentação. Polarizações como soberania/interesse nacional e direito à

autodeterminação dos povos indígenas, soberania externa e soberania interna, esta última entendida ainda como direito à democracia, permeiam as discussões, selecionando os conceitos empregados e as relações que esses evocam.

A abordagem e o desenvolvimento dos direitos dos povos indígenas na agenda nacional estão claramente ligados à maior visibilidade de tais direitos no contexto internacional, principalmente a partir de sua vinculação com os direitos humanos e o direito dos povos. Nesse sentido, os grupos pró-indígenas ajudaram a projetar a causa brasileira na arena internacional dos direitos humanos, o que, posto frente à sensibilidade do Estado brasileiro quanto a sua imagem e prestígio internacionais, garantiu maior poder de barganha para as reivindicações indígenas (Ramos. 2004).

O caso da Raposa Serra do Sol

A discussão sobre a demarcação da terra Raposa Serra do Sol – de 1,7 milhões de hectares e habitada por cerca de 18 mil indígenas de diferentes etnias, e também não-índios –, tem-se estendido por mais de vinte anos e consiste, em linhas gerais, na forma com que se dará essa demarcação. A maior parte dos índios de Roraima demanda a homologação contínua da área, e não em ilhas isoladas, como o desejam os agricultores que ocuparam as terras na década de 1990 e que, atualmente, contam com o apoio de uma parte dos indígenas que ali vivem. Esses agricultores, principalmente rizicultores, querem a homologação fracionada, ou seja, que se excluam as suas áreas produtivas, as estradas, as vilas e o município de Uiramutã, somando-se uma extensão de 600 mil hectares.

Após quatro dias de julgamento em diferentes etapas, em agosto, setembro, dezembro e, agora, em 19 de março, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela *demarcação contínua* das terras indígenas e, assim, pela saída dos produtores rurais, cuja data limite é 30 de abril. O ministro do STF, Carlos Ayres Brito, afirma acreditar que não haverá resistências por parte dos rizicultores, mas que tanto a Polícia Federal quanto a Força Nacional de Segurança permanecerão no local

como garantia da saída dentro do prazo. Além do provavelmente conturbado processo de saída, cabe ter em mente que, uma vez encerrada a demarcação, iniciar-se-ão julgamentos no que diz respeito ao valor das indenizações destinadas aos rizicultores.

O caso da Raposa Serra do Sol remete a muitas das discussões conceituais e teóricas até aqui discutidas, e é interessante atentar para a linguagem e os conceitos utilizados e como esses são operacionalizados na construção de argumentos. De forma simples e sucinta, procurar-se-á observar: primeiro, o modo de definição e identificação de povos indígenas e as instituições aqui envolvidas; segundo, quais os direitos a que esses povos são titulares e de que forma está previsto, ou não, o exercício dos mesmos; e, terceiro, os diferentes argumentos das partes contidos nos dois primeiros.

A homologação da área da Raposa Serra do Sol, em 1998, constituiu a última etapa de um processo que envolveu laudos antropológicos, estudos de identificação e delimitação do território, coordenados pela FUNAI. Uma das ressalvas incluídas na decisão do STF é exatamente a de que haja efetiva participação de todos os entes da Federação no processo de definição e demarcação de terras, o que retiraria a centralidade da FUNAI, órgão responsável por essas competências durante os últimos 40 anos.

Em segundo lugar, a decisão do STF e as condições apresentadas pelo ministro Menezes Direito conformam *limites do exercício de autodeterminação* dos povos indígenas no que concerne ao direito a terra e aos territórios, e ao acesso dos recursos naturais nelas existentes e, assim, estabelecem uma referência para a análise dos 227 casos de demarcação de terras indígenas. Um ponto importante posto pelo ministro Menezes Direito é a substituição da teoria do indigenato pela teoria do fato indígena. A primeira argumenta que a posse das terras é “imemorial”, não sendo possível definir sua data de início. Já a segunda teoria, adotada pelo ministro, é que o direito de posse dos indígenas começou com a Constituição de 1988, com o Capítulo VIII. A data da promulgação foi considerada como comprovação da ocupação, o que estabelece um estatuto jurídico da demarcação, inexistente até aquele momento.

Apesar da ratificação da Convenção No. 169, que declara expressamente a obrigação estatal de reconhecer a autonomia dos povos e de garantir propriedade e posse das terras, cabe lembrar que a propriedade das terras demarcadas é da União, o que se reflete em construções como “reserva Raposa Serra do Sol”, com a palavra *reserva* trazendo muito das idéias de proteção e tutela estatal. O voto do ministro Menezes Direito apresentou, ainda, 19 condições para a demarcação, relativas à (1) limitações para utilização, pesquisa e exploração econômica das riquezas minerais e dos potenciais energéticos, (2) questões ligadas à soberania nacional e livre atuação da Polícia Federal e das Forças Armadas sem consulta prévia às comunidades indígenas, (3) questões referentes ao próprio processo de demarcação de terras indígenas.

Diante disso, o deputado federal Aldo Rebelo (PC do B/SP) afirmou que a decisão do STF constitui um precedente para que “sejam implantados no Brasil um Estado multinacional e uma nação balcanizada”. O ímpeto do discurso nem sempre é acompanhado de precisão conceitual e analítica. Não obstante, a afirmação expõe uma característica interessante desse tipo de discurso, que é exatamente a importância de conceitos como nação e Estado-nação não pelo seu significado *per se*, mas pela sua força ilocucionária. Dessa maneira, essa primeira e última objeção quanto à existência de *nações indígenas* – invocada pelo direito coletivo à autodeterminação – dentro da nação brasileira foi afastada com a explícita negativa de qualquer menção a nações. A questão foi tratada, enfim, em termos de regulação das relações e das competências do Estado brasileiro com povos indígenas titulares de direitos àquele território.

Conclusão

O direito dos povos indígenas desenvolveu-se no sentido de garantir o reconhecimento desses povos em bases conceituais e legais mais amplas, principalmente a partir do momento em que as relações entre Estados e esses povos se enquadraram no referencial de direitos humanos. No caso do Brasil, a projeção internacional das demandas indígenas

constitui um passo fundamental para a ampliação da base jurídica e de política públicas para com os povos indígenas. Já a forma com que esses direitos são vistos, internalizados e aplicados pode ocorrer de forma distinta, a exemplo do caso da terra indígena Raposa Serra do Sol. Por outro lado, uma questão interessante, mas que não foi objeto dessa análise, é pensar como o caráter dos movimentos indígenas e as próprias identidades indígenas se reformularam diante de categorias e de um discurso global de valorização da diversidade cultural.

Bibliografia

- BLOCH, Anne-Christine. Minorities and Indigenous Peoples In: Eide, A. (Org.) Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- HAVERCROFT, Jonathan. Sovereignty, recognition and indigenous peoples. In: PRICE, Richard M. Moral Limit and Possibility in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- NIEZEN, Ronald. A New Global Phenomeno?. In: The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity. Berkeley: University of California Press, 2003.
- RAMOS, Alcida R. O Pluralismo brasileiro na berlinda. Brasília: Série Antropologia, 2004.
- ROULAND, Norbert. Direito das minorias e dos povos autóctones. Brasília: Editora UnB, 2004.
- ROSAS, Allan. The Right of Self-Determination. In: Eide, A. (Org.) Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- STAVENHAHEN, Rodolfo. El sistema internacional de los derechos humanos, 1998.

Recebido em 27/04/2009

Aprovado em 29/04/2009

Resumo: O objetivo da presente análise é descrever, brevemente, o surgimento e a evolução do tema dos direitos dos povos indígenas na agenda de organizações internacionais – como a Organização Internacional do Trabalho, o Banco Mundial e as Nações Unidas – bem como sua contrapartida no Brasil, enfocando-se na decisão judicial a respeito da terra Raposa Serra do Sol.

Abstract: The purpose of this paper is to briefly describe the start and evolution of the indigenous peoples' rights theme in the international organizations' agenda – International Labor Organization, World Bank and United Nations – and its counterpart in Brazil, focusing on the judicial decision about the land Raposa Serra do Sol.

Palavras-chave: Direitos dos povos indígenas; Direitos humanos; Terra indígena Raposa Serra do Sol

Key words: Indigenous peoples' rights; Human rights; Indigenous land Raposa Serra do Sol

