

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 106  
Maio – 2009



## SUMÁRIO

- |    |   |                 |   |
|----|---|-----------------|---|
| 3  | <b>A política externa e os representantes do povo</b><br><i>Foreign policy and the congressmen</i><br>JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA  | 37              | <b>O Governo Obama e a Questão Energética: da Crise Financeira ao Etanol</b><br><i>The Obama Government and the Energetic Issue: from Financial Crise to Ethanol</i><br>JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE                |
| 5  | <b>Battisti: asilo ou refúgio</b><br><i>Battisti asylum or refuge</i><br>MÁRCIO GARCIA  | 41              | <b>Emergência Complexa no Sri Lanka: possibilidade de resolução ou perpetuação da violência?</b><br><i>Complex Emengency in Sri Lanka: possible resolution or perpatuation of violence?</i><br>ADALGISA BOZI SOARES |
| 8  | <b>Novas possibilidades para o consenso sobre a Segurança Hemisférica?</b><br><i>New possibilities for common sense in Hemispheric Security?</i><br>PATRÍCIA MARA CABRAL DE VASCONCELLOS  | 44              | <b>A França na encruzilhada das reformas</b><br><i>France in the crossroads of the reforms</i><br>CLÁUDIO CÉSAR DUTRA DE SOUZA  |
| 11 | <b>Cem Dias sem Bush: o Partido Republicano, o Governo Obama e o Futuro</b><br><i>A Hundred Days Without Bush: the Republican Party, the Obama Government and the Future</i><br>CRISTINA SOREANU PECEQUILO                                | 46              | <b>Um novo foco para a guerra contra o terrorismo?</b><br><i>A new focus for the war against terrorism?</i><br>DIOGO MAMORU IDE   |
| 15 | <b>Brasil no G-20: diálogo entre agentes e estruturas na construção de uma potência emergente</b><br><i>Brazil and G-20: a doalogue between agents and structures as the construction of an emerging power</i><br>IZADORA XAVIER DO MONTE | 49              | <b>A política indigenista da nova Constituição boliviana</b><br><i>The indigenous policy of the new Bolivian Constitution</i><br>EVANDRO FARID ZAGO   |
| 18 | <b>Estados Unidos: primeiras impressões da gestão de Obama</b><br><i>United States: the first impressions about Obama government</i><br>VIRGÍLIO ARRAES   | 52              | <b>Relacionando o G-20 à governança global e à ordem mundial</b><br><i>Relating the G20 to the global governance and to the world order</i><br>HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES                                      |
| 20 | <b>O Irã e sua Inserção Internacional</b><br><i>Iran and its international insertion</i><br>PIO PENNA FILHO   | 56              | <b>Sri Lanka: A guerra acabou, e agora?</b><br><i>Sri Lanka: The war is over, and now what?</i><br>IZABELA PEREIRA  |
| 23 | <b>A crise interna do México e a Gripe Suína</b><br><i>The Internal Crisis of Mexico and the Suine Flu</i><br>PEDRO DOS SANTOS DE BORBA   | 58              | <b>Eleições 2009 na África do Sul: a chegada ao poder de Jacob Zuma</b><br><i>South Africa's 2009 Elections: The Victory of Jacob Zuma</i><br>LUÍZA GALIAZZI SCHNEIDER; MARCELO MESQUITA LEAL                       |
| 26 | <b>Israel e Palestina: Níveis de Análise</b><br><i>Israel and Palestine: Level of Analysis</i><br>VICTOR DE OLIVEIRA LEITE  | 61              | <b>Gripe Suína: Saúde em destaque</b><br><i>Swine Influenza: Health in centerpiece</i><br>HELOÍZA FELTRIN BANDEIRA; VICTOR DE OLIVEIRA LEITE  |
| 29 | <b>Chegada de Zuma ao poder: mudanças estruturais ou transformações simbólicas?</b><br><i>Zuma takes oath in South Africa: structural or symbolic changes?</i><br>WILSON TADASHI MURAKI JUNIOR; ANTOUAN MATHEUS MONTEIRO PEREIRA DA SILVA | <b>Resenhas</b> |   |
| 33 | <b>Os Primeiros 100 dias de governo inclusivo no Zimbábue</b><br><i>The first 100 days of inclusive government in Zimbabwe</i><br>XAMAN KORAI PINHEIRO MINILLO  | 64              | <b>Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais</b><br>GABRIEL FERNANDES ROMERO  |
|    |   | 66              | <b>Rússia Since 1980</b><br>ALESSANDRA APARECIDA LUQUE  |

## Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

ISSN 1518-1219

No. 106 – Maio – 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.

© 2000-2009 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).

# A política externa e os representantes do povo

## *Foreign policy and the congressmen*

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 3 a 4]

Colhe o Brasil, após esforço contínuo dilatado no tempo, o que plantou no esforço da construção de sua inserção internacional. Há dois séculos formularam-se os pilares da política externa. Teve o país inteligência de longo prazo e cálculo de oportunidade no mundo difuso da transição da hegemonia britânica para o século americano. Engendrou concepções, conceitos e teoria própria no século XIX, de José Bonifácio ao Visconde do Rio Branco. Buscou autonomia decisória no século XX. As elites se interessaram, por meio de calorosos embates parlamentares e discussão de opções externas, pelo destino do Brasil.

O país emergiu, de Vargas aos militares, como ator responsável e previsível nas ações externas do Estado. A mudança de regime político não alterou o pragmatismo externo, mas o aperfeiçoou. Os choques de visões foram expostos na democracia. Setores políticos de diferentes matizes participaram de grandes debates em torno dos modelos de inserção internacional do país, entre o associativismo liberal e o nacional-desenvolvimentista.

Coube à política externa de Lula e aos múltiplos atores e protagonistas empresariais, diplomáticos, intelectuais e a sociedade civil, a ampliação do raio de ação dos interesses e valores brasileiros nos últimos anos. O avolumar da capacidade decisória nacional no jogo das grandes potências e na economia política da globalização é fato auspicioso. O Brasil ficou grande demais para o seu meio sul-americano. Migrou de importador de regras para construtor de conceitos na cena internacional. Há crescente confiança no país como interlocutor no xadrez da política internacional.

O Congresso Nacional e nossos representantes, no entanto, silenciam em relação ao novo lugar do

Brasil no mundo. A política interna do Brasil move-se entre volubilidade e pequenez, descolada que é do país profundo e dos seus desígnios externos. Os agentes políticos e as lideranças partidárias no Parlamento parecem não ter noção do país que representam. Demonstram visão limitada do mundo. Esquecem os parlamentares que eles têm responsabilidade na discussão, proposição e controle da ação externa do Estado. Os desencontros em torno do voto brasileiro para a nova direção da UNESCO e os parcos debates em torno da melhor inserção do Brasil face a crise global expõem um Congresso de costas para a política externa.

A introspecção política, a falta de interesse pelos temas internacionais e o limite dos debates parlamentares aos temas imediatos, midiáticos e de pouco valor exceto para a carreira política e a próxima eleição queimam energia diante dos grandes desafios internacionais do Brasil. Exportam, os eleitos pelo povo, o grande debate acerca do lugar do Brasil no mundo para setores da burocracia estatal. A democracia fica menor. Vulnerável se faz o país.

Da Argentina, parceira e vizinha privilegiada do processo de integração mais relevante do Brasil com seu meio sul-americano, já aprendemos que sua retração internacional tem origem na política interna pequena. Mesmo em país de gente inteligente e culta, mas tomado pela cizânia de sua elite irreconciliável, lá já não é mais possível uma estratégia externa. A síndrome portenha se traduz na baixa capacidade de construir estratégias de longo prazo em favor do tempo curto dos governantes que se sucedem na Casa Rosada, incapazes de construir uma inteligência política externa consistente no tempo.

\* Professor titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (fsaraiva@unb.br).

Nos Andes há lutas domésticas que impedem inserção internacional com autonomia e responsabilidade internacional. São Estados em guerras civis informais. As divisões internas tornam impossível a eficácia externa. Tais Estados, vizinhos do Brasil, possuem apenas política interna. A externa é dramatizada pela lógica da vitimização e do antiamericanismo estéril.

A política externa dos Estados é muito importante para se circunscrever a burocracia estatal. O descompasso entre o interno e o externo não é bom para o Brasil. Mesmo no atual momento de ebulição econômica global existe a hipótese altruísta de sairmos da crise sem os recalques de experiências traumáticas anteriores. Onde estão os debates estratégicos e de alto nível dos representantes do povo acerca dessa relevante hipótese?

O silêncio dos congressistas brasileiros é estarrecedor. Dizem que política externa não dá voto. Nada disso é compatível com os antecedentes de um país que soube unir forças em torno de grandes debates nacionais e dos caminhos a tomar no mundo

complexo que vivemos. É hora de por o externo no debate interno. Afinal, a política externa também é uma política pública.

Recebido em 21 de maio de 2009

Aprovado em 22 de maio de 2009

**Resumo:** O artigo trata de política externa do Brasil e da participação do parlamento. De acordo com o autor, o envolvimento dos parlamentares brasileiros com o tema é pouco.

**Abstract:** The article deals with Brazil's foreign policy and Congress participation. According to the author, the Brazilian congress barely debates foreign policy issues.

**Palavras-chaves:** política externa; Congresso Nacional; América do Sul

**Key words:** Brazilian foreign policy; Brazilian Congress; South America



## Battisti: asilo ou refúgio

### *Battisti asylum or refuge*

MÁRCIO GARCIA\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 5 a 7]

Da “Questão Battisti”, subsiste tema técnico-jurídico ainda não devidamente esclarecido: cuida-se da distinção entre asilo e refúgio. Os equívocos se repetem e são produzidos por juristas e leigos, de boa ou de má-fé. Como nos lembrava o Prof. Moreira Alves, em Direito precisão conceitual é indispensável. Este artigo visa, assim, ajudar no esclarecimento do significado dos conceitos indicando suas distinções. A precisão é importante considerando que estamos na antevéspera de importante julgamento pelo Supremo Tribunal Federal envolvendo, de tal ou qual maneira, o assunto.

O “asilo” tem origem em tempos recuados. Trata-se de herança benemérita de civilizações antigas. A origem da palavra delimita seus contornos históricos: o termo asilo, do grego “ásilon” e do latim “asylum”, significa templo, lugar inviolável, refúgio (no sentido dicionarizado de lugar para onde se foge visando escapar de perigo). Para nós do Ocidente, ele surge na Grécia, passa por Roma e se consolida na Europa medieval. O tempo cuidou de traçar suas características. Desse modo, parece correto sugerir que o asilo é hoje instituto humanitário que visa dar acolhimento a estrangeiro perseguido por dissidência de opinião política. Daí parcela da literatura utilizar a expressão “asilo político”. Ela, entretanto, representa pleonasma, já que todo asilo é político.

Somente a divergência de opinião, contudo, não é suficiente para a outorga da condição de asilado. Há que convergir para a decisão o chamado estado de urgência. De outra forma, deve haver perseguição e ela tem que ser atual. Além disso, a matéria é estranha ao domínio da criminalidade comum. Os pressupostos são, assim, a natureza política do delito e a perseguição

iminente. Por motivos compreensíveis — o tirano do momento poderia invocar o cometimento de crime comum —, a qualificação tanto do delito quanto da urgência ficam a cargo do Estado asilante. E nesse exercício, ele goza de ampla discricionariedade para conceder ou não a proteção almejada. O asilo é, portanto, forma de proteção dos direitos da pessoa humana, naquelas circunstâncias em que o Estado local, por conta de perturbações de distinta ordem, não pode ou não deseja assegurar esses direitos.

Nesse sentido, podemos dizer que o asilo é político e, na origem, territorial. E mais, o deferimento dessa condição é ato soberano e discricionário do outorgante, que o faz à vista de circunstâncias políticas tanto internas quanto externas. Sobre sua decisão nesse ou naquele sentido, ele não tem que prestar contas à comunidade internacional. Inexiste, ademais, organismo ou organização internacional encarregada de sua supervisão. É, também, indiferente que o perseguido tenha atentado contra as finalidades e os propósitos da Organização das Nações Unidas. Não há que se falar, por exemplo, em cláusula de exclusão. O grau de proteção concedido é mais frágil. Ele está circunscrito à vontade do governo do momento, que pode, em qualquer tempo, retirar a condição de asilado. É ato constitutivo. Falta amparo internacional. O Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, tampouco a declarar por que o nega.

No contexto latino americano — em razão de condições políticas, históricas, jurídicas e topográficas peculiares aos países da região —, o ingresso no âmbito espacial de outro Estado é exercício mais dramático do que, por exemplo, na Europa. Surge,

\* Professor do Instituto Rio Branco e do Curso de Especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (mppgarcia@uol.com.br).

com isso, na América Latina o chamado “**asilo diplomático**”. Esse é o asilo concedido no prédio de missão diplomática ou na residência do chefe da missão. Ele, no entanto, é o prelúdio do asilo territorial. Reunidos os pressupostos mencionados, o Estado asilante solicita expedição de salvo conduto ao governo local para que o indivíduo possa sair do território em que se encontra e se dirigir a outro em que gozará da proteção a ele conferida. O asilo, com isso, pode ser concedido no país de origem do peticionante. Ambos, territorial e diplomático, têm origem consuetudinária. Aquele especialmente mais amplo, esse relacionado sobretudo aos países da América Latina. Sua extensão e as modalidades do seu exercício variam, portanto, de região para região.

Há, também, o denominado “**asilo militar**”, que se configura quando o asilo é prestado a bordo de navios e aeronaves militares, bem como em acampamento de tropas. Também nessa modalidade, ela antecede a configuração derradeira do asilo territorial. Na atualidade, o asilo militar está inserido na esfera do asilo diplomático.

Visando dar contornos mais precisos ao instituto, os Estados partiram para sua codificação. Assim, por exemplo, no âmbito americano temos a Convenção sobre Asilo (Havana, 1928), a Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1933) e as Convenções Interamericanas sobre Asilo Territorial e Asilo Diplomático (Caracas, ambas de 1954). Em relação ao trabalho convencional, é importante registrar que nenhum tratado define o que se entende por asilo. Essa ausência de definição é compreensível, entre outras coisas, pela absoluta discricionariedade do outorgante amparado pela noção mais ampla possível de soberania. Veja-se, nesse sentido, o disposto na Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial: “Art. 1º Todo Estado tem direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação.”. É, pois, um direito do Estado sem que a ele corresponda um direito subjetivo do solicitante.

Já o “**refúgio**”, em sentido técnico-jurídico, é instituto apoiado em tratados universais. Para concessão do status de refugiado é necessário que

a pessoa se encontre fora de seu país de origem. A decisão que concede refúgio possui caráter declaratório. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) supervisiona a aplicação da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado (1951), bem assim de seu Protocolo Adicional (1967) e tem mandato de proteção e assistência em relação a todo aquele que detém esse status. Há, portanto, proteção internacional, que se percebe pelo amparo proporcionado por programas administrados pelo ACNUR em nome da comunidade internacional. Assim, na eventualidade de determinado Estado revogar, de modo unilateral, o “status” concedido, o ACNUR irá reassentar o refugiado em outro país que o acolha.

Outro aspecto importante é o fato de refúgio ter definição jurídica precisa. Pelo texto de 1951, o termo “refugiado” se aplica, em resumo, a toda pessoa que devido a fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencer a determinado grupo social ou opiniões políticas se encontre fora do seu país e não possa ou, por conta daquele receio, não queira pedir a proteção do Estado patrial. A definição prescreve uma série de requisitos e causas que permitem estabelecer critérios para o reconhecimento em dado indivíduo da condição de refugiado. No Brasil, o legislador foi mais generoso e albergou, inspirado no “espírito de Cartagena das Índias” (Declaração, de 1984), a violação grave e generalizada dos direitos humanos como fundamento para concessão de refúgio (Lei nº 9.474, de 1997).

A Convenção distingue, ainda, entre os que detêm a qualidade de refugiado, três grupos que se enquadram nas seguintes cláusulas: “de inclusão”, “de cessação” e “de exclusão”. As denominadas cláusulas de inclusão constituem os critérios positivos para o reconhecimento. Ao revés, as de cessação e de exclusão têm significado negativo. Aquelas indicam as condições em que o refugiado perde esse status, dado que os motivos pelos quais a pessoa se tornou refugiada deixaram de existir; essas enumeram as circunstâncias em que uma pessoa é excluída da proteção convencional, mesmo que satisfaça os critérios positivos. Assim, por exemplo, estão excluídos os indivíduos que cometeram crime contra

a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime grave de direito comum e que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Do que exposto, pode-se perceber, por exemplo, por que o governo brasileiro concedeu “asilo” aos Generais paraguaios Stroessner (1989) e Oviedo (2001), e não “refúgio”. Parece correto sugerir, ainda, que parte da secura em torno do “Caso Battisti” teria sido evitada caso o governo tivesse outorgado a ele a condição de asilado. Refugiado, com respeito aos que entendem de modo diverso, ele não é. Ainda que fosse, o Senhor Battisti seria alcançado por uma das cláusulas de exclusão previstas tanto pelo direito internacional quanto pelo direito interno. Provavelmente, por isso, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão técnico, não endossou o requerimento do súdito italiano.

Convém registrar, ainda, que muitas das tropelias envolvendo a necessidade de indicar as distinções referidas estão relacionadas com o fato de que as expressões asilo e refúgio são sinônimas. Deve-se, pois, analisar caso a caso. Assim, por exemplo, a palavra “asilo” no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) deve ser lida como que albergando, por igual, o instituto do “refúgio”, sob pena de reduzir a proteção que se deseja conceder. Esse exercício fica mais complicado à vista do disposto na Constituição Federal (art. 4º, X). O dispositivo constitucional prescreve que a República rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da “concessão de asilo político”. Lástima. O texto

dá margem a interpretação no sentido de que o legislador constituinte reduziu a proteção ao “asilo político”. Ainda assim, parece razoável lançar mão de interpretação sistêmica e invocar, entre outros, o princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II) para entender a expressão em sentido amplo. Ela, com isso, alcançaria o instituto do refúgio, que, como visto na definição, não contempla só perseguição política. Podemos, por fim, sugerir que a palavra “asilo” é o gênero de que são espécies “asilo político”, “asilo territorial”, “asilo militar” e “refúgio”. Há, contudo, que se perceber as nuances técnicas que toca cada um dos institutos elencados.

Essas as considerações que em artigo desta natureza estimamos necessárias para auxiliar o debate em torno da matéria, que, na hora atual, envolve o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, passa pelas academias e deságua na magistratura pelo entendimento que os Ministros da Suprema Corte do país hão de fixar sobre o assunto.

Recebido em 13 de maio de 2009

Aprovado em 14 de maio de 2009

**Resumo:** O texto traça as distinções entre os dois institutos de Direito asilo e refúgio a vista do Caso Battisti.

**Abstract:** The article traces the distinction between asylum and refuge taking into account the Battisti Case.

**Palavras-chave:** Asilo, refugio, Battisti

**Key words:** Asylum, refuge, Battisti



## Novas possibilidades para o consenso sobre a Segurança Hemisférica?

### *New possibilities for common sense in Hemispheric Security?*

PATRÍCIA MARA CABRAL DE VASCONCELLOS\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 8 a 10]

No ano passado, a Organização dos Estados Americanos (OEA), organização criada em 1948 para garantir a paz e a segurança no hemisfério americano, completou sessenta anos de existência. Tempo suficiente para um amadurecimento de seus propósitos e para a criação de espaços para o diálogo sobre questões fundamentais, como por exemplo, a diversidade de ameaças a segurança internacional. Dessa preocupação e debate promoveu-se a “Declaração sobre Segurança nas Américas”, documento chave sobre a segurança no continente americano, elaborado pela Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, que comemorou no final de 2008 seu quinto aniversário com uma reafirmação dos propósitos da Declaração por parte dos Estados – Membros.

No entanto, sabe-se que as Organizações Internacionais não possuem uma existência desvinculada da realidade política de seus membros, ou seja, a OEA, assim como outras organizações internacionais, é reflexo da dinâmica das relações de poder que vigora entre os Estados no cenário internacional como um todo, fora da instituição.

Uma das principais dificuldades de um consenso sobre o rumo da segurança hemisférica deriva da proposição hegemônica dos Estados Unidos dentro da OEA, fazendo dessa organização um instrumento para a consecução de seus interesses nacionais, colocando como primeiro item da pauta da agenda da OEA, a sua própria agenda de política externa.

Em 2009, somando-se aos 60 anos da OEA e aos 5 anos da Declaração sobre Segurança nas Américas tem-se a eleição do presidente Barack Obama, o que parece reacender as esperanças de um mundo

democrático, pacífico, com mudanças sensíveis na orientação da política externa dos Estados Unidos. Em outras palavras, existe a expectativa de uma passagem do unilateralismo para o multilateralismo (não apenas no discurso retórico) e uma reaproximação com a América Latina.

Diante desse contexto a pergunta é inevitável: será que a Segurança Hemisférica caminha para novos horizontes em que as divergências em torno do tema, influenciadas por um contexto internacional de desconfianças, disputa de poder e prioridades começam a se alterar? Depois de anos de discussões, o cenário internacional com um resgate da perspectiva multilateral, mostra-se favorável para a concretização dos ideais da Segurança Hemisférica? Em outras palavras: estamos no caminho do consenso?

Os interesses divergentes em torno da temática da segurança hemisférica é facilmente constatada partindo-se da análise de documentos como as Políticas de Defesa e o Livro Branco de Defesa, documentos de cunho nacional, de alguns dos membros da OEA. O Brasil, por exemplo, enfatiza a preocupação com os recursos naturais e os delitos fronteiriços, referentes a região da Amazônia; a Argentina, crime organizado; Colômbia, Peru e Equador tráfico de drogas e corrupção, e os Estados Unidos enfatizam a ameaça do terrorismo.

Os diversos temas que abarcam a preocupação com a segurança hemisférica não é o problema que dificulta a formação do consenso. O enfoque multidimensional da segurança, perspectiva de que a segurança abrange ameaças de vários tipos é, justamente, o seu aspecto positivo. É a visão de

\* Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unicamp) e Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia – UFRR (pmevasconcellos@yahoo.com.br).

que a Guerra não é a única ameaça e que somente a estratégia militar não resolve questões como aquecimento global, pobreza, corrupção, crime transnacional dentre outros.

Reconhece-se nos documentos relativos à segurança do hemisfério (Relatório das Reuniões de Ministros da Defesa, Cúpula das Américas, Relatórios sobre a Segurança Hemisférica) a preocupação com a diversidade regional em matéria de segurança e defesa diante das diferentes realidades de cada país. Trata-se de um desafio e não um empecilho. Onde está o problema?

O dilema, melhor dizendo, está na política do poder que afirma tem por objetivo a promoção do bem-comum, mas coloca uma condição, que por vezes, passa despercebida: desde que o caminho que conduza ao bem-comum passe primeiro pelas “minhas” prioridades, ou seja, primeiro o imediatismo da respectiva política interna do Estado que possui maior capacidade de impor sua vontade.

Keohane afirma que se vive uma situação de “interdependência complexa”, mas os Estados não estão interligados com a mesma capacidade de impor suas metas e de responder as situações adversas. Assim sendo, não importa se “hard Power”, “soft Power”, ou “smart Power”. Na essência está a política de dominação que irá gerar resistência, seja imediata (hard Power) ou resistência a posterior (soft power), o que significa, em qualquer dos casos, desconfiança e não transparência, conflito e não consenso. Bush ou Obama? O diálogo pode ser mais extenso, mas é bom não gerar esperanças demais, a essência do país “Estados Unidos da América” é a mesma.

Seja como for ainda não se fala a linguagem da cooperação que está nos documentos. Cooperação real, efetiva, como resultado final e não como estratégia para alcançar uma posição mais favorável que a do outro, de tal modo que a correlação de forças seja sempre desigual e se possível ainda mais ampla. Em termos do consenso sobre a segurança hemisférica isso se traduz em muito discurso e poucas mudanças. Em políticas pontuais de pouco resultado no real combate ao problema ou a ameaça.

Até o momento, o que se destaca nos documentos finais da OEA sobre a segurança hemisférica é a

ênfase em ameaças, não julgando o valor do mérito destas, que são de preocupação máxima para os Estados Unidos, enquanto, as demais ameaças são consideradas importantes, mas não ocupam a mesma ênfase na disposição de fomentar a cooperação. Na última Reunião de Ministros da Defesa, VIII Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), reunidos em Banff, no Canadá, de 2 a 6 de setembro de 2008 a ênfase recai sobre as ameaças como terrorismo e crime organizado baseado em tráfico de ilícitos (drogas e armas), em especial pelo vínculo ao financiamento ao terror, o que não difere dos anos de 2006, 2004 e 2002. Fato não desprovido de causalidade – pós 11/09.

Tradicionalmente, independente do governo instituído, a organização dos Estados Americanos é utilizada pelos Estados Unidos como um instrumento para impor sua posição, ainda que de modo sutil, é verdade, já que supõe um diálogo entre iguais dentro da Organização.

Na ata final da comemoração do quinto ano da Declaração sobre Segurança nas Américas, como já dito, os Estados reconhecem que o objetivo deve ser mantido, isto é, os ideais descritos no documento devem permanecer como válido. No final do documento pode-se ler: “referendamos nosso compromisso político com a Declaração sobre Segurança nas Américas e acordamos, com base nas lições aprendidas, fortalecer nossa cooperação para enfrentar as ameaças tradicionais bem como as novas ameaças, preocupações e outros desafios relacionados com a segurança dos Estados do Hemisfério”. A VIII CMDA, por sua vez, ressalta que a segurança hemisférica será possível construindo – se confiança por meio da cooperação e da colaboração.

Confiança, algo difícil de estabelecer no cenário internacional. Por meio de Obama o lema da construção da confiança revigora-se. Mas, o que foi a V Cúpula das Américas, realizada no mês passado? Muito discurso, abertos de mãos e poucas mudanças. A Cúpula das Américas desde 1994 tem como uma de suas pautas de discussões o tema da segurança, seguindo recomendação da II Cúpula, teve-se a Conferência Especial sobre Segurança de onde emana o documento sobre a segurança hemisférica.

O Vínculo entre a Cúpula e o tema aqui discutido é evidente. Entre os dias 17 a 19 de abril de 2009, na V Cúpula das Américas não foi diferente e pode-se ler na Declaração de Compromisso de Port of Spain o seguinte: “Reconhecemos a importância de tratar das ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no Hemisfério, que são diversos, multidimensionais em escopo e têm impacto no bem-estar de nossos cidadãos. Reafirmamos que nosso conceito de segurança no Hemisfério encerra as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, o desenvolvimento integral e a justiça social e baseia-se nos valores democráticos, no respeito, na promoção e na defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional. É indispensável o fortalecimento da cooperação entre nossos Estados em assuntos de segurança. Portanto, reafirmamos nosso compromisso com a Declaração sobre Segurança nas Américas.” Nada distinto do que já foi tratado em outros documentos.

No entanto, o que ilustra a V Cúpula da Américas não é a somente a repetição do discurso, mas sim, o fato das discussões não terem se aprofundamento nos temas centrais, que geravam expectativas entre os participantes, como o bloqueio imposto a Cuba e a crise do capitalismo. A Cúpula esteve a serviço da nova imagem da política dos Estados Unidos e a pauta das questões controversas ficou novamente para o futuro.

Ilusões, otimismo e pessimismo à parte, continua-se no mesmo caminho e a tarefa ainda é longa. Obama é a resposta ao fracasso de Bush, mas é provável que não seja a resposta para o consenso sobre Segurança Hemisférica.

Recebido em 08 de maio de 2009

Aprovado em 11 de maio de 2009

**Resumo:** O artigo discute as novas possibilidades para alcançar o consenso sobre a Segurança Hemisférica, enfatizando o novo governo de Barack Obama, os 60 anos da OEA e os 5 anos da “Declaração sobre Segurança nas Américas”.

**Abstract:** The article discusses about the new possibilities in achieving a common sense in Hemispheric Security, emphasizing the new government of Barack Obama, the 60 years of the OAS and the five-year anniversary of the “Declaration on Security in the Americas”.

**Palavras-chave:** Segurança Hemisférica, Organização dos Estados Americanos, Barack Obama.

**Key words:** Hemispheric Security, Organization of America States, Barack Obama.



## Cem Dias sem Bush: o Partido Republicano, o Governo Obama e o Futuro

### *A Hundred Days Without Bush: the Republican Party, the Obama Government and the Future*

CRISTINA SOREANU PECEQUILO\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 11 a 14]

Assim como marca os primeiros cem dias do governo Obama, a quarta feira 29 de Abril de 2009, representa a ausência neoconservadora em Washington e a reestruturação do partido republicano no quadro político norte-americano. Embora todas as atenções estejam voltadas para Barack Obama e os democratas (com o gabinete, finalmente se completando depois das controversas indicações de Secretários desde Janeiro), é preciso compreender a dinâmica presente da oposição nos Estados Unidos (EUA) e suas movimentações à frente do governo em andamento, suas disputas internas e perspectivas.

Em relação à participação republicana no governo Obama e sua interação com a presidência e a maioria democrata no Congresso, elementos de continuidade e conflito podem ser percebidos. A percepção da continuidade resulta da presença de Robert Gates no Departamento de Defesa e do suporte de tradicionais personagens do partido como Brezinski e Collin Powell. Existe, ainda, como comprovada pela elevada popularidade de Obama mesmo após 100 dias de governo, uma aceitação do eleitorado não-democrata a atual administração, uma vez que os 60% de apoio da opinião pública ultrapassam a votação original do então candidato em Novembro.

Em fato preocupante não só para republicanos, mas principalmente para democratas, os índices de aprovação do Congresso controlado em sua Câmara e Senado pelo partido do presidente, giram em torno de 30%. Não somente este número coloca em xeque

ambas as linhas, como revela que a sociedade norte-americana transferiu, como já se percebia durante a campanha, suas expectativas e pressões diretamente à Casa Branca. Ao Congresso atribui-se menor confiança e credibilidade para ser o *locus* do debate e solução dos problemas nacionais, com as duas casas sendo percebidas, na maioria das vezes, como empecilhos aos planos de recuperação propostos por Obama.

A partir destas dinâmicas chegam-se aos elementos de conflito que permanecem entre democratas e republicanos, e que se revelam nas dinâmicas de votação legislativas desde a posse em Janeiro. Na Câmara, tanto o primeiro projeto de incentivo à economia quanto o recente orçamento de U\$ 3,4 trilhões, foram aprovados sem qualquer voto republicano. As razões apontadas para isso da parte dos republicanos, em particular este último pacote aprovado na mesma semana dos 100 dias, referem-se à ausência de controle fiscal sobre o déficit que programas de tal porte geram, assim como o temor de que os investimentos previstos nas áreas de saúde, educação e energia, tornem o Estado norte-americano interventor da economia, levando a posturas invasivas nas vidas dos cidadãos, aumento de impostos e regulações excessivas. Dentre estes temas, além da recuperação econômica, Obama deu destaque à reforma do sistema de saúde, um dos pilares de sua campanha, mas proporcionalmente, um dos mais sensíveis a serem negociados, e/ou ter projetos avançados, em 2009, tanto com republicanos quanto democratas.

\* 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).

O que se observa é a reedição do debate tradicional *big government* e *small government* (grande e pequeno governo), respectivamente as visões democrata e republicana do papel do Estado. Em alguns círculos conservadores o termo grande governo foi substituído pela premissa da “socialização”, identificando os democratas como liberais de esquerda, enquanto os liberais defendem, em bases keynesianas, o ressurgimento do bem-estar social e de um capitalismo de Estado. Parte dos democratas também não aprova estas perspectivas, considerando-as exageradas, existindo deserções periodicamente de votantes na Câmara, enquanto no Senado a unidade tem sido mantida com maior facilidade, mesmo sem eliminar deserções

A dinâmica no Senado revela outra linha de conflito importante que remete às disputas intra-republicanas na definição do futuro do partido. Tais disputas opõem os chamados republicanos moderados e independentes aos neoconservadores, ou como preferem atualmente, conservadores, visando se distanciar da imagem neocon associada à presidência W. Bush e seus assessores, sem perder o contato com suas bases religiosas e intelectuais. Desde esta administração, inclusive, estes grupos têm se chocado para deter o controle da hegemonia interna do partido, e o não predomínio de qualquer uma das forças resultou no perfil da chapa na eleição presidencial de 2008 e nas primárias antes disso.

Candidatos republicanos moderados como Rudy Giuliani que tinham posturas pró-aborto e minorias, a favor do controle de armas, rapidamente perderam espaço na corrida presidencial para figuras como as de Mike Huckabee, ligado às bases religiosas. Mesmo Mitt Romney, também pré-candidato, mais associado do que Giuliani aos conservadores, foi descartado por ser “muito liberal” em temas relativos aos direitos de casais homossexuais quando governador. Tanto Romney quanto Giuliani chegaram a ser superados pro Huckabee nas primárias dos Estados do Sul (a “América Vermelha” mais religiosa, conservadora e de menor poder aquisitivo), assim como John McCain que, apesar do perfil independente, conseguiu a indicação. Todavia, este mesmo McCain, colocado à frente de uma eleição considerada perdida pelo

partido, aproximou-se desta base mais polarizada à direita ao nomear Sarah Palin com sua vice.

Atualmente Huckabee, Palin e antigos nomes da primeira onda da revolução neoconservadora do Contrato com a América como Newt Gingrich (que permitiu em 1994 aos republicanos retomar o controle do Legislativo que há décadas pertencia aos democratas), confrontam-se para definir quem será “o novo nome” mais conservador do partido. Antigos assessores e membros do governo Bush como Karl Rove, Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, igualmente compõem esta voz contrária à mudança mais ao centro, expressando sua insatisfação com o que consideram a “fraqueza” do governo Obama. Wolfowitz, em artigo recente ao *The Washington Post*, critica abertamente Obama pelo que considera como “pedidos de desculpa” à comunidade internacional, enquanto os interesses dos EUA ficam em segundo plano. *Think tanks*, grupos de interesse e parte da mídia neocon como *Fox News*, dentre outros, acompanham estas críticas entre e intra partidárias. Outros jogos internos também apresentam choques e tentativas de unidade entre Romney, Jeb Bush e Eric Cantor, líder da minoria na Câmara. Por enquanto, observando estas interações, parecem não surgir nomes suficientemente fortes para unificar o partido e oferecer uma nova agenda de consenso entre suas forças moderadas e conservadoras.

Esta dinâmica repete-se em nível municipal, estadual e federal, quando candidatos republicanos moderados devem enfrentar primárias internas com republicanos mais conservadores, antes mesmo de chegar ao pleito com os democratas. Estas primárias têm levado a um desgaste financeiro e moral do partido, aprofundando suas fragmentações e deserções da parte dos moderados que, na maioria das vezes tem perdido estes confrontos para os conservadores que, posteriormente, são facilmente derrotados pelos democratas.

Segundo o analista David Frum, conhecido por seus trabalhos sobre o partido republicano, este é um movimento que anula qualquer possível força republicana moderada e de consenso, a partir da pressão pela unanimidade e pela perseguição da “pureza ideológica” (anti-aborto, pró-arma, pequeno

governo, contrário à ampliação dos direitos de minorias raciais, de gênero, étnicas, pró-religião). Ao se eliminar as diferenças e debates internos necessários à renovação do partido e da agenda em nome de um suposto conservadorismo mais fiel às origens, os republicanos ignoram as transformações norte-americanas e correm o risco de se tornar não um partido de massa ou oposição viável, mas sim um pólo radical na discussão de temas sociais e econômicos, dominado por facções minoritárias.

O exemplo mais patente desta implosão interna deu-se no mesmo Senado que poderia funcionar como voz de uma oposição equilibrada e contrapeso ao domínio democrata nas duas casas do Legislativo: na mesma semana que Barack Obama completou cem dias no poder, o Senador Alan Specter da Pensilvânia, auto-definido como um republicano moderado, e com votações com perfil mais de centro, oficializou a sua mudança para o Partido Democrata. Alegando se sentir pressionado para votar de forma ideológica anti-Obama e pró-direita, Specter advoga, com a mudança, preservar sua independência como moderado de centro, o que considera lhe será garantido pelos democratas.

Contudo, na prática, a ação de Specter, dependendo do resultado da eleição para o Senado em Minnesota, terá o efeito oposto: caso se confirme a vitória do democrata Al Franken, ex-comediante, sobre o rival republicano Norm Coleman, os democratas chegariam a 60 cadeiras no Senado o que lhes garante aprovação imediata de qualquer medida sem possibilidade de ação ou bloqueio republicano caso mantenham sua frente unida (*fillibuster proof majority*). Embora Coleman tenha indicado seu desejo de contestar a mais recente decisão da Corte de Minnesota que garantiu a vitória a Franken neste mês de Abril, muitos analistas consideram poucas as chances de reversão.

Refletindo a continuidade da polarização e bipartidarismo na política dos EUA, o movimento de Specter é contrário ao do Senador Jim Jefford em 2000 quando abandonou o partido republicano para se tornar independente, com o Senado dividido em 50-50 cadeiras. Em situações como esta, o voto de Minerva é do Vice-Presidente, o que daria a

Bush filho naquele momento controle do Senado. Jeffries apresentou sua decisão como uma tentativa de restaurar o equilíbrio, argumento similar ao de Specter, só que em circunstâncias e números bastante diferentes. Assim, o governo Obama não somente conta com apoio da população, como pode ser favorecido por mecanismos internos do Legislativo, no processo de referendar sua agenda dada a decisão de Specter. Além disso, ainda na semana dos primeiros cem dias, David H. Souter, juiz da linha liberal na Suprema Corte anunciou sua aposentadoria, o que dá ao presidente a possibilidade de indicar um juiz de mesmo perfil a esta Corte.

Isto permitiria a Obama imprimir a marca da nova geração democrata neste elevado nível de poder do sistema norte-americano. Esta situação de imediato provocou reações republicanas contra uma possível “radicalização liberal” democrata na indicação para o cargo, tendo em vista que outros juizes tanto liberais quanto moderados anunciaram sua intenção de seguir Souter no curto e médio prazo, o que afetaria o equilíbrio vigente (com implicações diretas na legislação do país e nos clássicos contenciosos entre conservadores e liberais no que se refere a aborto, direitos sociais e civis, ensino religioso e ensino científico, como Creacionismo X Darwinismo, e, por exemplo, novos temas como pesquisas com células tronco). Deve-se ressaltar que o mesmo temor era expresso pelos democratas no sentido de que W. Bush poderia ter levado à Corte um pendor conservador com suas indicações que, contudo, foram restritas devido à permanência dos liberais em seus cargos naquele momento.

Como se pode perceber, apesar de toda a promessa de reconciliação, a unidade e o consenso bipartidário, mantém-se como uma realidade em construção lenta nos EUA. Se os democratas hoje parecem unidos, rachas entre liberais e o centro (clintonistas) permanecem latentes como comprovam votos contrários no Senado a Obama. Do lado republicano, o futuro do partido encontra-se em uma encruzilhada entre seus moderados, tanto os que apoiam os democratas quanto os que não apoiam, mas desejam oferecer uma perspectiva de centro, e seus radicais conservadores, o que tem dificultado não só a união

partidária, como a nacional, e mesmo uma oposição que gere debate e ofereça contrapesos. Ao longo da história, é preciso não esquecer que desde a Guerra de Independência no século XVIII, até a Guerra da Secessão no seguinte, passando pela Grande Depressão, a Guerra do Vietnã, e os mais recentes governos de Reagan a Bush filho no XX, os momentos de maior crise norte-americana estiveram tradicionalmente ligados à cisão entre suas forças sociais e, neste início de século XXI, o ciclo, ainda, parece se repetir.

Recebido em 03 de maio de 2009  
Aprovado em 05 de maio de 2009

**Resumo:** O artigo examina a presente situação do partido republicano nos cem primeiros dias do governo Obama e suas perspectivas.

**Abstract:** The article examines the present situation of the republican during the first hundred days of the Obama government and its prospects

**Palavras-chave:** Partido Republicano; EUA; Barack Obama

**Key words:** Republican Party; USA; Barack Obama



## Brasil no G-20: diálogo entre agentes e estruturas na construção de uma potência emergente

*Brazil and G-20: a dialogue between agents and structures as the construction of an emerging power*

IZADORA XAVIER DO MONTE\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 15 a 17]

O G-20, criado em consequência da crise financeira do final da década de noventa, tinha, até ano passado, papel secundário em relação ao G-7 – o foro de reunião das principais economias do planeta concentrava atenções e os principais debates. Ele teria se tornado instância primária de discussão sobre medidas para superar a crise recente do sistema financeiro por ser mais representativo, capaz de produzir consenso mais poderoso. A própria característica da crise, originada no centro da economia mundial e afetando esse centro com mais força, em comparação às economias de países de desenvolvimento mediano, como Brasil, Índia e China, poderia responder por esse deslocamento de foro. Análises tem apontado a crise como janela de oportunidade para países em desenvolvimento, importantes vozes no G-20. Mais que isso, especulações tendem para uma identificação da mudança de foro com mudança nas próprias estruturas do sistema e seu eixo econômico.

Refletir sobre a inserção ou identidade internacional brasileira nesse contexto produz *insights* úteis. Partindo da reflexão pós-positivista, o relacionamento dos Estados além de reflexos de capacidades materiais e interesses pré-determinados, é produto da construção de normas, das formas sociais de relacionamento interestatal.

SHEPHERD (2008) analisa instituições e regimes como espaços discursivos: atores políticos são sujeitos contingentes, discursivamente constituídos. A posição de um ator no sistema, na relação com outros Estados, não é um objeto fixo – sua identidade não é anterior ao relacionamento com outros atores, nem exterior a esse relacionamento, nem imutável, nem resultado

necessário e inquestionável dos componentes materiais.

A análise de identidades, uma vez que essas não são pré-determinadas, mas construídas na relação com outros agentes e dos agentes com as estruturas, depende da observação das práticas que as constituem. Agência não é atributo, é posição do sujeito. Estruturas permitem a fixação temporária de significados e de identidades para os agentes. Instituições, como práticas discursivas da política internacional, permitem certos comportamentos, fixam significados para relações entre agentes, prescrevendo comportamentos e emoldurando identidades e possibilidades de discussão e ação.

O que isso significa no caso da participação brasileira na cúpula do G-20 em Londres?

Mudanças nas estruturas internacionais não dependem apenas do significado material da crise. A mudança na distribuição do poder econômico no mundo é insuficiente para pensar a reorganização das práticas e normas. O G-20 como espaço discursivo, considerando o acumulado histórico da diplomacia brasileira, posiciona o Brasil de maneira privilegiada, atribuindo agência ao país de forma que, em outros momentos históricos, não foi possível. Essas são vantagens que a crise oferece.

O multilateralismo normativo e a defesa de reforma da ordem internacional, em favor de instituições mais justas, favoráveis ao desenvolvimento, são discursos que nos privilegiam na escolha do G-20 para iniciar projeto de reforma das estruturas financeiras internacionais. O G-20, no entanto, é um foro informal, cujo poder de produção de normas

\* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (izadora.x@gmail.com).

e comportamentos é limitado. A possibilidade de materialização, em práticas e políticas, das normas que emanam do nosso discurso é dependente do impacto de decisões do G-20 sobre organismos como FMI e Banco Mundial. Nesse ponto, dois desafios se apresentam.

Antes, uma ressalva. Enfatizar a dimensão discursiva-identitária das estruturas internacionais *não* é dizer que instituições são *wishful thinking*. Não é o discurso brasileiro pelo multilateralismo como melhor forma de organizar o sistema ou em defesa de uma ordem justa que transformam o multilateral numa prática automática e trazem justiça à ordem. Estruturas, discursos e identidades são *realidades políticas*.

São realidades porque tem, sobre objetos concretos, com os quais lidam diplomatas, políticos, empresários e analistas de relações internacionais, impacto palpável. Políticas porque históricas, na medida em que são dependentes de ideias, normas e práticas constituídas no passado e que limitam suas possibilidades presentes. Também porque são passíveis de transformação, não-necessárias: dependem da ação prática e discursiva dos atores para existirem, ou virem a existir.

O primeiro desafio, logo, relaciona-se à institucionalização das medidas discutidas pelo G-20 em relação ao FMI. Uma das principais decisões, comunicada ao fim da reunião, foi o aumento dos seus recursos em 500 bilhões de dólares. China prometeu 40 bilhões; Índia, 11 bilhões e o Brasil, 4,5 bilhões. Em troca da oferta de fundos, espera-se a aceleração da mudança no regime de cotas que define poderes de voto. Maior participação das economias emergentes nas Linhas de Crédito Flexíveis – empréstimos com menos condicionalidades, como o acordado recentemente com o México – seria outra tendência a ser consolidada.

Para que se consolidem essas tendências, é preciso mais que mudanças materiais na economia global. É preciso um esforço político da *situação de agência* dos emergentes para mudanças institucionais. Estruturas normativas, porque não são *wishful thinking*, não são simples telas em branco nas quais agentes adicionam seus interesses. A relação é complexa e a modificação requer medidas de concertação e construção de consenso político. O resultado final, contudo, é sentido em práticas concretas. O Brasil

não deve se fiar apenas nas análises positivas sobre seu peso crescente na economia global. Ação em conjunto com outros emergentes e pressão sobre as estruturas são necessárias para que contexto favorável se cristalice em instituições que fixem uma identidade positiva para o Brasil. A partir daí podemos imaginar a tradução da situação material favorável em ganhos em ditar normas e regras do sistema.

Acompanha essa reflexão o segundo desafio para a inserção internacional brasileira na conjuntura. Interpretações sobre o Brasil no G-20 mostram um quê de otimismo sobre a nossa ascensão na hierarquia do sistema. Se as estruturas do sistema abrem espaço discursivo para o Brasil como ator capaz de participar na definição de normas e regimes, devemos refletir sobre os efeitos da agência atribuída. Frente ao nosso acumulado histórico, surge a pergunta de que tipo de instituição adequará o discurso diplomático brasileiro, quais são os possíveis resultados da interação co-constitutiva entre identidade internacional brasileira e regras do sistema internacional. Historicamente, a diplomacia brasileira tem criticado as estruturas pelas vozes que ela exclui e pelas hierarquias que reproduz.

Uma revitalização do FMI teria que superar a má imagem que tem dele economias emergentes e desenvolvidas – as primeiras, vêem-no com apreensão; as segundas, são pouco receptivas às críticas que ele oferece. Emergentes guardam esse sentimento de apreensão enquanto não se acham suficientemente representadas no órgão. Países ricos, ao controlarem o Fundo, não o olham com seriedade; a própria instituição, considerando quem a financia, hesita em criticar as grandes economias. Outra mudança que traria impactos expressivos na lógica da instituição seria a modificação do método de indicação do diretor do Fundo, monopólio europeu. O aumento de legitimidade e representatividade que é parte do discurso brasileiro poderia ajudar o redesenho do Fundo, não apenas como prestador de última instância em situações de crise, mas também como monitor do sistema financeiro global, seguro contra novas rupturas.

O Banco Mundial não recebeu promessa de mais fundos como o FMI. Apesar de não correr o risco de ficar sem nenhum financiamento, países com baixos índices de desenvolvimento relativo esperavam mais atenção para os recursos oferecidos ao Banco.

A quantidade de fundos da IDA – International Development Association –, que empresta a juros zero para os países mais pobres do mundo, não foi mencionada nas discussões do G-20. O aumento dos fundos para a IDA é essencial na assistência aos LDC (*least developed countries*), gravemente impactados pela diminuição do comércio e pela alta nos níveis de desemprego.

Em 2009, 55 a 90 milhões de pessoas podem ser reduzidas à condição de extrema pobreza, segundo a Oxfam Internacional. Em adição aos 130-155 milhões que já teriam sofrido os impactos da alta nos preços de comida e combustível. O presidente do Banco Central, Robert Zoellick, já se pronunciou pedindo que os países desenvolvidos reservem 0,7% dos seus pacotes de estímulo para manterem os fluxos para as pequenas economias do mundo. O G-20, em seu comunicado final, ratificou o plano de Zoellick, mas não designou nenhum fundo com essa finalidade. Distantes do epicentro da crise, países que apresentam ambiente macroeconômico instável, que dependem da exportação de produtos com termos de troca adversos e do comércio com economias centrais sofrem, mas somem diante do foco na culpa das economias centrais pela desregulação do sistema e na ascensão dos emergentes.

Por causa das condicionalidades impostas pelo BM a eles, superar a crise será ainda mais difícil. São essas condicionalidades as principais responsáveis por esses países não terem desenvolvido sistemas financeiros nacionais, independentes de poupanças externas. A crise enterra a ideia que o fortalecimento de instituições nacionais e o funcionamento de um sistema financeiro internacional são antagonísticos. Caberia ao G-20 pavimentar o caminho para um diálogo mais aberto sobre novas formas de trabalhar esse relacionamento de maneira positiva, especialmente para aqueles menos desenvolvidos. A parceira com outros países do Sul menos atingidos pela crise, para os países africanos, forneceria-lhes mais voz nos fóruns financeiros internacionais. Considerando que essa tem sido parte fundamental do discurso brasileiro, voltamos ao desafio posto pela conjuntura.

Que normas se consolidarão com a possível articulação do Brasil em fóruns como G-20 e FMI, com esse “redesenho” da governança global a partir

da maior expressividade de países como Brasil, Índia, China?

Definimo-nos como país, em relação aos regimes internacionais, criticando regimes que “congelam o poder mundial” ou adiantam apenas interesse dos grandes. A reforma da ordem internacional de maneira mais justa e favorável aos pequenos e menos desenvolvidos foi historicamente a nossa identificação primária. É assim que estamos agora nos envolvendo no G-20 e na resposta à crise global? Vai o Brasil usar sua posição vantajosa para tornar real modelos de cooperação que favoreçam o conjunto dos países com menos poder no sistema ou a “ascensão” vai significar uma reinterpretação “pragmática” do que é justiça e legitimidade para o Brasil na ordem internacional?

## Referências

- SHEPHERD, Laura. “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325” in: *International Studies Quarterly*, no. 52. Oxford: Blackwell Publishing, 2008, pp. 383-404.
- ALLAFRICA. *Africa: Continent Faces Up To Global Turmoil*. <http://allafrica.com/stories/200904300765.html>
- THE ECONOMIST. *Whom Can We Rely On?* [http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=348915&story\\_id=13610801](http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=348915&story_id=13610801)
- THE ECONOMIST. *Smooth Operators*. [http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=348915&story\\_id=13665319](http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=348915&story_id=13665319)
- THE ECONOMIST. *Mission: Possible*. [http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story\\_id=13447231](http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=13447231)

Recebido em 24 de maio de 2009

Aprovado em 27 de maio de 2009

**Resumo:** Analisa-se participação brasileira na cúpula do G-20 sobre medidas de redesenho institucional e superação da crise financeira em uma perspectiva construtivista.

**Abstract:** The brazilian participation in the G-20 summit is analyzed based on a constructivist approach.

**Palavras-chave:** Brasil; G-20; construtivismo

**Key words:** Brazil; G-20; constructivism

## Estados Unidos: primeiras impressões da gestão de Obama

### *United States: the first impressions about Obama government*

VIRGÍLIO ARRAES\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 18 a 19]

Ao ser empossado em janeiro, Barack Obama assumiu perante o eleitorado de seu país o compromisso moral de recuperar o prestígio dos Estados Unidos no mundo. Tradicionalmente, a primeira avaliação da gestão de um governante norte-americano ocorre após os cem primeiros dias, considerados como sendo a lua-de-mel política entre o eleito e a população de um modo geral.

Essas primeiras semanas estima-se também serem o tempo necessário para que o presidente e seus principais assessores inteirem-se do funcionamento da estrutura burocrática e passem a organizá-la de acordo com as suas prioridades administrativas. Esta tarefa é mais melindrosa na área da política externa e principalmente na da defesa, ampliada do ponto de vista funcional com o estabelecimento do Departamento de Segurança Interior – Homeland Security – após o atentado de setembro de 2001.

No transcorrer da gestão de Bush Jr., houve choques constantes entre os desígnios do gabinete de seu vice, Richard Cheney, e os da burocracia vinculada à coleta e análise de informação sensível, principalmente no tocante à comprovação da posse de armas de destruição em massa pela ditadura de Saddam Hussein em 2002.

Desde o início da Guerra Fria, poucos titulares da Casa Branca haviam tido de fato contato significativo nos dois campos ao longo de suas carreiras. Entre todos eles, apenas três trouxeram consigo experiência bem comprovada: Dwight Eisenhower (1953-61), um dos poucos oficiais-generais da história norte-americana com cinco estrelas e primeiro Comandante-Chefe da Organização do Tratado do Atlântico Norte; Richard Nixon (1969-74), Vice do antecedente; e George Bush Sr., (1981-1989), Diretor

da Agência Central de Espionagem (1976-77) no governo Ford e adjunto de Ronald Reagan na Casa Branca (1981-89).

A característica principal do governo Obama tem sido a prudência, demonstrada desde a transição ao confirmar a permanência de nomes da administração Bush na área de defesa e recuperar os do campo econômico da época do duplo quadriênio de Bill Clinton. Na política externa, constatam-se convergências com a gestão antecessora como o reforço militar no Afeganistão, ao decidir a Casa Branca enviar mais 17 mil efetivos para se somarem às tropas da aliança atlântica.

Por outro lado, o governo executou logo nos primeiros dias importantes medidas, a fim de diferenciarse da administração predecessora: a desativação do presídio da base de Guantánamo, o encerramento das prisões secretas no ultramar e a proibição de técnicas de tortura em interrogatórios de suspeitos de terrorismo.

Paralelamente, há duas situações inquietantes na Casa Branca: a decisão de não mais divulgar ao público imagens de torturas executadas por militares do país nas duas frentes no continente asiático. Uma das razões adviria da necessidade de sustentar o moral das tropas elevado, mesmo sob eventuais excessos de alguns de seus membros.

De acordo com o posicionamento de oficiais superiores, a exposição de fotos ou filmes pelos meios de comunicação reforçaria o ânimo de resistência dos habitantes iraquianos ou afegãos e ampliaria a oposição da população quanto à presença das tropas.

A outra se relaciona com a atuação das corporações de segurança em função de muitos de seus funcionários serem normalmente ex-militares, de

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

preferência oriundos de unidades de elites ou do alto oficialato.

Não é no momento possível avaliar o grau de descontentamento das forças armadas com elas: a formação de um combatente de escol dura anos, porém em vista da atração de salários bem mais compensadores, muitos antecipam a sua ida para a reserva. Nem sempre o Departamento de Defesa pode providenciar a reposição na medida das necessidades cotidianas.

Faz-se oportuno registrar que: relativamente à situação econômica dos Estados Unidos, medidas de largo alcance foram executadas de imediato, como o auxílio governamental maciço ao setor financeiro, sem que, no entanto, houvesse a indicação de uma ampla nacionalização em virtude da origem dos recursos destinados a ele ou a determinação para se investigar profundamente a razão de tamanha incúria gerencial ao longo de tantos anos.

Contudo, Obama reconheceu a necessidade de reformas estruturais na economia, com o fito de que de que não haja, dentro de alguns anos, uma nova bolha oriunda da especulação. Como consequência, criticou o estilo de administração de grandes empresas que, não obstante os efeitos deletérios da crise, ainda insistem em premiar com altas bonificações seus diretores.

Na política externa, conquanto haja sinais de valorização da diplomacia como se observa no que concerne ao Irã e à América do Sul, tendo em vista Venezuela, Bolívia, Paraguai e Equador, há, por outro lado, a ampliação da militarização no Afeganistão, acima mencionada, e quiçá mesmo no Paquistão, sob

a justificativa de oposição ao terrorismo de extração religiosa.

Em pouco mais de uma centena de dias, mencione-se que não há a possibilidade de obtenção de resultados significativos, ainda mais em tempos de crise, porém de firmamento das principais diretrizes em um horizonte temporal, a princípio, de quatro anos.

Mesmo sendo início de mandato, o desassossego, porém, já bateu à porta da equipe presidencial quando se cotejam os índices de aprovação do governo Obama com os dos dirigentes anteriores: à exceção de Bill Clinton, em sua primeira gestão, a presente administração não conseguiu um bom desempenho, ao mal ultrapassar o percentual de 55% de satisfação popular.

Recebido em 21 de maio de 2009  
Aprovado em 25 de maio de 2009

**Resumo:** o artigo trata dos cem primeiros dias do governo Obama. Relata a dificuldade administrativa da Casa Branca, em vista da crise herdada do governo Bush.

**Abstract:** the article deals with the first hundred days of Obama government. It describes the White Houses' s administrative difficulty because of the crisis inherited from Bush government.

**Palavras-chaves:** Estados Unidos; Barack Obama; cem primeiros dias

**Key words:** United States; Barack Obama; first hundred days



# O Irã e sua Inserção Internacional

## *Iran and its international insertion*

PIO PENNA FILHO\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 20 a 22]

O Irã é um dos países mais importantes do Oriente Médio e sua política de projeção de poder vem chamando a atenção da comunidade internacional já há alguns anos. No trigésimo aniversário da Revolução Iraniana, ocorrida em 1979, o Irã anunciou o lançamento do seu primeiro satélite desenvolvido com tecnologia própria. Sem dúvida nenhuma trata-se de um importante feito, ainda mais quando consideramos que os iranianos conseguiram desenvolver o satélite e promover o seu lançamento com um foguete também de fabricação própria, o Safir -2. Aliás, o ritmo de novidades tecnológicas do Irã parece, de fato, acelerado. Após o Safir-2 os iranianos já lançaram com sucesso o Sejil-2, um míssil balístico que utiliza combustível sólido e um sistema de navegação mais sofisticado, podendo atingir partes da Europa e bases norte-americanas próximas ou no Oriente Médio. Naturalmente, essas iniciativas certamente repercutem em termos de política externa e trazem consigo questões importantes para a segurança regional e internacional.

Desde a Revolução dos Aiatolás o regime iraniano desafia os Estados Unidos e persegue uma inserção regional e internacional mais autônoma, baseada nos seus interesses e com forte vinculação aos princípios fundamentalistas do seu processo revolucionário. No caso do Irã há, portanto, uma forte relação entre política e religião que não pode ser desprezada quando tentamos entender os fundamentos de sua inserção internacional e de sua política externa.

Como herdeiros do Império Persa, os iranianos são conhecidos por sua altivez e relativa coesão como estado-nação. Diferentemente do que muitos pensam, os iranianos, em sua maioria, não são árabes.

O que o Irã tem mais em comum com a maior parte dos povos árabes é o islamismo, embora seja uma vertente diferente, conhecida como xiismo. Esse aspecto é importante porque é um dos elementos que impõem certas restrições para uma atuação mais dinâmica em seu contexto regional.

A primeira década da Revolução foi marcada pela reformulação da sociedade iraniana, que teve que se submeter aos tradicionais princípios religiosos e a uma forte repressão interna desencadeada pela Guarda Revolucionária. Não havia espaço para oposição política e menos ainda para divergências no campo religioso. No front externo o regime foi marcado inicialmente pelo desafio aberto aos Estados Unidos, que resultou na invasão da Embaixada norte-americana em Teerã, tomando os seus diplomatas e funcionários com reféns. Além disso, e mais importante e impactante, foi a guerra com o Iraque, que durou praticamente toda a década de 1980 e resultou num desastre de grande magnitude para a economia do país e para sua população. Estima-se que cerca de 300 mil iranianos perderam a vida em decorrência da guerra.

Durante a década de 1980 os iranianos tentaram exportar os valores religiosos fundamentalistas e assumiram uma perspectiva radical e mais agressiva em sua política externa. Tiveram também que reagir às agressões externas, principalmente as iniciativas bélicas que vieram do Iraque, à época governado por Sadam Hussein e um grande aliado dos Estados Unidos no Oriente Médio. Depois, nos anos 1990, houve uma certa acomodação do regime e prevaleceram iniciativas políticas voltadas para o contexto doméstico.

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – USP e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. (piopenna@gmail.com).

Após esse período de relativa acomodação e com a ascensão do presidente Mahmoud Ahmadinejad, em 2005, o Irã retomou sua política de insurgência frente às perspectivas ocidentais capitaneadas pelos norte-americanos. Ahmadinejad retomou a política nuclear iraniana e deu um tom renovado ao nacionalismo do país, aceitando o desafio das provocações provenientes dos Estados Unidos sob a presidência de George W. Bush. No plano regional também retomou com um novo vigor as críticas ao Estado judaico, chegando a insinuar que Israel deveria desaparecer do mapa. Em termos práticos, essa política resultou numa aproximação maior com os grupos Hamas e Hizbollah, que passaram a contar com o apoio, por vezes velado, por vezes mais aberto, de Teerã.

Visto como um desafio de peso para a política externa norte-americana, o regime iraniano segue ampliando sua capacidade tecnológica e militar. Sem uma grande oposição interna e marcando presença na política internacional num tom de desafio permanente, os Irã joga um jogo de alto risco.

Embora tenha amenizado o tom e esteja buscando uma distensão em sua política para o Oriente Médio, a nova administração norte-americana sob a presidência de Barack Obama mantém uma atenção especial dirigida a Teerã. Atenção essa que também leva em consideração o fator Israel, haja vista que há sempre o receio de que autoridades israelenses lancem um ataque às instalações nucleares iranianas, o que poderia produzir uma situação de grande tensão, senão de guerra aberta, em boa parte do Oriente Médio.

O regime iraniano, além do mais, apresenta profundas discordâncias com relação a ordem internacional do pós-Guerra Fria. Não aceita o congelamento do poder mundial e nem tampouco os pressupostos neoliberais capitalistas. Por isso, o seu tom quase sempre desafiador da padronização que emana do Ocidente, tanto em termos políticos quanto econômicos. Um aspecto muito importante tem a ver com o seu contexto regional, especialmente com relação a Israel. Talvez esse seja o maior equívoco em termos de política externa que o Irã vem insistindo em manter. Além de negar a existência do Holocausto contra o povo judeu durante a Segunda Guerra Mundial, algumas lideranças iranianas ainda se debatem contra

o direito de existência do estado judaico, algo que a grande maioria dos próprios árabes já abriu mão.

Ainda em termos regionais é preciso considerar o fator Iraque e as relações com a Síria, aspectos da política externa do Irã que ampliam a desconfiança Ocidental *vis a vis* de seus objetivos regionais. No que diz respeito ao Iraque, tudo indica que o regime iraniano vem interferindo no seu já conturbado quadro político e religioso, principalmente pela existência de ativistas xiitas que encontram em setores governamentais apoio para suas ações de influência religiosa em certas áreas do país.

É fato notório que o presidente Ahmadinejad não controla totalmente a política externa do país. A estrutura institucional iraniana favoreceu o desenvolvimento de uma política externa multifacetada para a qual concorrem Clérigos, Guardas Revolucionários, Parlamento, Conselho Supremo e o próprio presidente do país. Essa estrutura resulta que a política externa assume, por vezes, características contraditórias, aspecto que exige do analista uma atenção redobrada na interpretação para o peso e o papel que os diversos atores responsáveis pela atuação internacional possuem em seu processo decisório.

Um exemplo dessa contradição é a postura adotada pelo presidente Ahmadinejad com relação às suas polêmicas declarações sobre Israel, que por vezes assumem um caráter quase belicoso. A diferença fica patente quando lembramos que o Aiatolá Ali Khamenei, autoridade religiosa máxima e Supremo líder do povo iraniano (e nesse caso não se trata de um título meramente figurativo), pronunciou um discurso afirmando que a política oficial do Irã é a de não-agressão para com todos os membros das Nações Unidas.

É preciso certa ponderação quando pensamos nos discursos do presidente Ahmadinejad e de todo o seu desempenho midiático. Até certo ponto tudo não passa de uma performance com objetivos políticos internos. Muitas autoridades iranianas têm plena consciência dos limites e das fraquezas da economia do país, que poderia – ou poderá – ser profundamente afetada por sanções emitidas a partir do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por exemplo. Trata-se de uma economia que depende basicamente de

investimentos externos e fortemente ancorada no setor público, do qual aproximadamente 90% dos iranianos recebem os seus salários ou algum tipo de benefício. Além disso, os dados indicam um alto índice de desemprego e tendência de crescimento de uma taxa inflacionária já considerada elevada.

Enfim, existem aspectos muito legítimos que são reivindicados pelos iranianos e outros nem tanto, sobretudo quando pensamos em termos de direitos humanos e de certos revisionismos históricos completamente desprovidos de bom senso, como é evidente o caso da tentativa de negação do Holocausto. O que não podemos e nem devemos fazer é concordar com o isolamento completo do Irã, ainda mais quando sabemos que vivemos num mundo repleto de contradições e de muita hipocrisia, afinal de contas não presenciamos recentemente uma política externa absolutamente agressiva (e que se

utilizou inclusive da tortura) por parte de uma das mais importantes democracias do Ocidente?

Recebido em 25 de maio de 2009

Aprovado em 29 de maio de 2009

**Resumo:** o artigo trata da inserção do Irã no contexto internacional. Nesse sentido, analisa a história do país desde a Revolução Islâmica, em 1979, e suas perspectivas.

**Abstract:** the article deals with the situation of Iran in the international context. Therefore, it analyses the country's history since the Islamic Revolution in 1979 and its perspectives.

**Palavras chaves:** Irã; Oriente Médio; Estados Unidos  
**Key words:** Iran; Middle East; United States



## A crise interna do México e a Gripe Suína

### *The Internal Crisis of Mexico and the Swine Flu*

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 23 a 25]

Recentemente, o México tem ganhado as manchetes da mídia internacional com a epidemia de gripe suína que assola o país, já ultrapassando os dois mil casos de infecção e algumas dezenas de mortos. A crise de saúde pública mexicana já chega à beira do ridículo à medida que hotéis e empresas aéreas oferecem descontos fabulosos para tentar compensar os corajosos turistas que se arrisquem a contrair a doença. No entanto, esse problema sanitário, por mais propagandeado que possa ser, vem somente aprofundar os problemas estruturais da sociedade mexicana, que é palco de uma guerra civil relacionada ao narcotráfico e está sofrendo radicalmente os efeitos da crise econômica e da liberalização comercial desenfreada da década de 1990.

O grau e a natureza da violência desencadeada atualmente no México precisam ser compreendidos por sua construção histórica, que remete-nos ao fortalecimento dos cartéis mexicanos (principalmente a partir da década de 80) e à ascensão de um regime de segurança nacional, baseado na militarização do combate a esse cartéis (com a vitória de Felipe Calderón nas eleições de 2006). A consolidação de organizações criminosas de grande porte no México se deu pela combinação de três tendências associadas: primeiro, o aumento considerável no consumo norte-americano de cocaína, dos anos 70 diante; segundo, a relativa perda de importância do narco-corredor caribenho (controlado por organizações colombianas), graças a operações anti-narcóticos orquestradas pelos Estados Unidos; terceiro, o fortalecimento das narco-rotas do Pacífico foi acompanhado por um fortalecimento dos grupos mexicanos e de uma alteração na relação com seus homólogos colombianos: ao invés de serem

remunerados, os mexicanos passaram a reter uma parcela em espécie da droga transacionada. A partir disso, recrudesceram no México as linhas de transporte e distribuição através da fronteira, envolvendo um maior contingente de pessoal e ampliando o escopo geográfico e social de penetração dos cartéis.

No entanto, é somente a partir de 2006 que o combate frontal aos cartéis mexicanos passou a ser uma prioridade para a presidência do país. Com a eleição de Felipe Calderón, do Partido de Ação Nacional (PAN), o México lançou-se em uma cruzada nacional de inspiração uribista pela erradicação do narcotráfico, o que conseqüentemente pôs em evidência o conflito latente dos cartéis com a polícia e dos cartéis entre si. A proposta de militarização da segurança pública (recentemente institucionalizada em uma reforma da Lei de Segurança Nacional) obteve imediato respaldo dos Estados Unidos, que, já aliados ao anterior governo panista, propuseram a “Iniciativa Mérida” em 2007 para formalizar essa cooperação.

A investida contra os cartéis desestabilizou os delicados arranjos – geográficos e políticos – construídos pelos narcotraficantes para assegurar a estabilidade de seus negócios. Em termos geográficos, forçou-se um traumático redesenho das zonas de dominação, que desde a década de 90 configuravam-se, grosso modo, com o Cartel do Golfo controlando o leste do país e o corredor caribenho, enquanto a Confederação de Sinaloa dominava o oeste do país e o corredor pacífico, via Baixa Califórnia. A prioridade estratégica de Calderón na guerra às drogas foi o desmantelamento do Cartel do Golfo, cuja base de operações é o estado de Tamaulipas e cujo chefe era Osiel Cárdenas Guillen, preso em 2003. Essa ofensiva

\* Graduando em Relações Internacionais pela UFRGS e pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT-UFRGS (p.s.borba@hotmail.com).

está proporcionando mais força e mais autonomia para um grupo conhecido como Los Zetas, até então um braço armado do Cartel do Golfo. Esse fortalecimento, aliado às práticas naturalmente mais violentas desse grupo, foi uma das razões para a escalada de insegurança na cidade de Juárez, na província de Chihuahua, que estamos assistindo desde o ano passado. Ciudad Juárez articula entre 40% e 60% do tráfico de cocaína para os Estados Unidos, dando acesso a três rodovias interestaduais norte-americanas. A cidade foi palco de um confronto entre Los Zetas, a Organização Carrillo Fuentes (“Cartel Juárez”) e o Cartel de Sinaloa, o que exorbitou os índices de criminalidade no ano de 2008 e nos primeiros meses de 2009. No início de Março, Felipe Calderón empreendeu a primeira grande ação militar de seu governo, com 8.000 homens, para pacificar a cidade, sendo que as funções administrativas municipais passaram a ser executadas em larga medida também por militares.

Em termos políticos, a desestabilização veio com a fragilização dos arranjos “plata o plomo”, através dos quais os narcotraficantes mantinham laços de clientelismo e suborno com a burocracia local que asseguravam a regularidade das operações dos cartéis. A tentativa de sanear a narco-corrupção da polícia federal e da política distrital tem intensificado o conflito e a truculência dos narcotraficantes, proporcionando-lhes também uma maior visibilidade na vida civil cotidiana.

O outro elemento do cenário interno mexicano que inspira preocupação é situação econômica do país, que será um dos mais afetados pela crise. As principais fontes de receita externa do México estão em recuo: (1) a remessa de dólares dos imigrantes está em declínio com a crise norte-americana, e há boa possibilidade que ocorra um fluxo migratório de retorno; (2) o complexo das maquiladoras está em retração, reduzindo as exportações e o emprego no México; (3) as exportações de petróleo estão se depreciando sensivelmente com a queda do preço do barril, tendo reduzido as receitas da PEMEX para o primeiro trimestre de 2009 em 60% em comparação a 2008. Isso gerou uma forte pressão nas contas externas do país, que, mesmo gastando US\$21 bi

em 8 meses para proteger o peso, não pôde evitar a depreciação da moeda em 45%. A gravidade da condição econômica do México impulsionou o governo Calderón a abrir, em abril desse ano, uma linha de crédito de US\$36 bi no FMI, sendo o primeiro grande latino-americano a recorrer ao Fundo para fazer frente à crise mundial. Segundo o FMI, a expectativa para 2009 é de que o PIB mexicano contraia entre 0,5 e 1%.

Uma variável fundamental para pensar a situação econômica do México é o NAFTA, que foi objeto de controvérsias com o agravamento da crise atual. No plano interno, a oposição acusa a liberalização comercial de comprometer a economia do país, atrelando-a à dos EUA e deteriorando as condições laborais no México. A soberania alimentar mexicana sofre com o desmantelamento do setor agrícola nacional, graças à concorrência do agro-negócio estadunidense que passou a exportar milho, arroz, feijão e sorgo para o vizinho. A indústria tornou-se fortemente dependente dos capitais e do mercado norte-americanos, sendo o complexo das maquiladoras o mais suscetível às vicissitudes da economia dos EUA. No plano externo, o NAFTA tem mais dificultado do que ajudado a relação bilateral. Em março, assistimos a uma espécie de “guerra econômica” entre os dois países, quando os EUA impuseram restrições à entrada de caminhões vindos do México, e esse, em represália, sobretaxou certos produtos norte-americanos, principalmente agrícolas.

A verdade é que o México enfrenta problemas muito mais desafiadores que a gripe suína, ainda que ela seja mais midiática. O país padece de um sério problema securitário e está sendo castigado pela crise econômica, com altos níveis de desemprego e inflação. Além disso, apresenta um problema de legitimidade política, como é evidenciado pela preocupação com a “blindagem” eleitoral dos candidatos contra o dinheiro ilícito e a corrupção. As eleições parlamentares de 5 de Julho, no entanto, não necessariamente irão escancarar essa crise interna em uma derrota radical do governo. O PAN ganha força com a guerra civil que promove, e, ao propagandear, com espalhamento e regularidade, prisões de “capos” do narcotráfico, o governo de Felipe Calderón atingiu

66,4% de aprovação de fevereiro. Além disso, resta a possibilidade de que o debate acerca da Gripe Suína monopolize a eleição, como vem fazendo nas últimas semanas com a comunicação de massa. A dúvida central é para onde estarão voltados os olhos dos eleitores mexicanos que vão às urnas em Julho: para uma economia flagrantemente débil e mal-direcionada? Para um governo em guerra civil contra o narcotráfico? Ou para os 2 mil infectados com Gripe Suína? A complexa crise interna do México está aguardando essas respostas.

Recebido em 20 de maio de 2009  
Aprovado em 22 de maio de 2009

**Resumo:** Desgoverno econômico e narcotráfico põem em questão a institucionalidade do Estado Mexicano, enquanto a Gripe Suína alardeia a crise interna.

**Abstract:** Economic mismanagement and drugtrafficking are leading Mexico on the road to a “failed State”, while Suine Flu gains the headlines.

**Palavras-chave:** México; Narcotráfico; Crise Econômica  
**Key words:** Mexico; Drugtrafficking; Economic Crisis



## Israel e Palestina: Níveis de Análise

### *Israel and Palestine: Level of Analysis*

VICTOR DE OLIVEIRA LEITE\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 26 a 28]

O mais recente conflito entre israelenses e palestinos marcou com tensões a passagem do ano-novo. Um ano-novo no calendário cristão, já as datas não se coincidem com as dos calendários judaico ou islâmico. É um mesmo olhar de fora que procura analisar os atores envolvidos nos processos conflitivos ocorridos na região de Gaza.

Qualquer significado que pudesse ter sido atribuído à data dos ataques estaria fora de contexto e desambientado. Os conflitos mancharam o dia da Confraternização Mundial? Parece bastante insólida qualquer tentativa de afirmação positiva a esse questionamento. Nesse sentido, o que dizer de várias outras afirmações construídas e aplicadas num movimento de fora para dentro?

A concepção de Estado como ator central das Relações Internacionais parece pouco explicativa para a compreensão das dinâmicas dessa região – e talvez represente mais outro olhar ocidental. O objetivo desta análise de conjuntura não é, portanto, o de caracterizar definitivamente os atores envolvidos em tais litígios, mas sim o de mostrar a dificuldade em se formular uma caracterização final para esses mesmos atores e de identificar o nível de análise que deve ser proposto para tratar a questão.

O Estado de Israel foi criado em 1948. O fato de ter sido construído a partir de fora, mesmo que por meio da base em argumentos históricos de ocupação territorial, mostrou a dificuldade em se atingir consenso a respeito da legitimidade da autoridade e da jurisdição soberana sobre o território. A razão para a situação inicial de contraposição dialética está no desacordo entre israelenses e palestinos.

Essa circunstância antitética acabou por suscitar o surgimento de embates militares entre ambos os grupos. A demarcação arbitrária de um território já ocupado por diferentes componentes sociais arrefeceu ainda mais essa contraposição e marcou toda uma história com episódios de guerra e frustradas tentativas de paz.

A configuração de antagonismo está verificada na existência de dois polos reivindicadores de autoridade e autonomia dentro da região: o Estado de Israel e a Palestina, representada pela OLP (Organização para Libertação da Palestina). A assinatura dos acordos de Oslo em 1993 parece indicar um novo rumo à situação entre israelenses e palestinos, uma vez que essa data marca o reconhecimento mútuo entre autoridades representantes dos dois contrapesos. Contudo, pouco avanço foi efetivo no sentido de se demarcarem as esferas de jurisdição de cada uma das autoridades. As iniciativas de diálogo sempre minaram em virtude da impossibilidade de se chegar a um acordo reconhecido como justo para ambas as partes.

Toda aparente dificuldade de diálogo é ainda superficial se não se analisam as dinâmicas internas de cada um dos lados envolvidos. Caracterizar as posições israelenses ou palestinas como unitárias é ferramenta de análise que empobrece o entendimento sobre o real perfil das partes. Não é consenso dentro de cada uma delas o modo pelo qual se deve prosseguir em relação à parte litigante. As posições dentro dos partidos israelenses com respeito à possibilidade de criação de um Estado Palestino são bem distintas. Afora a questão de maior controvérsia

\* \* 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).

– a criação do Estado Palestino – podem-se buscar posições com nuances bastante diversas em relação à disposição ao diálogo e em relação às perspectivas militares que devem ser colocadas em prática contra a Palestina. O próprio conflito dos meses de dezembro e janeiro pede reflexão mais aprofundada. O conflito foi deflagrado não contra a Palestina, ou parte dela, como unidade territorial (pela dificuldade de se dizer “Estado”). Tampouco o foi contra o governo, uma vez que há uma duplicidade na administração: a Faixa de Gaza encontra-se sob domínio do grupo Hamas e a Cisjordânia, do Fatah.

À luz da fragmentação da autoridade palestina, e das distintas percepções dos atores, fica clara a dificuldade de se abordar o assunto sob a égide de uma perspectiva teórica acerca de níveis de análise. Haveria como caracterizar o binômio Hamas-Fatah como partes de um mesmo nível unitário em litígio e em busca de supremacia, ou como dois níveis unitários concorrentes entre si? Se inscrevêssemos a relação com Israel (vista a questão palestina como elemento externo) e a diferença de reconhecimento dado por esse Estado às partes, isso serviria para diluir ainda mais as noções de unidade e sub-unidade?

A democracia e uma de suas principais instituições, a possibilidade de rotação entre grupos que ocupam o poder, aliadas ao fato de que há partidos com plataformas tão distintas com relação a essa questão pecam contra uma previsibilidade mais acurada da política na região. Com essa assertiva a análise não se coloca contra a democracia, apenas indica uma fragilidade a respeito de se instituir uma política linear sobre a questão palestina em Israel. As eleições parlamentares são sempre monitoradas por analistas de política exterior, dada a importância de se entender os processos domésticos e a luta pelo poder no intuito de se formular previsões sobre o provável procedimento com relação à política regional.

Essas posições, no entanto, não são de fácil percepção, uma vez que os debates internos nas últimas eleições não abordaram de forma estruturada e clara a posição dos partidos acerca de políticas regionais para a Palestina. Dizer “regional”, porém, está ligado a visões não compartilhadas por todos os elementos

dentro do Estado israelense. Poder-se-ia defender, contudo, um caráter doméstico dos conflitos? Levada por uma perspectiva ultraconservadora de que a Palestina não é, tampouco deva ser, reconhecida, os conflitos podem ser encarados como parte de uma esfera doméstica. Essa análise, porém, não é tão aceita pela comunidade internacional. Este trabalho não pretende analisar a correto ou o corriqueiro, porém indicar que há falhas, ou ao menos, impossibilidade de consenso a respeito da caracterização das esferas de análise.

No outro extremo, há configuração ainda mais difusa. Uma vez que há clara bipartição entre forças que clamam pela legitimidade sobre o povo palestino, é ainda mais complicado falar em posição palestina. Fatah e Hamas são os dois expoentes desse outro extremo. Enquanto o segundo consegue a maioria nos assentos nas eleições em Gaza acontecidas em 2006, é ao primeiro que Israel reconhece o status de autoridade sobre o povo palestino. Identificado como grupo terrorista por Israel, o Hamas não consegue a legitimação externa de que necessita para se firmar como autoridade nacional. Mesmo que tenha sido escolhido em eleições que foram consideradas idôneas e legítimas, a disposição de Israel em se pôr em diálogo apenas com o Fatah mostra como a soberania popular palestina não parece ter sido determinante para que Israel reconhecesse o governo palestino.

Toda tentativa de classificação pecará pela generalização ou pela fragilidade de poder analítico. Perceber os contrapesos, Israel e Palestina, como atores unitários é problemático, dado o fato de que há uma multiplicidade de subunidades. Por outro lado, tentar emancipar as subunidades com o intuito de promover uma análise teórica, criará outro problema: o da existência de canais diversos com mesma capacidade para exercer autoridade.

Poder-se-ia defender que escolher um ou outro nível de análise para a questão, ao invés de facilitar o entendimento, minaria o entendimento de toda a complexa relação que há entre os diversos atores envolvidos nesse espaço. Nesse sentido, toda percepção sobre níveis de análise para a região não

parecem garantir uma definitiva compreensão da realidade. Waltz percebe com mais propriedade que se deve buscar uma inter-relação entre os diferentes níveis. Contudo, como critica Buzan, a maneira com a qual se poderá agir na intenção de relacionar as fontes de explicação, e como se poderá sintetizá-las em único entendimento, carece de fundamentação clara.

Recebido em 05 de maio de 2009  
Aprovado em 09 de maio de 2009

**Resumo:** O texto busca identificar a dificuldade de tratar a relação entre Israel e Palestina sob um nível de análise.

**Abstract:** The text intends to identify the difficulty of treating the relations between Israel and Palestine under one level of analysis

**Palavras-chave:** Israel, Palestina, Níveis de Análise  
**Key words:** Israel, Palestine, Level of analysis



## Chegada de Zuma ao poder: mudanças estruturais ou transformações simbólicas?

*Zuma takes oath in South Africa: structural or symbolic changes?*

WILSON TADASHI MURAKI JUNIOR\*  
ANTOUAN MATHEUS MONTEIRO PEREIRA DA SILVA\*\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 29 a 32]

As mais recentes eleições parlamentares na África do Sul, que deram grande maioria das cadeiras no Parlamento ao partido Congresso Nacional Africano (ANC, na sigla em inglês), abriram caminho para a indicação de Jacob Zuma à Presidência do país. Figura altamente controversa, Zuma tem um passado político marcado por escândalos e turbulências. Além disso, as últimas eleições testemunharam a formalização de uma oposição política de maneira mais contundente desde o fim do regime de *apartheid*, ao mesmo tempo em que a rejeição de grande parte da população (principalmente branca e/ou de classe média-alta) pareceu mais evidente. Por outro lado, sua origem humilde e seu discurso populista são fatores que explicariam, em parte, o avassalador respaldo que sua Presidência parece receber por parte principalmente dos negros de classe baixa, que formam o maior grupo populacional da África do Sul. Nesse sentido, há indicativos de que a instabilidade política já existente possa ganhar força, comprometendo a confiabilidade econômica e democrática de que o país dispõe, além de fortalecer tensões étnico-raciais, nunca encerradas desde o fim do *apartheid*. Por outro lado, pode-se argumentar que há condicionantes que indicariam limitações à força política do novo Presidente e à manutenção dos principais eixos de política econômica e externa até agora seguidos, ou seja, ainda que a massa popular exija 'mudanças' e que Zuma prometa fazê-las, é de se esperar continuidade dos padrões pré-estabelecidos.

Desde o fim do regime segregacionista e o início de eleições democráticas, o ANC manteve-se no poder: Nelson Mandela foi eleito Presidente em 1994, Thabo Mbeki em 1999 – tendo sido reeleito em 2004. Tal partido possui um histórico de militância anti-*apartheid* e, atualmente, recebe expressivo respaldo da população negra do país. O principal partido de oposição é a Aliança Nacional (DA), que congrega principalmente brancos de classe média e alta.

Em 2005, surgiram denúncias contra Jacob Zuma, então vice-presidente, de fraude em compras de armamentos para o exército sul-africano. Pouco tempo depois, Mbeki o destituiu do cargo, gerando grande controvérsia dentro do partido ANC. Em 2007, o próprio Zuma foi eleito presidente do partido, que, em 2008, pediu a renúncia do presidente Mbeki. Tal feito gerou grande turbulência, mas esta ficou restrita principalmente ao jogo político interno do partido governista: juntamente com o presidente, também o vice e muitos ministros afastaram-se do poder, fundando, com a participação de dezenas de outros dissidentes do ANC, um novo partido opositor, o COPE (sigla para 'Congresso do Povo', em inglês).

Poucas semanas antes das últimas eleições de abril, a Procuradoria Geral sul-africana retirou todas as acusações contra Zuma, abrindo caminho para a sua chegada legal ao poder. A partir do afastamento de Mbeki da presidência, houve a formação de um governo interino, que, de fato, acabou fazendo uma transição política tranqüila. A aparente falta 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 (murakitadashikun@hotmail.com).

\*\* Graduando de Relações Internacionais da e pesquisador do ProIC-Universidade de Brasília – UnB (antouanmatheus@hotmail.com).

ordem causada pelas mudanças bruscas no poder não abalaram os fundamentos políticos e econômicos do país, já que o partido governista manteve-se no poder, sem que houvesse, portanto, crise de legitimidade, além de que as incongruências internas do ANC não transbordaram para o restante da sociedade.

O que houve, no entanto, foi a antecipação, desde a chegada de Zuma à presidência do ANC, de incertezas com relação às mudanças que a sua provável tomada de poder em âmbito nacional poderia causar. Jacob Zuma é da etnia Zulu, possui um discurso nacional-populista e tem grande aceitação perante a população negra de classe baixa, a mais ampla no país, o que pode ser facilmente indicado pelos mais de 65% de votos alcançados pelo partido nas últimas eleições. No entanto, são diversos os setores da sociedade, além dos partidos de oposição, que têm apontado resistência ante a plena aceitação de Zuma: brancos, ONGs, igrejas, imigrantes, dentre outros.

Zuma diferencia-se dos presidentes anteriores por não possuir alta formação acadêmica no exterior. Além disso, muitos o acusam de, na verdade, exagerar na falta de cortesia, bons costumes e conhecimento, o que poderia ser demonstrado, por exemplo, pelo caso judicial em que foi acusado de estupro, do qual se defendeu afirmando que a jovem em questão ‘vestia roupas provocativas’. Pouco depois, justificando à imprensa a sua falta de preocupação com relação à possibilidade de ter adquirido o vírus HIV, do qual a vítima supostamente era portadora, Zuma afirmou ter tomado um banho logo em seguida, o que seria, na sua opinião, suficiente para se evitarem transmissões. Esse tipo de falta de informação incomoda as elites sul-africanas e organizações de combate à AIDS, que é um problema dramático num país que possui mais de seis milhões de infectados.

Aliada à aparente exacerbação de credices e de falta de conhecimento, também há resquícios, em seu discurso, de elementos de motivação étnica. Zuma já chegou a afirmar que os únicos brancos que poderiam considerar-se sul-africanos eram aqueles conhecidos como “africâneres”, e não aqueles que apenas falassem inglês. Muitos brancos de classe média temem que tal discurso de caráter segregacionista possa evoluir

para práticas discriminatórias de desapropriação de bens que uma eventual reforma agrária, que foi prometida por Zuma, acarretaria, por exemplo. O mesmo sentimento é compartilhado por imigrantes que vivem no país, que sofrem discriminação por parte da população sul-africana, já assolada por altas taxas de criminalidade e de desemprego, uma vez que Zuma defende a realização de um governo voltado para o bem de todos os “sul-africanos”, categoria que não inclui, obviamente, pessoas que apenas falam inglês ou estrangeiros.

No entanto, as primeiras ações do atual governo não parecem corroborar tais expectativas pessimistas de aumento de tensão e instabilidade. No caso da imigração, por exemplo, Zuma tomou medidas de abertura das fronteiras para a entrada de imigrantes dos países vizinhos e prometeu, ao mesmo tempo, desenvolver políticas de inclusão social e de combate à xenofobia.

Outro aspecto que gerou preocupação referia-se à manutenção da estabilidade macro-econômica, que deveria estar embasada não somente na independência das instituições e na consolidação democrática, mas também na condução de políticas econômicas liberais de mercado. Temia-se, inicialmente, que se o ANC alcançasse mais de dois terços das cadeiras do Parlamento, não haveria restrições que o impedisse de realizar mudanças constitucionais. Isso acabou não acontecendo (o partido alcançou pouco menos do que tal proporção), mas há indicativos de que dificilmente haveria movimentações dessa natureza. Primeiramente, o ANC já conquistou os dois terços necessários anteriormente, mas não buscou reformar a Constituição nacional no sentido de dar maior poder aos governantes de plantão ou de favorecer determinados setores. Por conseqüência, ainda que Zuma pretendesse realizar tais modificações, teria que se subordinar aos interesses do próprio partido, que não é dominado majoritariamente pelas alas mais radicais e é democraticamente orientado.

Também se especulava sobre a manutenção de políticas liberais na economia sul-africana, que tinha em Trevor Manuel (o Ministro das Finanças do mandato anterior), a representação de estabilidade e segurança. Zuma não o manteve na chefia do Ministério, mas

o colocou à frente da recém-criada Comissão de Planejamento Nacional, que deverá desenvolver planos estratégicos nacionais, supervisionando os Ministérios. A mensagem a investidores nacionais e estrangeiros, com os quais Zuma já vinha mantendo contato desde o final do ano passado com o intuito de transparecer sensatez econômica, foi clara: os fundamentos econômicos estão sendo mantidos. Nesse mesmo sentido, a criação de outra competência de fiscalização dos três poderes, que terá como encarregado máximo um político renomado no país, Collins Chabane, evidencia também a razoabilidade democrática do novo Presidente.

Assim, o que se passa a questionar é o modo como Zuma está lidando com as alas esquerdistas mais radicais, que representaram um importante apoio à sua chegada ao poder, e exigem políticas de bem-estar social mais amplas e de reforma das estruturas societárias; ele parece não buscar favorecer tais setores.

Quanto à política externa do novo governo, reafirma-se a alta capacidade de manutenção dos padrões anteriores. Os fundamentos da ação internacional da África do Sul pós-*apartheid* foram estabelecidos pelo documento elaborado pelo ANC, intitulado "*Foreign Policy in a New Democratic South Africa*", de 1993, e aponta três principais pilares: respeito aos direitos humanos, percepção dos interesses e busca de concretização dos interesses africanos em relações internacionais e, por fim, cooperação e integração regional como elementos fundamentais para se alcançar desenvolvimento econômico. Tal sistemática tem estado na base de sustentação da política externa sul-africana dos e deve manter-se aplicável também a Zuma, que já possui visita agendada aos países vizinhos (sendo o primeiro, Angola), mantém em seu discurso a necessidade de aprofundamento de iniciativas de integração como a SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, na sigla em inglês) e de organizações como a União Africana.

Um ponto focal deverá ser o relacionamento com o governo ditatorial de Mugabe no Zimbábue, para o qual o ex-presidente Mbeki desenvolvia uma política de baixa interferência. Zuma ideologicamente

apóia os opositores de Mugabe, e seu respaldo interno está baseado em setores que criticam duramente o ditador zimbabuano. Além disso, ele já demonstrou contraste com a posição de complacência do governo anterior ao criticar a falta de respeito à democracia no país vizinho.

No que se refere às relações com o Brasil, pode-se esperar aprofundamento de desenvolvimento da cooperação bilateral ou em âmbitos como o do fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), já que Zuma parece privilegiar os laços sul-sul como forma de inserção internacional. Em encontro recente da Comissão Trilateral do IBAS, o novo presidente deu sinais de que pretende levar adiante a política sul-africana de cooperação com Brasil e Índia. As transformações internas na África do Sul não representam, pois, uma mudança no objetivo de estreitamento de relações no âmbito do Fórum, o que confere maior tranquilidade e credibilidade à iniciativa, além de demonstrar a relativa estabilidade política de que goza o país africano. Assim, ao assumir a Presidência, Zuma assume também compromissos e metas do estado Sul-Africano, como a de aumentar em 50% o comércio trilateral entre os países do IBAS – pretendendo-se atingir US\$ 15 bilhões no ano de 2010.

Nesse sentido, as inquietudes geradas com a chegada de um novo estilo de governo representado por um Presidente de raízes assentadas no tribalismo não parecem ter correspondência com a realidade. Fazendo-se uma comparação, poder-se-ia afirmar que o estilo de governo de Zuma deve assemelhar-se mais àquele sustentado pelo ex-sindicalista Lula no Brasil do que àquele indigenista de Morales, na Bolívia, ou seja, ainda que as origens estejam localizadas em setores da sociedade que exigem maiores direitos e atendimento aos seus interesses, as políticas desenvolvidas parecem dar destaque à sustentação dos fundamentos, sem comprometimento das instituições democráticas ou da estabilidade macro-econômica. Contudo, para se evitar maior convulsão social da sociedade sul-africana, há áreas específicas em que o governo de Zuma deverá ter um bom desempenho: redução da criminalidade, criação de empregos em meio a um contexto internacional de crise, diminuição das tensões étnicas e inclusão de imigrantes na sociedade.

Por fim, os condicionantes que interferem na atuação de Zuma como presidente não somente ajudam a assegurar coerência e razoabilidade às suas ações, mas também tratam de exigir mais da própria figura do Presidente. Portanto, dificilmente Zuma deverá voltar a manifestar idéias que relacionem sua falta de instrução a uma aparente incapacidade de liderar de maneira inequívoca e responsável; pelo contrário, deverá demonstrar-se um líder de um país democrático com absoluta credibilidade.

Recebido em 28 de maio de 2009  
Aprovado em 31 de maio de 2009

**Resumo:** Análise dos condicionantes e das consequências internas e externas da chegada de Zuma à Presidência da África do Sul.

**Abstract:** Analysis on the determining factors and internal as well as external consequences of new South African President Zuma.

**Palavras-chave:** África do Sul; Jacob Zuma; política externa

**Key words:** South Africa; Jacob Zuma; foreign policy



# Os Primeiros 100 dias de governo inclusivo no Zimbábue

## *The first 100 days of inclusive government in Zimbabwe*

XAMAN KORAI PINHEIRO MINILLO\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 33 a 36]

No dia 15 de setembro de 2008, o MDC (Movimento para Mudança Democrática) e o ZANU-PF (União Nacional Africana do Zimbábue – Frente Popular) assinaram o Acordo Político Global (GPA), arranjo que deveria estabelecer um governo de união entre os partidos. Houve muitas reuniões promovidas pela SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), mas devido a impasses nas discussões, somente no dia 11 de fevereiro deste ano o governo de inclusão foi estabelecido. Morgan Tsvangirai, presidente do MDC, se tornou Primeiro Ministro, Thokozani Khupe (MDC) e Arthur Mutambara do MDC-A – uma facção do MDC que se separou da de Tsvangirai por acreditar que o partido deveria participar das eleições parlamentares em 2005 – se tornaram vice Primeiros Ministros.

O cenário do Zimbábue antes destes acontecimentos fora extremamente pessimista: Robert Mugabe esteve agarrado ao poder desde o estabelecimento do Zimbábue como Estado independente, façanha para cuja realização utilizou eleições fraudulentas e violência de milícias de seu partido, o ZANU-PF, contra a população que apoiava a oposição, o que demonstra o grau de enfermidade das instituições sociais e da democracia do país. A economia também enfrentou sérios problemas, tendo chegado, em outubro de 2008, a inflação mensal de 79.600.000.000% (Steve H. Hanke, do Cato Institute elaborou um índice dos últimos anos), sendo o primeiro país a sofrer de hiperinflação no século XXI.

O histórico de maus tratos e violações de direitos humanos de opositores do governo pode ser traçado desde os anos 80, com os massacres de Gukurahundi, no qual morreram mais de 20.000 civis.

A 5ª Brigada do ZANLA (Zimbabwe African National Liberation Army), exército do ZANU, treinada pela Coreia do Norte, se lançou contra a população de Matabelelândia, local onde o ZAPU, União Africana do Povo do Zimbábue, então principal oposição ao ZANU, era majoritário. O massacre acabou apenas em 1987, quando Mugabe e Nkomo, chefes do ZANU e ZAPU, respectivamente, assinaram o Acordo de União, fundindo os partidos no ZANU-PF, que passou a ser dominado por Mugabe.

Apesar destes acontecimentos, foi somente a partir do final da Guerra Fria que a sociedade internacional passou a dar importância a estes problemas. A opinião internacional sobre o Zimbábue dividiu-se, com sanções políticas e econômicas aplicadas contra o Estado zimbabuano, como as “smart sanctions” europeias e dos EUA e a suspensão do Zimbábue da Commonwealth. Entretanto, a comunidade de líderes políticos africanos se mostrou relutante em condenar Mugabe e o ZANU, cenário que se mantém até os dias de hoje. A África do Sul, como hegemom regional, poderia deslegitimar o governo de Mugabe, mas isto não aconteceu: o Ex-presidente sul-africano Thabo Mbeki promoveu encontros entre representantes da oposição com Mugabe a pedido da SADC, mas não chegou a condenar a situação no Zimbábue, relutância que pode ser relacionada aos princípios pan-africanistas que imbuem as relações internacionais africanas, valorizando a autonomia e a igualdade entre os estados soberanos.

Em 1998 o país entrou em crise devido às altas taxas de juros e inflação, o que provocou greve e manifestações, com o Congresso Zimbabuano de Sindicatos (ZCTU), liderado por Morgan Tsvangirai,

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

ganhando muito apoio. A hegemonia do ZANU-PF foi quebrada novamente com o surgimento do MDC, partido liderado por Tsvangirai, que angariou grande apoio dos trabalhadores e da população urbana, criando uma oposição de proporções respeitáveis nas eleições parlamentares de 2000, além de impedir o ZANU de emendar a constituição naquele ano. Milícias armadas sustentadas pelo governo – os Veteranos de Guerra – passam a tomar fazendas de brancos sob o pretexto de reforma agrária, como estratégia de Mugabe para unificar a população rural negra contra o ocidente, os brancos e o MDC. Isto, juntamente com fatores climáticos como secas, contribuiu para minar a estrutura produtiva do país, e em 2006 a inflação anual ultrapassou 1000% em abril, chegando, em 2008, a ser emitida uma nota de um bilhão de dólares zimbabuanos. Neste ano, o MDC ganhou maioria no parlamento e Tsvangirai, o primeiro turno das eleições presidenciais. Entretanto, ele saiu da disputa no segundo turno em protesto aos abusos e violência a que seus eleitores estavam sendo submetidos na operação Makavhoterapapi, patrocinada pelo ZANU-PF.

Robert Mugabe iniciou seu sexto mandato presidencial, mas o período foi marcado por um governo deslegitimado, a economia em frangalhos e uma epidemia de cólera assolando o país. Assim, em agosto, Mugabe e Tsvangirai se encontraram em busca um entendimento o qual, levou à assinatura do GPA em setembro. Assinado o acordo, devido a discordâncias quanto à distribuição de ministérios entre as partes, ele não foi efetivado até janeiro deste ano e o governo inclusivo por ele previsto, foi iniciado somente um mês depois, com o estabelecimento do Primeiro Ministro e seus vices do MDC e o apontamento de Ministros entre os partidos.

Estes desenvolvimentos anunciaram o início de uma nova fase para o Zimbábue, país que esteve por quase três décadas sob o regime monopartidário do ZANU-PF e do presidente Robert Mugabe. Previa-se que, mesmo marcado por relações frágeis e instáveis entre os partidos, que disputariam o governo, o novo governo permitiria o retorno à liberdade de ativismo político e a retomada da normalidade nas esferas econômica e social. No dia 13 de maio, Tsvangirai lançou o plano de 100 dias, dividindo o governo em

etapas curtas nas quais desenvolveria as linhas políticas do GPA. Segundo ele, os primeiros cem dias desde o início do governo unificado foram um período de formulação e consolidação de políticas, e os próximos devem ser direcionados à sua implementação.

Entretanto, jornalistas, advogados e ativistas de direitos humanos ou do MDC continuam a ser perseguidos e presos, o que demonstra a fragilidade da consolidação política que foi conseguida. Em muitas questões Mugabe, Tsvangirai e Mutambara não chegam a um acordo, colocando em risco o desenvolvimento do governo inclusivo. No dia 18 de maio, apesar de não ter sido declarado impasse oficial sobre o GPA, Tsvangirai, agindo em interesse de seu partido, encaminhou resolução do MDC aos garantidores do GPA, a SADC e a UA (União Africana), para arbitragem sobre as questões mais importantes do acordo que continuam sem solução. Entre estas se encontram a dificuldade de chegar a um consenso sobre a distribuição de cargos, que sofre com o unilateralismo do ZANU, a não realização de reuniões do Conselho de Segurança Nacional, a politização das instituições do Estado, o direcionamento da mídia pelo Estado, a aplicação seletiva do direito, a manutenção de invasões de fazendas e a perseguição e prisão de ativistas políticos, jornalistas e advogados que não apoiassem o ZANU-PF. O próprio Primeiro Ministro sofreu abusos de autoridade – um de seus veículos foi impedido de entrar em uma reunião do governo com uma delegação da Coreia do Norte este mês – e admitiu, consciente do impasse em que se encontra o governo inclusivo, que há relutância por parte de membros do ZANU em aceitar os participantes do MDC no governo e as mudanças necessárias.

O ZANU-PF também recebeu forte golpe quando, no dia 16 deste mês, o ZAPU se retirou oficialmente do Acordo de União de 1987, embora alguns dos membros originais se mantiveram no ZANU-PF. O presidente interino do ZAPU, Dumiso Dabengwa, afirmou que o partido está pronto para retomar seu lugar na liderança política no país. O período de união não fora tranquilo, o ZANU-PF não cumprira promessas como a da rotatividade da liderança do partido, que se manteve fixa em Mugabe, negligenciou o desenvolvimento de Matabelândia e não compensou as

vítimas dos massacres de Gukurahundi e a separação, iniciada em outubro de 2008, foi motivada pela recusa de Mugabe em deixar o poder, recebendo apoio civil e do MDC.

Desde o início do governo inclusivo, a economia tem apresentado sinais de melhora e segundo o governo, pela primeira vez em anos de hiperinflação, os preços diminuíram. Em março o Ministro das Finanças, Tentai Biti (MDC), publicou um plano de recuperação econômica direcionado ao atendimento das necessidades básicas do país via financiamento externo, prometendo, em troca de se suspenderem as sanções econômicas internacionais, o fim das invasões rurais. Instituições e países africanos, como o Banco Africano de Desenvolvimento (ABD), o Banco Africano de Exportações-Importações de Cairo, Bostuana e África do Sul estenderam linhas de crédito ao país e, no início maio, o FMI anunciou que retomaria a assistência técnica em áreas específicas do sistema econômico zimbabuano, como as políticas fiscais, administração, sistemas de pagamento, supervisão bancária e governança o banco central. Duas semanas depois, uma delegação do FMI chegou ao Zimbábue e deve permanecer até o final do mês, reforçando laços com o governo inclusivo.

Países como EUA e UE não abriram mão das sanções, esperando resultados concretos do GPA, acordo que, juntamente com o governo inclusivo ainda é visto com desconfiança pelo ocidente. Entretanto, a comunidade internacional parece estar se aproximando do país: Biti foi a Washington, tratar com a administração norte-americana e o Banco mundial discutiu o Zimbábue com o Reino Unido. Segundo The Herald, jornal que publica segundo a linha de interesse do governo do Zimbábue, após o início do governo inclusivo, a Espanha tem trabalhado na reconstrução dos laços diplomáticos do país com a UE. Além disso, o periódico também relatou acordos de turismo fechados com o Brasil (a maior atração turística da região são as Cataratas Victória, rodeadas por parques nacionais do Zimbábue, Botsuana, Namíbia e Zâmbia) na World Travel & Tourism Council (WTTC), que ocorreu em Florianópolis nos dias 15 e 16 de maio, demonstrando que com o início do governo inclusivo as percepções externas sobre o Zimbábue mudaram.

A aproximação com o FMI é condição para a retomada de apoio financeiro ao Zimbábue e deve iniciar um ciclo de maior confiança na sua economia. Associado à retomada de relações mais amistosas com o ocidente, isto denota a confiança que a comunidade internacional está depositando no governo inclusivo. No âmbito interno, embora os novos líderes do ZAPU ainda não foram eleitos, sua reestruturação como um partido de oposição com ampla base de apoio representa um passo importante no desenvolvimento da democracia no país. Embora aparentemente não houve mudanças internas como se esperava, o desenvolvimento do governo inclusivo deve ser visto como um processo, e as etapas propostas por Tsvangirai podem ser o caminho para o sucesso progressivo.

É preciso ainda garantir que o estado de direito deixe de ser violado e as mudanças necessárias sejam admitidas pelos políticos linha-dura do ZANU-PF, pois os responsáveis por sabotarem o governo inclusivo estão soltos e participam da cúpula do governo, o que coloca sérias dúvidas sobre o sucesso do GPA. Embora a SADC e a UA já favoreceram Mugabe no passado, espera-se que a submissão dos pontos do acordo a estas instituições pressione o presidente e seu partido a seguir o GPA ou a se retirar do governo. Quanto à retomada das relações amistosas, é importante que, se interessados no estabelecimento do estado de direito no Zimbábue, os Estados que se aproximam influenciem positivamente a política interna do país dando o voto de confiança necessário para a retomada do desenvolvimento. Entretanto, é de igual importância que não se deixem levar pela retórica ou acordos formais que não trazem mudanças substantivas, pois isto justificaria e fortaleceria a manutenção do estado atual, o qual só pode ser melhorado com o sucesso de reformas internas.

### Leituras indicadas

- <http://www.africafocus.org/docs09/zim0905.php>
- <http://www.sokwanele.com/thisiszimbabwe/archives/4141>
- [http://www.sokwanele.com/articles/zigwatch\\_issue4\\_270409.html](http://www.sokwanele.com/articles/zigwatch_issue4_270409.html)
- <http://allafrica.com/stories/200905150761.html>

<http://allafrica.com/stories/200905170015.html>

<http://allafrica.com/stories/200905180005.html>

<http://www.cato.org/zimbabwe>

Recebido em 21 de maio de 2009

Aprovado em 23 de maio de 2009

**Resumo:** O governo inclusivo sofre sérias falhas na implementação do GPA, mas houve progresso na política doméstica e nas relações exteriores.

**Abstract:** The inclusive government needs to further develop key issues of the GPA, but there has been progress and Zimbabwe's foreign relations are contributing towards change.

**Palavras-chave:** África; Zimbábue; Governo Inclusivo

**Key words:** África; Zimbabwe; Inclusive Government



## O Governo Obama e a Questão Energética: da Crise Financeira ao Etanol

### *The Obama Government and the Energetic Issue: from Financial Crise to Ethanol*

JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 37 a 40]

Os contatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva com Washington, para dialogar com Barack Obama sobre a crise financeira que assola o sistema econômico internacional, desde setembro de 2008, têm o objetivo de contribuir para que se encontrem meios para sair da turbulência. Sem dúvida, algo que interessa profundamente ao Brasil e, não menos, à nova administração da Casa Branca, visto que a economia de massa, razão de ser da ordem de mercado (e do pleno emprego), depende amplamente de crédito irrestrito para todas as camadas sociais.

Embora o governo brasileiro possa se arrogar de ter construído medidas que ajudam o Estado a resistir à crise financeira, por exemplo, as formas de coordenação bancária que permitem maior participação do Banco Central no cotidiano do mercado financeiro, não há dúvidas de que o pronto restabelecimento da economia internacional, ao menos dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, daria grande impulso à elevação industrial e da economia brasileira.

Isto porque os Estados Unidos perderam por volta de 10% de sua riqueza em virtude de solvências bancárias. Situação que já havia feito com que o ex-presidente George W. Bush aplicasse mais de US\$ 600 bilhões para consertar o sistema financeiro sobre o qual o país havia apostado sua nova projeção de poder em companhia do Reino Unido, de Margaret Thatcher a Gordon Brown. Os Estados Unidos e o Reino Unido preferiram deixar a produção, o aspecto físico

da economia, em segundo plano, para privilegiar um setor que envolve alta tecnologia da informação e da comunicação, fornecendo facilidades bancárias e crédito a quase todos os Estados.

É fato que o papel desempenhado pelos Estados Unidos não é solitário dentro desse imbróglio. O Reino Unido tem sua participação como sócio. A projeção de poder das duas potências por meio do mercado financeiro e da tecnologia, desenvolvida para ocupar esse espaço, foi bem analisada por dois importantes analistas do tema, Peter Gowan (2003) e John Gray (1999).

Essa transformação político-econômica, tanto dos Estados Unidos quanto do Reino Unido, pode ser interpretada como uma das formas de expressão da globalização que abarca todo o sistema econômico internacional sendo que nele os países fazem papel de cliente do grande conjunto bancário que aposta no crédito fácil para manter a estabilidade. De fato, o crédito abundante não deixa de ser relevante em vista do modelo de atuação econômica adotado por Nova Iorque e Londres, as duas mais importantes praças internacionais do mercado financeiro.

Vale dizer, economia aberta que as duas potências adotaram e influenciaram outros países; claro sem desconhecer as resistências nacionais que os governos locais procuram adotar para neutralizar os efeitos dessa conjugação econômica e financeira, como o Japão e a Índia. Se não procuraram resistir pelos efeitos econômicos que fosse, então, pelo aspecto cultural e político. Mesmo assim, não há como ignorar

\* Cientista Político pela Universidade de Campinas – Unicamp e Professor da Universidade Federal do ABC.  
(alexandrehage@hotmail.com).

que a crise promoveu retrocessos até em Estados que se esforçaram por relativa distância em relação aos grandes centros financeiros globais.

Assim, o governo do presidente Lula faz questão de sublinhar que a posição brasileira no sistema econômico internacional é diferente, tem mais qualidade, uma vez que o País não faz parte da atual crise em condição subalterna e recorrente ao Fundo Monetário Internacional, como foi nos anos 1990, na crise asiática e russa. A atual situação do Brasil, para o governo federal, é imbuída de amor-próprio e vontade nacional para apresentar saídas para os problemas que perturbam praticamente todos o mundo. No lugar de sofrer em virtude de erros alheios, o Estado brasileiro é tido por modelo de resistência e sabedoria em política econômica.

Mas há também outro tema, não divorciado do primeiro, que também impulsiona o governo Lula a procurar Washington: a posição energética que toca os interesses dos dois países. Desde a visita de Bush ao Brasil, em 2007, Brasília tem a intenção de aumentar a venda de etanol, álcool de cana-de-açúcar, para a economia norte-americana e procurar tirar vantagem da pujança industrial daquela potência, o que elevaria substancialmente os ganhos econômicos do setor sucroalcooleiro nacional. Por isso, o clamor para que a economia daquele país volte a crescer.

Considerando a máxima ricardiana das vantagens comparativas, o Brasil teria grande possibilidade de aumentar tanto sua riqueza quanto sua participação internacional como fornecedor de combustíveis renováveis e, para isso, teria de convencer o poder americano a abrir mão de medidas protecionistas a favor de produtores de etanol de milho que, embora renovável, é altamente custoso e menos eficiente que o parente de cana-de-açúcar.

Eis uma grande tarefa para Lula em seu diálogo com Obama: como fazer com que o governo democrata, encarado por protecionista e apegado às questões sindicais e trabalhistas, possa contemplar o desejo do Brasil para fazer valer sua competência “natural” no fornecimento de combustível limpo para os mercados sem condições de produzi-lo a contento. Por que desperdiçar milho ou outro elemento “nobre” para a alimentação se o País tem condições

de fornecer combustível mais bem desenvolvimento econômica e ambientalmente?

Mas, por outro lado, o fato de o Brasil ter competência e tecnologia energética não significa ter controle na cadência energética internacional. O jogo sobre a energia é pesado e requer desenvoltura política e estratégica dos membros que queiram exercê-lo. Não há garantia de que o grande produtor de energia seja também um respeitado *player*. E isso é um traço que o grupo estratégico brasileiro, no complexo Planalto-Itamaraty, tem de conhecer. Isto porque há uma outra advertência além do aspecto fluido do sistema internacional de energia, a corrida pela cadência tecnológica que pode fazer com que a ciência americana ultrapasse a brasileira na corrida no quesito de produção de etanol e biomassa, que seja mais eficiente e fruto de outros insumos, além da cana, como a madeira e resíduos orgânicos.

Além de tencionar ser fornecedor de etanol para os Estados Unidos, o Brasil também tem o intuito de fornecer gasolinas – hidrocarbonetos com valor agregado. Mais uma questão que não passa despercebida, já que haveria de se desenvolver largamente as novas jazidas das Bacias de Santos e Campos para que o País possa fornecer combustíveis aos americanos sem se descuidar da demanda nacional. Aumentar e desenvolver a produção nacional requer regularidade de investimentos em um momento em que há forte retração de investimentos no setor de pesquisa e tecnologia, por isso a torcida para que a crise financeira seja logo superada.

E mais, se o Brasil se tornar grande fornecedor de combustível, vale dizer, gasolina e demais produtos acabados, ele poderá substituir o papel que atualmente é ocupado pela Venezuela, cuja produção petrolífera, de 60 a 70%, é exportada para o mercado norte-americano. Neste ponto, emerge um problema. Se o governo Obama quer preterir a produção venezuelana a favor da brasileira é porque o governo de Hugo Chavez continua sendo intragável para a Casa Branca. Obama alega que tal medida seria para diminuir a dependência norte-americana de petróleo importado. Mas qual o propósito em trocar a Venezuela pelo Brasil? Talvez a resposta mais

factível continue sendo ainda de teor político e não essencialmente técnico.

Se o Brasil se elevar na condição de fornecedor de hidrocarbonetos para os Estados Unidos, então, sua posição internacional também deverá ser alterada, tornando-se mais delicada. A dependência de Washington das energias importadas faz com que o país não se descuide do quesito estratégico e militar. Parte considerável do poder naval americano está nas zonas de trânsito dos superpetroleiros que saem do Oriente Médio para a Europa Ocidental.

O aumento de fluxo de combustíveis não-renováveis do Brasil para o mercado norte-americano pode suscitar elevação de ânimo em alguns países sul-americanos, começando por Brasília, pois energia é um dos itens que integram o poder nacional. Além disso, o cuidado estratégico, a locomoção de frota naval dos Estados Unidos para o Atlântico Sul poderá ser vista com grau de tensão, mesmo que o tema ainda não seja confirmado. Daí, o Estado brasileiro teria de administrar dois impasses, um militar em virtude do trânsito de vasos de guerra norte-americanos, tocando as jazidas brasileiras; e um político, já que as exportações do Brasil podem suscetibilizar Hugo Chavez, que nunca escondeu sua crítica ao etanol.

Um traço marcante da economia norte-americana é que ela consome, em média, 25% de toda a produção mundial de energia, o que vale para hidrocarbonetos e carvão mineral. No governo Obama houve preocupação de diversificar a matriz energética do país, procurando fazer com que outros insumos tomem parte nela. Em virtude de questões político-militares ou econômicas (por que não ambas?) a administração democrata convidou dois eminentes pesquisadores de energia. Assim, os professores Steven Chu, de Berkeley, e José Goldenberg, da Universidade de São Paulo, produziram o relatório denominado *Iluminando o Caminho: Em Direção a um Futuro de Energia Sustentável*, em que ambos imaginam formas de fazer com que não somente os Estados Unidos, mas todo o sistema internacional tenha superávit energético e, ao mesmo tempo, consigam mitigar os efeitos do aquecimento global.

O problema de fundo é os dois professores não ignoram o choque de interesses que o assunto causa.

E mais, correm o risco de terem suas palavras jogadas ao vento por causa das implicações de poder que a disputa de energia, bem como das novas tecnologias, promovem entre os Estados, sobretudo aqueles que gozam de preeminência, como os Estados Unidos.

Desta forma, sugestões como a de procurar renovar cientificamente o consumo de carvão mineral, altamente poluidor, ou de pesquisar com mais afinco o uso do hidrogênio, extremamente oneroso nas atuais situações, parecem algo sem propósito. Mas não são. A economia norte-americana, em primeiro plano, e as demais que estão em ritmo de recuperação, necessitam enormemente de equilíbrio energético, sem o qual não há recuperação produtiva nem crescimento do emprego.

Por isso, já é lugar-comum dizer que a ascensão positiva dos Estados no sistema internacional se dá melhor, sem reducionismo, à medida que há estoques de energia (Rifkin, 2002). No entanto, é necessário frisar que o impacto que a economia do petróleo provoca no sistema é de tal importância, mesmo em período de alta de preço, como houve no ano de 2007, que outros insumos ainda são considerados caros, como o hidrogênio ou solar, em comparação ao *ouro negro*.

Em contabilidade feita no depto. de Energia da Universidade Federal do ABC, sobre a relação custo benefício dos vetores, constatou-se que para adquirir uma unidade de energia, pelo hidrogênio, é necessário gastar quatro partes de hidroeletricidade ou de petróleo. Em outro ponto, para se adquirir uma unidade de etanol de milho são necessários duas ou três unidades de outros insumos. Assim, se percebe que o quanto os Estados Unidos ainda terão de depender de petróleo.

Em parte, boas idéias dão a impressão de serem o resgate das antigas. O lado mais original seria o de ser o Brasil um exportador de energia via álcool combustível e demais insumos para o mercado norte-americano, europeu e, talvez, asiático amainando o consumo chinês. Sem dúvida uma projeção tentadora para o País que almeja lugar de destaque no sistema, porem grandes serão os custos para manter essa posição. Ainda que de forma especulativa os três maiores problemas seriam a falta de recursos para

explorar a bacia de Tupi a contento, a oposição altamente alarmada que Hugo Chavez pode fazer contra o Brasil, contando com apoio do boliviano Evo Morales e do equatoriano Rafael Correa e a falta de um plano coerente para maximizar a produção do etanol em que considere as condições trabalhistas e o meio ambiente.

### Referências Bibliográficas

- BATTAGLINO, Jorge. "A Reativação da IV Frota e o Novo Paradigma de Controle Global dos Estados Unidos". In *Política Externa*. Volume 17, número 4. São Paulo, Paz e Terra, 2009.
- CHU, Steven et GOLDENBERG, José. *Iluminando o Caminho: Em Direção a um Futuro de Energia Sustentável*. Programa de energia para o governo Obama. Encontrado em [www.abc.org.br](http://www.abc.org.br). Site analisado a 05/05/2009.
- GOWAN, Peter. *A Roleta Global*. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- GRAY, John. *O Falso Amanhecer*. Rio de Janeiro, Record, 1999.

RIFKIN, Jeremy. *A Economia do Hidrogênio*. São Paulo, Mbooks, 2002.

Recebido em 16 de maio de 2009

Aprovado em 19 de maio de 2009

**Resumo:** Este artigo tenciona analisar três aspectos da política internacional que se interligam: 1 – a crise econômica internacional, 2 – o intuito do governo Obama para diversificar sua matriz energética e, 3 – o possível papel a ser representado pelo Brasil como exportador de energia.

**Abstract:** In international politics there are three aspects that can be analyse: 1 – the international economics crise, 2 – the wish of the North American government to transform his energetic soucer, more plural, and 3 – the possible role where Brazil becomes a actor at energy exportation.

**Palavras-chave:** Governo Obama; Governo Lula; Etanol.  
**Key words:** Obama Government; Lula Government; Ethanol.



## Emergência Complexa no Sri Lanka: possibilidade de resolução ou perpetuação da violência?

### *Complex Emergency in Sri Lanka: possible resolution or perpetuation of violence?*

ADALGISA BOZI SOARES\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 41 a 43]

No dia 19 de maio de 2009, o presidente do Sri Lanka, Mahinda Rajapaksa, anunciou o fim da guerra civil que durou 26 anos. Os últimos e sangrentos capítulos da ofensiva armada foram assistidos por todo o mundo. As batalhas entre o exército oficial e os Tigres da Liberação do Tâmil Eelam (LTTE, na sigla em inglês) ocorreram em uma pequena faixa de poucos quilômetros quadrados ao norte da ilha, espremida entre uma lagoa e o oceano. No dia seguinte ao anúncio, foi decretado feriado nacional no país. No entanto, para grande parte da população ainda não há motivos para celebração. A guerra deixou um saldo de pelo menos 100.000 mortos, sendo mais de 8 mil nos últimos quatro meses, além de quase meio milhão de deslocados internos e uma população civil aterrorizada em função de décadas de violência. Esta análise se baseará no marco conceitual das 'emergências complexas' para criticar a 'abordagem de segurança' (*security approach*) dada à resolução do conflito, enfatizando os problemas decorrentes desta abordagem que dificultam a reconstrução e a conciliação da sociedade no pós-conflito.

As origens da guerra civil remontam ao período de dominação colonial inglesa, quando os cingaleses acusavam os britânicos de favorecer os tâmits, minoria na ilha. A independência, em 1948, não foi seguida pela luta armada entre os cingaleses e os tâmits, embora a crescente marginalização destes aumentasse as tensões na ilha. A primeira constituição do país trouxe a questão que, para muitos, é considerada o grande gatilho da deterioração das relações entre

cingaleses e tâmits, a determinação de que o cingalês seria a única língua oficial no novo país. Em 1987 teve início a guerra civil, que começou com a guerra de guerrilha travada pelo LTTE e com a resposta do governo por meio de assassinatos e desaparecimento de tâmits. Ainda na fase inicial do conflito, o LTTE eliminou os demais grupos dissidentes, consolidando-se como o único grupo forte o suficiente para empreender a luta armada contra o governo central e controlar partes do território – o LTTE chegou a dominar um terço do território da ilha.

A situação do Sri Lanka nos últimos anos pode ser considerada uma 'emergência complexa'. Tal termo é utilizado, segundo David Keen em seu livro *Complex Emergencies*, para denominar crises humanitárias ligadas à violência de grande escala – como guerras civis, limpezas étnicas e genocídios. Tal enquadramento conceitual é útil porque enfatiza o aspecto humanitário da questão. Se encarássemos o problema como estritamente militar, ou seja, da forma como o governo do Sri Lanka parece fazer nesta etapa, a solução militar do conflito seria o principal passo para a reconstrução, e, com isso, seriam negligenciados aspectos relevantes para a pacificação do país, como as identidades dos envolvidos, as animosidades dos combatentes e a necessidade de medidas de conciliação e reinserção de combatentes na sociedade. A base para estas duas concepções diferentes de resolução de conflitos está no entendimento do significado de paz – a ausência de conflito armado ou a percepção individual e

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

intersubjetiva de segurança. A abordagem de resolução de conflitos baseada na segunda percepção de segurança é a 'abordagem pacífica' (*peace approach*), que se baseia no mapeamento de metas legítimas e na busca de caminhos para se chegar a essas metas. No entanto, a abordagem utilizada pelo governo central do Sri Lanka se concentra na abordagem de segurança, baseada na construção do Outro como o mal, sem qualquer meta legítima e, portanto, sem possibilidade de negociações, restando apenas a missão de aniquilação desse mal.

Apesar da construção do Outro no Sri Lanka ser baseado em divisões étnicas – especialmente cingaleses e tâmil, embora também exista uma minoria muçulmana considerável que não esteve imune à guerra civil, deve-se resistir ao impulso de tratar a questão étnica como uma justificativa para o conflito. Isso porque, ao adotarmos a idéia da construção do Outro, assumimos uma perspectiva construtivista que nos impede de tomar a animosidade entre as duas etnias como um dado.

Outra forma de se pensar as raízes da guerra civil do Sri Lanka sem automaticamente pensar no simples ódio entre as etnias é tentar entender quais são as funções da violência. No caso do Sri Lanka, as origens das hostilidades entre cingaleses e tâmil parece ser política. Desde os tempos do domínio inglês, a questão da representação tâmil e cingalesa foi razão de tensão entre as duas comunidades. Por um lado, os tâmil buscavam garantir que a representação das minorias – aqui não apenas os tâmil, mas também os muçulmanos – tivesse o mesmo peso da representação cingalesa. No entanto, tais tentativas não foram bem sucedidas, resultando na marginalização política dos tâmil e culminando com o *Sinhala Only Act* – a lei que estabelecia o cingalês como única língua oficial, inclusive proibindo o ensino da língua tâmil. Por um lado, para os cingaleses, as aspirações políticas tâmil ameaçavam a ordem política da ilha. Por outro, para os tâmil, seus direitos e sua identidade eram ameaçados pelo grupo majoritário do país. Embora tais diferenças sejam traçadas ao longo de linhas étnicas, que são elas próprias fruto de uma construção de origens comuns imaginadas, o processo de construção do Outro como uma ameaça à existência

do grupo foi fundamental para a escalada que levou à guerra civil – e não o simples ódio étnico.

Retomando a definição de emergências complexas, a crise humanitária no Sri Lanka leva a uma reflexão do papel dos civis na guerra civil. Não existem números precisos sobre o impacto da guerra na população civil – tâmil, cingalesa e muçulmana – mas pelo menos centenas de milhares de civis foram deslocados pelo conflito, enquanto que dezenas de milhares foram mortos. Mesmo sem dados exatos, é possível perceber que a violência contra civis é parte essencial da guerra civil do Sri Lanka, tanto por parte do governo quanto por parte do LTTE. Ainda segundo Keen, civis podem se tornar alvos de ataques por muitas razões. Uma delas é que os combatentes podem entender que os civis são 'traidores' por não haver se juntado à luta. Existe também a possibilidade de que os civis sejam vistos como potenciais inimigos ou colaboradores do inimigo. Ou ainda, é possível que os combatentes vejam nos abusos aos civis a possibilidade de exercer um poder que não possuem na cadeia de comando ou contra os militares inimigos. Seja por qualquer destes motivos – ou mesmo pela possibilidade de aterrorizar o inimigo, a questão que emerge no momento refere-se a como lidar com as animosidades surgidas em tal processo, tanto dos civis quanto dos combatentes, a fim de possibilitar a reconstrução e reconciliação do país.

Os desafios para este processo do país são frutos, principalmente, da abordagem de segurança adotada para a resolução do conflito. Tal abordagem, que segundo Keen, tem o objetivo de destruir o inimigo, é inerentemente violenta e inapropriada para se alcançar uma paz de longo prazo. Isso porque, ao se focar em soluções estritamente militares, não resolve animosidades que estavam na raiz do problema e, por isso, possibilita que novas pessoas sejam recrutadas para a luta. A ênfase na solução militar foi muito perceptível na última fase da guerra no Sri Lanka. Com o fim da luta armada, as autoridades cingalesas logo anunciaram o fim da guerra e do terrorismo no país, como se o aspecto militar fosse o grande problema que separava cingaleses e tâmil. Ainda não há qualquer plano sobre como garantir a participação política dos tâmil do norte, o que

fazer com os deslocados e como proceder com os ex-combatentes que devem ser desmobilizados e reinseridos na sociedade. A falha desse tipo de abordagem é perceptível no leste do país, onde a luta armada terminou há mais de um ano e, desde então, a tensão entre cingaleses e tâmilis vem escalando, principalmente em razão da falha do governo central em possibilitar a participação dos tâmilis do processo político na região, além da despreocupação com mecanismos de desarmamento, desmobilização e reinserção de ex-combatentes (DDR).

A retomada da luta armada parece pouco provável no momento, em virtude das baixas sofridas pelo LTTE. No entanto, é necessário lembrar que, sem um programa eficiente de DDR, a possibilidade de mobilização dos tâmilis ainda é possível. Mesmo com a dificuldade de mobilização imediata, é provável que o LTTE retome as ações de guerrilha e terrorismo. Isso porque a solução militar apenas garante a derrota dos combatentes presentes na batalha, mas não soluciona as questões já abordadas, ligadas à percepção de ameaça do Outro.

Apesar da situação do Sri Lanka ser uma situação criada por meio de uma guerra civil, ou seja, uma situação doméstica e sem grandes trasbordamentos para os países vizinhos, a comunidade internacional tem o poder de interferir no sentido de pressionar o governo central a promover as reformas institucionais necessárias à participação dos tâmilis no processo político. Isso porque organizações como o Banco Mundial e a conferência para a reconstrução do Sri Lanka, formada pelos EUA, União Européia, Japão e Noruega são os maiores doadores e financiadores dos projetos de reconstrução do país, cabendo a tais organizações e países específicos grande responsabilidade no sentido de assegurar-se que o investimento feito será usado com a intenção de possibilitar a construção da paz no longo prazo. No entanto, é importante notar que principalmente na questão da reconstrução do leste do país, tal pressão não tem sido consistente o suficiente para assegurar

a reconstrução e remodelação das instituições de uma forma que a participação de todos no processo democrático seja possível, levando a resultados desanimadores na região.

A situação no Sri Lanka hoje é crítica. O fim da ofensiva militar abre uma série de possibilidades ao país, que determinarão a consolidação da paz duradoura ou representarão apenas um intervalo nas batalhas. Cabe ao governo central, com a ajuda dos apoiadores, decidir se percorre o caminho da reconciliação e reconstrução ou se permanece adotando a abordagem de segurança. Caso o caminho escolhido seja o primeiro, os próximos passos do governo devem ser a elaboração de um plano eficiente de DDR e de reassentamento dos deslocados, o estabelecimento de comissões de verdade que possam lidar com as questões de violações de direitos humanos e a reformulação das instituições burocráticas e democráticas, a fim de possibilitar a participação dos tâmilis, principalmente nas províncias onde eles são a maioria. No entanto, se a perspectiva de segurança for mantida, como indica a experiência no leste do país, a situação de insegurança será perpetuada, e o recrudescimento do conflito será uma possibilidade concreta.

Recebido em 25 de maio de 2009

Aprovado em 30 de maio de 2009

**Resumo:** A abordagem de segurança da guerra civil do Sri Lanka possibilita a construção da paz no longo prazo?

**Abstract:** Can the security approach to the civil war in Sri Lanka foster the construction of peace in the long term?

**Palavras-chave:** Sri Lanka, guerra civil, crise humanitária

**Key words:** Sri Lanka, civil war, humanitarian crisis

## A França na encruzilhada das reformas

### *France in the crossroads of the reforms*

CLÁUDIO CÉSAR DUTRA DE SOUZA\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 44 a 45]

Em *O Crepúsculo dos ídolos ou a Filosofia a Golpes de Martelo*, Nietzsche indagava: Um asno pode ser trágico? Perecer sob um fardo que não se pode nem carregar nem rejeitar?

No ano da França no Brasil, essa reflexão nos convida a pensar sobre o momento delicado que o país de Montesquieu, Zola e Foucault atravessa neste momento. Os planos de reformas propostos pelo governo Sarkozy sofrem uma oposição social de tamanha envergadura que alguns já ousam compará-la com o mítico maio de 1968. Em fevereiro deste ano, praticamente todas as universidades do país entraram em greve. O ponto nodal de desentendimento repousa na proposta da Ministra do Ensino Superior e Pesquisa, Valerie Pécresse, de mudar o estatuto do professor pesquisador a fim de adequar a produção acadêmica francesa aos rígidos padrões estabelecidos pelos grandes periódicos internacionais (na sua maioria norte-americanos). O Presidente Sarkozy lamenta que um pesquisador francês publique, em média, de 30% a 50% menos que seus colegas britânicos em diversas áreas. O projeto de reforma universitária, de acordo com o movimento grevista, fere a lei de autonomia das universidades, fazendo com que os professores sejam avaliados (e penalizados) pela sua produção acadêmica. Igualmente, os intelectuais franceses denunciam a formatação do pensamento como pré-requisito para a publicação nesses periódicos. A reforma universitária é apenas um dos pontos polêmicos do governo Sarkozy. Algumas propostas de privatização de estatais, caso dos correios e dos hospitais, por exemplo, provocaram desde o início deste ano duas grandes greves gerais em todo o país.

O déficit público e a taxa crescente de desemprego são percebidos pelos franceses como grandes

problemas que exigem solução urgente, e isso é consensual. Segundo a Agência France-press, a França perdeu mais empregos no primeiro trimestre de 2009 do que em todo o ano de 2008. No entanto, as medidas necessárias para sanar tais dificuldades divide o governo e parcelas cada vez mais expressivas da população, as quais resistem em aceitar algumas reformas estruturais tais como aquelas empreendidas pela Inglaterra sob o governo Thatcher. Ao mirar-se no exemplo do vizinho britânico e explicitando uma urgência em modificar as estruturas do Estado francês, Sarkozy é cada vez mais conhecido jocosamente como o “super-presidente”, já que o atual primeiro ministro francês, François Fillon, parece incapaz de oferecer algum contraponto às suas idéias, limitando-se a apoiá-lo, ou criticá-lo discretamente. Analistas políticos afirmam que Fillon é apenas uma marionete do governo, mas há também quem julgue que ele apenas espera a derrocada de Sarkozy para emergir como uma alternativa nas próximas eleições.

A França dos *maîtres boulangers, chocolatiers e artisans* enfrenta a oposição daqueles que acham que um pouco mais de facilidades produzidas em série não seria nada mal. Essa mesma França, porém, sempre ofereceu grande resistência ao “there is no alternative” (TINA), acrônimo ironicamente criado por Pierre Bordieu à frase consagrada por Margareth Thatcher, nos anos 1980. O Estado Francês é fortemente presente na economia do país, os mecanismos de endividamento da população são bastante restritos e os subsídios agrícolas continuam gerando fortes estrangulamentos no sistema internacional. Dessa forma, poderíamos pensar que o país estaria atrasado em relação aos cânones econômicos da atualidade. Os opositores de Sarkozy, nesse caso, não seriam mais que espectros

\* Cláudio César Dutra de Souza é Mestrando em Sociologia na Université Paris X, França (clstone@terra.com.br).

dos anos 1960 que insistiriam em práticas atrasadas de gestão estatal. Contudo, o discurso do presidente Sarkozy não prima pela novidade, tendo perdido grande parte de sua contundência talvez por ter sido elaborado demasiado tarde, tanto que seus detratores não cansam de citar os casos das reformas conduzidas na Argentina e no México e os efeitos desastrosos que essas tiveram em suas economias.

Poderíamos aproximar a França de 2009 com o Brasil da década de 1990, no qual o discurso da reforma do Estado mobilizou multidões e promoveu manifestações pro e contra as medidas que iniciaram no governo Collor de Mello e atingiram o seu ápice durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse espaço temporal torna-se significativo para entendermos que a França, e certamente outros países europeus, vem gradativamente passando por uma situação semelhante àquela enfrentada pela América Latina, no final do século XX, e que chega agora na Europa com quase duas décadas de atraso. Exemplo disso foi o Colóquio Internacional de Ciências Sociais, realizado entre os dias 20 e 21 de novembro de 2008, na Université Paris X, em parceria com a Université du Pays Basque, onde os debates giraram em torno de temas que são velhos conhecidos na América Latina, tais como a flexibilização dos contratos de trabalho, demissões ou desemprego parcial nas indústrias e a insegurança em relação a um futuro que promete muito pouco em termos de esperança às novas gerações.

A França se debate como o asno de Nietzsche em sua perplexidade frente ao fardo que lhe é apresentado e o imobilismo pode ser o resultado do jogo de forças entre o governo reformista de Sarkozy e os atores sociais que desejam a manutenção de modelos que talvez já estejam esgotados. Entretanto, o discurso de Sarkozy perde o seu vigor a cada dia devido à conjuntura de crise dos mercados internacionais iniciada no final de 2008 e que promete manter a sua força em 2009. Com efeito, existe uma forte propensão da intelectualidade mundial em identificar

uma “crise do neoliberalismo” que confirmaria as previsões mais negativas feitas em décadas passadas. Nesse cenário, e mais especificamente na França, seria problemático insistir em reformas que possam levar a uma “adaptação” a paradigmas de mercado que estão, precisamente, sendo postos em cheque nesse momento em que a União Européia discute intensamente o incremento de sua influência internacional reforçando a necessidade de buscar novas alternativas ao modelo econômico imposto nas últimas décadas.

O rumo que os atuais acontecimentos tomarão são ainda uma incógnita. Os canais de diálogo estão definitivamente fechados e uma convulsão social é bem mais do que uma metáfora nesse momento. Alguns setores da esquerda se radicalizam na criação de partidos e movimentos anticapitalistas de cunho distópico. Ao pretender desafiar a “exceção francesa” com um discurso por vezes autoritário sobre modernização e afins, Sarkozy coloca o seu mandato em jogo, sendo alvo crescente daqueles que exigem a sua saída. A dúvida que emerge neste momento de instabilidade mundial, onde o que estava em construção ontem é a ruína de hoje, é saber se os próprios conceitos de progresso e atraso não precisarão ser revistos – seja por Sarkozy ou por sua oposição.

Recebido em 18 de maio de 2009

Aprovado em 20 de maio de 2009

**Resumo:** Esse artigo objetiva a reflexão sobre os protestos que a França atravessa devido ao plano de reformas estruturais do governo.

**Abstract:** The present work aims to make a reflection on the current political moment in France.

**Palavras-chave:** França; Reforma do Estado; Manifestações; Universidade

**Key words:** France; State Reform; Manifestations; University



## Um novo foco para a guerra contra o terrorismo?

### *A new focus for the war against terrorism?*

DIOGO MAMORU IDE\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 46 a 48]

Já há alguns anos, é observado que, na fronteira entre Afeganistão e Paquistão, escondem-se membros de organizações fundamentalistas, tais como al-Qaeda e Talibã. De fato, a Guerra contra o Terror empreendida pelos EUA no Afeganistão no contexto pós-11 de setembro concorreu para a migração de tais grupos para as montanhosas regiões tribais paquistanesas, localizadas precisamente na fronteira com o Afeganistão, onde puderam reconstituir-se, fortalecer-se e dar retorno às suas atividades. Esse fortalecimento do Talibã na região também foi favorecido pela mudança de foco da doutrina Bush a partir de 2003, ano em que se teve início a Guerra no Iraque. Isto é, a situação, considerada estável no Afeganistão à época, abriu caminho para a ocupação no Iraque e para a destituição do regime de Saddam Hussein.

Contudo, o descontentamento da população iraquiana frente aos abusos cometidos, os altos gastos orçamentários decorrentes da guerra, o questionamento da legitimidade da ocupação perante a comunidade internacional e a reprovação crescente da opinião pública norte-americana em vista do grande número de perdas militares, entre outros fatores, revelaram a dificuldade em assumir o controle político do país. Enquanto os EUA e seus aliados enfrentavam uma difícil situação no Oriente Médio, os grupos que se refugiaram nas fronteiras entre o Afeganistão e o Paquistão retomaram suas atividades, expressas principalmente em atentados contra a população civil. Como resultado, ao final de 2008, o número de mortes no Afeganistão já superava o do Iraque. As tropas da OTAN apresentavam cada vez mais perdas (aumentando, portanto, a voz contrária à manutenção do apoio militar em meio à opinião pública de certos países europeus) e perdiam o controle de

territórios outrora ocupados. Era premente uma nova reestruturação da luta contra o terrorismo.

Com a posse de Barack Obama, os EUA anunciaram a chamada *Afpak policy* (política Afeganistão-Paquistão), a qual deixou claro o retorno da ênfase ao Afeganistão como resposta ao fortalecimento de grupos fundamentalistas. Tal política fundamenta-se sobre um tratamento unificado em ambos os países a fim de se combater o terrorismo na região.

Os recentes acontecimentos no Paquistão, quais sejam a expansão e a tomada do controle pelo Talibã de regiões além da região noroeste do país, bem como as dificuldades/inabilidade do governo Zardari em empreender uma contra-resposta, evidenciam a presença robusta do grupo e a ameaça à qual o governo paquistanês se vê confrontado. O Paquistão, considerado nos tempos de Musharraf um grande aliado norte-americano no combate ao terrorismo regional (não obstante o apoio do serviço secreto aos grupos fundamentalistas e a resposta pouco expressiva à presença dos mesmos nas regiões de fronteira ao noroeste), encontra-se atualmente ameaçado pelo avanço do Talibã e pelo enfraquecimento do governo Zardari, o qual assumiu o poder já em contexto de grave crise política. O agravante do caso paquistanês é a ameaça de que as armas nucleares, detidas pelo país para fazer uma política de *deterrence* em relação à Índia, sejam tomadas por grupos fundamentalistas e utilizadas contra o próprio Estado. Dessa forma, cumpre analisar a conjuntura atual do país à luz dessa tendência de fortalecimento do Talibã. Analogamente, cumpre buscar compreender outro nível de análise, o internacional, partindo-se dessa mesma tendência.

Dessa maneira, a análise de conjuntura será desenvolvida com vistas a responder o que fortale-

\* 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).

cimento do Talibã representa em termos de política internacional. Estaria em curso uma guinada de foco da política externa paquistanesa do conflito com a Índia para o combate ao terrorismo? As circunstâncias atuais no Paquistão implicariam numa reestruturação dos esforços norte-americanos na Guerra contra o Terror? Tais serão as questões norteadoras do conteúdo a ser desenvolvido.

Em maio deste ano, o Talibã expandiu o seu controle sobre novas regiões do território paquistanês. Além de Swat e de Shangla, o grupo passou a dominar o distrito de Buner, localizado a menos de 100 km da capital, Islamabad. Tal ação, sem resistência incisiva por parte das autoridades paquistanesas, pôs em evidência tanto a recuperação do grupo após a Guerra do Afeganistão quanto a ameaça que o mesmo representa à estabilidade política do país. Ademais, a ação realizada significou o desrespeito do grupo ao Acordo de Paz de Malakand, assinado em fevereiro deste ano. Nesse acordo, o governo paquistanês havia permitido a implantação da Shari'a – defendida pelo Talibã – em regiões já controladas pelo grupo, em troca do cessar-fogo. O Paquistão possui um código de leis e uma Constituição com base no direito islâmico. Há, inclusive, tribunais com base na Shari'a, embora com jurisdição limitada a questões morais e religiosas. Tal imposição da Shari'a na região de Swat permite sua expansão a esferas não-religiosas. A população local demonstrou certo grau de apoio a tal mudança no poder judiciário, haja vista o alto nível de impopularidade dos tribunais já existentes devido à extrema lentidão, a casos de corrupção e à falta de transparência. Desnecessário mencionar a frustração das expectativas do governo a respeito do acordo e do cessar-fogo.

A inexistência de uma contra-ofensiva militar imediata ao avanço do Talibã deveu-se, entre outros motivos, à falta de influência de Zardari em meio ao exército paquistanês e à própria ênfase estrutural dentro da organização às relações conflituosas com a Índia. O exército paquistanês, desde sua criação, teve como estratégia a preparação para um eventual conflito com Índia, não o combate de grupos paramilitares que possuem alta mobilidade e “escondem-se” em meio à população civil. Mortes de civis no combate ao Talibã, tal como visto nos *drone attacks* (“ataques à distância”, numa tradução livre)

realizados pelo exército norte-americano nas áreas tribais, podem inflamar os ânimos da população local contra o próprio governo, enfraquecendo-o ainda mais. Dessa forma, a política de combate militar gera o risco de causar um efeito contrário ao objetivo primário, posto que pode levar à aproximação entre o Talibã e a população local e, conseqüentemente, fortalecer aceitação do grupo em meio à população civil.

Com efeito, a recente contra-ofensiva militar do governo, ocorrida vários dias após a expansão do controle do Talibã sobre o território paquistanês, assim como o conflito armado desencadeado com o mesmo grupo, gerou pânico em meio à população e perdas civis. A agência das Nações Unidas para Refugiados (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR) estima que o número de deslocados decorrentes dos conflitos possa ser o maior desde o genocídio de Ruanda, em 1994. Calcula-se que aproximadamente 1,5 milhão de pessoas tenha se deslocado para fugir do conflito, de forma que o número total de deslocados no país atinge a cifra de 2 milhões de pessoas, contabilizados os deslocados já existentes no noroeste do país antes dos últimos confrontos. Como jornalistas e organizações de prestação de socorro têm acesso restrito às áreas sob conflito, não há muitas informações sobre o que ocorre nos confrontos. Tampouco há confiabilidade nas informações expressas pelas partes. À divulgação de fontes governamentais de que muitos terroristas foram mortos, há a contra-resposta de que os mortos eram, em realidade, civis divulgados como terroristas.

Em razão da necessidade de fortalecimento da liderança de Zardari e de re-estabilização nas esferas política e de segurança pública, observa-se a forte pressão por parte dos EUA para que os atritos com a Índia pelas regiões da Caxemira e Jammu sejam postos em segundo plano, em favor da luta contra a ameaça terrorista. Apesar da grande instabilidade atualmente vista, no entanto, parece ser um pouco prematura a ideia de uma mudança repentina de foco da política externa do Paquistão. Os atritos com a Índia, na medida em que influenciam a própria percepção dos líderes paquistaneses acerca do ambiente internacional e sempre atuaram como fatores estruturantes da política externa, não serão suplantados em prioridade por uma guerra vista por muitos paquistaneses como

sendo não sua, mas norte-americana. De fato, o anúncio, no momento em que eram travados conflitos com o Talibã, de que o país irá aumentar seu arsenal nuclear corrobora que a tese de que as relações com a Índia não serão postas, pelo menos no prazo imediato, em plano secundário.

Apesar da manutenção das relações com a Índia como importante foco da política externa, no entanto, é certa a busca dos EUA pelo fortalecimento do governo local como meio de se estabilizar o país, haja vista que o Paquistão oficialmente não permite a presença militar norte-americana em seu território. Zardari tomou posse num contexto político-econômico doméstico muito conturbado, o qual havia levado à saída de Pervez Musharraf, líder que deteve grande popularidade ao início do mandato. O governo de Zardari, em torno do qual já havia pouca unidade, torna-se cada vez menos popular em decorrência dos confrontos com o Talibã.

Os EUA, que ofereceram aproximadamente US\$ 1 bilhão por ano ao governo Musharraf pela contribuição à Guerra contra o Terror, possuem interesse num líder forte cujo governo possa enfrentar o fortalecimento do Talibã. Por isso, aprovaram no Congresso a prestação de assistência econômica ao governo Zardari, anunciaram a realização de treinamentos militar do exército paquistanês por norte-americanos, bem como o apoio diplomático às ações do governo Zardari e o lançamento de mísseis contra alvos terroristas.

Em razão do aumento da participação norte-americana no sentido de aumentar o poder do governo paquistanês, faz-se necessário atentar para prováveis novas nuances da política externa do governo Obama no tocante à guerra contra o terrorismo. Ao entendimento do Departamento de Estado norte-americano, expresso na *Afpak*, de que há a necessidade de uma política comum para o Afeganistão e o Paquistão, integra-se a percepção crescente entre especialistas de que os países possuem problemas distintos. Dessa forma, o foco sobre o Paquistão não se explica por este ser apenas um importante condicionante na estabilização do país vizinho. Ou seja, integrar o Paquistão no combate ao terrorismo não se fundamenta apenas sobre a perspectiva de que o controle das fronteiras ao noroeste deste país constitui um fator necessário para a estabilização do Afeganistão.

Atualmente, observa-se a emergência da percepção de que o Paquistão deve ser focado pelos EUA para impedir que o governo local seja derrubado e que o país seja dominado pelos fundamentalistas que ali se estabeleceram ao fugirem da Guerra no Afeganistão. Dessa forma, não seria descabido vislumbrar um cenário de maior atenção dentro do combate ao terrorismo às dinâmicas internas do Paquistão. O foco do combate ao terrorismo, portanto, não estará concentrado apenas na estabilização do Afeganistão, como inicialmente previsto.

Tal afirmação, entretanto, não implica que as atenções estarão igualmente divididas entre os dois países. Além disso, há que se considerar os diferentes constrangimentos existentes nas estratégias para cada país. Há a previsão, por exemplo, de que 21 mil soldados serão enviados ao Afeganistão (o qual realizará eleições presidenciais no mês de outubro), ao passo que não há possibilidade de envio de soldados norte-americanos para o Paquistão, onde os EUA se farão presente de modo mais indireto, por intermédio de treinamentos, assistência econômica e apoio político. Em questões militares, portanto, é possível afirmar que a presença no Afeganistão será muito mais perceptível e noticiada, uma vez que o combate a extremistas em território paquistanês será realizado pelo próprio exército do Paquistão. Logo, a estabilização do Paquistão é um novo foco da luta contra o terrorismo, com a diferença de que sua estratégia não se baseia no controle militar do país por tropas estrangeiras. A luta contra o Talibã baseia-se essencialmente no apoio ao governo que se encontra no poder.

Recebido em 25 de maio de 2009

Aprovado em 31 de maio de 2009

**Resumo:** A análise tem como objetivo avaliar os efeitos do avanço talibã no Paquistão para a política externa de tal país e para a luta contra o terrorismo.

**Abstract:** The analysis seeks to evaluate the effects of Taliban's expansion in the Pakistan for its foreign policy and for the fight against terrorism.

**Palavras-chave:** Talibã; terrorismo; Paquistão

**Key words:** Taliban; terrorism; Pakistan

# A política indigenista da nova Constituição boliviana

## *The indigenous policy of the new Bolivian Constitution*

EVANDRO FARID ZAGO\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 49 a 51]

No dia 25 de janeiro de 2009, a população boliviana foi às urnas para expressar seu aval ou seu repúdio a um novo texto constitucional. Segundo o Presidente Evo Morales, a Constituição, se aprovada, daria ao atual governo a possibilidade de “refundar o país”, tamanho o grau de inovação por ela possuído. O resultado final foi um total de 61% de votos favoráveis e 39% contrários, permitindo que Morales promulgasse, em sete de fevereiro, a nova Carta Magna.

Partindo desse fato, a presente análise de conjuntura visa considerar apenas um dos aspectos do documento constitucional: a nova política dirigida aos povos indígenas da Bolívia. Os índios representam 60% da população do país e, desde a época da colonização, constituem extrato social discriminado e desprovido de direitos que efetivamente lhes garantam a possibilidade de conviver em estado de igualdade com o restante dos bolivianos. Os parágrafos que se seguem terão início com breve histórico da defesa internacional dos direitos indígenas. Em seguida, passa-se à caracterização do citado estado de desigualdade vivido pelos índios da Bolívia. Num terceiro momento, o indigenismo da nova Constituição será analisado. Por fim, as consequências, tanto positivas quanto negativas, das inovações constitucionais serão objeto de considerações.

A definição para o termo “povos indígenas” nunca foi consensual; no decorrer das últimas décadas, diversas organizações internacionais, governamentais ou não, buscaram conferir significado a ele. Atualmente, a definição mais aceita é aquela redigida pela Organização Internacional do Trabalho, na Convenção nº 169 acerca de Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, datada de 1989. Segundo essa

concepção, o termo refere-se a “povos tribais em países independentes, cuja situação social, cultural e econômica distinga-os de outros setores da comunidade nacional e cujo status seja total ou parcialmente regulado pelos seus próprios costumes ou tradições, ou por leis ou regulamentações especiais”. Ademais, a Convenção frisa que tais populações devem descender de povos que ocupavam o território em questão no momento de sua colonização, tendo mantido a herança cultural proveniente desses antepassados.

A defesa dos direitos de povos indígenas possui raízes comuns às dos direitos humanos. Num processo gradual iniciado durante o Iluminismo dos séculos XVII e XVIII, os direitos da pessoa humana passaram a ser tidos como universais e inalienáveis. Consequentemente, isso se refletiu no descrédito ao direito divino por meio do qual os reis governavam, fazendo com que os arranjos políticos fossem concebidos como provenientes da vontade do povo. No entanto, nesse contexto, a existência de minorias – como as indígenas – foi tida como problemática inviabilizadora do consenso.

Nos últimos trinta anos, os direitos dos índios galgaram mais atenção da comunidade internacional. Isso se deveu, em especial, ao fato de que a diversidade passou a ser tratada de forma distinta do que se fazia anteriormente. Considerou-se que as minorias, quando adequadamente tratadas, são capazes de contribuir para a unidade nacional. Afinal, não se poderia constituir país realmente uno se vicissitudes populacionais fossem abordadas como problemas a serem resolvidos e não como demandas dignas de serem ouvidas. O caso da nova Constituição boliviana obedece exatamente essa lógica: como será visto

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

em parágrafos posteriores, o documento enfatiza a unidade como fruto da plurinacionalidade.

O marco mais recente da promoção do indigenismo foi a aprovação, em setembro de 2007, pela Assembleia Geral da ONU, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. O documento foi adotado por 143 nações, dentre as quais a Bolívia; destaca a importância da defesa dos direitos desses povos, que englobam um total de 370 milhões de pessoas, como peça fundamental para a promoção dos direitos humanos em sua totalidade.

Os números acerca dos indígenas bolivianos são ainda mais impressionantes. Dos cerca de 8,3 milhões de habitantes que vivem em seu território, cerca de 5 milhões são representados por ameríndios descendentes dos povos que já ocupavam a região à época da chegada dos conquistadores espanhóis. Nesse total, distinguem-se, basicamente, dois grandes grupos: povos andinos e povos do altiplano. Dentre os andinos, destacam-se os índios Quíchua e Aimará; já no caso dos habitantes do altiplano, tem-se uma maior diversidade étnica, englobando os povos Tacano, Pano, Aruaco, Chaparua, Guarani e Botocudo.

Ao longo de sua história, a Bolívia foi marcada por desigualdades sociais que inviabilizaram um projeto de desenvolvimento efetivo para o país. Dentre as nações da América do Sul, a boliviana é aquela que apresenta menor IDH (0,695) e segundo pior PIB *per capita* (US\$ 4.700, à frente apenas do Paraguai). Ademais, é marcante o menor grau de desenvolvimento percebido entre os indígenas com relação ao restante da população.

A nova Constituição surgiu como o mais ousado projeto de redução de desigualdades já visto no país. O texto reconhece, já em seu preâmbulo, a diversidade cultural boliviana: “povoamos a Mãe Terra com rostos diferentes e compreendemos desde então a pluralidade vigente de todas as coisas e nossa diversidade como seres e culturas”. Em seguida, reafirma o passado de discriminação: com diversidade “formamos nosso povo e jamais compreendemos o racismo, mesmo que o tenhamos sofrido desde os tempos da colônia”. O documento, visto como um todo, representa a tentativa de reforçar a auto-aceitação

de diferenças numa sociedade extremamente diversa. A partir de tal aceitação, o decréscimo das desigualdades sociais é visto ainda como meta de difícil alcance, mas, diferentemente do momento anterior, ao menos de alcance possível.

As mudanças na estrutura social vêm acompanhadas de modificações também no aparato estatal de governo. A Bolívia, com a nova Constituição, torna-se um “Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário”. O termo “unitário” faz referência à necessidade de união num país marcado não só pelas já citadas desigualdades sociais, mas também por severas disputas políticas internas. Os diversos departamentos nos quais o governo central divide-se nem sempre demonstraram possuir projeto coincidente de país. Os departamentos da Meia-lua (Santa Cruz, Beni, Prado, Tarija e Chuquisaca) reivindicam, há tempos, maior autonomia com relação à La Paz. Isso se deve ao fato de que eles compreendem a região economicamente mais próspera da Bolívia. Por contribuir com a maior parte do PIB boliviano e prover o Estado com o maior volume de impostos, a Meia-lua advoga pelo direito de gozar mais independência do que os demais departamentos. Essa seria, segundo os habitantes da região, uma forma de recompensá-los pelo ônus a que são submetidos por terem de “financiar” o desenvolvimento de departamentos mais pobres. A Constituição, ao chamar pela unidade nacional, busca, então, não apenas a união de etnias, mas também de departamentos.

A nomenclatura “direito plurinacional comunitário”, por sua vez, diz respeito ao reflexo da diversidade étnica da Bolívia no sistema de direito do país. O novo texto constitucional garante aos indígenas um ordenamento jurídico diferenciado daquele possuído pelo restante da população. A Constituição afirma que “as nações e povos indígenas exercerão suas funções jurisdicionais através de suas próprias autoridades e aplicarão seus princípios, valores culturais, normas e procedimentos”. Além disso, garante que “toda autoridade pública ou pessoa acatará as decisões da jurisdição indígena”. Dessa forma, o indigenismo é incisivamente implantado no sistema legal do país. O texto implica na criação de tribunais comunitários para atender especialmente a índios, além do respei-

to constitucionalmente garantido a leis e costumes tribais. O documento, no entanto, pondera: “a jurisdição indígena respeita o direito à vida, o direito à defesa e demais direitos e garantias estabelecidos na Constituição”, ou seja, as normas indígenas podem ser livremente seguidas, desde que não atentem contra os direitos fundamentais da pessoa humana.

O texto avança ainda mais na promoção dos direitos desses povos, explicitando que indígenas são titulares de autonomia, autogoverno, território, cultura e instituições próprias. Por fim, observa-se reflexo das medidas inovadoras da Constituição também nos símbolos oficiais do país. A partir da promulgação da Carta Magna, o espanhol deixa de ser a única língua oficialmente falada por bolivianos e um dos dialetos indígenas do país – ainda a ser selecionado – passa a constar como segundo idioma oficial.

As medidas adotadas pelo novo texto constitucional boliviano criaram expectativas diversas quanto às conseqüências futuras das inovações promulgadas, sejam elas positivas ou negativas. Dentre os aspectos positivos, o maior destaque advém da possibilidade de diminuição da desigualdade entre indígenas e não indígenas. O fato de haver clara posição em favor da equidade meio à população da Bolívia cria expectativa de melhoria quanto à distribuição de riquezas, participação política e respeito a culturas distintas. Dessa forma, cresce a probabilidade de haver menos atritos sociais na Bolívia nos próximos anos.

Por outro lado, o maior prestígio conferido a grupos indígenas, se levado a extremos, pode ser prejudicial às outras etnias presentes no território. Ademais, existe o risco de que a defesa dos índios seja confundida com a defesa de partidários de Morales, fato que desvirtuaria totalmente a lógica inclusiva do projeto atual. Ilustrativos dessa problemática foram os ataques sofridos pelo opositor político do governo atual, Víctor Hugo Cárdenas, ocorridos no início de março. A casa do professor universitário foi saqueada e membros de sua família foram fisicamente agredidos por indígenas politicamente engajados nos projetos do Presidente Morales. Cárdenas, por sua vez, é Aimará de nascimento e praticante dos costumes

do grupo. Segundo ele, as agressões perpetradas ocorreram em virtude do fato de que ele é um dos principais nomes da oposição boliviana, candidato em potencial para rivalizar com Morales nas próximas eleições presidenciais. Nesse caso, fez-se uso indevido das liberdades concedidas pelas novas diretrizes para agredir um membro de partido opositor, algo que foge de forma explícita dos objetivos originalmente visados.

A empreitada a que se propõe a nova Constituição boliviana é extremamente audaciosa; em alguns aspectos beira até mesmo o paradoxo. A combinação entre cidadania igualitária e diversa é extremamente complexa. Ao mesmo tempo em que se busca conferir a devida importância à diversidade étnica, almeja-se reforçar a unidade do país. O grande problema reside na contradição inevitável entre tratar a todos de maneira igual ou tratar aos diferentes de forma específica. A admissão de que existem diferenças demográficas e étnicas tende a, ao mesmo tempo, promover a integração dos menos favorecidos e incitar o descontentamento daqueles que, num momento anterior, já se encontravam satisfeitos com sua própria situação. Ainda assim, as benesses da harmonização social prometem o vislumbre de um futuro mais promissor para os bolivianos.

Recebido em 10 de maio de 2009

Aprovado em 12 de maio de 2009

**Resumo:** Texto constitucional boliviano confere direitos até então negados aos povos indígenas do país e pode viabilizar futuro melhor para eles.

**Abstract :** The new Bolivian constitutional text grants previously denied rights to indigenous peoples and envisages a different future for this marginalized social group.

**Palavras-chave:** Bolívia; direitos de povos indígenas; Evo Morales

**Key words:** Bolivia; indigenous people’s rights; Evo Morales



# Relacionando o G-20 à governança global e à ordem mundial

## *Relating the G20 to the global governance and to the world order*

HEITOR FIGUEIREDO SOBRAL TORRES\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 52 a 55]

Após um desenvolvimento inicial centrado nos Estados Unidos, afetando os bancos de investimento e o mercado imobiliário locais, a presente crise financeira se alastrou rapidamente para a Europa. A combinação do forte vínculo com a economia norte-americana a taxas de crescimento que vinham sendo discretas desfavoreceu os europeus e gerou consequências ao restante dos países. O leste europeu saiu prejudicado por sua dependência do capital externo para investimentos. Os grandes emergentes têm encontrado dificuldades em manter um bom nível de crescimento com um mercado externo reduzido. Em suma, houve uma generalização da crise ainda no ano passado.

O primeiro encontro de cúpula do Grupo dos Vinte ocorreu já no dia quinze de novembro, com o objetivo de integrar as economias externas ao Grupo dos Oito na discussão e no combate à crise. Desde então, o G-20, inicialmente desenhado para constituir mais uma instância ministerial e de caráter técnico, evoluiu da condição de foro das finanças internacionais para o arranjo de combate à crise por excelência. Dotado de maior legitimidade que o G-8 e reunindo praticamente noventa por cento da economia mundial, motivou, mesmo em intervalo curto, a configuração de um novo encontro entre chefes de Estado, já em abril deste ano. Entre os principais efeitos desta última reunião se pode destacar a injeção gradual de cerca de um trilhão de dólares para a recuperação da economia mundial e as propostas de reforma do FMI e do Banco Mundial.

Mesmo considerando a dimensão efêmera da maioria dos arranjos internacionais, a escalada na importância do G-20 é notável e suscita discussões

quanto aos seus reflexos a prazo mais longo. Nesse sentido, dois questionamentos alternativos podem ser realizados. Primeiro, se a atuação do G-20 como um foro de combate à crise financeira é sintomática de um novo mecanismo de governança global. Segundo, se o G-20 pode ser considerado oportuno apenas para as condições específicas atuais, sobretudo de combate à crise financeira.

Uma consideração positiva do segundo questionamento é independente de qualquer consideração quanto ao primeiro. Por outro lado, a conclusão de que o G-20 se vincula a um mecanismo de governança global não elimina a possibilidade de que ele seja um foro oportuno no combate à crise. Com isso, as próximas seções lidarão com a tentativa de responder ao primeiro questionamento.

\* \* \*

É possível classificar as atividades do G-20 como indicativas de um exercício de governança global, ao menos na área econômico-financeira? Para que esta pergunta seja respondida, dois requisitos básicos devem ser assinalados. Em primeiro lugar, uma definição satisfatória de “governança global” deve ser proposta. E, segundo, as ações do G-20 devem ser comparadas às que usualmente são classificadas como “funções de governança”, para que possíveis correspondências sejam observadas.

O conceito de governança global, assim como o de regime internacional, procura descrever as práticas de Estados e de organizações internacionais *a posteriori*. Quando se diz que um regime internacional representa um conjunto de “princípios, normas,

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

regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em um dado tópico” (enunciado consagrado por Stephen Krasner na década de 1980), a percepção de convergência de expectativas é posterior à formulação do conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. Com isso, a própria caracterização de tal conjunto como um regime internacional é posterior a sua formulação. A práxis informa e precede a teoria e o conceito.

Exercício semelhante pode ser verificado quanto ao conceito de governança global. Embora não haja uma definição centralizadora como a fornecida acima para regimes, algumas variáveis podem ser adjetivadas como representativas das funções de governança. Entre essas podem ser citadas: autoridade política para gerenciar problemas globais; construção de estabilidade; articulação de interesses coletivos; estabelecimento de direitos e deveres; mediação de diferenças; coordenação de políticas díspares.

Há clara semelhança entre essas variáveis e aquelas que poderiam ser usadas para descrever um governo nacional. Entretanto, a funcionalidade de um governo nacional é derivada de uma autoridade estabelecida *a priori*, geralmente por uma constituição. Sob a perspectiva dos habitantes de um Estado, não há sentido em questionar se as funções desempenhadas pelo Estado estão de acordo com a autoridade delegada a ele, já que estas mesmas funções estão *previamente* designadas por um texto constitucional ou por um mecanismo semelhante. Em contraste, o exercício da governança a nível global ocorre por autoridades estabelecidas *a posteriori*. Assim como acontece nos regimes, certas práticas poderão ser caracterizadas como constituindo um exercício de governança apenas quando for verificado que elas estão de acordo com as variáveis listadas acima – autoridade política, construção de estabilidade etc. Há alto grau de seletividade na recepção destas práticas pelos atores – não há um texto constitucional que delegue as funções de governança a entidades específicas.

Mesmo assim, certas organizações ou arranjos internacionais parecem estar investidos de funções de governança no seu âmago, de modo a mimetizar as autoridades domésticas. Isto é parcialmente

verdadeiro. A ONU, por exemplo, deriva suas funções de governança a partir da legitimidade de representar a quase totalidade dos Estados do globo e de conduzir suas decisões por meio de procedimentos aceitos pelos seus membros – e mesmo assim enfrenta o teste da seletividade. Quando a atenção se volta para arranjos que arrogam funções de governança global tendo como base qualidades mais contestáveis que a representatividade estatal, é natural supor que o teste da seletividade seja ainda mais intenso. É neste âmbito que se pode questionar se o G-8 e o G-20 exercem funções de governança global, tendo em vista que tais foros baseiam sua legitimidade no grau de poder que o conjunto dos seus membros congrega.

Pode-se proceder à análise do segundo ponto desta seção. Uma vez que a autoridade política para gerenciar problemas globais, a construção de estabilidade, a articulação de interesses coletivos, o estabelecimento de direitos e deveres, a mediação de diferenças e a coordenação de políticas são parâmetros para que sejam avaliadas funções de governança global; e já que estes parâmetros devem ser julgados *a posteriori*, pela recepção dos atores envolvidos mediante uma barganha entre o grau de coação (poder) e de legitimidade destas funções, as condições estão estabelecidas para avaliar a atuação do G-20 como um mecanismo efetivo de governança global.

No que tange à barganha entre o grau de coação e de legitimidade que simbolizam as funções de governança global, o arranjo do G-20 parece superior à sua contrapartida imediata, o G-8. A resposta a uma crise que se alastrou rapidamente por todo o sistema financeiro mundial e que tem gerado efeitos severos sobre a economia real de modo generalizado não parecia ser adequadamente formulado por uma cúpula que reúne apenas Estados do hemisfério norte com estrutura econômica e ideológica semelhantes, como ocorrera com o G-8. Gerenciar a crise e construir estabilidade a partir de um arcabouço regulatório parecia depender de maior grau de compromisso das (e com relação às) economias emergentes, e o G-20 apontou precisamente nessa direção.

A consolidação do novo arranjo como foro de combate à crise se deu com o encontro de abril deste ano, em Londres. Pretendia-se avançar de respostas

unitárias à recessão para um modo mais unificado de regular as finanças e de prevenir novos distúrbios – precisamente as esferas de construção de estabilidade, articulação de interesses coletivos, mediação de diferenças e coordenação de políticas que, acima, foram descritas como funções de governança global. Neste sentido, os documentos finais do encontro de Londres codificam as intenções de aumentar a regulação e de dificultar turbulências futuras que eram mais ou menos consensuais entre os vinte membros. O Painel de Estabilidade Financeira foi criado para substituir o antigo Fórum de Estabilidade Financeira, cujas atividades estavam ligadas aos países do G-8.

Por outro lado, considerando-se que o novo Painel é um núcleo centralizador de tendências macroeconômicas, mas com papel apenas consultivo, e que as suas deliberações (e os seus recursos) têm forte vínculo com o FMI e outros corpos já estabelecidos, há certa relativização da influência do G-20 como grupo. Sabe-se que o FMI passou por uma ligeira reforma buscando democratizar os seus procedimentos de tomada de decisão para adequá-los ao crescimento de novos pólos financeiros, como a China, a Índia e o Brasil. Sabe-se também que tal reforma está muito aquém das pretensões dos membros emergentes do G-20, cujo peso no Fundo permanece discreto e marginal. Em outras palavras, a constituição do Painel de Estabilidade Financeira reflete um vetor de mudanças que ainda estão em curso. Nesse ínterim, pode-se mesmo falar que ainda existe um G-7 dentro do G-20, o que dificulta a coordenação de políticas e a mediação de diferenças.

Pode-se argumentar, ainda, que as políticas econômicas nacionais permanecem sendo os fatores decisivos no combate à crise, obstruindo a articulação de possíveis interesses coletivos. Via FMI, vários países em dificuldades econômicas têm recebido auxílio na sua recuperação, visando à estabilização sistêmica. Cabe salientar, porém, que este não é um aspecto propriamente novo na dimensão da governança financeira, estando presente em crises generalizadas e períodos de dificuldade particular anteriores.

Como um balanço parcial, pode-se dizer que a articulação cada vez mais consolidada do G-20 permite que se avancem funções de governança glo-

bal que estavam ausentes da agenda e das próprias capacidades do G-8. Em contrapartida, o movimento contrário à construção de governança – a particularização de interesses e a “feudalização” que alguns analistas identificam – ainda influi sobremaneira no setor econômico-financeiro internacional.

\* \* \*

A metáfora que relaciona a governança global a um processo de construção direciona atenções para os seus futuros desenvolvimentos e, com isso, encoraja a elaboração de cenários, pelo analista e pelo tomador de decisões. A seção anterior foi concluída com a constatação de que o G-20 reúne importantes funções de governança. Como é possível saber se haverá continuidade do G-20 como uma esfera relevante para o exercício de tais funções? Será adotado aqui um fator relativamente tradicional no campo de Relações Internacionais para balizar questionamentos deste tipo: o de que correspondência entre um retrato da atual ordem mundial e a organização do corpo institucional descrito constitui um importante indício para a perenidade ou efemeridade deste corpo.

Os exemplos históricos que sustentam a afirmação anterior enfatizam o papel das grandes potências como mantenedoras da ordem, a ascensão de potências médias e o declínio das grandes como determinantes de mudanças na ordem e a subordinação do corpo institucional “governante” às condições sistêmicas. Em uma apreciação rápida, percebe-se grau satisfatório de ocorrência da correspondência descrita nos períodos imediatamente posteriores a grandes guerras (Guerra dos Trinta Anos, Guerras Napoleônicas, Guerra Franco-Prussiana, Primeira Guerra Mundial, Segunda Guerra Mundial, Guerra Fria), considerando-se alguns de seus corpos institucionais peculiares (Paz de Vestfália, Concerto Europeu, arranjos da Conferência de Berlim, Liga das Nações e ONU). Adicionando-se a esta percepção o fato de que desde o século XX tem havido uma proliferação considerável de organizações internacionais e que estas são sensíveis às rápidas mudanças conjunturais, será possível conjecturar com argumentos razoáveis a futura condição do G-20.

Os membros do G-20 são representativos da atual ordem mundial. Evocam a centralidade dos EUA nos campos econômico, político e militar. Reconhecem o peso relativo que as economias desenvolvidas tradicionais ainda carregam. E, principalmente, espelham a ascensão das grandes economias emergentes como atores-chave do meio internacional. Tendo em mente que vinte membros são uma representação parca da totalidade dos Estados, há forte correspondência entre os principais atores da ordem atual e o corpo do G-20.

Uma consideração pertinente pode ser feita quanto à dinamicidade deste corpo institucional. É suficiente que ele seja um retrato preciso da ordem mundial para que ele se torne um espaço de formulação política coerente com a distribuição de poder da própria ordem? Essa pergunta remete, por exemplo, à condição do Conselho da Segurança das Nações Unidas durante a Guerra Fria. A ordem mundial parecia claramente bipolar e havia um interesse quase que generalizado na manutenção da segurança global, o que não foi suficiente para que o órgão avançasse resoluções que estivessem de acordo com este interesse generalizado. Tratava-se de uma representação mais ou menos estática daquela ordem, que tendia a deslegitimar a atuação a longo prazo daquele órgão.

A inércia que caracteriza reuniões de cúpula em geral e as reuniões do G-20 em particular indica que tal corpo pode se revelar muito mais como um espaço de ressonância para decisões tomadas alhures – pela legitimação e ajuste de arestas das políticas individuais dos membros – que de elaboração de políticas. Na última reunião de abril, por exemplo, o embate esperado entre a perspectiva norteamericana de combate à crise e a perspectiva franco-germânica não gerou uma “síntese” propriamente nova e generalizante. As partes discordantes expuseram suas divergências, mas os documentos finais foram construídos a partir daquilo que havia de consensual, isto é, o empenho por mais regulação financeira.

A elaboração de políticas comuns a vários países tem sido mais fecunda em corpos menores e/ou mais homogêneos, a exemplo da OCDE, dos BRIC e do IBAS. Evidentemente, se as posições são pré-concebidas nestes outros corpos e apenas reproduzidas no

âmbito do G-20, há claro favorecimento do lado para o qual a balança de poder tende ainda a pender – o Atlântico norte.

Esta constatação permite que sejam analisados possíveis interesses comuns aos emergentes quanto ao G-20, o que levaria a tentativas mais frequentes e consistentes de consolidação deste foro. Não parece bastar a esses países que haja o fortalecimento de instâncias como o IBAS e os BRIC, em que as deliberações ocorrem de emergente para emergente. Consolidar o G-20, com isso, poderia incrementar a efetividade dos seus interesses a nível global e retratar de modo mais acurado a ordem mundial que se firma.

Nada garante, mesmo assim, que o desenho institucional do G-20 seja o almejado pelos emergentes, tendo em vista a amplificação dos seus interesses. A complementaridade entre as instâncias menores e as instâncias globais pode se processar e permanecer. Mas o “estigma” do G-20 como um formato oportuno para combater uma crise cuja maior responsabilidade e cujo maior impacto se deu entre os desenvolvidos, mas cuja resolução depende também dos emergentes, pode ser levado em conta. Esta interpretação não seria instrumental e ignoraria ajustes internos ao corpo. Mas tal organização de cima para baixo não parece coerente com a ordem mundial presente, em que a adoção do termo “emergentes” para os atores simultaneamente novos e influentes reflete processos de baixo para cima.

Recebido em 22 de maio de 2009

Aprovado em 26 de maio de 2009

**Resumo:** Elaboração de relações entre o arranjo institucional do G-20, a governança global e a ordem mundial.

**Abstract:** Construction of relations between G20's institutional arrangement, the global governance and the world order.

**Palavras-chave:** Governança global; ordem mundial; crise financeira.

**Key words:** Global governance; world order; financial crisis.

## Sri Lanka: A guerra acabou, e agora?

### *Sri Lanka: The war is over, and now what?*

IZABELA PEREIRA\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 56 a 57]

Agora começa outra, a chamada luta para construir a Paz, apelidada no jargão técnico de “Peacebuilding”. Contudo e apesar de provocar esperanças, a rara notícia de “fim de uma guerra” deve ser tomada com precaução antes de ser considerada um motivo para festejos e real resolução.

A mídia internacional relata com certo sensacionalismo o fim de duas décadas de conflito armado no Sri Lanka com a morte do líder guerrilheiro Prabhakaran e o anúncio de deposição das armas Tigres de Libertação da Pátria Tâmil (*Liberation Tigers of Tamil Eelam* – LTTE) após uma ofensiva do governo.

O que acontece quando uma guerra acaba? Começa a era mais sensível onde tem que construir e reconstruir tudo. Na era do liberalismo democrático, os recentes casos demonstram um esforço da comunidade internacional em implementar um plano de ação teórico que a grosso modo se compõem da seguinte forma. Primeiramente, o esforço humanitário com a ajuda para os mais necessitados com água, comida e abrigo. No caso do Sri Lanka, dados das Nações Unidas estimam que só neste ano de 2009 mais de 6 500 pessoas morreram, 14 000 ficaram feridos e 250 000 estão refugiados. Apesar da grande dificuldade em contabilizar, os dados estatísticos estimam que desde o início, o conflito tenha provocado mais de 70 000 mortos numa população de 21 milhões submersos em um quadro de pobreza extrema. Apesar de 26 anos em conflito, as tensões aumentaram em 2005 após as eleições e quebra mútua de acordos de cesse-fogo desde 2003.

Em seguida vem o grupo desenvolvimentista que após o cesse das hostilidades armadas e a im-

plementação de um acordo de paz, se mobilizarão esforços para o desarmamento e implementação de programas para a construção de um Estado democrático “livre e de direito” mediante eleições “limpas”. Em terceiro, o foco será para a reforma do setor de segurança, fortalecimento do setor judiciário, acesso à justiça, tratamento dos casos de violações aos direitos humanos, fortalecimento das instituições estatais, desenvolvimento econômico e reformas das políticas públicas para fortalecer a participação de uma “vibrante sociedade civil” nas tomadas de decisões.

Na prática, o desenho teórico pós-conflito é menos rosáceo. O paradigma pós-conflito de resolução, reconstrução e reintegração (3Rs) é muito mais complexo com uma miscelânea de interesses que travam o processo de integração e desenvolvimento nacional.

Um dos principais erros é justamente tentar implementar as práticas e projetos em cenários pós-conflitos como se fossem remédios para as mesmas doenças. Por mais similares que sejam os cenários de destruição com milhares de desabrigados e refugiados, as características particulares e sentimentos nacionais devem ser priorizados. Países pós-conflito necessitam de uma aproximação diferenciada e um estudo de caso a caso para evitar a recaída em conflitos cíclicos, algo que acontece com frequência.

O caso do Sri Lanka não é diferente. O fim real do conflito não reside na vitória do governo diante da deposição das armas pelo grupo rebelde LTTE e sim na resolução das origens do conflito. Como em muitos outros casos, as origens do conflito armado do antigo Ceilão refletem uma questão de identidade como consequência das práticas colonialistas que dividiam

\* Mestre em Relações Internacionais, Estudos de Paz e Resolução de conflito pela Universidad del Salvador – USAL (Argentina) e Coordenadora sobre prevenção de conflitos armados do Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos – GAPCON (izabelapereira@interpatris.org).

os grupos étnicos para melhor reinarem. Após a conquista da independência inglesa em 1948, deixou um recém-estado multiétnico com uma maioria cingalesa budista ou muçumana e a comunidade tâmil hinduístas ou cristã. Apesar dos ensaios para corrigir os desequilíbrios coloniais, o grupo tâmil começa a denunciar discriminação por parte cingalesa e a reivindicar um Estado independente mediante a formação de uma milícia armada na década de 70.

Em outras palavras, a guerra civil parece ter acabado se a foto for analisada sobre a ótica de que os Tigres foram vencidos. Entretanto não significa que o filme das reivindicações tâmeis tenham sido ou sejam vencíveis. Eis a contraposição entre vencer a guerra e ganhar a paz. O fim da guerra não é o resultado da vitória do governo e sim o êxito do Estado mediante uma união e coesão nacional. A resolução do conflito somente será possível pela inserção nacional sem divisões étnico-religiosas.

A hora não é para festejos e sim enorme precaução ao lidar com questões de identidade que estão mais do que nunca sensíveis numa população traumatizada e uma geração perdida. Prova disto é que o anúncio do fim da milícia dividiu a população, visto que se um lado é alegria, por outro representou tristeza para a população tâmil que reivindica, desde sua origem direitos iguais, antes de um Estado independente.

A guerra civil no Sri Lanka parece que ainda não acabou. De todos os modos, parece ser o início do fim. Se assim for, começa os esforços para a construção de

Paz e de fortalecimento estatal. Como todo processo complexo e de longo prazo, necessariamente irá requerer enorme empenho nacional e cooperação internacional. Países como Reino Unido, Noruega, Japão, Estados Unidos e Canadá deverão manter papel forte visto que estiveram envolvidos de um ou outro lado do conflito armado.

Quem ganha a guerra não deve ser um ou outro grupo étnico-religioso e sim a população civil do Sri Lanka, sendo as principais vítimas, e que agora precisa sobretudo de comida, água, casa, segurança e emprego em meio ao caos. A guerra pode parecer no final, mas a Paz, no sentido de estado de direito e desenvolvimento ainda permanece num horizonte distante. As técnicas de "Peacebuilding" necessitarão de grande empenho para uma real resolução do conflito e sustentabilidade da Paz

Recebido em 27 de maio de 2009

Aprovado em 31 de maio de 2009

**Resumo:** Análise sobre o fim da guerra no Sri Lanka e as perspectivas de "Peacebuilding" para uma sustentável resolução do conflito.

**Abstract:** Analysis of the end of the conflict in Sri Lanka and the perspectives in peacebuilding for a sustainable resolution of the conflict.

**Palavras-chave:** Sri Lanka; guerra, peacebuilding, paz  
**Key words:** Sri Lanka; war, peacbuilding, peace



# Eleições 2009 na África do Sul: a chegada ao poder de Jacob Zuma

## *South Africa's 2009 Elections: The Victory of Jacob Zuma*

LUÍZA GALIAZZI SCHNEIDER\*  
MARCELO MESQUITA LEAL\*\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 58 a 60]

Pela quarta vez após o fim do regime do apartheid, os sul-africanos decidiram o futuro da maior economia africana pelo voto. A eleição de 2009 representa mais uma vitória da democracia sul-africana, por dois motivos principais: pela criação do partido Congresso do Povo (COPE, sigla em inglês) e pela ausência de violência e mesmo de reclamações por parte dos partidos quanto a possíveis fraudes. No presente artigo, analisaremos as conseqüências desse novo cenário para a democracia sul-africana, assim como o possível rumo que Jacob Zuma dará à África do Sul.

A criação do COPE foi um passo decisivo para a democracia sul-africana. Pela primeira vez desde 1994, o ANC (Congresso Nacional Africano, sigla em inglês) enfrentou uma oposição negra com certa visibilidade. O COPE tinha oportunidades. No lançamento de seu manifesto, milhares de pessoas compareceram e seus líderes declararam estar criando o partido em nome dos 40% de membros do ANC que foram contra a votação de Zuma como presidente do ANC, em 2007. No entanto, apesar das expectativas, o COPE não conseguiu resultados expressivos nas eleições de 2009, tendo ficado em terceiro lugar nas eleições nacionais com aproximadamente 7% dos votos (30 cadeiras no parlamento nacional), sendo o principal partido de oposição em apenas três províncias (Eastern Cape, Northern Cape e Limpopo). O partido não conseguiu atingir as massas com sua campanha, focada principalmente na classe média-alta negra e em parcela da população branca, e propagada de forma

insuficiente nos grandes centros urbanos. Além disso, não conseguiu demonstrar coesão interna, ao indicar um candidato pouco conhecido e que não era unanimidade. Mesmo assim, apesar de seu desempenho modesto em termos absolutos, se considerarmos que o COPE teve poucos meses de preparação, podemos afirmar que a campanha não foi péssima – apenas não atingiu as expectativas.

Por outro lado, a Aliança Democrática (DA, sigla em inglês) firmou-se como o principal partido de oposição, crescendo seu percentual de votos de 12,4% em 2004 para 16,7% em 2009. Além disso, conseguiu a maioria simples necessária para governar sozinha em Western Cape, única província não dominada pelo ANC. Contudo, a DA, comandada pela prefeita de Cape Town, Helen Zille, continua a ser associada a um partido de classe média e branco, fato que continua a ser importante em um país em que a população ainda vota extremamente influenciada pela questão racial. Sendo assim, com o fortalecimento da oposição e a ausência de violência no processo eleitoral, a democracia sul-africana torna-se ainda mais significativa no contexto africano.

Uma vez eleito Jacob Zuma, resta saber que rumos ele dará ao país. A ambigüidade pessoal de Zuma tornou o futuro do país também incerto. Se por um lado foi acusado de corrupção e de populista, por outro Jacob Zuma tem conhecidas habilidades como mediador de conflitos e como homem que fala a língua do povo sul-africano. Resta saber como ele

\* Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e Pesquisadora do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – Nerint da mesma universidade. (lugschneider@yahoo.com.br).

\*\* Graduando em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – Nerint da mesma universidade.

responderá aos diversos desafios. O primeiro deles é a desconfiança quanto a sua lealdade às instituições democráticas. Isso ficou claro com o temor de que o ANC conseguisse uma maioria absoluta, que lhe daria poderes de alterar a Constituição sem a oposição, o que, no entanto, não foi confirmado. Os prospectos dessa guinada eram pouco prováveis mesmo com a obtenção da maioria, tendo em vista a efervescência da sociedade civil sul-africana e da larga consciência de democracia que uma população marcada pelo apartheid tem. Ainda assim, o controle da oposição é saudável para a democracia, ainda mais em um país que tem uma das Constituições mais progressistas e igualitárias do mundo.

Os desafios domésticos são bastante complicados. Por um lado, apesar de melhorias significativas na qualidade de vida desde o fim do apartheid, os níveis de qualidade de vida da população sul-africana ainda estão aquém do desejável. Os níveis de violência civil são altos, assim como a parcela da população que continua abaixo da linha da pobreza. Além disso, o problema da AIDS é um dos mais críticos em termos mundiais. Com a crise, tudo indica que as pressões por melhorias aumentem. Trevor Manuel – ícone da estabilidade financeira perante o mercado – deve continuar, se não como Ministro das Finanças, como chair de um órgão regulatório da economia vinculado à presidência. Resta saber se Manuel conseguirá modificar seu portfólio de políticas tendo em vista a crise mundial que começa a afetar a economia sul-africana.

A pressão causada pela crise poderia influenciar dois fatores: primeiramente, poderia quebrar uma aliança já bastante consolidada entre o Partido Comunista e os sindicatos de um lado, e Jacob Zuma de outro. Caso Zuma não consiga dar uma resposta à crise, provavelmente esses grupos devem se afastar do governo do ANC, o que deixaria a oposição ainda mais numerosa. Por outro lado, tende a intensificar os problemas com os imigrantes e com o Zimbábue em especial. Caso a economia da África do Sul sofra muito, os sul-africanos, que já não são muito adeptos dos imigrantes, podem incorrer em novas ondas de xenofobia.

De qualquer forma, com crise ou não, a pressão sobre Robert Mugabe tende a aumentar com a che-

gada ao poder de Jacob Zuma, que simpatiza com o movimento de Morgan Tsvangirai. Tudo indica que Zuma não continuará a “quiet diplomacy” de Thabo Mbeki, extremamente criticada por sua inação a respeito do regime de Mugabe. A África do Sul manteve essa política de inação principalmente pelo significado de libertação que Mugabe teve para grande parte dos líderes da África austral. Regionalmente, Mugabe tinha apoio e respaldo de seus vizinhos. No entanto, esse cenário tende a mudar por dois fatores: não só as políticas desenvolvidas por Mugabe no Zimbábue já são bastante desconfortáveis para os países da região, que sofrem com ondas de imigração ilegal por parte da população do país, mas também os novos líderes da África austral são menos ligados ao passado da descolonização. Além disso, cada vez mais a África caminha para uma condenação de regimes autoritários e de uma valorização das instituições democráticas. Nesse sentido, a SADC já vinha demonstrando certo desconforto para com a situação no Zimbábue e a África do Sul deve se juntar ao coro, incorporando peso político essencial à pressão sobre Mugabe.

Ainda assim, apesar de uma maior pressão diplomática e de um apoio mais contundente a Tsvangirai, pairam muitas dúvidas sobre as reais possibilidades de ações mais concretas, tendo em vista os desafios internos que Zuma enfrenta, ainda mais preocupantes com o fortalecimento da Aliança Democrática e com a criação do COPE nas eleições de 2009. Nesse sentido, os mais pessimistas não vêem, com a ascensão de Zuma, uma mudança radical da política externa sul-africana em relação ao Zimbábue, apesar da pressão que o Congresso dos Sindicatos Sul-Africano (COSATU, sigla em inglês) deve exercer sobre seu governo. Indícios disso podem ser encontrados na recente mudança de discurso de Zuma, que tem se pronunciado em favor do acordo de power-sharing estabelecido no país vizinho, mesmo existindo grandes dúvidas em relação a uma real possibilidade de intervenção de Tsvangirai no comando do país.

Independentemente dos rumos estabelecidos por Jacob Zuma, a vitória da democracia na África do Sul acena positivamente para o resto da África e para o mundo, apresentando sucesso em um continente marcado pelos fracassos políticos. O fortalecimento

da democracia sul-africana é um ganho não só para o país, mas para o continente como um todo.

Recebido em 05 de maio de 2009  
Aprovado em 08 de maio de 2009

**Resumo:** Este artigo analisa as eleições de 2009 na África do Sul, considerando o desempenho da oposição e os rumos que Jacob Zuma dará ao país.

**Abstract:** This article analyzes the South African national elections held in 2009, considering the opposition parties – performance and the directions Jacob Zuma will lead the country to.

**Palavras-chave:** África do Sul; eleições; Jacob Zuma  
**Key words:** South Africa; elections; Jacob Zuma



## Gripe Suína: Saúde em destaque

### *Swine Influenza: Health in centerpiece*

HELOÍZA FELTRIN BANDEIRA\*  
VICTOR DE OLIVEIRA LEITE\*\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 61 a 63]

Em meio à ameaça de se aumentar o alerta da OMS para nível de pandemia (nível 6), a Influenza A (H1N1), em pouco mais de um mês, infectou acima de 10 mil pessoas e deixou cerca de 80 mortos. Com um potencial de transmissão fortemente alto, o vírus já está presente em todos os continentes – 41 países até o início da segunda quinzena de maio. Apesar da baixa letalidade do novo vírus, teme-se que ele sofra uma rápida mutação e eleve sua capacidade letal, o que poderia aumentar exponencialmente o número de vítimas da Influenza A.

Enfermidades como esta preocupam todo o planeta, trazem consequências não somente para a saúde da população mundial, mas também para a economia e política internacionais. A presente análise tem como objetivo central observar algumas dessas consequências, analisar a situação de interdependência atual como fator ao mesmo tempo negativo e positivo e verificar de que maneira epidemias contribuem para a formação de uma agenda global de discussão.

A correlação mais presente nos periódicos é a relação entre a Influenza A e a crise econômica pela qual o mundo atravessa. Dados do Banco Mundial de 2008 estimaram que uma pandemia de gripe aviária (Influenza (H5N1)) poderia custar US\$ 3 trilhões e resultar em uma queda de quase 5% do PIB mundial. A Influenza (H5N1) possuiu, em seu surto de 2005, uma letalidade de quase 55%, número muito superior ao que vem se observando com a Influenza A. Contudo, uma pandemia desta traria gastos e perdas semelhantes, uma vez que os cuidados e a busca por medicamentos eficazes se dão com, praticamente, mesma intensidade.

Tanto nas ações da bolsa de valores quanto na demanda, agências de viagens, redes hoteleiras, a aviação civil e o setor de turismo em geral já sofreram grandes perdas, o que pode ser sentido, dentre outras coisas, nas orientações de alguns governos para que seus cidadãos evitem viajar às áreas afetadas pela gripe. O setor de turismo, por exemplo, enfrenta sua pior fase desde setembro de 2001, situação que pode ficar ainda pior caso uma pandemia seja anunciada e visto que o verão se aproxima do hemisfério norte e grandes seriam os fluxos de turistas para países da América Central, praias europeias e do sul dos Estados Unidos, áreas mais atingidas com o surto da doença. O hemisfério sul, do qual o inverno se aproxima, também pode sofrer grandes perdas no fluxo de pessoas, visto que a estação fria favorece a disseminação do vírus.

Os desdobramentos dessa crise de saúde mundial alcançam também outros setores como, por exemplo, o de importação e exportação de carne suína. Este já sofre restrições de países que acreditam que o vírus pode ser transmitido à sua população através da carne ou entrar em suas fronteiras juntamente com as mercadorias. O preço e as vendas de porcos caíram para o menor nível em dois meses. Mesmo com o anúncio de especialistas de vários institutos de ciência de que a transmissão pela carne cozida é praticamente impossível, países como Rússia e China impuseram restrições aos produtos de origem suína e a demais produtos provenientes do México e de Estados do Caribe.

Tal situação contribui para agravar o péssimo desenvolvimento econômico do México, que já

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

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

sente grandes baixas em suas atividades econômicas, devido, principalmente, à recessão pela qual passa a economia norteamericana. O país tende a sofrer ainda mais com os efeitos da crise financeira global, uma vez que os efeitos da Influenza A aumentam as perdas e diminuem as possibilidades de rápida recuperação.

Mesmo com empréstimos anunciados pelo BIRD e pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e com a aprovação pelo governo do México de um pacote de estímulo econômico, de acordo com estatísticas da CEPAL, o recolhimento obrigatório e a manutenção de restrições ao funcionamento de alguns setores da economia geram perspectivas de queda de 0,3 a 0,5% do PIB mexicano. O México sofre com problemas como desnutrição, superpopulação, altos índices de poluição, desigualdade social, entre muitos outros, que possivelmente se agravarão com as dificuldades econômicas.

No entanto, não somente as consequências para a economia devem ser colocadas em questão. No campo político, epidemias como essa trazem à tona as políticas de saúde, as agências de vigilância e a própria OMS. O controle de fluxos de pessoas e mercadorias nas fronteiras do país, a capacidade dos hospitais em lidar com grandes números de infectados, a agilidade dos processos de diagnóstico e tratamento, tudo isso é testado em situações como esta. São especialmente em situações de gravidade que se percebem os piores problemas e o que deve ser melhorado com urgência em uma época que parece favorecer a propagação de epidemias, visto a grande interdependência dos países e os intensos fluxos que circulam entre eles.

O nível alcançado dessa interdependência entre as economias, gerado pela divisão internacional do trabalho e aprofundada pela crescente especialização provocada pela tentativa de inserção competitiva no mercado internacional, provoca desdobramentos em outras esferas da vida social. A interdependência mostra-se uma via de mão dupla, na qual os atores envolvidos em um regime são mutuamente atingidos –de acordo com a teoria de Stephen D. Krasner (1983), um regime é definido como um conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão, que podem ser implícitos ou explícitos, ao redor do qual as expectativas dos atores convergem em uma determinada área específica. E essa influência recíproca dos atores dentro de um regime é de

importante relevância para a caracterização de um desenvolvimento econômico mais dinâmico, porém gera custos para os atores envolvidos. Tais custos advêm, por exemplo, do fato de que é necessário pensar política no âmbito internacional, e que nem sempre as políticas aplicadas dentro de seu território terão total eficiência sem o apoio de outros governos nacionais.

Nesse sentido, conclusão similar pode ser trazida para se compreender como pode ser encarada uma crise mundial na saúde. A eficácia das medidas tomadas em tentativa de solucioná-la dependerá, em parte grande parte, das formas de articulação conjunta que floresça entre os Estados.

Dada a enorme dificuldade de se restringirem os fluxos comerciais ou de pessoas, agências regionais, mundiais e governos de vários países se manifestaram através de discursos e ações que tratam da tentativa impedir a entrada do vírus em seus territórios. A crise de saúde teve sua origem detectada em seus primeiros momentos, mas isso não impediu que a disseminação do vírus acontecesse com relativa rapidez. Esse fato impugna as autoridades dos Estados a perceber que a tentativa de contenção de fluxos comerciais e o cancelamento de voos para os países mais atingidos com o vírus, como fizeram a China, a Rússia e Cuba, não garantem seu isolamento em relação ao contágio.

Mais que a tentativa de isolamento, deve-se buscar uma agenda de cooperação mais intensa, que priorize a divulgação dos avanços científicos em relação ao desenvolvimento de vacinas ou descobrimento de técnicas de prevenção da doença. Essa cooperação da comunidade científica tem resultado em inúmeros avanços com relação ao processo de desenvolvimento de vacinas, o que traz perspectivas de tempo mais favoráveis para a formulação de uma vacina eficaz contra a Influenza A. A mobilização de agências como a OMS, transferindo *kits* para o diagnóstico da doença para diversos países também ajuda no processo de contenção de transmissão do vírus, ao passo que podem ser tomadas as medidas necessárias para evitar a transmissão da doença, como manter o paciente infectado sob observação e isolando-o do contato com demais pessoas.

Nesse aspecto, a transferência desses equipamentos para diagnóstico é de essencial relevância para a diminuição do ritmo do contágio. E somente

a articulação de agências em um nível mais dinâmico pode ajudar os países menos desenvolvidos que não dispõem de tecnologia para diagnóstico a confirmar os casos e, a partir disso, tomar as medidas necessárias.

Refrear os fluxos de pessoas, impondo restrições a viagens ou apenas instruindo as pessoas que evitem viajar para os países mais infectados pode contribuir para diminuição da taxa de infecção. Apesar de países que se mantêm mais isolados, como a Coréia do Norte ou a Rússia, que impôs restrições aos fluxos comerciais, ainda não apresentarem casos confirmados de doença, não será pelo isolamento que se conterá o avanço da doença no mundo.

As agências de vigilância são, mais do que nunca, colocadas à prova, bem como a capacidade dos agentes fiscais. A supervisão de aeroportos, fronteiras terrestres e portos deve ser intensificada. Saber se o número de funcionários é suficiente, se os hospitais e agências de saúde passaram por uma fiscalização eficiente são exemplos de possíveis diagnósticos em crises de saúde como essa.

Mesmo a Organização Mundial da Saúde é colocada em teste. Após passar por uma forte crise entre as décadas de 1980 e 1990, devido a uma má administração e falta de verba, no final dos anos 90 a OMS ganhou o apoio e fundos do Banco Mundial, apoio este que fez com que a organização ganhasse força e respaldo novamente no meio internacional. A cada grande epidemia com a qual a OMS deve tratar, aumenta-se a experiência e a tecnologia para se cuidar de uma próxima. É o caso do *know-how* deixado pelo surto de gripe aviária de 2005, que ajudou no desenvolvimento de tecnologias médicas, por exemplo, que são utilizadas como base para o progresso nas pesquisas concernentes à situação atual.

Entretanto, em meio a uma nova pandemia a busca por vacinas e medicamentos eficazes é sempre um desafio. As dificuldades passam não somente pelo encontro de remédios eficazes, mas também por problemas logísticos como a produção em quantidade suficiente, a distribuição e administração efetiva desses medicamentos.

É dessa forma que a OMS tem que estar preparada para os mais variados entraves que possam surgir em meio a epidemias. E são em situações assim que a instituição mostra sua capacidade e eficiência

que, no caso da OMS, parecem estar convencendo grande parte da população mundial. Consciente de que o fechamento de fronteiras não é a melhor solução para conter a Influenza A, a organização trabalha em prol do desenvolvimento de técnicas rápidas de diagnóstico e tratamento.

Após a constatação de várias consequências da Influenza A para as áreas econômica, política e técnica, e sabendo que o refreamento de fluxos não é um combate eficaz à enfermidade, pode-se pensar no papel de epidemias como formadoras de agendas globais de discussão.

São em crises de saúde como essa que a saúde pública ganha dimensão internacional. Isso não significa que não haja discussões sobre esta enquanto o mundo não está passando por grandes dificuldades. Mas são com ameaças a pandemias que essa área ganha maior carga política, tornando-se prioridade na agenda de muitos governos.

As políticas de saúde são finalmente colocadas em um patamar de extrema importância, ou seja, no topo da agenda internacional, o que geralmente é característica de temas ligados à segurança nacional. Sendo assim, é especialmente sob ameaça que o tema da saúde consegue ganhar destaque, o que pode significar um erro e um atraso no desenvolvimento de técnicas avançadas de combate e prevenção. Em um mundo no qual a interdependência se faz presente e os fluxos são cada vez mais intensos, políticas de saúde deveriam estar sempre na agenda de prioridades dos Estados. Contudo, isso só é percebido em situações de gravidade.

Recebido em 24 de maio de 2009

Aprovado em 28 de maio de 2009

**Resumo:** O texto tem por objetivo analisar alguns fatos ligados à crise mundial na saúde causada pelo vírus da Influenza A.

**Abstract :** The text wants to analyze some facts related to the health world crisis caused by the Influenza A virus.

**Palavras-chave:** Influenza A; Interdependência; Saúde

**Key words:** Influenza A; Interdependence; Health

## Resenha

# Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais\*

GABRIEL FERNANDES ROMERO\*\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 37 a 42]

Tradicionalmente, as relações internacionais sempre se comportaram no âmbito dos governos centrais dos Estados, e desenvolvidos sob os auspícios da atividade diplomática. No entanto, a partir das últimas décadas do século passado, um complexo fenômeno denominado de *paradiplomacia* tem imposto ações analíticas à Academia – mormente dentre os cânones de Direito, Ciência Política, Relações Internacionais e Administração Pública –, à Chancelaria dos governos centrais e às secretárias de governos subnacionais de vários países do globo.

Resultado de Tese apresentada no XLIV Curso de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, em 2002, e, além de grande alento para estudiosos do tema – visto a escassa produção acadêmica e intelectual sobre paradiplomacia no País –, a obra de Lessa trata-se de contribuição tão valorosa quanto bem-vinda.

A expressão *paradiplomacia* foi “trazida ao debate pelo acadêmico basco Panayotis Soldatos para designar a atividade diplomática desenvolvida entre entidades política não-centrais desenvolvidas em diferentes Estados” (p. 15). Todavia, sabe-se que estes entes não centrais não dispõem dos atributos jurídico-políticos imprescindíveis ao exercício da diplomacia, incumbência esta do governo central, o que sem dúvida traz mais complexidade ao tema.

Como bem evidenciado na obra, principalmente no primeiro capítulo, a paradiplomacia no caso brasileiro foi estimulada não só pelas novas oportunidades oferecidas por um sistema internacional

globalizado, com maior *pluralidade de vetores* (p.17), mas também pelos processos de redemocratização e descentralização político-administrativa das décadas de 1980/90. Não obstante, são ainda poucos no País os avanços jurídico-institucionais nessa área; assim, atores subnacionais criam situações inovadoras não representativas do marco constitucional pátrio.

Nessa esteira, Lessa se valeu de análise de documentação tanto das unidades federadas brasileiras quanto arquivos oficiais do Itamaraty. A pesquisa revela razoável desenvolvimento de atividades paradiplomáticas no Brasil, cuja tendência é, sem dúvida, de se proliferarem mais. As áreas dos acordos perpassam pelos campos do comércio, indústria (pequenas e médias empresas, *joint-ventures*, infraestrutura, energia, construção naval e zonas francas), agroindústria (pesca e agricultura), turismo, serviços (transporte e portos), meio ambiente, administração pública (planejamento urbano, segurança pública e legislação), governo (processo legislativo e eleitoral, políticas sociais e finanças públicas), educação, esporte e cultura, saúde e saneamento, ciência e tecnologia (informática) e integração regional, sendo os objetivos compreendendo a cooperação técnica, científica e tecnológica, a promoção de intercâmbio, informações recíprocas, investimento e capacitação (p. 113 a 118).

No entanto, o estabelecimento de contatos internacionais dos governos não-centrais se dá sob bases *informais*, ao arrepio da lei, impondo necessidade de reconstrução dos marcos legais que dêem conta da atividade internacional daqueles atores

\* LESSA, José Vicente da Silva. *Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa – MG: Editora UFV, 2007, 160 p., ISBN: 978-85-7269-294-6.

\*\* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília – UCB (gromero\_ucb@hotmail.com).

bem como das relações destes com o poder central do governo.

Lessa sinaliza iniciativas tendentes a dar respaldo institucional à atuação externa das unidades federadas. Contudo, a obra não dá conta do projeto de lei do Senado Federal nº98, de 2006, de autoria do senador Antero Paes de Barros, que dispõe sobre aplicação de normas internacionais no Brasil. O projeto destina aos entes não centrais, porém, somente a prática de *convênios internacionais*, o que já se trata de um – apesar de tímido – avanço jurídico em matéria de inserção internacional de entes federados brasileiros.

Além da excelente análise do caso nacional, o insigne diplomata examina também a forma pela qual a paradiplomacia se organiza em outros Estados, tanto de Estados nacionais federados como unitários, e tanto dos países em que a paradiplomacia é juridicamente institucionalizada – como nos casos da Suíça, Argentina, Alemanha e Rússia – como dos modelos em que o fenômeno não é institucionalizado – como o próprio Brasil, Estados Unidos, Canadá, entre outros –, proporcionando, assim, um mapeamento geral relevante das formas em que os governos não centrais vêm conduzindo suas respectivas gestões

públicas internacionais e como os governos centrais desses países encaram tais iniciativas subnacionais. Em alguns casos, como no Canadá e Espanha, distintividades e identidades sócio-culturais por vezes influenciam as ações paradiplomáticas – devendo, entretanto, ser denominadas de *protodiplomacia* (p. 16) –, o que podem apontar para caso de enfraquecimento do Estado nacional, mas, de forma geral, as atividades subnacionais internacionais costumam trazer mais vantagens do que prejuízos, tanto para estes atores como para o Estado-nação de qual fazem parte.

Em que pese a pouca atenção que a Academia brasileira tem dedicado à temática por Lessa abordada, é notório que discussões sobre o tema devam ser mais fomentadas dentro da sociedade, com vistas a, principalmente, propor mais iniciativas do Legislativo quanto à instituição paradiplomacia.

Sem dúvida, esta obra, além de suprir lacuna considerável, propondo mais conhecimento à temática e seus desdobramentos, se estabelece como obra doutrinária entre os vindouros livros sobre esse não menos que extraordinário assunto.



## Resenha

## Russia Since 1980\*

ALESSANDRA APARECIDA LUQUE\*\*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 37 a 42]

A Rússia hoje se apresenta como uma nação fortalecida no condomínio geopolítico mundial. Com aspirações hegemônicas regionais (o “Exterior Próximo”), estabelecimento de relações com Grandes Potências como os Estados Unidos da América (cujo relacionamento é baseado numa alternância de fases – aproximação/distanciamento ou cooperação/conflito) e com potências emergentes como o Brasil, China e Índia, a nação eurasiática redesenha, a despeito de sua assertividade renovada, um novo caminho no cenário global, ainda que com impasses e dissonâncias em sua retórica interna/externa. Remontar ao passado da Federação e projetar seus passos futuros é testemunhar um percurso interessante de uma nação que se desperta, pós uma série de momentos intempestivos, a um cenário em transformação. Entender essa dinâmica dentro de um espaço brasileiro torna-se um desafio para alguns analistas, principalmente pela carência de bibliografia e autores engajados com a temática no país.

Conforme sugestão do próprio título – *Russia since 1980* – os autores Stefan Hedlund e Steven Rosefield – estendem aos leitores o convite a uma viagem por quase 30 anos de história russa, perpassando por acontecimentos ímpares como as reformas de Leonid Brezhnev e posteriormente de Gorbachev, mudanças que repercutiram na eclosão da União Soviética (URSS) e a política de mercado de Yeltsin (primeiro presidente da Rússia pós Império). Adicionalmente, o livro traz ao leitor debates e discussões acerca de uma possível democratização

ou a permanência de um autoritarismo latente na Rússia, adentrando a era Vladimir Putin. Tal era promove a reinserção e fortalecimento do Estado depois da crise do fim da Guerra Fria e a adesão a um modelo dito ocidental de economia e política, bem como a projeção de uma nova postura no contexto global. As complexidades e contradições de Putin são examinadas, assim como a eleição de seu aliado Dmitri Medvedev que surge às sombras do seu antecessor.

A obra é dividida em seis partes que abrigam os 14 capítulos existentes. A parte I abrange a Rússia antes de 1980, as partes II, III e IV discorrem sobre as Eras Gorbachev, Yeltsin e Putin respectivamente, a V aborda os avanços e retrocessos e, por fim, a última parte trabalha com as Perspectivas da Federação. Em paralelo, os autores tendencialmente se apresentam como pró-ocidente, tecendo sérias críticas ao sistema soviético e depois russo no que se refere a sua organização, sociedade, estruturas, comparando os sistemas e enfatizando as deficiências destes frente correspondentes regimes ocidentais.

Na abertura da obra os autores apresentam o ano de 1980 como o começo de ambos – o fim do comunismo soviético e o momento de turbulência da transformação da Rússia. Esse retrospecto é essencial para se entender a posição que o país toma hoje frente às dinâmicas contemporâneas. A matriz da cultura Moscovita percorre toda a trajetória e leitura de *Russia Since 1980*, modelo este que prevaleceu por mais de cinco séculos, segundo o qual o governante autocrata tem em mãos toda a produtividade e direção do país,

\* ROSEFIELD, Steven & HEDLUND, Stefan. *Russia since 1980 (the world since 1980)*. New York: Cambridge University Press. 2009, 347p. ISBN 978-0-521-84913-5.

\*\* Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP (campus de Marília) e bolsista de Iniciação Científica FAPESP (alessandra.luque@yahoo.com.br).

ele está acima da lei, governa para si em nome da nação (este modelo remonta ao governo de Ivan, o grande, fundador do Estado Russo – século XV). Dessa forma, Hedlund e Rosefield entendem que Putin e seus predecessores são apenas outra variação desse autoritarismo moscovita, o que explica, segundo eles, o atraso econômico, político e social do país. O progresso russo atual é visto não como um progresso substancial, mas como produto de ilusões estatísticas e, a democracia, somada a uma ausência de ações, é condecorada a meras palavras.

Gorbachev (1985/1991) é retratado como um homem de muitas faces (alternância de um modelo de crescimento econômico frente à mobilização da Reforma Comunista para um projeto de reformas econômicas liberais). Estas reformas – radicais apenas na retórica – são consideradas ineficazes, uma vez que a estrutura de organização física não sofreu qualquer alteração. Os autores entendem que as intempéries da “terapia de choque” vindas à tona na Era Yeltsin (1991/1999), possuem suas raízes no governo Gorbachev e a oligarquia já emergia aqui como uma profícua jogadora. As ineficiências dessas reformas são colocadas em segundo plano e a administração Gorbachev é percebida como a mola propulsora da queda da União Soviética.

Na seqüência, Yeltsin numa primeira fase de sua gestão, apresenta uma administração de quase total alinhamento com o Ocidente (1993 – encontro com George Bush, 1994 – parceria formal com a OTAN, 1995 – encontro com Bill Clinton). Paralelamente, os oligarcas tornavam-se peças-chaves na manipulação e controle do mercado, aumentando a corrupção e desagregação do Estado russo. Hedlund e Rosefield explicitam que o sistema pós-comunista de Yeltsin não teve domínio sobre todos os aspectos da economia, política e sociedade e não serviu como impulso a um modelo real de livre mercado democrático. Entendem que esse momento pós-soviético foi apenas uma transição formal de um autoritarismo da organização física da Reforma Comunista para um autoritarismo do Mercado moscovita – que emerge às sombras de uma política de abandono das obrigações políticas e sociais do Estado. Como a administração Gorbachev, a presidência Yeltsin sofre críticas referentes ao

retrocesso russo, sobretudo no tocante ao desgaste das condições sociais, como a queda da taxa de natalidade, aumento da mortalidade masculina e agravamento da pobreza.

Sob ingerência de Putin (1999/2008), também condicionado ao modelo de administração autoritária moscovita, o Kremlin inicia uma reforma no sistema de governo, fortalece a burocracia, centraliza o poder do Estado e amplia o poder da Polícia Secreta. O objetivo destas medidas? Recuperar o Estado russo, o poder do Kremlin e mesmo o orgulho nacional. Gastos com Defesa reascendem e Putin dá início a um modelo ambicioso de modernização de armas. Alguns elementos contrastam sua gestão com a gestão do seu antecessor Yeltsin: diminuição da pobreza, mercados mais eficientes, aumento da produção e um relativo equilíbrio da economia. Vale ressaltar, entretanto, que a economia russa é dependente da extração e exportação de recursos naturais, sobretudo do petróleo, o que a torna vulnerável aos preços dos bens primários, somada ao fato de que descobertas de novos campos não acompanham a produção desses recursos. Esta situação leva a pensar que a questão energética poderá ser o grande problema do país num futuro próximo gerando novos desequilíbrios. No compasso dessas tendências desfavoráveis, os autores se atentam aos aspectos negativos do Governo Putin, tais como a supressão da mídia independente, autoritarismo consolidado, desrespeito aos direitos humanos, ataques às Organizações não-governamentais (ONGs), perseguições políticas, repressão da oligarquia, dentre outros.

Como herança dessa Era Moscovita, autodenominada por Hedlund e Rosefield como “Patrimônio da Negligência” são lançados à mão um espectro de tendências que se distanciam da discussão acerca de uma ocidentalização sucedida, como a depressão da qualidade de vida, deterioração do capital humano, choque demográfico (crescente mortalidade e queda da fertilidade), degradação ambiental, capital intelectual pouco incentivado. Esses são alguns influxos apresentados ao futuro da Federação guiados por toda essa Era pós Império, conseqüentes – segundo os autores – de uma democracia incipiente quando comparada às regras ocidentais.

Em sua última parte, a obra discorre sobre as prospecções e distúrbios estruturais da Federação Russa, concluindo que o crescimento futuro do país será baixo, somado a fatores como o declínio da força de trabalho, não incentivo à mão-de-obra estrangeira, base científica defasada e vulnerabilidades a choques de petróleo. Esses fatores se agravam quando comparados à expansão do país chinês, que apesar de apresentar características semelhantes ao sistema russo – regime de governo autoritário, regras econômicas burocráticas, redes de segurança social ineficientes – vem demonstrando uma relativa superioridade em termos de desenvolvimento econômico, principalmente na junção dos fatores – trabalho, capital e progresso tecnológico. Nesse contexto, o relacionamento russo-chinês torna-se dúbio no âmbito das Relações Internacionais, ao passo que o crescimento econômico chinês se contrasta a um potencial russo que se deprime, conforme explicitado por Hedlund e Rosefielde ao longo de toda a exposição.

Por se tratar de um livro recente (2009) e que expõe de forma precisa as peculiaridades, sobretudo

da política interna do país russo, ainda que às voltas de profundas críticas e uma postura relativamente pró-ocidental. A obra pode ser compreendida num contexto de vanguarda da temática, somada ao fato do contato próximo dos autores com as estruturas da sociedade e sistema russo, assim como o acompanhamento privilegiado das transformações sofridas pelo país.

O debate acerca da elaboração de um ideal social e um melhor caminho russo a seguir prepondera nos dias atuais. Ao sabor dessa discussão, a leitura de Rússia since 1980, como já mencionado, conduz a uma viagem singular pela história da Federação, assim como a redescoberta de um país que – em sua essência – mistura elementos de uma história milenar com elementos de uma nova trajetória. Em meio a transformações e ajustes, bem como avanços e retrocessos, a Grande Rússia desperta como um ator de saliência no contexto contemporâneo, buscando um novo status no cenário global frente às suas vulnerabilidades internas.

