

# MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Nº 112  
Novembro – 2009

## S U M Á R I O

- 3 **Para se entender melhor o contexto da visita do Presidente Ahmadinejad ao Brasil**  
*To better understanding the context of the President Ahmadinejad's visit*  
ANTÔNIO JORGE RAMALHO DA ROCHA
- 5 **O Brasil entre israelenses, palestinos e iranianos**  
*Brazil among the israelis, palestinians and iranianos*  
JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA
- 7 **What is at stake in Honduras?**  
*O que está em jogo em Honduras?*  
SUFYAN DROUBI
- 10 **Azerbaijão – a geopolítica do romance de Ali e Nino**  
*Azerbaijan – the geopolitics of Ali and Nino's romance*  
PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO
- 14 **Estados Unidos: militarização em curso no Afeganistão**  
*United States: militarization in action in Afghanistan*  
VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES
- 16 **A Queda**  
*The Fall*  
ANTONIO LASSANCE
- 18 **A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009**  
*The Chinese Foreign Policy and 4th Conference of Forum on China-Africa Cooperation-2009*  
DIEGO PAUTASSO
- 21 **Poder Político e Regulação do Pré-Sal**  
*Power Politics and Rules to Brazilian Oil*  
JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE
- Resenha**
- 26 **Kissinger e o Brasil**  
THIAGO GEHRE GALVÃO

## Meridiano 47

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

ISSN 1518-1219

No. 112 – Novembro – 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 Arrais

Conselho Editorial:

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

## Para se entender melhor o contexto da visita do Presidente Ahmadinejad ao Brasil

### *To better understanding the context of the President Ahmadinejad's visit*

ANTÔNIO JORGE RAMALHO DA ROCHA\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 3 a 4]

Poucas vezes, a visita de um Chefe de Estado ao Brasil provocou tanta celeuma nos últimos anos. Adiada por causa das controvérsias atinentes às recentes eleições presidenciais no Irã, esta visita se insere no marco do esforço iraniano para multiplicar seus parceiros internacionais, buscando ampliar mercados e reduzir seu isolamento político. Um esforço legítimo, que atende a parcelas progressistas de uma sociedade extremamente complexa, ainda profundamente ignorada no mundo ocidental, particularmente nas Américas. Do ponto de vista de sua inserção internacional, a visita realça os riscos e oportunidades inerentes à nova condição do Brasil no contexto mundial.

Desde que os Estados Unidos listaram o Irã entre os integrantes do “eixo do mal”, o país diversificou seus interlocutores no âmbito internacional. Equivocadamente, o governo Bush tentou isolar o Irã, que reagiu buscando tecnologias, acesso a mercados e financiamentos junto a outros países. A tentativa de isolamento não apenas fracassou, mas contribuiu para fortalecer os conservadores na sociedade iraniana e para criar o único consenso entre os candidatos à Presidência daquele país: o programa nuclear.

Além de seus tradicionais parceiros no Oriente Médio e na Ásia central, o Irã discretamente aprofundou suas relações com China, Rússia e França, para mencionar apenas países menos controversos. Mais recentemente, reaproximou-se dos Estados Unidos, devido à sua influência cultural e à tradicional habilidade política de suas elites, úteis a encaminhar mudanças no Iraque e a enfrentar dilemas no Afeganistão e no Paquistão.

Essencialmente vinculada à gestão Obama, essa reaproximação vem abrindo outros espaços à sociedade iraniana. Nesse contexto, parcelas progressistas de sua sociedade adotaram novas tecnologias e intensificaram suas interações com as sociedades ocidentais. Não fosse assim, não se teria tomado conhecimento, no Ocidente, das tentativas de se influenciar indevidamente o resultado das eleições em que o atual Presidente conquistou cerca de dois terços dos votos, menos ainda dos protestos em que multidões saíram às ruas gritando por liberdades e justiça. Tampouco se teria tornado pública a repressão às manifestações. Repressão que, cabe lembrar, não ocorre apenas no Irã.

Se as potências ocidentais querem auxiliar a promover mudanças no Irã, é a esta parcela progressista de sua sociedade que se devem dirigir, facilitando sua inclusão, por assim dizer, nos fluxos da globalização. Não por acaso, o Governo Obama procura engajar o Irã, e pede auxílio a outros países nesse processo, entre os quais o Brasil. E não se promove engajamento por meio de condenações preconceituosas; apenas por meio do diálogo e da tolerância.

De fato, qualquer mudança só será permanente se vier da sociedade iraniana. Apenas respeitando-se suas diferenças e encorajando movimentos autóctones e projetos genuínos, com base em valores compartilhados, se pode contribuir para acelerar processos percebidos como desejáveis.

A sociedade iraniana vê-se como herdeira de um império milenar, extremamente complexo, que merece respeito e prestígio internacional. Não se trata de um

\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB (antonio.ramalho@gmail.com).

país recém-descoberto, mas de um povo que deu origem a religiões e filosofias, uma cultura antiga como a China, complexa como poucas. A Pérsia ensinou estratégia política aos gregos, filosofia aos hindus, poesia aos brâmanes. Um povo que cultua poetas e filósofos em suas praças públicas, além de guerreiros armados, merece pelo menos um olhar curioso, uma atitude de respeito.

O respeito com que o Brasil responde ao chamado do governo iraniano, assim como atendeu, nas últimas semanas, ao da Autoridade Palestina e ao de Israel. Curiosamente, sem provocar tanta celeuma. O Governo brasileiro não buscou isso ativamente, mas vem sendo chamado a participar de diálogos e concertações internacionais. Isso guarda relação com aspectos tradicionais e novos da política externa brasileira, bem como com mudanças estruturais nas relações internacionais contemporâneas, que alçaram o Brasil a uma condição de maior relevo no âmbito mundial. Trata-se de um ambiente novo, rico em

oportunidades e cheio de riscos. Estamos preparados para atuar nele?

Recebido em 23/11/2009

Aprovado em 24/11/2009

**Resumo:** o artigo trata da visita do Presidente do Irã, Ahmadinejad, ao Brasil. Nesse sentido, aborda a tentativa de Teerã de aproximar-se de Brasília, com vistas a diminuir o isolamento do país na comunidade internacional

**Abstract:** the article deals with the visit of the President of Iran to Brazil. It refers to Teheran's intent to enhance its relations with Brasilia in order to reduce the isolation of the country in the international community.

**Palavras-chaves:** Irã, Estados Unidos, Ahmadinejad  
Key words: Iran, United States, Ahmadinejad



## O Brasil entre israelenses, palestinos e iranianos

### *Brazil among the israelis, palestinians and iranians*

JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 5 a 6]

Inocente a interpretação de que a visita ao Brasil de três líderes do Oriente Médio no intervalo de dias seja coincidência. Cálculo diplomático nacional e oportunidade aberta para os interesses nacionais no jogo de xadrez mantido a distância pelo poder de Washington explicam os fatos e as personagens que desfilam na capital da República nessas semanas animadas de novembro.

O Brasil vem se habilitando a ator global. Deseja estar mais próximo dos grandes temas, para além do emaranhado do primeiro círculo concêntrico da sua influência na América do Sul e das trilhas afro-asiáticas que engendrou na direção dos emergentes da ordem internacional multipolar e sincrética que se instalou no mundo. Os Estados Unidos caminham lentos na realização do prometido em política externa no onírico discurso da vitória eleitoral de Obama há um ano. Ao Brasil e aos Estados Unidos convém uma pauta de cooperação mais estreita. Chegou o bom pretexto, que começou com Shimon Peres, presidente israelense, e segue até o desembarque do chefe de Estado iraniano, Mahmud Ahmadinejad.

O novo governo ianque, depois de um ano de modesta realização no Oriente Médio, necessita dividir e terceirizar, em parte, a política de convencimento das intenções de diálogo com a potência persa e com os palestinos menos radicais, como no caso do enfraquecido presidente da Autoridade Palestina, Hahmud Abbas, um dos visitantes ilustres a Brasília. Obama não necessita de mediações, mas necessita de peças intermediárias no jogo sem fim das tensões historicamente acumuladas na relação dos Estados Unidos com o Irã, em especial no que tange ao seu

controverso tema nuclear e ao financiamento de grupos radicais palestinos.

Decepções brasileiras com aspectos da agenda bilateral com os Estados Unidos afastaram um pouco Brasília de Washington nos últimos meses. O retorno do protecionismo industrialista no Norte, o silêncio de Obama nos temas do etanol antes estimulado por Bush, o uso de bases colombianas por militares norte-americanos, as diferenças de metodologia diplomática no caso da crise de Honduras, um embaixador norte-americano que nunca chega ao Brasil, entre outros aspectos, evidenciam a tendência.

As visitas israelenses, palestinas e iranianas são, portanto, um bom pretexto para estimular um novo padrão de cooperação entre os Estados Unidos e o Brasil. Colabora o governo Lula com um esforço abrangente, colateral, de busca de canais complementares de superação de conflitos de interesse de Washington, afasta um pouco a relação Caracas-Teerã, ajuda a diplomacia brasileira na construção do diálogo direto das partes, as quais o Brasil, felizmente, não faz parte, e não deve fazer. Não podemos importar contenciosos internacionais que não nos pertencem, ou com os quais não temos meios para agir de forma soberana. Podemos, no entanto, promover espaço de diálogo. É o máximo que o Brasil pode fazer nas complexas matérias do Oriente Médio.

O que ganha Brasília ante o deslocamento geográfico dos holofotes dos diálogos promovidos tradicionalmente pelos europeus nos temas do Oriente Médio para um país emergente, localizado ao Sul das novas relações internacionais do novo século,

\* Professor titular de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI (fsaraiva@unb.br)

com ambições de compor o diretório onusiano? Avança a projeção internacional do país e reduz a crítica ao caráter egoísta da política externa brasileira que não assume risco, à espera o vencedor da guerra para recolher as batatas. A exposição externa, com responsabilidade e cálculo, é um valor positivo na inserção internacional dos Estados cautos, como é o Brasil.

Em segundo lugar, demonstra o Brasil, no campo dos valores, que os conceitos brasileiros de relações internacionais, como a convivência tolerante de contrários ainda é possível no mundo que vivemos. É pedagógico para os visitantes notar que um país continental pode abrigar contrários sem se levar pela luta fratricida, com aquelas ainda mantidas no Oriente Médio. Aqui os primos judeus e palestinos vivem em paz.

E finalmente, como a política internacional não é feita apenas de diplomacia e valores, reconhecamos que o mesmo capitalismo brasileiro que se anima com os projetos de infra-estrutura e investimentos na América do Sul e com a diversificação da expansão

comercial para a África e Ásia, já tem a região do Oriente Médio como uma área importante de retomada de negócios. Quem foi ao Irã sabe que o Brasil já está lá e faz negócios importantes. Fecha-se o ciclo das oportunidades e dos cálculos, próprio a um país que começa a avançar para sua maturidade internacional. Uma boa notícia para um jovem Estado que se aproxima do seu bicentenário.

Recebido em 13/11/2009

Aprovado em 16/11/2009

**Resumo:** O artigo trata da política externa do Brasil. Nesse sentido, descreve o esforço do país para diversificar o seu papel político e comercial.

**Abstract:** The article deals with the Brazilian foreign policy. It describes the effort of the country to diversify its commercial and political role.

**Palavras-chaves:** Israel, Palestina, Brasil

**Key words:** Israel, Palestine, Brazil



## What is at stake in Honduras?

### *O que está em jogo em Honduras?*

SUFYAN DROUBI\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 7 a 9]

On June 28<sup>th</sup>, the Honduran Supreme Court decided for the destitution of Manuel Zelaya from his seat as a president, finding that he would have breached the Constitution by, *inter alia*, seeking a plebiscite so as to consult the population on the convening of a constituent assembly to modify the Constitution (see Corte Suprema de Justicia 2009). The Court ordered the Army to enforce its ruling and what followed was not only a forced deposition of Zelaya from his seat but also his expulsion from the country. The presidency has been temporarily occupied by Roberto Micheletti, the head of the Congress, pursuant to a constitutional rule that, in the absence of the president and the vice-president – Elvin Santos renounced his seat as vice-president in December 2008 – the head of Congress should assume the presidency. Forbidden to come back to Honduras, Zelaya sneaked back into the country on September 21 and found shelter within the Brazilian embassy.

The deposition had immediate international consequences, becoming an international dispute as the new government failed in obtaining the recognition of the international community and as the crisis proved able to divide the same community. Indeed, despite its formal compliance with the Constitution, the deposition was considered a coup d'état by all states, the UN, the OAS etc., in a clear, rare application of the Tobar doctrine. At the same time, the polarization of the internal forces, with one side upholding the constitutionality of the deposition, and the other denying it, was exported to some states, such as Brazil and the United States. Note that the international community, including the US and Brazil, stayed in line with the conciliation plan (the pact

of San José) put forward by the President of Costa Rica, providing *inter alia* for the restitution of Zelaya. Nevertheless, *inside* Brazil and the US, the opposition to the official policy towards Honduras became stronger by the date (Sheridan 2009). Rumors that the US would finally be contemplating the realization of the elections without Zelaya indicated the potential that the crisis has to “divide the hemisphere” (see Marreiro e Maisonnave 2009).

Amidst the intricacies of facts, rumors, divergent interests, etc., in motion, more attention should have been paid to one aspect. By seeking a plebiscite with the support of a great part of the population (Avila 2009; also Youth of ODECO 2009), Zelaya *may* have violated the Constitution he swore to protect – but he also brought to light the fact that the same Constitution was suffering from a classical case of legitimation crisis (Habermas 1975), which not only prompted, but actually gave him oxygen to pursue the convening of a constituent assembly, following the example of other states in Latin America. Nevertheless, negotiations were pushed forward without due consideration to this point: Zelaya, for instance, complained that “*the dialogue with the [current] government is not sincere*” because the people would be excluded from it; he would be allowed communication with religious people and politicians, but not a direct communication with the people and, especially, the businessmen (Folha Online 2009).

As one may conclude, such environment is by no means favorable to negotiations aiming at a solid pact. An agreement providing for a national unity government headed by Zelaya to lead the country through the November elections, was finally reached

\* Doutorando em direito internacional público pela Universidade de Essex – Grã-Bretanha (sufyan.droubi@gmail.com)

under strong US pressure last week (Sheridan e DeYoung 2009). But the accord needs to be ratified by the Congress, following its submission to the Supreme Court, and Zelaya expects both to happen in time for him to *return to power and lead the November elections*. Several rumors – that he would not be allowed to return, that Micheletti would be choosing the names for the “unity government” independently of him, etc. – turn the perspective that the “crisis is over” a bit unrealistic. Finally, and much more important, Zelaya accepted not to pursue any avenue leading to a constituent assembly (France Presse 2009).

It seems that what is at stake in Honduras is not only the return of Zelaya to power, nor even the realization of the November elections in time, but the need of a national debate on the faith of a constitutional order that has been suffering from a legitimation crisis, which has not been properly dealt with by those involved in settling the dispute down. The question that would have been subject of the plebiscite – *¿Está de acuerdo que en las elecciones generales de 2009 se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una asamblea nacional constituyente? Si / No*» – remains unanswered. Also, the young Honduran democratic institutions proved not strong enough to, on the one hand, absorb new expectations of a great part of the population and, on the other, withstand the pressure arising from the complex international repercussions of the crisis. The Honduran people suddenly found themselves under the rule of a non-elected administration which resorted to force to guarantee public order. In this scenario, the postponement of a national debate on the need to modify the constitutional framework may give the region a respite, but is likely to trigger another and eventually more severe crisis in the future. The main challenge, then, let me suggest, is for the international community to help the parties in Honduras to reach a renewed political pact that, independently of representing the willingness of the international community, proves able to absorb, neutralize old and new public expectations, and to hold once the

international community goes back to its day-to-day concerns far removed from Honduras.

## Bibliography

- Avila, Carlos Frederico Dominguez. 2009. Democracia e Autoritarismo em Honduras: o que está em jogo? *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, Setembro 28. <http://meridiano47.info/2009/09/28/democracia-e-autoritarismo-em-honduras-o-que-esta-em-jogo-por-carlos-federico-dominguez-avila/>.
- Corte Suprema de Justicia. 2009. Comunicado Especial. Junho. <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/87E2BFFC-AF4D-44EA-BFC5-D93730D8D81C/2413/ExpedienteJudicial1.pdf>.
- Folha Online. 2009. OEA vê vontade de diálogo em Honduras, Outubro 3. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u632934.shtml>.
- France Presse. 2009. Veja os principais pontos do acordo em Honduras. *Folha Online*, Outubro 30. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u645447.shtml>.
- Habermas, J. 1975. *Legitimation crisis*. Beacon Press.
- Marreiro, Flavia, e Fabiano Maisonnave. 2009. Apoio de EUA a pleito sem Zelaya racharia a região, diz Amorim. *Folha de S Paulo*, Outubro 28. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2810200906.htm>.
- Sheridan, Mary Beth. 2009. Kerry-DeMint Clash Over Honduras Trip Highlights Policy Feud – [washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/10/01/AR2009100105015.html). *The Washington Post*, Outubro 2. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/10/01/AR2009100105015.html>.
- Sheridan, Mary Beth, e Karen DeYoung. 2009. Deal may pave way for Zelaya’s return as Honduran president. *The Washington Post*, Outubro 31. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/10/30/AR2009103000351.html?sub=AR>.
- Youth of ODECO. 2009. “We Call for a November 2010 Plebiscite so the Honduran People Can Vote on a New Constitution” – Declaration of the XVIII

National Gathering of Afro-Honduran Youth. *The Narco News Bulletin*, Agosto 31. <http://www.narconews.com/Issue59/article3786.html>.

Recebido em 02/11/2009  
Aprovado em 06/11/2009

**Resumo:** O artigo propõe que a ordem constitucional hondurenha está em crise, o que não mereceu a devida atenção nas negociações.

**Abstract:** The article advances that the Honduran constitutional order is in crisis, which has not received proper attention during the negotiations.

**Palavras-chave:** Honduras, Doutrina Tobar, Crise de legitimação

**Key words:** Honduras, Tobar Doctrine, Legitimation Crisis



## Azerbaijão – a geopolítica do romance de Ali e Nino

### *Azerbaijan – the geopolitics of Ali and Nino's romance*

PAULO ANTÔNIO PEREIRA PINTO\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 10 a 13]

Já se tornou lugar comum dizer que a região ao Sul do Cáucaso, onde se situam Armênia, Azerbaijão e Geórgia, é área de conflitos reais e potenciais, desde a extinção da URSS – a cuja União pertenciam – em 1991. Ademais, afirma-se, os povos desta parte do mundo nunca teriam sido capazes de viver em paz.

A confluência de interesses étnicos, religiosos, nacionais e internacionais antagônicos contribuiria para tal instabilidade. Daí, caberia esperar, apenas, a continuidade de disputas intermináveis e insolúveis. Novas teorias geopolíticas continuam, então, a ser formuladas ou ressuscitadas para justificar este cenário de caos possível e permanente. Em contrapartida, registros históricos e obras literárias, como a narrativa sobre “Ali e Nino”, por exemplo, indicariam disposição regional no sentido contrário a tais interpretações.

Este artigo pretende recorrer a ambos: a raciocínios geopolíticos, que advogam os contenciosos; e a escritos, que traçam panorama mais “light” das coincidências regionais. Cabe lembrar, a propósito, que no território hoje ocupado pelo Azerbaijão, há cerca de 3.500 anos, floresceu o Zoroastrismo, divulgado pelo Profeta Zaratustra, que pregava o monoteísmo, advogava a igualdade das mulheres, confiava apenas no diálogo direto com Deus – sem a intermediação de sacerdotes– condenava o sacrifício de animais e a noção de milagres. Denunciava o flagelo de guerras religiosas, que causassem destruição em nome de uma fé ou de outra.

Zaratustra recomendava o entendimento dos elementos terrestres e a existência de um Deus. E três regras para viver bem: bons pensamentos, boas

palavras, bons feitos. Também defendia a crença na natureza purificadora do fogo, que é pensamento fundamental de sua fé e simboliza o Todo Poderoso.

A palavra persa para fogo é “azer”. Assim, desde a antiguidade, a abundância de gás, que provocava explosões em suas montanhas, levou o Azerbaijão a ser conhecido como o centro do Zoroastrismo.

Isto é, não seria correto afirmar que esta parte do mundo estaria condenada a turbulência permanente, por sua multiculturalidade, multi-religiosidade, multi-étnica e multiquase-tudo. Até o início do Grande Jogo, disputado pelos imperialismos extraregionais russo e britânico, no século XIX, havia dinâmica regional própria capaz de recuperar, de forma cíclica, a estabilidade política, enquanto era palco de história rica e antiga, marcada por cenário de batalhas há mais de um milênio.

Localizado na convergência de diferentes civilizações, o Sul do Cáucaso foi invadido e disputado por grandes impérios, como o persa, o romano e personagens famosos, como o conquistador mongol Genghis Khan, e o Tsar Pedro o Grande. Todos vieram e partiram. Até que os soviéticos invadiram o Sul do Cáucaso, em 1920, e aqui ficaram até 1991.

Verifica-se, então, que o término da Guerra-Fria parecia acenar com o fim da bipolaridade mundial, enquanto a globalização surgiria como remédio para todos os males da divisão do mundo em partes conflitantes. Em suma, análises geopolíticas perderiam seu valor, na medida em que o planeta tenderia a ser menos dividido cartograficamente e mais interligado por valores em comum.

\* Diplomata. Primeiro Embaixador do Brasil residente em Baku, Azerbaijão. Serviu, anteriormente, como Cônsul-Geral em Mumbai e, a partir da década de 1980, durante vinte anos, na Ásia Oriental, sucessivamente, em Pequim, Kuala Lumpur, Cingapura, Manila e Taipé. As opiniões expressas são de sua inteira responsabilidade e não refletem pontos de vista do Ministério das Relações Exteriores (papinto2006@gmail.com).

O ressurgimento de novas geometrias de poder ocorreram, contudo, sem muita demora, com o retorno de criaturas regionais, como as centradas nos chamdos “hinterlands”, enquanto largas fatias de nações, adormecidas durante a bipolaridade mundial, soltaram-se, tornaram-se países independentes, pediram passagem e encontram-se à deriva e na espera de configurações inovadoras que voltem a ordená-las.

Assim, no caso do Azerbaijão, que tivera breve vida como país independente, entre 1918 e 1920, ao emergir da União Soviética, após 71 anos de imposição aqui de um sistema planificado a partir de Moscou, não se tratou de inserir-se, na fase conhecida como “pós-soviética”, em cenário internacional pronto a acolhê-lo, com tolerância, diante da carga de mazelas herdadas daquelas sete décadas de dominação socialista.

Pelo contrário, o continente europeu passou a viver, desde então, com novas ameaças convencionais e não-convencionais. Nesse sentido, segundo se observa em Baku, vigora a convicção de que o bloco euro-atlântico – em substituição ao “Ocidente” – constitui o fulcro – o “hinterland” – em cujo redor se concentram perigos e tensões, provocadas por atores políticos que, à sua volta, insistem em manter acesos os seus próprios projetos de afirmação nacional.

Em suma, entre desafios não-convencionais, estariam o terrorismo, o excesso de imigrantes e a proliferação de armas de destruição em massa. No elenco dos desafios mais “clássicos”, situam-se os que afetam a segurança dos Estados, nos termos explicitados, segundo entendido aqui, desde a Paz de Westphalia. Na prática, os euro-atlânticos parecem misturar estes medos todos, enquanto procuram manter à distância, áreas que – para eles, conforme descrito acima – não tenham atingido o mesmo patamar de governança. Entre os repudiados, encontram-se os países emancipados da URSS, ao Sul do Cáucaso.

Cabe lembrar, no que diz respeito ao Azerbaijão, causas dos descompassos ora apresentados por este país que deseja ser acolhido pela Europa Ocidental, como parceiro. Segundo a visão de Baku, tais razões podem ser encontradas no fato de que, quando os soviéticos invadiram o país – após seu curto período de vida independente, entre 1918 e

1920 – encontraram um “aparelho de estado” em transição. Conviviam, então, uma estrutura de poder “medieval”, caracterizada por alianças entre tribos e povos nômades, e uma sociedade em busca de nova forma de governança que comportasse as demandas de um capitalismo emergente, em virtude da indústria de exploração petrolífera.

Os conquistadores, vindos da URSS, interromperam este processo de ajuste social e sobre esquemas patriarcais de governança agregaram relações políticas socialistas. Assim, se impuseram sobre o país, até 1991.

Com a emergência do Azerbaijão, naquele ano, seus novos dirigentes defrontaram-se, em sua “transição pós-comunista”, com o desafio de superar estas duas camadas de poder: os esquemas patriarcais de governança e as relações políticas socialistas.

A receita então vigente para países recém emancipados da União Soviética, de acordo com os registros disponíveis aqui, seria o “choque capitalista”. Isto é havia a certeza de que reformas, com base no estabelecimento de uma economia de mercado, criariam sua própria dinâmica de renovação política.

No Azerbaijão, isto não aconteceu, pois a inércia herdada, resultante da mistura de formas patriarcais e socialistas de pensar levaram a completo e imediato caos político, logo após a independência, agravado pela guerra contra a Armênia, por disputa territorial.

Para o observador local, o principal obstáculo a ser vencido pela geração atual, tanto de dirigentes, quanto da sociedade civil, é o relativo à superação de formas de pensar e métodos de trabalho enferrujados pela mentalidade soviética, imposta aqui por 70 anos.

Isto é, não existe o hábito de tomar iniciativas ou assumir responsabilidades. Um emprego significa uma posição conquistada para, doravante, não se fazer esforço algum de aprimoramento pessoal ou em favor do progresso da “unidade de produção”. O público e a empresa existem para servir ao funcionário e, não o contrário. Parece vigorar, ainda, a postura de “esperar ordens de Moscou”. Quando tais obstáculos são superados, na mentalidade local, há recaída a velhas formas de relacionamento tribais, segundo as

quais, aparentemente, decisões devem ser tomadas por consenso, formados em conselhos dos quais todos interessados tomariam parte, não por práticas contratuais.

De qualquer forma, assumi o compromisso, acima, de registrar análise menos carregada, sobre as convergências regionais, como as disponíveis no romance *Ali e Nino*. Editado pela primeira vez, em 1937, em Viena, sua autoria está envolta em mistério, especulação e controvérsia, subsistindo dúvidas quanto a ser obra de um só autor, Essad Bey sob o pseudônimo Kuban Said (*Ali e Nino*, por Kuban Said, editado no Brasil em 2000, pela Nova Fronteira).

Enquanto história de amor, pode ser comparada às maiores de todos os tempos – *Romeu e Julieta*. Mas o livro não se reduz a uma história de amor e merece ser lido como um poema épico, escrito em prosa. À primeira impressão, a narrativa evocaria relação de conflito/acomodação entre Oriente e Ocidente, cristãos e muçulmanos, modernidade e tradição, o masculino e o feminino. O cenário é a capital do Azerbaijão, Baku, cidade multi-étnica em véspera da Primeira Guerra Mundial. Ali Khan Shivanshir é um jovem muçulmano xiita, de uma família azeri aristocrata, que se apaixona por Nino Kipiani, uma adolescente natural da Geórgia, país vizinho, de formação cristã, que pratica valores europeus. O amor que dedicam um ao outro será dramaticamente ameaçado pelo espectro da guerra e pelo inevitável abismo cultural e religioso que os separa.

O grande amor entre Ali e Nino é o enredo principal do livro, cujo texto, no entanto, transcende o escopo de um romance. Lida em perspectiva mais ampla e sem recorrer a estereótipos, a história conduz o leitor a uma visita fascinante ao Cáucaso, com suas paixões, guerras e revoluções, honra e desgraça, montanhas, desertos e cidades como Baku. É importante, contudo, ler a obra fora do contexto das oposições entre Ocidente e Oriente. O amor entre os dois personagens é um tema universal, na medida em que cada um busca definir sua identidade em momento histórico de turbulência no cenário típico do Cáucaso. Apenas superficialmente, o livro é sobre a Europa e a Ásia, tampouco é sobre as diferenças entre o Islã e o Cristianismo.

Os leitores habituados a definições simples de classificações geográficas e culturais, podem ficar desapontados. Não é fácil definir um lugar, como Baku, onde diferentes culturas têm procurado interagir há séculos. A união entre Ali e Nino não replica processo semelhante, entre a Europa e a Ásia, mas representa a fusão entre duas culturas distintas, que, ao mesmo tempo, se relacionam, no Cáucaso. O livro, ademais, descreve o nascimento de um novo Azerbaijão, durante mais um período turbulento de sua história, com a narração da luta entre vários impérios – russo, persa, turco e britânico – pelo Sul do Cáucaso.

Cabe ressaltar, a propósito, a tensão descrita no livro, entre os amigos do personagem Ali que, inicialmente, se dispuseram a lutar, na Primeira Guerra Mundial, em favor do Tsar russo, conforme haviam feito seus pais e avôs. Quando a Turquia entra no conflito, contra a Rússia, cria-se enorme perplexidade entre tais indivíduos, que se consideram parte dos “povos turcos”. A crise de lealdades se agrava, quando a escolha tem que ser feita, entre combater ao lado de russos, contra os irmãos turcos e lutar em defesa do califa da Turquia, que era muçulmano sunni, enquanto os azeris são seguidores do Islã shiita. O contexto político agravou-se quando o exército turco, visto pelos azeris como “libertadores”, retirou-se de Baku e aqui é substituído por tropas britânicas, como resultado de acordo assinado entre as capitais daqueles dois países.

Verifica-se, assim, que o romance *Ali e Nino* é fonte rica em jogadas geopolíticas, durante o século passado. O livro é também um atestado de afirmação da nacionalidade azeri. Isto fica evidente no diálogo final, entre Ali e seu pai, quando este decide partir do Azerbaijão, para o Irã, diante da ameaça de invasão russa, em defesa de cujo Império ele – o pai – havia lutado. Na ocasião, o personagem mais velho aconselha seu filho “jovem e corajoso, a ficar e lutar em defesa do novo Azerbaijão, que necessita de seu patriotismo”.

Ali permanece em Baku e morre lutando em defesa de seu novo país, diante de mais uma investida do poderoso vizinho russo ao Norte. O livro poderia, então, transmitir a conclusão geopolítica de que

a história da região ensina que a convivência local entre diferentes culturas – da mesma forma que o amor entre o Ali muçulmano e a Nino cristã – não foi impossível por incompatibilidades locais insolúveis. A ameaça à estabilidade ao Sul do Cáucaso tem chegado, principalmente, do exterior.

Profeticamente – talvez tivesse previsto Zaratustra – o perigo para o Azerbaijão veio, no romance em questão, e continua vindo, da fronteira ao Norte.

Recebido em 04/11/2009  
Aprovado em 06/11/2009

**Resumo:** o artigo trata da história do Azerbaijão, desde os tempos remotos até a contemporaneidade. Nele, destaca-se o país como importante fonte energética.

**Abstract:** the article deals with Azerbaijan's history since ancient times to present days. The article emphasizes the country as an important source of energy.

**Palavras-chaves:** Azerbaijão, União Soviética, combustíveis fósseis

**Key words:** Azerbaijan, Soviet Union, Fossil Fuels



## Estados Unidos: militarização em curso no Afeganistão

### *United States: militarization in action in Afghanistan*

VIRGÍLIO CAIXETA ARRAES\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 14 a 15]

No primeiro ano de um governante, extrai-se a medida da distância entre o conjunto de propostas, – apresentado durante a campanha eleitoral – e a sua aplicação no decorrer do mandato – derivada de uma gama de fatores – entre os quais sobressai o grau de dedicação do partido vencedor – ou da coligação – para a consecução de seu plano político ou o de acomodação.

A realidade encarrega-se de lapidar o projeto ofertado à sociedade em forma bruta, ao longo da disputa, de muitas formas. Naturalmente, não há a expectativa plena em uma democracia de uma correlação extremamente próxima entre a apresentação inicial de uma determinada plataforma socioeconômica e a execução final, a não ser em momentos de crise, períodos nos quais a população (ou o Legislativo), sob a eventual chancela do Judiciário, poderia conceder, ainda que temporariamente, poderes excepcionais ao Executivo.

Normalmente, os anos subseqüentes de uma gestão presidencial assinalam-se por maior quietação política no tocante à implementação de uma pretendida pauta reformadora, oriunda ainda do consenso partidário, especialmente se o governo não dispuser de maioria parlamentar e, em última instância, de prevalência na instância máxima do Judiciário.

Transcorrido praticamente o primeiro quarto do mandato do Presidente Obama, nota-se na política externa resignação diante da herança assumida, materializada basicamente aos democratas em duas guerras de médio porte no continente asiático, sem perspectiva alguma de êxito.

À primeira vista, o primeiro quartel da gestão representa a fase de transição, passagem necessária para a absorção adequada dos problemas legados

por todo antecessor, na qual se objetiva concertar a aspiração do programa original a uma solução viável, isto é, aceita também por uma parcela significativa da oposição.

Observe-se que na legislatura atual, a centésima décima primeira, o Partido Democrata detém sessenta por cento dos assentos, em ambas as casas – no Senado, ele está conjugado a dois representantes independentes.

Aparentemente, os democratas concentram-se no momento mais em assuntos internos, como o da reforma do sistema de saúde ou da destinação de mais verbas à infra-estrutura, supostamente a maior em termos proporcionais desde o governo Eisenhower nos anos 50. Assim, a Casa Branca teria melhores condições de poder dedicar-se mais, a partir de 2010, à política exterior.

Entrementes, o caminho pelo qual o Departamento de Estado, sob a titularidade de Hillary Clinton, desenvolve as suas principais ações no cotidiano permite observar o perfilhamento das diretrizes republicanas no setor. No caso da questão afegã, o encaminhamento é o mesmo, ou seja, providenciar o envio de mais efetivos para o país.

Se, por um lado, o governo jacta-se de recuperar a infra-estrutura internamente, por outro, relega-a ao segundo plano no território afegão, ao concentrar-se na ampliação apenas da parte militar, por meio das corporações privadas.

No presente ano, enquanto as forças armadas receberam mais de 800 milhões de dólares para as suas atividades de construção civil, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) obteve meros 20 milhões.

\* Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília (arraes@unb.br).

A milionária soma chega a mais de dois bilhões e meio de dólares se forem considerados os últimos três anos apenas. Para 2010, o Pentágono espera mais de um bilhão de dólares. Somente a base aérea de Bagram, estruturada durante a ocupação soviética no período final da Guerra Fria, abriga atualmente mais de 20 mil efetivos.

Além do mais, pretende-se continuar a sua ampliação, inclusive com um presídio com um milhar de vagas. Em toda a área, empregam-se trabalhadores de diversas nacionalidades, como filipinos e indianos, a fim de baratear o custo da mão-de-obra, medida de efeito mercadológico negativo, em vista do desemprego no país. Em Kandahar, há o mesmo posicionamento. A base de lá acolhe atualmente 30 mil combatentes – originalmente, eram meros doze mil. Nela, há pista de hóquei e até discoteca

Em boa parte das edificações, as reformas terminarão em 2011, o que corrobora a expectativa do General-de-Exército Stanley McChrystal, comandante-chefe das tropas norte-americanas e da Força Internacional de Assistência e Segurança (da Organização do Tratado do Atlântico Norte), de deslocar mais 40 mil contingentes para o Afeganistão.

É um sinal contraditório diante da política inicial dos democratas de uma retirada maciça das tropas e um reconhecimento tácito de que o governo local – mesmo sendo bastante apoiado por Washington, como se presenciou quando da eleição presidencial – não faria coincidir os seus interesses com os dos norte-americanos.

Recebido em 24/11/2009

Aprovado em 30/11/2009

**Resumo:** o artigo aborda a política externa dos Estados Unidos com vistas ao Afeganistão. Trata da prioridade do auxílio militar em detrimento do civil e as conseqüências negativas disso.

**Abstract:** the article deals with American foreign policy towards Afghanistan. It describes the reasons of the US priority to military aid instead to civil aid and the negatives consequences of that.

**Palavras-chaves:** Estados Unidos, Barack Obama, Afeganistão

**Key words:** United States, Barack Obama, Afghanistan



## A Queda

### *Tha Fall*

ANTONIO LASSANCE\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 16 a 17]

A queda do Muro de Berlim (1989) é um evento repleto de significados. O historiador Eric Hobsbawm o utiliza para delimitar o fim do século XX. Em termos geopolíticos, ou especificamente militares, ele demarca o fim da Guerra Fria. Para os Alemães, é o fim da divisão de seu país em dois e o início da unificação. Para os socialistas, foi a desintegração do monólito (conforme Boris Kagarlitsky denominou a derrocada do sistema soviético) e o emblema da ofensiva neoliberal que varreu o mundo nos anos 90 e tentou reduzir a pó as políticas de bem-estar social. Para os liberais mais teóricos, a queda significou a vitória *final* (sic) do capitalismo (a exemplo de Fukuyama e seu fim da História). Para os liberais mais pragmáticos, foi um evento “pop” e seus 20 anos merecem uma comemoração que lhes dê a oportunidade de faturar com shows de rock, visitas de celebridades e garrafas de champanhe.

O Muro nasceu com um sério problema. Muros são feitos em geral para evitar que pessoas entrem, e não que elas saiam. Muitos foram erigidos contra aqueles que já foram chamadas de “bárbaros”, “inimigos” e, hoje, são denominados simplesmente “estrangeiros”. Tal é a diferença entre uma fortaleza e uma prisão. O Muro de Berlim tinha a curiosa missão de aprisionar os alemães orientais em seu próprio País. Ele estava mais para uma Bastilha do que para uma Muralha da China.

O Muro caiu feito um castelo de cartas. Em 9 de novembro de 1989, um velho dirigente do governo da Alemanha Oriental, Günter Schabowski, concedeu uma coletiva para anunciar a decisão tomada pelo Conselho de Ministros de suspender as restrições para os que quisessem viajar para o lado Ocidental. Decisão tomada, milhares de alemães se interessaram

prontamente em cumpri-la. O “sem restrições” só tinha um pequeno detalhe a ser contornado: o Muro. Os guardas que tinham cumprido, durante décadas, a ordem de reprimir os que quisessem transpô-lo, viram-se emparedados a não contrariar o anúncio. Vinha abaixo um símbolo.

Como explicar tal fragilidade? Na verdade, o Muro vinha sendo solapado ao longo de muitos anos. Seu terreno estava minado antes mesmo de sua construção. O monólito soviético já iniciara sua desintegração quando a Iugoslávia de Tito e a China de Mao se afastaram da condição de países satélites da União Soviética. Se aprofundou quando ficou clara a cisão do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) promovida por Kruchev, que resultou na execração de Stálin, durante o XX Congresso do Partido.

O Muro caiu mais um pouco em 1979, ano da ofensiva no Afeganistão, que se transformaria num Vietnã para os soviéticos. Coincidentemente, foi também em 1979 quando Mikhail Gorbachev foi alçado ao Politburo, sob a proteção de Iuri Andropov. Andropov se tornaria, de 1982 a 1984, chefe do Estado soviético (formalmente, o cargo era o de Secretário-Geral do PCUS) e transformaria Gorbachev em seu herdeiro político.

A queda representa o fim de uma geografia acostuada a dividir o planeta em Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos. Teria lugar um processo de formação de blocos econômicos e o surgimento de um pólo dinâmico do capitalismo que muitos consideram como sinal de um novo ciclo hegemônico (asiático, capitaneado pela China). O risco de destruição por um conflito entre as grandes potências foi mitigado, como claramente se viu na estratégia russa de sugerir a reorientação da OTAN (a antiga

\* Pesquisador do IPEA, doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB (lassance@unb.br).

aliança militar ocidental montada contra o “perigo vermelho”) para uma rede de países interessados em combater o terrorismo.

O mundo é outro, desde que o Muro desapareceu. Isso não significa que seus dilemas e riscos sejam menores do que os do passado. Que o digam a queda das torres gêmeas e o ataque ao Pentágono, no 11 de setembro de 2001, a proliferação de redes terroristas (a Al-Qaeda é apenas uma delas), a ameaça nuclear latente e as crises econômicas sistêmicas, como a que abalou os mercados recentemente. Mas o fato do muro que dividia as Alemanhas ter sido derrubado tem um grande feito positivo: permitir que, daqui pra frente, se dê mais atenção aos muros que são feitos para tratar pessoas como bárbaros e inimigos. Esses também merecem ser derrubados um a um.

Recebido em 07/11/2009

Aprovado em 09/11/2009

**Abstract:** a new world was born after the fall of the Berlin Wall. It meant the end of the XXth century, of the geography based on the division of the planet in three different worlds, and of the soviet monolithic model. After that the processes of establishment of economic blocs were expanded. A new center of

gravity of capitalist system began to be considered as the evidence of a new hegemonic cycle (an Asian one, led by China). But dilemmas and risks are not smaller if compared to the past which can be deduced by the fall of the twin towers of the World Trade Center and the attack on the Pentagon, in 2001, the proliferation of terrorist networks, the latent nuclear threat, and systemic economic crisis.

**Resumo:** o mundo é outro, desde a queda do Muro de Berlim. Ela representa o fim do século XX, da geografia baseada na divisão entre Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos e do modelo monolítico soviético. Após a queda, expandiu-se o processo de formação de blocos econômicos e o surgimento de um pólo dinâmico do capitalismo que muitos consideram como sinal de um novo ciclo hegemônico (asiático, capitaneado pela China). Mas os dilemas e riscos atuais não são menores do que os do passado. Que o digam a queda das torres gêmeas e o ataque ao Pentágono, no 11 de setembro de 2001, a proliferação de redes terroristas, a ameaça nuclear latente e as crises econômicas sistêmicas.

**Palavras-chave:** Muro de Berlim, Guerra Fria

**Key words:** Berlin Wall, Cold War



## A política externa chinesa e a 4ª Conferência do Fórum de Cooperação China-África-2009

### *The Chinese Foreign Policy and 4th Conference of Forum on China-Africa Cooperation-2009*

DIEGO PAUTASSO\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 18 a 20]

O fim da Guerra Fria não representou apenas a derrota da URSS, mas o fim de um ordenamento mundial centrado nos EUA e o início de um período de transição sistêmica. Esta transição tem sido marcada pela perda de vantagens competitivas dos EUA, pela intensificação das rivalidades e competições interestatais e interempresariais e pelo surgimento de novas configurações de poder (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 30-45). Se esta premissa teórica tiver um fundo de verdade, as relações sino-africanas são representativas destas transformações globais, amplificando a relevância da 4ª Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação China-África, ocorrido entre 8 e 9 de novembro de 2009 em Sharm el Sheikh, no Egito. Com efeito, o presente artigo relaciona a ascensão da China (e de sua política externa) com a África através do FOCAC, no quadro de reorganização sistêmica.

O movimento de universalização da Política Externa Chinesa (PECh) tem sido impulsionada por mudanças internas e internacionais. De um lado, o fortalecimento da economia chinesa e a crescente necessidade de insumos (petróleo, alimentos, minérios) e mercados. De outro, o fortalecimento diplomático chinês relacionado às oportunidades e desafios gerados pela transição sistêmica, que impulsionou a construção de novos alinhamentos na política internacional. Nesse sentido, a África coloca-se como fundamental à universalização da PECh, uma vez que atende às necessidades chinesas de alteração da correlações de forças em escala global,

bem como de mercados e insumos, com destaque para segurança energética (PAUTASSO; OLIVEIRA, 2008). Daí o papel do continente africano naquilo que os chineses chamam de diplomacia *zhoubian* (periférica), expresso nos fluxos comerciais-financeiros crescentes, na realização de eventos como o FOCAC e na simbólica (e importante) primeira visita a cada ano do chanceler chinês ser realizada em países africanos. No caso do comércio, cabe destacar que partiu de 4 bilhões de dólares em 1996, chegou a 10 bilhões em 2000, e atualmente (2008) fechou em quase 107 bilhões. Neste último ano, o superávit foi de 5,2 bilhões de dólares para os países africanos.

Como o ciclo de crescimento da Nova China (1949) tem sido consistente e intensificado após a política de Reforma e Abertura de Deng Xiaoping (1978), as relações sino-africanas assumem forma estrutural, com tendência ao aprofundamento. De tal modo, o FOCAC torna-se representativo não das relações sino-africanas, mas do surgimento de novas configurações de poder e da reorganização sistêmica. Não só os EUA e Europa têm perdido espaços comerciais e diplomáticos no continente africano, como outros países emergentes, com destaque para Brasil e Índia, têm visto o crescimento de sua influência. Por exemplo, entre 2000 e 2008, o comércio do Brasil com a África foi de 4,1 para 22,2 bilhões de dólares, o da Índia foi de 4,9 para 14 bilhões, o da China foi de 10 para 107 e o dos EUA foi de 33,6 para 130 (Euromonitor-2009). Embora o comércio EUA-África

seja muito expressivo, é notável o avanço dos países emergentes.

Ora, para a África, a presença dos países emergentes, como China, Índia e Brasil, não representa uma nova partilha neocolonial, mas a possibilidade de reconstrução e inserção internacional dos países africanos. Apesar das assimetrias e contradições, a África vem construindo uma maior autonomia decisória (SARAIVA, 2008). É importante sublinhar o fortalecimento das bases da independência conquistada no Pós-Guerra, a superação de inúmeros conflitos, a construção institucional, a conformação de elites com projetos nacionais, a criação de mecanismos de integração regionais, a estabilização e a dinamização das economias, o protagonismo da União Africana na promoção da paz na região, etc.

É nesse sentido que se enquadra a criação, por iniciativa chinesa, do Fórum de Cooperação China-África, em 2000, realizado na cidade de Beijing/China, representando um impulso à institucionalização das relações sino-africanas. Os objetivos declarados são de fortalecimento da cooperação Sul-Sul, com a realização de Conferências Ministeriais trianuais (2000-03-06-09), alternadamente na China e na África. Na 1ª FOCAC (2000), foi lançada a Declaração de Beijing e o Programa de Cooperação China-África para o Desenvolvimento Econômico e Social, dando início às iniciativas bilaterais. A partir de então, as Conferências têm sido marcadas por Planos de Ação, como o de Adis-Abeba (2004-2006) e o de Beijing (2007-2009), cujo objetivo é criar metas e estratégias para os programas bilaterais. Em 2006, a diplomacia chinesa lançou a Política Africana da China com vistas a consolidar as ações para o continente.

A 4ª Conferência Ministerial do FOCAC, realizada em novembro de 2009 no Egito, reuniu a República Popular da China e mais 49 países africanos sob o lema do "aprofundamento do novo tipo de parceria estratégica China-África para o desenvolvimento sustentável". Esta Conferência esteve voltada à análise dos resultados das estratégias traçadas no Plano de Ação (2007-2009) resultado da última Conferência, realizada em Beijing/China, em 2006, e ao lançamento da Declaração de Sharm El Sheikh e do Plano de Ação para o período 2010-2012.

No documento Acompanhamento da Implementação de Ações da Cúpula de Beijing do Fórum de Cooperação China-África realizou-se uma valiação das últimas iniciativas. Cabe destacar algumas questões: a realização de visitas de autoridades governamentais chinesas à 36 países africanos e de autoridades de 36 países africanos à China, entre muitas outras interações institucionais; a participação chinesa em 6 missões de paz da ONU no continente, avalizada pela União Africana; a superação da meta de 100 bilhões de dólares do comércio sino-africano (que alcançou 106,8 bilhões em 2008); a construção de 96 escolas no continente; o recebimento de 4 mil alunos africanos nas instituições de ensino da China; a construção de cerca de 30 hospitais e centros de tratamento médicos com envio de 1,2 mil profissionais de saúde chineses; entre muitas outras iniciativas.

Além da avaliação do último Plano de Ação, foi divulgada a Declaração de Sharm El Sheikh. Nela foi reafirmado o primado dos organismos internacionais, a ênfase no desenvolvimento, a reforma do sistema financeiro internacional e a cooperação Sul-Sul, em escala global. No âmbito bilateral, a China destacou o protagonismo das instituições multilaterais africanas (União Africana e Nova Parceria para o Desenvolvimento da África/NEPAD) na resolução dos problemas do continente, enquanto os países africanos reafirmaram o apoio à reunificação pacífica da China, além das diretrizes para a cooperação sino-africana.

Já o Plano de Ação (2010-2012) esteve focado nas seguintes linhas gerais: a cooperação institucional, envolvendo partidos, governos, organismos multilaterais, com destaque para o lançamento do Mecanismo de Diálogo Estratégico; apoio à reconstrução africana e à paz no continente, com prioridade para conceito de "resolução de problemas africanos pelos africanos"; cooperação internacional, buscando aprofundar a parceria na OMC (G-20), a democratização dos organismos multilaterais (ONU), o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e a universalidade sem politização dos direitos humanos; a cooperação econômica no âmbito da segurança alimentar, do desenvolvimento empresarial, das obras infraestruturais, das políticas públicas (saúde, educação, etc.), entre outros.

Para além dos princípios gerais, a intensificação da cooperação sino-africana é notável, com destaque para as relações sino-angolanas (PAUTASSO, 2009). O acesso ao crédito, a cooperação técnica, a obtenção de superávits comerciais (com contribuição chinesa para a valorização das commodities) e as obras infraestruturais, em especial, têm mudado a dinâmica de muitos países africanos, como é o caso da reconstrução de Angola.

A 4ª Conferência da FOCAC revela inúmeros movimentos ligados à ascensão da China e às transformações do sistema internacional. No caso da Política Externa Chinesa, podemos enfatizar: 1) a universalização da política externa chinesa como resultado; 2) a ampla utilização de sua capacidade econômica-financeira como instrumento central de sua política externa; 3) os investimentos em infraestrutura baseado em crédito barato como forma de relacionamento prioritário.

Já as relações sino-africanas, consolidadas e aprofundadas com as conferências do Fórum de Cooperação China-África, são indícios de transformações sistêmicas. A crise financeira internacional irradiada dos EUA (2008-2009) tem explicitado a emergência dos países periféricos, o fortalecimento do processo de multipolarização e o surgimento de novos alinhamentos econômico-diplomáticos. Se a China já é uma influência expressiva nestes mercados, com a valorização planejada e no longo prazo do yuan a tendência é de que haja a amplificação das reservas internacionais e da capacidade de financiamento, assim como da realização de investimentos diretos. As relações sino-africanas, e o FOCAC, têm sido um bom laboratório destas transformações.

### Referências bibliográficas

- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto/Ed. UFRJ, 2001.
- DOCUMENTO. Declaration of Sharm El Sheikh of the Forum on China-Africa Cooperation. In: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626388.htm>. Acesso em 24/11/2009.
- DOCUMENTO. Forum on China-Africa Cooperation Sharm El Sheikh Action Plan (2010-2012). In: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626387.htm>. Acesso em 24/11/2009.
- DOCUMENTO. Implementation of the Follow-up Actions of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation. In: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/dsjbjzjhy/hywj/t627504.htm>. Acesso em 24/11/2009.
- PAUTASSO, Diego. As relações econômicas internacionais entre China e Angola. In: *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Brasília-IBRI v. 109, p. 23-25, 2009.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Lucas. A Segurança Energética da China e as Reações dos EUA. In: *Contexto Internacional*, v. 30, p. 361-398, 2008.
- SARAIVA, José. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória? In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília. 51 (1), 2008, pp. 87-104.

Recebido em 26/11/2009

Aprovado em 28/11/2009

**Resumo:** Este artigo analisa a Política Externa Chinesa e as relações sino-africanas a partir da 4ª Conferência Ministerial do Fórum de Cooperado China-África realizada em novembro de 2009. O artigo propõe o argumento de que a relações sino-africanas são representativas da transição sistêmica e da configuração do novo ordenamento mundial.

**Abstract:** This article analyzes the Chinese Foreign Policy and Sino-African relations from the 4th Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation summit in November 2009. The article presents the argument that the Sino-African relations are representative of the systemic transition and setup of the new world order.

**Palavras-chave:** Política Externa Chinesa, FOCAC, África

**Key words:** Chinese Foreign Policy, FOCAC, Africa

## Poder Político e Regulação do Pré-Sal

### *Power Politics and Rules to Brazilian Oil*

JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 21 a 25]

O que se tenciona analisar neste artigo são as razões e implicações políticas que devem impulsionar as decisões governamentais no momento de se criar o marco regulatório para a exploração petrolífera. De antemão, o artigo se concentra na questão brasileira, com algumas comparações internacionais. O escrito também tem a intenção de analisar alguns conceitos políticos que marcam presença na investigação sobre política energética que se faz no País, sobretudo no instante em que emergem defesas a favor do regime de concessão e de partilha.

Não há dúvida de que os temas relacionados à energia, principalmente petróleo, já são de grande interesse acadêmico e político no Brasil, constituindo grupos que passam a se especializar nos problemas de hidrocarbonetos sob a ótica da ciência Política. Saindo de uma posição de expectador sobre questões energéticas internacionais, boa parte delas no Oriente Médio, o País passou a se interessar ainda mais por questões agora situadas nas Américas do Sul, quando não dentro do próprio território nacional. Neste aspecto são frisados dois acontecimentos.

Primeiro o desgaste político-econômico provocado pelo episódio do “apagão”, em que houve diminuição drástica de energia elétrica em todo o ano de 2001. As razões que levaram àquela crise vão desde alterações no regime das chuvas, muito pouca para aquele ano, até falta de planejamento e investimentos por parte do governo federal da época e das empresas que haviam se transformado em controladoras e proprietárias das antigas plantas estatais. O resultado disso foi mais uma vez o malogro de crescimento econômico que se havia iniciado.

A segunda razão se deu pela ascensão de plataforma eleitoral nacionalista na Bolívia, governo Evo Morales, em 2006, que transferiu para o Estado, via Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolívia – YPF, duas refinarias da Petrobrás. A petroleira do Largo da Carioca se transformou em prestadora de serviços, baixando sua condição naquele país. De fato, são duas questões que podemos incluir uma terceira por meio da também plataforma nacionalista no governo paraguaio de Fernando Lugo, em 2007. Da mesma forma que o boliviano a atual presidência paraguaia vê na energia elétrica fornecida pela binacional Itaipu uma forma de aglutinar a opinião pública contra o Brasil e rever termos considerados injustos, de acordo com Assunção.

Não são questões energéticas que desembocam em conflitos de grande intensidade, a exemplo dos existentes no Oriente Médio e Ásia Central. Mesmo assim, podem conturbar e provocar descrédito nos governos que não conseguem resolvê-los a contento. No caso do governo Fernando Henrique há quem veja na sua dificuldade em lidar com o apagão para apontar o malogro da eleição presidencial de 2002, em que se saiu vitorioso Luiz Inácio da Silva. Por outro lado, sob termos denominados populismo, ou algo afim, candidatos que viram na energia meios para sensibilizar e ganhar apoio das massas foram vencedores, como Morales na Bolívia.

Para quem só percebia questões sobre energia em terras distantes, ou em outros período, como a crise do petróleo de 1973, a sociedade brasileira teve logo duas preocupações a tratar: o apagão e a nacionalização dos ativos da Petrobrás na Bolívia.

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Campinas – Unicamp; atualmente desenvolve estudos pós-doutorais na área de História na Universidade Federal Fluminense – UFF (alexandrehage@hotmail.com).

Como eram assuntos de relativa despreocupação a universidade e partidos políticos não haviam desenvolvido instrumentos conceituais e especializações para trabalhar com o tema; a não ser um ou outro grupo multidisciplinar, mas mais voltados para engenharia, como a COPPE/UFRJ e IEE/USP. De modo salutar os interessados em ciência política e relações internacionais também se sensibilizaram com a energia, além dos politécnicos, isto porque em muitas vezes a sorte e desenvolvimento dos Estados têm relação direta com estoques de energéticos.

E pelo motivo de haver maior preocupação com energia surge a necessidade de existir, de igual modo, maior atenção com os conceitos ou com o desdobrar das idéias. Não seria demais falar, nem redundante, que muitos interesses são voltados para petróleo, gás natural, etanol, urânio etc, sendo que o debate pode se tornar turvo e parcial. Por isso mesmo o momento é bastante propício por causa das descobertas das jazidas de Tupi, o chamado pré-sal.

De modo geral, boa parte dos interessados no assunto sabe das características básicas do pré-sal. Compreendem que suas reservas são de tal importância que podem alterar qualitativamente a posição brasileira no sistema econômico internacional, com efeitos que também poderão ser sentidos politicamente. De fato, se o Brasil se tornar fornecedor internacional de energia haverá a necessidade de se saber como isso se dará, com quais instrumentos e quais perspectivas. Sabe-se que só o petróleo, como fator suficiente para a riqueza, não se sustenta.

Por isso mesmo está em alto nível de preocupação, que deve se transformar em debate, para se saber qual o melhor regime (marco regulatório) que se deve adotar para a atual situação brasileira. A partir desse ponto, o debate e reflexões podem se tornar polarizados. Isto porque parte considerável dos interessados na questão é mobilizada em virtude dos reais interesses que estão em jogo e, por isso, sejam levados a defender um ou outro regime que, no final das contas, corre o risco de defender também um ou outro governo ou partido.

É lícito dizer que é legítimo que o analista tenha preferência partidária e política. Particularmente, neste artigo, não se corrobora a máxima de que o estudioso

não possa apresentar suas preferências com o temor de exercer ideologia. A premissa de que o cientista, ainda mais social, tem de se divorciar de suas escolhas para não obscurecer o objeto de estudo pode ser falsa, autoritária e tão ideológica quanto a do crítico que o combate por esse expressar opinião. Afinal, quem vai corroborar ou refutar a opinião do analista são os dados da realidade. O defensor do marco regulatório de 1997, governo Fernando Henrique, tem toda a legitimidade de assim o fazer, até porque se trata de defender interesses econômicos.

Da mesma forma, é também pertinente que se advogue mudança no regime de 1997 para outro modelo; há também legitimidade na defesa de plataforma econômica nacionalista. Quem vai provar que a razão está com A ou com B é o amplo debate e a realidade em questão. Embora esse tipo de observação possa ser estranho para este veículo ele é pertinente. O regime feito há mais de dez anos é de concessão; agora se procura substituí-lo pelo o de partilha.

O debate sobre esta questão torna-se importante não somente pelo fato principal, a energia e riquezas provenientes das megajazidas de óleo, mas também pelas conotações políticas e instituições que o assunto provoca, fazendo com que analistas e interessados em geral venham a imputar características ao tema que representam mais interesses setoriais e visões de mundo do que a realidade. Certamente isso se aplica ao debate sobre o marco regulatório.

É certo e legítimo, e isso já foi aqui frisado, que setores empresariais privados queiram tirar proveito dessa riqueza. Afinal de contas, quem paga imposto, cria empregos e contribui para o desenvolvimento da economia nacional é a empresa, a iniciativa privada para realizar coisas. Dentro desse aspecto seria conveniente que o regime jurídico do petróleo continuasse sendo o de concessão, visto que a atuação do poder público sobre o setor tende a ser menor e as movimentações financeiras sofrem menos intromissões que o regime de partilha.

Contudo, não é lícito criar relações que não sejam críveis, que expressem comportamento ideológico, não assumido, de quem as aplica, sem sofrer críticas e observações necessárias para o bom debate. Trata-se da relação que liga automaticamente o marco regu-

latório de concessão em alguns países produtores de petróleo com regimes de governo. Vale dizer, Estados Unidos, Reino Unido e Países Baixos, por exemplo, são democracias maduras, portanto, seu marco é o de concessão, uma vez que as instituições são adiantadas para o momento.

Por outro lado, países produtores do mundo em desenvolvimento, membros da Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo – OPEP, preferem a partilha. Preferem a partilha porque não são democracias, suas instituições são corrompidas ou fracas. Deste modo, caberia ao Executivo planejar e observar diretamente a produção e negociação do bem.

Com efeito, a premissa é provocante e merece análise. Não há dúvidas de que as democracias dos países industrializados, como os citados acima, conformam instituições maduras, que pode dar maior margem de liberdade, inclusive econômica, para seus nacionais. Mas a relação entre marco regulatório e democracia não pode ser automática, pois pode ser falsa.

É congruente dizer que os países industrializados sejam democracias pioneiras, que a iniciativa empresarial goza de espaço que talvez não exista ainda em muitos países em desenvolvimento. Mas é incongruente dizer que naqueles Estados a concessão existe por causa da democracia e, em outro diapasão, que resta ao mundo em desenvolvimento ficar com o autoritarismo e com a partilha. Seria mais lícito afirmar que a concessão não guarda relação direta com o regime de governo, mas sim com o de quantum poder político de tais Estados sobre o setor.

De início, se os Estados industrializados preferem adotar a concessão no lugar da partilha a razão disso deve ser encontrada no fato de que o poder político deles goza de grande autoridade. Em outras palavras, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e outras potências não descuidam da economia da energia, nem deixam de formular estratégias que levem em consideração a “segurança energética”. Por isso, dentro desse aspecto há dois modelos de se exercitar estratégias desenhadas pelo Estado, pelo

poder político, mesmo nos Estados Unidos e Reino Unido.

Primeiro diz respeito à tradição institucional mais liberal de alguns Estados que preferem atribuir papel relevante na economia da energia para determinadas empresas privadas, mas nacionais que cumprem algumas linhas estratégicas que coadunam com a visão do poder político. Talvez o exemplo mais bem acabado seja o dos Estados norte-americanos e britânico, em que não há empresas públicas para o petróleo, mas nem por isso deixa de haver autoridade do Estado. Michal Mann já expressou essa idéia ao formular o conceito de “Estado infra-estrutural”, em que o poder político goza de tal autoridade que não é necessária à existência de algum ente público, caso de uma empresa, para fazer valer a palavra do Estado.<sup>1</sup>

Segunda razão cabe a Estados com histórico de maior presença na construção da economia nacional. São considerados, em parte, Estados de “industrialização tardia”, em que seu avanço contou com grande suporte do poder público. Sob esse nível encontram-se França, Japão e Noruega com relação heterogênea entre o Estado, empresa estatal e empresa privada. Nesse grupo há democracia, mas cabe ainda ao poder público observar diretamente a energia.

Dizer que o poder político de países com histórico avançado na democracia e no liberalismo econômico é pequeno justamente por causa de suas características pode ser errôneo. Da mesma forma pode também ser equivocado dizer que o Estado brasileiro é mais interventor do que os desenvolvidos. Já é conhecido o fato de que essas potências desenvolvem estratégias de longo prazo para assegurar a regularidade de petróleo, sobretudo do importado.

Outra questão que embaralha o raciocínio com respeito à concessão feita por alguns Estados industrializados é o fato de que as grandes petrolíferas internacionais, as maiores do mundo, são privadas. São companhias com sedes na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e nos Países Baixos. Seria demais apressado não atribuir relação proveitosa e complementar entre o poder político desses países com as empresas

1 Michael Mann. “O Poder Infra-Estrutural dos Estados”. In MANN, Michael. (org). *Os Estados na História*. São Paulo, Imago, 1990.

privadas, sem reflexões mecânicas que afirmam ser o Estado comitê especial da classe dominante; nem sua visão cosmopolita, no qual se prega o fim da soberania em prol de uma sociedade civil internacional, acima dos entes nacionais, e das megacorporações que não respeitam fronteiras ou regulações governamentais.

Neste texto se procura argumentar que a escolha do marco regulatório não tem relação direta com democracia, autoritarismo ou populismo. Mas sim com o quantum de poder que o Estado em questão guarda para fazer valer seu direcionamento que deve ser incorporado pela sociedade em geral. No entanto, além das razões políticas e institucionais aqui apresentadas, quais são os demais elementos que pesam para se saber qual regime escolher?

Certamente a escolha não deve passar pela democracia, mas sim pela natureza econômica e técnica das jazidas. Estados Unidos e Grã-Bretanha, por exemplo, fazem concessão pelo motivo de suas reservas estarem em condições de exploração de grande dificuldade, tornando-as mais onerosas – daí o regime de concessão para empresas que têm de obter mais incentivos para a empreitada. A exploração do Mar do Norte, iniciada em 1981 com parceria entre Estados Unidos, Canadá e Reino Unido foi descoberta de enorme relevância para a época, mas ninguém se deixou levar por entusiasmos com relação à facilidade de exploração; sabia-se que o pico da produção seria curto e a área de grande dificuldade geográfica.

O petróleo do Mar do Norte fora considerado de alto risco para as petroleiras privadas. No entanto, fazia-se urgente explorá-lo em virtude da segunda crise do petróleo que atrapalhava muito a economia mundial, sobretudo dos países mencionados; não havia muito tempo para reflexões. O regime de concessão se deu justamente pela dificuldade de tirar o óleo do mar e era necessário atrair as empresas que só entrariam no risco sabendo que haveria atração econômica pelos resultados positivos. Tirando o pico de produção daquela área, de 1982 a 1986, não se falou mais em Mar do Norte. O eixo da discussão se voltou novamente para o Oriente Médio e adjacências.

Coincidência ou não, as maiores reservas de petróleo e gás natural não estão nas proximidades dos

Estados industrializados, como ocorreu com o Mar do norte nos anos 1980, embora haja esperança no golfo do México. Elas estão localizadas no mundo em desenvolvimento. Arábia Saudita, Coveite, Irã, Nigéria, Rússia e outros produtores com complicada vida política. A exploração de petróleo nesses países se dá de forma muito menos complexa, exigindo menos esforços, portanto, o risco tende a ser inferior. Explorar petróleo no Oriente Médio é muito mais promissor do que na Europa Ocidental ou no Alaska. Eis a razão para escolher o modelo de partilha; ele tem pouco a ver com o autoritarismo.

Escolher a partilha não é questão de mais ou menos democracia, mas sim de tirar maior proveito de um recurso, cuja exploração é considerada “cheque visado”, sem grandes riscos. Sua escolha significa que os ganhos podem ser compensadores, mesmo para a empresa privada. É claro que pode haver Estados com menos riqueza petrolífera que tenha adotado a partilha, mas isso não muda o fenômeno. O liberal Chile não é alto produtor de óleo, mas seu regime é de partilha. A “estatizante” Noruega tem regime análogo ao de concessão, porém, sua penetração nos assuntos de energia, escolhendo empresas etc, é maior que seus primos do norte.

Eis a questão que deve interessar ao Brasil. Regime de concessão teve sua razão de ser em 1997. Um país que não era considerado promissor na economia internacional de energia teria de ter mecanismos de atração para que a empresa privada se sentisse compensada pelo trabalho. Não havia Tupi, nem suas estimativas volumosas. Em 2007 houve a descoberta de Tupi, Carioca e outros poços, com cálculos que beiram a mais de 50 bilhões de barris.

Assim, o marco regulatório tem de ser escolhido e analisado a partir das expectativas econômicas, geológicas e técnicas do termo, e não por meio de falso debate que procura ligar o Brasil aos desgraçados do Terceiro Mundo, cuja riqueza do petróleo mais atrapalha que ajuda o real desenvolvimento social daqueles povos. Mas a questão de fundo da infelicidade daquelas sociedades não devem ser imputadas ao marco, mas sim a uma visão mais larga. O Brasil não era mais liberal por causa da concessão, nem deverá ser estatizante por causa da partilha.

Recebido em 23/10/2009  
Aprovado em 26/10/2009

**Resumo:** Este artigo procura demonstrar que a escolha do marco regulatório para a economia do petróleo não corresponde ao regime políticos dos países produtores, mas sim a questões mais gerais.

**Abstract:** This paper search to show that the choice over juridical regime to energetic economy does not link to political regimes from countries, but belongs to questions more importants than mentioned here.

**Palavras-Chave:** Economia da Energia; Regimes de Governo; Petróleo.

**Key-Words:** Energy Economy; Government Regimes; Oil.



## Resenha

## Kissinger e o Brasil\*

THIAGO GEHRE GALVÃO\*\*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 26 a 28]

A trama desenvolvida por Matias Spektor em “Kissinger e o Brasil” encapsula um importante episódio das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos e narra como Henry Kissinger tornou-se um ponto focal para a diplomacia brasileira na consecução do projeto de Brasil Potência. Jovem intelectual da nova geração de historiadores das relações internacionais brasileiros, Matias Spektor coordena o Centro de Estudos sobre Relações Internacionais do CPDOC/FGV e vive intensamente a realidade da pesquisa arquivística no Brasil. No livro, o argumento central é que o Brasil construiu seu caminho no sistema internacional, procurando impor seus próprios termos e desígnios nacionais às relações com os outros países. Perante os EUA procurou exercer um papel protagonista em três sentidos: a) afastou-se de uma postura de rivalidade ou de submissão; b) buscou estabelecer-se como um dos alicerces da ordem global; e c) evitou seguir inadvertidamente os preceitos do “gigante do norte”.

O objetivo da obra é traçar a evolução da aproximação entre os governos de Washington e Brasília sob os comandos diplomáticos de Henry Kissinger e Azeredo da Silveira durante a década de 1970. Portanto, não se trata de uma biografia sobre um Homem de Estado, mas um estudo histórico das idéias de mandatários como Geisel e Nixon, mas principalmente Silveira e Kissinger, que impactaram diretamente nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos.

Para tanto, o autor divide o livro em oito capítulos que cuidam da evolução da parceria Brasil-EUA: do tubo de ensaio, de Kissinger, de trazer o Brasil para o foco da política externa estadunidense, até alcançar

o estranhamento com a chegada ao poder de Jimmy Carter. Assim, o recorte temporal vai da ascensão de Kissinger como Assessor de Segurança Nacional em 1969 até a sua substituição por Cyrus Vance em 1977 e o desmonte da parceria por Ronald Reagan, já nos anos 80 do século 20.

O primeiro capítulo, “Kissinger e seu experimento”, detalha a fórmula estabelecida por Henry Kissinger para modificar o panorama estático das relações brasileiro-estadunidense. O conceito principal seria o da “delegação”, ou seja, a cessão de responsabilidades a grandes atores regionais. Nesse caso, Spektor mostra que, ao procurar dar maior consistência conceitual e filosófica à política externa norte-americana, Kissinger abriu espaço para que países como Brasil, China, Indonésia e África do Sul ganhassem peso relativo nas relações com os EUA. Logo, o objetivo era livrar os EUA do estigma de imperialismo colonialista e criar um espírito de afinidade que legitimasse a atuação global do país.

No capítulo 2, “Washington, 1971”, delinea-se o perfil da parceria com a visita de Geisel à capital norte-americana em 7 de dezembro do referido ano. A preparação da viagem foi turbulenta, pois incluía as desconfianças brasileiras com a ideia da delegação como um neocolonialismo. Além disso, havia uma tensão mal resolvida entre ativismo e retração no comportamento internacional do Brasil, que refletia o racha entre o Palácio do Planalto e o Itamaraty. Logo, isso se traduziria em maneiras divergentes de se conceber a parceria. Como afirma Spektor, “do ponto de vista americano, a aproximação ao Brasil

\* SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009. 234p. ISBN: 978-85-378-0156-7.

\*\* Professor de História das Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (thiago.gehre@gmail.com).

seria conscientemente intangível e, de certa maneira, etérea” (p.50). De qualquer forma, dado o primeiro passo, alcançou-se uma agregação de valor para ambos os países nas relações internacionais com um mecanismo de baixa institucionalidade que dependia do vínculo pessoal entre os decisores.

A continuidade do processo de aproximação é relatada, então, pela ótica de “O experimento de Silveira”, tema do terceiro capítulo. A gestão de Antônio Francisco Azeredo da Silveira é tida como a de maior ativismo do país, quando “as ambições internacionais do Brasil cresceram mais que [em] qualquer período anterior” (p.63). Silveira entrou em sintonia com o presidente Geisel na gestação de um novo modelo estratégico que preconizava a busca por novas parcerias e uma revisão, mesmo que “morna”, das relações com a Argentina e com os EUA.

Além disso, Silveira tinha como alvo a busca de “pequenos espaços de ‘autonomia’ nas margens do Ocidente liberal”, conseguindo externamente os insumos para o projeto de desenvolvimento nacional. Logo, procurou atualizar conceitualmente a política externa brasileira para lidar com o crescimento econômico e com a influência internacional do país. Spektor afirma que o problema não estava no sistema internacional, “mas em casa: os conceitos estratégicos do Brasil haviam ficado arcaicos” (p.75).

O capítulo 4, “Quebrando o molde” exalta a atração e compatibilidade entre Silveira e Kissinger e a sua resultante: a substituição do princípio da delegação por um engajamento mais construtivo em termos de um “relacionamento especial não alinhado”. Isso porque o mundo nos anos 1970 testemunhou a ascensão das potências periféricas e a crise das potências tradicionais, um fenômeno que movimentaria, nas palavras do autor, “as placas tectônicas da política internacional” (p.90). Na pauta bilateral questões comerciais, crise energética mundial, proliferação nuclear, inserção no continente africano pós-independências e a presença cubana no norte da América do Sul. O Brasil esforçou-se em unir desconfianças, falta de entusiasmo e ansiedade pelo reconhecimento do status de potência. Já os EUA mantiveram o diálogo aberto enquanto continham a vontade universalista do Brasil. Por exemplo, Spektor lembra uma curiosa

anedota, na qual Kissinger interveio junto a Silveira para trazer Pelé para o New York Cosmos, equipe da liga de soccer dos EUA, indicando esse ato como um ganho para a parceria Brasil-EUA.

A intensidade das relações Brasil-EUA contrasta com o breve período de diálogo entre Kissinger e Silveira. Assim, o capítulo 5, “Crise e retomada”, é sintomático da onda criadora da parceria que avança em meio à crise energética da década de 1970; à decisão de Geisel de apoiar os árabes contra o governo de Israel; ao envolvimento do Brasil na independência de Angola. Nesses três eventos o grau da resiliência norte-americana foi testado por Silveira até o ponto ideal de se propor a formalização da parceria. Consequentemente, o Brasil preferiu militar em nenhum lado na questão do petróleo, assumindo um distanciamento pragmático; optou primeiro pela abstenção e depois pela condenação da votação da resolução que colocava o sionismo como uma forma de racismo e discriminação; e se retraiu quando a identidade cultural, que sustentava a presença brasileira em Angola, contrastou com a grande estratégia dos EUA de combate ao comunismo.

Silveira aproveitou-se das minicrises para catalisar um projeto mais consistente. “A parceria formalizada” é, então, tema do sexto capítulo, no qual Spektor descreve a segunda viagem de Kissinger ao Brasil e seus desdobramentos para as relações Brasil-EUA. O desafio brasileiro era montar uma parceria flexível que promovesse um espírito de proximidade entre os dois países, mas que não amarrasse o país a compromissos conjuntos e que garantisse a Geisel controle sobre o processo de abertura política. O gesto mais importante seria o Memorando de Entendimento que deveria ser “simples e vago”, permitindo “liberdade máxima de manobra para cada lado” (p.140). Logo, a qualidade da parceria seria testada em um imbróglio diplomático sobre a independência do Timor Leste; em um suposto, mas não comprovado, plano de invasão brasileiro da Guiana; e na tensa relação entre Washington e Santiago. Em todos eles, o Memorando garantiu canais abertos para tratá-los de forma específica e à luz dos interesses comuns.

Os avanços foram surpreendidos pelo medo brasileiro de gerar e depois frustrar expectativas

norte-americanas, para Spektor, um dos principais empecilhos para a parceria (p.148). O “Estranhamento”, tema do sétimo capítulo, enuncia a reviravolta que a chegada de Jimmy Carter produziu nas relações entre Washington e Brasília. O desconforto causado pelo sistemático desrespeito aos direitos humanos e o temor gerado pelo acordo nuclear entre Brasil e Alemanha acirraram os ânimos. Nesse contexto, o Memorando era a única defesa disponível, um escudo contra o revisionismo do governo Carter.

O livro se encerra em “Epílogo: Legados”. Com a chegada ao poder de Ronald Reagan, Kissinger sai de cena e Silveira assume a embaixada brasileira em Washington. A estratégia brasileira passa a ser do distanciamento consciente diante da impossibilidade do diálogo e do avanço neoliberal. Mesmo assim, conclui Spektor, o Brasil catapultou sua posição da hierarquia internacional de um agente anticomunista a um polo de poder internacional, garantindo a autonomia do país no contexto de avassaladora assimetria em relação à Washington.

Matias Spektor contribui de três formas principais com seu livro. Primeiro, disserta de forma clara e objetiva, o que torna a leitura agradável e palatável para aqueles que não são da área de Relações Internacionais. Segundo, revela novos e marcantes acontecimentos, derivados da abertura de arquivos e

do acesso às fontes inéditas nacionais e estrangeiras, adensando o conjunto do conhecimento da História das Relações Internacionais do Brasil. Em terceiro, dialoga de maneira parcimoniosa com a teoria das relações internacionais, diluindo-a na narrativa a ponto de torná-la imperceptível ao olhar dos leigos. Por exemplo, quando interpreta os memorandos enviados por Silveira da embaixada do Brasil em Buenos Aires à luz do conceito realista de *bandwagon*. Assim, países relativamente mais fracos (caso da Argentina naquele momento) “não tentariam resistir ao mais forte [caso do Brasil na América do Sul]; iriam a reboque dele” (p.66).

Não obstante, valoriza, excessivamente, o voluntarismo do Homem de Estado em promover mudanças no mundo. Lembra Spektor que “a política internacional não é predestinada. Havendo ideias e líderes dispostos a arriscar, as visões existentes podem ser ajustadas ou trocadas por outras melhores” (p. 16). Assim, cabe um questionamento: Kissinger teria feito do Brasil seu laboratório particular para experiências com potências regionais ou Azeredo da Silveira teria descoberto em Kissinger a cura para o mal da “potência invisível”? Em ambos os casos, o Brasil e sua circunstância, a vizinhança sul-americana, pesaram sobre o voluntarismo dos decisores.

