

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 12 – Nº 124 – Março-Abril – 2011



SUMÁRIO

3 Para compreender a emergência dos povos indígenas no mundo contemporâneo

Understanding the emergence of the indigenous peoples in the contemporary world

JOÃO NACKLE URT

9 A democracia nas Américas: a situação nos países do Mercosul

Democracy in the Americas: the situation in Mercosur countries

RIBERTI DE ALMEIDA FELISBINO

16 Perspectivas democráticas na África contemporânea

Prospects of democracy in contemporary Africa

EMILIANO UNZER MACEDO

22 O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil – União Europeia

The security-based discourse of Strategic Partnership: Brazil – European Union

MARCOS A. GUEDES DE OLIVEIRA

DEYWISSON RONALDO O. DE SOUZA

RESENHAS

29 *New Powers: How to be come one and how to manage them*

OLIVER STUENKEL

31 *Ingênuos, Pobres e Católicos: A Relação dos EUA com a América Latina*

LEONARDO CARVALHO BANDARRA

Meridiano 47 é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2011 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas da atualidade internacional e estudos de áreas geográficas e resenhas de livros.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

Meridiano 47 é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. 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.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

Como contribuir

1. O *Boletim* publica artigos científicos e resenhas de livros;
2. Os artigos devem conter entre 20 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (espaços inclusive);
3. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
7. No caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
8. 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 50 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*). Neste processo o anonimato dos autores e dos pareceristas é garantido.

O processo de análise editorial se estende por cerca de 15 (quinze) dias úteis e os artigos aprovados são imediatamente publicados no site do *Boletim* (<http://www.meridiano47.info>) e depois consolidados na edição em formato pdf, lançada até o final do mês subsequente.

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

Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CSA Worldwide Political Science Abstracts, Index Islamicus, International Political Science Abstracts, International Security & Counter-Terrorism Reference Center, Political Science Complete, Public Affairs Index, Academic One File, Academic Search Alumni Edition, Academic Search Complete, Academic Search Elite, Academic Search Premier, Current Contents of Periodicals on the

Middle East, Expanded Academic ASAP, Fonte Acadêmica Fuente Acadêmica, Fuente Acadêmica Premier, Handbook of Latin America Studies – Library of Congress, Informe Académico, Informe Revistas en Espanol, InfoTrac Custom (Cengage Gale), RePEc: Research Papers in Economics, Social Science Research Network (SSRN), SocINDEX, SocINDEX with Full Text, TOC Premier, Ulrich's Periodicals Directory, World History Abstracts, World Scholar: Latin America and the Caribbean, Directory of Open Access Journals – DOAJ, Geodados, Google Scholar, Latin American Periodicals Tables of Contents (LAPTOC), Latin Americanist, Research Resources Project (LARRP), OALster, Portal Periódicos Capes, Recent Science Index, Scholarly Journals Index, Scientific Commons, Scientific Publications Index, Scientific Resources Database, Scirus, Social Science Information Gateway (SOSIG), Sociological Abstracts, Sumários de Revistas Brasileiras, Summon Content & Coverage, UNESCO – DARE Database – International Social Sciences Directory, World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs, Worldcat, Academia.edu, Academic Papers Database, Bielefeld Academic Search Engine – BASE, Cibera, Contemporary Research Index, Current Index to Scholarly Journals, DataÍndice, Digital Journals Database, Directory of Academic Resources, Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Elite Scientific Journals Archive, European Information Network on International Relations and Area Studies, History Journals, Infomine – Scholarly Internet Resources Collections, Intute, Journal Tables of Contents – Journal TOCS, La Créée: Périodiques en Ligne, Latindex, LivRe!, Mundorama, Open J-Gate, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester, SOCOLAR, SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation, WorldWideScience.org.

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: Carlos Eduardo Vidigal, Antônio Jorge Ramalho da Rocha

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

Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editor-adjunto: Virgílio Arraes

Secretaria: Mário Fabrício Fleury Rosa &

Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

Design gráfico: Samuel Tabosa (samuel.tabosa@gmail.com)

Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

Para compreender a emergência dos povos indígenas no mundo contemporâneo

Understanding the emergence of the indigenous peoples in the contemporary world

João Nackle Urt*

Meridiano 47 vol. 12, n. 124, mar.-abr. 2011 [p. 3 a 8]

O objetivo do presente artigo é identificar e analisar os principais acontecimentos que permitiram a emergência dos povos indígenas como atores da política global.

Com efeito, o uso razoavelmente generalizado da expressão “povos indígenas”, por si só, já pode ser considerado um sintoma dessa ascensão política. Segundo Niezen, a categoria “povos indígenas” é nova na política global e a expressão “indígena” era raramente utilizada antes dos anos 1980. O autor afirma: “Mas dos anos 1980 em diante, alcançou uma circulação cada vez mais ampla, a ponto de não mais ser um termo legal especializado, sendo reconhecido pelo público leigo” (NIEZEN, 2003, p. 2-3).

Esse dado linguístico-cultural, embora significativo, não é suficiente para afirmar que houve uma transformação qualitativa na posição dos povos indígenas na política global. Pretende-se, no presente texto, buscar no século XX e início do século XXI elementos de ruptura histórica para os povos indígenas, notadamente do ponto de vista político, do reconhecimento de sua especificidade como atores políticos na sociedade internacional. Entre os acontecimentos mais relevantes para a gênese do momento atual, pode-se mencionar algumas circunstâncias do fim da Segunda Guerra Mundial, a descolonização afro-asiática, o fim da Guerra Fria, a crise do modelo desenvolvimentista do Ocidente, a emergência da questão ambiental e o advento da globalização recente.

O fenômeno ora estudado é uma peculiaridade da segunda metade do século XX em diante. Niezen (2003, p. 31-37) deixa claro que os germes do ativismo internacional indigenista junto à Liga das Nações – mais concretamente, os esforços do líder iroquês Levi G. Deskaheh na década de 1920 – e à Organização Internacional do Trabalho (OIT) não tiveram resultados relevantes. Pelo menos não até a década de 1950.

Uma herança significativa da *Segunda Guerra Mundial*, especialmente para as minorias étnicas, foi a produção de um regime global de direitos humanos. O trauma do Holocausto impulsionou e fortaleceu a produção e a eficácia de regras e valores de Direitos Humanos, com grande ênfase no objetivo de evitar que o racismo voltasse a nortear o discurso político das grandes potências, como ocorrera na Alemanha nazista.

Os resultados da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foram ainda muito limitados na década de 1950, sobretudo em razão de um contexto ideacional em que os povos indígenas eram vistos como “sociedades liminares, em algum lugar entre a selvageria e a modernidade, empobrecidas e destinadas à extinção” (NIEZEN, 2003, p. 37). Havia uma cultura generalizada em nível global baseada na crença da inevitabilidade da assimilação ou destruição dos povos indígenas.

* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima – UFRR e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (joaourt@gmail.com).

A vitória dos aliados na Segunda Guerra promoveu uma ruptura histórica que não se limitou ao âmbito do direito internacional, mas refletiu-se com grande força no campo das ideias e valores compartilhados pela sociedade internacional. Em razão dos acontecimentos da Segunda Guerra, o preconceito racial foi banido como instituição política pela opinião pública global, assim como no século XIX fora banida a escravidão como instituição econômica.

Um importante exemplo da falência do fascismo como ideologia é a crença pós-Segunda Guerra na fatalidade do fracasso do fascismo como estratégia internacional. É o que descreve Fukuyama, em seu polêmico “The End of History?": “O fascismo foi destruído como uma ideologia viva pela Segunda Guerra Mundial”. A Segunda Guerra provocou a percepção generalizada de que o fascismo, em suas diferentes versões concretas, estava fadado à auto-destruição. “Não havia nenhuma razão material pela qual novos movimentos fascistas não pudessem florescer novamente após a guerra em outros locais, mas pelo fato de que o expansionismo ultranacionalista, com sua promessa de conflito interminável, conduzindo forçosamente a desastrosa derrota militar, perdeu completamente seu apelo” (FUKUYAMA, 1995).

Para Fukuyama (1995), não foi uma “revolta moral universal que destruiu o fascismo como ideia”, mas sua falta de sucesso. Não obstante, a percepção global de sua fragilidade estratégica enfraqueceu também suas premissas ideológicas racistas. Segundo Niezen, “a luta contra o fascismo contribuiu para uma maior receptividade internacional para medidas de proteção das minorias, com novos padrões que incluíam a rejeição do racismo e da discriminação” (NIEZEN, 2003, p. 40).

O segundo aspecto do pós-guerra que contribuiu para a emergência dos povos indígenas como atores políticos foi a *descolonização afro-asiática*. Segundo Niezen, “o desmantelamento das colônias europeias produziu uma consciência global sobre a hegemonia política e a miríade de formas de supressão cultural que haviam parecido, até então, parte natural do processo ‘civilizatório’ das gerações anteriores” (2003, p. 41).

Nesse momento histórico, entre as décadas de 1950 e 1970, ao lado da derrocada do colonialismo praticado na África e na Ásia, tem início a superação da cultura de que os povos indígenas eram “sociedades liminares”. Começou-se a desconstruir, notadamente na Antropologia, a ideia de que os índios são povos fora da história, congelados no tempo, sem evolução ou capacidade adaptativa e, por isso, fadados ao desaparecimento. Um exemplo desse novo paradigma antropológico pode ser observado em Gallois (2001). A autora anota que as experiências de produção cultural dos povos indígenas comprovam “a prática secular de reinvenção permanente de formas culturais, visando acomodação e melhores condições de sobrevivência” (GALLOIS, 2001, p. 180). Nos dias de hoje, graças a essa reviravolta teórica, é corrente a ideia de que a categoria “populações tradicionais” é um conceito orientado para o futuro, não uma etiqueta para um passado congelado (ALMEIDA & CUNHA, 2001, p. 90).

Niezen aponta dois outros fatores que favoreceram o surgimento de um clima internacional mais favorável ao movimento indigenista internacional. Em primeiro lugar, o surgimento de identidades intertribais, a partir do sentimento de compartilhar uma unidade política mais ampla, e a formação de líderes indígenas educados, como efeito colateral das políticas educacionais nacionalistas que tinham por objetivo eliminar quaisquer vestígios da tradição. Em segundo lugar, Niezen aponta o florescimento de um tipo de entidade feita quase sob medida para a política indígena internacional: as organizações não-governamentais (ONGs) (2003, p. 41). Hoffmann (2009) estuda de forma mais detalhada o papel das ONGs como instrumento da política indigenista. A autora afirma que “a emergência dessas organizações correspondeu também à opção de determinados segmentos sociais [entre eles, os povos indígenas] por formas alternativas de representação política em relação aos canais tradicionais, como partidos políticos e sindicatos” (HOFFMANN, 2009, p. 70).

Com efeito, em Roraima observa-se não apenas a representação dos interesses indígenas por meio das ONGs, mas sobretudo o estabelecimento de laços interétnicos (inclusive entre povos que historicamente consideravam-se rivais, como os Macuxi e os Wapichana), possivelmente como subproduto da imposição da educação em língua portuguesa nos anos 1970.

O fim da Guerra Fria é dos fatores mais importantes, em razão da liberação do potencial de forças que estiveram latentes sob a ordem bipolar. Hill (2003) afirma que o fim da Guerra Fria representou “a destruição de uma grande ideologia transnacional [que] funcionara como uma camisa de força para as políticas externas dos diferentes estados”. Segundo esse autor, tudo isso agora desapareceu: “Não há a desculpa anti-comunista para o intervencionismo ocidental. [...] A política interna reconfigurou-se, em muitos casos, como resultado da remoção da camisa de força ideológica” (2003, p. 12).

Essa ruptura vale também para atores não-estatais, como os povos indígenas. Durante a Guerra Fria, os conflitos étnicos estiveram sufocados debaixo da impositiva questão ideológica. Um grupo étnico separatista era rapidamente cooptado por uma das superpotências. Como os Estados Unidos entendessem que qualquer derrota sua representava uma vitória da União Soviética, o mundo inteiro tornava-se lugar estratégico na ordem bipolar. Mas na ‘nova ordem mundial’ proposta pelos EUA no pós-Guerra Fria, o ativismo étnico deixou de ser visto como instrumento de planos subversivos.

A *emergência da questão ambiental* é importante para os povos indígenas, em razão da transformação da percepção sobre o papel que os povos indígenas podem desempenhar na gestão de problemas ambientais. Almeida & Cunha (2001) demonstram a evolução dessas percepções, partindo do paradigma dos povos indígenas como culpados pela poluição, passando pela ideia de que seriam vítimas da destruição ambiental, até o paradigma atualmente vigente, de que os povos indígenas não são ameaças à conservação, mas potenciais agentes e parceiros na gestão dos problemas ambientais. Não são pobres, mas de fato são mal pagos pelos serviços de conservação que prestam e desprovidos dos direitos territoriais e da autoridade administrativa sobre suas terras. Desde o início do ativismo indígena na ONU, os povos indígenas têm enfatizado a relação entre seus protestos pela terra e a destruição ambiental em curso nesses territórios, apresentando-se para o mundo como detentores de modos de vida ecologicamente corretos (ALMEIDA & CUNHA, 2001, p. 83 e 86).

A busca por novos modelos sócio-econômicos, em que o meio ambiente ocupe um lugar proeminente, é reforçada pela *crise do projeto desenvolvimentista* do Ocidente.

O conceito de desenvolvimento é um produto histórico complexo. Originou-se da “conjunção de fatores econômicos, tecnológicos, políticos e institucionais característicos da prosperidade vivida pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental no período da reconstrução do pós-Segunda Guerra Mundial” (CANDEAS, 2010, p. 39). Logo após, na substituição do modelo neocolonial em ruínas pela ordem bipolar, passou a ser aplicado pelos Estados Unidos. O presidente Truman ofereceu o “desenvolvimento” aos países dispostos a se alinharem ao Ocidente, por meio da cooperação internacional.

Pouco mais de 50 anos depois, a promessa do desenvolvimento não se cumpriu. Com efeito, o abismo econômico entre os países ricos e os países pobres apenas aumentou. Além disso, a ideia de desenvolvimento fracassou, porque tem sido associada à imposição de modelos civilizatórios gestados nos países ricos do Norte, que não se aplicam ou se aplicam mal às condições sociais, culturais e naturais dos países do Sul. Candéas acrescenta: “O principal fator da crise do desenvolvimentismo tal como formulado pelo Ocidente rico, entretanto, é a própria insustentabilidade do modelo que propõe que seja seguido pelos países pobres” (2010, p. 45).

Disso resultou uma busca por novos paradigmas de desenvolvimento, espelhada no modismo atual de atrelar ao desenvolvimento adjetivos ou prefixos, tais como sustentável, humano, social, ecológico (codesenvolvimento), étnico (etnodesenvolvimento), entre outros. O novo consenso que parece estar emergindo em torno da ideia falida do desenvolvimento reflete uma busca por um conceito que permita “traduzir de forma pluralista a modernidade de acordo com a diversidade local, fortalecendo e enriquecendo as identidades culturais e de forma harmônica com o meio” (CANDEAS, 2010, p. 48).

Os povos indígenas saem ganhando, porque entram numa etapa histórica em que não existe mais ingenuidade possível em matéria de promoção do desenvolvimento. A miragem do desenvolvimento não pode mais ser utilizada

como arma de destruição de culturas tradicionais. A promessa da redução da pobreza e da melhoria das condições de vida só pode ser realizada, se estiver aliada ao respeito às tradições, línguas e modos de vida tradicionais dos povos indígenas. O conceito de etnodesenvolvimento espelha essa nova percepção: “o desenvolvimento que mantém o diferencial sociocultural de uma sociedade” (AZANHA, 2002, p. 31). Os povos indígenas conquistaram, assim, a legitimidade para ocupar o lugar de co-protagonistas na cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento em suas terras. Isto é, passam a ser atores políticos, concreta ou potencialmente dotados de diálogo com governos, organizações internacionais e instituições financeiras¹.

Por fim, a *globalização* potencializou os efeitos de todos os acontecimentos mencionados anteriormente e acrescentou-lhes outras dimensões. Entendida como um fenômeno complexo, a globalização tem sido descrita como um “aumento da interdependência entre as sociedades nacionais”, alimentado principalmente pela “inovação tecnológica e pelo aumento da produtividade sistêmica da economia” (VIOLA & LEIS, p. 35) e como “a criação de um mercado capitalista global e o surgimento de alguns dos pilares de uma sociedade civil global, por meio de desenvolvimentos em informação, tecnologia, viagens e educação” (HILL, 2003, p. 13).

Particularmente relevante para a análise ora proposta é a compreensão da globalização recente, que é a expressão adotada por Viola & Leis para se referirem ao período pós-1980, marcado pelo “[avanço dramático da] transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento” que, segundo esses autores, “é o mais importante vetor das transformações mundiais nas últimas décadas” (2007, p. 41). Do ponto de vista dos povos indígenas, importa saber que “[n]o mundo da globalização recente, os Estados nacionais são simultaneamente atores unitários e plurais”. Admite-se a atuação transnacional de atores subnacionais por meio do estabelecimento de “redes e alianças com forças similares de outros países” (idem, p. 42).

Mas as principais consequências da globalização para os povos indígenas são o advento da economia da informação e de uma sociedade civil global. A economia da informação é a tendência segundo a qual o setor econômico mais bem remunerado é o da produção de conhecimentos ou de produtos intensivos em conhecimento. Assim, com a visibilidade aumentada pela emergência da questão ambiental, a biotecnologia torna-se uma potencial fonte de riqueza e poder ao alcance dos povos indígenas, que detêm conhecimentos únicos sobre espécies animais e vegetais dos lugares onde vivem.

O surgimento de uma sociedade civil global, por sua vez, implica o fortalecimento da tendência ao banimento do racismo e à efetivação dos direitos humanos no mundo. Hill afirma: “uma aldeia global está sendo criada, onde nós compartilhamos as mesmas notícias, preocupações, fofocas e consequências, em volta de todo o alcance da atividade humana” (2003, p. 191). E, como resultado disso: “Nós somos membros de uma comunidade global imanente, o que limita a natureza da política que pode ser conduzida na sua esfera” (idem). Nesse sentido, o mundo da globalização, mais que um sistema internacional, tem características de uma sociedade internacional.

Reforçando o argumento do fortalecimento de uma sociedade civil global cosmopolita, favorável à atuação dos povos indígenas como atores políticos, menciono ainda um aspecto que Hill (2003) aponta como um dos três elementos que representam uma “*major change*” no contexto internacional contemporâneo, ao lado da globalização e do fim da Guerra Fria. Segundo Hill, o mundo contemporâneo assistiu ao surgimento de um direito à intervenção humanitária, que o autor descreve como o aumento do apoio “à ideia de que o princípio de que os estados devem determinar seus assuntos internos deveria ser qualificado de modo a evitar que direitos humanos sejam seriamente desrespeitados” (Hill, 2003, p. 14). Isso implica um novo interesse para os Estados nacionais: o

1 Gallois (2001) oferece um retrato mais minucioso, mais crítico e menos otimista acerca da relação dos povos indígenas com as questões atinentes ao desenvolvimento e ao meio ambiente. Para a autora, falar em “etnodesenvolvimento” é uma contradição em termos, pois todo “desenvolvimento” é a reprodução das práticas, das tradições e da visão de mundo ocidentais. A autora também é crítica da instrumentalização que se faz das terras indígenas em prol de interesses conservacionistas das grandes potências, limitando o que se aceita como modo de vida “tradicional indígena” para subsumi-lo ao “ecologicamente correto”, o que impõe o congelamento da capacidade adaptativa dos povos indígenas.

interesse de manter relações sadias e respeitadas com os povos indígenas em seu território, a fim de evitar que uma campanha internacional de denúncia às agressões racistas, genocidas ou etnocidas venham a motivar (ou servir de pretexto) para uma intervenção humanitária de grandes potências.

Vale a ressalva de que, segundo Saraiva (2007, p. 84-86), o mundo contemporâneo deve ser descrito como um “arquipélago de sociedades internacionais”: tendo em vista a falta de lastro cultural comum em nível global, na opinião do autor emergiram três sociedades internacionais distintas, uma “liberal capitalista”, que o autor associa sobretudo aos Estados Unidos, uma “integrata islâmica”, orientada pelo modelo do Irã, e outra “realista autonomista”, orientada pelo modelo da China. Nesse sentido, não é em todo o mundo que se observa o avanço da cultura cosmopolita que favorece a atuação dos povos indígenas, mas principalmente nas partes do mundo das democracias de mercado e dos países sob sua influência predominante. Mas o fortalecimento da ideia de um “direito à intervenção humanitária” sugere que mesmo em partes do mundo onde as ideias cosmopolitas não ecoam com tanta força, o discurso dos Direitos Humanos pode ser manejado como uma ferramenta política ao alcance das minorias étnicas.

À guisa de conclusão, os principais elementos estruturais que transformaram o lugar estratégico dos povos indígenas em todo o mundo estão resumidos no quadro 1, abaixo.

Quadro 1

Emergência dos povos indígenas como atores políticos: acontecimentos e processos em curso entre o século XX e o início do século XXI e suas conseqüentes transformações estruturais para a política global.

Acontecimento/ processo em curso	Conseqüências
Vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Surgimento de um regime global de direitos humanos; • Banimento do racismo como instituição política legítima;
Descolonização afro-asiática	<ul style="list-style-type: none"> • Início da superação da ideia de que os povos indígenas seriam “sociedades liminares”, fadadas ao desaparecimento;
Fim da Guerra Fria	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das possibilidades de ativismo político por entidades subnacionais e por ONGs;
Crise do desenvolvimentismo	<ul style="list-style-type: none"> • Conquista de legitimidade dos povos indígenas para atuarem como co-protagonistas na cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento
Emergência da questão ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Vigência do paradigma de que os povos indígenas não são culpados nem vítimas, mas potenciais agentes e parceiros na gestão de problemas ambientais;
Globalização recente	<ul style="list-style-type: none"> • Advento da economia da informação, intensificando o potencial da biotecnologia como fonte de riqueza e poder ao acesso dos povos indígenas; • Reforço de uma sociedade civil global orientada em torno de valores e crenças de fundo cosmopolita; • Surgimento (ainda questionado) de um direito internacional à intervenção por causas humanitárias.

A compreensão dessa nova estrutura internacional ainda é muito insuficiente, e deve ser aprofundada em futuros estudos, não apenas por apontar para a emergência de novos atores da política global contemporânea, mas também porque configura a base de onde deve partir qualquer proposta de uma política externa para os povos indígenas, rumo à conquista de melhores condições de vida.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Mauro de; CUNHA, Manuela Carneiro da. "Global Environmental Changes and Traditional Populations". In: D. J. Hogan & M. T. Tolmasquim (eds.), *Human Dimensions of Global Environmental Change*, Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2001.
- AZANHA, Gilberto. "Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil". In: A. C. de S. Lima e M. Barroso-Hoffmann (orgs.), *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*, Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.
- CANDEAS, Alessandro. *Trópico, cultura e desenvolvimento: a reflexão da UNESCO e a tropicologia de Gilberto Freyre*, Brasília: Unesco, Liber Livro, 2010.
- FUKUYAMA, Francis. "The end of History?", in Richard Beets (org.), *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. New York: Macmillan Press, 1995, p. 5-18.
- GALLOIS, Dominique T. "Sociedades indígenas e desenvolvimento: Discursos e práticas para pensar a tolerância". In: L. D. B. Grupioni, L. B. Vidal e R. Fischmann (orgs.), *Povos indígenas e tolerância: Construindo práticas de respeito e solidariedade*, São Paulo: EdUSP, 2001, p. 167-188.
- HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HOFFMAN, Maria Barroso. *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas*, Rio de Janeiro: E-papers: Museu Nacional, 2009.
- NIEZEN, Ronald. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.
- SARAIVA, José Flávio S. "À busca de uma nova sociedade internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século XXI". In: H. Altemani e A. C. Lessa (org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 57-88.
- VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*, Florianópolis: Insular, 2007.

Resumo

O presente artigo analisa os fatos que permitiram a emergência dos povos indígenas como atores da política global. Entre outros, a vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, o processo de descolonização afro-asiático, o fim da Guerra Fria e a globalização recente são considerados as principais variáveis independentes nesse processo.

Abstract

This article analyzes the facts that allowed for the emergence of the indigenous peoples as actors in world politics. Among others, the victory of the Allies in World War II, African-Asian decolonization process, the end of the Cold War and recent globalization are considered the main independent variables in that process.

Palavras-chave: Política global contemporânea; novos atores; povos indígenas.

Keywords: Contemporary world politics; new actors; indigenous peoples.

Recebido em 01/04/2011

Aprovado em 28/04/2011

A democracia nas Américas: a situação nos países do Mercosul

Democracy in the Americas: the situation in Mercosur countries

Riberti de Almeida Felisbino

Meridiano 47 vol. 12, n. 124, mar.-abr. 2011 [p. 9 a 15]

América Latina es hoy mucho más democrática que hace treinta años (2007, p. 2).

Flavia Freidenberg, Em *Análisis de las elecciones en América Latina*.

Devido à diversidade do sistema político da América Latina, muitos institutos de pesquisa vêm estudando a região com o objetivo de saber como anda a democracia dos países latinos. A pioneira nos estudos latino-americanos é o Latinobarómetro, que desde 1995 mede as opiniões dos cidadãos da América Latina a partir de sua realidade nas esferas econômica, social e política.

No ano de 2007 foram realizadas 20.212 entrevistas de 18 países e os resultados divulgados pelo Latinobarómetro mostram certa descrença dos latino-americanos com a democracia. Porém, há aqueles que estão satisfeitos com o regime em que vivem. Os costa-riquenhos e os uruguaios são os latino-americanos que mais estão satisfeitos com esse regime político, com 83,0% e 75,0% do total, respectivamente.

Também se pode incluir, com algumas ressalvas, no grupo dos satisfeitos os bolivianos, venezuelanos, equatorianos, dominicanos, argentinos, panamenhos e os nicaraguenses, respectivamente, com 67,0%, 67,0%, 65,0%, 64,0%, 63,0%, 62,0% e 61,0% do total. Menos da metade dos mexicanos, colombianos, peruanos, chilenos e dos brasileiros entrevistados consideram a democracia o melhor regime para se viver, com 48,0%, 47,0%, 47,0%, 46,0% e 43,0% do total, respectivamente. A crença com a democracia cai drasticamente com as opiniões dos salvadorenhos, hondurenhos, paraguaios e dos guatemaltecos, o percentual sequer chega a 40,0%.

Outra instituição que vem realizando pesquisas na região é a Fundação Konrad Adenauer, em parceria com a empresa de consultoria Polilat, também, em alguns casos, vem a reforçar os resultados divulgados pelo Latinobarómetro, pois são poucos os países da região que caminham para o alto desenvolvimento democrático e a maioria deles analisados apresenta um baixo desenvolvimento da democracia.

Os pesquisadores vinculados à Fundação Konrad Adenauer-Polilat elaboraram o Índice de Desenvolvimento Democrático da América Latina (IDD-Lat) e desde 2002 vêm medindo o desenvolvimento da democracia na América Latina. O objetivo desse índice é destacar os êxitos e os problemas alcançados pelas instituições democráticas dos países das Américas. O IDD-Lat é composto por três dimensões que medem o desenvolvimento democrático: I) respeito aos direitos políticos e as liberdades civis; II) qualidade institucional e eficácia política e III) exercício do poder para governar, que esta composta por duas subdimensões: i) capacidade para criar políticas que assegurem o bem-estar e ii) capacidade para criar políticas que assegurem a eficácia econômica.

No relatório de 2007, os pesquisadores da Fundação Konrad Adenauer-Polilat ressaltam que o Chile, Costa Rica e o Uruguai são os únicos países que alcançaram o alto desenvolvimento democrático, ou seja, esses países ca-

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar e pesquisador associado ao Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus Araraquara (ribertialmeida@yahoo.com.br).

minham para consolidação do regime. Segundo os pesquisadores da Fundação Konrad Adenauer-Polilat, os países do alto desenvolvimento democrático não caíram, nos últimos anos, em crises que abalasses o sistema político e devido a isto Chile, Costa Rica e Uruguai ocupam essa posição. O México, Argentina, Panamá e o El Salvador obtiveram o médio desenvolvimento. A maioria dos países latino-americanos analisados estaria se afastando do desenvolvimento democrático, pois eles apresentam um baixo desempenho e esses países são: o Paraguai, Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Honduras, Guatemala e a República Dominicana.

É importante ressaltar que o IDD-Lat do Chile está na contramão das opiniões dos cidadãos chilenos, pois, em 2007, apenas 46,0% acreditavam na democracia. O mesmo acontece com o El Salvador, pois o IDD-Lat obtido o colocou entre os países que apresentam um médio desempenho democrático, enquanto que, em 2007, o percentual dos que preferem a democracia a qualquer outro tipo de regime político sequer chega a 40,0%, ou seja, os salvadorenhos são descrentes com a democracia, mas o país, devido a alguns indicadores secundários, apresenta um médio desenvolvimento democrático. Para os casos da Costa Rica e do Uruguai, o IDD-Lat corrobora com as percepções dos cidadãos dos respectivos países, pois nesses países foi identificado um alto desenvolvimento democrático e ao mesmo tempo, os cidadãos avaliaram bem esse regime.

As diferenças nas conclusões que estas duas instituições apresentam sobre a democracia na região latina estão na origem das informações obtidas e nos objetivos pretendidos por cada uma delas. Ao contrário do Latino-barómetro, a avaliação da democracia realizada pelos pesquisadores da Fundação Konrad Adenauer-Polilat é feita usando dados secundários obtidos por outras instituições e, às vezes, esses dados podem apresentar informações que destoam da realidade do país, quando comparado com outros.

Vimos que os pesquisadores do Latinobarómetro e da Fundação Konrad Adenauer-Polilat, ao analisarem as opiniões dos cidadãos ou os dados secundários, têm interesse em saber se a democracia na região latina apresenta alguma estabilidade. O mesmo interesse também é constatado nas pesquisas desenvolvidas pelos estudiosos do Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Os pesquisadores desse instituto aplicaram um questionário¹ com os membros das elites parlamentares dos 18 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela)². Esse questionário é composto por 81 perguntas semifechadas e as cinco primeiras questões dizem respeito somente a democracia. A primeira procura saber se esse regime político está estável no país em estudo:

Para comenzar, hablemos de la estabilidad de la democracia en su país. En su opinión, ¿la democracia en su país es hoy: muy estable, bastante estable, poco estable o nada estable?

Esta pergunta trabalha com as categorias “*muy estable*” e “*bastante estable*”, e seria interessante fazer uma distinção entre Muito e Bastante, pois pode provocar dúvidas no momento da leitura dos resultados. A diferença entre as duas categorias está na intensidade aferida de cada palavra. Segundo o Dicionário Eletrônico de Língua Portuguesa Houaiss, a palavra Muito (advérbio) significa “exageradamente”, “excessivamente”, ou, ainda, “abundantemente”; enquanto a palavra Bastante (advérbio) expressa “quantidade suficiente”, “satisfatoriamente”, ou, ainda, “muito de maneira acima da média”. Diante dessa diferenciação constatada no dicionário de Língua Portuguesa, a categoria Muito agrega mais intensidade de aferição que a categoria Bastante, ou seja, “*muy estable*” é mais significativo que “*bastante estable*”. A Tabela 1 apresenta o percentual das opiniões dos parlamentares sobre a estabilidade da democracia.

¹ Esse questionário diz respeito à pesquisa *Élites Parlamentarias Latinoamericanas*.

² Esses países também integram as pesquisas do Latinobarómetro e da Fundação Konrad Adenauer-Polilat.

Tabela 1

Estabilidade da democracia – Mercosul, 2000-2001 e 2003-2005 (%)

Estabilidade	País				
	AR	BR	PA	UR	VE
Muito estável	36,3	63,4	1,6	66,4	17,8
Bastante estável	58,9	29,9	65,5	31,4	45,3
Pouco estável	4,8	3,7	27,5	2,2	26,3
Nada estável	-**	2,2	5,4	-	3,9
NS/NR*	-	0,8	-	-	6,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina em <<http://americo.usal.es/oir/elites/>>. Obs.: * Não sabe/Não respondeu. ** Porcentagem igual a zero.

Depreende-se da tabela que a maioria dos parlamentares pensa que a democracia em seu país está Muito ou Bastante estável, isto é, os parlamentares dos países do Mercosul estão otimistas em avaliar o regime democrático e isto fica evidente no alto percentual das categorias Muito e Bastante estável. Em alguns países, por exemplo, no Uruguai, 66,4% dos legisladores entrevistados declararam que a democracia no seu país está Muito estável. No Brasil, 63,4% dos parlamentares confessaram que o regime democrático está Muito estável. No Paraguai e na Argentina, a democracia está Bastante estável, com 65,5% e 58,9% do total, respectivamente. O mesmo não ocorre na Venezuela, pois os percentuais das categorias Muito e Bastante estável sequer chegam a 50,0%, com, respectivamente, 17,8% e 45,3% do total. É importante ressaltar que entre os parlamentares paraguaios e venezuelanos, o percentual da variável Pouco estável é alto, com, respectivamente, 27,5% e 26,3% do total, podendo ser um indicativo de que há problemas na estabilidade da democracia.

O grau de estabilidade democrática dos países membros do Mercosul pode ser identificado com a soma das categorias Muito e Bastante estável: quanto mais próximo de 100,0% mais estável é o regime democrático. Uruguai, Argentina e Brasil são os países onde a democracia está mais estável, com, respectivamente, 97,8%, 95,2% e 93,3%. Paraguai e Venezuela são os países que apresentam dificuldades com a estabilidade democrática, com 67,1% e 63,1%, respectivamente. Esses percentuais obtidos pelo Paraguai e pela Venezuela podem estar relacionados com os problemas sociais, econômicos, políticos e, sobretudo, com a corrupção que permeia toda a estrutura do Estado. Tais problemas constituem em ameaças ao regime democrático.

Para saber se os problemas sociais, econômicos e políticos influenciam na avaliação da estabilidade do regime democrático, os pesquisadores do instituto perguntaram:

En la actualidad, hay una serie de temas que pueden representar una amenaza o un riesgo para la consolidación para la democracia en su país. De los siguientes temas que le voy a nombrar, ¿hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada cree Ud. que resultan hoy una amenaza para la democracia en su país? 1) las relaciones entre la Fuerzas Armadas y el gobierno, 2) la crisis económica, 3) el terrorismo y la violencia política, 4) el mal funcionamiento del poder judicial, 5) el narcotráfico, 6) la deuda externa, 7) la inseguridad ciudadana (la delincuencia, los asaltos y robos), 8) los conflictos laborales (huelgas, paros), 9) la pobreza y marginación, 10) el desinterés de la gente por la política y 11) las relaciones entre el poder Legislativo y el Ejecutivo.

Todos esses temas foram agrupados em três problemas que poderiam afetar a funcionalidade da democracia. No primeiro problema, o social, estão os temas: “5) *el narcotráfico*, 7) *la inseguridad ciudadana (la delincuencia, los*

asaltos y robos), 8) los conflictos laborales (huelgas, paros)” e “9) la pobreza y marginación”. Já no segundo problema, o econômico, foram agrupados os seguintes temas: “2) la crisis económica” e “6) la deuda externa”. Por último, no terceiro problema, o político, foram incluídos os temas: “1) las relaciones entre la Fuerzas Armadas y el gobierno, 3) el terrorismo y la violencia política, 4) el mal funcionamiento del poder judicial, 10) el desinterés de la gente por la política” e “11) las relaciones entre el poder Legislativo y el Ejecutivo”. A próxima tabela mostra o percentual das opiniões dos parlamentares sobre as principais ameaças que poderiam desestabilizar o regime democrático.

Tabela 2

Problemas que podem ameaçar a democracia – Mercosul, 2000-2001 e 2003-2004 (%)

País	Problemas		
	Sociais	Econômicos	Políticos
AR	54,9	68,0	12,9
BR	--*	--	--
PA	82,1	91,1	17,9
UR	29,1	32,6	7,0
VE	70,0	60,6	25,0

Fonte: Observatório de Elites Parlamentarias em América Latina em <<http://americo.usal.es/oir/elites/>>. Obs.: * Ainda não há dados disponíveis para o Brasil.

O que se percebe na tabela acima é que para todos os parlamentares os problemas sociais e econômicos são as principais ameaças que mais poderiam afetar a estabilidade da democracia. Convém registrar, que em todos os países, os problemas sociais e econômicos estão interligados, por exemplo, de acordo com as opiniões dos legisladores paraguaios e venezuelanos, os problemas sociais e econômicos expõem esta interligação, com 82,1%-91,1% e 70,0%-60,6%. Quanto aos problemas políticos, para alguns parlamentares eles não representam grandes ameaças ao regime democrático, por exemplo, para os parlamentares do Uruguai e da Argentina, os problemas políticos representam apenas 7,0% e 12,9% do total, respectivamente. Já para os parlamentares venezuelanos e paraguaios, os problemas políticos podem ameaçar a estabilidade democrática, com 25,0% e 17,9%.

Os dados da Tabela 2 podem dar indicativo de que os problemas sociais e econômicos podem ter influenciado as opiniões dos legisladores paraguaios e venezuelanos ao afirmarem que a democracia não está Muito estável. No caso do Paraguai isto fica mais evidente, pois 82,1% dos parlamentares confessaram que os problemas sociais ameaçam a estabilidade da democracia, enquanto que 91,1% dos entrevistados desse país afirmaram que os problemas econômicos também representam grandes ameaças ao regime democrático.

Vale ressaltar que os dados referentes aos problemas econômicos podem sustentar o argumento de alguns estudiosos que defendem que a democracia é mais viável em países onde o desenvolvimento econômico é mais acentuado (GEDDES, 2001). De acordo com Geddes (2001, p. 226), “(...) após os vinte anos de observação e análise da terceira onda de interesse acadêmico pela democratização, podemos ter razoável certeza de que existe uma relação positiva entre desenvolvimento e democracia (...)”. Isto significa dizer que: se as condições econômicas estão ruins, a democracia não vai ser avaliada satisfatoriamente.

A estabilidade da democracia expressa na Tabela 1 não nos diz nada a respeito de quão intensamente os parlamentares entrevistados aderem ao regime democrático. Quando se analisa a democracia de alguns países da América Latina, o que se busca saber é se ainda existe o desejo de voltar aos tempos dos militares no poder, pois pesquisas do Latinobarómetro já mostraram que os cidadãos latino-americanos estariam dispostos a aceitar

um regime autoritário se esse resolvesse os problemas que afligem o dia-a-dia. Por exemplo, os dados divulgados pelo Latinobarómetro sobre a adesão dos cidadãos brasileiros e paraguaios à democracia são baixos. Nos anos de 1996, 2001, 2006 e 2007, o percentual de brasileiros que preferiam a democracia a qualquer outra forma de regime político nunca ultrapassou os 50,0%, respectivamente, com 50,0%, 30,0%, 46,0% e 43,0% do total. Dos 18 países latino-americanos analisados pelos pesquisadores do Latinobarómetro, apenas 33,0% dos cidadãos paraguaios, em 2007, preferiam a democracia a qualquer outro tipo de regime. Os paraguaios só perdem para os guatemaltecos, onde esse percentual é de 32,0%. Interessados em saber se os membros das elites parlamentares teriam a mesma opinião dos cidadãos, os pesquisadores do instituto perguntaram:

¿Con cuál de las dos siguientes frases está Ud. más de acuerdo? 1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno o 2) En contextos de crisis económica e inestabilidad política, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

Nota-se na Tabela 3 que a grande maioria dos parlamentares pensa que a democracia é preferível a qualquer outro tipo de regime político, esse percentual não é menor que 90,0%. Isto significa, segundo os dados expostos na tabela, que a volta aos anos de chumbo está longe de acontecer. Esse sentimento é forte entre os membros da elite parlamentar argentina, onde 99,0% dos entrevistados aderem à democracia.

Tabela 3
Adesão à democracia – Mercosul, 2000-2001 e 2003-2005 (%)

Democracia como regime preferido	País				
	AR	BR	PA	UR	VE
Frase 1*	99,0	97,8	98,2	98,9	90,1
Frase 2**	1,0	1,5	-.****	-	7,0
NS/NR***	-	0,7	1,8	1,1	2,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina em <<http://americo.usal.es/oir/elites/>>.

Obs.: * A democracia é preferível a qualquer outro tipo de regime político.

** Em contextos de crises econômicas e instabilidade política, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático.

*** Não sabe/Não respondeu.

**** Porcentagem igual a zero.

A matriz de dados acima informa que alguns legisladores pensam que em momentos de crises econômicas e de instabilidade política do regime, um governo autoritário pode ser preferível a um democrático. Essa é a postura de alguns parlamentares da Venezuela (7,0%), Brasil (1,5%) e da Argentina (1,0%). Embora os dados informem isto, eles não fornecem elementos suficientes para afirmarmos que alguns parlamentares dos países pertencentes ao Mercosul preferem, em determinados momentos, um governo autoritário. O curioso dos dados apresentados foi saber que nenhum parlamentar do Paraguai, mesmo que 27,5% confessaram que democracia está Pouco estável (Tabela 1), preferem um governo autoritário em momentos de crises econômicas e de instabilidade política.

Observa-se até o momento, que os parlamentares dos países membros do Mercosul avaliam positivamente a democracia. Acredita-se que essa avaliação pode estar relacionada a alguns mecanismos que possam consolidar esse regime. Os pesquisadores do instituto também quiseram saber quais são esses mecanismos e eles perguntaram:

De las siguientes características, ¿cuál es en su opinión la más relevante para la consolidación de la democracia en su país? 1) el control civil de las Fuerzas Armadas, 2) el consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas, 3) la descentralización y democratización regional, 4) la moderación de los partidos extremos de izquierda y derecha, 5) los procesos electorales limpios y libres, 6) una corte de constitucionalidad independiente que controle la constitucionalidad de las leyes, 7) los acuerdos económicos entre gobiernos, sindicatos y empresarios y 8) los valores democráticos de la ciudadanía.

Para cada elite é identificada uma principal característica para consolidar a democracia, pois para elas essas características são essenciais para o bom funcionamento do regime democrático. Os parlamentares da Argentina são os que mais acreditam no consenso sobre a Constituição Federal e as instituições básicas, com 43,7% do total. Os legisladores paraguaios, com 30,9% do total, são os do bloco do Mercosul que acreditam na necessidade de uma Corte Suprema de Justiça independente para consolidar o regime democrático. Os parlamentares da Venezuela consideram que para alcançar a consolidação da democracia é necessário um processo de descentralização e democratização regional, com 29,0% do total. Já os legisladores uruguaios, com 26,7% do total, crêem nos valores democráticos como a principal característica para consolidar a democracia.

O que se pode concluir a partir das discussões empreendidas ao longo deste texto? Os resultados da pesquisa do Latinobarómetro indicam que a democracia latina não foi bem avaliada por seus cidadãos, isto significa que os dados de 2007 revelem certa descrença dos latino-americanos com a democracia. Já os resultados da pesquisa da Fundação Konrad Adenauer-Polilat mostram que em alguns países da América Latina a democracia melhorou, para outros, ela não melhorou e nem piorou e em outros países a democracia está com problemas. Os resultados da pesquisa do Instituto Interuniversitario de Iberoamérica mostram que a maioria dos parlamentares dos países do Mercosul acredita que a democracia está estável e que a principal característica para manter e consolidar o regime democrático é respeitar as regras do jogo democrático e as instituições políticas, sobretudo os partidos políticos e as eleições. Ainda esses resultados indicam que os problemas sociais e econômicos são as maiores ameaças ao regime democrático, dificultando o bom funcionamento da democracia nos países em análise. Também os partidos políticos e as eleições são instituições políticas essenciais para dar sustentabilidade e consolidar uma ordem política democrática.

Referências

- FREIDENBERG, Flavio. Análisis de las elecciones en América Latina. Salamanca, 2007. Disponível em http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/elecciones_Freidenberg06.pdf.
- GEDDES, Bárbara. O quê sabemos sobre democratização depois de vinte anos? *Revista Opinião Pública*, São Paulo, 2001, vol. 7, n° 2, pp. 221-252.

Páginas webs consultadas

- ÉLITES – Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina: <http://americo.usal.es/oir/elites/>.
- Fundação Konrad Adenauer-Polilat: <http://www.idd-lat.org/>.
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica: <http://www.usal.es/~iberoame/>.
- Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/>.
- OIR – Observatorio de Instituciones Representativas: <http://americo.usal.es/oir/>.

Outras fontes

- DICIONÁRIO ELETRÔNICO. *Língua Portuguesa Houaiss*. Versão 2.0a, 2007.

Resumo

O presente artigo objetiva analisar a situação da democracia nos países do Mercosul, tomando como referência as pesquisas do Latinobarómetro, Fundação Konrad Adenauer-Polilat e do Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

Abstract

This paper aims to analyze the the situation in Mercosur countries, for reference to the research the Latinobarómetro, Fundação Konrad Adenauer-Polilat and the Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

Palavras-chave: Democracia; Mercosul; opinião política.

Keywords: democracy; Mercosur; political opinion.

Recebido em 09/02/2011

Aprovado em 28/04/2011



Perspectivas democráticas na África contemporânea

Prospects of democracy in contemporary Africa

Emiliano Unzer Macedo*

Meridiano 47 vol. 12, n. 124, mar.-abr. 2011 [p. 15 a 21]

O continente africano a partir do processo de independência nas décadas de 1950 e 1960 apresentou um quadro de desafios em seu processo de democratização. Após o decurso de décadas sob o domínio colonial inglês, francês, belga, português, alemão, italiano e espanhol, período em que o continente foi gerido visando à exploração de recursos naturais rentáveis no mercado internacional, a África se emancipou politicamente para se ver desprovida de um quadro mínimo de burocratas, funcionários e políticos necessários para a gerência nacional. A título de exemplo, o Congo, ex-colônia belga, tinha apenas trinta graduados universitários para administrar milhares de cargos funcionais (JUDT, 2008, p.287). Não houve no decorrer do período colonial nenhuma perspectiva de se consolidar um regime político representativo e democrático, pois os governos europeus não presumiam a existência da maioria dos Estados na África (SOUTHALL, 2003, p.2).

Apesar da ocorrência de uma certa euforia inicial decorrente das independências – seu primeiro ato¹ ocorreu em 1957 com Gana e seu último com a independência da Namíbia em 1990 – tal quadro acarretou em inúmeros desafios para as nascentes nações africanas, muitas das quais agrupando incontáveis comunidades políticas locais sem terem qualquer referência histórica em comum. Ilustra-se o afirmado com o caso da Nigéria, país mais populoso do continente, composto por mais de 250 grupos étnicos diferentes.

No tocante ao contexto internacional da Guerra Fria havia concepção por parte dos EUA e URSS de que o cenário africano era palco de disputas ideológicas incentivadas ou contrabalanceadas, conforme a percepção do avanço do inimigo, como demonstrou ser o caso da longa guerra civil angolana (1975-2002).

Nessa conjuntura, forças nacionalistas do continente irromperam a partir da eclosão de suas independências, visando resguardar suas respectivas soberanias contra as pretensões das duas potências mundiais à época. Tais movimentos tinham por objetivo a obtenção de uma maior barganha política diante de uma possível ameaça por parte dessas grandes potências, como atuou inicialmente Nasser no caso de Assuã. Não havia, pois, nesse cenário nenhuma percepção de que esses recém emancipados regimes políticos deveriam primar pela representatividade interna, nem por boa governança, direitos humanos, liberdade de expressão, transparência eleitoral e tolerância de oposições políticas. Os aludidos interesses das duas potências era, antes de tudo, de cunho estratégico, político, ideológico, advindos das suas percepções de rivalidade mútua da Guerra Fria.

* Professor adjunto de África Contemporânea no departamento de História da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Doutor em História Social pela FFLCH/ USP e mestre em *Postcolonial Politics* pela Universidade de Aberystwyth, País de Gales, Reino Unido (prof_emil@hotmail.com).

1 Considerando que havia três países africanos à época do desfecho da Segunda Guerra Mundial que eram independentes: Libéria, Etiópia (que havia sofrido algumas tentativas de invasão italiana nas décadas de 1880 e 1930) e Egito (que havia declarado independência da Grã-Bretanha em 1922). Em 1951, a Líbia ganhou independência da Itália com o endosso dos Aliados. Em 1956, Tunísia, Marrocos e Sudão também ganharam autonomia política. O restante do continente africano seguirá a independência de Gana (ex-Costa do Ouro), em 1957. Atualmente, o processo de independência ainda está pendente para países como o Saara Ocidental que aguarda reconhecimento universal de sua soberania política, e o Sudão do Sul que recentemente atravessou um plebiscito a respeito de sua emancipação de Cartum.

Nas décadas de 1970 e 1980, a maioria dos países africanos atravessou períodos de crise política e econômica. Juntas militares internas ocuparam posições de comando, na sua maioria através de golpes, muitas vezes sucedendo líderes carismáticos corruptos e instáveis. Não havia até então restrições de ordem internacional à ascensão de líderes autoritários com tendências megalomânicas, tais como Idi Amin (1971-1979) de Uganda ou Jean-Bédél Bokassa (1966-1979) da República Centro-Africana. Tais líderes buscaram reprimir toda forma de oposição, instituíram cultos às suas personalidades e o unipartidarismo. Grassava, pois, os casos de nepotismo e corrupção sem qualquer pretensão democrática pluripartidária.

Ditadores dominaram, portanto, a cena política africana, não tolerando nenhuma dissidência, fraudando eleições, nomeando e influenciando tribunais de justiça, comandando a imprensa, intimidando as universidades e exigindo a servilidade de todos. Era época em que seus rostos eram quase onipresentes: em cédulas de dinheiro e em incontáveis retratos nas diversas repartições públicas. Eram a eles nomeados aeroportos, estádios de futebol e hospitais. Seus discursos dominavam a mídia na rádio, televisão e no jornal. O serviço público era composto em grande parte por seus partidários e familiares. Seus oponentes, encarcerados, torturados, eliminados ou exilados. Até o final da década de 1980, nenhum chefe de Estado africano em três décadas permitiu ser sucedido no cargo por meio eleitoral livre. Dos 150 chefes de Estado que chegaram ao poder desde a independência, apenas seis resignaram voluntariamente. Dessas exceções estão Léopold Senghor, depois de vinte anos no poder senegalês, o camaronês Ahmadu Ahidjo, depois de vinte e seis anos, e Julius Nyerere da Tanzânia após vinte três anos de incumbência (MEREDITH, 2006, p. 378-379).

Em contraste, episódios no continente africano, no imediato pós-Guerra Fria, apontaram para futuros democráticos mais promissores. O pequeno Estado africano do Benim assistiu a uma onda de protestos reivindicando a queda do regime militar de Mathieu Kérékou. O país encontrava-se falido após décadas de má governança e corrupção. Assim, em janeiro de 1989 uma onda inicial de protestos estudantis alastrou-se para vários setores sociais insatisfeitos, incluindo professores, funcionários públicos, trabalhadores, organizações sociais diversas e até mesmo militares com salários atrasados. Uma assembleia constituinte foi então reunida em fevereiro de 1990, planejando eleições legislativas e presidenciais para o ano seguinte. As eleições transcorreram de maneira livre e justa de acordo com os observadores internacionais. Após as eleições, Benim havia se tornado o primeiro país africano em que as Forças Armadas e seu presidente foram depostos do poder por organizações civis (idem, 2006, p. 388-389). Nesta esteira, as eleições presidenciais em 2006 foram um atestado de êxito do sistema democrático e multipartidário do país.

Próximo dali a oeste, outro país da África ocidental atravessou um significativo processo democrático após a queda do Muro de Berlim. O regime militar de Gana, liderado pelo capitão da Aeronáutica Jerry Rawlings, no poder desde 1981, havia atravessado anos reprimindo forças opositoras que poderiam obstruir sua visão de revolução. Em 1992, após série de revoltas sociais e pressões do Fundo Monetário Internacional para adequação de sua política econômica, uma nova constituição restaurou o multipartidarismo e vêm desde então testemunhando eleições livres a serem disputadas entre os dois principais partidos políticos do país – o Congresso Nacional Democrático e o Novo Partido Patriótico. Este último partido, historicamente de oposição ao de Rawlings, subiu ao poder em 2001 para servir dois mandatos consecutivos na presidência de John Kufuor.

Em 1992 no Mali, reformas iniciais tomaram rumo a uma sociedade mais liberal e pluripartidária, graças ao então presidente Alpha Konaré. Os malineses desde então têm experimentado um clima de estabilidade democrática. A liberdade de expressão fincou raízes no país em decorrência da multiplicação do número de jornais independentes, suplantando o anterior monopólio estatal (NEW YORK TIMES, 1996). Em 2002, Konaré foi sucedido por eleições democráticas por Amadou Touré, um dos líderes da transição democrática de 1992. Mali, embora sendo um dos países mais pobres do mundo de acordo com o seu Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010), atualmente figura entre os mais estáveis em termos políticos e sociais do continente.

Em termos políticos, as eleições de 2002 no Quênia foram consideradas democráticas e livres pela comunidade internacional, resultando na escolha do presidente Mwai Kibaki. Cinco anos depois novas eleições ocorreram no país, com disputada eleição entre o ex-presidente e o então candidato da oposição, Raila Odinga. Houve inúmeras acusações de fraude eleitoral provenientes de observadores internacionais, ocasionando novas recontagens do mencionado pleito. Ao final, com forte clamor internacional da mídia e de organizações tais como a União Africana e ONU, decidiu-se por um governo de coalizão: Kibaki ficara com a presidência e Odinga como primeiro-ministro.

Tal solução política evidenciou o crescente papel de organizações nacionais (sociedade civil, imprensa, organizações não-governamentais) e internacionais (União Africana, mídia internacional, ONU) diante do seu papel exercido em favor de uma maior democratização no continente.

Mesmo em casos de regimes ditatoriais como o do presidente Robert Mugabe do Zimbábue, despontou-se a presença de um líder de oposição, Morgan Tsvangirai. Nas eleições de 2002, Tsvangirai havia contabilizado 41,9% dos votos contra 56,2% para Mugabe, demonstrando a grande insatisfação popular contra o regime, mesmo com evidências de fraude eleitoral (PENNA FILHO, 2008, p. 39). Assim, crescentes pressões provenientes da sociedade, mídia internacional e governos da região, como a mediação do ex-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, convergiram para a chegada de um acordo político de coligação – como no caso queniano. Em decorrência disso, desde setembro de 2008, Tsvangirai ocupa o posto de primeiro-ministro.

Nos países de cunho ditatorial, a morte de seus líderes eram acompanhadas por dificuldades sucessórias, posto a inexistência de um sistema organizado de eleições periódicas, livres e transparentes. A partir da década de 1990, mudanças constitucionais vieram a fazer parte das leis maiores de inúmeros estados africanos, norteando, dessa forma, suas transições democráticas, tal como ocorrido no Quênia com Daniel Arap Moi – que governou de 1978 a 2002 – e na Zâmbia, com a saída do presidente Frederick Chiluba – cujo mandato estendeu-se de 1991 a 2002.

Neste último país, ao término do seu mandato, Chiluba foi investigado por corrupção e desvio de verbas públicas pela corte suprema de justiça do país, sendo condenado em 2007, indicando uma atuação independente do poder judiciário local (BBC, 2007). Dois anos depois, o governo da Zâmbia declarou ter conseguido recuperar 60 milhões de dólares dos recursos desviados pelo ex-presidente (BBC, 2008).

O caminho para a democratização na África do Sul foi mais conhecido. A superação histórica do regime segregacionista do apartheid, se deu por meio de encontros e reuniões políticas. Em 1991, sob o último governo branco da presidência de F. W. de Klerk, foi organizado uma ‘Convenção para uma África do Sul Democrática’ (CODESA, *Convention for a Democratic South Africa*) no qual representantes de 25 partidos de variadas matizes políticas e grupos anti-apartheid, acordaram em diretrizes para uma constituição mais pluralista e democrática. Alguns anos depois, em 1994, elegeu-se democraticamente o primeiro presidente negro do país, Nelson Mandela, gerando promissor impacto para futuras democracias no continente.

No caso de Moçambique o caminho para a democracia mostrou-se persistente. Beneficiado com índices de avanço econômico e com aumento de investimentos estrangeiros nas últimas décadas, o país conseguiu criar uma democracia que beneficiasse tanto aos interesses de sua elite como ao mercado internacional, variando dessa forma sua pauta exportadora e incrementando seus tradicionais produtos primários destinados ao mercado externo. Assim expressou Saraiva (2008, p.101):

(Moçambique) [s]oube adaptar a vida política nacional aos processos de internacionalização econômica que passaram a operar no continente na última década e no início do novo século sem perda de tempo. Moçambique buscou demonstrar ao mundo externo que é uma democracia moderna em formação e que combate os excessos gerados pela corrupção e pelo patrimonialismo.

Outro exemplo promissor é Botsuana. Antigo protetorado britânico de poucas perspectivas até a época de sua independência em 1966, o país tem explorado desde então suas riquezas minerais – dentre elas o diamante – aliadas

a políticas sociais e econômicas que resultaram num quadro de estabilidade e prosperidade. Investimentos em infra-estrutura, educação, saúde, e condições políticas transparentes favoreceram o ambiente de iniciativas privadas e os investimentos estrangeiros. O governo, desde a independência liderada por Seretse Khama e sucedido por três presidentes eleitos democraticamente, tem mostrado respeito aos bons princípios de gestão pública, mantendo seu orçamento em superávit. Como resultado, de 1966 a 2001, a renda per capita de Botsuana cresceu de uma cifra de mera subsistência para além de três mil dólares (THE ECONOMIST, 2009).

Assim como Botsuana, Senegal tem sido caso de estabilidade e transição democrática. Desde a resignação de seu líder de independência, Léopold Senghor, e ascensão de seu escolhido, Abdou Diouf em 1981, o país têm atravessado períodos de estabilidade política, encorajando um sistema multipartidário, liberdade de expressão e respeito aos princípios democráticos e de direitos humanos. Em 2000, Diouf renunciou ao poder de maneira pacífica após reconhecer sua derrota nas urnas presidenciais para Abdoulaye Wade.

Nos últimos anos, a Nigéria conseguiu se desvencilhar de seu passado de regimes militares. Seu último ditador, Sani Abacha, faleceu de ataque cardíaco em 1998, sucedendo-lhe democraticamente Olusegun Obasanjo, vencedor das eleições de 1999 e de 2003. Com a morte de Umaru Yar'Adua em 2010, eleito três anos antes, assumiu em seu lugar o então vice-presidente, Jonathan Goodluck, incumbindo-se da presidência interinamente de acordo com a decisão proferida pela corte judiciária federal do país (AL JAZEERA, 2010). A Nigéria, portanto, vem mantendo o seu rumo democrático ao realizar eleições periódicas desde 1999.

Condicionantes externos, por vezes, coibiram a eclosão de guerras civis ou desordens internas que pudessem impedir o estabelecimento de regimes democráticos. Diante desse quadro, intervenções humanitárias vieram a ter efeito de pacificação e democratização. Em 2000, após anos de conflito, uma tropa de 800 britânicos contribuiu para mudar o rumo da guerra civil em Serra Leoa. A Frente Revolucionária Unida, facção rebelde notória pela sua brutalidade na capital, Freetown, foi suprimida e desarticulada com o apoio de tropas de 'capacetes azuis' da ONU. Dois anos depois, os serra-leoninos estabilizaram-se politicamente a ponto de organizarem eleições livres (GUEST, 2004, p. 70).

A ONU atuou também persuadindo governos em conflito, como os da Etiópia e Eritreia, a entrarem em acordo de cessar-fogo em junho de 2000. No aspecto condenatório dos condicionantes externos, campanhas da opinião pública e mídia internacional contra os denominados 'diamantes de sangue' rechaçaram guerrilhas rebeldes que se financiavam dos dividendos desse mineral durante a década de 1990 em países como Serra Leoa, Angola, Chade, Congo-Brazzaville e Sudão.

O caso mais notório de conflitos internos desestabilizadores da ordem política na África no pós-Guerra Fria se deu em Ruanda, entre radicais hutus e tutsis, resultando em mais de 800 mil mortos num período de seis semanas em 1994 (GUEST, 2004, p. 112). A rivalidade étnica inconciliável na origem desses conflitos, serviu de base retórica aos interesses de partidários extremistas para enfatizar a intolerância beligerante. Frisa-se que a identidade étnica não se constitui em uma categoria atemporal e absoluta, pois há casos de países multiétnicos sem um passado de conflitos, como é o caso da Tanzânia, país composto por mais de 120 grupos étnicos diferentes, que atravessou um considerável período de paz sob o governo de Julius Nyerere (mandato de 1962 a 1985). As idéias de unidade nacional do "pai da nação tanzaniana" desarticularam possíveis manifestações segregacionistas com bases étnicas no país. Para tanto, Nyerere decretou o uso nacional da língua kiswahili, estabelecendo-a como língua franca em todo o território tanzaniano (idem, 2004, p. 144).

A liberdade de imprensa, hodiernamente, vem a ser um dos aspectos democratizantes no continente. Com mais acesso a informações variadas de inúmeras agências e organizações, a sociedade pode formar uma opinião mais crítica da sua situação política. Ao longo da década de 1980, a maioria das transmissões midiáticas e imprensa escrita eram de propriedade estatal, época em que noticiava-se apenas fatos e propagandas com viés governamental. Uma imprensa independente ou era proibida ou era sujeita às incontáveis censuras. Mas desde o fim da

Guerra Fria e com o gradual desaparecimento de regimes unipartidários no continente, a imprensa tem encontrado ambiente florescente. Em 1985 havia apenas dez conglomerados de transmissoras no continente, ao passo que em 2000 incrementou-se para mais de 300. Somente em Uganda há mais de 30 transmissoras não-governamentais e outras 100 mais com licenças de funcionamento (idem, 2004, p. 251).

A disponibilidade de telefones celulares e acessos à internet pode ser fator de militância contra regimes corruptos, possibilitando à sociedade o poder de observação e divulgação de casos de irregularidades eleitorais ou de coerção. Joseph Nye (2011) chega mesmo a considerar a comunicação em forma de redes sociais como Facebook e Twitter, além das câmeras filmadoras embutidas em celulares telefônicos, como “difusores de poder”.

Esses mesmos elementos de “difusão de poder” divulgaram para o mundo as manifestações de descontentamentos nos primeiros meses de 2011. No período em comento, a Tunísia e o Egito atravessaram períodos de sublevações populares que resultaram na derrubada de seus respectivos líderes autoritários como Ben Ali e Mubarak, este mantinha-se no poder desde 1981. Esses fatos inspiraram sociedades no norte-africano e sudoeste asiático a se manifestarem contra seus governos ditatoriais.

Neste contexto de efervescência popular em busca do ideário democrático, o regime líbio de Muammar al-Gaddafi persiste tênueamente enfrentando protestos sociais em várias cidades tomadas pelos rebeldes. A atuação de uma coalizão militar internacional sob comando da OTAN, além de pressões de governos no exterior e da mídia global, endossam a movimentação civil líbia. O mundo aguarda o desfecho dessas sublevações a caminho da democracia.

Considerando o período como um todo, a organização não-governamental Freedom House publicou um estudo sobre o avanço de regimes democráticos na África subsaariana em 2007. No relatório (FREEDOM HOUSE, 2007, p. 5), constatou-se que em 1977 havia três países classificados como regimes “livres”², 16 como “parcialmente livres” e 25 “não-livres”. Em 2007 o número de países “livres” subiu para 11, ao passo que aumentou para 22 os países “parcialmente livres”, e houve um significativo recuo de países “não-livres” para 15. Nas décadas de 1960 e 1970 não houve registro de nenhum líder africano subsaariano a ser destituído do poder por meio democrático. Na década de 1990, por sua vez, 12 países subsaarianos no continente destituíram seus líderes políticos por meio eleitorais (GUEST, 2004, p. 261).

A África, enfim, enfrenta dificuldades e desafios decorrentes da sua condição pós-colonial. Após a independência, o continente se viu mergulhado em golpes militares, guerras civis³ etc. Contudo, nas últimas décadas, algumas iniciativas políticas despontam rumo a futuros democráticos promissores, como a derrubada de regimes autoritários, realização de eleições mais freqüentes, sociedade civil mais livre, mídia mais independente e um concerto internacional mais atuante. Nesse sentido interpretou Saraiva (2008, p. 89):

Há (...) uma onda democratizante dos regimes políticos em várias partes da África. Um processo tardio, mas relevante, de consolidação de instituições e governos na África com bases menos autocráticas e com algum apelo às noções da democracia.

2 O critério “livre” adotada pela organização consiste em regimes que apresentam competitividade política, respeito pelos direitos civis, atividade cívica e mídia livre e independente. O critério “parcialmente livre” engloba regimes que manifestam algum respeito pelos direitos cívicos e liberdade política. São regimes que mantêm alguns direitos cívicos e liberdade de imprensa, e alguma atividade pluripartidária, mas com o domínio de um único partido político. O critério “não-livre” comporta aqueles regimes em que não há direitos políticos e rara presença de direitos cívicos e liberdade de imprensa. Fonte: FREEDOM HOUSE, 2007, p.3.

3 Casos pendentes de conflitos podem ser observados em Darfur, no Sudão, local repleto de populações não-árabes que militam contra as pretensões do governo pró-islâmico de Cartum. Na República Democrática do Congo, perduram, apesar dos acordos de paz de 2009, conflitos localizados na região de Kivu. Ambas as regiões contam com apoio de agências e tropas da ONU (a ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) e da União Africana. A Somália ainda atravessa períodos de instabilidade civil, com sérios desafios ao estabelecimento de um governo legítimo no país.

Referências bibliográficas

- AL JAZEERA. Profile: Goodluck Jonathan. Doha, 2010, 24 fev. 2010. Disponível em: <<http://english.aljazeera.net/news/africa/2010/02/20102247327794647.html>>. Acesso em 29 mar. 2011.
- BBC. Chiluba's legacy to Zambia. Londres, 2007, 4 mai. 2007. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1715419.stm>>. Acesso em 27 mar. 2011.
- BBC. Zambia seizes 'Chiluba millions'. Londres, 2008, 9 mai. 2008. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7392911.stm>> . Acesso em 27 mar. 2011.
- FREEDOM HOUSE. Freedom in Sub-Saharan Africa 2007. Washington D.C., 2007. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/57.pdf>. Acesso em 29 nov. 2008.
- GUEST, Robert. *The Shackled Continent: Africa's past, present and future*. Londres: Pan Macmillan, 2004.
- JUDT, Tony. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.
- MEREDITH, Martin. *The State of Africa: a history of fifty years of independence*. Nova York: Simon & Schuster, 2006.
- NEW YORK TIMES. Mali's Democracy. Nova Iorque, 1996, 29 abr. 1996. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1996/04/29/opinion/mali-s-democracy.html>>. Acesso em 25 mar. 2011.
- NYE, Joseph. The Reality of Virtual Power. *Project Syndicate*, Praga, 2011, 2 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/nye91/English>>. Acesso em: 22 mar. 2011.
- PENNA FILHO, Pio. Zimbábue: renovação ou caos. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, Vol. 9, N. 93, out. 2010, p. 39-40. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/1040/704>>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- PNUD. Ranking do IDH 2010. Nova Iorque, 2010, 4 nov. 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde>. Acesso em 25 mar. 2011.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Vol. 51, N. 1, 2008, p. 87-104. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a05v51n1.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2010.
- SOUTHALL, Roger. *Democracy in Africa: moving beyond a difficult legacy*. Cidade do Cabo: HSRC Publishers, 2003.
- THE ECONOMIST. Democracy in Africa: a good example. Londres, 2009, 22 out. 2009. Disponível em: <http://www.economist.com/node/14699869?story_id=14699869>. Acesso em 20 fev. 2011.

Resumo

O presente artigo analisa as perspectivas de democratização na África desde o fim da Guerra Fria. A atuação conjunta de condicionantes internos como a sociedade civil, mídia independente, partidos políticos, e de condicionantes externos como a atuação de governos externos, organizações internacionais, mídia e sociedade global podem elucidar mudanças recentes.

Abstract

This article examines the prospects of democracy in Africa since the end of the Cold War. The joint interaction of internal constraints such as civil society, independent media, political parties, and external constraints such as foreign governments, international organizations, media and global society can elucidate our understanding of recent changes.

Palavras-chave: África; democracia; sociedades africanas.

Keywords: Africa; democracy; african society.

Recebido em 10/02/2011

Aprovado em 29/04/2011

O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil – União Europeia

The security-based discourse of Strategic Partnership: Brazil – European Union

Marcos A. Guedes de Oliveira*
Deywisson Ronaldo O. de Souza**

Meridiano 47 vol. 12, n. 124, mar.-abr. 2011 [p. 22 a 28]

1. Pretensões

Em Lisboa, no dia 4 de julho de 2007, impulsionado pela presidência portuguesa do Conselho Europeu e por ocasião da Primeira Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia, foi anunciada uma parceria estratégica entre o bloco europeu e o Brasil. O firmamento da parceria resultou do afunilamento das relações bilaterais entre os dois atores, as quais já vinham se desenhando desde meados da década de 1980.

Marcado pelo processo recente de maior autonomia e ativismo no cenário internacional (SARAIVA, 2009), o Brasil, desde o início do século XXI vem galgando espaço nos foros de discussão internacionais dos mais diversos temas. Seja por sua postura diplomática benigna e pelo seu discurso normativo coerente, ou pela sua interlocução com os demais países emergentes e seu papel de protagonista na América Latina, as dúvidas acerca do novo posicionamento que ocupa a nação tupiniquim nas relações internacionais são cada vez menos percebidas.

Nesse mesmo íterim, o Brasil vem desempenhando um papel mais proeminente dentro da América do Sul, ao tentar ocupar espaços vagos e lacunas deixadas abertas desde o fim do tempo em que a tônica mundial era baseada no conflito leste-oeste. Os problemas regionais na América do Sul e na América Latina têm dificuldade de serem avaliados sem o parecer brasileiro, ou na maioria das vezes é o próprio Brasil quem os conduziu ao centro do debate político regional. Tal como afirmam Erthal e Magalhães (2007), o país passou a assumir um papel de liderança cada vez maior na América do Sul, exercendo um papel importante em crises políticas e diplomáticas dos países da região.

A atuação brasileira em temas de segurança, tanto na América do Sul quanto em nível global, vem ganhando crescente constância. A criação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações) e posteriormente sua transformação em UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) surgiu como evidência da preocupação brasileira em instaurar instrumentos regionais que tivessem capacidade para lidar com problemas de segurança na América do Sul.

Mais recentemente, o Brasil empenhou-se na busca por uma solução pacífica e negociada para o caso iraniano de produção de combustível nuclear. Elogiada por uns e criticada por outros, a diplomacia brasileira se engajou

* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (guedes@hotmail.com).

** Graduando em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (deywisson17@yahoo.com.br).

de maneira inédita em um tema onde não estavam apenas envolvidos atores regionais, mas interesses de maior magnitude, notadamente os dos norte-americanos.

Dentro dessa perspectiva de maior atuação do Brasil em temas de Segurança Internacional, esse trabalho objetiva analisar os interesses do Estado brasileiro na área da segurança internacional, através do firmamento da Parceria Estratégica com a União Europeia em 2007. Para isso, primeiramente faremos uma breve explicação do que consiste a associação. Depois analisaremos o conteúdo dos documentos da associação entre os dois atores, tais como o documento de firmamento da associação, o Plano de Ação Conjunto e as declarações conjuntas da União Europeia e do Brasil. Substanciado na postura brasileira de maior ativismo na área de segurança, procuraremos analisar os objetivos securitários do governo brasileiro juntamente com a União Europeia.

A hipótese aqui apoiada é a de que as relações bilaterais entre o Brasil e a União Europeia deixaram de se basear em elementos e temáticas puramente econômicas e comerciais e passaram a incluir temas da área de segurança e defesa, principalmente devido à nova conjuntura do século XXI, marcado pelo retorno da priorização de elementos de segurança na agenda internacional (RIBEIRO HOFFMANN, 2009).

2. Breve Histórico das Relações Brasil – União Europeia

As relações bilaterais entre o Brasil e a União Europeia remontam a meados da década de 1980, quando foi firmado o primeiro Acordo-Quadro de Cooperação entre o Brasil e o bloco europeu. O acordo passou a funcionar efetivamente em 1982 e estava baseado no discurso da cooperação econômica e comercial, não abrindo espaço para elementos de segurança¹.

Em 1992 o Brasil firmou outro Acordo-Quadro de Cooperação com a União Europeia. Segundo Medeiros e Leitão (2009), a importância do acordo se faz pela inclusão da cláusula democrática, que incentiva as partes envolvidas ao respeito das práticas democráticas e dos direitos humanos, como também se faz pela inclusão de uma cláusula evolutiva, a qual permite o alargamento do acordo sem maiores procedimentos burocráticos. No mais, o acordo entre os dois atores segue o modelo do anterior, sugerindo cooperação nas áreas econômica, comercial, industrial, científica, tecnológica, da mineração, das telecomunicações, no setor energético, da saúde, do meio ambiente, do turismo e em outras áreas².

No decorrer do final do século XX e dos primeiros anos do século XXI, foram firmados o Acordo-Quadro de Cooperação Financeira em 1994³ e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, firmado em 2004⁴. No entanto, nenhum acordo bilateral foi firmado entre Brasil e União Europeia que incluísse responsabilidades na área da promoção da paz e da segurança, não sendo esse tema explorado pelos dois atores, nem mencionados em documentos bilaterais oficiais.

Em 2007 foi anunciada uma parceria estratégica entre a União Europeia e o Brasil. O acordo foi facilitado pela nova percepção que a União Europeia sustenta em relação ao Brasil. Isto é, pela maior importância que o país alcançou através de uma política exterior mais assertiva, exemplificada por meio da criação e da coordenação de fóruns e grupos de discussão tais como o IBAS – fórum de diálogo entre a Índia, o Brasil e a África do Sul – em 2003,

1 Para maior conhecimento sobre o histórico das relações bilaterais do Brasil com a União Europeia, ver Marcelo Medeiros e Natalia Leitão, *Bridge over trouble waters*, que consta nas referências.

2 O segundo Acordo-Quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Europeia está disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_14_4232.htm. Acessado em 17 de outubro de 2010.

3 Acordo-Quadro de Cooperação Financeira disponível no site: http://www2.mre.gov.br/dai/b_cee_17_4235.htm. Acessado em 17 de outubro de 2010.

4 Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica disponível no site: http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T_310507_10.pdf. Acessado em 17 de outubro de 2010.

e as reuniões dos países conhecidos como BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China – a partir de 2008 (RIBEIRO HOFFMANN, 2009). Para Gratius, a nova relação do Brasil com a União Europeia se estabelece da seguinte maneira:

[...] responde a dos consideraciones: 1) considera a Brasil como “un líder natural en Sudamérica y un protagonista en América Latina, 2) cree que Brasil es una potencia global emergente. La singularización de Brasil en la política de la UE implica ante todo un reconocimiento de su peso global, de su papel de portavoz de los intereses del Sur en la OMC y de su activismo en el seno de las Naciones Unidas y en otros foros multilaterales (2009, p. 44).

A aproximação com o Brasil e o firmamento da Parceria Estratégica foi condicionada à mudança da abordagem da União Europeia com o Cone Sul, a qual se fez através de uma mudança de relacionamento, de inter-regional para bilateral (RIBEIRO HOFFMANN, 2009), ou seja, uma mudança de priorização das relações antes marcadamente feitas no âmbito inter-regional, EU-MERCOSUL, para o bilateral, EU-Brasil. Nota-se essa mudança de postura através da mudança da “política externa” da União Europeia, ao deixar de lado suas relações inter-regionais e passar a priorizar relações bilaterais com os mais importantes atores internacionais. Para Ribeiro Hoffmann (2009, p. 56), a década de 2000 traz consigo uma nova conjuntura em que elementos de segurança passam a ocupar espaços antes preenchidos pela “abordagem regionalista” da UE.

Esse retorno para temas da área de segurança se faz presente na Parceria Estratégica do Brasil com a UE, firmada em 2007. Verifica-se uma nova tendência que dá importância à cooperação nas áreas da promoção da paz, da segurança, da resolução pacífica das controvérsias, do combate ao crime organizado, do combate ao tráfico de drogas, e das operações de paz, temas que antes não eram mencionados ou incluídos nos acordos de cooperação entre os dois atores.

A Parceria Estratégica Brasil-União Europeia segue a lógica do conceito de parceria estratégica definido por Eugênia Barthelmess, a saber:

[...] o relacionamento político bilateral singularizado, de característica privilegiada que a União Europeia estabelece com cada um dos integrantes de um determinado grupo de terceiro países, definidos em função da importância do papel que desempenham no cenário internacional (2008, apud LESSA, 2009, p. 104).

O Brasil entrou em 2007 no rol dos países considerados parceiros estratégicos da União Europeia, juntando-se ao Canadá, aos Estados Unidos e ao Japão, e também a outros países emergentes como a Índia, a Rússia e a África do Sul.

3. O Discurso da Promoção da Paz e da Segurança

Nosso objetivo a seguir é mostrar como as relações bilaterais entre a União Europeia e o Brasil passaram de simplesmente econômicas e comerciais e moveram-se no sentido de incluir temas da área de segurança e defesa. Para isso, faremos a análise dos documentos oficiais emitidos nas reuniões de cúpula entre os representantes da UE e do governo brasileiro, como também dos documentos de firmamento da Parceria Estratégica entre os dois atores.

3.1 Documento de Firmamento da Parceria Estratégica

Em julho de 2007, foi emitido um documento por ocasião da Primeira Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia, no qual se mostravam os objetivos de Brasil e UE no firmamento da associação estratégica. O terceiro ponto

do documento traz afirmações que incidem sobre os valores comuns que ambos os lados envolvidos comutam, tais como a democracia, o Estado de direito, a promoção dos direitos humanos, as liberdades fundamentais e a economia de mercado ⁵.

O documento traz para o Brasil e para a UE a responsabilidade de trabalharem conjuntamente no tratamento dos desafios globais na área da paz e da segurança, tais como o desarmamento, a não proliferação e o controle de armamentos do tipo nuclear, químico e biológico, além do combate ao crime transnacional organizado, o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas de pequeno porte, o tráfico de seres humanos, o terrorismo e a imigração irregular. Esse é o primeiro documento de cooperação bilateral entre Brasil e União Europeia que incide sobre elementos de segurança e sobre a responsabilidade dos dois atores no tratamento dos problemas que ameaçam a paz no mundo.

3.2 *Country Strategy Paper* – CSP

O *Country Strategy Paper* (CSP) é um documento que serve de base para a cooperação entre o Brasil e a União Europeia. O segundo CSP passou a vigorar a partir de 14 de maio de 2007 e condensa os objetivos da União Europeia na sua parceria com o Brasil, levando em conta os acordos de cooperação já estabelecidos entre as duas partes. O documento é, na sua grande extensão, perpassado pelo discurso da compatibilidade de valores e ideias entre os dois lados, principalmente nas áreas de luta contra a pobreza e as mudanças climáticas e em temas das áreas da promoção da paz e da segurança. Outro elemento que é marcante no CSP é a ênfase que o documento dá ao multilateralismo e à vigência de uma ordem multipolar como instrumentos incentivadores e promotores da paz e da segurança. O discurso securitário já se faz presente no documento, sendo ele evidenciado em passagens que mencionam a compatibilidade do Brasil e da UE na busca por um multilateralismo e por processos integracionistas que fomentem a paz e a segurança.

3.3 Plano de Ação Conjunto

Partimos agora para a análise do Plano de Ação Conjunto, um documento adotado na Segunda Cúpula Brasil-União Europeia, ocorrida no dia 22 de dezembro de 2008.

O primeiro objetivo compartilhado na área da segurança, descrito no documento, se faz através da promoção dos direitos humanos e da democracia. A compatibilidade da segurança com a promoção e o respeito aos princípios democráticos reafirma o vínculo existente entre promoção da democracia e promoção da segurança, descrito por Mello (2008). O texto afirma que Brasil e UE estão fortemente comprometidos com a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades individuais, dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que os dois lados salientam a importância do Tribunal Penal Internacional na prevenção de crimes de guerra e dos genocídios⁶.

O segundo objetivo na área da promoção da paz e da segurança é permeado pela ideia do fortalecimento do multilateralismo e da necessidade de reforma dos órgãos principais da Organização das Nações Unidas (ONU) como elementos estratégicos para o tratamento das questões globais. O documento salienta a expressão global que ambos os atores possuem e reafirma a necessidade e o entendimento de que a reforma e a revitalização da ONU,

⁵ EU-Brazil Joint Statement, disponível no site: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/95167.pdf. Acessado em 17 de outubro de 2010.

⁶ Plano de Ação Conjunto da Parceria Estratégia Brasil-União Europeia, disponível em : http://www.planejamento.gov.br/secretarias/ueupload/Arquivos/seges/brasil_municipios/plano_acao.pdf. Acessado em 23 de outubro de 2010.

de maneira que a torne mais democrática e representativa, é de extrema importância para o fortalecimento de um sistema centrado numa ordem multipolar em que as Nações Unidas desempenham papel primário.

Nesse ínterim, percebemos a preocupação de ambos os lados no tratamento de problemas de âmbito interno como possíveis ameaças à segurança internacional. Essa perspectiva se encaixa na tendência de maior humanização da segurança, singularizada na formulação do conceito de Segurança Humana do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) *Human Development Report 1994*, a qual entende que Segurança Humana significa “*first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life – whether in homes, in Jobs or in communities*” (PNUD, 1994, *apud* KERR, 2009, p. 116) Nessa perspectiva, ambas as nações põem em evidência temas novos de segurança, principalmente aqueles que se centram no indivíduo e o colocam como objeto da segurança nacional.

Após essas digressões, o discurso securitário do documento volta ao núcleo duro da segurança e da defesa. O documento salienta a disposição de ambas as partes em trabalhar conjuntamente no tratamento das questões do desarmamento e da não-proliferação e controle de armamentos, principalmente nucleares, químicos e biológicos.

A quinta parte do documento, que trata dos objetivos na área de segurança da parceria Estratégica entre UE e Brasil enfatiza a coincidência de entendimento de ambos os lados em saber que a comunidade internacional deve engajar-se nos diálogos sobre atividades de construção da paz em países que estão à beira de ou passaram por conflitos. Além disso, assevera a importância da participação feminina nesse processo. Segue afirmando que ambos os lados pretendem trabalhar conjuntamente com vistas a estabelecer bases propícias à paz, por meio do fortalecimento das instituições políticas e do desenvolvimento socioeconômico.

A parte do documento que trata dos objetivos na área da segurança é finalizada com os discursos de prevenção e combate ao crime organizado, à corrupção e ao tráfico de drogas. Entre os pontos citados, ressaltamos a necessidade de criação de padrões internacionais de combate ao crime organizado e à corrupção, bem como a implementação de instrumentos tal como os apontados na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional.

3.4 Declarações Conjuntas

Partimos agora para a análise das declarações conjuntas, documentos redigidos nas reuniões de cúpula entre o Brasil e a União Europeia por meio dos quais ambas as partes reiteram suas ambições e objetivos de Parceria Estratégica, como também reafirmam e dão pareceres acerca das ações estabelecidas no Plano de Ação conjunto firmado na Segunda Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia.

A Terceira Reunião de Cúpula Brasil-União Europeia aconteceu na capital da Suécia, Estocolmo, em 6 de outubro de 2009, e teve como resultado uma declaração conjunta por meio da qual Brasil e UE reafirmaram suas responsabilidades globais e bilaterais acerca de temas chave como o reforço da ordem multipolar, a reforma dos órgãos principais da ONU, as mudanças climáticas, os temas referentes ao desenvolvimento sustentável, temas financeiros e econômicos; na sua maioria referentes à crise financeira internacional, mas também temas da área de segurança.

O documento toca a temática da segurança ao abordar a troca de informações entre as partes acerca do contexto das suas respectivas regiões. No texto, Brasil e União Europeia condenam aquilo que chamam de “violação da ordem constitucional em Honduras”⁷ e incentivam as partes envolvidas no dilema a acharem uma solução pacífica e negociada para a situação⁸. Outros tópicos do documento, como o ponto 22, discutem a questão do conflito

7 Nessa parte do documento faz-se referência à crise política de Honduras em 2009.

8 Declaração Conjunta da Terceira Cúpula Brasil-União Europeia, disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/06/terceira-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao>. Acessado em 23 de outubro de 2010.

árabe-israelense, incentivando os lados envolvidos no conflito, os EUA e o Quarteto⁹, a acharem soluções para que Israel e a Palestina passem a conviver em paz e segurança.

A quarta e mais recente Cúpula Brasil-União Europeia ocorreu no dia 14 de julho de 2010, na capital brasileira. No encontro foi elaborada a Declaração Conjunta de Brasília, um documento que seguiu o modelo da declaração conjunta firmada na cúpula de Estocolmo.

Já no primeiro ponto do documento, Brasil e União Europeia afirmam seu compromisso com a promoção da paz e da segurança no mundo: “Os líderes [os representantes do Brasil e UE] reafirmaram os valores e princípios compartilhados pelo Brasil e pela União Europeia e que estão na base da sua Parceria Estratégica, destacando seu compromisso com a promoção da paz e da segurança internacionais”¹⁰. Igualmente, a Declaração Conjunta anterior à de Brasília afirma o interesse de ambas as partes na reforma do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU como forma de fortalecer o sistema multilateral. No ponto 15 da Declaração, as partes exortam a intensificação da cooperação contra problemas referentes ao tráfico de drogas e fazem referência à Declaração de Madri. O Ponto 15 ainda trata do compromisso das partes no combate ao crime organizado, à corrupção e ao tráfico de seres humanos. Os pontos 18, 19, 20 e 21 do documento reafirmam o discurso securitário da parceria estratégica. O texto descreve o compromisso dos dois atores com a resolução pacífica do conflito árabe-israelense, a respeitabilidade aos acordos referentes a armamentos nucleares, e a disposição dos dois atores em trabalhar conjuntamente para solucionar a questão nuclear iraniana¹¹.

Conclusões

Os documentos da Parceria Estratégica expressam discursos e responsabilidades conjuntas no que se refere aos problemas globais, principalmente àqueles referentes à esfera da segurança internacional no âmbito do fortalecimento do multilateralismo, na reforma dos órgãos de segurança da Organização das Nações Unidas, no combate ao narcotráfico e ao crime organizado, na proteção da pessoa, e no combate às formas tradicionais de conflito. O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil-União Europeia incentiva, ainda, a atuação conjunta nos processos de redução do armamento convencional – armas de fogo comuns – e seu tráfico, como também a redução da produção e disseminação do armamento nuclear. Todos os documentos são perpassados pela retórica da responsabilidade comum de ambos os lados na fomentação de um espaço internacional menos conflituoso e mais pacífico.

Os documentos aqui discutidos indicam que as relações bilaterais entre Brasil e União Europeia se ampliaram ao longo do tempo, passando a contemplar elementos securitários. Esse novo perfil representa ainda um ajuste para com a nova postura proativa que o Brasil vem desempenhando, tanto em âmbito regional como global, particularmente na área de segurança.

Pode-se constatar que os assuntos contidos nos documentos dos acordos das décadas de 1980, 1990 e do início dos anos 2000 diferem substancialmente dos assuntos contidos nos documentos da Parceria Estratégica, os quais apontam intenções diferentes dos acordos formulados anteriormente. Isso nos possibilita questionar a ocorrência de uma expansão dos temas envolvidos nas relações entre o Brasil e a União Europeia, e não somente uma securitização da agenda bilateral.

9 O Quarteto é integrado por Estados Unidos, Rússia, ONU e União Europeia (UE).

10 Declaração Conjunta de Brasília disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/iv-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-brasilia-14-julho-de-2010>. Acessado em 23 de outubro de 2010.

11 Essa parte do texto foi retirada da Declaração Conjunta de Brasília.

Referências

- BARTHELMESS, Eugênia. 2008. *Brasil e a União Européia: a construção de uma parceria estratégica*. Brasília. Tese apresentada ao LIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco – Ministério das Relações Exteriores.
- CAMPOS MELLO, Valérie de. 2008. Promoção da Democracia e Segurança. In: BRIGAGAO, Clóvis E.; GALVAO, Denise L. C. *Paz e Diálogo entre as Civilizações*. Rio de Janeiro: Gramma.
- ERTHAL, J.; MAGALHAES, B. 2007. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, M. R. S.; COUTINHO, Marcelo V. *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: FUNAG.
- GRATIUS, Susanne. 2009. La Unión Europea y Brasil: entre el birregionalismo y el bilateralismo. In: REZENDE, E. C. M.; SARAIVA, M. G. *Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- GUEDES DE OLIVEIRA, M. A. 2008. The Origin and Evolution of the South American Community of Nations. In: ROY, Joaquín; DOMINGUEZ, R. *Regional Integration, Fifty Years after the Treaty of Rome: The EU, Asia, Africa and the Americas*. Miami: Ediciones Universal.
- KERR, Pauline. 2009. Human Security and Diplomacy. In: MAUER, Victor; CAVELTY, Myrian Dunn. *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge.
- LESSA, Antônio Carlos. 2009. No canteiro das idéias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Européia. In: REZENDE, E. C. M.; SARAIVA, M. G. *Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- MEDEIROS, M. A.; LEITAO, N. 2009. Bridge Over Trouble Water: Brasil entre o Mercosul e a União Européia. In: REZENDE, E. C. M.; SARAIVA, M. G. *Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010 – 2020*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer.
- RIBEIRO HOFFMANN, A. 2009. EU-Mercosur Relations after the EU-Brazilian Strategic Partnership. In: REZENDE, E. C. M.; SARAIVA, M. G. *Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- SARAIVA, M. G. 2009. O Brasil entre a União Européia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular. In: REZENDE, E. C. M.; SARAIVA, M. G. *Brasil – União Européia – América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. 1994. *Human Development Report 1994*. Nova York: United Nations.

Resumo

O artigo mostra, por meio da observação documental, que as relações bilaterais entre o Brasil e a União Europeia deixaram de se basear em elementos e temáticas puramente econômicas e comerciais e passaram a incluir temas da área de segurança e defesa.

Abstract

Trough documentary observation, we hypothesize that bilateral relations between Brazil and the European Union are not purely based on economic and trade elements anymore. They now include issues of security and defense.

Palavras-chave: Brasil-União Europeia; Relações Bilaterais; Discurso Securitário

Key-words: Brazil-European Union; Bilateral Relations; Security Discourse

Recebido em 02/04/2011

Aprovado em 29/04/2011

Resenha

*New Powers: How to become one and how to manage them**

Oliver Stuenkel**

Dr. Amrita Narlikar, who teaches International Politics at Cambridge University, has written a very short and elegant book about Brazil's, India's and China's rise. The topic of emerging powers invites, quite naturally, a lot of forward-looking analysis. The now famous paper "Dreaming with the BRICs: The Path to 2050", published by Goldman Sachs in 2003, offers a seemingly unending number of fascinating discussions, all based on the question of how the world will look like when the five greatest economies are, in that order, China, the United States, India, Japan and Brazil. Will rising powers integrate into today's world order, or will they overthrow the current system?

Yet Dr. Narlikar resists the temptation of participating in the guessing game and takes a sober look into the past, analyzing India's, China's and Brazil's international negotiation strategies to answer the question mentioned above. She argues that "at one extreme, we may expect the new power to show complete socialisation. At the other extreme, however, we may also see the new power using its newfound status to pursue alternative visions of world order." This issue already matters greatly today, for Narlikar rightly contends that today's rising powers, while not yet well-integrated into international institutions, have acquired the de facto status of veto players "whose agreement is required for a change of the status quo." This has important implications for the stability of today's world order. If rising powers fail to assume global responsibility, established powers such as the United States may soon no longer be able to provide the global public goods that define today's global order.

Narlikar presents four hypotheses to explain the international negotiation strategy pursued by the three countries in question, analyzing as potentially determining variables 1) relative power and influence, 2) domestic politics, 3) international institutional design, or 4) the counterpart in the negotiation. The book is thus an interesting mix of the study of systemic analysis and power transitions on the one hand, and micro-level analysis of negotiation practices on the other. She looks at negotiation behavior in the context of a large array of international institutions, ranging from the NPT, the WTO, the UNSC to climate negotiations.

Her analysis of India's and China's negotiation strategy is particularly interesting as it reveals a lot about both countries' identities. One of her Indian interviewees' comment that "it is easier for our minister to come back home empty-handed as a wounded hero, rather than to come back with something after having had to make a compromise" is a wonderful insight into India's culture, as is her insight about China's pragmatism and quiet approach that contrasts India's moralizing posture and frequent grandstanding. She also rightly notes that foreign policy remains the stuff of the elites in all three countries, which raises the interesting question of how their foreign policies will change if it will be more integrated into the democratic process.

International politics can be a fast business, and Narlikar's Brazil section seems oddly out of date since it does not include Brazil's decision to negotiate, aided by Turkey, a controversial nuclear deal with Iran in 2010. Subse-

* NARLIKAR, Amrita. *New Powers: How to become one and how to manage them*. London: Hurst and Company, 161 p., 2010, ISBN: 978-1-84904-077-8.

** Visiting Professor of International Relations at the University of São Paulo (USP) and a Fellow at the Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin, Germany (oliver.stuenkel@post.harvard.edu).

quently, Brazil voted against a resolution aimed at Iran, defying the majority in the UN Security Council for the first time. Interestingly enough, Narlikar describes Brazil's negotiation strategy as the least confrontational of the three, so it would have been interesting to read how she thinks about this abrupt move. Yet also for other reasons, her analysis of Brazil is the weakest section of the book. Even before Lula's trip to Iran, Brazil's foreign policy was more confrontational than Narlikar suggests. When talking about Brazil's nuclear policy, the author asserts that "even (Brazil's) critics recognize that (Brazil's anti-NPT rhetoric and its refusal to grant IAEA inspectors access) are not the actions of a revisionist power posing a threat to the existing non-proliferation regime." Yet criticism, both at home and abroad, is intense, and Brazil can indeed be accused of destabilizing the nuclear proliferation regime.

When summarizing her data, Narlikar finds that the international institutional design plays no role – i.e., rising powers always pursue the same strategy, no matter whether they negotiate in a democratic WTO or a hierarchical Security Council. In the same way, with the exception of India, it makes no difference with whom they negotiate. And, most strikingly, rising powers fail to socialize as they turn into established powers, defying one of liberal scholars' key claims when they paint an optimistic picture about China's rise. Rather, domestic politics and, more specifically, domestic political culture seem to explain most of their behavior. This variable is difficult to measure and shows that generalizations about rising powers are hard to make.

Some of her analysis is controversial. Pointing to Brazil's mixed success in its negotiations, she argues that "being nice does not pay", suggesting that Brazil should perhaps pursue a more distributive negotiation strategy. She contrasts Brazil's failure to secure a trade deal with India's success in obtaining nuclear status while flouting the NPT's guidelines. Yet, one may ask, what has India achieved aside from the, admittedly grandiose, nuclear deal? It seems that the driving force behind this deal was the United States' idea to balance China, not India's successful negotiating strategy. And, is Brazil's foreign policy really as ineffective as Narlikar claims? After all, she rightly points out that Brazil's economy is much smaller than India's and China's. Considering this difference in size, isn't it a considerable success that Brazil plays in one league with India and China?

Recebido em 13/02/2011

Aprovado em 28/04/2011



Resenha

Ingênuos, Pobres e Católicos: A Relação dos EUA com a América Latina*

Leonardo Carvalho Bandarra**

Escrito por Alfredo da Mota Menezes, professor aposentado da Universidade Federal do Mato Grosso, e editado pela editora carioca “Fundo de Cultura” o livro “Ingênuos, Pobres e Católicos” explora a emblemática e estereotipada visão que o norte-americano, desde o cidadão comum, até as camadas intelectuais e políticas locais, sustenta sobre a América Latina.

Menezes é PhD em história latino-americana pela Tulane University, nos Estados Unidos, onde também atuou como professor visitante. Em sua obra o autor busca delinear as origens históricas da percepção norte-americana acerca da América Latina, suas supostas origens e justificativas, bem como os principais atores responsáveis pela sua manutenção, tal como a mídia, relatos de viajantes e alguns intelectuais. Para isso ele se usa de uma vasta bibliografia composta desde artigos e charges divulgadas em jornais, majoritariamente norte-americanos, até livros, filmes e documentos diplomáticos.

É comum entre os norte-americanos a crença na inaptidão política e inferioridade cultural da região ao sul do Rio Grande, convicção essa que remonta aos primórdios da colonização, aos primeiros contatos entre o povo que se fixou na região norte do continente com os seus vizinhos sulistas. A herança colonial ibérica, em especial o catolicismo, seria a grande responsável pela desfavorável situação que se desenvolvera na região, pois os próprios espanhóis e portugueses já seriam inferiores aos demais europeus, em especial os de origem Anglo-Saxônica.

A crença na superioridade do norte advém de três principais fatores, diferenças entre os dois povos, que sempre marcaram a relação entre eles: a religião, a raça e o clima. Quanto ao primeiro, este foi, talvez, o fator de maior impacto na formação da visão norte-americana acerca da inferioridade latina, cujas origens remontam à lutas religiosas entre católicos e protestantes que se desdobravam na Europa durante o período inicial de colonização das treze colônias. Os católicos são taxados como tradicionalistas, autoritários (devido à estrutura hierárquica da igreja), pouco éticos (pois o perdão dos pecados seria facilmente atingido via confissão), e pouco trabalhadores (pois focavam mais veemente na próxima vida do que nesta). Essas características, ainda, dificultavam o progresso econômico.

Outro fator marcante na região ao sul do Rio Grande seria a raça. Historicamente a figura do índio sempre fora vista de forma peculiar nos Estados Unidos. Apesar de um pequeno grupo enfatizar a pureza desse grupo, a maioria sempre o taxou como uma barreira ao desenvolvimento, um povo pobre que não conseguiria dominar a natureza e, dela, retirar sua riqueza – terra essa que, portanto, deveria ser ocupada indiscriminadamente pela parcela de origem européia. Os índios foram, prontamente, associados ao povo latino-americano, o que ajudou a justificar as guerras contra o México que marcaram a expansão rumo ao oeste.

* MENEZES, Alfredo da Mota. *Ingênuos, Pobres e Católicos: A Relação dos EUA com a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 2010 (ISBN: 978-85-89792-25-7).

** Bacharelando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (lclab90@gmail.com).

Outra caracterização dos latino-americanos se deu com relação aos mestiços. Nesse sentido surgiram diversos estudos indicando que os mestiços seriam inferiores aos de raça pura, eles eram colocados em nível inferior, inclusive, aos próprios índios, e era dito que ele era ingovernável e preguiçoso. Posteriormente, o negro, visto com extrema desconfiança e preconceito nos EUA, também passou a englobar o rol de características dos latinos.

O clima é o terceiro fator. Acreditava-se que o clima frio incentivaria o trabalho, pois ter-se-ia que encontrar meios para se aquecer e a cooperação entre as pessoas se tornava essencial para a sobrevivência. Já na América Latina isso não ocorreria. A abundância traria o ócio e a população evitaria o trabalho. Em charges a América Latina seria representada como uma mulher ou criança, sempre negra, índia e mulata, indefesa e emocionalmente instável, necessitando do apoio e suporte do homem branco.

Outra tese que permeia o livro é que, em uma relação inter-americana, é que impossível o tratamento seja dado entre iguais, ou seja, que a América latina seja considerada em um patamar equivalente aos norte-americanos. Deste modo, quando os Estados Unidos praticam ações comerciais agressivas, invasões, ações militares, entre outras atitudes diversas, estas não seriam condenáveis, pois visariam ao crescimento e desenvolvimento da região ao sul e, além disso, estariam circundadas de uma aura religiosa e missionária, a obrigação de levar a civilização ao sul, essa noção que foi chamada, principalmente nas décadas de 1830 e 1840, de “Destino Manifesto”. A América Latina seria vista como uma região de conflitos e inaptidão política, era, igualmente, vista de forma monolítica, homogênea, ou seja, não importava o país, abaixo do Rio Grande eram todos iguais. Nessa questão Menezes é enfático. Como estudioso da história brasileira e, em especial, da Guerra do Paraguai, o autor busca colocar o que, de fato, ocorria na região durante as ações norte-americanas, afastando-se dos estereótipos e oferecendo uma contrapartida sul-americana. Nesse sentido ele realça, por exemplo, a rivalidade Brasil-Argentina como um fator que teria influenciado na precoce aproximação brasileira à órbita de influência norte-americana, como uma contrapartida aos argentinos, sob a ampla influência britânica.

Traços específicos da política externa norte americana também são amplamente explorados no livros, sempre relacionados com a mentalidade dominante norte-americana no que refere aos citados estereótipos. Um exemplo é a doutrina Monroe, que legitimava a atuação dos EUA como defensor de suas regiões vizinhas face aos poderes europeus, doutrina essa intrinsecamente relacionada com a noção de destino manifesto, e que ganha, posteriormente, um foco militar com o corolário Roosevelt. A política da boa vizinhança é classificada como uma tentativa de amenizar a relação inter-americana, de modificar a relação e melhorar a imagem dos Estado Unidos entre seus vizinhos ao sul. Cabe salientar que ela já se delineava desde o governo de Theodor Roosevelt e tivera uma ampla aceitação inicial entre as camadas intelectuais de ambas as regiões. Porém, como salienta o autor, tal política não prosperaria e os enraizados estereótipos tomariam, novamente, lugar de destaque, especialmente na política externa. Nisso, o autor coloca a própria mentalidade latino-americana como contribuinte para a boa aplicação da política do norte: haveria uma certa ingenuidade, o povo do sul aceitaria como sinceras as políticas norte-americanas, pois desconheceria a real mentalidade desse povo com relação à eles, daí seria necessário mais estudos com relação ao norte, tal como viria a ser feito nos Estado Unidos, com os diversos centros de estudos latino-americanos em diversas universidades.

Durante a guerra fria as relações se normalizariam, com a América Latina estagnada na órbita de influencia dos Estados Unidos. Acreditando que era parte da cultura latina a aceitação de regimes autoritários, os EUA apoiariam governos fortes na região objetivando, sempre, a contenção do comunismo. Outrossim, ela seria frustrada com a ausência de um “Plano Marshall” para a região e a “teoria da dependência” em voga também teria sua eficiência posta em cheque, devido ao crescimento dos países asiáticos, como a Coréia do Sul. Após a queda da União Soviética a relação muda mais uma vez, dessa vez os norte-americanos buscariam maiores garantias na região, proporião, por exemplo, a ALCA, e a indústria cinematográfica hollywoodiana, que se beneficiava grandemente

da expansão para o mercado latino-americano, reduziria os estereótipos presentes nos filmes e buscaria amenizar a imagem do povo ao sul, nunca, porém, se desvencilhando dos antigos hábitos.

Cabe também ressaltar, que, ao longo do livro, o autor não deixa de citar os pontos de vista divergentes à mentalidade dominante sobre o povo ao sul do Rio Grande presentes nos Estados Unidos, sempre os colocando como minoritários. Em seu conjunto, Menezes faz uma análise bastante concisa, ao mesmo tempo que é rica em detalhes, sobre a visão que o norte-americano mantém sobre o povo ao sul, sempre usando-se de uma linguagem clara e rica em ilustrações.

Recebido em 25/03/2011

Aprovado em 29/04/2011

