

MERIDIANO 47



INSTITUTO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais

Volume 12 – Nº 128 – Novembro-Dezembro – 2011



SUMÁRIO

ARTIGOS

- 3 Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa**
The Brazilian Investments in Africa during Lula's Administration: a map
JÚLIA COVRE VILAS-BÔAS
- 10 Burocracia pública e a tomada de decisão em política externa**
Bureaucracy and public decision-making in foreign policy
CYNTHIA D. SIQUEIRA
- 17 Taking global food order seriously: food supply and human health**
Levando a sério a ordem global alimentar: o fornecimento de alimentos e a saúde humana
LEONARDO MIGUEL ALLES
- 24 Sudão do Sul: novo país, enormes desafios**
South Sudan: new country, huge challenges
LUCAS KERR DE OLIVEIRA; IGOR CASTELLANO SILVA
- 34 Operações de paz como incentivo ao profissionalismo das forças armadas: o caso uruguaio**
Peacekeeping operations as incentive to professionalism of armed forces: the case of Uruguay
TIAGO PEDRO VALES
- 44 Guerra e fome na Somália**
War and famine in Somalia
PIO PENNA FILHO
- RESENHA**
- 50 Power, interdependence and nonstate actors in world politics**
KATIUSCIA MORENO GALHERA ESPÓSITO

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

OOs 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 Criée: 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: Leonardo Carvalho Leite Azeredo Bandarra

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 Pecequilo (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).

Os investimentos brasileiros na África no governo Lula: um mapa

The brazilian investments in Africa during Lula's Administration: a map

Júlia Covre Vilas-Bôas*

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 3 a 9]

A África tem se destacado como a terceira região com maior índice de crescimento de regionalidade das transnacionais brasileiras, com 16,39%¹. (FDC, 2010) O que tem influenciado empresas brasileiras a investir na África é o potencial que o mercado do continente representa para os produtos e serviços brasileiros. Além disso, um fator que atrai muitos investidores é a possibilidade de se beneficiar dos Acordos ACP (África-Caribe-Pacífico) da União Europeia com as ex-colônias para exportar para o mercado europeu em condições privilegiadas.

No governo Lula, a instalação de empresas brasileiras teve um papel importante nas relações com a África, pois foram vistas como instrumentos para fortalecer os laços com os países do continente, sendo favorecidas pela política diplomática presidencial. Esse apoio foi instrumentalizado principalmente pelo aumento de missões empresariais, tanto acompanhando o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores, quanto em missões de outros ministérios, como a Missão do MDIC à África Ocidental, que visitou Senegal, Nigéria, Gana e Guiné Equatorial. (MRE, 2010) Outra iniciativa nesse sentido foi o Acordo para evitar Dupla Tributação com a África do Sul, medida que é considerada pela rede de firmas KPMG uma vantagem a ser observada para o sucesso da estratégia de internacionalização das empresas.

A vertente da cooperação tem contribuído para a atuação das empresas brasileiras na África, ao implementar programas de treinamento e formação de mão-de-obra local que possa trabalhar nos empreendimentos brasileiros. O SENAI já colocou em funcionamento centros de formação profissional em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, sendo que o de Angola, em 2005, já teve sua gestão transferida para o governo local. Estão previstos também a criação de centros de treinamento em São Tomé e Príncipe e Moçambique.

Uma recente iniciativa no âmbito da APEX-Brasil foi a criação do Centro de Negócios em Luanda, Angola, no fim de 2010, o qual trabalhará no apoio à instalação local de empresas brasileiras e estudos e planos de negócios para entrada no mercado. Alguns eventos também se destacam, como o Brasil Agri-Solutions e a Feira Internacional de Angola (FILDA). Para se ter uma ideia da importância dessas iniciativas, da FILDA 2010, participaram 40 empresas brasileiras e o estande do Brasil, o segundo maior da feira, recebeu cerca de 20 mil visitantes, o que rendeu US\$ 50 milhões em negócios, valor 66% superior ao de 2009. (APEX, 2010)

O que esses investimentos diplomáticos e governamentais, na verdade, fazem, além de fomentar a instalação dessas empresas, é promover a marca Brasil. Segundo Amaral (2008), um dos desafios da empresa que se interna-

* Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. (juliacovre@hotmail.com)

¹ A América do Norte chegou a ter uma queda de 47% no índice de regionalidade em função da crise internacional.

cionaliza é a consolidação de sua marca em um mercado desconhecido; a promoção desta é responsabilidade da empresa, mas a marca País, no caso a marca Brasil, é responsabilidade do governo. O autor explica que a marca País é como um passaporte que acompanha o produto e que pode contribuir para gerar simpatias ou desconfianças.

Nesse sentido, uma pesquisa do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais – IEEI (2010) aponta a percepção dos angolanos e moçambicanos a respeito da presença de atores estrangeiros em seus respectivos países. Em Angola, o Brasil figura entre os três primeiros países quanto a sua importância e influência e na mesma posição com quem é prioritário reforçar as relações no futuro. Já em Moçambique, o Brasil está em 11º para a influência atual e em 5º nas prioridades para o futuro.

A promoção dos investimentos brasileiros na África, porém, não fica a cargo apenas das iniciativas governamentais. Os empresários brasileiros que atuam em Angola organizam-se, desde 2003, em torno da Associação dos Empresários e Executivos Brasileiros em Angola (AEBRAN), com o objetivo de agregar e representar empresários e executivos brasileiros estabelecidos no país. Apesar de uma iniciativa privada, a AEBRAN atua na Comissão de Brasileiros no Mundo, representando o continente africano junto ao Itamaraty.

Mapeando os investimentos brasileiros na África, foram identificados 22 países nos quais existem empresas brasileiras, sendo os setores de minerais e construção civil os mais consolidados e o das pequenas e médias empresas e franquias os com maior potencial para o futuro. O setor de serviços se destaca, mas este é mais forte onde os investimentos em outras áreas são mais significativos.

A lógica das relações comerciais, contudo, difere do mapa dos investimentos, assim como do da cooperação para o desenvolvimento. Existem casos de países em que os investimentos se destacam, mas os fluxos de comércio não são tão destacados, assim como países em que há grande volume de cooperação, nenhum registro de empresa brasileira, mas volume de comércio razoável². Os países onde há maior volume de investimentos serão analisados individualmente a seguir.

África do Sul

A África do Sul, mais do que a maior economia da África, com melhor infraestrutura, economia mais sofisticada e ambiente de negócios mais estável e confiável, é um tradicional parceiro do Brasil em termos comerciais e agora começa a destacar-se como destino dos investimentos externos diretos brasileiros.

A Vale atua na África do Sul na exploração de minérios, onde a empresa instalou seu principal escritório do continente. A importância do país para esta empresa está em ele ser considerado o maior produtor mundial de platina, cromo e ouro (VIZENTINI, 2010). Já a empresa de ônibus Marcopolo atua no país desde 2000 e tem uma fábrica própria instalada lá. Recentemente a empresa passou por uma reestruturação administrativa, criando subdivisões regionais, apostando no crescimento do mercado africano. A Marfrig, dona da marca Seara, também tem fábrica própria instalada na África do Sul, com capacidade de produção de 21.000 unidades de couro por dia (MARFRIG, 2011).

² Angola, que é o principal receptor de investimentos brasileiros na África, destaca-se também em relação ao fluxo de comércio, tendo este passado de US\$ 121 bilhões, em 2003, para US\$ 383 bilhões, em 2010. Já em relação a outros países a lógica dos investimentos não se mantém em relação ao comércio. A Nigéria abriga apenas a Petrobras como Investimento Externo Direto (IED) brasileiro, mas possui corrente de comércio com o Brasil mais robusta que a África do Sul, que é um dos principais receptores de IED brasileiros na África: Nigéria passou de US\$ 1,99 bilhão, em 2003, para 6,78 bilhões, em 2010, e a África do Sul, de US\$ 936 milhões para US\$ 2 bilhões, no mesmo período. Em relação a Gana, significativo receptor de cooperação brasileira, mas que não possui nenhum investimento direto brasileiro em seu território, o fluxo de comércio é superior ao com Moçambique, que também é grande receptor de cooperação brasileira, além de ser um dos principais destinos das empresas brasileiras na África: a corrente de comércio passou, respectivamente, entre 2003 e 2010, de US\$ 106 milhões para 325 milhões e de US\$ 14 milhões para US\$ 42 milhões. Por fim, a corrente de comércio entre Brasil e Líbia antes da guerra era de US\$ 78 milhões, em 2003, e US\$ 557 milhões.

Quanto ao potencial para o futuro, Vizentini (2010) relembra que o regime militar no Brasil e o do Apartheid na África do Sul desenvolveram eficientes indústrias armamentistas, aeronáuticas e tecnologia nuclear, que, no período subsequente, em ambos os países, entraram em declínio, mas que agora existe campo para retomar os projetos. Apesar de os temas de defesa serem limitados à esfera da soberania, a coordenação nessa área é possível. Outro mercado potencial é, caso a África do Sul acorde a conversão para o padrão nipo-brasileiro de TV digital, que as micro, pequenas e médias empresas sul-africanas associem-se a empresas brasileiras nesse setor.

Angola

Angola é o principal receptor de investimentos brasileiros no continente africano. Apesar de manter índices de crescimento elevados há alguns anos, Angola é valorizada por ter ainda grande capacidade ociosa para investimentos, além de recursos naturais, como hidrocarbonetos, pedras preciosas, outros minerais, recursos hídricos, terras cultiváveis, entre outros. Ademais, o país está implementando programa de substituição de importações, contexto em que a instalação das empresas brasileiras é uma iniciativa apropriada (SALOMÃO, 2008:37).

A atuação de empresas brasileiras em Angola é fruto de uma relação histórica, iniciada a partir da vanguarda brasileira no reconhecimento da independência do país, em 1975, sob o governo do MPLA. A Petrobrás chegou ao país a convite do líder do MPLA, Agostinho Neto, logo após a independência, seguida pela Construtora Norberto Odebrecht. Os anos que seguiram, porém, foram de violenta guerra civil, destruição da infraestrutura e desarticulação da economia, de forma que os investimentos, em especial da Petrobras, foram de baixa intensidade³.

O fim da guerra civil, em 2002, liberou o país dos constrangimentos que recaíam sobre o investimento. Cabe, porém, ressaltar que, apesar de Robert Gilpin (2002:277) afirmar que as empresas prezam mais pela estabilidade política do que pela forma de governo, as empresas brasileiras permaneceram em Angola mesmo durante os 27 anos de guerra civil. Não obstante, percebe-se a abertura de um leque de oportunidades com a pacificação do país.

Salomão (2008) relembra que, no momento atual, a concorrência para investir no país é grande e “os interesses econômicos se sobrepõem aos afetos históricos pelos brasileiros” (SALOMÃO, 2008:36-37), de forma que recomenda algumas medidas para que a presença do Brasil seja mais competitiva, como a criação de um ambiente de negócios especial entre os dois países, com a dispensa de vistos tanto para visitas de negócios como para trabalhadores⁴.

Entre as empresas brasileiras mais atuantes em Angola destaca-se a construtora Odebrecht, a qual iniciou seus trabalhos no país em 1984, com a construção da hidrelétrica de Capanda. Essa obra é a mais difundida na bibliografia sobre os investimentos brasileiros no país, até por ter sido a pioneira da empresa, mas, ao longo de 27 anos de atuação, a Odebrecht já concluiu 16 projetos no país, que variam desde a construção de condomínios de casas e shopping centers até obras de saneamento básico, canais de irrigação para agricultura, obra em termoelétrica e associação para a produção de diamantes. (ODEBRECHT, 2011) Além disso, no momento existem 47 projetos em andamento, que incluem barragens, autoestradas, desenvolvimento diamantífero, linha de transmissão Capanda-Lucala-Viana e o Polo Industrial de Viana (ODEBRECHT, 2011).

A Petrobrás, pioneira brasileira em investimentos em Angola, até 2006 teve uma atuação limitada, participando apenas na condição de sócia de dois blocos, sem a operação em trabalhos de prospecção. Porém, a partir de 2006, a Petrobrás passou a investir de forma mais agressiva no país, ao conquistar direitos de exploração e produção

³ Luiz Alfredo Salomão, porém não vê nesse fato um empecilho aos investimentos e afirma que a Petrobras perdeu oportunidades que foram aproveitadas por outras petroleiras.

⁴ Esse autor ressalta a situação “inconcebível” de brasileiros sem visto de trabalho que são obrigados a voltar ao Brasil a cada dois meses para renovar os vistos de turista.

em mais quatro blocos, sendo operadora em três deles. A expectativa é elevar significativamente a produção, de 2,8 mil para 100 mil barris/dia, com o compromisso de perfuração de onze poços até 2011.

Já a Vale possui escritório em Luanda e atua em pesquisas para a identificação de áreas com potencial para cobre e níquel. As empresas de TV brasileiras, Globo e Record, aproveitam-se da semelhança da língua e do crescimento econômico do país para competirem por fatias do mercado angolano. Furnas, Camargo Corrêa, Totvs (Microsiga), Stefanini IT Solutions, Costa Negócios e Tecnologia são outras empresas identificadas por essa pesquisa atuando em Angola. Além disso, a Enashop, empresa que administra o shopping Barra, em Salvador (Bahia) também está administrando o Belas Shopping, em Luanda, o qual foi construído pela Odebrecht junto com uma empresa local.

Líbia⁵

Desde a normalização das relações da Líbia com a comunidade internacional, no início dos anos 2000, o regime de Muammar Gaddafi procurou promover uma maior abertura do país à economia mundial e passou a convidar empresas estrangeiras a investirem e a incentivar a iniciativa privada.

A abertura da Líbia ao capital internacional estava inserida em um plano de desenvolvimento, no qual o país procurava se qualificar para ser a principal porta de entrada da África. Desde 2003, quando as sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas foram suspensas, Trípoli vinha experimentando uma forte aceleração do crescimento. Nesse contexto, em 2005, chega ao país a Petrobrás, após vencer a primeira rodada de licitações da estatal Líbia. No país, a Petrobrás adquiriu direitos exploratórios de petróleo e gás e de partilha da produção da área 18, da qual é a operadora do consórcio que opera na exploração do bloco, com 70% de participação. (PETROBRAS, 2011)

Já a Odebrecht chegou ao país em 2006 para a construção do Anel Rodoviário de Trípoli, uma obra estimada em 250 milhões de euros (ODEBRECHT, 2011) e de grande necessidade para viabilizar o crescimento que a cidade vinha demonstrando. Na Líbia, a Odebrecht atua por meio da Libyan-Brazilian Construction & Development (LBCD), que é uma empresa líbia, constituída em sociedade com a Urban Development Holding Company (UDHC), sendo a Odebrecht a controladora, com 60% de participação acionária.

Outro projeto da Odebrecht na Líbia é a construção de dois terminais do Aeroporto Internacional de Trípoli, de envergadura bem maior que o primeiro projeto, orçado em 970 milhões de euros (ODEBRECHT, 2011). Além da estrita regulamentação ambiental, outro desafio da obra é o multicultural: previam-se trabalhadores de até 30 nacionalidades diferentes trabalhando na parte mais intensa da obra, sendo mais de 300 no escritório e até 6 mil no campo de obras (ODEBRECHT, 2011). Além disso, a obra era executada por uma joint venture entre a Odebrecht, uma empresa turca e uma empresa grega, com a liderança da Odebrecht (ODEBRECHT, 2011).

Antes da guerra, a Odebrecht planejava continuar investindo no país, de forma a tornar a LBCD a maior empresa de construção na Líbia. Além da Odebrecht, as construtoras Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão também atuavam no país. Vale ressaltar que, ao contrário do que ocorreu em Angola, na Líbia, as empresas brasileiras não permaneceram durante o conflito.

Moçambique

Moçambique, até pouco tempo atrás, era um destino incipiente dos investimentos brasileiros. O marco foi 2007, quando a Vale conquistou os direitos de exploração das reservas de carvão de Moatize. O projeto vai produzir

⁵ Este item retrata a realidade anterior aos levantamentos ocorridos no início de 2011.

11 toneladas de carvão por ano, o qual vai ser exportado para Brasil, Europa, Ásia e Oriente Médio (VIZENTINI, 2010). Estima-se que com esse empreendimento, Moçambique se torne o segundo maior produtor de carvão do continente, atrás apenas da África do Sul.

Além da Vale, outra empresa que se destaca na atuação em Moçambique é a Odebrecht. Essa empresa, na década de 1990, atuou na construção da rodovia que liga Inhope a Machipanda, porém, por questões estratégicas, se retirou do país, só retornando em 2005 para construir as instalações da gigantesca mina de Moatize que a Vale vai explorar. Em função da envergadura do empreendimento, a Odebrecht formou com a Camargo Corrêa o Consórcio Moatize, o qual assinou com a Vale um contrato de aliança, para ter a estrutura necessária em termos de mão de obra e logística para a realização do empreendimento. Além das obras da mina, infraestrutura de rodovias e a construção da usina de beneficiamento de carvão mineral, a Odebrecht também ficou responsável pela construção da vila que receberá as famílias desapropriadas pela construção (ODEBRECHT, 2011). O projeto Moatize está em andamento no momento.

Ademais do consórcio com a Odebrecht, a Camargo Corrêa adquiriu 51% da empresa Cimento de Nacala, do grupo moçambicano Insitec, parte da cimenteira portuguesa Cimpor (O PAÍS, 2010) e, em 2007, apresentou o projeto para a construção da hidrelétrica MphandaNkuma, no centro do país (AGÊNCIA LUSA, 2011). Na área de serviços, há aproximadamente 10 anos as emissoras de TV Globo e Record têm disputado o mercado moçambicano, que é beneficiado por ter língua comum com o Brasil, pela simpatia que Moçambique dedica à cultura brasileira e por estar passando por um momento de crescimento acelerado.

Na área dos investimentos estatais, a Eletrobrás é uma das grandes empresas que atuam em Moçambique. Em 2010, foi celebrado um acordo entre o governo dos dois países para a Eletrobrás realizar o estudo para a construção de uma linha de transmissão de alta tensão, ligando a província de Tete a Maputo, também chamada de “espinha dorsal” (O PAÍS, 2010). Além da Eletrobrás, a Petrobras, em 2007, assinou acordos com a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos – ENH, a estatal moçambicana, na área de pesquisa em biocombustíveis.

Mas a despeito de existirem investimentos de vulto promovidos por grandes multinacionais, um dos setores que mais tem se destacado recentemente é o das pequenas e médias empresas. Nesse sentido, em 2005, o empresário moçambicano Ermelindo Marques fundou a Central de Negócios Brasil Moçambique, apostando na potencialidade desse tipo de investimento (MOÇAMBIQUE PARA TODOS, 2011).

Franquias de marcas brasileiras

A presença de franquias de marcas brasileiras na África tem sido uma vertente de destaque nos últimos tempos. A análise em separado desse tema se deve ao fato de a internacionalização de franquias não necessariamente implicar na presença de empresas brasileiras, mas sim de marcas, uma vez que a franquia pode ser de propriedade de um nacional do país onde ela está se instalando ou de um estrangeiro que queira investir nesse país.

Esta pesquisa identificou franquias de marcas brasileiras presentes em Angola, África do Sul e Egito. Os principais setores foram serviços, vestuário, calçados, alimentos, cosméticos e beleza em geral. Dentre esses países o que mais se destaca é Angola. O país aparece como o destino inicial de 9,1% das empresas pesquisadas por Danton Siqueira Pitta Marques (2007), atrás apenas de Portugal, México e Argentina (MARQUES, 2007). Já como destino principal⁶ da franquia, a posição de Angola sobe, ficando em terceiro lugar, representando 9,1% das empresas (MARQUES, 2007). Das marcas identificadas por essa pesquisa, Angola recebeu 15 franquias brasileiras, enquanto a África do Sul recebeu 4 e Egito, 2.

6 O destino inicial corresponde ao primeiro país para o qual uma empresa decide internacionalizar sua franquia e o destino principal é o que tem maior número de franquias.

Algumas marcas que podem ser citadas são O Boticário, que atua em Angola e na África do Sul; o curso de línguas Fisk, em Angola; a marca Via Uno, presente na África do Sul e no Egito.

Investimentos governamentais e oportunidades dessa fatia de mercado apresentam perspectivas positivas para o futuro das franquias brasileiras na África. Em 2010, o projeto Franchising Brasil, desenvolvido pela APEX-Brasil e a Associação Brasileira de Franquias, participou pela primeira vez da FILDA, expondo 5 marcas brasileiras de Franquias, sendo que logo no primeiro dia a Wizard fechou contrato de representação exclusiva para a abertura de uma rede de escolas de idioma em Angola (APEX-BRASIL, 2010). Assim, trata-se de um grande potencial para fortalecer a presença brasileira no continente africano.

Conclusão

Esse artigo pretendeu mapear os investimentos brasileiros na África durante o governo Lula. Pode-se observar que no período em tela houve um incremento dos investimentos brasileiros no continente, assim como da internacionalização da economia do país como um todo.

Como foi visto, os países que se destacam como destino das empresas brasileiras são África do Sul, Angola, Líbia e Moçambique. No entanto, existem empresas brasileiras em 22 países africanos e esses investimentos são principalmente na área de minerais e construção civil, sem contar com o potencial das pequenas e médias empresas e das franquias.

Assim, o mapa dos investimentos brasileiros na África poderia ser sintetizado em uma concentração de pontos na África Austral, com a exceção da Líbia no norte do continente, e pontos esparsos por todo o resto do continente.

Bibliografia

- AGÊNCIA LUSA. *Lula vai Discutir Fábrica de Antirretrovirais em Moçambique*. Disponível em: www.infectologia.org.br Acesso em: 06/03/2010.
- AMARAL, Sérgio. *Internacionalização das Empresas Brasileiras*. Política Externa nº 4, vol. 16, Março, Abril, Maio 2008.
- APEX-BRASIL. *Empresas brasileiras encerram FILDA 2010 com negócios estimados em 50 milhões de dólares*. Disponível em: www.apexbrasil.com.br/Acesso em: 12/08/2010.
- CARDOSO, Fernando Jorge (coord.). *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Atores Externos em Angola e Moçambique*. Disponível em: www.ieei.ptAcesso em: 16/08/2010.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking Transnacionais Brasileiras 2010: repensando as estratégias globais*. Disponível em: www.fdc.org.br Acesso em: 17/08/2010.
- GILPIN, Robert. *Economia Política das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 492p.
- KPMG. *Multinacionais Brasileiras: A Rota dos Investimentos Brasileiros no Exterior*. Disponível em: www.kpmg.com.br Acesso em: 27/03/2011.
- MARQUES, Dalton Siqueira Pitta. *Internacionalização de Franquias: um mapeamento sobre a presença de redes brasileiras no exterior*. Dissertação de Mestrado em Administração de Organizações, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007, 143p.
- MDIC. *Intercâmbio Comercial Brasileiro: países e blocos econômicos*. Disponível em: www.mdic.gov.br Acesso em: 06/09/2011.

- MICOLO, Gaspar. *Centro Brasileiros de Negócios em Angola é inaugurado em Dezembro. Jornal de Economia online*. Disponível em: www.jornaldeeconomia.com Acesso em: 20/03/2011.
- MOÇAMBIQUE PARA TODOS. *Participação de Empresas Brasileiras Cresce em Moçambique*. Disponível em: http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/2007/09/participao-de-e.html Acesso em: 13/03/2011.
- MRE. *Balanço da Política Externa 2003-2010*. Disponível em: www.itamaraty.gov.br Acesso em: 07/02/2011.
- O PAÍS ON LINE. *Empresas Brasileiras Ganham Terreno no País*. Disponível em: www.opais.co.mz Acesso em: 06/03/2011.
- ODEBRECHT. *Projetos Angola*. Disponível em: www.odebrecht-ec.com.br Acesso em: 13/03/2011.
- ODEBRECHT. *Um país que se renova: obras do Aeroporto internacional e do Anel Rodoviário de Trípoli aprimoram a infra-estrutura da Líbia, que se qualifica para ser a principal porta de entrada da África*. Acesso em: www.odebrechtonline.com.br Disponível em: 20/03/2011.
- PETROBRÁS. *Angola*. Disponível em: www.petrobras.com Acesso em: 13/03/2011.
- PETROBRAS. *Líbia*. Disponível em: www.petrobras.com Acesso em: 20/03/2011
- SALOMÃO, Luiz Alfredo. *Angola: desafios e oportunidades. Revista Política Externa*. Vol. 17, n 1, jun-jul-ago 2008.
- VALE. *Vale no Mundo*. Disponível em: www.vale.com Acesso em: 20/03/2011
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A África na Política Internacional*. Curitiba: Editora Jurua, 2010. 272p.

Resumo

Durante o governo Lula os investimentos brasileiros na África cresceram de forma destacada. Os principais destinos foram África do Sul, Angola, Líbia e Moçambique.

Abstract

During Lula's government Brazilian investments in Africa grew prominently. The main destinations were South Africa, Angola, Libya and Mozambique.

Palavras-chave: Investimentos externos brasileiros; África; Política Externa do Governo Lula

Key-words: Foreign investments in Brazil; Africa; Foreign Policy of the Lula government

Recebido em 25 de agosto de 2011

Aprovado em 31 de agosto de 2011



Burocracia pública e a tomada de decisão em política externa*

Bureaucracy and public decision-making in foreign policy

Cynthia D. Siqueira**

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 10 a 17]

Introdução

O presente artigo propõe uma reflexão teórica com base na literatura das Relações Internacionais e da Ciência Política sobre o papel da burocracia pública estatal na tomada de decisão em política externa. A importância desta reflexão se baseia na prerrogativa do Estado não com um ator unitário. As decisões estatais seriam influenciadas pelo jogo de interesses dos atores domésticos, de acordo com o contexto e das prioridades de cada caso que possibilita a posição de influência¹. Tendo estes aspectos como pressupostos, o artigo parte dos aspectos teóricos acerca dos atores domésticos e da tomada de decisão para então considerar o papel da burocracia pública, enquanto ator doméstico, na política externa.

Atores domésticos

Ao considerar o ambiente domésticos como fator de relevo na tomada de decisão estatal em política externa, é importante ter em conta elementos para a consideração dos atores domésticos. Para tanto, buscam-se as contribuições de duas importantes autoras dos estudos sobre tomada de decisão em política externa: Helen Milner (1997) e Valerie Hudson (2007).

Para Milner (1997), o movimento dos atores domésticos pode ser vinculado ao conceito de poliarquia,, estrutura na qual coexistem poderes diversos no qual ora um ator se sobressai, ora é a vez de outro. Três fatores identificam este cenário de política doméstica: as estruturas de preferências, as instituições do processo decisório e a distribuição de informação entre os atores. Por outro lado, os atores domésticos são considerados grupos de atores políticos ou de atores sociais. Assim, no primeiro caso Milner enquadra o executivo, o legislativo, departamentos e ministérios. Já no segundo caso estão os chamados grupos de interesse. Por fim, a autora contribui também ao ressaltar a importância da posição dos atores domésticos em relação à autoridade *policymaker*². Partindo do pressuposto de que as preferências entre os atores são diferenciadas, propõe considerações quanto as posições de apoio ou de crítica dos atores em relação ao governo.

Com Hudson (2007) a posição dos atores domésticos em relação aos agentes tomadores de decisão política também é relevante, mas a autora alerta para a igual importância de se considerar outras dimensões tais como a

* Este trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

** Especialista em Estudos Diplomáticos. Mestre em Relações Internacionais. Pesquisadora doutoranda na Universidade Técnica de Lisboa. (profissional82@gmail.com)

1 Neste sentido, trabalhos como o de Spector (2003) e Putnam (1988) são exemplos na literatura que contribuem para a consideração do ambiente doméstico na decisão estatal.

2 Decisor político.

coesão do ator doméstico (quanto mais coeso, mais habilidade para a cooperação), a representatividade do ator (o que se relaciona com seu tamanho e influência em determinado assunto) e a atitude ativa (o quão ativo é o ator doméstico sobre determinado assunto de interesse em política externa).

Sobre a tomada de decisão

De modo geral, a tomada de decisão³ pode ser entendida como o ato de escolha entre opções alternativas que apresentam um problema de incerteza. Tem como objeto o comportamento dos *policymakers* que condicionam, de fato, as opções governamentais.

Dentre as teorias de tomada de decisão há uma série de abordagens diferenciadas, na qual destacamos aquelas de cunho mais crítico à abordagem racionalista tradicional de análise do custo-benefício. A partir de um questionamento em referência às áreas da economia e da administração, uma crítica a abordagem racional clássica foi feita, sem abandonar o quadro racionalista, por Herbert Simon (1982), que postulou o chamado mundo de racionalidade limitada onde os conceitos de maximização ou otimização do comportamento foram substituídos pela ideia de comportamento satisfatório. Sua ideia se baseia na ideia de que a tomada de decisão dos políticos a partir da elaboração de uma matriz com todas as alternativas disponíveis, os prós e contras, prevendo todas as possibilidades de resultados esperados para depois decidir é frágil. Para o autor, as unidades de decisão examinam sequencialmente as opções disponíveis até encontrarem uma que apresente uma solução suficiente e, de modo consensual, satisfatória que lhes permita agir. Numa situação de escolha entre dois valores diferentes (tais como paz e segurança nacional) não há uma fórmula para calcular racionalmente que quantidade de um valor deve ser sacrificado em função do outro. Atuam assim em circunstâncias específicas, onde não podem maximizar, mas sim buscar uma ação satisfatória, aceitável.

Grande contribuição para a análise de política externa e a tomada de decisão foi feita por Allison (1999) na apresentação de três modelos conceituais, usando como estudo de caso a crise dos mísseis em Cuba. Em sua obra publicada primeiramente na década de 1970, descreve o modelo clássico do ator racional onde os Estados são entendidos como intervenientes centrais, atores racionais que calculam os custos e os benefícios face a alternativas dadas. Um segundo modelo é intitulado “comportamento organizacional”⁴ e o terceiro modelo representa um importante passo nos estudos sobre o papel da burocracia na tomada de decisão.

Inicialmente intitulado modelo burocrático, aparece em edição posterior do trabalho de Allison (1999) como política governativa. Mesmo partindo do modelo anterior, diverge dele por ter como hipótese a competição intensa entre as unidades de decisão⁵ e da formulação de política externa resultante da barganha entre os elementos de uma burocracia. Se no modelo anterior o controle ou coordenação dos dirigentes era feito desde o topo, neste modelo os atores não são orientados por um único ator nem por qualquer plano estratégico, mas sim por diversas concepções de objetivos pessoais, organizacionais e nacionais. As unidades necessitam enquadrar o máximo possível a temática

3 Dougherty *et al* (2003) esclarece que o estudo da tomada de decisão foi inicialmente realizado por áreas distintas da ciência política e ainda é muito recente nas relações internacionais. Serviu de foco de pesquisas para a psicologia, administração e economia antes de ser vista como um tema de interesse da ciência política.

4 O modelo do comportamento organizacional apresenta a escolha não apenas como simples deliberação, mas sim como efeito de amplas organizações que funcionam de acordo com padrões de comportamento regulamentados. As organizações procuram evitar incertezas e funcionam com o foco na resolução de problemas urgentes, mas dentro das normas e rotinas conhecidas. Cada unidade da organização do governo tem responsabilidades funcionais específicas mas, geralmente, nenhuma unidade singular tem autoridade exclusiva para lidar com assuntos políticos de importância. Não há o desenvolvimento de estratégias como forma de lidar com mudanças fundamentais, novas e rápidas em seu ambiente. Muitos departamentos e agências precisam de coordenação vinda do topo.

5 Uma observação pertinente a esse ponto foi feita por Bendor e Hammond (1992) que coloca que os decisores nas burocracias públicas não estão necessariamente sempre em busca de objetivos conflitantes.

discutida para adequá-la às suas especialidades e assim conseguir fazer prevalecer seus interesses. Muitas vezes um grupo prevalece sobre os outros, mas acontece de grupos diferentes exercerem pressão entre si em sentido oposto e gerar um resultado misto, divergente do pretendido por um indivíduo ou grupo específico. Este modelo é esclarecido na seguinte afirmativa: “O resultado não depende da justificação racional para a política prosseguida ou dos procedimentos organizacionais de rotina, mas antes da capacidade e do poder relativo dos que levam a cabo a barganha.” (DOUGHERTY *et al*, 2003, p. 728).⁶

Após testarem a teoria racional clássica, a teoria da racionalidade limitada e a política governativa (a partir do modelo de Allison), Snyder e Diesing (1977) concluíram que as duas primeiras são passíveis de combinação, onde uma serve de complemento para a outra, além de terem a teoria da política burocrática complementando as duas teorias.

Algumas considerações sobre o processo de tomada de decisão merecem ser feitas. Por envolver uma multiplicidade de fatores, deve-se atentar para o fato de que generalizações podem ser perigosas quando se considera que os sistemas políticos e os governos lidam de modo diferente entre si na condução da política externa, assim como as formas que as elites concebem os interesses nacionais. Isto é perceptível na forma como se dá a elaboração política entre os estados democráticos e os estados totalitários ou entre governos de diferentes países em diferentes momentos. Entretanto,

O estudo da tomada de decisões é um elemento essencial em qualquer tentativa de compreender o comportamento no nível de análise da unidade. Isto inclui a questão de saber como é que, do ponto de vista do decisor, as variáveis representadas pela estrutura internacional (bipolar e multipolar, por exemplo) ou as variáveis internas (os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesses, os blocos eleitorais, dentre outros) moldam as decisões.” (DOUGHERTY *et al*, 2003, p. 765-766).

A tomada de decisão em política externa requer também, além das considerações dos fatores acima, a atenção sobre o ator específico a que se propõe estudar com a exposição sobre a burocracia e seu envolvimento no processo de tomada de decisão.

Burocracia enquanto ator doméstico

A teoria da burocracia traz importantes elementos para a percepção do papel ocupado pelas organizações formais burocráticas na sociedade e os impactos de suas ações sobre diversas áreas como as econômicas, políticas e sociais. O ponto de partida é Max Weber, cuja obra fornece a base do conceito aqui trabalhado. Articuladas aos tipos ideais de dominação (tradicional, carismática e legal) se constituem estruturas que permitem o seu exercício e que se caracterizam por diferentes motivações.

Importante contribuição sobre a teoria weberiana é feita por autores como Hall (1966), Gouldner (1950) e Udy (1966) para os quais a burocracia pode ser compreendida como uma estrutura organizacional formal, caracterizada por dimensões contínuas que não podem ser consideradas de forma rígida.

“Nem toda associação formal possuirá o conjunto das características incorporadas no tipo ideal de burocracia. O tipo ideal pode ser usado como uma medida que nos possibilita determinar em que aspecto particular uma organização é burocratizada.” (GOULDNER *apud* CAMPOS, 1966, p. 53-54).

6 Bendor e Hammond (1992) ressaltam que Allison fez uma errônea distinção entre os modelos do processo organizacional e o modelo da política burocrática (ou governativa) na medida em que um tende a se sobrepor ao outro. Outra observação feita é a de que os decisores nas burocracias públicas não estão necessariamente sempre em busca de objetivos conflitantes.

A burocracia que deveria apenas ser um meio funcional de organização, muitas vezes acaba por assumir um papel enquanto ator na estrutura doméstica de um Estado, com interesses corporativos específicos, conflitantes ou não entre si, que podem informar preferências na tomada de decisão. Neste sentido, levanta-se o debate sobre a natureza da burocracia onde se pretende determinar se é somente de caráter administrativo ou se contém uma dimensão política.

Numa perspectiva tradicionalmente aceita, a burocracia é caracterizada por sua não associação política, focada na especialização e impessoalidade: “(...) a administração (...) em geral tem sido considerada como ator não político na maioria das sociedades ocidentais⁷” (PETERS, 1999, p.68). Sua diretriz é a lei que rege o trâmite social e não a vontade discricionária de um dirigente. Em sentido contrário e a partir dos estudos de Graham Allison, Peters (1999) afirma que:

“(...) o que aparenta ser administrativo poderia ser, na realidade, político e quem toma as decisões administrativas geralmente o faz por razões políticas: ainda que o objetivo seja proteger e promover os interesses organizacionais e não partidários, as determinações seguem sendo políticas.⁸” (PETERS, 1999, p.72. Tradução livre)

De acordo com Weber: “num estado moderno, o dirigente é necessária e inevitavelmente a burocracia, pois o poder não é exercido, nem por discursos parlamentares, nem por enunciados monárquicos, mas sim através da rotina administrativa.” (WEBER, 1978, p. 1393). Para Dougherty *et al* (2003, 707) isso significa que “Embora sejam os dirigentes quem decide o que fazer, é a burocracia que decide como se deve proceder”. Peters (1999, 69) associa o aumento das funções estatais e sua estrutura com o aumento do papel político da burocracia. Portanto, caracteriza a burocracia pública como efetivo ator político que se relaciona com os atores nacionais, inclusive via criação de regras que afetam os demais atores: “(...) os organismos administrativos se tornaram importantes corpos de elaboração de regras tanto nas sociedades desenvolvidas, como nas menos desenvolvidas.⁹”. Da mesma forma, Rourke (1972) entende que as perspectivas dos dirigentes políticos e da opinião pública podem ser moldadas nos assuntos de política externa a partir da burocracia. Maior acesso às informações, reduzindo incertezas; conhecimento especializado e a capacidade técnica são recursos que permitem à burocracia, enquanto ator, exercer alguma influência nas decisões.

Halperin (1974) demonstra que o modo como os agentes oficiais compreendem os acontecimentos depende da sua perspectiva e da sua posição, onde se pode considerar que os objetivos internos de um Estado podem acabar sendo mais importantes do que os objetivos internacionais. Ressalta ainda a idéia de que o comportamento dos governos na tentativa de influenciar um ao outro vai além do modelo baseado numa comunicação aberta entre dois indivíduos. O que se vislumbra é um modelo decorrente de um complexo processo burocrático de influências e pressões, que nem sempre é compreendido no todo pelos que devem executar as decisões.

Comparativamente a outros atores domésticos, a burocracia tem um conjunto de estratégias e recursos (PETERS, 1999) que a beneficia em relação aos atores efetivamente políticos e que informam a variação de sua interferência nas decisões políticas estatais a fim de que seus interesses (e dos grupos que se organizam em torno dela) prevaleçam sobre determinadas decisões do Estado. O quadro abaixo apresenta algumas vantagens e recursos

7 “la administración (...) en general há sido considerada como no política (en la mayoría de las sociedades occidentales.”

8 “(...) lo que aparenta ser administrativo podría ser en realidad político, y que quienes toman decisiones administrativas generalmente lo hacen por razones políticas: aunque el objetivo sea proteger y promover intereses organizacionales y no partidos políticos, las determinaciones siguen siendo políticas.”

9 “(...) los organismos administrativos se han convertido en importantes cuerpos de elaboración de reglas tanto en las sociedades desarrolladas como en las menos desarrolladas.”

adquiridos pela burocracia que estão atrelados a crença de sua “neutralidade política”, assim como também apresenta vantagens e recursos vinculados aos atores oficialmente políticos:

	Instituições burocráticas	Instituições políticas
Recursos	<i>Informação (produção e acesso) e conhecimento técnico;</i>	<i>Legitimidade: autoridade formal e constitucional;</i>
	<i>Poder de decisão: a burocracia pode atuar sobre muitos problemas em razão da rapidez comparada ao legislativo. Também a burocracia não é tão sensível a pressões políticas dos eleitores para tomar suas decisões;</i>	<i>Poder financeiro sobre o orçamento;</i>
	<i>Mobilização de grupos de apoio que lhes ajudam a conseguir fundos ou autonomia de suas políticas.</i>	<i>Margem de autonomia: o poder de dar a margem de autonomia desejada pela burocracia é uma grande arma para as instituições políticas. Exemplo disto é o status de agência executiva que o governo brasileiro concede a determinadas autarquias que atendem a requisitos mais rigorosos no desempenho de suas funções.</i>
	<i>Produção de ideologias (ideologias de oficina – ideologia de escritório) para justificação das ações dos órgãos burocráticos.</i>	<i>Representação popular: são as instituições mais representativas de todas. Podem mobilizar forças políticas mediante sua relação com o povo, partidos e grupos de interesses. As instituições políticas podem despertar a cólera do povo contra os burocratas.</i>
Estratégias	<i>Planejamento</i>	<i>Instituição de “recursos orçamentários” especiais</i>
	<i>Recursos orçamentários</i>	<i>Diferenciação organizativa</i>
	<i>Organismos assessores</i>	<i>Pessoal próprio</i> <i>Gerencialismo (contrato por desempenho):</i> <i>O governo dirigido por clientes</i> <i>O controle de pessoal</i> <i>O partido (ou um movimento político forte que possam usar para assegurar a obediência e o controle do serviço público).</i>

Quadro 1. Recursos e estratégias

Fonte: PETERS, B. Guy. (1999).

Considerações Finais

A política externa, enquanto expressão dos interesses e posições dos atores estatais no cenário internacional, também remete à complexidade que compõe a estrutura de elaboração e tomada de decisão dos Estados e a relevância das interações entre pressões e interesses internacionais e domésticos sobre o sucesso da cooperação desejada. Internamente, dentre a gama de atores domésticos que influem sobre a formulação da política interna e externa de um Estado, a burocracia estatal surge como um personagem relevante no processo de tomada de decisão. A burocracia, mais do que um ator técnico e administrativo, é um ator político que possui recursos e estratégias

que possibilitam sua influência concreta sobre a formulação de diretrizes políticas. A partir das reflexões teóricas aqui em torno da literatura especializada espera-se que este artigo tenha contribuído para chamar a atenção quanto a pertinência da temática e servir de estímulo para análises futuras.

Referências

- ALLISON, Graham T. & ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. NY: Longman, 1999.
- BENDOR, J. e HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, 86, junho de 1992, pp. 301-322.
- CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr, Robert L. *Relações Internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa, Gradiva: 2003.
- GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. In: *Sociologia da Burocracia*. CAMPOS, Edmundo (org.). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- HALL, Richard H. O Conceito de Burocracia: uma construção empírica. In: CAMPOS Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- HALPERIN, Morton H. com a assistência de Priscilla Clapp e Arnold Kanter. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1974.
- HERMANN, Margaret G. e HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry. *International Studies Quarterly*, 33, dezembro de 1989, pp.361-387.
- HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. USA: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- PETERS, Guy. *El Nuevo Institucionalismo: teoria institucional en ciencia politica*. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.
- PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- PUREZA, José M. Segurança Humana: vinho novo em odres velhos? In: NASSER, Reginaldo M. (Org.). *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Ed.UNESP, 2009, págs. 21-33.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. MIT Press. *International Organization*, v.42 n3, Summer 1988.
- ROURKE, Francis E. *Bureaucracy and Foreign Policy*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1972.
- SIMON, Herbert A. *Racionalidade limitada*. In: *Models of Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press, 1982.
- SNYDER, Glenn H. e DIESING, Paul. *Conflict Among Nations: bargaining, decision-making and system structure in international crises*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977.
- SPECTOR, Bertran I. *Deconstructing the Negotiations of Regimes Dynamics*. In: ZARTMAN, J. William. (Ed). *Getting it done: Post-agreement negotiation and international regimes*. Washington, DC.: United States Institute of Peace Press, 2003.
- UDY, Stanley H. Jr. "Burocracia" e "Racionalidade" na Teoria Weberiana da Organização: um estudo empírico. In: CAMPOS Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- WEBER, Max. *Economy and Society: an outcome of interpretative analogy*. Vol. 2, Berkeley: University of California Press, 1978.
- WEBER, Max. *Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal*. In: CAMPOS Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão teórica com base na literatura das Relações Internacionais e da Ciência Política sobre o papel da burocracia pública na tomada de decisão em política externa.

Abstract

This article proposes a theoretical reflection based on the literature of International Relations and Political Science on the role of public bureaucracy in decision-making in foreign policy.

Palavras-chave: Burocracia; Tomada de Decisão; Política Externa.

Keywords: Bureaucracy; Decision Making; Foreign Policy.

Recebido em 14/09/2011

Aprovado em 11/10/2011



Taking global food order seriously: food supply and human health

Levando a sério a ordem global alimentar: o fornecimento de alimentos e a saúde humana

Leonardo Miguel Alles*

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 18 a 24]

Introduction

Since the Neolithic Revolution, mankind was able to domesticate different plants and animals for its survival, a series of new techniques were developed allowing people to become sedentary. For the past two centuries, it seems that we have been experiencing a new agricultural revolution, one that will have to cope with much more complex issues rather than just how to feed the global population.

After World War II, the industrial revolution of the food chain was intensified (Weis, 2007). Although enough food is produced to feed the entire population of the planet, there are lots of problems concerning production methods, decision making, food quality and consumer's awareness. To address these issues and the consequences for the global food chain and global health concerning food policies, the Actor-Network Theory (ANT) is an adequate tool, because it "deconstructs" the power of different actors (social, natural, technological) showing how they strive to maintain the large number of relationships in which their power is based (Morgan et al, 2006). The ANT helps to unveil the embedded processes involved in food supply. This theoretical framework will be complemented by the three paradigms of Heasman and Lang (2004): 1) the Productionist; 2) The Life Science Integrated, and 3) the Ecologically Integrated. These paradigms capture quite well the diversity of food policies in present time.

The first section of this article will address the outcomes of food policies based on these paradigms, concerning food production and global health. For these purposes a brief explanation of every paradigm will be followed by the analysis of public health implications, environmental costs, which affect the food chain, and the government's role. Taking this path, this study will clarify how events have changed and will continue to change eating habits.

In the second section, it will be discussed how the consumer and the food industry interacted over the last hundred years. Here some trends are identified: from undernourishment to over-consumption; the creation of new food products which deliver more vitamins and minerals; labeling which should allow better decision-making for the consumer and alternatives movements against the fast food chain.

Food policies: issues in the food supply chain

Food policies are not just a matter of governments. It involves other actors, such as companies, non-governmental organizations and consumers, whose decisions will influence the food chain. Over the years it was

* Master in International Relations by the Federal University of Rio Grande do Sul – UFRGS. (leonardo.alles@hotmail.com)

possible to identify different food policies which were well grasped by Lang and Heasman's paradigms (Lang; Heasman, 2004).

The *productionist paradigm* embraces the increase of output at any cost. This model is based on cheap oil to produce larger crops. While oil is cheap it is possible to maintain long distance trucking to supply retailers and to use heavy machinery. Here is already possible to realize its first limitation: oil dependence. This factor raises two issues: first, every time there is an increase in oil prices, food production costs are also affected and so is the consumer; second the reliance on oil characterizes it as a linear system, which means that sooner or later this model will collapse once oil is a limited resource. Another issue concerns to monoculture, that results in soil loss.

This paradigm is also known by its negligence towards food quality. The industrial livestock production, for instance, had to deal with the bovine spongiform encephalopathy (BSE), also known as "mad cow disease", which results from cattle cannibalism (Weis, 2007). The food industry also focuses on conservation techniques as well. Processed food is usually rich in chemicals, grease, salt and sugar. Food being perceived as just fuel for the body demonstrates the flaws of this paradigm in addressing public health adequately that is why its approach on the matter is considered a medicalized one rather than socially determined. Besides, healing diseases instead of preventing them proved expensive for health care systems worldwide. Cancers, heart diseases, diabetes, hypertension, obesity, are the most common diseases nowadays. Obesity levels are increasing, in the US alone, three hundred thousand people have died from diseases related to obesity in 1999, the same trend can be observed in Brazil, where the number of heart attacks soared from seventy-six thousand to eighty-three thousand deaths from 1998 to 2003¹ (Lang; Heasman, 2004; Datasus; 2010).

The use of pesticides affects human health and the environment as well². A report released by the World Health Organization (WHO) in the early 1990's has shown that approximately three million people suffer some sort of pesticide intoxication, as consequence it is estimated that around two hundred thousand deaths are related to pesticide poisoning (this figure also accounts the suicide toll) (Weis, 2007).

This food policy jeopardizes the future of food supply once it has no consideration for natural resources whatsoever. Modern agriculture demands around 72 per cent of the fresh water consumption, while beef production requires three thousand litres of fresh water in order to produce a single kilogram of beef (Weis, 2007). These facts show that it is not possible to maintain this model on a long-term basis.

Governments also have their share of guilt concerning the productionist paradigm. The US and the European Union have bold subsidize policies for their agriculture. In 2002 the US passed the *Farm Security and Rural Investment Act* which guaranteed a US\$ 190 billion for its agricultural sector for a period of ten years while Europe spends around €55 billion on farm subsidies annually. Practises like these affect the global food supply chain, once that market laws are not being fairly respected. Brazil has suffered with such policies, because it is the third largest agricultural exporter in the world behind the US and the EU. Brazil has supported a trade reform at the WTO by leading the G-20 in the Doha Round. Another objection to governments and the food supply chain concerning this paradigm is that "*both have failed to adapt to new scientific knowledge in relation to food and health*". (Weis, 2007; Lang; Heasman, 2004, US Department of Agriculture, 2010).

The *life science integrated paradigm* resembles the previous one concerning monoculture production, its commercial structure processes and agribusiness companies operating on a global scale. On the other hand, it addresses problems such as the use of chemicals inputs and food without good nutrients. In order to supply good quality food, new biological technologies are used to manipulate living materials that can be applied in processing and manufacturing of foodstuffs, the laboratory and the agricultural fields seem to be entwined. It is important to hi-

¹ The cost of public treatment increased 195% between 1998 and 2005 (from 149 to 449 million).

² Pesticide has collateral implications on wildlife, threatening biodiversity, polluting the soil and groundwater.

highlight that the most distinguishing characteristic of this food policy is the shift from chemistry to biology. In this sense, genetic modified organisms (GMOs) are a well known feature of this model. The genetically modified seeds are becoming usual, that is why some analysts see this trend as irreversible and perhaps the most likely to substitute the productionist paradigm (Lang; Heasman, 2004).

This paradigm interprets health on a long-term basis. Food is perceived as medicine because it has a preventive capability on several diseases and it can also ease some side effects as well. Laboratory techniques allowed scientists to add more nutrients in the food, which is called functional food or nutraceuticals, term coined by the Innovation in Medicine foundation. Concerning gene engineering, the manipulation of living materials is still recent, what makes difficult to foresee the outcomes for human health in the long-term. This is the reason why in many countries genetic modified crops have to be labeled. It is also possible to identify the scientific approach in livestock breeding. Poultry have bigger breasts for meat consumption³, this is the result of hormone use. Besides, cattle herding requires the use of large amounts of antibiotics because the herds became so big that any disease can spread quickly.

Governments continue to be an important player concerning global food governance⁴ because of their legitimacy to create and enforce trade rules, farming subsidies or market access for GMOs. However, companies like Monsanto, Cargill, Conagra and Brazil Foods have become food clusters and are present in several levels of the food chain (from seed production to harvesting, herding and delivering to big retailers). These companies have leverage on the government of their headquarters, for instance, during the Uruguay Round, the American proposal concerning the agriculture sector was drafted by Cargill's former vice-president (Morgan et al., 2009). The policies desired by these companies' personnel usually usher trade liberalization for developing countries, once the consumers of these countries might benefit from an international food market.

Transnational agri-food companies have the expertise in developing new seeds and getting patents for them. The technology is not used for humanitarian purposes, but for surplus increase, it is the "commodification of seeds" (Weis, 2007). An interesting example is the case of Monsanto, which has been able to spread its technology throughout American fields and elsewhere in silence. Once farmers realize what was happening, some tried to escape from it, but they had to face lawsuits. In Canada, Percy Schmeiser was sued by Monsanto because the company investigators found GMO seeds developed by the corporation in his fields. The court convicted Schmeiser highlighting the seeds in his field as the most important evidence (Weis, 2007). What is should be taken into account is that a private company replaced the state in supervising property laws and that they are squeezing farmers who try to save seeds as their relatives used to do in the past. In Brazil, processing industries of various kinds pre-establish types, quantities, conditions and prices, in which farmers are driven to produce exclusively for the buyer enterprise. The producer has also to follow a particular technology standard controlled by the firm (Balsan, 2006).

Farmers also risk losing control of their business because they have to buy inputs for their crops usually at retail prices and after they have to sell their yield at wholesale prices. Staying away from the market decreases the possibility of major profits for them. Besides that, each time that new technology is introduced, the output increases and prices levels go down according to the supply and demand economic law. Farmers have to cope with these tradeoffs concerning new technological achievements, and they are prone to lose against the agri-industrial complex.

The *ecologically integrated paradigm* also relies on biology but its approach is much more integrative instead of engineering concerning nature. This pursuit to create a partnership with nature and not its modification is still marginalized when compared to the previous ones, but its influence is increasing. From ecological production

³ The documentary "Food Inc" unveils how the food industry practices are harmful to public health.

⁴ An European survey in 1999 reported that 8 countries are responsible for 83 per cent of the total funds in biotechnology research (Weis, 2007).

has emerged a discipline called agroecology that provides the main guidelines of study, which helps to manage agroecosystems that are “*culturally sensitive, socially just and economically viable*”. This trend receives great attention in developing countries, once it has a small scale farming approach, creating jobs, and because it address the agri-industrial complex issue, standing against modified seeds that resist pesticides that require the payment of royalties to enterprises which own the intellectual property of both (Lang; Heasman, 2004).

The ecological approach to public health is very different when compared to the previous ones. Ecosystems and social relations seem to be entwined with individual and population health, once both rely on the stocks of natural resources. This integrative perspective of society and nature is a reply to the life science integrated paradigm which heavily relies on laboratory techniques. This perspective resembles the WHO approach⁵:

Ecological public health emphasizes the common ground between achieving health and sustainable development. It focuses on the economic and environmental determinants of health, and on the means by which economic investment should be guided towards producing the best population health outcomes, greater equity in health, and sustainable use of resources (WHO, 1998).

Therefore, the food supply chain should seek a production way which won't rely on long distance trucking and chemicals inputs. It also tries to step away from monoculture crops, favoring diversity. During the “Conference on Ecological Agriculture: Mitigating Climate Change, Providing Food Security And Self-Reliance For Rural Livelihoods In Africa” (Ethiopia in 2008), the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) stressed that the global organic market grew about 15 per cent yearly over the last decade. Internal markets for organic products are also developing rapidly, particularly where consumers are aware of the health benefits from eating organic food. Brazil alone has over fifteen thousand certified farms working under this paradigm.

Concerning the government's role, it is difficult to generalize once countries have different approaches to this food policy. So far governments have focused on partnership among ministries, promotion of decentralization and team work. Besides, either nationally or internationally, health scientists don't get much voice on public policy development (Lang; Heasman, 2004). Public authorities should try to build partnerships with food retailers because they have the power on what kind of goods can be found on their shelves, such policy should promote fruits and vegetables, foods that are rich in fibers and good nutrients.

You are what you eat: the eating habits issue

Over the last century the food chain has been revolutionized, the same thing can be said concerning the relationship between individuals and food. The studies of Sir Frederick Gowland Hopkins and Sir John Boyd Orr, in the beginning of the twentieth century achieved similar conclusions concerning food habits in the UK, the dietary issues affecting the British society were related to the people's income people, most of the population could not afford to buy a nutritionally appropriate food (Idem).

The productionist paradigm was able to provide the necessary amount of food to feed the population, although quality was not among its major concerns. Quantity was served with a variety of goods on the supermarkets shelves. As food became more processed and people had less time to prepare their meals at home, the food industry experienced a boom. The vegetable consumption decreased because of convenient food (Kiple, 2007).

⁵ The concept of ecological public health has evolved in reply to the new challenges of health issues and their interactions with emerging global environmental problems like the damage of the ozone layer, water and air pollution and, of course, global warming.

During World War II, eating outside became usual, after the conflict this trend decreased. Restaurants had to develop new strategies to bring costumers back for their tables. They used advertisement as strategy. Never before the media played such a strong role as in the previous century to promote food, focusing not only consumers' mouths, but increasingly their minds⁶ (Lang; Heasman, 2004). Burgers and soft drinks might be relatively cheap, but in the long-term have proved bad for the health. The "burgerization" of dietary has brought to the consumer a higher caloric intake poorer in nutrients. The western dietary, rich in meat, fats, salt and sugar has been responsible for the increase in obesity levels. In 1999, The Journal of the American Medical Association published an article about obesity and heart disease levels. The figures have shown that twenty seven per cent of American women were obese, while twenty one per cent of men could be characterized as such (Kiple, 2007). Meanwhile, in Brazil 38.8 millions are above weight, of which 10.5 millions are considered obese (IBGE, 2011).

Figures published by health authorities concerning diseases made the food industry pursue healthier alternatives such as functional foods and the replacement of some ingredients considered bad. Functional foods were developed by food producers with the main goal of achieving a better market share in the food market. These foods represent added value in comparison to other similar goods found at supermarkets, it is important to stress that these goods are not the result of public health priorities (Lohm, 2003). Concerning the replacement of ingredients, several new products were developed such as margarine, aspartame, but these replacements brought other sorts of problems, like high levels of trans-fatty acids, which causes bad cholesterol, and degenerative diseases respectively, although studies are still being done (Kiple, 2007).

Health concerns by the public also made food labelling mandatory to allow consumers to find out what they are eating, what is the nutritional composition of the products they buy⁷. This achievement had severe objections from the food industry when it first began, the problem is that sometimes the information is not as accurate as they should be. Other initiatives helping individual food choices come from NGOs that provide better information on nutrition and stimulates food production in community gardens or even distribute fresh fruits and vegetables to increase the nourishment quality of several families (Holms, 2003; Kiple, 2007; Barndt, 1999).

As the westernization of dietary spreads worldwide, several counter movements emerged against food standardization. The most famous one is the "Slow Food Movement", this movement promotes a different perspective of food compared to the fast food chain. Once cooking takes more time and preserves taste diversity, cuisines from distant parts of the world (such as the Japanese and Thai) became popular in western countries (Morgan et al, 2006).

Beauty standards also influence food consumption patterns. In the 1960's it was released the "South Beach diet", promising the lost of weight with a diet rich in proteins. If this diet became famous because of its short term results, practioners began to realize that it was a not an option for the long-term. On the other hand, the "Mediterranean diet" pyramid, published in 1994, focused the consumption of olive oil, cheese, yogurt and red wine (Kiple, 2007).

Conclusion

The "food wars" among the three paradigms for food production are far from over. What used to be termed as public policy is now a complex trilateral bargaining among states, corporations and civil society. All the actors

6 Eating in restaurants has become usual in the US – Americans annually spend more money on fast food than on higher education, cars, pcs, softwares (Lang; Heasman, 2004).

7 Polls have shown that 85 to 90 per cent European demanded labelling for GMO goods. The EU addressed its consumers' concerns with a legislation that went beyond and instilled producers to be able to trace GMOs organisms at all production chain (Kiple, 2007).

involved have different challenges to address. Governments have to boost more efficient and eco-friendly production methods. Second, they have also to supervise the agri-industrial complex that tends to abuse its economic power against small farmers. Third, they are responsible for creating a legal framework which will regulate food production. Fourth, governments must promote their agriculture interests on the international stage. Finally, they have to recall that once their populations develop healthier eating habits, their healthcare systems will be relieved in the long-term.

The agri-food companies will also have to cope with the following: first, produce more food for a growing population, using less inputs, and still be able to profit while working under the law. Second, provide healthier food options for the costumers and third, respect small farmers rights.

Concerning the individual, this actor is actually on the top of the pyramid. The individual has the power of choice, what he buys will become a trend and therefore companies will try to adapt in order to provide the goods he desires. The individual has also leverage against the government, lobbying to pass better laws on food production. People are paying more attention to their eating habits, adopting healthier diets as the Slow Food Movement in big cities have shown.

References

- BALSAN, R. Decurrent Impacts of the Agriculture Modernization in Brazil. In: *Campo-Território: revista de geografia agrária*, v. 1, n. 2, 2006.
- BARNDT, D (Ed). *Women Working the NAFTA Food Chain: Women Food and Globalization*. Toronto: Second Story Press 1999.
- DATASUS. *Informações da Saúde*. Available at: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/niuf.def>>. Accessed on Oct, 11, 2011.
- FARM SUBSIDY ORGANIZATION. *2011 Farm Subsidy Data Harvest: Millionaires and Missing Money*, available at: <<http://farmsubsidy.org/news/features/2011-farm-subsidy-data-harvest/>>. Accessed on Nov. 03, 2010.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Conference on Ecological Agriculture: Mitigating Climate Change, Providing Food Security And Self-Reliance For Rural Livelihoods In Africa*. Available at: <<http://www.fao.org/docrep/012/al134e/al134e00.pdf>>. Accessed on Oct, 31, 2010.
- HOLM, L. Food health policies and ethics: lay perspectives on functional foods. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 16, 2003.
- KIPPLE, K. *A movable feast. Ten Millennia of Food Globalization*. Cambridge University Press, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Weight excess can be verified in 38.8 millions Brazilian adults*. Available at: <http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=278&id_pagina=1>. Accessed on Oct, 11, 2011.
- LANG, T; HEASMAN, M. *Food Wars. Battle for Mouths, Minds and Markets*. London: Earthscan, 2004.
- MORGAN, K, MARSDEN, T, MURDOCH, J, *Worlds of food: place power and provenance in the food chain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- US DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Brazil*. Available at: <<http://www.fas.usda.gov/country/Brazil/Brazil.asp>>. Accessed on Oct, 11, 2011.
- WEIS, T. *The Global Food Economy: the Battle for the Future of Farming*. London: Zed Books, 2007.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Health Promotion Glossary*. Available at: <http://www.who.int/hpr/NPH/docs/hp_glossary_en.pdf>. Accessed on Oct, 31, 2010.

Abstract

This paper analyzes the three paradigms that have guided food production. The productionist that privileges quantity rather than quality; the life science integrated which replaced chemistry for biology, and the ecologically integrated that focuses sustainability. The challenges to feed a growing population involve governments, transnational companies and individuals in different ways.

Resumo

Este artigo analisa os três paradigmas que pautam a produção de alimentos. O produtivista que privilegia a quantidade e não a qualidade, a ciência da vida integrada que substituiu a química pela biologia, e o ecológica-mente integrado que foca a sustentabilidade. Os desafios para alimentar uma população crescente têm envolvido governos, empresas multinacionais e indivíduos de diferentes maneiras.

Keywords: Food policies; Global food supply; Global Health.

Palavras-chave: Política alimentar; Fornecimento global de alimentos; Saúde global.

Received September 10th, 2011

Accepted October 13th, 2011



Sudão do Sul: novo país, enormes desafios

South Sudan: new country, huge challenges

Lucas Kerr de Oliveira¹

Igor Castellano Silva²

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 25 a 35]

No sábado, dia 9 de julho, foi oficializada a separação da região sul do Sudão, que passou a ser chamada de República do Sudão do Sul, ou Sudão Meridional. Na sexta-feira, 08 de julho, o governo do Sudão já havia reconhecido a independência do novo país, e no fim de semana da independência as principais potências mundiais o fizeram. Isto inclui os países do Conselho de Segurança da ONU – EUA, Rússia, China, Inglaterra e França –, boa parte da Europa Ocidental incluindo Alemanha, além de Brasil, Turquia, Japão e Austrália, e os representantes de organizações regionais como a Liga Árabe, a IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*), a União Africana (UA) e a União Européia. Finalmente, na quinta-feira seguinte, dia 14 de julho, o Sudão do Sul foi admitido como o 193º membro da Organização das Nações Unidas (ONU).

Surpreende a rapidez do reconhecimento e a quantidade de países que o anunciaram, especialmente diante das resistências manifestadas até pouco tempo, principalmente por parte dos países africanos. A resistência deve-se a temores de que a independência de uma região deste tipo – envolvida em conflitos onde argumentos étnico-linguísticos ou segregacionistas de base religiosa sustentam pretensões separatistas –, seja uma verdadeira “caixa de pandora”. Ou seja, que seu reconhecimento incentive separatismos semelhantes em todo o continente. Cumpre lembrar a oposição histórica da maioria dos países africanos, e da própria Organização da Unidade Africana (OUA) – hoje União Africana –, contra mudanças fronteiriças durante os processos de descolonização ou a qualquer movimento separatista, dito autonomista. Biafra, Cabinda, Katanga e Somalilândia são exemplos claros dessa tradicional postura africana de não reconhecer movimentos separatistas. Ademais, enquanto que o Sudão deixa de ser definitivamente o maior país africano, uma série de incertezas continuam a pairar sobre o futuro dos países do Chifre da África. Inclusive relativas às perspectivas de guerra ou paz, de conflito ou cooperação na região.

Este artigo aborda o processo de independência do Sudão do Sul e identifica os principais desafios que envolvem o processo de construção do novo Estado. Entre eles, destacam-se a solução dos problemas envolvendo disputas pelo petróleo e o estabelecimento de uma infraestrutura que atue como elemento centrípeto frente a forças desagregadoras, como a pobreza e a atuação de grupos insurgentes. Identifica-se aqui a integração regional como alternativa mais sustentável para a viabilidade do projeto.

1 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, mestre em Relações Internacionais pela mesma universidade, bacharel em Psicologia pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. É pesquisador pós-graduando vinculado ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT e Diretor Geral do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia – ISAPE. (lucaskerr@yahoo.com.br)

2 Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela mesma universidade. É pesquisador pós-graduando vinculado ao Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT e Diretor Administrativo do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia – ISAPE. (igor.castellano@gmail.com)

O caminho da independência

A separação do Sudão do Sul é parte de um processo complexo, resultante dos acordos de paz de 2005, que puseram fim à Segunda Guerra Civil do Sudão (1983-2005), conflito que resultou em mais de 2 milhões de mortos. Os acordos foram negociados ao longo da primeira metade da década de 2000 e incluíram a aceitação de que haveria um referendo que consultaria a população sulista acerca da independência da região. Realizado em janeiro deste ano, o referendo terminou com a vitória dos que defendiam a separação. Como resultado, o Sudão do Sul proclamou no dia 9 de julho sua independência em uma cerimônia oficial na nova capital, a cidade de Juba.

As declarações oficiais do governo de Cartum são de que se pretende estabelecer laços duradouros de cooperação com o novo Estado do sul, buscando solucionar disputas pendentes no que se refere às fronteiras, ao uso de redes hidrográficas comuns, à dívida externa e à extração e ao escoamento de petróleo envolvendo oleodutos que passam pelo Sudão.

Apesar da “euforia” de grande parte da imprensa internacional, o novo Estado nasce com desafios gigantescos, que vão desde a pobreza extrema e sérias deficiências de infraestrutura, até a efetivação do controle do território pelo novo governo, passando pelas disputas ainda pendentes na demarcação das fronteiras. Este último ponto diz respeito, sobretudo, ao fato de que Sul reivindica territórios que não estavam incluídos nos acordos de paz – o que sugere o envolvimento ainda mais direto do novo país nas disputas geopolíticas por petróleo.

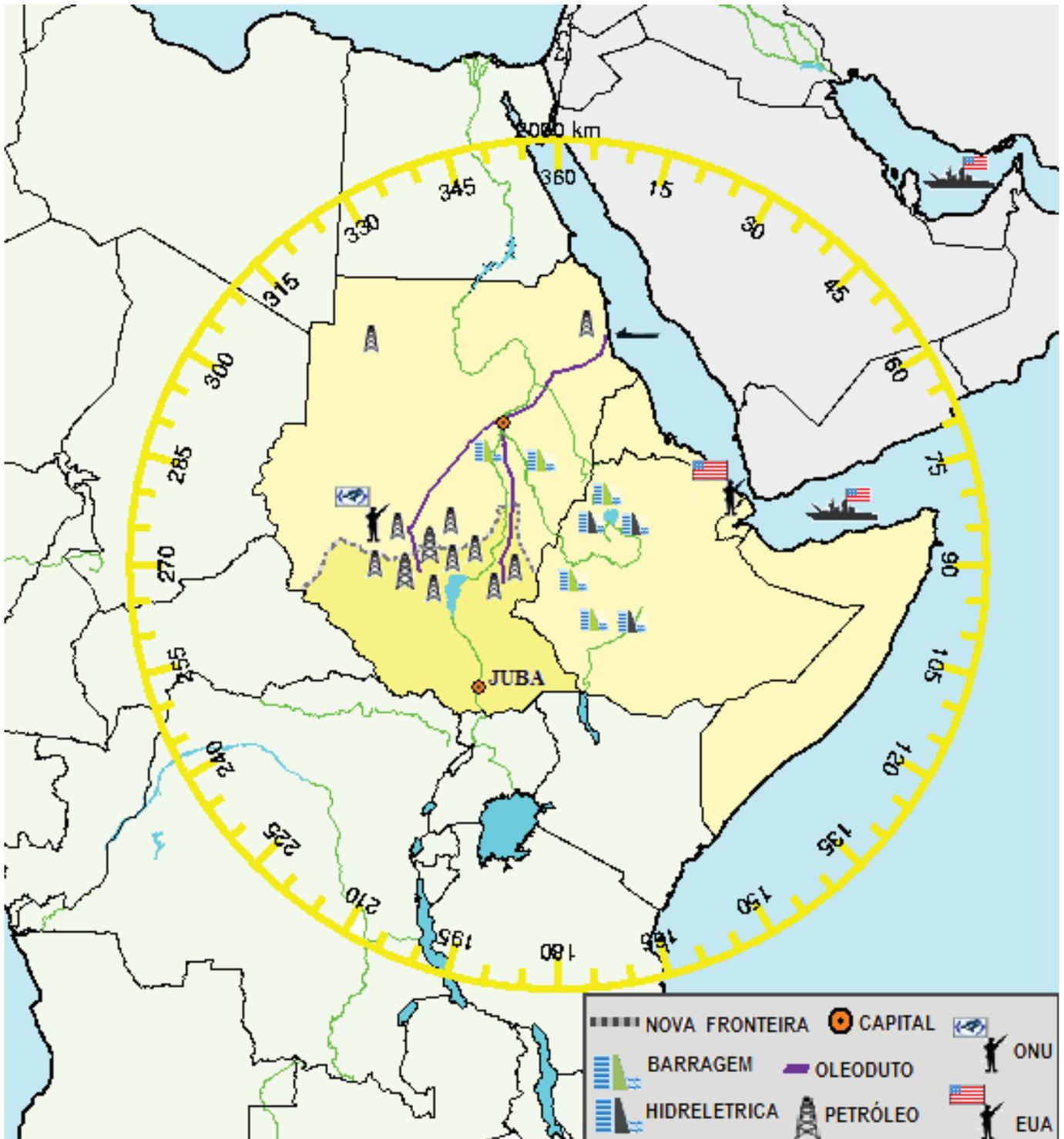
Pobreza e deficiências de infraestrutura

O Sudão do Sul é um país que já nasce com alguns dos piores indicadores sociais do mundo. Há praticamente nenhuma infraestrutura de saneamento básico, sendo que apenas 13% da população têm acesso à água tratada e 3,3% contam com água e esgoto encanados. Além disso, cumpre referir que cerca de 90% da população vivem com menos de um dólar por dia, ou seja, encontram-se abaixo da linha da miséria. Ademais, o país possui somente três hospitais e um índice de apenas 1 médico para cada 500 mil habitantes. O resultado deste quadro é grave. O Sudão do Sul apresenta o pior índice mundial de mortalidade materna no parto (mais de 2 mil mortes por 100.000 nascimentos). Além disso, estimativas apresentam um quadro de mortalidade infantil de 102 óbitos por mil crianças no 1º ano de vida, o que coloca o país entre os 20 piores do mundo e o pior quando considerada a mortalidade até cinco anos (SHHS, 2007).

O novo país também não conta com praticamente nenhuma infraestrutura mais complexa de transportes, energia ou comunicações, haja vista que as existentes concentram-se em Cartum. O Sudão do Sul conta com apenas 50 km de estradas pavimentadas em um território de 619 mil km², sendo que a maior parte dos trechos asfaltados concentra-se nos arredores de Juba. Importa destacar ainda, que o governo federal do Sudão nunca construiu uma única grande estrada asfaltada ligando a capital Cartum à região sul do país, o que limitou historicamente qualquer perspectiva de integrar a economia das diferentes regiões do país. Além disso, parte da rarefeita infraestrutura herdada da era colonial acabou destruída ainda na primeira guerra civil do país (1955–1972) e nunca foi reconstruída. O pouco que restou foi destruído durante a segunda guerra civil (1983-2005).

No que tange à energia, apenas 10% das residências do Sudão do Sul possuem algum tipo de acesso a eletricidade (incluindo o acesso durante apenas algumas horas por dia) e somente 4% tem acesso a gás de cozinha ou GLP. Salienta-se que 92,6% da população ainda utilizam combustíveis sólidos para cozinhar (lenha, carvão vegetal, briquete, restos de biomassa ou esterco), o que resulta em um elevado índice de doenças respiratórias (SHHS, 2007). Felizmente, nos últimos anos avançaram os projetos para a construção de usinas hidrelétricas e termoelétricas no país, basicamente com investimentos egípcios ou etíopes, que poderão entrar em funcionamento ainda

nesta década. As recentes negociações envolvendo a China e a aproximação com este país – que tradicionalmente apoiou o governo de Cartum contra o Sul do Sudão –, também pode ter resultados significativos, já que os maiores investimentos em infraestrutura hoje no continente africano são chineses.



Mapa 1 – O Sudão e o Sudão do Sul no contexto regional

Nota: Mapa centralizado no Sudão, mostrando em amarelo os países integrantes da IGAD e em destaque o Sudão do Sul, no contexto do Chifre da África. Editado pelos autores utilizando mapa com projeção azimutal equidistante com escala radial de 250km/cm, centrado na latitude norte, longitude 30 leste, nas proximidades da nova fronteira entre o Sudão e o Sul do Sudão.

O Sudão do Sul detém atividades econômicas potencialmente complementares às do Sudão, o que fornece boas perspectivas ao desenvolvimento do comércio regional. Todavia, dificilmente poderia haver qualquer processo de construção de uma economia nacional sem uma infraestrutura mínima integrando o novo país. Este possui uma economia essencialmente agrícola, voltada para a produção de produtos tropicais (algodão, sorgo, amendoim, banana e goma arábica). Também não conta com atividades industriais expressivas em nenhum setor, exceto os de mineração e de extração petrolífera. Além disso, o país não possui uma saída própria para o mar. Dessa forma, a principal riqueza natural do Sudão do Sul, o petróleo, é exportada por oleodutos que passam pelo território do Sudão antes de chegar ao Mar Vermelho. Assim, mesmo após a sua independência política, a região vai continuar dependente do Sudão, sobretudo para o escoamento e exportação de seu petróleo.

Segurança pública e segurança regional

Tanto o Sudão quanto o Sudão do Sul, em escala ainda maior, possuem sérias dificuldades para resolver problemas básicos de segurança pública. A quantidade de bandos armados que atuam em paralelo ao poder estatal é quase incalculável. Trata-se, sobretudo, de grupos armados *proxy* financiados pelo norte e de antigos aliados do sul que se opuseram aos acordo de paz com o governo de Omar Al-Bashir e mantiveram uma atuação baseada em táticas de guerrilha e no terrorismo (CEPIK e OLIVEIRA, 2007:3). Embora o Sudão do Sul conte com o aparato herdado do SPLA (*Sudan People's Liberation Army*), o braço armado do grupo rebelde SPLM (*Sudan People's Liberation Movement*), o novo governo terá sérias dificuldades para suprimir milícias rebeldes que atuam em territórios onde não há efetivo controle estatal. Um indicador da insegurança presente no território é representado pelo *Terrorism Risk Index* (TRI), que já aponta o Sudão do Sul como um dos cinco países com maiores riscos de ocorrência de ataques terroristas – atrás somente de Somália, Paquistão, Iraque e Afeganistão (MAPLECROFT, 2011).

Vincula-se a este problema o fato de que grupos armados estrangeiros transitam pelas florestas tropicais do sul do país praticamente sem impedimento. É o caso do movimento fundamentalista cristão ugandês LRA (*Lord's Resistance Army*) – que, apesar de operar atualmente nos territórios da República Centro-Africana e da República Democrática do Congo, utiliza o território do Sul do Sudão com grande facilidade (CASTELLANO DA SILVA, 2011). Se nem mesmo o governo federal do Sudão conseguiu impedir grupos como o LRA de atuar no país, parece difícil que o novo governo de Juba tenha maior sucesso de imediato, especialmente diante das dificuldades de infraestrutura já citadas. Outra questão de central relevância é o fato de que a deficiência securitária do Sudão do Sul possibilita que grupos armados vinculados a Al-Qaeda, como o somaliano *Al-Shabab*, utilizem o território do novo país como retaguarda e base de operações.

A atuação de grupos armados no Sudão do Sul também é resultado de longas disputas e rivalidades envolvendo o Sudão e a Etiópia, que datam da Guerra Fria. Ao longo dos anos 1970 e 1980 a Etiópia apoiou a insurgência do SPLA/SPLM no sul no Sudão, enquanto o Sudão apoiava grupos rebeldes dentro da Etiópia, como o ELF (*Eritrean Liberation Front*), EPLF (*Eritrean Peoples Liberation Front*) e o ONLF (*Ogaden National Liberation Front*). Ressalta-se que tais processos foram alterados a partir dos anos 1990, em consequência da criação da Eritreia e da implosão do governo da Somália, o que fez reduzir as tensões entre o Sudão e a Etiópia. Todavia, mesmo com o fim do apoio oficial etíope aos grupos rebeldes no Sudão e com o predomínio dos conflitos entre Etiópia-Eritreia e Etiópia-Somália, as rivalidades históricas entre Sudão e Etiópia permanecem sendo fator relevante na agenda de segurança regional e interferem na estabilidade do novo Estado.

Ainda em relação à atuação de grupos armados no sul, vale lembrar que graças às deficiências em infraestrutura básica no Sudão, o governo federal nunca conseguiu derrotá-los, entre outros motivos, pela inviabilidade de enviar e abastecer contingentes expressivos de forças militares através de um país que possuía praticamente o

tamanho da Argentina, mas sem estradas que o integrassem. Isto tornava impossível a utilização e sustentação logística de forças de infantaria mecanizada (como veículos blindados), já que não existiam estradas que ligassem o centro do país à região sul por onde pudessem transitar e serem abastecidos. O mesmo problema é enfrentado hoje por Cartum para resolver o conflito em Darfur, região esta que o governo federal definitivamente não controla, tampouco possui capacidade para impor lei e ordem, nem mesmo para impedir que grupos locais lutem entre si.

Como inexiste um aparato de segurança minimamente institucionalizado no novo Estado, a ONU autorizou o envio de uma nova missão de paz para a região. Trata-se da *United Nations Republic of South Sudan* (UNMISS), que substitui a *United Nations Mission in the Sudan* (UNMIS), estabelecida em 2005. A UNMISS consiste em 7 mil soldados e 900 civis, incluindo 500 policiais, com o intuito de garantir a ordem no Sudão do Sul.

Destarte, é forçoso constatar que a pacificação da região só será definitiva quando (e se) houver uma maior articulação de ambos os países com os seus vizinhos, seja através de organizações regionais, como a IGAD, ou continentais como a União Africana. Articulação esta que necessitaria ser traduzida em programas de cooperação que resultem no aumento das capacidades estatais do novo Estado. Ou seja, na ampliação do conjunto de elementos que permitem o Estado (I) extrair recursos de um território (impostos e tributos, recursos humanos, recursos naturais), (II) planejar o incremento e o desenvolvimento dos recursos deste território (fomento das diferentes atividades econômicas regionais, integração da economia nacional, construção de infraestrutura de transportes, energia e comunicações) e (III) oferecer bens e serviços básicos à população deste território (segurança pública, lei e ordem, saneamento básico, saúde, educação).

Geopolítica do petróleo e a disputa com Cartum pela delimitação da nova fronteira

O principal produto de exportação do Sudão é o petróleo, e tudo indica que continuará sendo em um futuro próximo, apesar da separação do Sudão do Sul – principal região produtora. Cumpre ainda lembrar que os rendimentos provenientes do petróleo representam mais de 90% dos ingressos do novo país. A importância das regiões petrolíferas é também percebida quando se observa que os principais confrontos entre tropas governamentais e grupos rebeldes que foram excluídos dos acordos de paz, foram travados justamente nestas regiões (i.e. grupos atuantes em Kordofan do Sul). O petróleo é, portanto, o elemento principal que interliga interesses globais e locais na região.

No âmbito global, salienta-se que, ao perceber que a independência do sul havia se tornado inevitável e que, após o referendo, havia se esgotado qualquer alternativa sustentável de evitar o separatismo, países antes considerados aliados exclusivos de Cartum reconheceram imediatamente a independência de Juba. Importa para essa postura, o fato de que o Sudão do Sul produz aproximadamente 70% do petróleo nacional, além de possuir reservas quase inexploradas de urânio, bauxita, diamante, cobre e ouro. O caso da China é o mais claro. O maior importador de petróleo sudanês e principal aliado internacional do governo de Omar Al-Bashir, passou a aproximar-se do governo do sul desde 2005, buscando mudar a sua imagem perante as autoridades do SPLM. Dessa forma, o país abriu um consulado em Juba em 2008 e iniciou relações com o governo sulista, enquanto que a companhia CNPC apoiava a modernização de instituições locais (LAVALLE e KIRBY, 2011).

Por outro lado, a posição dos EUA foi (e é) centralmente importante para o sucesso do separatismo. Além de receber milhares de refugiados sulistas e de enviar milhões de dólares em ajuda humanitária para a região, o país foi um dos principais defensores dos acordos de paz de 2005 – os quais estabeleceram a realização do referendo de secessão. Ademais, atualmente Washington oferece importantes incentivos a Cartum caso mantenha relações pacíficas com o novo país, tais como, a suspensão das sanções econômicas, a retirada do Sudão da lista de países terroristas e a ajuda para reduzir a dívida sudanesa (LAVALLE e KIRBY, 2011). Importa também que, mesmo

durante o período de sanções econômicas unilaterais estabelecidas pelos EUA ao Sudão, após 2005 a empresa estadunidense Marathon Oil chegou a operar no país, o que gerou críticas de parte da opinião pública interna estadunidense (CEPIK e OLIVEIRA, 2007:3-4).

Tratava-se na prática de uma tentativa de recuperar espaços perdidos desde 1995, quando o embargo ao petróleo sudanês pelo governo norte-americano forçou a interrupção das atividades de exploração por parte da Chevron-Texaco. A medida do governo Clinton permitiu o ingresso de capitais asiáticos (chinês, malaio e indiano) no Sudão, sobretudo da CNPC chinesa. Juntamente à companhia francesa Total, os investimentos asiáticos compõem o consórcio *Greater Nile Petroleum Operating Company* (GNPOC). Importa ressaltar que o avanço da China à região em 1995 relaciona-se com questões econômicas estruturais deste país, que em 1993 tornou-se grande importador de petróleo. Isto, em um quadro em que o modesto crescimento de sua produção interna não consegue acompanhar o robusto crescimento do consumo (PAUTASSO e OLIVEIRA, 2008:375).

Cumpra ainda referir que a presença de mais de 2.000 tropas norte-americanas no Djibouti como parte da *Combined Joint Task Force-Horn of Africa* (CJTF-HOA) preocupa caso se tenha em mente cenários mais pessimistas de crise entre os países no que se refere a disputas por regiões petrolíferas em zonas fronteiriças. O estabelecimento do Comando Africano (AFRICOM) em 2008 e as atuais operações militares empreendidas pela OTAN na Líbia dão plausibilidade para este tipo de perspectiva.

Na esfera local, dentre as disputas internas geradas pela divisão do território do Sudão pode-se citar o caso de Kordofan do Sul e, mormente, as reivindicações do Sudão do Sul de incorporar a região petrolífera de Abyei. A região de Kordofan do Sul é caracteristicamente instável, principalmente nas Montanhas Nuba, onde comunidades e grupos rebeldes pró-sul contestam a sua permanência no lado norte da nova fronteira. Já a região petrolífera de Abyei havia sido inicialmente definida como uma zona desmilitarizada na fronteira entre o Norte e o Sul. Na região havia negociações em andamento para que a renda petrolífera continuasse sendo igualmente dividida entre o Norte e o Sul, como acordado nos protocolos de 2005. Contudo, a reivindicação territorial por parte do Sudão do Sul levou à reação do governo de Cartum, que ameaçou não reconhecer a sua independência.

Em maio deste ano o Sudão acabou ocupando militarmente a região e ocorreram enfrentamentos com tropas do SPLA, com a morte de dezenas de soldados do sul. A ameaça de deflagração de uma nova guerra às vésperas da independência do Sudão do Sul resultou em um recuo por parte do SPLA/SPLM. A crise gerou uma onda de refugiados que se instalaram em campos nas províncias vizinhas a Abyei. Somente em fins de junho um acordo de paz envolvendo a ONU e a Etiópia permitiu o estabelecimento de uma força de paz na região e o início da retirada das forças do Sudão de Abyei. Tudo indica que esta deve voltar a ser uma zona “desmilitarizada” enquanto não for realizado o referendo, definido pelos acordos de 2005, que consultará a população local acerca do destino do território. Como forma de garantir o voto a favor da integridade territorial, o governo do norte tem incentivado o influxo à região de populações árabes tradicionalmente aliadas.

Perspectivas para a integração regional no Chifre da África

Apesar das iniciativas da IGAD e dos projetos de integração regional planejados pela Etiópia para o Chifre da África, a fragmentação territorial do maior país do continente parece obstaculizar este movimento. Considerando a existência de um paradigma epocal nas relações internacionais contemporâneas, em que “*os principais fenômenos políticos são a reorganização territorial do mundo a partir [i] da desintegração de Estados e [ii] a formação de blocos econômicos (...)*” (GUIMARÃES, 2005: 314-15), por enquanto tudo indica que a primeira lógica vem ganhando força na região. A implosão do Estado na Somália; a fragmentação territorial parcial da Etiópia, que perdeu definitivamente o controle da Eritreia em 1993; somadas ao atual processo de fragmentação territorial do Sudão, que

assiste à separação do Sudão do Sul e à insurgência no Darfur; corroboram com a idéia de que a fragmentação tem sido mais forte do que a integração nesta região africana.

Também parece difícil que apenas a criação de acordos de livre-comércio resulte em algum impulso significativo para a integração regional no Chifre da África. Isto parece mais evidente quando se considera as rivalidades históricas e as disputas ainda pendentes que geram desconfianças mútuas entre os países da região. Por outro lado, as recentes iniciativas de cooperação entre Etiópia e Sudão vêm colaborando para a ampliação da interdependência econômica regional. Pode-se citar, por exemplo, a criação de um intercâmbio de serviços e comércio de eletricidade etíope por petróleo sudanês. Isto resultou em um aumento significativo no fornecimento de petróleo do Sudão para a Etiópia, que em 2009 ultrapassou 80% das importações etíopes do produto. Lembra-se que a aproximação definitiva entre os dois maiores países da região parece ser pré-requisito para a estabilização e a pacificação do Chifre africano.

Entretanto, enquanto não ocorrerem investimentos pesados na construção de uma moderna infraestrutura comum aos países do Chifre da África – acrescida de organizações intergovernamentais ou de instituições regionais capazes de resolver os problemas comuns de segurança (insurgência armada, separatismo, extremismo político e religioso, tráfico de armas e pirataria) – tudo indica que não haverá avanço real no sentido de fortalecer a integração regional. Infelizmente, enquanto isto não acontecer os Estados nacionais desta região continuarão sofrendo mais influência das forças deletérias da globalização, ou seja, a implosão ou fragmentação territorial.



This map is intended to give an indication of the locations of hydropower projects currently under construction or operating in Sudan and Ethiopia, and should not be taken as geographically precise. The map differentiates between dams and hydroelectric power plants, as the former impound river water to create reservoirs for electricity production, water supply or irrigation, while the latter mostly utilize the natural flow of water. Most of the hydropower projects displayed currently produce, or are intended to produce, electricity. For further information on which projects harness water primarily for electricity and which provide water for irrigation, see Appendix. The boundaries, names shown and designations used on this map do not imply endorsement or acceptance by the author or by Chatham House.

VERHOEVEN, Harry (2011). "Black Gold for Blue Gold? Sudan's Oil, Ethiopia's Water and Regional Integration" Chatham House, Africa Programme <http://www.chathamhouse.org.uk/files/19482_0611bp_verhoeven.pdf>

Mapa 2 – O potencial de aproveitamento dos recursos hídricos do Chifre da África para a construção de Hidrelétricas e Hidrovias

Pensar na construção de uma infraestrutura comum aos países da região significa pensar em alternativas de geração de energia e de uso de meios de transportes mais limpos e de menor custo, especialmente em soluções duais, como a construção de hidrelétricas com eclusas para viabilizar as hidrovias da região³. Isto se faz necessário especialmente entre os afluentes dos rios Nilo Azul, Nilo Branco e Atbara. Trata-se basicamente de rios de planalto com grandes quantidades de quedas d'água e que necessitam de eclusas para viabilizar seu uso como hidrovia. Praticamente todos os pontos em que se faz necessária a construção de uma eclusa, permite a construção de uma hidrelétrica com eclusa, mesmo que de médio porte. A disponibilidade de energia abundante e barata gerada em hidrelétricas e a viabilidade de transporte de baixo custo, como as hidrovias, podem gerar efeitos relevantes, tais como: permitir o desenvolvimento de atividades industriais; contribuir para a melhoria das condições de vida das populações da região; e, até mesmo, viabilizar a integração entre a Etiópia, o Sudão do Sul e o Sudão.

Considerações Finais

Este artigo procurou analisar a recente independência do Sudão do Sul e identificar alguns dos principais elementos desestabilizadores do novo Estado. Dentre eles pode-se citar a pobreza extrema, as deficiências infraestruturais, o baixo dinamismo da economia nacional, os problemas de segurança pública e as disputas por petróleo que envolvem atores globais e locais. Em todos os casos, mas principalmente neste último, percebeu-se que nenhum dos dois países, Sudão e Sudão do Sul, têm a possibilidade de sobreviver sem o outro. O norte depende das receitas do petróleo e o sul necessita do território nortista para exportar o produto que sustenta minimamente seu governo e sua economia.

Por outro lado, sugere-se que a integração regional, amparada no pilar da infraestrutura, é a alternativa mais sustentável para a região. De fato, talvez o Chifre da África – por estar geograficamente localizado no centro das dinâmicas securitárias que interligam o Oriente Médio, o Norte da África e a África Subsaariana – seja uma das regiões onde a ameaça de “balcanização” é mais presente e significativa. Portanto, é justamente o tipo de região onde é mais urgente o desafio de alavancar e fortalecer a integração regional, como alternativa à fragmentação territorial.

Sem a integração regional, dificilmente estas nações superarão a pobreza, os desafios do desenvolvimento e os problemas securitários comuns a toda a região. Sem a sobreposição de diferentes modalidades de integração regional nos campos político-institucional, econômico-comercial, securitário e infraestrutural, dificilmente esta região conseguirá fazer frente aos novos desafios e às novas demandas que se colocam diante dos Estados contemporâneos. Sem este movimento, dificilmente estes países deixarão de ser considerados alvos das disputas entre as grandes potências, nem alcançarão maior grau de soberania e cidadania, tampouco conseguirão alcançar alguma proeminência no sistema internacional do século XXI.

³ O transporte hidroviário é o meio de transporte motorizado mais barato existente na atualidade e também o que consome menos combustível (quando comparado ao transporte rodoviário, ferroviário ou aeroviário). Chega a apresentar um custo por tonelada em torno 4 a 15 vezes mais barato que o do transporte rodoviário, dependendo da distância percorrida. A geração de energia hidrelétrica também está entre as alternativas de menor custo final, sendo que as grandes hidrelétricas envolvem custos em torno da metade dos custos das termoeletricas ou das usinas nucleares, cerca de ¼ do custo da energia eólica e entre 10 e 15% da energia solar. As hidrelétricas trazem ainda outras vantagens fundamentais para os países desta região: (I) a possibilidade de viabilizar o uso dos rios de planalto como hidrovias, quando são incluídas em suas construções eclusas ou canais; e (II) a oportunidade de construção grandes reservatórios de água para consumo humano e para a irrigação da agricultura, elementos de segurança humana e de segurança alimentar fundamentais em uma região afetada por secas periódicas.

Referências Bibliográficas

- CASTELLANO DA SILVA, Igor (2011). *Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: A definição militar do conflito como pré-condição para a paz*. Dissertação Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS.
- CEPIK, Marco; OLIVEIRA, Lucas K. (2007). “Petróleo e Guerra Civil no Sudão”. *Radar do Sistema Internacional*, RSI, p. 1-6. <<http://rsi.cgee.org.br/documentos/4242/1.PDF>>. Acesso em 15 jul. 2011.
- CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza (2010). *O papel da Etiópia no Chifre da África: Uma Potência Regional capaz de impor a paz? Conjuntura Austral*, v. 1, n. 1 <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/16166/9560>> Acesso em 15 jul. 2011.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2005). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- LAVALLE, Guillaume; KIRBY, Steve (2011). “China e EUA disputam posições no Sudão do Sul”. AFP, UOL Notícias, 14/01/2011. <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2011/01/14/china-e-eua-disputam-posicoes-no-sudao-do-sul.jhtm>>. Acesso em 15 jul. 2011.
- MAPLECROFT (2011). “Newly formed South Sudan joins Somalia, Pakistan, Iraq and Afghanistan at top of Maplecroft terrorism ranking – attacks up 15% globally”. Maplecroft on-line, 03/08/2011. <http://maplecroft.com/about/news/terrorism_index_2011.html>. Acesso em 15 jul. 2011.
- PAUTASSO, Diego; OLIVEIRA, Lucas K. (2008). “A segurança energética da China e as reações dos EUA”. *Contexto Internacional*, vol. 30, nº 2, dezembro de 2008, p. 373-374. <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n2/v30n2a04.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2011.
- SHHS (2007) *Sudan Household Health Survey 2006*. Ministry of Health of Sudan, Government of Southern Sudan (MOH-GOSS) and Southern Sudan Commission for Census, Statistics and Evaluation (SSCCSE). <<http://www.bsf-south-sudan.org/sites/default/files/SHHS.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2011.
- SUDAN TRIBUNE (2011). “Oil-for-electricity deal between Sudan, Ethiopia could be a regional boon: report”, *Sudan Tribune*, 09/06/2011. <<http://www.sudantribune.com/Oil-for-electricity-deal-between,39158>>. Acesso em 15 jul. 2011.
- TEKLE, Tesfa-alem (2009). “Sudan feeds 80 percent of Ethiopia’s oil demand”, *Sudan Tribune*, 29/11/2009. <<http://www.sudantribune.com/Sudan-feeds-80-percent-of-Ethiopia,33279>>. Acesso em 15 jul. 2011.
- VERHOEVEN, Harry (2011). “Black Gold for Blue Gold? Sudan’s Oil, Ethiopia’s Water and Regional Integration” Chatham House, Africa Programme <http://www.chathamhouse.org.uk/files/19482_0611bp_verhoeven.pdf>. Acesso em 15 jul. 2011.
- VISENTINI, Paulo F.; RIBEIRO, Luis Dario; PEREIRA, Analucia Danilevicz. (2007). *Breve História da África*. Ed. Leitura XXI: Porto Alegre, RS.
- VISENTINI, Paulo F. (2010). *A África na Política Internacional: O sistema interafricano e sua inserção mundial*. Ed. Juruá. Curitiba, PR.

Resumo

O presente artigo aborda a independência do Sudão do Sul e os desafios envolvidos no atual processo de construção do Estado. Dentre as dificuldades, ressalta-se a pobreza, as deficiências de infraestrutura e da economia nacional, problemas de segurança pública e disputas por petróleo que envolvem atores globais e locais.

Abstract

This article addresses the independence of Southern Sudan and the challenges involved in the current process of state-building. Among the difficulties, it emphasizes the poverty, the deficiencies in infrastructure and in the national economy, public security problems and disputes for oil involving global and local actors.

Palavras-chave: Sudão do Sul; Sudão; independência;

Keywords: South Sudan; Sudan; independence;

Recebido em 18/07/2011

Aprovado em 31/08/2011



Operações de paz como incentivo ao profissionalismo das forças armadas: o caso uruguaio

Peacekeeping operations as incentive to professionalism of armed forces: the case of Uruguay

Tiago Pedro Vales*

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 36 a 41]

Introdução

A década de 1990 experimentou uma nova configuração no sistema internacional. A oposição entre Estados Unidos e União Soviética não mais vigorava dando certa abertura política para o surgimento de novos atores no sistema internacional. Neste cenário, a ONU, que até então desempenhava um papel secundário nas relações internacionais, viu a oportunidade de se firmar como instituição internacional de peso relevante uma vez que ficou incumbida de promover debates e discussões acerca dos temas de segurança e paz internacional. Assim, as operações de paz, de responsabilidade da citada organização desde sua criação (1945), tornaram-se uma ferramenta de promoção não só dos ideais e princípios, mas também da própria Organização enquanto instituição.

O aumento do número de operações de paz a partir da década de 1990 demandou, uma relevante quantidade de soldados para compor suas tropas de paz. O número de operações de paz não é o único fator a influenciar nesta demanda, houve também um aprimoramento nas atividades desempenhadas nas operações de paz. As tradicionais e limitadas operações de observações já não eram mais suficientes para manter a paz, era necessário, por exemplo, ações humanitárias, monitoramento de processos políticos, entre outras atividades que requeriam uma presença mais massiva e mais atuante.

Dado o contexto, muitos países se dispuseram a enviar efetivos militares para servir à ONU nessas operações. O número total de efetivos em operações de paz tem variado de acordo com a necessidade das operações. Atualmente, segundo o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO), os países que mais contribuem obedecem o seguinte *ranking*:

* Mestre em História e Cultura Política pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista - FCHS/UNESP. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. (tpvales@gmail.com)

Tabela 1: Ranking dos países contribuintes em operações de paz da ONU em 2010

POSTO	PAÍS	Efetivos enviados
1º	Paquistão	10.672
2º	Bangladesh	10.380
3º	Índia	8.680
4º	Nigéria	5.873
5º	Egito	5.404
6º	Nepal	4.430
7º	Jordânia	3.595
8º	Ruanda	3.545
9º	Gana	3.154
10º	Uruguai	2.686
11º	Senegal	2.339

Fonte: Departamento de Operações de paz das Nações Unidas (online)

Os países acima dispostos contribuem segundo interesses particulares. O objetivo de alguns é se inserir em políticas internacionais de visibilidade mundial, outros o fazem para resolver algumas questões internas, etc. No entanto, pode-se notar que os dez primeiros dispostos no *ranking* apresentam alguns denominadores comuns, ou seja,

[...] não pertencem ao grupo de países desenvolvidos, tampouco têm assento permanente no Conselho de Segurança, salvo eventualmente quando são eleitos como membros rotativos. Alguns deles são países que outrora receberam soldados da ONU em operações de paz em seus respectivos territórios, como por exemplo, Índia, Paquistão e Ruanda (VALES, 2011).

Para este trabalho, escolheu-se analisar a participação uruguaia em operações de paz, com foco na questão da profissionalização de seus efetivos enviados a essas operações. A escolha deste país não é aleatória. O Uruguai é o único país sul-americano dentre os dez primeiros do *ranking* acima, tem uma população relativamente pequena (aproximadamente 3,5 milhões de habitantes), principalmente quando comparada com os outros que o acompanham no *ranking*, como a Índia (aproximadamente 1,03 bilhão) e Paquistão (aproximadamente 162,5 milhões). O Uruguai também se destaca por ter um das menores Forças Armadas comparando não só com os países mais participativos em operações de paz, mas também em relação aos seus vizinhos e outros países sul-americanos. Contudo, o Uruguai apresenta o melhor índice de desenvolvimento humano (0,850) entre os países do ranking e o terceiro melhor da América do Sul, atrás de Chile (0,878) e Argentina (0,866) (PNUD, 2010). O país destaca-se ainda por ter os menores índices de corrupção da América Latina, com as melhores condições políticas e de trabalho, segundo a organização não-governamental Transparência Internacional (2009).

Este trabalho é composto de três partes. Na primeira delas se expõe um breve histórico das operações de paz, abordando como estas estão organizadas legalmente, e quais os documentos que constituem suas bases direcionais. Na segunda parte, apresenta-se as relações da sociedade uruguaia com suas Forças Armadas em uma perspectiva histórica. Por fim, na última parte, descreve-se em quais medidas os efetivos militares uruguaiois se beneficiaram de suas participações em operações de paz e como as Forças Armadas, de uma forma geral, conseguiu aproveitar esses implementos da ONU como ferramenta de profissionalização.

Desenvolvimento das operações de paz

Operações de manutenção da paz é o nome conferido às atividades da ONU formuladas com o objetivo de atingir a paz ou de mantê-la quando se identifica riscos. Apesar da identificação automática como uma política da ONU, as operações de paz, ou atividades semelhantes precedem a criação desta Organização (1945). As operações de paz já eram praticadas enquanto vigorava o regime da Liga das Nações que, nas décadas de 1920 e 1930 procurava promover medidas com este caráter. Dentre as principais funções estavam a manutenção da paz, o zelo pela ordem, administração de territórios em disputa e o monitoramento de cessar fogos (BIGATÃO, 2008).

Com a criação da ONU, após a Segunda Guerra Mundial, esta Organização encarregou-se de promovê-las e gerenciá-las e, embora tenha se tornado uma das principais ferramentas de ação da ONU, as operações de paz não são diretamente mencionadas na Carta das Nações Unidas. Para implementá-las, as Nações Unidas baseiam-se principalmente nos capítulos 6 e 7 da citada carta.

O capítulo 6 dá ao Conselho de Segurança o direito de intermediar a solução de conflitos, oferecendo alguns serviços e garantias para que a paz prevaleça sobre uma eventual ameaça. É importante ressaltar que as ações descritas neste capítulo dependem do consentimento ou da solicitação das partes em conflito.

O capítulo 7, por sua vez, outorga à ONU o direito de intervir em determinado território a fim de impor ou assegurar a paz, podendo usar a força militar não sendo necessária uma permissão prévia do país ou grupos envolvidos em conflitos. (NAÇÕES UNIDAS, 1945)

O Conselho de Segurança da ONU é o principal responsável por essas operações. O uso recorrente do recurso ao veto, principalmente durante o período da Guerra Fria, resultou em impasses e inação deste Conselho, razão pela qual à altura dos anos 1990, a partir de uma mudança no comportamento dos membros deste Conselho, o número de operações deste tipo aumentou. Nos anos seguintes, segundo Brigagão (2004), “as Missões de Paz da ONU evoluíram da simples interposição de forças internacionais beligerantes aquiescentes para um efetivo instrumento de construção da paz, tendo lugar em cenários de conflito ainda ativos e intra-estatais”.

A falta de uma definição melhor acerca das diferentes modalidades de operações de paz suscitava várias discussões. Com o fim da Guerra Fria, essas operações tornaram-se bastante freqüentes, evidenciando ainda mais a necessidade definições. Assim, o então Secretário geral das Nações Unidas, Boutros-Boutros Ghalli publicou, em 1992, o documento “*An agenda for peace*”. Neste documento o secretário descrevia cinco categorias nas quais se encaixavam as diferentes operações de paz. Estas categorias são (VALES; PÁDUA; AOKI; 2009):

1. Diplomacia Preventiva – Prevenção de possíveis conflitos intra ou interestatais. Baseadas no Capítulo 6.
2. Promoção da paz – Igualmente baseadas no capítulo 6, consistem em soluções diplomáticas para conflitos já iniciados. Buscam a suspensão das hostilidades.
3. Manutenção da paz – Operações consentidas pelas partes conflitantes com o objetivo de monitorar e/ou controlar conflitos e levá-los a um acordo de paz. Devido à amplitude de suas ações e funções, as operações de manutenção da paz não se enquadram perfeitamente no capítulo 6 e tampouco no capítulo 7, assim, alguns analistas costumam dizer que há um capítulo 6 e meio para essas missões.
4. Imposição da paz – Caracterizadas pelo uso da força, são implementadas quando o Conselho de Segurança da ONU julga uma determinada situação como algo que ameaça a paz e segurança internacional, ruptura da paz ou ato de agressão. São baseadas no capítulo VII.
5. Consolidação da paz – Postas em prática após a assinatura de um acordo de paz, essas operações tem como objetivo dar suporte e oferecer condições para que a paz vigore. Este processo pode ser político, através do fortalecimento de instituições e também pode incluir investimentos em infra-estrutura e reconstrução.

As Forças Armadas uruguaias e as operações de paz.

O processo de profissionalização das Forças Armadas, de acordo com Rial (1986), inicia-se ainda no século XIX, ao fim da Guerra contra o Paraguai, da qual o Uruguai participou juntamente com o Brasil e Argentina, levado pelo compromisso firmado pelo presidente Venancio Flores (1865–1868), em troca de apoio dos governos vizinhos para que chegasse à presidência.

As necessidades da Guerra do Paraguai fez com que o Uruguai começasse a profissionalizar suas tropas, principalmente porque, na ocasião, o exército uruguaio experimentava uma situação inédita, a de combater junto a tropas internacionais em local alheio ao seu território. Entre as necessidades do exército estava um melhor aparelhamento, algo que somente o Estado poderia proporcionar. Ao analisar este aspecto, Chirico (1985) afirma que

[...] os avanços materiais que, por sua vez, vão distanciar as forças do regime governamental das milícias opositoras, exigirão uma especialização funcional cada vez mais acentuada. É precisamente ato o último quarto de século que começam a chegar os produtos militares europeus [...]

alega ainda que,

[...] somente o aparato estatal dispunha dos recursos necessários para custear os equipamentos dessa entidade e do pessoal treinado para utilizá-los, requisitos que, de nenhuma maneira os caudilhos locais podiam suprir, indefesos ante o encarecimento das campanhas [...]

A melhoria nos equipamentos e no profissionalismo das Forças Armadas permitiu, anos mais tarde o fortalecimento do Estado uruguaio frente à divisão que existia entre as duas forças políticas, os Blancos e Colorados. Este processo, que incluía outros aspectos como reformas econômicas, foi denominado por *Modernización* do Estado uruguaio, iniciado pelo presidente Lorenzo Latorre (1876 – 1880). Apesar do forte militarismo característico do governo Latorre, as Forças Armadas ainda permaneciam como uma instituição pouco prestigiada, vistas como um instrumento da burocracia estatal. Ainda assim, Latorre manteve o aprimoramento técnico e profissional das Forças Armadas.

Os processos de modernização do Estado uruguaio foi seguido pelos próximos presidentes uruguaios até 1903, quando José Battle y Ordoñez chega ao poder, iniciando uma nova fase neste processo, inaugurando um período de importantes mudanças, mais tarde denominado período batllista, compreendendo o mandato de vários presidentes (1903 – 1929).

No referente à gestão das Forças Armadas, as políticas implementadas por Batlle vão no sentido de mantê-las subjugadas ao poder civil. Batlle herdou um exército com uma cultura política de subordinação ao poder político civil. As Forças Armadas, que já eram vistas com um certo desprezo pela população, ficavam cada vez mais distantes da sociedade. Como afirma Rial,

[...] as forças armadas, no século XX, haviam assumido uma função puramente profissional. [...] Foram praticamente separadas, isoladas pela sociedade civil, com a qual tinham escassos graus de contato devido aos sistemas de recrutamento, e consideradas como um estorvo, ainda que inofensivo, instrumento burocrático, por parte da maquinaria estatal e pelas comunidades políticas. (RIAL, 1986)

Apesar de deixar as Forças Armadas um tanto isoladas em relação à sociedade, Batlle não se absteve de tratar da questão militar no Uruguai. O recente passado de lutas por conta da política uruguaia, impôs a necessidade da presença de um exército bem treinado e armado e, acima de tudo, subordinado ao poder político. Batlle, de modo

a desconcentrar o exército na capital, dividiu o exército em pequenas unidades dispostas no interior do país sob o controle do Ministério da Guerra. A intenção, segundo Rial (1986), além de proporcionar maior controle sobre o território, era dividir para governar.

A eleição de 1931, que trouxe Gabriel Terra à presidência representou um novo período na história política do Uruguai, não só por substituir o modelo batllista mas, principalmente, pelo desenrolar das questões institucionais do governo que se iniciava. Em 1933, através de um golpe de Estado, o presidente Gabriel Terra instalou um governo autoritário no país, quebrando a ordem constitucional vigente até então. O golpe de Gabriel Terra teve apoio do Corpo de Bombeiros, liderados então por Alfredo Bodomir, que viria a ser o mandatário do Uruguai após a saída de Gabriel Terra do poder.

As Forças Armadas, por sua vez, não tiveram uma participação ativa no golpe. Segundo Chirico (1985), as Forças Armadas teriam entendido que o golpe não representava uma total quebra da ordem constitucional já que Gabriel Terra havia sido eleito de forma democrática. Por outro lado, a falta de uma posição das Forças Armadas pode ser resultado do desconhecimento de suas reais funções, já que desenvolviam funções mais burocráticas em detrimento das atividades militares.

A política militar do governo de Gabriel Terra, a princípio, seguiu o modelo batllista. A falta de ação das Forças Armadas no período batllista continuou no governo de Gabriel Terra. No entanto, essa mesma falta de ação teve implicações positivas na profissionalização militar. Fazendo parte de uma sociedade que valorizava o crescimento através de um sistema educacional amplamente difundido desde o início do século, os militares saíam de seus quartéis e eram freqüentemente vistos nos bancos das universidades.

No início da década de 1940, já no governo de Alfredo Bodomir (1938–1943), o processo de profissionalização das Forças Armadas já havia se desenvolvido de tal maneira que já era possível e necessário estabelecer um código de leis que tratasse exclusivamente da questão militar. Assim, em 1941, promulgou-se a Lei Orgânica das Forças Armadas. Pouco tempo depois, em 1946, a Armada Nacional, na época denominada Marina, teve também sua Lei Orgânica específica.

Durante os conflitos da Segunda Guerra, as Forças Armadas uruguaias iniciaram uma aproximação às suas irmãs norte-americanas. Ainda que de maneira lenta e gradual este processo veio a culminar em uma modernização tecnológica e na assinatura do Tratado de Cooperação Militar, em 1952, ficando acordado que os Estados Unidos forneceriam treinamento e equipamentos às Forças Armadas uruguaias.

A partir da segunda metade da década de 1950, apresenta-se uma crise política, agravada pela insuficiência do poder público de propor alternativas à crise econômica. Influí ainda para este contexto a Guerra Fria, que dividiu o mundo entre comunistas e capitalistas. Posto que as Forças Armadas uruguaias estão incluídas no sistema de proteção mutuo da América Latina, sob forte influencia norte-americana, o comunismo passou a ser o inimigo natural e principal alvo de suas ações repressivas no país.

Durante a década de 1960, à medida em que as condições econômicas tornavam-se mais críticas, agravavam-se as tensões entre forças políticas da sociedade com grupos armados que se enfrentavam em uma guerrilha urbana. Na tentativa de conter esses conflitos, as Forças Armadas foram chamadas a atuar de forma repressiva. Assim, de praticamente desconhecidas, as Forças Armadas apareceram a boa parte da população como um novo ator no cenário nacional. Mesmo dentro das Forças Armadas, a nova situação provocou uma reflexão sobre sua real missão. De acordo com Rial (1986),

Quando a crise do estado providente fez com que as Forças Armadas tivessem de tomar parte cada vez mais ativa nas relações entre Estado e sociedade essas forças armadas foram apresentadas a grande parte da população com um rosto desconhecido: atuaram como força policial.

Em meio a este cenário, as Forças Armadas foram, pouco a pouco, evidenciando seu papel como um órgão capaz de promover a ordem interna e garantir a soberania do Estado uruguaio, ganhando, então, através das medidas de seguridade adotadas pelo governo, certa autonomia em relação ao poder civil como nunca antes tiveram.

Entre fevereiro e junho de 1973, ocorreram os principais fatos que colocaram as Forças Armadas no poder. Na tentativa de manter o controle institucional sobre as Forças Armadas, o presidente Juan María Bordaberry (1973 – 1976) anunciou o General Francese como titular do Ministério da Defesa. No entanto, essa indicação foi rechaçada pelos oficiais comandantes do Exército e da Força Aérea, que acusaram Francese de ignorar a situação do país e das Forças Armadas.

Pouco tempo depois, as Forças Armadas emitiram dois documentos, os Comunicados Nº 4 e Nº 7. O primeiro, relatava a preocupação dos militares com seu papel na condução do Estado, bem como opinavam sobre temas que fugiam da sua alçada como as questões econômicas, a reformulação do serviço exterior, a formulação de planos para combater o desemprego, a extinção de todas as formas de subversão existente no Uruguai e justifica a intervenção das Forças Armadas em setores da sociedade de modo a garantir os objetivos acerca dos temas expostos. O segundo, por sua vez, reforça os desígnios propostos no primeiro e acrescenta outros de maneira mais específica como, por exemplo, a modernização de infra-estruturas, melhoria das qualidades dos serviços públicos, entre outros². Esses documentos podem ser caracterizados como o símbolo da mudança de postura das Forças Armadas, que até então não se pronunciavam sobre assuntos alheios à sua área de atuação.

Pressionado, em 27 de junho de 1973, o presidente Bordaberry enviou ao Parlamento o decreto de dissolução das Câmaras, que foram substituídas pelo Conselho de Estado. Bordaberry manteve-se no poder até que, por pressão dos militares, foi substituído por Alberto Demicheli, em 1976. Deste modo, as Forças Armadas uruguaias chegavam definitivamente ao poder. De acordo com Rial (1986), o golpe militar de 1973,

Para muitos, se tratava de uma surpresa, as politizadas Forças Armadas uruguaias, finalmente, se “latinoamericanizavam”, quíça tanto como o país, e assumiam um papel forte na condução política.

A partir de então, as Forças Armadas passaram a se aproximar da população, tornando-se uma instituição paternalista, abrindo-se a novos efetivos, acentuando a idéia de que o Exército era uma importante forma de ascensão social e de emprego público. Deste modo, em 1978, o número de efetivos do exército havia chegado a 38 mil homens. Além disso, um exército forte e organizado era necessário para garantir o funcionamento do regime, sobretudo para fazer frente aos grupos armados que contestavam o regime, como os Tupamaros e outros.

Esse contexto segue sem mudanças significativas até 1980, quando o governo decide institucionalizar o regime através de um plebiscito. As propostas foram rejeitadas por cerca de 60% dos uruguaios. A partir de então, os militares rumaram para uma transição à democracia, devolvendo o poder aos civis. Esse processo durou até 1985 quando tomou posse o presidente Julio Maria Sanguinetti (1985 – 1990). Para que o governo fosse devolvido aos civis, os militares impuseram algumas condições que lhes garantiram certa autonomia em relação ao poder político. Essas negociações formam o conjunto de regras denominado *Pacto do Clube Naval* (1984). Soma-se a isso a lei que anistiou os militares por suas ações durante a ditadura, a chamada Lei de Caducidade, cuja validade já foi questionada por várias vezes através de plebiscitos (o último foi em 2009), mas sempre foi mantida.

O governo de Sanguinetti e o seguinte, de Luis Lacalle (1990 - 1995), no que se refere à política externa, buscava reinserir o Uruguai no sistema internacional, tentando recuperar o seu prestígio no campo das relações internacionais, defendendo principalmente o Direito Internacional, uma bandeira já tradicional na história política do país, e o respeito aos Direitos Humanos, cujo tema havia sido um estigma na política uruguaia durante o

² Os Comunicados No 4 e No 7 podem ser consultados em: < <http://www.scribd.com/doc/39320785/Comunicados-4-7>>.

período ditatorial, motivando até mesmo o encerramento de um acordo de cooperação militar firmado com os Estados Unidos. Assim, o Uruguai procurou estar presente nas discussões acerca desses temas. De importância crescente, as relações com os países da região também entraram para as prioridades da política externa uruguaia, tais que em 1991 assinou-se o Tratado de Assunção, transformando o Uruguai em sócio-fundador do Mercosul.

Quanto aos militares, mesmo mantendo um alto grau de autonomia em relação ao poder político, necessitavam de algo que os justificasse da maneira como se configuravam. Vale mencionar que as Forças Armadas mantiveram-se com um certo excesso de contingentes ainda remanescentes do regime autoritário. Concluindo que a simples dispensa acarretaria problemas sociais, visto que as Forças Armadas ainda serviam como importante fonte de emprego e renda a seus efetivos, o governo buscava alternativas para solucionar dois problemas: uma função digna para as Forças Armadas que lhes permitissem continuar se aprimorando profissionalmente e, por outro lado, conseguir manter financeiramente essas forças que, por sua vez, viram seu orçamento transferido a outras áreas do Estado depois que saíram do poder.

É neste aspecto que as operações de paz aparecem como uma resposta, a princípio, eficiente. Nesta época, o governo uruguaio, presidido por Lacalle (1990-1995), entendeu que as operações de paz poderiam ser um apoio significativo às questões internas do país, pois os integrantes das Forças Armadas já não podiam ocupar as diferentes funções governativas. O ano de 1992, talvez seja o mais importante na história do Uruguai em sua presença em operações de paz. A partir deste ano, com o convite das Nações Unidas para integrar à *United Nations Authority Transition in Cambodia* (UNTAC), para a qual o Uruguai destinou engenheiros, médicos, técnicos em comunicações, contingentes navais, além dos tradicionais observadores militares, o Uruguai incrementa substancialmente seu apoio às operações de paz, multiplicando o número de efetivos enviados e diversificando suas funções.

A partir da experiência na UNTAC, o Uruguai aumentou a sua participação em operações de paz de forma a chegar a ser um dos países que mais contribuem com essas, dando uma função aos seus efetivos militares outrora pouco ocupados. As operações de paz resolveram parte dos problemas financeiros das Forças Armadas, já que a ONU reembolsa o país pelo gasto com os equipamentos e ainda oferece um salário aos efetivos, que, dependendo da posição e da função exercida, supera em dez vezes o salário oferecido pelo Estado.

A política de incentivo à participação em operações de paz do governo uruguaio expôs a necessidade de órgãos e sistemas específicos que agilizassem os processos internos e organizassem os envios dos contingentes a partir das Forças Armadas. Neste mesmo sentido, como a participação massiva de efetivos militares constituía algo novo para as Forças Armadas uruguaias, que exigia uma formação específica que preparasse os soldados que integrariam as Forças de Paz, ainda que com conteúdos básicos, foi criado o Sistema Nacional de Operações de Paz (SINOMAPA) e a Escola Nacional de Operações de Paz Uruguaia (ENOPU).

O SINOMAPA foi criado em 1995 através do decreto 560/994. O órgão tem por função principal a coordenação dos preparativos e assessoria à participação em Operações de Paz. Responde ainda por pesquisas sobre as disponibilidades e condições de apoio às operações de paz, avalia periodicamente os convênios e acordos, elabora planos de financiamento e cuida de questões logísticas para o envio de tropas. Elaborava ainda as diretrizes seguidas nos treinamentos e instruções de oficiais, bem como presta assessoria à presidência da República.

As funções do SINOMAPA, de acordo com a própria instituição, resumem-se em sete itens principais: 1) coordenar esforços e assessorar sobre a participação em Operações de Paz; 2) realizar o levantamento das condições de apoio; 3) avaliar, periodicamente, as convenções e acordos acerca das operações de paz; 4) planejar a participação nacional; 5) elaborar planos de financiamento e logístico para essas operações; 6) elaborar as diretrizes para a prática e treinamento e 7) planejar a rápida disponibilização de recursos³.

3 Dados adaptados do site do Exército Uruguaio < <http://www.ejercito.mil.uy/rpp/sic/006misiones.htm> > e do Ministério da Defesa uruguaio < www.mdn.gub.uy >.

O aumento do envio de efetivos militares às operações de paz trouxe também a necessidade da promoção de uma instrução específica para esse tipo de atividade. Deste modo, decidiu-se pela criação de institutos que tinham como finalidade a preparação teórica e prática dos efetivos militares designados às operações de paz.

Essas instituições passaram por várias reformas antes de constituírem a atual Escola Nacional de Operações de Paz Uruguaia (ENOPU). Em 1995, foi criado o Centro de Instrução para Operações de Paz do Exército (CIOPE), ligado ao Estado Maior do Exército. O CIOPE baseava suas instruções nas experiências acumuladas, ainda que estas se resumissem a observações militares. O Exército detinha a coordenação do CIOPE, no entanto, a formação oferecida por este órgão se estendia às outras Forças.

O conteúdo oferecido pela ENOPU passa pela formação específica das experiências uruguaias, acrescentada pelas disciplinas recomendadas pela ONU, através de seu Sistema Integrado de Treinamento (SIT), que inclui noções de direitos humanos, política internacional e outros ligados à promoção da paz.

Palavras finais

A política de envio de efetivos militares uruguaio a operações de paz não é uma novidade da década de 1990 embora seja a partir desta data que elas se demonstram como um instrumento eficaz para a resolução de alguns problemas internos das Forças Armadas. A experiência uruguaia em operações de paz constitui uma das mais duradouras entre os países que se dispõem a colaborar com essas iniciativas. Considerando a Força Militar Neutra, operante na Guerra do Chaco, o país soma mais de meio século em experiências com operações de paz.

Tais atividades deram ao Uruguai uma espécie de *know how* que o coloca entre os primeiros do mundo no que se refere às questões de promoção da paz. É importante ressaltar que, embora possua uma vasta experiência, o Uruguai raramente ocupou posições de liderança nas operações que participa. O que mais conta, no entanto, é o grau de profissionalização adquirido pelas Forças Armadas uruguaias em função de sua presença em operações de paz.

As modificações geradas na estrutura e configuração na organização das Forças Armadas acabaram capacitando os militares a fazer frente às ameaças ao país. É verdade que, atualmente, a percepção de ameaça mais significativa reside no narcotráfico que, no Uruguai é tratado como fator pertinente à Polícia Nacional.

Recentemente houve uma tentativa do governo uruguaio em transferir alguns soldados com experiências em operações de paz para o comando da Polícia Nacional. A medida ainda está em andamento, no entanto, o que se percebe é uma migração de efetivos do exército à segurança privada. Segundo dados divulgados pela imprensa uruguaia, há cerca de 14 mil agentes de segurança privada no Uruguai o que pode revelar uma percepção de insegurança no interior do país.

Analisando a história do Uruguai e suas relações com seus vizinhos, é possível considerar que o apoio dado pelo Uruguai às operações de paz pode estar ligado às questões de defesa em meio ao contexto regional, embora seja uma questão já superada há certo tempo. O Uruguai tem limites com as duas principais potências militares da região, Brasil e Argentina, que já interferiram consideravelmente nas questões internas do país. Assim, a defesa de ideais pacíficos, confirmados pela sua grande presença nas operações de paz pode significar uma tentativa do governo uruguaio de dissipar possíveis ameaças provenientes desses países.

As operações de paz proporcionam ainda uma visibilidade externa. Ao se juntar à ONU em operações de paz o Uruguai consegue promover sua política externa e fundamentar seu tradicional discurso internacional de apoio à Paz, respeito ao Direito Internacional, incentivo à normatização das operações internacionais, entre outros. É importante ressaltar que há pouco aproveitamento das operações de paz no que se refere a posicionamentos bilaterais. Por exemplo, não há engajamento político para a cooperação ou mesmo o desenvolvimento de relações comerciais com os países que receberam tropas uruguaias. Essa situação, no entanto, parece em vias de mudanças, pois há

projetos de cooperação em diversas áreas com o Haiti. No entanto, até o momento, as discussões entre diplomatas, setores civis, iniciativa privada e governamentais pouco evoluíram.

Por fim, sobram ainda algumas críticas em relação aos equipamentos das Forças Armadas. Acontece que por exigência das Nações Unidas, o país que contribui com equipamentos deve oferecê-lo em boas condições de uso, o que faz com que o Uruguai envie seus melhores carros, aviões, helicópteros, entre outros às operações de paz, inviabilizando o uso destes no próprio território em caso de tragédias naturais ou instabilidades sociais.

Referências Bibliográficas

- A/47/277 – S/24111. *An Agenda for peace*. United Nations General Assembly, 17 June 1992. Disponível em <<http://www.un.org/Dosc/SG/agpeace.html>> Acessado em 10/10/2007.
- ARTEAGA, Juan Jose. *Uruguay – Breve historia contemporánea*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad Del Mexico, 2002.
- BIGATÃO, Juliana. *Manutenção de Paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais na década de 1990*. (2009) Dissertação de Mestrado. Programa de pós-graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas “PUC-SP, UNESP, UNICAMP”. São Paulo. 2009.
- BIGATÃO, Juliana. *Operações de manutenção da paz no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos intra-estatais*. Disponível em: <www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana> Acesso em: out de 2008
- BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR., Domício (ORGs). *Paz e terrorismo: textos dos Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e América*. São Paulo. HUCITEC. 2004
- CHIRICO, Selva Lopez. *El Estado y las Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideu, 1985.
- LUIZ FILHO, Arlindo. *Forças de Paz: a experiencia brasileira*. Rio de Janeiro: ESG, 1994
- PNUD. *Overcoming Barriers: Human mobility and development*. (Human Development Report 2009). New York, 2010. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf>. p. 159 – 161
- RIAL, Juan. *Las Fuerzas Armadas: ¿soldados-políticos garantes de la democracia?* Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1986.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index 2009*. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009>.
- VALES, Tiago P. *Política externa, forças armadas e operações de paz: as contribuições uruguaias*. 2011. 124 Folhas. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.
- VALES, Tiago P; PADUA, A. S. ; AOKI, Juliana. O Conselho de Defesa Sul-Americano e a Segurança no Mercosul. In: VII Encontro Internacional Fórum Universitário do Mercosul, 2009, Foz do Iguaçu. VII Forum Universitário do Mercosul, 2009.

Resumo

Este trabalho propõe analisar as razões pelas quais o Uruguai vem mantendo uma política de envio de efetivos militares a operações de paz e quais as implicações para suas Forças Armadas. Para tanto, traça-se um histórico das relações do Estado uruguaio com suas Forças Armadas, de modo a delimitar a importância que as operações de paz adquiriram para os militares no Uruguai. Aborda-se também as evoluções das operações de paz desde a criação da ONU (1945) até os anos 2000.

Abstract

This paperwork aims to analyse some reasons why Uruguay is maintaining a policy of sending its military forces to peacekeeping operations and points some implications to Armed Forces. In a way to construct a background we proposes a historical analysis about the relations of the Uruguayan Estate and its Armed Forces in order to define the importance of peacekeeping operations for militaries in Uruguay. It address also an evolution of peacekeeping operations since 1945, when United Nations become its sponsor.

Palavras chave: Operações de Paz; Uruguai; Nações Unidas

Keywords: Peacekeeping operations; Uruguay; United Nations

Recebido em 25/08/2011

Aprovado em 14/10/2011



Guerra e fome na Somália

War and famine in Somalia

Pio Penna Filho*

Meridiano 47 vol. 12, n. 128, nov.-dez. 2011 [p. 42 a 49]

Introdução

Muitos países africanos entraram no pós-Guerra Fria numa situação crítica. Com efeito, não foram poucas as regiões da África que sofreram diretamente com as consequências do fim da era bipolar. Enquanto para muitas regiões do planeta os impactos da onda neoliberal resultaram no aumento da exclusão social, com altos índices de desemprego e crise social como, por exemplo, na América Latina, em boa parte da África os seus impactos significaram, além disso, o virtual colapso da frágil estrutura estatal montada como resultado do processo de descolonização até explodirem numa onda de violência que impressionou pela sua intensidade e duração.

Assim, a primeira década do pós-Guerra Fria, com suas características de transição de um mundo ordenado por paradigmas ideológicos para outro, mais liberal e globalizado, significou um período de crises e de ajustes, tanto nas estruturas econômicas quanto políticas, no qual os seus resultados apenas agora começam a ser devidamente avaliados.

Mesmo na segunda década do mundo pós-Guerra Fria, em diversas regiões da África ainda persiste um clima de tensão e, eventualmente, de conflitos, com alguns casos que perduram já há décadas. No Sudão, por exemplo, a região de Darfur, área fronteira com o Chade, fez ressurgir o pavor de um novo genocídio no continente quando milícias apoiadas pelo governo de Cartum iniciaram uma matança em grande escala, portanto, menos de uma década desde os horrores verificados em Ruanda em 1994. No caso do Sudão, embora a situação tenha melhorado no contexto de crise entre o norte e o sul, piorou consideravelmente a crise em Darfur.

Na Somália, o Estado e suas instituições tradicionais praticamente desapareceram, estando o seu território fragmentado e governado por clãs, o que faz daquele país uma região insegura (como bem o comprova, por exemplo, a ação desmesurada dos piratas ao longo do seu litoral e mesmo em mar aberto) e economicamente inviável.

Na região da África central, o antigo Zaire, atual República Democrática do Congo, vive há anos sob forte clima de instabilidade política, estando o país ainda em crise, apesar mesmo de uma tentativa de eleições em 2011, e sem um controle central efetivo. Mais ao sul, o Zimbábue experimentou um quadro de deterioração econômica gradativa que levou sua economia a experimentar uma das piores crises hiperinflacionárias da história da humanidade, provocando o virtual colapso do Estado e uma crise de grandes proporções por conta do enorme fluxo de refugiados em direção à África do Sul.

São diversas as regiões da África que vivenciaram ou ainda vivenciam conflitos armados e falência de Estados, com um alto custo social. Muito embora se tenha verificado uma tendência para a superação de vários conflitos

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

já no final dos anos 1990, ainda é cedo para um diagnóstico otimista para o contexto africano, haja vista que esses conflitos deixaram marcas profundas que levarão muito tempo para serem apagadas. Isso sem contar outros aspectos relacionados à segurança que envolvem boa parte do continente como, por exemplo, a segurança alimentar e os aspectos relativos à degradação ambiental, ao aquecimento global e às doenças epidêmicas, de grande impacto econômico para o desenvolvimento africano.

Num balanço geral, o fim da Guerra Fria e a diminuição das ingerências estrangeiras não foi capaz de levar estabilidade às várias regiões africanas, antes pelo contrário. Pelo menos na primeira década seguinte à queda do Muro de Berlim o que se viu foi um quadro caótico de um continente em grande medida sem rumo, sem uma definição clara de quais novos parâmetros adotar em sua inserção internacional.

Virada a primeira década do pós-Guerra Fria houve uma tendência de melhora no quadro geral. A notícia alvissareira é que desde o final da década de 1990, sempre em termos gerais, e concomitante ao arrefecimento da maior parte dos conflitos, vem ocorrendo uma retomada das atividades econômicas que sinalizam para um futuro melhor para o continente africano. Isso pode ser comprovado pela taxa média de crescimento das economias africanas que alcançaram o patamar de 6%, evolução que foi contida apenas pela crise global de 2008/2009, quando o índice de crescimento médio diminuiu para 3,1%. (PERSPECTIVAS ECONÓMICAS NA ÁFRICA, 2011).

Porém, em alguns Estados a situação não evoluiu no sentido da superação dos conflitos, da reestruturação do Estado e da retomada da atividade econômica. Esse foi justamente o caso da Somália, talvez o mais grave de todos, como se verá a seguir.

A Somália: Estado falido

A Somália vive um prolongado período de caos. Assim poderíamos descrever em poucas palavras o quadro político, econômico e social do país. Com o fim da Guerra Fria e as mudanças políticas ocorridas com a deposição do governo de Siad Barre, que governou de 1969 a 1991, a Somália, que já era um estado problemático, se tornou ainda pior. A partir de então o panorama, resumidamente, passou a ser o seguinte: ausência de governo com reconhecimento interno e externo, movimento separatista na Somalilândia, desaparecimento das instituições estatais, rápido declínio da atividade econômica com grande impacto social e aumento generalizado da insegurança com o aprofundamento da guerra civil, inclusive com a introdução ou incorporação de movimentos fundamentalistas, sendo que alguns dos quais com vinculações com o chamado terrorismo internacional.

A resposta inicial da comunidade internacional foi a implementação de uma missão de paz das Nações Unidas para tentar conter a guerra civil, restabelecer o aparelho estatal e, conseqüentemente, a ordem. Com o objetivo de monitorar o efêmero cessar fogo entre os grupos beligerantes, facilitar e proteger a ajuda humanitária, foi criada a Operação das Nações Unidas na Somália, ou UNOSOM I, que teve vida breve, de abril a dezembro de 1992. Vale lembrar que na ocasião a fome foi um dos fatores que ampliaram a tragédia somali, com um saldo de aproximadamente 300 mil mortes.

A UNOSOM I foi reforçada com a implementação da Força Tarefa Unificada (UNITAF), uma missão liderada pelos Estados Unidos e sancionada pelas Nações Unidas. O objetivo era restaurar a paz, a lei e a ordem, dando continuidade à UNOSOM. Criticada por muitos pela maneira como foi conduzida, os seus resultados foram parciais. Teve algum sucesso em criar condições para implementação da ajuda humanitária num contexto de crise profunda, mas não conseguiu o desarmamento e nem tampouco a conciliação entre os grupos que lutavam pelo poder. Vigorou de dezembro de 1992 a março de 1993.

A segunda intervenção direta das Nações Unidas se deu com o envio da UNOSOM II, em maio de 1993. O objetivo continuou sendo, a rigor, o mesmo das missões anteriores, mas com maior ênfase no desarmamento e na

reconciliação. Sem alcançar resultados concretos, o ímpeto inicial de buscar a paz foi se arrefecendo até a retirada das tropas no primeiro semestre de 1995. Em poucos lugares as Nações Unidas falharam tanto como no caso da Somália.

Além do envolvimento das Nações Unidas, houve também uma iniciativa africana para tentar encaminhar o problema da Somália e reconstituir a autoridade central. Isso se deu sobretudo após a conclusão de que as Nações Unidas não estavam preparadas ou dispostas a encontrar uma solução definitiva para o problema somali. Assim, a União Africana, sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA), criou, em 2007, a Missão da União Africana na Somália (AMISOM). (AMISOM BULLETIN, 2010)

A AMISOM tem o objetivo de conduzir operações militares com vistas a estabilizar o país, sobretudo para tentar promover um ambiente propício para ajuda humanitária e dar suporte ao Governo de Federal de Transição (TFG), uma iniciativa que surgiu a partir de uma articulação política em torno do organismo sub-regional conhecido como Autoridade Intergovernamental sobre Desenvolvimento (IGAD), composta por Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda. Nesse sentido, em 2002, o IGAD organizou uma Conferência na qual foi aprovada a Declaração de Eldoret, uma nova tentativa de conter a insurgência e promover um novo governo que se pretendia de união nacional. (MRE, DAF 3, 2006)

Todavia, pouco se avançou em termos de consenso político interno. Em 2003, uma nova tentativa de paz e reconciliação foi levada adiante com o envolvimento de três países do entorno somali e que tem todo interesse em sua estabilidade, quais sejam: Quênia, Etiópia e Uganda. Os três patrocinaram um processo eleitoral que foi realizado no Quênia, por absoluta falta de condições objetivas para sua realização na própria Somália, que resultou na eleição de 275 membros no novo Parlamento Transitório da Somália

A Guerra

A guerra civil na Somália teve início entre 1988 e 1990 a partir, principalmente, de distúrbios no norte do país que contestavam veementemente o governo ditatorial de Siad Barre. A repressão foi brutal, produzindo uma estimativa de 50 mil mortes e 500 mil refugiados (ANDERSEN; MOLLER; STEPPUTAT, 2007), mas, mesmo assim, o movimento teve fôlego o suficiente para impedir a governabilidade do regime e, gradativamente, empurrar Barre para fora do governo.

O principal movimento de oposição ao governo era o Movimento Nacional Somali (SNM). O SNM fora criado no início da década de 1980 por integrantes do clã Isaaq e seu principal objetivo era a queda de Siad Barre e a promoção de reformas políticas e econômicas que levariam a Somália para um regime de tipo liberal. Em 1988, o SNM assumiu o controle de duas cidades, Hargeisa e Burao, ambas localizadas na chamada Somalilândia e prontamente bombardeadas pelo governo central (JALATA, 2004).

Entretanto, a luta não estava restrita ao norte. Na própria capital, Mogadíscio, já em 1989 foram registrados conflitos armados entre a oposição e forças governamentais, que passaram a desencadear operações de casa em casa à caça dos seus oponentes. Inicialmente, a repressão se voltou contra os associados do clã Issaq, mas logo outros grupos se formaram em torno de outros clãs, como foi o caso do Congresso Unido da Somália (clã Hawiye) que, assim como o clã Issaq, batalhava pela derrubada de Siad Barre. Nessa altura, o governo encontrava dificuldades até mesmo para controlar suas próprias tropas. O Coronel Omar Jess, que foi encarregado por Barre de reprimir a revolta em Hargeisa, desertou com suas tropas unindo-se aos rebeldes de Ogaden e formando o Movimento Patriótico Somali (SPM), com os mesmos objetivos dos demais contendores (JALATA, 2004).

Enfim, a contestação ao regime atingiu um ponto sem retorno com o agravante de que o próprio Siad Barre se recusava a se dobrar à realidade. Não havia mais a mínima condição política para o exercício do poder e, mesmo

sem o controle do Exército e com uma economia completamente desajustada, o ditador insistia em permanecer no poder. Sua queda foi questão de tempo, e de pouco tempo.

O mais grave, contudo, foi o fato de que a derrubada de Barre não levou a uma sucessão imediata e nem tampouco à ascensão de um novo regime. Aliás, desde então verifica-se a ausência de uma autoridade que de fato exerça o poder em todo o território ou mesmo em parte dele.

Esse quadro caótico e anárquico foi também favorecido pelos acontecimentos no Chifre da África e em seu entorno, isso sem contar que as mudanças na ordem internacional com o fim da Guerra Fria potencializaram as mudanças na região que, diga-se de passagem, foi uma das áreas mais afetadas pelos efeitos da Guerra Fria em todo o continente africano.

Na Etiópia, por exemplo, a derrubada de um outro regime ditatorial em 1991 (governo Mengistu), portanto em processo concomitante com a desagregação da Somália, proporcionou mais instabilidade e violência na região ao disponibilizar, mesmo que involuntariamente, uma enxurrada de armas que foram parar em mãos de muitos somalis que àquela altura já estavam em plena guerra civil.

A Fome

Milhares de somalis estão passando fome. Aliás, muitos já estão morrendo de fome e, ao que tudo indica, continuarão a morrer nos próximos meses, quiçá nos próximos anos. A fome na região conhecida como Chifre da África já assumiu dimensões catastróficas, especialmente na Somália, que teve “Estado de fome” decretado pela ONU em várias de suas regiões, o que em linguagem técnica equivale ao nível máximo na escala que vai de um a cinco criada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

A fome não se restringe à Somália, caso mais grave, atingindo também regiões do Quênia, Etiópia e Djibuti. Estimativas das Nações Unidas indicam que mais de doze milhões de pessoas em toda a região estão em situação de extrema necessidade de ajuda. No caso da Somália, uma a cada três crianças estão subnutridas e cerca de 6 crianças morrem todos os dias. Dado mais assustador ainda: pelo menos metade da população passa fome ou está submetida a algum tipo de necessidade nutricional.

A dificuldade adicional, no caso particular da Somália, é que a interminável guerra civil do país impõe inúmeras barreiras para uma ajuda internacional mais intensiva e eficiente. Não há segurança para o trabalho de agências humanitárias que poderiam distribuir alimentos e prestar ajuda a uma população que padece, há décadas, dos horrores da guerra e da precariedade em praticamente todos os aspectos da vida. Não bastasse a situação caótica interna, em solo, as atividades dos famosos “piratas” somalis levaram também para o mar inúmeras dificuldades para qualquer ação humanitária internacional. O resultado é que a implacável atuação dos piratas nos mares elevou o custo do transporte para o país, aumentando o valor do frete e impondo elevado grau de insegurança na navegação. Não é incomum a utilização de escolta de navios de guerra para que cargueiros transportando ajuda humanitária cheguem aos portos somalis.

É curioso e digno de nota, todavia, que inicialmente as atividades dos famosos piratas somalis se deram contra as embarcações pesqueiras, sobretudo francesas e espanholas, que desencadearam uma atividade de pesca predatória e arrasadora em mares territoriais somalis a partir da desagregação do seu Estado. A atividade foi tão avassaladora que os pescadores somalis passaram a não encontrar pesca nos locais tradicionais, tendo que se aventurar cada vez mais mar adentro em busca do peixe, um componente importante na economia e na dieta alimentar de parte expressiva da população da Somália.

Mas, com relação à fome, como explicar uma situação tão calamitosa como essa? No caso da Somália é preciso levar em consideração todo o contexto de conflito e crise profunda do Estado que, como visto, envolve o país desde

o início da década de 1990. O quadro atual, todavia, foi agravado pela pior seca verificada na região nos últimos 60 anos, que prejudicou ainda mais a precária e fraca agricultura regional. Mas a seca não deve ser entendida como causa última da grande fome. Outros períodos de seca prolongados existiram e nem por isso causaram uma ruptura tão dramática nos estoques alimentares.

Quando associamos os efeitos climáticos aos fenômenos políticos passamos a compreender melhor o que está ocorrendo. Uma evidência contundente é que a região mais afetada pela fome é o sul da Somália, onde justamente os rebeldes da Al Shabad em tese exercem o controle político e militar. Para sobreviver, a Al Shabad necessita de recursos e um dos meios encontrados para arrecadar dinheiro foi através da cobrança de impostos sobre a população que vive nas áreas por ela controladas. Isso teve um efeito devastador para que a população não se preparasse para o período de escassez que, como era esperado, viria com a diminuição das chuvas. Ao invés de manterem a produção de alimentos, as pessoas foram praticamente obrigadas a se dedicarem a culturas que trouxessem algum ganho em dinheiro, como a plantação de sementes de sésamo, deixando de lado a produção de bens essenciais para a dieta humana e animal.

Aliás, esse é o motivo principal para o transbordamento da crise alimentar para além das fronteiras somalis, afetando estados constituídos com governos e estrutura estatal, ou seja, não podemos enxergar a crise alimentar apenas porque não existe um estado funcional na atual Somália. É claro, naturalmente, que a ausência do Estado e a situação de conflito permanente favoreceram enormemente para que a crise na Somália fosse de intensidade muito maior do que em outras regiões.

Vale ressaltar também que a fome não é uma prerrogativa somali ou africana. Ela está, infelizmente, presente em todos os continentes. Estima-se que aproximadamente 1 bilhão de seres humanos passem fome ao redor do mundo. É óbvio que os mais pobres são sempre os mais afetados e eles estão justamente no continente africano. A fome, portanto, é uma das várias faces da pobreza.

O paradoxo mais assustador e aviltante para a humanidade quando o assunto é a fome é que em nenhum outro momento da história o ser humano conseguiu produzir tanto alimento como agora. Em praticamente toda a história houve ciclos de fome, mas em sua maioria motivados mais pela escassez de alimentos do que pela falta de sua distribuição, seja por razões econômicas ou por quaisquer outras. Esses momentos de fome existiram mais em decorrência de pragas, condições climáticas adversas, guerras, catástrofes naturais ou mesmo como uma combinação desses fatores. Agora, o cenário é outro.

Embora o assunto tenha ganhado a mídia internacional e despertado preocupação em vários países, infelizmente não há solução de curto prazo à vista. Mesmo que houvesse disponibilidade e o empenho decidido por parte de agências internacionais para distribuição de alimentos em caráter emergencial (o que de fato, não há), no caso específico da Somália a falência do Estado e o estado permanente de conflitos internos elevam o combate à fome a um patamar ainda mais complexo e de difícil solução.

Não adianta apenas encher o país de alimentos. Enquanto não houver uma acomodação política envolvendo os atores beligerantes num compromisso com a governabilidade, o que implica numa redução drástica da intervenção estrangeira e num esforço sério e responsável por parte das elites somalis, não há futuro promissor para a Somália.

Infelizmente, já estamos assistindo, e iremos assistir com mais intensidade ainda, a mais um desses episódios trágicos que nos incomoda e diminui a todos e nos faz repensar (pelo menos deveria) que caminho é esse que a humanidade está seguindo, afinal de contas o infortúnio dos somalis é o infortúnio do ser humano.

Referências Bibliográficas

AMISOM BULLETIN. Issue 1, February 2010. Disponível em: <http://www.africa-union.org/root/au/auc/departments/psc/amisom/Bulletin/2010/AMISOM%20Bulletin%20No.%201.pdf> Acesso em: 28 de novembro de 2011.

- ANDERSEN, Louise; MOLLER, Bjorn & STEPPUTAT, Finn (eds.). *Fragile States and Insecure People? Violence, security, and statehood in the Twenty-First century*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- ALLARD, Kenneth. *Somália Operations: lessons learned*. CCPR Publication Series.
- BRUTON, Bronwyn E. *Somália – A new approach*. Council Special Report N. 52. New York: Council on Foreign Relations, 2010.
- DUYVESTSEYN, Isabelle. *Clausewitz and African War – Politics and strategy in Liberia and Somália*. New York: Frank Cass, 2005.
- JALATA, Asafa (ed.). *State Crises, Globalisation and National Movements in North-East Africa*. New York: Routledge, 2004.
- KINGSTON, Paul; SPEARS, Ian S (eds). *States-Within-States – Incipient political entities in the Post-Cold War era*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Subsecretaria Geral Política II. Departamento da África – Divisão da África III – 2006. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/deaf/daf_3/somalia1.htm Acesso em: 05 de dezembro de 2011.
- MUBARAK, Jamil Abdalla. *From Bad Policy to Chaos in Somália – How economy fell apart*. Westport: Praeger Publishers, 1996.
- PERSPECTIVAS ECONÓMICAS NA ÁFRICA, 2011. Disponível em: <http://www.africaneconomicoutlook.org/po/outlook/macroeconomic-prospects/africa-is-growing-but-there-are-risks/> Acesso em 23 de novembro de 2011.

Resumo

Este artigo discute a situação da Somália, especialmente da recente crise alimentar, a partir da história recente do país, sobretudo com a desintegração do Estado com a queda de Siad Barre, no início da década de 1990. Destaca-se que apenas será possível encaminhar a questão da fome quando o Estado for reconstruído e a paz restaurada.

Abstract

This article discusses the situation in Somalia, especially the recent food crisis, from the country's recent history, especially with the disintegration of the state with the fall of Siad Barre in the early 1990s. It argues that only you can forward the issue of hunger when the state is rebuilt and restored peace.

Palavras-chave: Somália; Fome; Guerra.

Keywords: Somalia; Famine; War.

Recebido em 13/12/2011

Aprovado em 13/12/2011



Resenha

Power, interdependence and nonstate actors in world politics*

Katiuscia Moreno Galhera Espósito**

“Power, Interdependence and Nonstate Actors in World Politics”, organizado por Andrew Moravicsik e Helen V. Milner (não traduzido para o português), procura homenagear Robert O. Keohane, um dos fundadores da corrente Neoliberal ou Liberal Institucionalista das Relações Internacionais (RI), junto a Joseph S. Nye Jr.

O livro se divide em três partes: *Institutions and Power*, *The Role of Institutions across Issue Areas* e *Power and Interdependence in a Globalized World*, além da introdução de Milner, que descreve as premissas neoliberais, e a conclusão de Moravicsik, que sumariza e coloca a obra em perspectiva histórica.

Randall W. Stone inaugura a primeira parte ao tratar de *Institutions, Power and Interdependence* no Sistema Internacional (SI). Para o autor, as instituições têm tentado resolver problemas de governança em um SI essencialmente anárquico, sem sucesso, devido à manipulação de regras, tratamento privilegiado e controle de agenda pelos Estados influentes.

Michael J. Gilligan, em *The Transaction Costs Approach to International Institutions*, busca medir custos de transação e responder por que os Estados buscam instituições (que possuem tais custos), no lugar de simplesmente realizarem acordos (que não possuem custos de transação). Se a primeira tarefa mostrou-se impossível, segundo o próprio autor, o segundo problema, ao menos, teve uma resposta (se bem que insatisfatória): Estados participam de instituições porque os custos de transação são relativamente baixos.

The Influence of International Institutions: Institutional Design, Compliance, Effectiveness, and Endogeneity, por Ronald B. Mitchell, é o capítulo que encerra a primeira parte do livro. Mitchell busca responder como o problema de estrutura influencia o *design* institucional. Conclui que, apesar da influência do comportamento de Estados nas instituições, os processos e constrangimentos legítimos que ocorrem dentro destas fazem com que a relação entre o comportamento dos Estados e o desenho institucional seja epifenomenal.

A segunda parte, *The Role of Institutions across Issue Areas*, é iniciada por V. Page Fortna and Lisa L. Martin, com *Peacekeepers as Signals: The Demand for International Peacekeeping in Civil Wars*. Os autores sugerem mudança metodológica - da oferta para a demanda - para missões de paz. O modelo desenvolvido a partir desse novo foco aponta benefícios da paz, custos de manutenção de peacekeepers, confiança dos rebeldes no governo em questão e vulnerabilidades.

Women and International Institutions: The Effects of the Women’s Convention on Female Education, por Beth A. Simmons, busca demonstrar que, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os governos têm procurado construir uma ampla rede de proteção de direitos básicos a partir de instituições como seu estudo de caso (Convention on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW), além de destacar as benesses que tais esforços trazem às populações no interno dos Estados.

** Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - PPGRI San Tiago Dantas. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (kgalhera@yahoo.com.br)

Layna Mosley, em *Private Governance for the Public Good? Exploring Private Sector Participation in Global Financial Regulation*, parte da hipótese que o envolvimento do setor privado pode aumentar a efetividade de regras globais, para concluir que a disciplina do mercado não é suficiente pela falta de confiança de agentes plurais neste.

O dilema do prisioneiro é tomado como arcabouço analítico por Elizabeth E. DeSombre no capítulo relativo à *Power, Interdependence, and Domestic Politics in International Environmental Cooperation*. Para a autora, altas doses de cooperação são necessárias para levar a cabo quaisquer projetos ecológicos em um ambiente de auto-ajuda como o SI.

The Dynamics of Trade Liberalization são abordadas por Vinod K. Aggarwal no último capítulo da segunda parte. Seu programa de pesquisa em liberalização comercial inclui foco tanto na cooperação quanto no conflito. A partir da análise dessas dinâmicas, Aggarwal sugere que estratégia internacional, interesse econômico, tipo de governo e valores são variáveis que afetam a formulação e a evolução dos acordos de comércio.

A terceira e última parte do livro, *Power and Interdependence in a Globalised World*, é iniciada por Jonathan D. Aronson com *International Intellectual Property Rights in a Networked World*. Segundo Aronson, o impasse entre defensores e críticos do regime pode ser resolvido com bom senso, o que inclui: (i) propriedade intelectual sustentável; (ii) sua promoção; (iii) assistência; e (iv) atitude honesta, simples, transparente e consistente.

Timothy J. McKeown busca delinear uma teoria que compreenda as relações transnacionais e transgovernamentais para além do realismo em *The Big Influence of Big Allies: Transgovernmental Relations as a Tool of Statecraft*. Para o autor, tal teoria deve considerar: (i) o fato de que qualquer governo pode manter tais relações; (ii) o controle de seus reforços contingenciais; (iii) o interesse dos tomadores de decisão; (iv) as idéias de Wendt e Friedheim; (v) pesquisa em áreas sensíveis.

Por fim, em *On Talking Religious Worldviews Seriously*, J. Ann Tickner investiga valores e contraculturas de grupos islâmicos e cristãos partidários da violência religiosa. Segundo a autora, essas visões extremistas são reflexo de frustrações mais gerais, relacionadas à modernidade secular e ao capitalismo liberal, suportadas por políticas e instituições que remontam à Westphalia e ao seu grupo de Estados formuladores, notadamente seculares.

O livro organizado por Milner e Moravcsik prima pela diversidade de assuntos e fornece quadros, ferramentas e variáveis de análise que abordam temas caros não apenas ao Neorealismo, mas também a outras correntes teóricas e partes interessadas em temas das Relações Internacionais contemporâneas.

Recebido em 05/09/2011

Aprovado em 28/09/2011

