



Documentos de Trabalho

25/09/2010 - “O estilo próprio da Nova República”: 25 anos de redemocratização da política externa brasileirap.01

Este ensaio tenta recuperar, da perspectiva histórica, o momento de transição do autoritarismo militar para a democracia representativa no Brasil, sob o ângulo dos artífices da nossa política externa. Examinam-se, em particular, os primeiros movimentos no sentido de adequar as práticas diplomáticas, tanto no interior do Itamaraty quanto fora dele, ao renovado contexto institucional em que ingressáramos a partir de 1985.

Análise

25/09/2010 - O crescimento da China e seus reflexos em termos de capacidade militarp.12

O crescimento da China tem se destacado significativamente em diversos aspectos quando comparado com os demais países em desenvolvimento. E no que concerne sua capacidade militar, o panorama não é diferente.

25/09/2010 - A retirada da tropa dos EUA do Iraque e suas consequências geopolíticas.....p.16

A retirada das tropas de combate dos Estados Unidos do território iraquiano tem consequências significativas na configuração geopolítica da região do Golfo Pérsico. O dilema consiste no balanceamento de poder entre Iraque, sob a considerável influência dos EUA, e Irã, opositor da interferência estadunidense na região.

25/09/2010 - O referendo no Sudão: Norte *versus* Sul.....p.19

Após o Acordo de Paz de 2005 que finalizava a Guerra Civil no Sudão estipulou-se a necessidade de um referendo acerca da independência do Sul do País. Atualmente, instaura-se a inviabilidade de execução do referendo programado para 2011.

25/09/2010 - União Européia inicia a implementação de um serviço diplomático unificadop.22

Após 53 anos de diálogos integracionistas, União Européia apresenta uma proposta arrojada e polêmica: criar um corpo diplomático comum. A proposta já vem sendo implementada desde janeiro e é alvo de várias críticas entre políticos e a população.

“O estilo próprio da Nova República”: 25 anos de redemocratização da política externa brasileira

Documento de Trabalho
América
Desenvolvimento
Dawisson Belém Lopes
25 de Setembro de 2010

Este ensaio tenta recuperar, da perspectiva histórica, o momento de transição do autoritarismo militar para a democracia representativa no Brasil, sob o ângulo dos artífices da nossa política externa. Examinam-se, em particular, os primeiros movimentos no sentido de adequar as práticas diplomáticas, tanto no interior do Itamaraty quanto fora dele, ao renovado contexto institucional em que ingressáramos a partir de 1985.

O processo que aqui se denomina de “redemocratização do país” compreendeu a decadência da ditadura militar que governou o Brasil desde 1964, a campanha com mobilização popular que visava à substituição dos militares no Palácio do Planalto por civis, batizada de “Diretas Já!”, e a emergência da democracia representativa como regime de poder na República Federativa do Brasil, a partir de 1985.

Todo esse processo, embora frequentemente associado ao que se costuma chamar na literatura especializada de “política doméstica” – ou seja, aos aspectos estritamente internos da atividade política nacional –, também influenciava as diretrizes da política externa brasileira (doravante, PEB), num esquema que faz lembrar o dos vasos comunicantes da Física. Conforme se buscará argumentar na sequência deste artigo, a PEB acompanhará, ainda que de forma idiossincrática e com uma cadência diferente, tanto discursiva quanto praticamente, a marcha rumo à democratização política – de resto, uma

tendência global na década de 1980.¹

A derrocada da ditadura militar, que assumiu o controle do Brasil no golpe de 1964, foi desencadeada por modificações de teor nas relações internacionais e também pelas novas configurações do jogo político interno. Vamos a elas.

No plano externo, o vento da mudança começa a soprar mais fortemente quando da assunção de Jimmy Carter ao poder nos Estados Unidos da América, em 1976. Notório defensor dos direitos humanos, e francamente interessado em polir a imagem

¹ O cientista político Samuel Huntington (1991) identificou a ocorrência de uma “terceira onda democrática” no mundo, a partir dos anos 1970, iniciada com a derrocada dos regimes autoritários e a emergência de democracias representativas na Europa meridional (Espanha, Portugal, Grécia, Turquia). Essa “onda” difundiu-se, na sequência dos acontecimentos, por América Latina (anos 80) e Europa Oriental (anos 90). No início dos anos noventa, classificavam-se 45% dos Estados soberanos existentes como democráticos – um índice bastante superior àquele que se registrava ao fim da chamada “segunda onda democrática”, na metade do século XX (de aproximadamente 30%).

internacional de seu país, o qual saíra derrotado de um longo enfrentamento no Vietnã, o presidente Carter opôs-se, por coerência, aos truculentos métodos extralegais a que recorriam os agentes a serviço das burocracias militares latino-americanas. A maneira como os estadunidenses se comportaram em relação à revolução sandinista nicaraguense de 1979 – sem o tradicional recurso à intervenção armada de *marines* ou o apoio incondicional ao “regime forte” de Anastácio Somoza García – foi indicativo desse novo ânimo da administração da Casa Branca. Carter também criticou abertamente os governos autoritários aliados dos Estados Unidos (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), além de dar suporte às transições para a democracia na República Dominicana, no Equador e no Peru (Silva, 2003).

Thomas Skidmore (1994) expôs que, mesmo antes da era Carter, na primeira metade dos anos 1970, já existiam inquietações na Casa Branca e em setores da sociedade estadunidense com os níveis de violência do autoritarismo militar brasileiro. Tornara-se incompreensível e inaceitável, porque desnecessária, a dureza da repressão – a que os Estados Unidos estariam associados – em face do robusto crescimento econômico por que passava o Estado brasileiro. Segundo a crítica do comentarista político William Buckley Jr., veiculada em 1971 no *Washington Evening Star*, o receio era de que a tortura no Brasil estivesse se tornando “endêmica”, diferentemente da Grécia, onde ela seria apenas “episódica” (Skidmore, 1994, p. 305-308).

Ainda, como notaram Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán (2005), para além dos novos elementos ideológicos das relações internacionais e das linhas de ação assumidas pela Casa Branca a partir dos anos setenta,²

contribuíram para a democratização formal do subcontinente latino-americano as manifestações políticas da Igreja Católica, um ator social importante na região, e os constrangimentos morais impostos em instituições multilaterais tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Acrescento que, no caso brasileiro, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Bird) desempenharam papel relevante na difusão de políticas reformistas do Estado – amparadas no preceito da complementaridade entre democracia representativa e economia de livre mercado –, as quais se concentraram no período entre 1980 e 1995. Resumidamente, as mais destacadas reformas estruturais por que passou o país, desde o retorno à democracia, foram: (1) a estabilização dos preços; (2) o fim dos monopólios estatais nos setores do petróleo e telecomunicações; (3) a desregulamentação do mercado de capitais; (4) o extenso programa de privatizações; (5) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e (6) o ajuste fiscal, a partir de 1999. Nota-se, de resto, como tais reformas institucionais, orientadas para o mercado, se coadunam com a concepção formalista de democracia praticada por boa parte dos países da América Latina e incentivada pelos dois grandes bancos multilaterais acima mencionados (Belém Lopes, 2007).

De uma perspectiva econômica, um fator preponderante para a asfixia do regime ditatorial brasileiro foi a declaração da moratória da dívida externa de 1983, um efeito colateral retardado da crise de contração do crédito internacional por que passava o mundo desde o primeiro choque do petróleo, em 1973. Esse mau desempenho macroeconômico do Brasil sob os militares era devido não apenas a fatores conjunturais, mas também, e principalmente, ao

no caso da repressão aos sandinistas.

² Em que pesem os retrocessos na gestão presidencial de Ronald Reagan, destacadamente

esgotamento dos modelos desenvolvimentistas baseados na estratégia da substituição de importações. O “milagre econômico” dos militares começava a fazer água (Silva, 2003). Com a elevação das taxas de juros internacionais, sobretudo após o segundo choque do petróleo (1979), a economia brasileira completou o seu processo de reajuste estrutural em circunstâncias críticas, tanto no relativo a termos internacionais de troca quanto no que se refere ao nível de demanda externa. Por isso, como perceberam Dionísio Carneiro e Eduardo Modiano, tais “condições adversas aumentaram os custos internos do ajuste, e as políticas econômicas adotadas, com ou sem o beneplácito do FMI, contribuíram para agravar os conflitos internos e agravaram os efeitos inflacionários” (Carneiro e Modiano, 1990, p. 344).

Há, contudo, uma dose de paradoxo nessa dinâmica. Explica-se: se, por um lado, a crise da dívida acelerou a saída dos militares de cena e a volta de um civil à Presidência da República, por outro, isto não implicou uma condução mais “aberta” dos assuntos referentes à política econômica brasileira. Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002) perceberam que, durante esse período de turbulência na economia internacional, na primeira metade dos anos oitenta, um pesquisador que quisesse conhecer os meandros dos processos de negociação e tomada de decisão acerca da crise da dívida não deveria buscar as tradicionais fontes documentais:

“É inútil (...), porque o *Itamaraty* esteve ausente desse processo, como também o Congresso Nacional. As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam”

(Cervo e Bueno, 2002, p. 435, ênfase acrescentada).

A complicada questão econômica funcionava como um índice dos condicionamentos internos e internacionais que incidiam sobre a República Federativa do Brasil no início daquela década. “Nenhum setor prejudicou tanto as relações exteriores do Brasil, a economia e a sociedade brasileiras, desde 1980, quanto o do endividamento externo” (*idem*, p. 435). Era também o principal canal de comunicação entre o que estava “dentro” e o que estava “fora” do Estado brasileiro.

Para entender como se processavam as demandas por democracia no âmbito das instituições políticas nacionais, era necessário fazer a análise retroceder até o nível dos atores políticos individuais que ocupavam *loci* de poder relevantes dentro do Estado. Eles foram os filtros de muitas das posições assumidas nos governos dos militares. O historiador Boris Fausto (2002) menciona, por exemplo, como os economistas Antonio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen encabeçaram a maior parte das formulações importantes do Estado brasileiro no período de vigência da ditadura – uma tendência de encastelamento do processo decisório que se estendeu, em maior ou menor medida, até os dias da redemocratização.³ Já tratando do Brasil da Nova República, Eul-Soo Pang (1995) notou que as

³ Para rica descrição dos processos de gestão da crise da dívida externa por dois presidentes brasileiros (Geisel e Figueiredo), cf. narrativa de Albert Fishlow (1988). Além de citar repetidamente os nomes de Delfim Netto e Simonsen, atribuindo-lhes papéis de peso, o autor também resgata a importância de João Paulo dos Reis Velloso, como ministro do Planejamento, para entendermos os condicionamentos de natureza individual (quer de personalidade, quer de estilo profissional) às negociações econômicas internacionais do Estado brasileiro naquela época.

idiossincrasias de Dilson Funaro,⁴ ministro econômico no governo Sarney, eram essenciais para contar a história das negociações da dívida externa brasileira na década de 1980.

Tudo isso reforça a imagem da enorme concentração de competências que havia nas mãos dos titulares dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, em prejuízo do protagonismo do Itamaraty e da abertura do processo decisório relativo às questões econômicas internacionais do Estado brasileiro. O diplomata de carreira – e também economista – Roberto Campos, atento a essa dinâmica, arguiu, com certo alarme e insatisfação, na correspondência epistolar com o então chanceler Antonio Azeredo da Silveira, que

“O Ministério das Relações Exteriores que, através de seu pessoal, em determinada fase da sua vida, participou intimamente de muito do processo decisório e técnico do país, sobretudo no que se referiu à análise e ao planejamento econômico, de alguns anos para cá *sofreu uma evolução oposta*, na qual chegou ao ponto de onerar os funcionários que participassem das atividades do resto da Administração, para não se mencionar sequer a hipótese de exercício em empresas públicas ou privadas” (Campos, 1978, p. iv, ênfase acrescentada).

Os condicionamentos domésticos

⁴ Segundo Pang (1995), Dilson Funaro era dono de um estilo “autossuficiente” e “algo messiânico”. Como resultado de um exasperante e malsucedido processo de negociação da dívida externa com diretores de FMI e Banco Mundial e com representantes do Tesouro dos Estados Unidos da América, ele perderia o seu emprego, em abril de 1987, um mês e meio após a declaração da moratória brasileira (p. 156).

foram absolutamente decisivos para a transição democrática no Brasil do início dos anos oitenta. Os militares, durante o período compreendido entre 1964 e 1985, caracterizaram-se por uma conduta que privilegiava as questões técnicas sobre as políticas. Isso tornou viáveis alianças entre os governantes e os cientistas, sob o pretexto do projeto grandiloquente da ocasião (Brasil Grande, Brasil Potência...).⁵ A “assepsia” tecnicista dos militares havia induzido ao insulamento de burocracias e, mais relevante, à atrofia do Congresso Nacional em termos de representatividade política (Skidmore, 1994; Fausto, 2002). A própria composição que saiu vitoriosa das eleições indiretas à Presidência, em 1985, refletia essa realidade. Como opinou o professor Francisco Teixeira da Silva, a aliança Tancredo Neves/José Sarney simbolizava a opção pela moderação, ao contrário, por exemplo, do que poderia significar a eleição presidencial de Ulysses Guimarães, liderança política de apelo popular, menos palatável para os militares

⁵ Apesar do regime militar, o meio universitário brasileiro continuava predominantemente associado às ideias da esquerda política. Segundo Daniel Pécaut (1990), durante o período da ditadura militar, as universidades tiveram um crescimento surpreendente em seus efetivos. O número de professores também aumentou em proporções consideráveis. As universidades públicas modernizaram-se e diferenciaram-se qualitativamente. Criaram-se programas de doutorado no país. Investiu-se pesadamente em ciência e tecnologia. Em certa medida, parece correta a avaliação de que os militares se valeram dos intelectuais como agentes catalisadores de seus índices de aprovação e popularidade (por meio da elaboração de programas e planos de governo); por outro lado, também é acertada a interpretação de que alguns intelectuais, em troca de favorecimentos de toda espécie, tenham embarcado de bom grado na parceria com os militares. A ideologia de “profissionalização” é chave fundamental para entendermos como intelectuais passaram gradativamente a integrar os corpos tecnoburocráticos do Estado brasileiro durante o regime.

e com menor capacidade de interlocução com o regime autoritário (Silva, 2003).

A doença, com eventual morte, de Tancredo Neves – percebido como um conciliador entre as várias tendências à esquerda e à direita do espectro político-partidário brasileiro – levou José Sarney, vice, a assumir a Presidência, em 15 de março de 1985. A volta de um civil ao poder não esteve, no entanto, livre de controvérsia. Sarney era, à época, um recém-filiado ao PMDB, dissidente do PDS após disputa interna com o ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, da qual saiu derrotado. Antes, fora uma figura destacada dos quadros da Arena/PDS, chegando a presidir nacionalmente os dois partidos. Sua trajetória política, iniciada no estado do Maranhão, três décadas atrás, envolveu, portanto, um longo relacionamento de coexistência pacífica com os militares, quando não de apoio explícito a eles.

Entretanto, as incertezas despertadas pela retirada de Neves – aquele com quem a transição política houvera sido efetivamente pactuada – motivaram propostas que abrigavam até mesmo a realização de um novo golpe para impedir que Sarney subisse a rampa do Palácio do Planalto na condição de presidente. A rigor, o que os militares pretendiam era uma volta ao Estado de Direito, com a reconstitucionalização do regime, mas não exatamente a redemocratização do país. Segundo Silva (2003),

“Na América Latina, em especial no Brasil, fala-se então insistentemente em pactuar a transição [alusão ao Pacto de Moncloa, na Espanha, em 1978], embora com um contexto inverso [em relação ao espanhol]. Os partidos de direita, inclusive de apoio à ditadura, como o Partido Democrático Social (PDS – herdeiro da Arena), são frágeis e

não oferecem garantias estáveis de funcionamento democrático. O Pacto na América Latina é, neste momento, apenas uma forma de deter as aberturas políticas mais democráticas e garantir uma tutela militar continuada sobre a sociedade” (Silva, 2003, p. 272).

Em termos práticos, o enérgico manifesto da sociedade civil pela redemocratização, conhecido como “Diretas Já!”, não conseguiu levar à aprovação da emenda constitucional Dante de Oliveira (de 1984), a qual previa eleições diretas para a Presidência da República. Prevaleceu a solução de compromisso entre a situação e a oposição, ou seja, relegou-se ao Congresso Nacional (portanto, para a via indireta) a decisão sobre quem seria o próximo presidente da República do Brasil. Com efeito, a passagem do poder deu-se por uma concertação de esforços “pelo alto”, não se relacionando causalmente com o empuxo popular.

Ainda assim, a campanha “Diretas Já!” serviu para acelerar a ocorrência de determinados fenômenos, como a convocação de uma assembleia constituinte e a refundação do sistema multipartidário. Além disso, o (P)MDB soube valer-se da catarse da população que foi às ruas para afirmar-se como o legítimo representante de uma emergente sociedade civil contra a ação autoritária do Estado. Em certa medida, a participação maciça da população derrotou a pretensão do regime militar de uma transição “lenta, gradual e controlada” à democracia.

Num instante de especial densidade histórica das relações Estado/sociedade no Brasil – e até mesmo um pouco antes de ele se substanciar –, identificam-se as primeiras manifestações ostensivas no Itamaraty pela democratização da política externa brasileira. Coerentemente, vêm dos anos

1970, segundo Leticia Pinheiro (2000), os primeiros estudos acadêmicos sobre a influência de condicionamentos domésticos na produção da PEB, o que gerava, ao menos potencialmente, contestação à hegemonia do Itamaraty no encaminhamento das questões internacionais do Estado brasileiro.

Matias Spektor (2009) registra que, a partir do momento em que o presidente Ernesto Geisel anunciou a sua intenção de fazer pronunciamentos oficiais à imprensa apenas quando estivesse fora do país, em 1979, as suas viagens internacionais tornaram-se bastante concorridas, trazendo desafios inusitados para Azeredo da Silveira:

“Os diplomatas brasileiros não estavam acostumados a trabalhar com muita interferência da opinião pública. Agora, pela primeira vez, os jornais não hesitavam em chamar algumas decisões de política externa de ‘perigosas’, ‘infantis’ e ‘irresponsáveis’. E, pela primeira vez, o Itamaraty precisou instituir uma assessoria de imprensa para lidar com jornalistas e crises de imagem” (Spektor, 2009, p. 80).

Os pronunciamentos do chefe do Ministério das Relações Exteriores (MRE) começaram a incorporar referências explícitas ao público. No discurso por ocasião da transmissão do cargo ao ministro Ramiro Saraiva Guerreiro, por exemplo, Silveira proferiu críticas abertas à imprensa brasileira, a qual, por seu turno, fora implacável nos questionamentos ao longo da sua gestão do Itamaraty (Spektor, 2002; 2009).⁶

⁶ Spektor (2002) exemplifica o relacionamento difícil entre o chanceler e a imprensa brasileira com o caso da repercussão dos principais jornais do país, em seus editoriais do dia 01.02.1979, às negociações entre Brasil, Argentina e Paraguai a

Saraiva Guerreiro, mais adaptado à dinâmica da fiscalização por parte da opinião pública – ingrediente próprio de uma sociedade democrática –, assim verbalizou, no ano de 1984, em sua última visita à Escola Superior de Guerra:

“Creio que a condição do prestígio diplomático foi plenamente alcançada no período. Vejo sinais claros, e um dos mais significativos é o consenso que se forma em torno das linhas mestras da política externa, tanto na opinião pública quanto em nossos meios políticos. Um dos elementos expressivos desse consenso é o apoio, praticamente unânime, das correntes políticas, às orientações centrais do trabalho diplomático. (...) Para um país que não tem excedente de poder, o consenso e unidade na defesa do interesse nacional se tornam a sua força. A unidade moral de propósitos – não imposta, mas tecida democraticamente – é matriz sólida e realização de nossos objetivos” (Guerreiro *apud* Ferreira, 2009, p. 79-80, ênfase acrescentada).

Celso Lafer (1985; 2009) rememora viagem de Tancredo Neves ao exterior, entre janeiro e fevereiro de 1985 – ainda na condição de presidente recém-eleito, mas não empossado, desta República –, em que se buscou reforçar, por mais de uma vez, a fórmula do “paralelismo” e da “plena convergência” entre o processo interno de transição democrática e a

respeito de Itaipu: “Seus gestos de frieza em relação à delegação argentina, durante o último encontro tripartite de sua gestão (Assunção, janeiro de 1979), fizeram-no [Azeredo da Silveira] passar para a história com a pecha de ‘carnavalesco’, ‘perigoso’, ‘pouco sério’, ‘inconsciente’ e ‘pueril’ em editoriais de Jornal do Brasil, O Estado de S.Paulo e Folha de S.Paulo do dia 1º de fevereiro de 1979” (p. 102).

proposta externa do Itamaraty de democratização das relações internacionais.⁷ Em pronunciamento feito em Washington, DC, no “National Press Club”, em 1º de fevereiro de 1985, Neves explorou explicitamente esta articulação de conceitos:

“Nas relações internacionais em geral, é minha intenção manter as linhas mestras de nossa política e de nosso relacionamento econômico externo. A política externa brasileira vem merecendo aprovação da opinião pública e, no Congresso Nacional, é objeto de um consenso pluripartidário. Como não poderia deixar de ser, é e continuará sendo uma política voltada para os interesses nacionais, e refletirá crescentemente os anseios de uma sociedade democrática” (Neves *apud* Lafer, 1985, p. 13-14).

Túlio Ferreira (2009) comenta que, para os arquitetos do Estado Burocrático Autoritário (EBA), o Itamaraty era concebido como instituição coerente e autônoma em seus propósitos, com pouco ou nenhum conflito em seu interior. Desse modo, minimizar as divergências de interesses fazia parte da estratégia de exaltação de unidade, a qual não correspondia, necessariamente, ao estado real de coisas. Viviam-se o dilema de tentar sustentar a integridade e a coesão organizacional do MRE em face da abertura democrática à diversidade de opiniões políticas. Já Paulo Roberto de Almeida (2008) reporta que, na trajetória desse órgão de Estado, confrontos de ideias coexistiram com acomodações

pragmáticas entre os partidários de diferentes correntes de opinião.⁸ Com efeito,

“A luta de ideias sempre esteve presente em várias épocas de debate nacional: escravistas e abolicionistas, metalistas e papelistas, industrializantes e agraristas, liberais e protecionistas, estruturalistas e monetaristas, interdependentes (conhecidos também como ‘associados’ ou ‘entreguistas’) e nacionalistas e outras combinações ocasionais. Embates dicotômicos não foram raros na moderna história brasileira, colocando pessoas e grupos que defendiam posições antagônicas na agenda política em confronto direto, redistribuindo cartas nos jogos de poder que inevitavelmente acompanham esses enfrentamentos e provocando cisões na elite – e apenas na elite – como resultado desses confrontos, de resto mais ruidosos do que verdadeiramente ruinosos, mais ideológicos do que materiais, num país bem mais propenso à conciliação do que à ruptura” (Almeida, 2008, p. 2).

Almeida (*idem*, p. 2) pontua que a

⁸ Um confronto latente de ideias é registrado na narrativa de Elio Gaspari (2004): em meados dos anos 1970, o Itamaraty – como, de resto, as demais burocracias do Estado brasileiro – parecia dividido entre liberais e socialistas. Essa dicotomia repercutia um conflito ideológico mais amplo e difuso, que se projetava, naquele momento, desde Estocolmo: em 1974, o Nobel da Economia fora dividido entre o liberal austríaco Friedrich Hayek e o socialista sueco Gunnar Myrdal. Sintomaticamente, dentro da corporação diplomática brasileira, falava-se da clivagem entre os “punhos de renda” (também ditos “conservadores”, “direitistas”) e os “barbudinhos” (também ditos “progressistas”, “esquerdistas”).

⁷ Tancredo Neves pôde contar, segundo Lafer (1985), com a “argúcia estilística” do chanceler Saraiva Guerreiro, que, antecipando os ventos da mudança, tratou de destacar as “aspirações democráticas da diplomacia brasileira” (p. 13).

“comunidade [produtora] de política externa” no Brasil envolveu, desde os tempos do Império, mais do que os diplomatas de carreira; mobilizou políticos profissionais, militares, magistrados, intelectuais e personalidades de várias áreas. Existiram, por toda a história republicana, formuladores “não itamaratyanos” da política externa brasileira, o que, certamente, contribuiu para a boa diversidade de perspectivas e o arejamento de opiniões no interior do MRE. O autor sugere, não obstante, que, à proporção que o Itamaraty foi se profissionalizando e se burocratizando (destacadamente, a partir dos governos dos militares), escassearam, entre os altos decisores de política externa brasileira, os que não haviam feito carreira no interior da corporação diplomática.⁹

Por seu turno, Luiz Werneck Vianna avalia que a elite intelectual do Estado brasileiro sob a ditadura dos militares (composta, majoritariamente, por generais e burocratas, com menção nominal ao diplomata Azeredo da Silveira) mostrou-se, de modo geral, incapaz de estabelecer parcerias frutíferas com a *intelligentsia* e a sociedade civil, especialmente no que dizia respeito à chamada “questão nacional”. Os empreendimentos do Estado brasileiro no período foram “uma coisa confinada às elites militares e tecnocráticas”, que, segundo Vianna, “não conseguiram comunicação para baixo”. Na interpretação do autor, a sociedade, que não houvera “pactuado” com o Estado, pôs, de certa maneira, a questão democrática à frente da questão nacional,

erodindo a legitimidade dos que se imaginavam mentores e efetivos promotores da razão de Estado/interesse nacional (Vianna *et al.*, 2005, p. 215-216).

Na cerimônia de formatura da turma de 1985 do Instituto Rio Branco, realizada em 23 de maio daquele ano, já sob a presidência civil de José Sarney, o então chanceler Olavo Setúbal proferia:

“A política externa brasileira deve apresentar-se unívoca, em métodos e critérios éticos e políticos, com as práticas internas e com o *estilo próprio da Nova República*. (...) Esse postulado tem conotações simultâneas de mudança e continuidade. Mudança, pelo ânimo de assentar conceitualmente a ação externa sobre a base renovada de instituições fundadas na democracia representativa, no Estado de direito e na justiça social. (...) Praticaremos uma diplomacia ciosa de sua origem democrática e preocupada em projetar no plano exterior as aspirações de uma cidadania em processo de restauração. (...) Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira” (Ministério das Relações Exteriores, 1985, p. 106, ênfase acrescentada).

A proposta democrática é reforçada no púlpito da Organização das Nações Unidas, em Nova York, pelo presidente Sarney, em discurso na abertura dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU, em 23 de setembro de 1985:

⁹ Registre-se, todavia, o instigante argumento de Castelan (2009), para quem a mudança na orientação da política externa comercial do Brasil, mais visível a partir dos anos 1990, deveu-se, em alguma medida, à presença dos não itamaratyanos na chefia da Casa: Setúbal (1985-86), Abreu Sodré (1986-90), Rezek (1990-92), Lafer (1992), Cardoso (1992-93) e de novo Lafer (2001-02), em ordem cronológica, ocuparam o posto de ministro das relações exteriores após a redemocratização do país.

“O Brasil acaba de sair de uma longa noite. Não tem olhos vermelhos de pesadelo. Traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade. Quem é prisioneiro do passado não enxerga o futuro. Moisés não ficou de costas para a terra da Promissão. O instrumento de nossa viagem do autoritarismo para a democracia foi a capacidade de conciliar e de entender, sem violências e sem traumatismos. (...) Com espírito democrático militamos, há tantos anos, pelo desarmamento e recusamos, por precária, violenta e irracional, a ideia de uma paz sustentada pelo equilíbrio dos armamentos atômicos. (...) E também por fidelidade ao credo universalista da democracia que somos antirracistas. Profunda, entranhada e intransigentemente antirracistas” (Sarney, 1985, p. 447-448).

As falas de Setúbal e de Sarney deixam pistas acerca da compreensão que o Poder Executivo tinha das conexões entre democracia e política externa no Brasil de 1985. Fica sugerido, em primeiro lugar, na fala de Setúbal, que a política externa de um regime democrático representativo deve coadunar-se com as expectativas da população. Porém, essa integração se daria por canais bastante restritos, a julgar pelo conteúdo da manifestação. O chanceler ressalta a importância do diálogo entre formuladores da política externa do Estado e setores da sociedade civil organizada. Mas, ao indicar apenas três tipos de atores políticos como interlocutores desejáveis (congressistas, empresários e entidades sindicais), retira da política brasileira (em tempos de redemocratização) a pretensão da cidadania universalista. A democracia que emerge da fala de Setúbal é, na mais

otimista das hipóteses, uma poliarquia.¹⁰ Continuava-se a praticar o método estadocêntrico de produção da política externa, malgrado as concessões.

Sarney, por sua vez, projeta a sua fala “para fora”. O presidente buscava transmitir à comunidade internacional a mensagem de que o país se houvera convertido em uma democracia representativa, respeitadora dos direitos humanos. Por esse caminho, argumenta o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “seria possível superar a desconfiança nascida dos anos do autoritarismo e desimpedir alguns canais de comunicação (...), tanto com o mundo desenvolvido, quanto com o mundo em desenvolvimento” (2007, p. 442). A democracia no ambiente doméstico entra como um insumo na fórmula da projeção internacional do Brasil. Não há referência, explícita ou velada, à aplicação dos critérios da democracia formal ao exercício da política externa brasileira. O chefe de Estado age como plenipotenciário da nação, sem fazer consultas à sociedade sobre os conteúdos específicos da PEB.

¹⁰ A manifestação empiricamente possível da democracia nas sociedades políticas contemporâneas recebe o nome de “poliarquia” na obra de Robert Dahl (1997). Esta busca garantir para cada indivíduo o respeito a três prerrogativas básicas: a) a formulação de preferências pessoais; b) a expressão das preferências pessoais e c) a consideração dessas preferências pelo governo de turno. As capacidades individuais resguardadas por uma poliarquia manifestam-se institucionalmente por meio de: i) liberdade de formar e aderir a organizações; ii) liberdade de expressão; iii) direito de voto; iv) elegibilidade para cargos públicos; v) direitos de políticos disputarem apoios e votos; vi) direito a fontes alternativas de informação; vii) eleições livres e limpas e viii) instituições eleitorais que proporcionem o processamento das preferências individuais. Na prática (dita democrática) das sociedades políticas contemporâneas, o próprio Dahl adverte que as formas concretas assumidas pelas oito condições para a existência de uma poliarquia, acima arroladas, variarão enormemente, de caso para caso.

Referência

- ALMEIDA, P. R. (2008), "Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5" in Munteal Filho, O. et al. (org.), *Tempo Negro, temperatura sufocante*. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio; Contraponto, v. 1, p. 65-89.
- BELÉM LOPES, D. (2007), "Relações econômicas internacionais, isomorfismo institucional e democracia na América Latina. Explicando as convergências (inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras", *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 611-652.
- CAMPOS, R. (1978), "Novas perspectivas da política externa brasileira (1979-1985)". Memorando de Roberto de Oliveira Campos para o ministro das Relações Exteriores do governo Geisel, Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro, CPDOC, Fundo ASS. MRE ag. 1978.08.30/Série MRE. MRE/Sub-série. Assuntos Gerais/Produção 30.08.1978 a 06.03.1979.
- CARNEIRO, D. e Modiano, E. (1990), "Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984" in Abreu, M. (org.), *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro, Campus.
- CASTELAN, D. (2009), "O fim do consenso e o consenso do fim". Dissertação de mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009, 146 p.
- CERVO, A. e Bueno, C. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora da UnB.
- DAHL, R. (1997), *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Edusp.
- FAUSTO, B. (2002), *História Concisa do Brasil*. São Paulo, Edusp.
- FERREIRA, T. (2009), *O Universalismo e seus Descontentes*. Curitiba, Juruá.
- FISHLOW, A. (1988), "Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão e da crise" in Stepan, A. (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GASPARI, E. (2004), *A ditadura encurralada*. São Paulo, Companhia das Letras.
- HUNTINGTON, S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- LAFFER, C. (1985), "O legado diplomático da viagem presidencial de Tancredo Neves", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 13-18.
- _____. (2009), "Partidarização da política externa", *O Estado de S.Paulo*, 20.12.2009, p. A2.
- MAINWARING, S. e Pérez-Liñán, A. (2005), *The third wave of democratization in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL – MRE (1985), *Anuário do Instituto Rio Branco, 1985*. Brasília. Disponível na internet em <http://www.irbr.mre.gov.br/anuarios/anuario_irbr_85.pdf>, acessado em 07.03.2010.
- PANG, E.-S. (1995), "Brazil and the United States" in Martz, J. D. (ed.), *United States Policy in Latin America*. Lincoln, University of Nebraska Press, p. 144-183.
- PÉCAUT, D. (1990), *Os intelectuais e a política no Brasil*. São Paulo, Ática.
- PINHEIRO, L. (2000), "Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar" in Guilhon Albuquerque, J. A. (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990 / Prioridades, Atores e Políticas*. São Paulo, USP, v. 4, p. 449-474.
- SARNEY, J. (2007), "O sentimento do mundo" in Seixas Corrêa, L. F. (org.), *op. cit. infra*. Brasília, Funag.

SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.) (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, Funag.

SILVA, F. (2003), "Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985" in Ferreira, J. e Delgado, L. (org.), *O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 4, p. 243-282.

SKIDMORE, T. (1994), *De Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SPEKTOR, M. (2002), "Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)". Dissertação de mestrado defendida junto ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2002.

_____. (2009), *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar.

VIANNA, L. W. et al. (2005), "Entrevista com Luiz Werneck Vianna" in Sento-Sé, J. e Paiva, V. (org.), *Pensamento Social Brasileiro*. Rio de Janeiro, Cortez.

Palavras-chave: Democracia; Política Externa; Nova República

O crescimento da China e seus reflexos em termos de capacidade militar

Análise
Ásia
Segurança

Daniel Poltronieri

25 de Setembro de 2010

O crescimento da China tem se destacado significativamente em diversos aspectos quando comparado com os demais países em desenvolvimento. E no que concerne sua capacidade militar, o panorama não é diferente.

A partir de 1978, com a sucessão de Mao Tsé-Tung por Deng Xiaoping e seus líderes de governo, a China teve um importante impulso no que diz respeito à sua urbanização e crescimento da renda per capita. Oficialmente, foi divulgado no segundo semestre de 2010 que, pela primeira vez, o Produto Interno Bruto (PIB) da China (US\$ 1,33 tri) ultrapassara o do Japão (US\$ 1,28 tri), tornando o país a segunda maior economia do mundo¹.

Nesses últimos 30 anos, por meio de progressos econômicos, a China tornou-se um Estado de forte influência na região Ásia-Pacífico e no mundo, consequentemente, de maior visibilidade no cenário internacional. Esse rápido crescimento, combinado aos progressos nos setores da ciência e tecnologia, permitiram ao Estado embarcar num amplo processo de transformação de suas forças armadas. O ritmo e o alcance da modernização militar da China aumentaram significativamente na última década, permitindo uma maior contribuição no provimento de bens públicos. Tamanha dimensão torna a China, atualmente, um Estado menos vulnerável e sensível frente aos eventuais ônus gerados na política internacional atenuando sua obrigação em arcar com os

custos impostos por imbróglis externos.

No entanto, frente a essa nova fase de desenvolvimento militar, a China articulou missões do Exército de Libertação Popular (PLA, sigla em inglês)² que não se limitam necessariamente ao território chinês.

Embora grande parte desses recursos seja alocada na contribuição de operações em missões de paz e no combate à pirataria, outros investimentos relacionados à modernização do PLA vêm sendo efetuados, tais como: desenvolvimento de mísseis balísticos de longo alcance, mísseis de cruzeiro, sistemas de defesa aérea de longo alcance e ampliação de capacidades em guerra cibernética³. Em grande medida, armamentos que permitem a PLA atingir centros de gravidades⁴ - pontos ótimos de aplicação de força - de possíveis oponentes sem que haja a necessidade de deslocamento de tropas para fora do

² O PLA consiste nas: Forças Terrestres, Marinha (incluindo o corpo de fuzileiros navais e da aviação naval), Força Aérea (Zhongguo Renmin Jiefangjun Kongjun, PLAAF; incluindo a Força de Transporte Aéreo), Segundo Corpo de Artilharia (Força de Mísseis Estratégicos); Polícia Armada Popular (PAP); e Forças Reservistas da PLA.

³ Disponível em: http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf

⁴ Ver Clausewitz (2003).

¹ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>

território chinês.

Para que esse processo de modernização da PLA se tornasse um reflexo do crescimento econômico chinês, grandes investimentos domésticos em pesquisa na área de defesa lhe deram suporte. Consequentemente, na medida em que seu complexo industrial tem se tornado mais forte, houve uma queda no que se refere à aquisição de armamentos estrangeiros.

Nesse sentido, o objetivo da China em longo prazo visa criar sua própria indústria de defesa, capaz de atender às necessidades da moderna PLA e assim, se tornar um país de grande relevância no mercado mundial de material bélico.

Desde os anos 90, o complexo industrial de defesa chinês tem passado por amplas reformas em sua base, integrando setores não diretamente ligados à defesa nacional. Essas reformas possibilitaram avanços significativos em tecnologias de uso dual⁵ e na expansão da base científico-tecnológica do país. Junto à aquisição de armamentos e tecnologia estrangeira, esse processo permitiu que a China desenvolvesse, em meados dos anos 90, avançados sistemas de defesa, particularmente na área de mísseis balísticos, até hoje competitivos no mercado.

Progressos em setores de defesa se tornaram, assim, cada vez mais vinculados à economia através de uma corrente de pesquisa e desenvolvimento (P&D), o que trouxe inovações às tecnologias de uso dual e concretizou uma maior integração entre civis e militares no país.

No primeiro semestre de 2010, Pequim anunciou seu orçamento militar no valor de aproximadamente US\$ 78,6 bilhões⁶,

demonstrando que a atuação do governo chinês em mobilizar novos recursos às forças armadas não fora prejudicada pela crise financeira internacional.

De acordo com documentos oficiais liberados pelo governo da China entre os anos de 2000 e 2009, o orçamento militar do país cresceu a uma média de 11,8% considerando os ajustes na taxa de inflação desse período, enquanto o PIB cresceu 9,6%.

As relações político-militares Sino-Brasileiras

Enquanto países em desenvolvimento e parceiros estratégicos, as relações bilaterais entre China e Brasil vêm obtendo grandes avanços e um constante contato com o setor militar. A Marinha do PLA declarou em 2009 o início de um programa de formação de aviadores navais junto à Marinha do Brasil, para operar 50 aeronaves de asa fixa a partir de porta aviões⁷.

Segundo entrevista do Ministro de Estado da Defesa, Nelson Jobim, sobre sua visita à China em 2009, fora assinado um protocolo entre ambos os países para levar a execução imediata da promoção de intercâmbio entre oficiais no setor de comando e controle, no que se refere à instrução em missões de paz da ONU e no setor de ciência e tecnologia⁸. Essas parcerias podem apresentar grande importância para a PLA que, apesar dos avanços, enfrenta deficiências em exercícios combinados (no sentido do jargão militar brasileiro⁹) em operações de

PR_Final.pdf

⁷ Disponível em: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CM_PR_Final.pdf

⁸ Disponível em: http://www.defesanet.com.br/04_dntv/091021_prc_jobim.htm

⁹ No Brasil o termo combinado se refere ao emprego de duas ou mais Forças Armadas

⁵ A tecnologia de uso dual (ou duplo) pode ser definida como àquela utilizada para fins civis e militares.

⁶ Disponível em: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CM

combate¹⁰.

É consensual entre o Ministro Nelson Jobim e o General do Exército Liang Guanglie - Conselheiro de Estado e Ministro da Defesa da República Popular da China – que o fomento à cooperação entre ambos os Estados constitui um importante instrumento para salvaguardar os interesses comuns dos países em desenvolvimento¹¹. Em setembro de 2010, com a visita do General Guanglie ao Brasil, foi previsto (1) a intensificação de visitas de delegações militares de alto nível no intuito de promover a confiança mútua; (2) o aprofundamento do Comitê Conjunto China-Brasil como mecanismo de intercâmbio e cooperação entre os Ministérios de Defesa, tendo como confirmada a segunda Reunião do Comitê Conjunto China-Brasil no Brasil, em 2011; (3) o reforço da cooperação nas áreas de formação de pessoal e treinamento: A parte chinesa manifestou interesse em realizar treinamento conjunto entre os dois Exércitos na China em 2011 e entre pilotos das duas Forças Aéreas; A parte brasileira transmitiu sua reação favorável à proposta chinesa para participar de treinamento em salto livre operacional de alta altitude e também receber curso de língua portuguesa no Brasil; (4) intensificação do intercâmbio e a cooperação nas áreas de tecnologias específicas, bem como a observação da paz internacional, o controle aeronáutico e a segurança da aviação.

Implicações do poderio militar chinês para a região Ásia-Pacífico e Estados Unidos.

brasileiras sob um único comando – o que, mais frequentemente, é designado pelo termo *joint*. Ver Proença e Diniz (1998).

¹⁰ Disponível em: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CM_PR_Final.pdf

¹¹ Disponível em: http://www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=34440

Conforme exposto, a expansão das capacidades bélicas da China se adéqua à realidade de uma potência militar.

No que concernem às implicações das relações chinesas com os Estados vizinhos na região Ásia-Pacífico e com os Estados Unidos, essas prevalecem como questões abertas na academia das Relações Internacionais.

Conjetura-se que o desenvolvimento do poderio militar chinês teria como intuito o estabelecimento de sua hegemonia regional, com a finalidade de aumentar o vácuo de poder com seus Estados vizinhos, mais especificamente o Japão e a Rússia¹². Nesse sentido, uma China poderosa militarmente estaria preparada para banir a presença de tropas americanas da Ásia, assim como os Estados Unidos o fizeram em seu território com as potências da Europa Ocidental no século XIX.

Em contraponto, é igualmente possível presumir que uma China com alto potencial militar pode apresentar relações relativamente pacíficas com seus vizinhos e os Estados Unidos. A princípio, poderíamos refletir que tal presunção sugere uma incoerência do ponto de vista estratégico: a que um Estado forte militarmente como a China não busque o estabelecimento de sua hegemonia na região em que faz parte, já que a formação de uma suposta coalizão entre os Estados vizinhos poderia se tornar uma ameaça real à sua soberania. Por outro lado, enquanto potência militar não revisionista¹³, a China estaria mais propensa a se envolver em relações de cooperação com outros Estados, através de um maior poder de barganha no âmbito de organismos multilaterais, o que

¹² Disponível em: http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199298334/dunne_chap04.pdf

¹³ Estado satisfeito com seu *status quo* frente aos demais. Ver Jervis (1976).

tornaria mais fácil o atendimento à suas necessidades de segurança¹⁴.

Ainda que ambas as posições – ofensiva e defensiva – sejam investigadas cientificamente por pesquisadores de notório saber na área de Relações Internacionais, para o Departamento de Defesa americano ainda permanecem muitas incertezas e desconfianças a respeito de como a China usará sua inovada capacidade militar¹⁵. Assim, é possível afirmar que a transparência limitada para assuntos de segurança e defesa na China pode implicar em percepções falhas e erros de cálculo entre esses Estados.

Referência

Livros e Artigos:

Clausewitz, Carl von. Da guerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Diniz, Eugênio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. Contexto int. [online]. 2006, vol.28, n.2, pp. 505-565.

Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976.

Proença Jr., Domício; Diniz, Eugênio. Política de Defesa no Brasil: uma análise

crítica. Brasília, Editora da UnB, 1998.

Sites:

Structural Realism - John J. Mearsheimer. Chapter 4.

http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199298334/dunne_chap04.pdf

CIA – The World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>

DefesaNet – Defesa, Estratégia, Inteligência & Segurança

http://www.defesanet.com.br/04_dntv/091021_prc_jobim.htm

Itamaraty – Ministério das Relações Exteriores

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-globo/2010/08/17/pib-chines-ja-e-maior-que-o-japones-primeira>

Ministério da Defesa

https://www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=34440

United States Department of Defense

http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf

http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf

Palavras-chave: Ásia; China; capacidade militar; Exército de Libertação Popular; Brasil; Ásia-Pacífico, Estados Unidos.

¹⁴ Ver Diniz (2006).

¹⁵ Disponível em:

http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf

A retirada das tropas dos EUA do Iraque e suas consequências geopolíticas

Análise
Oriente Médio e Magreb
Segurança
Fernanda Nacif
25 de Setembro de 2010

A retirada das tropas de combate dos Estados Unidos do território iraquiano tem consequências significativas na configuração geopolítica da região do Golfo Pérsico. O dilema consiste no balanceamento de poder entre Iraque, sob a considerável influência dos EUA, e Irã, opositor da interferência estadunidense na região.

No dia 2 de agosto de 2010, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, confirmava o fim da missão de combate estadunidense no Iraque. No dia 18 do mesmo mês, as últimas tropas combatentes se retiravam do país, deixando ainda um contingente de 50.000 soldados que irão cumprir missões de assessoria das tropas iraquianas até o fim de 2011. Embora esse contingente não tenha a função de combate, ele ainda representa um grande poder e influência estadunidense. Torna-se necessário, então, analisar qual o significado geopolítico da decisão de retirada das unidades combatentes.

A ocupação

Em 2003, os Estados Unidos, sob o mandato do ex-presidente George W. Bush, invadiram o Iraque sob o pretexto de que o país estaria desenvolvendo armas de destruição em massa. Com isso, seria possível aos EUA destruir o regime Baathista¹, liderado por Saddam Hussein

e, em seu lugar, construir um governo estável em Bagdá mais alinhado à política externa dos Estados Unidos para o Oriente Médio. Bush alegou também que Saddam teria ligações com a rede terrorista Al Qaeda², responsável pelos ataques de 11 de setembro de 2001 em território estadunidense. Deu-se início, então, à “Operação Liberdade Iraquiana” (*Operation Iraqi Freedom*), que consistiu em uma das maiores forças de operações especiais desde a Guerra do Vietnã, e que contou também com tropas do Reino Unido e com o fornecimento de equipamentos, serviços e forças especiais de diversos outros países³.

Sete anos após a invasão, a estratégia dos Estados Unidos de estabelecer um governo estável no Iraque ainda não foi alcançada e, portanto, não é possível dizer

¹ O Partido Socialista Árabe (Baath) é um partido e um movimento político que pregam o nacionalismo árabe e cujo dogma é “Unidade (Árabe), Liberdade (do colonialismo) e Socialismo”. Disponível em “The Syrian Encyclopedia”: <http://www.damascus-online.com/se/SE-main.htm>

² Trechos dos discursos em que Bush relaciona a rede Al Qaeda a Saddam Hussein podem ser encontrados em http://www.americanprogress.org/kf/priraqcl_aimfact1029.htm

³ Em 2003, os EUA organizaram uma coalizão internacional, chamada de “Coalition of The Willing”, para o envio de tropas para a deposição de Saddam Hussein. Entre os membros da coalizão, os que contribuíram com maior número de tropas foram Itália, Polônia, Ucrânia, Espanha, Holanda e Austrália. Disponível em: <http://www.pwhce.org/willing.html#troops>

que se configurará uma administração pró-americana em Bagdá. A falha estadunidense pode ser encontrada na maneira como suas expectativas políticas foram colocadas. Para compreendê-las, é necessário fazer um recorte da configuração étnica e política do país, formada por sunitas, base do governo baathista de Saddam, xiitas, fortemente influenciados pela inteligência iraniana, e curdos, minoria étnica constantemente oprimida no país⁴. Esses grupos já se viram por diversas vezes em guerras civis, tanto entre sunitas e xiitas como entre sunitas e curdos. Sendo assim, a decisão dos EUA de destruir os baathistas colocou os sunitas em posição vulnerável, frente a um exército estadunidense hostil e frente aos xiitas apoiados pelo Irã.

A saída encontrada pelos sunitas foi obter apoio dos jihadistas⁵ que haviam penetrado no Iraque, causando uma série de insurgências contra a ocupação. Ao mesmo tempo, a opção dos EUA de entregar o poder aos xiitas significava, em última instância, repassá-lo ao Irã. Portanto, a situação com a qual os Estados Unidos se depararam foi de guerra contra os sunitas e de forte tensão com os xiitas, enquanto os dois grupos lutavam entre si e, eventualmente, os sunitas combatiam os curdos.

As consequências geopolíticas da retirada

A balança de poder no Golfo Pérsico se dá, historicamente, entre Irã e Iraque. Com a invasão norte-americana, as forças armadas e o governo iraquiano foram

destruídos; porém, os Estados Unidos não obtiveram êxito em recriá-los. Logo, retiradas as tropas estadunidenses do Iraque, o Irã se tornaria o maior detentor convencional de poder da região.

Irã e Iraque já se enfrentaram em uma guerra, na década de 1980, o que custou ao Irã um milhão de baixas. Para evitar um conflito semelhante, a estratégia iraniana é baseada na tentativa de fazer com que o Iraque permaneça fraco e dividido. Nesse sentido, o Irã não tem a capacidade de impor um governo ao Iraque, mas é capaz de impedir a sua formação ou, ao menos, desestabilizar que um governo seja formado. Assim, o Irã tem entre os xiitas aliados que garantiriam a desestabilização de qualquer administração iraquiana que desagrade a Teerã.

O incerto futuro iraquiano

Encerrada a “Operação Liberdade Iraquiana”, deu-se início à “Operação Novo Amanhecer” (Operation New Dawn), em que as tropas iraquianas reassumirão a segurança de seu país. Após a retirada das unidades combatentes dos EUA, ainda estão em território iraquiano cerca de 50.000 soldados estadunidenses, com a missão de assessorar a reconstrução das forças iraquianas até o fim de 2011, prazo final para que os Estados Unidos desocupem definitivamente o país. Nesse ponto, vale ressaltar o papel das empresas militares privadas dos Estados Unidos no Iraque, cujos serviços oferecidos às forças de ocupação incluem tanto atividades militares (proteção de autoridades provisórias, consultoria em segurança, espionagem) como não-militares (policiamento, logística)⁶.

⁴ Ver também: “Curdistão, um problema de ontem e hoje” em: http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20100617162228.pdf

⁵ Jihad é um termo árabe que pode ser traduzido como “batalha”, “esforço”, “lutar”. No Ocidente, é comum e imprecisamente interpretado por “Guerra Santa”, apenas com conotações militares. Disponível em: <http://middleeast.about.com/od/religionsectarianism/g/me080122a.htm>

⁶ Disponível em: Private Military Companies in Iraq: A Force for Good? <http://www.libertysecurity.org/article127.html>

O ponto a ser questionado é justamente se as forças armadas do Iraque estarão prontas para defender seu Estado adequadamente, levando em consideração que não há um governo estável formado e que dentro do próprio país há diversas forças contrárias a essa formação. Sem um governo e um exército bem estruturados, o país encontra-se, por um lado, dependente dos Estados Unidos para manter-se relativamente seguro e, por outro, vulnerável a uma possível dominação, ainda que indireta, do Irã.

Considerações finais

Os Estados Unidos alcançaram alguns de seus objetivos, ainda que eles sejam questionáveis, ao invadirem o Iraque no ano de 2003: destruíram tanto as forças armadas iraquianas como o regime Baathista de Saddam Hussein. No entanto, não souberam lidar com os grupos de influência política do país, de forma que não lograram estabelecer um regime pró-americano no Estado iraquiano.

Um desses grupos, composto por xiitas influenciados pela inteligência iraniana, não possui membros suficientes para compor um novo governo sozinho, mas detêm a capacidade de desestabilizar quaisquer tentativas que sejam feitas para tal. O Irã, nesse contexto, é capaz de desestabilizar consideravelmente a balança de poder regional em seu favor.

<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo>

<http://www.usf-iraq.com/>

<http://www.globalsecurity.org>

<http://pt.euronews.net/2010/>

<http://www.libertysecurity.org/>

<http://www.damascus-online.com/se/SE-main.htm>

<http://middleeast.about.com/>

<http://www.pwhce.org/willing.html#troops>

<http://www.americanprogress.org/kf/priraqclaimfact1029.htm>

Palavras-chave: Estados Unidos, geopolítica, Irã, Iraque, Oriente Médio, retirada de tropas.

Referências

Sites:

<http://www.stratfor.com/>

<http://www.telegraph.co.uk/>

O Referendo no Sudão: Norte versus Sul

Análise
África Subsaariana
Segurança

Rúbia Rodrigues
25 de Setembro de 2010

Após o Acordo de Paz de 2005 que finalizava a Guerra Civil no Sudão estipulou-se a necessidade de um referendo acerca da independência do Sul do País. Atualmente, instaura-se a inviabilidade de execução do referendo programado para 2011.

O Sudão passou por uma guerra civil de 22 anos até que o acordo de paz de 2005 (CPA – *Comprehensive Peace Agreement*) colocasse termo às disputas entre o Norte e o Sul do país. Naquela época, o líder do Movimento para a Libertação do Sudão (MPLS) John Garang assumia a vice-presidência, junto ao presidente Omar al-Bashir. Este, por sua vez, destacou os esforços a serem feitos como forma de união do sul ao norte, mas, que ainda assim iria passar a voz à população por meio de um referendo. Até então, o referendo pode ser adiado sob a justificativa de que estão se ressaltando uma série de dificuldades ao governo – como na segurança e nas preparações –, devendo elas serem solucionadas para que seja viável a ocorrência de eleições em um ambiente livre e justo. Portanto, a consulta pública não aconteceria em Janeiro de 2011 como estava previamente marcado.

O referendo, parte do CPA de 2005, sanciona para o Sul o direito de escolha da continuidade de seu território ao Sudão ou se optará pela independência. A pertença étnica, a religião e o acesso aos recursos naturais, tais como o ouro, o algodão e o petróleo são variáveis importantes para se pensar a pretérita Guerra Civil, as lutas nacionais e as tentativas de independência.

O Movimento Popular de Libertação do Sul (SPLM) colocou-se contrário à tentativa de adiamento. Para o SPLM o processo de paz no Sudão poderia estar ameaçado e o acordo de paz global (CPA)

estaria sendo violado caso houvesse a postergação.

A situação religiosa no Sudão é um ponto delicado, apesar de cristãos, muçulmanos e seguidores de religiões tradicionais conviverem de uma forma relativamente pacífica. Com a maioria no Sul de cristãos ou animistas¹ os Bispos do Sudão, considerando-os como um grupo de interesse² e, mobilizados para que o Sul não cause divergência no referendo, emitiram uma nota declarando-se preocupados com o futuro do país. Seus termos consideram que ainda não há uma delimitação clara de como serão os futuros confins entre o Norte e o Sul e ainda, afirmam a existência de uma falta de clareza dos requisitos necessários para participar da consulta popular.

Para eles, as tentativas a favor da paz e da democracia, assim como a progressiva renúncia às armas, a liberdade de movimento, a maior consciência dos direitos humanos e a justa distribuição de rendas derivadas do petróleo têm demonstrado os progressos realizados no país, ainda que ele sofra com o conflito em Darfur, com a aplicação das leis islâmicas aos não muçulmanos e com a impotência e corrupção do Governo do Sul do Sudão. As Nações Unidas, sob a representação de

¹ Mais informações: <
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u85562.shtml>>

² Os grupos de interesse podem ser considerados aqui como aqueles atores da população que questionam e demandam as ações políticas perante o governo.

Ibrahim Gambari³, representante da missão de paz ONU-União Africana em Darfur, se posicionaram a favor da ocorrência do referendo mesmo num ambiente “imperfeito”. Afirmaram também que a segurança na ocorrência das eleições estaria sendo controlada por eles.

Os Estados Unidos, em abril, garantiram a ajuda para a realização de um referendo justo na ocasião de um comunicado lamentando as irregularidades ocorridas nas eleições de reeleição do presidente Omar al-Bashir. Sobre o Sudão, de uma forma geral, os Estados Unidos estão sendo reconhecidos como fracassados em solucionar os problemas do país.

De acordo com o artigo de Nicholas Kristof adaptado do New York Times para O Estado de S. Paulo denominado “O fracasso de Obama no Sudão”, há uma enorme divergência entre Hillary Clinton, Secretária de Estado, o General Scott Graton, enviado especial dos EUA ao Sudão e a embaixadora americana na ONU, Susan Rice, nas recomendações de questões do Sudão enviadas ao Presidente Barack Obama. Dezenas de organizações não-governamentais enviaram ao Presidente uma carta conjunta pedindo que Obama trabalhe de forma mais energética no Sudão para impedir que outra série de conflitos ocorra no país já que consideram que “existe um grande risco de que, em 2011, o Sudão se torne o palco da mais sangrenta guerra do mundo”.⁴

A partir desses fatos é possível questionar a preparação e planejamento dos

resultados do referendo. Para um referendo seguro, que se caracterizasse pela autodeterminação dos povos e pelos pressupostos democráticos seria necessária a transparência nos requisitos dos participantes. Da mesma forma, a população deveria estar consciente das consequências de suas decisões, repensando como estariam seus status caso ocorra uma secessão do Sul e seu governo, já que o Sul passaria a governar independentemente do Norte. Necessário também seria considerar como ficaria a partilha das reservas petrolíferas da região de Abeyi, as relações com o Norte e a hipótese de uma confederação.

Dessa forma, a ocorrência de um referendo daria à população a vivência de alguns dos fenômenos notoriamente democráticos – como o referendo e atuação de grupos de interesse – num país que há 21 anos é governado pelo mesmo presidente, que chegou ao poder por um golpe de Estado. Por enquanto, o CPA de 2005 está em potencial de não implementação enquanto crescem as expectativas de resolução da questão e o temor da ocorrência de um grande conflito.

Referência

Al Jazeera

<http://english.aljazeera.net/>

Angola Press:

<http://www.portalangop.co.ao/>

BBC para a África:

<http://www.bbc.co.uk/portugueseafrika>

Estado de São Paulo – 08 de Setembro de 2010

Folha Online:

³ Disponível em: Foreign Policy - <http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/03/23/sudan_elections_put_un_us_in_an_awkward_spot>

⁴ Mais informações: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-estado-de-sao-paulo/2010/09/08/o-fracasso-de-obama-no-sudao-artigo>

<http://www.folhaonline.com.br>

Foreign Policy:

<http://turtlebay.foreignpolicy.com>

Zenit – The World Seen From Rome:

<http://www.zenit.org/article-25762?l=portuguese>

Ver Também:

17-11-2006: Sudão: geração de violência interna e externa diante da transição do mandato da UA pelo da ONU

20-09-2004: Sudão chama a atenção do Sistema ONU

Palavras-Chave: Sudão, Referendo, África, Guerra Civil

União Européia inicia a implementação de um serviço diplomático unificado

Análise
Europa
Integração Regional
Vinícius Tavares de Oliveira
25 de Setembro de 2010

Após 53 anos de diálogos integracionistas, União Européia apresenta uma proposta arrojada e polêmica: criar um corpo diplomático comum. A proposta já vem sendo implementada desde janeiro e é alvo de várias críticas entre políticos e a população.

Em 1957 Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos se reuniam e davam início ao processo de integração europeu. Meio século depois, a União Européia dialoga sobre a criação de um serviço unificado de diplomacia, que articularia as políticas externas europeias, rumando para uma espécie de política externa comum entre os membros do bloco.

A ideia entrou em vigor em 1º de janeiro de 2010, quando da assinatura do Tratado de Lisboa, mas sua implementação ainda é seriamente questionada. O maior problema enfrentado são as divergências acerca da visão diferenciada que vários países adotam em relação aos Estados Unidos e Oriente Médio, além dos altos custos do projeto.

Apesar de alguns defensores do corpo diplomático terem afirmado que a sua implementação não traria maiores custos para o contribuinte europeu, as movimentações confirmaram que serão necessárias grandes somas de recursos para criar e manter a máquina diplomática europeia. A deputada alemã Inge Grassle afirmou, em tom de ironia, que "Só Papai Noel acreditaria que esse serviço não custaria mais dinheiro".

Do outro lado, a população civil se vê cada vez mais cercada por impostos que se destinam à manutenção plena do processo de integração como um todo e olham para este novo projeto com maus olhos.

Os caminhos para a integração

A Segunda Guerra Mundial trouxe a destruição quase que total para a Europa. Os gastos com a reconstrução seriam imensos; os humanos, incalculáveis. Em menos de cinquenta anos, o continente enfrentou duas guerras devastadoras e cada país precisava repensar seu comportamento no âmbito internacional. A Europa não poderia viver este caos regularmente e alguma alternativa deveria ser apresentada.

A primeira tentativa de integrar os países europeus foi a Comunidade Européia do Carvão e Aço¹ (CECA) que, mais tarde, abriu o caminho para um tipo mais amplo de integração.

Então, em 1957, seis países se reuniam em Roma para criar a Comunidade Econômica Européia (CEE). O tratado destinava-se a práticas comuns de tarifas

¹ A CECA tinha como objetivo integrar e articular as indústrias de carvão e aço europeias.

alfandegárias, políticas conjuntas para a agricultura, para o movimento de mão de obra e para os transportes e fundava instituições comuns para o desenvolvimento econômico.

Em 1973, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido juntaram-se à CEE, seguidos pela Grécia, em 1981, e Espanha e Portugal em 1986.

Em 1985, através do Acordo de Schengen, os Estados Europeus iniciavam uma nova era: a era da livre circulação de pessoas, bens e serviços. Assim, qualquer cidadão europeu poderia se deslocar pelo continente sem a posse de passaportes.

Em 1992, na cidade holandesa de Maastricht, era criado o projeto mais arrojado de integração regional jamais visto no sistema internacional moderno: a União Européia (UE). A ideia era acoplar à integração econômica a integração política. O Tratado de Maastricht criava, então, objetivos de livre movimentação de pessoas, serviços, capitais e produtos pelo velho continente.

Desde então aderiram ao bloco mais de quinze Estados e outros, como a Sérvia e Turquia, tentam adentrar ao bloco atualmente.

A moeda comum

Em 2002, a União Européia criava o Euro, sua moeda “comum”. A ideia era avançar ainda mais os projetos integracionistas e criar uma zona estável para as economias nacionais dos Estados Membros. Contudo, nem todos os países aderiram à moeda, embora aceitem-na em seus territórios.

O caso mais célebre é o do Reino Unido, que ainda utiliza a libra esterlina como moeda oficial.

Atualmente, o Euro vive um delicado momento, fruto das graves crises financeiras na Grécia, Espanha e Portugal. Países como Alemanha e Reino Unido já

manifestaram tal preocupação e, recentemente, o bloco adotou algumas medidas emergenciais visando resolver a situação no curto e médio prazo². Em longo prazo, os Estados Membros estudam a possibilidade de criar regulações que restrinjam que a dívida dos países integrantes do bloco não cresça desenfreadamente.

O Tratado de Lisboa

Em 2007, os membros da União Européia se reuniam mais uma vez para redefinir os rumos da integração regional. Após negociações, o Tratado de Lisboa (TL) foi apresentado e constituiu o mais avançado tratado para a integração regional do mundo.

Segurança, política externa e parlamento europeu são algumas das áreas de abrangência do tratado. Além disso, o TL previa a criação de um corpo diplomático unificado que pudesse levar mundo afora a política externa comum da Europa.

O serviço diplomático e as suas divergências

Enquanto os países do bloco reduzem drasticamente seus orçamentos para a política externa³, a União Européia define valores e número de funcionários para manter seu corpo diplomático ativo: US\$ 9 bilhões e 7 mil funcionários. Para efeitos de comparação, os Estados Unidos gastam, atualmente, US\$ 16 bilhões e tem um pessoal de mais de 10 mil funcionários (JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

Atualmente, a União Européia passa por

² Como o pacote de mais de US\$ 140 bilhões aprovado em maio de 2010.

³ Como o Reino Unido, que cortou 40% do seu orçamento anual para a manutenção de seu corpo diplomático.

um processo de seleção dos diplomatas em locais estratégicos como Brasil, EUA, Japão e China. A máquina diplomática será lançada oficialmente em setembro, mas já causou duas sérias polêmicas: sua viabilidade financeira e qual deverá ser o guia da atuação internacional da política externa europeia.

Quando da criação do corpo, apoiadores da medida afirmaram que a manutenção não custaria um centavo a mais para os contribuintes, mas isso não é o que se observa: antes mesmo de começarem os trabalhos das embaixadas, a Chanceler nomeada Catherine Ashton de Upholland já requisitou um aumento em US\$ 55 milhões para este ano.

Além disso, o custo de acompanhar os trabalhos dos embaixadores europeus farão com que o gasto dos 736 deputados europeus aumente em US\$ 20 mil por ano. Soma-se a isto os altos salários dos embaixadores que variam entre US\$ 147 mil a US\$ 321 mil por ano. “No orçamento de US\$ 7 bilhões estão não só os custos com funcionários, mas os gastos com operações de paz, contribuições para entidades internacionais e programas de cooperação.” (JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO, 2010).

No lado político, existem divergências acerca do tipo de relacionamento que a Europa deveria ter com países como Cuba, Estados Unidos e Oriente Médio. As várias visões sobre como se relacionar com estes países tem tido um papel central para que as negociações sejam mantidas.

O futuro da integração e os interesses nacionais

O modelo de integração europeu é, certamente, o mais avançado que o sistema internacional moderno já se deparou. Nos últimos 50 anos, vários debates foram colocados acerca de qual seria a melhor forma de continuar com o

processo.

Além disso, o bloco já passou por diversas crises políticas, financeiras e sociais que colocaram à prova a integração regional. Apesar de todas estas crises, o processo se mantém e caminha de forma constante.

O Tratado de Lisboa é o marco maior de que a Europa caminha para um nível considerável de unificação e políticas comuns. Contudo, o interesse nacional de cada Estado Membro ainda é forte e desestabiliza o bloco. A não adesão por parte do Reino Unido ao euro é uma prova clara desta questão no âmbito econômico. No plano político, a criação do corpo diplomático comum põe um desafio ainda maior: conciliar políticas externas de países com interesses distintos.

Reino Unido e França divergem da Espanha acerca de como deve ser feita uma abordagem em relação a Cuba⁴; o tipo de relacionamento que os países do leste europeu possuem com os Estados Unidos desagradou alguns membros da UE, além dos problemas que envolvem o Oriente Médio e todo seu processo de pacificação e desmilitarização nuclear.

Todas essas polêmicas devem ser solucionadas para que o processo continue e que este corpo diplomático não seja abandonado. O caminho será, com certeza, tortuoso. A aproximação tão grande entre as políticas externas, a ponto de se criar uma política comum, ainda é uma realidade distante do bloco europeu. Os próprios desníveis de desenvolvimento entre os membros é um catalizador deste problema.

A integração europeia trouxe ao mundo um novo conceito de política internacional. Ao longo dos mais de cinquenta anos desde as primeiras conversas integracionistas, um clima de estabilidade foi criado entre os países do bloco. A ideia de manter o continente longe dos desastres das duas Guerras

⁴ Em especial à questão dos presos políticos do país caribenho.

Mundiais ainda é uma das forças motrizes do processo de integração. Se já foram colocados a prova a capacidade de pensar e agir em conjunto da Europa, a criação de um serviço diplomático comum do bloco é um dos maiores que já se viu e será necessário muita articulação política para que este serviço funcione de maneira completa.

Referências

A Europa em 12 lições

http://europa.eu/abc/12lessons/index_pt.htm

Jornal Estado de São Paulo

http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100725/not_imp585785,0.php

Jornal Folha de São Paulo

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u731283.shtml>

Site oficial da União Europeia

http://europa.eu/index_pt.htm

Tratado de Lisboa

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>

Palavras-chave: Europa, União Europeia, Integração Regional, Diplomacia, Política Internacional, Política Externa.

Conjuntura Internacional

Pontifícia Universidade Católica – MG

Presidente da Sociedade Mineira de Cultura: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Vice-reitora: Profª. Patrícia Bernardes

Assessor especial da reitoria: Prof. José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Prof. Osvaldo Rocha Tôrres

Conjuntura Internacional

Chefia do Depto de Relações Internacionais: Prof. Danny Zahreddine

Coordenação do Curso de Relações Internacionais: Prof. Danny Zahreddine

Coordenação-Geral: Prof. Leonardo César Souza Ramos

Conselho acadêmico: Prof. Danny Zahreddine
Prof. Rodrigo Corrêa Teixeira
Profª. Liana Araújo Lopes

Membros: Carlos Roberto de Souza Junior; Daniel Monteiro Ramalho Poltronieri Martins; Guilherme Antunes de Castro; Marina Scotelaro de Castro; Patrícia Eler Seide; Pedro Casas Vilela Magalhães Arantes; Victor Eduardo da Motta Nunes; Vinícius Tavares de Oliveira.

Os textos aqui divulgados são de inteira responsabilidade de seus autores e não representam a opinião oficial do grupo.

Av. Dom José Gaspar 500, Instituto de Ciências Sociais, prédio 47, sala 105 - Coração Eucarístico - Belo Horizonte - MG - CEP 30535-901 Tel: (31) 3319-4495 email: ci@pucminas.br website: <http://www.pucminas.br/conjuntura>