



**Uniceub**  
ISSN 1807-2135

# UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS



VOLUME 11 • NÚMERO 1 • JAN/JUN 2013



---

---

# UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

---

ISSN 1807-2135

Universitas Relações Internacionais	Brasília	v. 11	n. 1	p. 1-129	jan./jun.	2013
-------------------------------------	----------	-------	------	----------	-----------	------

**Universitas Relações Intenacionais**  
**Universitas International Relations**

Centro Universitário de Brasília  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

**Reitor**

Getúlio Américo Moreira Lopes

**Presidente do Conselho Editorial do UniCEUB**

Elizabeth Regina Lopes Manzur

**Diretor da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais**

Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes

**Editora**

Renata de Melo Rosa

**Linha editorial**

Universitas Relações Internacionais é uma publicação semestral da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do Centro Universitário de Brasília/UniCEUB. Publicada desde 2002, a revista aceita trabalhos acadêmico-científicos em português, francês, espanhol e inglês, buscando fomentar e facilitar o intercâmbio acadêmico em temas contemporâneos e pertinentes ao campo das Relações Internacionais. Publica artigos, dossiês, resenhas, entrevistas voltadas para a pesquisa e a divulgação de assuntos relacionados ao estudo das Relações Internacionais. É dirigida a professores e pesquisadores, assim como a estudantes de graduação e pós-graduação das áreas das ciências sociais e humanas.

**Comitê editorial**

Gustavo Arce – Universidad de La República, Departamento de Relações Internacionais, Montevideo, Uruguai

Liliana Lyra Jubilut, Faculdade de Direito do Sul de Minas

James Ferrer – Institute of Brazilian Issues, George Washington University, Washington D.C., Estados Unidos

Mark Langevin, University of Maryland – University College, Department of Government and Politics. Maryland, Estados Unidos

Renata de Melo Rosa, Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Departamento de Relações Internacionais, Brasília/DF (Editora)

Renato Zerbini Ribeiro Leão, Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Departamento de Relações Internacionais, Brasília/DF

**Pareceristas**

Aaron Schneider – Department of Political Sciences, Tulane University, New Orleans, Louisiana, Estados Unidos

Antônio Gonçalves – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo/SP

Christian Teófilo da Silva, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas, CEPPAC, UnB, Brasília - DF

Eliesse dos Santos Teixeira Scaramal – Departamento de História – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás

Ely Karmon - The Institute for Policy and Strategy (IPS), Tel Aviv, Herzlya, Israel

Fernando José Ludwig - Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal

Gustavo Ferreira Ribeiro – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Internacionais – Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Brasília - DF

Juliana Gonçalves de Melo - Departamento de Antropologia – UFRN

Lília Tavoraro – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas, CEPPAC, UnB, Brasília – DF

Luciano Barbosa de Lima – Universidad de Málaga, Málaga, Espanha

Mirlande Manigat – Université Quisqueya – Port-au-Prince, Haiti

Nicholas Vonortas - The Elliott School of International Affairs, George Washington University, Washington D.C., Estados Unidos

Ramon Blanco - Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal

Rodrigo More - Universidade Católica de Santos, Departamento de Direito Internacional, Santos, SPs

Shiguenoli Miyamoto - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP

Vanda Amaro Dias – Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal

Tânia Manzur – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília-DF

**Disponível em:**

<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

e-mail: [universitas.rel@uniceub.br](mailto:universitas.rel@uniceub.br)

**Circulação**

Acesso aberto e gratuito

Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Citação parcial permitida com referência à fonte.

Universitas Relações Internacionais / Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS). – vol. 1, no. 1 (jul./dez. 2002)- . Brasília : UniCEUB, 2002- .

Semestral.

ISSN 1807-2135

Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

1. Relações Internacionais. 2. Ciência Política. 3. Direito. 4. Economia Internacional

I. Centro Universitário de Brasília.

CDU 34(05)

**Endereço para Permuta**

**Biblioteca Reitor João Herculino**

SEPN 707/907 Campus do UniCEUB

Cep 70790-075 Brasília-DF

Fone: 61 3966-1349

e-mail: [biblioteca@uniceub.br](mailto:biblioteca@uniceub.br)

# Sumário

## Artigos

- 1** Teoria e Política nas Relações Internacionais: algumas reflexões pessoais  
Theory and Policy in International Relations: some Personal Reflections  
*Stephen M. Walt*
- 13** O Setor energético e as Relações Brasil-Estados Unidos  
Energy and Brazil-United States Relations  
*Mark S. Langevin*
- 29** O Acesso direto dos indivíduos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU  
The access of individuals to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights  
*Renato Zerbini Ribeiro Leão*
- 39** Darfur: as várias missões de um conflito complexo  
Darfur: the various missions of a complex conflict  
*Wellington Pereira Carneiro*
- 57** Revisitando a África na Política Externa Brasileira: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”  
Revisiting the Brazilian Foreign Policy in Africa: distances and approximations of the post-Independence until the 1980s  
*Walace Ferreira*
- 73** O Vodou no universo simbólico haitiano  
Voodoo in the Haitian symbolic universe  
*Renel Prospere, Alfredo Martin Gentini*
- 83** O futuro da ALBA  
The Future of ALBA  
*Vivian Marcelino dos Santos Lima, Renata de Melo Rosa*

## Ensaio

- 105** Migração e refúgio: uma breve problematização sobre os direcionamentos governamentais para recepção a haitianos no Brasil e na República Dominicana  
Migration and refuge: a brief questioning about Brazilian and Dominican government receptions toward Haitian immigrant  
*Aline Maria Thomé Arruda*

## Notas Diplomáticas

- 113** A África e a diplomacia para o desenvolvimento e paz: o caso de Cabo Verde  
Africa and diplomacy for development and peace: the case of Cape Verde  
*Daniel A. Pereira*
- 123** Ucrânia e Brasil: laços com raízes no passado e caminho junto para desenvolvimento no futuro  
Ukraine and Brazil: ties with roots in the past and development ways to the future  
*Rostyslav Tronenko*

## **Teoria e Política nas Relações Internacionais: algumas reflexões pessoais\***

### *Theory and Policy in International Relations: some Personal Reflections*

Stephen M. Walt<sup>1</sup>

#### **Resumo**

O artigo discute as diversas relações existentes entre teoria e política, sobretudo no imbricamento de seus campos profissionais. Analisa o baixo impacto da teoria das Relações Internacionais nas decisões de política externa, as tensões metodológicas existentes entre os dois campos e discute os motivos pelos quais estes processos ocorrem. Ao final, propõe soluções para que haja mais diálogo e interação entre a academia e os políticos.

**Palavras-chave:** Teoria de Relações Internacionais. Política. Relação entre academia e política.

#### **Abstract**

The article discusses the various relationships between theory and policy, especially as they overlap and are woven throughout the related professional fields of International Relations and foreign policymaking. Analyzes the little influence that International Relations theory has over foreign policy making, sources of methodological tensions and divergence between the two fields, and discusses why they occur. The article concludes by proposing solutions to promote greater dialogue and interaction between academia and policymakers.

**Keywords:** International Relations Theory. Politics. Relationship between academia and politics.

---

\* A Revista *Universitas: Relações Internacionais* agradece imensamente a contribuição do Professor Stephen Walt a esta edição, bem como do Professor Mark J. Redmond, Editor-Chefe do *Yale Journal of International Affairs*, que cedeu os direitos autorais da Revista, além do Professor Mark Langevin, da University of Maryland, que realizou a interlocução entre autor e Editor para viabilizar esta publicação.

Originalmente publicado no *Yale Journal of International Affairs* (September 2012).

A Revista recebeu a autorização de tradução e republicação do artigo em 21/03/2013.

Tradução de Renata de Melo Rosa. Revisão de tradução de Mark Langevin.

<sup>1</sup> Stephen Walt é Professor do International Security Program, Belfer Center for Science and International Affairs da Harvard Kennedy School. Email: Stephen\_Walt@harvard.edu

## 1 Introdução

A maioria dos cientistas sociais gostaria de pensar que seus trabalhos ajudam a resolver problemas importantes. Para os intelectuais das relações internacionais, certamente não há falta de questões para se discutir: conflitos étnicos e religiosos, gestão da frágil economia mundial, terrorismo global, mudança climática, propagação de armas de destruição em massa, a crise do Euro, etc. A lista é interminável. Nesta ordem global cada vez mais complexa e ainda contenciosa, alguém pode pensar que a experiência acadêmica sobre assuntos internacionais seria uma mercadoria altamente valorizada. Seria de se esperar ver teóricos trabalhando sem parar para conceber soluções práticas para os vários problemas do mundo real e exercendo papéis proeminentes nos debates públicos sobre política externa. Até o momento, este não parece ser o caso da maioria deles. Ex-políticos reclamam que a academia é “ou irrelevante ou inacessível... fechada dentro do círculo de discussões acadêmicas esotéricas” e um intelectual recentemente foi acusado “que os intelectuais estão muito mais focados em si mesmos do que no mundo real ... A pesquisa está se tornando cada vez mais obscurantista” (NEWSOM, 1995-1996; MEAD, 2010).

Esta situação não é a que eu previ quando decidi obter um título de PhD em Ciência Política na primavera de 1976, quando estudava em um Programa de Intercâmbio da Universidade de Stanford, em Berlim. Minha graduação foi em Relações Internacionais e eu estava dividido entre fazer o Mestrado em Ciência Política ou o bem trilhado e seguro caminho do Direito. Uma palestra sobre a era dos intelectuais em Weimar, ministrada pelo historiador Gordon Craig inclinou a balança: Craig argumentou que muitos intelectuais alemães tinham se retirado da vida pública durante este período, julgando serem os políticos muito corruptos e sórdidos para suas esclarecidas participações. A abdicação dos intelectuais abriu as portas para o Nazismo<sup>2</sup>. Jovem e idealista (alguns diriam ingênuo), eu decidi obter um PhD e tentar trazer

a academia para ajudar nas importantes questões de políticas públicas<sup>3</sup>.

Passaram-se quase trinta anos que eu recebi meu título de PhD. Naquela época, eu estava convencido que a pesquisa acadêmica sistemática poderia descobrir e verificar eternamente as verdades sobre a política internacional e a política externa e uma vez que aquelas descobertas fossem feitas, uma agradecida comunidade política rapidamente as absorveria e adotaria a fórmula certa. Com o passar do tempo, adquirir tanto um profundo respeito pelos limites do que a ciência social pode realizar como uma enorme admiração pela imprevisibilidade da comunidade política para fundamentar seu discurso, especialmente nos Estados Unidos. Mesmo se os intelectuais fossem capazes de produzir análises mais convincentes – elas mesmas uma proposição discutível – capazes de superar os interesses arraigados que moldam o que os políticos decidem fazer, não seria fácil.

Este tema pode ser rastreado através do meu próprio trabalho, embora eu não tenha moldado a minha trajetória acadêmica de maneira consciente. Meu trabalho inicial sobre formação de alianças (por exemplo, *The Origins of Alliances*, 1987) foi destinado a resolver alguns quebra-cabeças teóricos que estavam no coração dos debates políticos recorrentes sobre o uso da força na política externa norte-americana (WALT, 1987). Argumentei que a alegação de que os Estados estavam inclinados a fazer alinhamentos (isto é, se aliar com poderes fortes e/ou ameaçadores) foi frequentemente usada para justificar o uso da força e de maneira majoritária, para manter a credibilidade norte-americana e evitar que os aliados deserdassem para o bloco soviético. Por outro lado, se os Estados estivessem inclinados a construir um equilíbrio contra as ameaças, então a credibilidade norte-americana não seria tão importante e as dispendiosas guerras na periferia não seriam necessárias. A intervenção norte-ame-

<sup>3</sup> Eu tive a felicidade de estudar com Alexander George (meu orientador de monografia de graduação) e Kenneth Waltz (meu orientador de dissertação). Seus estilos intelectuais são completamente diferentes: George trabalhou por indução (intuitivamente) e estava descrente das grandes generalizações ao passo que Waltz trabalhou dedutivamente e com premiada parcimônia. Ainda ambos viram a teoria das ciências social como uma ferramenta para informar políticas mais inteligentes e de mais sucesso e nunca acreditaram que a academia pudesse ser uma comunidade isolada divorciada das preocupações do mundo real.

<sup>2</sup> Alguns dos materiais desta palestra foram posteriormente incorporados em Craig (1978, p. 479-495).

ricana também foi justificada pela percebida necessidade de evitar que os governos de esquerda ganhassem poder, baseada na crença que tais regimes estavam ideologicamente dispostos a se aliar com Moscou. Minha pesquisa mostrou que o equilíbrio era muito mais frequente que o alinhamento, e minha conclusão política inicial foi que pelo fato de os Estados Unidos desfrutarem de uma enorme vantagem geopolítica sobre a União Soviética, ele não necessitaria intervir no desenvolvimento mundial por razões de credibilidade e poderia, no mais das vezes, ter uma visão muito mais tranquila de seus aparatos de segurança. O livro foi bem recebido pela academia mundial e atraiu uma modesta atenção nos círculos políticos, mas é difícil discernir qualquer efeito direto na política externa norte-americana.

Meu trabalho subsequente (WALT, 1996) aplicou a teoria do “equilíbrio de ameaças” para explicar por que as revoluções domésticas levam ao aumento de uma espécie de “competição de seguranças” e um altíssimo risco de guerra (WALT, 1996). Novamente, começou com um quebra-cabeça político: por que os políticos norte-americanos ficaram tão alarmados com a maioria das revoluções domésticas e por que Washington manteve relações tão fracas com os revolucionários russos, chineses, cubanos, iranianos e muitos outros? Eu achei que as revoluções tornariam o cálculo do equilíbrio de poder mais difícil, desencadeando equívocos mútuos que fazem o uso da força parecer tanto necessário quanto atrativo e frequentemente conduzem a altíssimos níveis de corrida por segurança e um risco crescente de guerra. Argumentei que as estratégias de “negligência benevolente” estavam suscetíveis para amortecer estes efeitos e permitir que os Estados Unidos (e outros países) contivessem os efeitos dos levantes revolucionários com menos custos e menos riscos. Qualquer que seja o mérito destes argumentos, a evidência de seu impacto político foi de leve a não existente.

Em *Taming American Power: the Global Response to US Primacy* (WALT, 2005a), procurei explicar como aliados e inimigos estavam respondendo a uma posição incomum de dominação que os Estados Unidos estavam gostando de seguir após o fim da União Soviética (WALT, 2005a). Por que por muito tempo os aliados norte-americanos estiveram alarmados pela supremacia norte-americana e quais estratégias os aliados fizeram e os adversários empregaram para desviar o poder norte-

-americano ou explorá-lo para seus próprios fins? Apesar de não limitado a conceitos puramente realistas, este trabalho ainda assim refletiu uma sensibilidade basicamente realista: mesmo que a política norte-americana estivesse motivada por objetivos nobres, outros Estados poderiam não tomar a benevolência norte-americana como certa. Para reduzir a oposição à supremacia norte-americana e garantir que os aliados chave dos Estados contribuíssem com uma parcela justa dos encargos da segurança coletiva, defendi uma grande estratégia de “equilíbrio internacional” que reduziria a marca de militarização global dos Estados Unidos e evitaria guerras longas e caras em áreas de importância estratégica periférica. O caso para esta prescrição foi ainda mais forte na esteira da crise financeira de 2007 e das fracassadas campanhas no Iraque e no Afeganistão, mas foram estes eventos que empurraram os Estados Unidos em direção a uma estratégia maior e mais inteligente e não a minha eloquência anterior.

Finalmente, meu trabalho com John Mearsheimer sobre o impacto do *lobby* israelense foi tanto um afastamento de uma análise puramente realista e outra que em nada reflete nossas raízes realistas compartilhadas (MEARSHEIMER; WALT, 2006; 2007). Em nossa visão, o “relacionamento especial” entre Estados Unidos e Israel não está presente em qualquer interesse estratégico de Estado a longo prazo e é assim inconsistente com a base de princípios realistas<sup>4</sup>. Para os realistas, portanto, o pródigo e incondicional apoio que os Estados Unidos fornecem a Israel é uma anomalia que precisa ser explicada. Nós argumentamos que este apoio é contabilizado principalmente pela influência de um conjunto particularmente poderoso de grupos de interesse nos Estados Unidos. O livro foi um *Best seller* e ajudou a abrir um longo debate sobre esta questão, mas tanto a influência do *lobby* como

<sup>4</sup> Estritamente falando, este argumento se encontra fora do paradigma realista, mas não é inconsistente com os argumentos realistas. Os realistas sustentam que a pressão da anarquia encoraja os Estados a enfatizar interesses claramente nacionais porque os Estados irão pagar um preço se tiverem outros objetivos. Mas os realistas também reconhecem que muitos Estados poderosos podem possuir objetivos não realistas se eles estiverem dispostos a pagar este preço, como os Estados Unidos tem feito ao dar a Israel um quase apoio incondicional.

o próprio “relacionamento especial” se mostraram pouco afetados até agora<sup>5</sup>.

O que estas e outras experiências tem me ensinado sobre a relação entre teoria e política? A primeira lição (um pouco deprimente) é que a teoria acadêmica – incluindo meu próprio trabalho – tem tido relativamente pouco impacto direta ou indiretamente sobre o comportamento real do Estado. Estudiosos podem dizer para si mesmos que eles estão “falando a verdade para o poder”, mas na maioria das vezes, os poderosos não escutam. Para observar um exemplo óbvio com o qual eu pessoalmente estive associado, o esforço feito por dois grupos proeminentes de estudiosos de segurança para se opor à decisão da invasão do Iraque em 2003 não teve nenhum impacto perceptível sobre a marcha em direção à guerra da administração Bush ou sobre muitos democratas que avidamente apoiaram a ação de Bush<sup>6</sup>.

Por que os escritos acadêmicos sobre relações exteriores têm uma relevância tão limitada? Para responder esta questão, deixe-nos primeiro considerar como a teoria pode ser capaz de contribuir, para então considerar por que seu impacto é relativamente modesto.

## 2 O papel da teoria no processo político

Nós vivemos em um mundo de vertiginosa complexidade. A cada dia, os políticos devem tentar descobrir quais eventos devem ter mais atenção e quais itens podem ser deferido. Eles precisam selecionar os objetivos de longo prazo e escolher os instrumentos políticos que eles acreditam que irão promovê-los. Para fazer isso, eles dependem de um conhecimento puramente factual (por exemplo, como está a atual balança de pagamentos? Quanto de urânio enriquecido o Irã já tem?), mas também precisam de tipologias simples (por exemplo, poderes “revisionistas” versus poderes que visam manter o “*status quo*”), sobre “ditados populares e sensatos” derivados da experiência, ou sobre leis empíricas bem estabelecidas (por exemplo,

“Democracias não lutam umas com as outras”). E se eles estão conscientes disso ou não, os políticos invariavelmente usam, implícita ou explicitamente, teorias que construam um sentido na identificação das causas relacionais entre duas ou mais variáveis de interesse.

Porque as teorias contemporâneas de Relações Internacionais são relativamente fracas e os testes empíricos definitivos são ilusórios, os debates políticos frequentemente dependem dos apelos da competição teórica. Na década de 90, por exemplo, as discordâncias sobre como responder à guerra dos Balcãs deveu-se em parte às teorias que competiam sobre as causas do conflito étnico<sup>7</sup>. Hoje, a competição entre as prescrições sobre como lidar com o crescimento da China repousa, em parte nas teorias rivais de política mundial, com realistas favorecendo ações preventivas designadas a conter a ambição chinesa, políticas liberais advogando pelo engajamento destinado a promover laços de interdependência e os construtivistas sociais procurando “socializar” a China dentro das normas e das instituições (KAUFMANN, 1996; STEDMAN, 1997 e SAMBANIS, 2000).

Estes debates são importantes porque ao confiar em falsas teorias, os políticos podem colocar os Estados em problemas profundos. Antes da Primeira Guerra Mundial, a admirável “teoria de risco” do alemão Alfred Von Tirpitz argumentava que a expansão naval colocaria a Marinha Real em risco e deteria a Grã-Bretanha de se opor às ambições germânicas. Em vez disso, esta política conduziu a Inglaterra a se alinhar com os inimigos da Alemanha. Este infame “domínio teórico” também ajudou a justificar o envolvimento caríssimo dos Estados Unidos na Indochina (Vietnã) e suas imprudentes intervenções na América Central, assim como as crenças ingênuas dos neo-conservadores sobre a facilidade com a qual a democracia poderia ser espalhada via força militar pavimentando o caminho em direção ao desastre no Iraque.

Esta conversa é também verdadeira, claro: boas teorias frequentemente produzem resultados políticos benéficos. A teoria de David Ricardo sobre o livre comércio ajudou a aumentar o crescimento da economia global e a teoria do controle nuclear desenvolvida na década de 50 informou muitos aspectos da política de defesa norte-americana e quase certamente reduziu o perigo da guerra nuclear.

<sup>5</sup> Um sinal de um discurso mais aberto foi a publicação, em 2012, de Peter Beinart. A discussão mais ampla de Beinart de que a administração de Obama falhou nos esforços para a paz também demonstra que o impacto do lobby não diminuiu.

<sup>6</sup> Juntamente com vários outros, eu ajudei a organizar e pagar por ¼ de página no *The New York Times* em Setembro de 2002, que dizia que “A Guerra com o Iraque NÃO é interesse nacional americano”. Ver: <http://www.bear-left.com/archive/2002/OP-Ed.pdf>. Eu também assinei uma proeminente petição de oposição à guerra (JACKSON; KAUFMAN, 2007).

<sup>7</sup> Esta seção baseia-se no meu artigo “Theory and Policy in International Relations” (WALT, 2005).

Do ponto de vista dos políticos, o que é uma boa teoria? Uma boa teoria deveria ser logicamente consistente e validada empiricamente (isto é, deveria caber em uma evidência disponível), deveria também ajudar aos políticos a compreender fenômenos que, de outro modo, seriam incompreensíveis (isto é o que nós entendemos por “poder explicativo” de uma teoria (MEARSHEIMER, 2010; CHRISTENSEN, 2006; JOHNSON, 2007)). As teorias são mais úteis para os políticos quando elas lidam com um fenômeno importante e quando elas contêm variáveis sobre as quais os políticos têm alguma influência (RAPAPORT, 1972). Finalmente, as teorias são mais úteis quando elas são expostas de forma clara. *Ceteris paribus*, uma teoria que seja difícil de entender demandará mais tempo para que seus potenciais usuários a compreendam e, em geral, se torna mais difícil de se verificar e testar.

Como a teoria pode ajudar os políticos a fazer seu trabalho de modo mais efetivo? Primeiro, a teoria pode ajudá-los a diagnosticar novas situações à medida que elas surgem. Quando se pretende abordar se uma questão é recorrente ou se trata de um evento novo específico, os políticos precisam calcular exatamente que tipo de fenômeno eles estão confrontando. O impasse na negociação ocorre pela falta de confiança ou os protagonistas simplesmente estão muito longe de chegar a um acordo? O adversário procura alterar o *status quo* porque ele é ganancioso, tem excesso de confiança ou está ideologicamente inspirado ou porque ele é inseguro e está tentando melhorar sua fraca posição? Ao expandir o conjunto de interpretações possíveis, as teorias fornecem aos políticos um amplo conjunto de diagnósticos e pode ajudá-los a evitar encerrar o debate prematuramente ou criar formas perigosas de estereótipos.

Segundo, ao identificar as forças centrais que trabalham no sistema internacional – o que Kenneth Waltz chamou de “imagem de um reino” – as teorias podem ajudar os políticos a antecipar desenvolvimentos futuros<sup>8</sup>. Esta capacidade é especialmente valiosa no momento em

que as circunstâncias mudam muito rapidamente e quando as projeções lineares do passado estão incertas. Para tomar um exemplo óbvio, seria tolice tentar prever a conduta da China no futuro olhando unicamente suas ações passadas ou mesmo seu comportamento recente porque os líderes chineses são suscetíveis de alterar suas preferências, bem como seus relativos aumentos de poder. Uma boa teoria, entretanto, poderia nos dizer como o deslocamento no equilíbrio do poder afetará o comportamento da China e ajudar os líderes a traçarem políticas designadas a evitar desenvolvimentos futuros perigosos.

Terceiro, a teoria é essencial para formular prescrições políticas porque todas as ações políticas dependem de, pelo menos, uma noção bruta de causalidade. Em outras palavras, os políticos selecionam as medidas A, B ou C porque eles acreditam que elas produzirão o resultado desejado. A teoria ajuda os políticos a selecionar os objetivos, guiar a seleção dos instrumentos políticos e identificar as condições que devem ser atendidas para que estes instrumentos funcionem (WALTZ, 1979).

Quarto, a teoria também é uma crítica eficaz para a avaliação política. No sentido de determinar se uma política específica está funcionando, os políticos tem que identificar parâmetros que meçam o progresso em direção à(s) meta(s) estabelecida(s). A seleção destes parâmetros deveria estar teoricamente instruída, baseada no que nós achamos que sabemos sobre a relação causal envolvida na produção de um resultado desejado. Grandes estratégias baseadas na teoria realista tendem a enfatizar os parâmetros que medem as mudanças no poder relativo, por exemplo, enquanto uma estratégia oriunda de princípios liberais olham para os aumentos no intercuro econômico, níveis de participação democrática ou a ampliação e aprofundamento de instituições globais.

Finalmente, as teorias gerais de política internacional podem ajudar a nos proteger contra as várias formas de chauvinismo estereotipado. Em particular, as teorias realistas enfatizam a importância da segurança no mundo que carece de uma autoridade soberana e enfatizam como as forças estruturais “moldarão e empurrarão”, mesmo Estados muito diferentes, em uma única direção. Porque eles reconhecem que todos os Estados devem confiar em seus próprios recursos para se defender, os realistas estão menos inclinados a demonizar os adversários e menos afeitos a ver a preparação militar do adversário como uma evidência de intenções agressivas. Os realistas

<sup>8</sup> Stephen Van Evera (1997) se refere a tais teorias como sendo “prescritivamente ricas”. Alexander George aconselhou os intelectuais a “incluir em seus projetos de pesquisa variáveis sobre os quais os políticos têm alguma influência”. Ver “Foreword” (NINCIC; LEPCOLD, 2000). Teorias que não contêm variáveis manipuláveis podem ainda ser úteis se ajudar os políticos a entender o ambiente maior no qual eles estão operando. Por exemplo, sabendo se o sistema é bipolar ou multipolar pode ser valioso, mesmo se a pessoa não tem capacidade de alterar aquela condição.

também se colocam menos surpresos quando os Estados Unidos agem por caminhos que estão em desacordo com seus valores liberais ou seus alegados compromissos em avançar na defesa dos direitos humanos porque a teoria retrata a política internacional como um reino onde mesmo Estados poderosos devem às vezes comprometer ideais para melhorar sua segurança.

### 3 O impacto limitado da teoria

Embora seja impossível formular política sem pelo menos uma teoria bruta (isto é, alguma noção do que causa o quê), mesmo teorias bem específicas de Relações Internacionais não parecem ter muito impacto na formulação política. Para os iniciantes, a maioria das teorias de Relações Internacionais procuram explicar tendências gerais ao longo do tempo e do espaço omitindo outras variáveis que podem ser relevantes para casos específicos sobre os quais os políticos estão lutando em um determinado momento. Nenhuma de nossas teorias existentes em nosso estoque tem grande poder explicativo e as ações específicas que os Estados tomam frequentemente são o produto de muitos fatores diferentes (poder relativo, tipo de regime, traços de liderança individual, etc.). Infelizmente, nós carecemos de um método claro que combine estas várias teorias ou decida qual exercerá o maior impacto em um caso particular.

O problema é agravado pelo contexto mais amplo em que cada política externa é feita. Cientistas sociais trabalham melhor quando os problemas podem ser definidos precisamente e analisados sistematicamente, isto é, quando a preferência dos atores é conhecida e constante, quando existem dados com os quais as conjunturas são testadas e quando o impacto das escolhas alternativas pode ser precisamente estimado. Entretanto, este raramente é o caso da conduta da política externa: a preferência dos atores é frequentemente obscura, eles frequentemente têm múltiplas estratégias disponíveis e os retornos das diferentes escolhas é frequentemente desconhecido. Relacionamentos não-lineares e efeitos endogênicos abundam, e preferências e percepções podem mudar sem aviso prévio. Mesmo os esforços cuidadosos em examinar o impacto de instrumentos políticos específicos, tais como programas de ajuda humanitária, sanções econômicas ou “mudanças impostas a regimes estrangeiros”, estão repletos de

efeitos de seleção que torna difícil estimar seu impacto causal.

Para tornar o assunto pior, os políticos e os teóricos têm agendas muito diferentes. Os teóricos buscam explicações gerais de comportamentos recorrentes, mas os políticos estão mais interessados em resolver problemas específicos que eles enfrentam hoje. Embora as tendências compreensivas possam ajudar os políticos a entender se seus objetivos serão fáceis ou difíceis, o que acontece, “na maior parte das vezes”, é que isso não é tão pertinente quanto saber o que é mais provável de acontecer em um caso particular concreto. Sobretudo, os políticos estão frequentemente menos interessados em explicar tendências do que descobrir como superá-las. Como resultado, notou Arthur Stein, “o conhecimento experimental profundo domina as generalizações estatísticas e teóricas na formação da política”<sup>9</sup>

Por último, mas não menos importante, o impacto da teoria é limitado ainda mais pela profissionalização dos sub-campos das Relações Internacionais e o crescente abismo entre a Torre de Marfim e o mundo político. Apesar de os intelectuais ainda migrarem para trabalhos na política de vez em quando, suas credenciais acadêmicas não ganham muito respeito nos círculos oficiais e até podem ser vistas como uma deficiência (STEIN, 2000). Eles podem também aprender que os políticos geralmente valorizam lealdade e efetividade burocrática muito mais do que prestigiosas distinções acadêmicas ou novidades teóricas.

Sobretudo, como a maior parte da ciência política, a acadêmica contemporânea de Relações Internacionais é escrita para os seus próprios pares e não se destina para um público maior, o que é uma das razões por que ela é altamente impenetrável e frequentemente preocupada com tópicos triviais e limitados. Jovens intelectuais entendem que as novidades teóricas e a sofisticação metodológica são muito mais valorizadas do que um conhecimento profundo de uma área política. De fato, existe um claro preconceito contra a mais recente teoria política contemporânea. Aqueles professores sem estabilidade são

<sup>9</sup> Este foi o objetivo central do trabalho de George sobre a teorização da “relevância política”, bem como o volume da então chamada teoria de médio alcance que tendia a produzir generalizações sobre o impacto de instrumentos políticos específicos como dissuasão de ameaças, sanções econômicas, diplomacia coercitiva, etc. Veja seu “Theory for Policy in International Relations” (GEORGE; SMOKE, 1974).

rotineiramente advertidos a não desperdiçar seu tempo escrevendo para o público da política por medo de serem considerados “não intelectuais”. Porque o trabalho que pode ser útil para os políticos traz poucas recompensas, não é de surpreender que os intelectuais instalados nas universidades raramente tentam produzi-lo<sup>10</sup>.

Em vez disso, o fosso entre teoria e política foi preenchido pelo crescimento de uma variedade de *think thanks*, consultores e outros grupos quase acadêmicos que agora dominam a vida intelectual na maioria das capitais do mundo, e especialmente em Washington D.C. Os políticos já não necessitam consultar os intelectuais instalados nas universidades para o aconselhamento sobre problemas globais prementes porque não há escassez de pessoas dentro de Washington que estão satisfeitas em fazer este trabalho e são pagas para fazer exatamente isso. Estas organizações podem fornecer orientações úteis, mas obviamente existem desvantagens para a sua proeminência crescente. A maioria dos *think thanks* sediados em Washington tem uma agenda ideológica – frequentemente moldada pelos seus financiadores - e seus produtos de pesquisas estão sujeitos a muito menos modelos rigorosos. Eles também carecem de habilitação de procedimentos elaborados, incluindo revisão dos pares que as universidades dependem para tomar decisões pessoais. Os políticos podem ficar desinteressados e fora das recomendações que abordem preocupações imediatas, se não estiverem bem fundamentadas ou pensadas.

Isto não quer dizer que os intelectuais acadêmicos não tenham nenhum impacto. Às vezes, os teóricos de Relações Internacionais dão à comunidade política e ao mundo em geral um vocabulário que molda discursos e pode exercer efeitos súbitos na formação política. Conceitos como “interdependência”, “choque de civilizações”, “bipolaridade”, “ameaça de uso da força”, “*soft Power*”, etc. formam parte da linguagem do debate político, influenciando decisões de forma indireta. Intelectuais também podem tirar partido das proteções de mandato para enfrentar matérias tabus ou particularmente controversas e

podem ter sucesso ao abrir um debate sobre temas anteriormente negligenciados.

Ainda, nos Estados Unidos, pelo menos, os teóricos de Relações Internacionais raramente desafiam tabus e raramente possuem algum impacto na política a menos que eles deixem sua vida acadêmica e trabalhem diretamente no governo. Nossa impotência coletiva como campo não deve nos surpreender: os Estados Unidos são o país mais poderoso do mundo e sua burocracia de política externa é enorme, bem enraizada, permeada por poderosos grupos de interesse e outras partes interessadas. Ela também tem um sistema de governo dividido com muitos pontos de veto, a partir dos quais fazer inovação política é extremamente difícil. Sob estas condições, seria ingênuo acreditar que um livro acadêmico ou um artigo - ou mesmo toda uma série deles - poderia conduzir o leme do Estado em uma direção totalmente nova por si só.

Para ter um impacto significativo na política requer ou envolvimento direto ou engajamento político continuado, atividades que muitos intelectuais ou nunca se interessaram ou não estão preparados para perseguir. Voltando a 1950, por exemplo, Albert Wholstetter e seus colegas deram dúzias de entrevistas apresentando os resultados da RAND Corporation, os famosos “estudos fundamentados”, em um esforço finalmente exitoso de convencer o aparato militar a adotar suas recomendações<sup>11</sup>. Similarmente, a campanha prolongada dos neoconservadores para a guerra com o Iraque - que agora nós sabemos foi construída em cima de erros factuais, análise tendenciosa e falsas teorias - começou cuidadosamente em 1998, mas não deu frutos até cinco anos posteriores. Persistentemente, não perspicazmente, é a fonte original da influência política na formação de políticas governamentais.

Esta situação tem de ser desconcertante para aqueles de nós que estão ambos dedicados para a “vida da mente” e ainda interessados em usar o conhecimento para construir um mundo melhor. Nós ainda podemos

<sup>10</sup> Krasner oferece uma notável anedota: “Eu fiz isso uma vez e foi realmente estúpido. Eu disse: Eu tenho um PhD e eu sei sobre isso.” Isso é um comentário completamente inútil. Ninguém se preocupa com as suas credenciais... (sendo tratado como um professor nos círculos políticos) foi uma coisa ruim porque as pessoas achavam que você era um *snob*.” Citado por Lisa Trei (2003).

<sup>11</sup> Como Adam Przeworski observou a alguns anos atrás, “toda a estrutura de incentivos na academia norte-americana trabalha contra grandes riscos, sejam eles intelectuais ou políticos. Estudantes de pós-graduação e professores assistentes aprendem a empacotar suas ambições intelectuais dentro de artigos publicáveis em algumas revistas e fugir de qualquer coisa que possa parecer como uma postura política (MUNCK; SNYDER, 2004).

esperar em fazer avançar este objetivo através de nossas aulas, e como anteriormente notado alguns intelectuais terão um impacto direto por meio de seus próprios trabalhos no governo. Haverá ocasionalmente momentos quando um intelectual fornece uma nova perspectiva ou uma abordagem analítica que usa a imaginação de quem está no poder, frequentemente porque ela aborda as necessidades percebidas naquele momento. Mas para a maioria dos membros da disciplina o objetivo de “falar a verdade ao poder” será cada vez mais distante.

A despeito destas limitações, os intelectuais acadêmicos – incluindo os teóricos de Relações Internacionais – tem pelo menos três papéis úteis a desempenhar no discurso público mais amplo sobre assuntos internacionais. Primeiro, aqueles que mais longa e duramente tem pensado sobre a natureza da política no mundo moderno pode ajudar seus concidadãos a entender nosso mundo “globalizado”. Comumente, as pessoas muitas vezes sabem muito sobre assuntos locais, mas entender o que está acontecendo no exterior requer a confiança no conhecimento de especialistas. Por esta razão, acadêmicos instalados nas universidades devem ser fortemente encorajados a escrever e falar para públicos cada vez maiores em vez de se envolver unicamente em um diálogo uns com os outros.

Segundo, um envolvimento da comunidade acadêmica é um contrapeso essencial aos esforços do governo em manipular a percepção pública. Os governos tem um enorme acesso à informação do que a maior parte (?) dos cidadãos, especialmente no que se refere à política externa e de defesa e os funcionários públicos rotineiramente exploram estas assimetrias de informação para avançar suas próprias agendas. Porque os funcionários do governo são falíveis, a sociedade necessita de vozes alternativas para desafiar suas racionalidades e sugerir diferentes soluções. Os intelectuais acadêmicos estão protegidos por mandato e não dependem diretamente do apoio do governo para sua subsistência. Então eles estão singularmente em posição de desafiar narrativas dominantes e sabedorias conservadoras. Por estas razões, uma comunidade acadêmica engajada e diversa é o que completa as políticas democráticas saudáveis. Terceiro, a comunidade acadêmica também pode oferecer um modelo útil de debate construtivo. Apesar de algumas disputas intelectuais serem às vezes acaloradas, elas raramente descem ao nível de um ataque *ad hominem* ou assassinato de caráter que cada vez mais caracteriza o discurso político hoje. De

fato, intelectuais que utilizam estas táticas em um artigo acadêmico muito provavelmente se desacreditariam mais do que seus alvos. Ao trazer normas do discurso acadêmico dentro da esfera pública, intelectuais poderiam ajudar a restaurar um pouco de civilidade que sido perdida na vida pública contemporânea.

Como é que estes milagres podem ser realizados? Eu não tendo ilusões criar alguma espécie de reino filosófico onde as regras acadêmicas e os trinta anos em três universidades diferentes, três diferentes *think tanks* tenham me convencido que tal mundo quase que certamente não teria um avanço. Mas os intelectuais de Relações Internacionais deveriam realmente estar orgulhosos com o fato de tão poucas pessoas se preocupam sobre o que nós temos a dizer?

Fará um pouquinho bem implorar aos políticos e ao público prestar mais atenção em nós. O único remédio é produzir trabalhos que seja tanto academicamente rigoroso, mas também potencialmente útil para aqueles encarregados de tomar decisões políticas. O que é necessário, portanto, é um esforço consciente para alterar as normas vigentes e incentivar a comunidade acadêmica. Este objetivo não é tão rebuscado quanto pode parecer, em relação às nossas normas profissionais que não são nem fixas e nem ordenadas divinamente. Em vez disso, os membros do nosso próprio campo determinam coletivamente as normas que governam nossa empresa. Como uma comunidade em grande parte autopolicada, podemos decidir quais características nós damos mais valor e não existem razões porque a relevância política e ao engajamento público não poderia ser dado um peso maior.

#### 4 O que deve ser feito?

Se a comunidade de intelectuais das Relações Internacionais decidir que está cansada de ser ignorada, existem um número de passos práticos que poderiam ter maior relevância, a saber<sup>12</sup>:

<sup>12</sup> O Estudo RAND examinou a questão de como implantar bombardeiros americanos para otimizar tanto sua sobrevivência no caso de um ataque soviético como sua efetividade no curso de uma guerra. Vale a pena lembrar que Wohlstetter não era um acadêmico instalado em uma universidade à época (acho que mais trade ele lecionou na Universidade de Chicago), mas sim um empregado de um think-tank financiado pelo governo.

1. Dar maior peso para o Impacto no mundo real no desenvolvimento das decisões.

Em vez de focar quase que inteiramente nos jornais profissionais revisados pelos pares e monografias, promover comitês que também poderiam conduzir avaliações sistemáticas das contribuições de um membro da faculdade para o discurso do público maior<sup>13,14</sup>. Além de medir o número de citações, por exemplo, os comitês de avaliação poderiam também acompanhar notícias ou sucessos dos blogs de um candidato à vaga de trabalho. E em vez de confiar apenas na avaliação de outros intelectuais, estes mesmos comitês poderiam também solicitar avaliações de políticos que trabalham em campos relevantes. Descobrir que o trabalho de um colega iniciante tem exercido um impacto maior sobre como os políticos pensam sobre uma questão é certamente relevante para uma avaliação de seu valor a longo prazo.

2. Encorajar Associações profissionais de respeitável Impacto público

No momento, a *American Political Science Association* tem dúzias de prêmios para livros, artigos e *papers* em vários campos e subcampos. Dar um prêmio “em reconhecimento de notável serviço público! E outro para a realização da carreira “para a arte de governar”. Se nós queremos encorajar intelectuais a atingir grandes impactos, criando um ou dois prêmios a mais destinados a recompensar (honrar) tais realizações não parece nada excessivo.

3. Facilitar aos jovens intelectuais a obter mais experiência política

Para estimular os jovens intelectuais a aprender como funciona o mundo real, os departamentos poderiam tornar mais fácil para eles trabalhar no governo ou em outra área política relevante. Por exemplo, mais uni-

versidades poderiam adiar a posse se um professor universitário iniciante quisesse passar um ano trabalhando no governo ou para uma organização não-governamental. Esta política criaria mais intelectuais que verdadeiramente saberiam como o governo trabalha e provavelmente eles produziriam trabalhos que seriam acessíveis e relevantes para os políticos. Porque a maioria dos estudantes se preocupa com o mundo real e tem interesse limitado no vazio escolástico, esta política ajudaria também a criar melhores professores.

4. Engajar os Políticos nos Processos de Pesquisa

A capacidade de definir e perseguir sua própria agenda de pesquisa é um elemento chave da liberdade acadêmica. Este princípio não deve estar comprometido, mas intelectuais devem estar mais dispostos a ouvir os praticantes quando decidem que assuntos irão explorar. Além disso, para derivar novos tópicos de um vazio de existência intelectual, não há nada a perder se ocasionalmente se perguntar aos não-intelectuais que tipos de conhecimento eles gostariam de ter. Nós podemos nos surpreender pela quantidade de boas questões eles trazem.

5. Convencer a administração universitária a valorizar as contribuições ao mundo real

Reitores, decanos e diretores podem promover estas metas bem como premiar departamentos cujos membros falam contribuições substanciais à espera pública e pelos recursos retidos na fonte daqueles que estão presos no “culto da irrelevância”. A proposta não é encorajar os departamentos a se transformar em pelotões ansiosos perseguidores de manchetes de analistas políticos para fazer sucesso no circuito de *talk-show*, mas em vez disso, promover uma comunidade mais heterogênea em todos os níveis da academia.

6. Ampliar a discussão da ética e da Responsabilidade acadêmica

No momento, a ética profissional geralmente gira em torno de tópicos como plágio, liberdade acadêmica e abusos de poder na forma de perseguição sexual ou no tratamento de indivíduos humanos. Estas são questões importantes, mas nós devemos também estimular os estudantes a pensar longa e duramente sobre os débitos que os intelectuais estão em dívida com a sociedade que os

<sup>13</sup> Uma apresentação mais extensa destas ideias pode ser encontrada em Walt (2011).

<sup>14</sup> Como Bruce Jentleson (2000) tem escrito: “Should it really be the case that a book with a major university press and an article or two in a (refereed) journal ... can almost seal the deal for tenure, but books with even a major commercial house count so much less and articles in journals such as *Foreign Affairs* count little if at all? ... (T)he argument is not about padding publications counts with op-eds and other such commentaries, but it is to broaden evaluative criteria to better reflect the type and range of writing of intellectual import”. Veja seu texto: “In Pursuit of Praxis: Applying International Relations Theory to Foreign Policymaking”.

apoia e a questão de se nós temos uma responsabilidade ética maior no uso do nosso conhecimento e treinamento para o melhoramento da sociedade. Esta discussão deve também focar as armadilhas éticas que podem afetar os intelectuais que se tornam diretamente engajados na pesquisa de relevância política e especialmente quando fundos ou outros recursos de compensação estão envolvidos

## 5 Conclusão

Como Keynes famosamente observou “mesmo o mais prático dos homens práticos de negócios é frequentemente escravo das ideias de alguns economistas mortos há muito tempo”. É possível que os intelectuais de Relações Internacionais exerçam o mesmo impacto duradouro, mas eu estou inclinado a duvidar disso. Os políticos parecem cada vez menos interessados no que nós temos a dizer, parcialmente porque eles estão muito ocupados lidando com seus problemas diários, mas também porque nós tendemos a fazer perguntas que eles não estão preocupados e nós oferecemos respostas que eles acham que não precisam. Se os intelectuais querem ocupar um papel mais ativo e construtivo em assuntos mundiais, em resumo, o conteúdo de nossa intelectualidade deve mudar.

Para encorajar esta mudança, nós teremos que modificar os critérios de méritos dentro da própria disciplina e dar um peso maior de relevância ao mundo real. Sem esta mudança, podemos esperar do mundo exterior é dar cada vez menos atenção ao que nós temos a dizer. Isto não me parece apenas uma abdicação das nossas responsabilidades como intelectuais e cidadãos, mas é um mau presságio para o futuro da própria disciplina, pois se não estamos produzindo conhecimento útil que possa ajudar a sociedade resolver problemas comuns, porque os estudantes devem se matricular em nossos cursos e por que as universidades devem continuar alocando os esparsos recursos para os nossos departamentos?

## Referências

- BEINART, Peter. *The Crisis of Zionism*. New York: Times Books, 2012.
- CRAIG, Gordon A. *Germany 1866-1945*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- CHRISTENSEN, Thomas J. Fostering Stability or Creating a Monster?: the Rise of China and US Policy Toward East Asia. *International Security*, Baltimore, Maryland, Estados Unidos, v. 31, n. 1, p. 81-126, Summer 2006.
- EVERA, Stephen Van. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.
- GEORGE, Alexander. Theory for Policy in International Relations. In: GEORGE, Alexander; SMOKE, Richard. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. New York, Columbia University Press, 1974.
- JACKSON, Patrick Thaddeus; KAUFMAN, Stuart. Security Scholars for a Sensible Foreign Policy: a Study in Weberian Activism. *Perspectives On Politics*. Cambridge, Reino Unido, v. 5, n. 1, p. 95-103, mar. 2007.
- JENTLESON, Bruce. In Pursuit of Praxis: Applying International Relations Theory to Foreign Policymaking. In: NINCIC, Miroslav; LEFGOLD, Joseph (Ed.). *Being Useful: Policy Relevance and International Relations Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- JOHNSON, Alastair Iain. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton: N.J.; Princeton University Press, 2000.
- KAUFMANN, Chaim. Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil War. *International Security*, Massachusetts, Estados Unidos, v. 20, n. 4, 1996.
- MEAD, Lawrenc. Scholasticism in Political Science. *Perspectives on Politics*. Cambridge, Reino Unido, v. 8, n. 2, p. 453-464, jun. 2010.
- MEARSHEIMER, John. The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*. Oxford, Reino Unido, v. 3, 2010.
- MEARSHEIMER, John J; WALT, Stephen M. The Israel Lobby. *London Review of Book*, London, v. 28, No. 6, p. 3-12, 23 mar. 2006.
- MEARSHEIMER, John J; WALT, Stephen M. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.
- MUNCK, Gerald; SNYDER, Richard. What Has Comparative Politics Accomplished?. *APSA-CP Newsletter*. Notre Dame, Indiana, Estados Unidos, v. 15, n. 2, p. 26-31, 2004.
- NEWSOM, David Newsom. Foreign Policy and Academia. *Foreign Policy*. Washington D.C, Estados Unidos, v. 101, p. 52-67, 1995-1996.

NINCIC, Miroslav; LEFGOLD, Joseph (Ed.). *Being Useful: Policy Relevance and International Relations Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

RAPAPORT, Anatol. Explanatory Power and Explanatory Appeal of Theories. *Synthese*, Dordrecht, Holanda, v. 10, p. 321-342, 1972.

SAMBANIS, Nicholas. Partition as a Solution to Ethnic War: an Empirical Critique of the Theoretical Literature. *World Politics*, v. 52, n. 4, p. 437-483, 2000.

STEDMAN, Stephen. Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, Massachusetts, Estados Unidos, v. 22, n. 2, p. 5-53, 1997.

STEIN, Arthur. Counselors, Kings, and International Relations: from Revelations to Reason, and Still No Policy-Relevant Theory. In: NINCIC, Miroslav; LEFGOLD, Joseph (Ed.). *Being Useful: Policy Relevance and International Relations Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

TREI, Lisa. Does the Academic Study of International Relations Matter in the Real World of Policy?. *Stanford News Service*, Stanford, Estados Unidos, January 27, 2003. Disponível em: <<http://news.stanford.edu/pr/03/krasner129.html>>.

WALT, Stephen M. *The Origin of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

WALT, Stephen M. *Revolution and War*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

WALT, Stephen M. *Taming American Power: the Global Response to U.S. Primacy*. New York: W.W. Norton, 2005a.

WALT, Stephen M. Theory and Policy in International Relations. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, California v. 8, Annual Reviews, p. 23-48, 2005b.

WALT, Stephen M. International Affairs and the Public Sphere. *Social Science Research Council*, 2011. Disponível em: <<http://publicsphere.ssrc.org/walt-international-affairs-and-the-public-sphere/>>.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading-MA: Addison-Wesley, 1979.

WALTZ, Kenneth. "War with Iraq in not in America's National Interest". Ver: <http://www.bear-left.com/archive/2002/OP-Ed.pdf>

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

# O Setor energético e as Relações Brasil-Estados Unidos\*

## *Energy and Brazil-United States Relations*

Mark S. Langevin<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo discute o avanço das Relações entre o Brasil e os Estados Unidos no setor energético e detalha os níveis de relacionamento dos dois países nas áreas de petróleo, etanol e eletricidade. Aponta que, embora existam iniciativas bilaterais de cooperação, elas estão restritas ao âmbito de empresas e de exploração comercial, mas ainda não foi assumida pelos governos como prioridade de ação estratégica, tendo em vista a informalidade com que a cooperação bilateral na área de energia tem sido tratada, tendo em vista a ausência de uma plataforma de trabalho comum, que envolva prazos, metas e resultados esperados e corpo diplomático destinado a este fim.

**Palavras-chave:** Cooperação Energética. Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos. Petróleo. Eletricidade. Etanol.

### Abstract

This article discusses the relationship between Brazil and the United States in the energy sector and the levels of developments between two countries in the petroleum, ethanol and electricity areas. Points out that although there are bilateral cooperation initiatives, they are restricted to the corporate and commercial, but has not been taken by governments as a priority strategic action, based on informality with which bilateral cooperation in the energy sector has been treated, for the absence of a common working platform, involving deadlines, goals and expected results and the diplomatic corps assigned for this purpose.

**Keywords:** Energy Cooperation. Bilateral Relations Brazil-United States. Oil. Electricity. Ethanol.

---

\* Este artigo é uma tradução do trabalho original "Energy and Brazil-United States Relations", publicado como capítulo do livro *América Latina no Labirinto Global*, Vol. 2, Curitiba: ed. MRV, 2012. A tradução é de Luís Felipe Lamelas. Revisão de tradução de Renata de Melo Rosa.

Recebido em: 10/04/2013.

Aprovado em: 05/06/2013

<sup>1</sup> Mark S. Langevin, é diretor do BrazilWorks ([www.brazil-works.com](http://www.brazil-works.com)) e autor da *Política Energética no Brasil* ([www.energypolicyinbrazil.com](http://www.energypolicyinbrazil.com)). Ele é Professor Adjunto do curso de *Governo e Política* da Universidade de Maryland, também contribui com o curso de graduação em *Políticas Públicas e Administração* da Universidade de Walden. E-mail: [mark.brazil-works@gmail.com](mailto:mark.brazil-works@gmail.com)

## 1 Introdução

A energia frequentemente figura como um tema central nas relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos. Na primeira metade do século XX, o movimento americano *Good Roads Movement*, apoiado pela Associação Americana de Construtores de Estradas e a Associação Automobilística Americana, abriu caminho para que companhias petrolíferas norte-americanas e fabricantes de automóveis levassem carros movidos a combustíveis fósseis para o Brasil (DOWNES, 1992). Nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a reserva estratégica de petróleo dos EUA e o programa *Átomos Pela Paz* aproximaram as maiores nações do ocidente em uma órbita estratégica, inclusive o Brasil. Assim o foi até o primeiro embargo de petróleo da OPEP, em 1973, e o acordo nuclear entre o Brasil e a Alemanha Ocidental, quando as relações Brasil-Estados Unidos fragilizaram-se na medida em que o Brasil sinalizou uma crescente independência diplomática frente aos Estados Unidos (GALL, 1976, p. 155). Desde essa crítica conjuntura, o Brasil optou por não possuir armas nucleares, tornou-se um líder mundial em biocombustíveis e descobriu massivas reservas de petróleo e gás no chamado “pré-sal” que provavelmente farão do país um gigante energético nas próximas décadas.

Em 2007, os então presidentes do Brasil e dos EUA, Luiz Inácio Lula da Silva e George W. Bush celebraram o *boom* do biocombustível com um memorando de entendimento especial (MOU) para promover a cooperação bilateral na área de desenvolvimento de biocombustíveis. Durante a campanha presidencial de 2008, Barack Obama prometeu uma “Parceria Energética com as Américas” para alcançar a segurança energética regional, em estreita cooperação com o Brasil. Em abril de 2009, o Ex-Im Bank<sup>2</sup> dos Estados Unidos estendeu ao Brasil a quantia de \$2 bilhões para permitir que a Petrobrás obtivesse financiamento favorável para adquirir equipamento americano de prospecção (United States of America Export-Import Bank, 2011). Em maio de 2011, o complexo tornou-se operativo e o Ex-Im Bank aprovou um pedido da JP Morgan Chase, agindo como credora, para financiar \$300 milhões em compras de produtos manufaturados pela Petrobrás (United States of America Export-Import Bank, 2011).

Em março de 2011, a presidente brasileira Dilma Rousseff recebeu o presidente Obama para anunciar o estabelecimento de um “diálogo estratégico sobre energia”. Claramente, ambos os presidentes, Dilma e Obama, estão atentos à pauta energética como um ponto chave da agenda bilateral. Tal fato não deveria ser surpresa, dado que Dilma foi a antiga Secretária de Energia do Estado do Rio Grande do Sul, antiga Ministra de Minas e Energia e antiga presidente do conselho de administração da Petrobrás. Barack Obama também enfatizou o papel vital da energia renovável e da segurança energética em assuntos domésticos e externos, quando candidato ao seu primeiro mandato como presidente. Qual é a situação da cooperação energética entre esses dois países e quais oportunidades existem para o aprofundamento de tal cooperação, no futuro, por meio do diálogo estratégico? Se a energia é, agora, central para as relações Brasil-Estados Unidos, como essa importante área pode moldar a evolução das relações bilaterais nos anos vindouros? Para melhor compreender essas questões, este artigo descreve o papel da energia nas relações Brasil-Estados Unidos por meio de uma análise do petróleo, do etanol e da eletricidade.

## 2 Cooperação Energética Bilateral

Por décadas, a energia tem sido tanto um desafio como uma oportunidade para diplomatas e juristas brasileiros e americanos buscarem intensificar a cooperação bilateral. De muitas maneiras, a cooperação energética bilateral sobrepôs-se à busca brasileira por segurança energética (LANGEVIN, 2010) e aos notáveis recursos energéticos e industriais americanos. Em muitos aspectos, as relações bilaterais no campo da energia tomaram forma a partir da crise do petróleo em 1970, que devastou o equilíbrio das contas brasileiras. De fato, até 1980, o Brasil importava 83% de seu consumo de petróleo, cerca de 47% das receitas de exportação do país (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2008). O reconhecimento desse amargo *déficit* estratégico levou os administradores brasileiros a dobrarem esforços no sentido de garantir que os desafios relacionados à energia não interferissem nos planos nacionais de desenvolvimento. A Petrobrás persistiu em sua missão de descobrir petróleo no Brasil e ao redor do mundo. O governo também se aliou a produtores de cana-de-açúcar e a fabricantes de automóveis para assegurar o sucesso do, agora famoso, **Programa Nacional**

<sup>2</sup> Export-Import Bank.

**do Álcool ou Pró-álcool** (MOREIRA; GOLDEMBERG, 1999, grifo nosso). Os esforços brasileiros para alcançar a segurança energética adotaram proporções geopolíticas na medida em que o governo lançou um plano para desenvolver um programa nacional de energia nuclear. Tal programa dependeu, em larga medida, de transferências de capital e tecnologia aprovadas ou administradas pelo governo norte-americano até a assinatura do polêmico acordo da construção do reator nuclear, firmado com o governo da Alemanha Ocidental, em 1975.

Em 1972, Brasil e Estados Unidos assinaram um acordo bilateral de cooperação no uso civil da energia nuclear. Esse acordo levou à construção do primeiro reator nuclear do Brasil pelos EUA com base na Westinghouse e no contrato da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos (AEC) para suprir os reatores brasileiros com urânio enriquecido. Como Gall (1976) relata, os brasileiros estavam muito satisfeitos com seu relacionamento com o governo americano e com a Westinghouse. No entanto, em 1974, crescentes demandas comerciais ultrapassaram a capacidade de enriquecimento de urânio da AEC, levando a comissão a suspender novos contratos de venda de urânio. Evidentemente, a decisão da AEC de efetivamente limitar o acesso brasileiro ao urânio enriquecido serviu para direcionar os políticos brasileiros a um surpreendente acordo estratégico com a Alemanha Ocidental. Esse caso é emblemático na medida em que ele demonstra a importância da cooperação bilateral para avançar os objetivos de desenvolvimento nacional do Brasil, bem como os limites pragmáticos e políticos da cooperação específica no setor, na ausência de uma ampla parceria estratégica.

Desde o retorno do Brasil ao regime democrático na década de 1980, sucessivas administrações norte-americanas e brasileiras aceleraram o passo e ampliaram o escopo da cooperação na pauta energética. O então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia e a Ex-secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, assinaram um memorando de entendimento em 1997 (BRASIL, 1997) que reformulou a cooperação energética nuclear bilateral para permitir o comércio e a troca de informação, tecnologia, equipamento e combustível de reator, tudo dentro do contexto da adesão e ratificação brasileira do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Durante o período de sobreposição das administrações do presidente Lula e do presidente norte-ameri-

cano George W. Bush, de 2003 a 2009, ambos os governos aceleraram os esforços para se envolverem em uma cooperação energética. Em 2003, a Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, e o Secretário de Energia dos EUA, Spencer Abraham, assinaram um modesto Memorando de Entendimento objetivando estabelecer e guiar uma série de mecanismos consultivos para tratar de assuntos como tecnologia energética de célula de hidrogênio, créditos de carbono, bicomcombustíveis e transmissão de energia elétrica (BRASIL, 2003). A diplomacia presidencial de Lula e Bush alcançou seu ponto alto em 2007, quando os presidentes assinaram o *Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis* em São Paulo (BRASIL, 2007). O Memorando de Entendimento dos biocombustíveis reconhece a “importância estratégica” do etanol como um combustível automobilístico e propõe desencadear “uma força transformadora na região para diversificar as fontes de energia, impulsionar o crescimento econômico, avançar agendas sociais e melhorar o meio-ambiente.” Lula (2007) descreveu o Memorando nas páginas do Washington Post: “Estamos lançando uma parceria para melhorar o papel do combustível etanol na matriz energética de nossos países enquanto promovemos avanços no sentido tornar o biodiesel mais disponível. Simultaneamente, estamos criando oportunidades para expandir esses programas no cenário global<sup>3</sup>.”

Após sua eleição, em novembro de 2008, o presidente Obama seguiu a visão de Lula, acelerando a cooperação energética bilateral. Em julho de 2010, o Ministro de Minas e Energia, Márcio Zimmermann e o Secretário de Energia dos EUA, Steven Chu, assinaram um tratado para estabelecer o *Bi-national Energy Working Group and Joint Action Plan*. Ambas as administrações reconheceram:

Os benefícios mútuos da cooperação em uma ampla gama de assuntos energéticos que contribuirão para a segurança energética, sustentabilidade econômica e capacidade de combater os efeitos das mudanças climáticas a nível individual, bilateral e regional. (UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY, 2010, p.1).

O grupo de trabalho foi focado em cinco áreas básicas, incluindo: energia renovável, eficiência energética, óleo, gás e carvão, energia nuclear, colaboração em pes-

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/29/AR2007032902019.html>. Acesso em fev 2012.

quisa e desenvolvimento entre institutos de pesquisa de cada país. Mesmo que esta ação não reflita a importância estratégica do assunto, ela sublinha uma estratégia de diálogo para explorar um leque mais amplo de assuntos energéticos e identificar posições nacionais e objetivos de desenvolvimento sobrepostos.

Quando o presidente Lula entregou a faixa presidencial nas mãos de Dilma Rousseff, em janeiro de 2011, sua diplomacia no campo energético teve continuidade. Durante a primeira visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em março de 2011, a presidente Dilma e Obama anunciaram uma “Parceria para o Desenvolvimento de Biocombustíveis da Aviação.” (UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY, 2011) e declararam o estabelecimento do “Diálogo Estratégico sobre Política Energética EUA-Brasil” (UNITED STATES DEPARTMENT OF ENERGY, 2011). O pacto de biocombustíveis para aviação basicamente regulou a troca de especialistas e informações entre os países e suas respectivas agências, incluindo a Casa Civil, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e os Ministérios de Minas e Energia, Agricultura e Defesa. No lado americano, a *Federal Aviation Administration* e os Departamentos de Energia, Agricultura e Defesa. Em grande medida, esse acordo refletiu o peso de suas respectivas indústrias de aviação e demonstrou o interesse de ambos os governos em estimular o investimento do setor privado na pesquisa e no desenvolvimento de biocombustível de aviação para o mercado.

A declaração bilateral do *Diálogo Estratégico sobre a Política Energética* serviu como um esforço de ambos os presidentes em enfatizar assuntos de interesse mútuo, provendo um maior direcionamento e clareza ao *Grupo Binacional de Trabalho Energético*. A Casa Branca identifica o petróleo e o gás, biocombustíveis, energia limpa e eficiente, segurança e energia nuclear como questões fundamentais que orientam o diálogo bilateral. Certamente, esses assuntos refletem a crescente amplitude da cooperação bilateral energética, que vão além da tutela americana sobre a incipiente indústria brasileira de energia nuclear ou da diplomacia presidencial de biocombustíveis de Lula e Bush. Tomados em conjunto, esses recentes tratados diplomáticos exibem um padrão de aceleração e expansão das discussões bilaterais ao longo da década passada.

Apenas há dez anos, o Conselho de Relações Exteriores (CFR), sediado nos EUA, patrocinou uma força tarefa independente que emitiu um relatório e uma carta ao presidente George W. Bush. Na carta, a força tarefa concluiu que

Estamos nos aproximando de um momento seminal em que o Brasil e os Estados Unidos compartilham vários objetivos importantes na região... O Brasil pode e deve ser um protagonista, junto com os EUA, no fomento às reformas econômicas e democráticas, promovendo o livre comércio e livre mercado, combatendo os narcóticos, terrorismo e o crime transregional... Se quisermos manter a democracia, isso não será possível se a democracia falhar no Brasil. Nenhuma dessas políticas fundamentais dos EUA funcionará sem o Brasil. O Brasil é o sustentáculo. (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2001, p. 5).

De modo interessante, a força tarefa de 2001 não mencionou a importância da energia como uma prioridade bilateral, nem regional. Em um grande contraste, em 2011, o CFR compôs outra força tarefa independente que emitiu o relatório “*Brasil Global e as Relações EUA-Brasil*” e afirmou que

a energia é e continuará sendo um ponto crítico da agenda econômica e política do Brasil, movida pelo crescente consumo energético *per capita*, o desenvolvimento de importantes recursos energéticos internos e pela necessidade de se expandir a infraestrutura energética existente. Os investimentos brasileiros nessa indústria é um exemplo de como suas agendas doméstica e internacional se reforçam. Os Estados Unidos e o Brasil têm interesses comuns em desenvolver eficiência energética, reduzindo a intensidade de carbono, promovendo o desenvolvimento de biocombustíveis, expandindo o uso de gás natural e gerenciando a exploração e o desenvolvimento de petróleo *offshore*. (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2011, p. 31)

Este relatório do CFR reconhece o notável destaque do Brasil como um poder global na década passada e analisa a crescente importância da energia nos níveis políticos globais, bilaterais e nacionais de ambos os países. De fato, a energia chegou para abastecer a agenda bilateral por um longo tempo, determinada em grande medida pela massiva reserva de petróleo pré-sal do Brasil.

### 3 Petróleo

A pedra angular da cooperação energética entre o Brasil e os Estados Unidos encontra-se precisamente entre o despertar do Brasil como um grande produtor de petró-

leo e gás e a demanda americana por derivados de petróleo e hidrocarbonetos. O Brasil está à beira de se tornar um dos maiores produtores de hidrocarbonetos do mundo: resultado dos persistentes esforços do governo federal no sentido de aumentar a produção petrolífera nos últimos 50 anos juntamente com a recente descoberta de enormes reservas de petróleo pré-sal (LANGEVIN, 2010b). O Brasil se tornou um exportador de petróleo em 2009 e prevê um aumento nas exportações para os Estados Unidos ao longo da década. Enquanto a maior parte da produção brasileira de hidrocarbonetos reside nos esforços da Petrobrás, as companhias americanas de gás e petróleo estão investindo na exploração e na produção. Essa onda de investimentos desencadeou um rápido crescimento no mercado de equipamentos de prospecção, fazendo do Brasil um mercado primário para o maquinário produzido nos Estados Unidos e para serviços relacionados. Produção acelerada, exportações, investimentos e vendas de bens e serviços entre empresas brasileiras e americanas agora compõem o alicerce de uma potencial e estratégica parceria energética.

Mesmo antes da descoberta dos campos de pré-sal, o Brasil já estava aumentando sua produção de pe-

tróleo bruto e exportando quantidades crescentes para o gigantesco mercado americano. Em 2005, o Brasil atingiu a autossuficiência em petróleo, na medida em que a produção nacional eclipsava as importações (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2010). Alcançada a segurança em combustíveis de transporte, o excedente da produção brasileira foi importado, em boa parte, pelos Estados Unidos. O Quadro 1 relata o crescimento das exportações de petróleo bruto para os EUA, de 2000 a 2010. Durante esse período, o Brasil rapidamente multiplicou suas exportações de petróleo bruto, aumentando as vendas em 200.000 barris diários. A exportação brasileira de petróleo era quase insignificante no início da década, mas em 2010 classificou-se em décima primeira no quadro americano de importação, atrás do Canadá, Arábia Saudita, México, Venezuela, Nigéria, Colômbia, Iraque, Angola, Rússia e Argélia, em ordem decrescente. Dada a crescente exploração brasileira de suas reservas de petróleo e gás no pré-sal, é bem provável que as exportações para os Estados Unidos continuem crescendo constantemente na próxima década e o país se torne um dos mais importantes fornecedores de petróleo para o mercado americano.

**Quadro 1** - Importação Líquida Americana de Petróleo Bruto Brasileiro por Ano (Em mil barris por dia)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5	13	58	50	51	94	133	165	231	295	255

Fonte: U.S. Energy Information Administration (2011)

A Agência Internacional de Energia estima que o Brasil deva alcançar seu maior crescimento anual na produção de petróleo entre 2009 e 2035. Antecipa-se que o crescimento global do fornecimento de petróleo atinja 2,8% ao ano, enquanto se prevê que a taxa brasileira alcance 3,4%. Estima-se que a produção do Oriente Médio e dos Estados Unidos cresçam entre 1,6% e 0,7% respectivamente, enquanto a produção dos países da América Central e do Sul, juntos, têm suas taxas de crescimento previstas para 1,3% ao ano. Grande parte da produção brasileira, líder nas taxas de crescimento, provavelmente será alocada para a crescente demanda nacional por combustíveis, mas o aumento de exportação para os EUA é esperado devido ao compromisso do Brasil com os biocombustíveis e a eficiência energética no setor de transportes.

No palco central da campanha brasileira para se tornar um fornecedor estratégico de energia está a Petro-

brás. Diferente da maioria das companhias petrolíferas estatais, a história da Petrobrás se mistura com o esforço brasileiro para alcançar a segurança energética e desbloquear o desenvolvimento econômico e social em escala nacional. Portanto,

Sob a bandeira “O petróleo é nosso!”, o governo brasileiro do Presidente Getúlio Vargas criou a Petrobras em 1953 para realizar uma movimentação em direção a autossuficiência de petróleo. A Petrobrás trabalhou para garantir o abastecimento de combustíveis de transporte e lubrificantes para todas as regiões do Brasil durante as duas primeiras décadas de operação. Consequentemente, a companhia focou na estruturação de capacidade de refino de petróleo importado do Oriente Médio. Os choques de petróleo da década de 70 convenceram muitos políticos e estrategistas que a dependência de seu país em importações de óleo eram um risco para o desenvolvimento nacional e segurança. (LANGEVIN, 2010b, p.3)

A Petrobrás tornou-se responsável pelos esforços brasileiros em alcançar a autossuficiência em combustíveis de transporte e devotou crescentes recursos para a perfuração *offshore*, encontrando importantes reservas na bacia de Campos, em 1974. Durante as três décadas subsequentes, a Petrobrás expandiu seus investimentos em exploração em águas profundas e obteve uma compreensão detalhada das bacias sedimentares oceânicas brasileiras, a partir do que desenvolveu uma tecnologia para a perfuração em grandes profundidades<sup>4</sup>. A descoberta das reservas do pré-sal, em 2006, confirmaram a liderança da Petrobrás em prospecção em águas profundas e iniciou um novo capítulo no desenvolvimento econômico Brasileiro. Como afirmou a Oxford Analytica:

A Petrobrás está pronta para assumir um papel ainda mais importante, indo além da liderança no setor energético do país. A empresa tem a chance de fortalecer sua posição em um seleto grupo de companhias capazes de operar em um novo segmento de exploração maciça de petróleo em mar profundo, o que pode garantir, a longo prazo, grandes alternativas para o setor industrial, seja desenvolvimento, empregos e competência. Eventualmente, além de ser um tradicional exportador de produtos petroquímicos, a companhia poderia se tornar uma grande exportadora de conhecimento no setor. Para alcançar esses objetivos, serão necessários investimentos substanciais. (OXFORD ANALYTICA, 2010, p. 3-4)

A Petrobrás é negociada na Bolsa de Valores de Nova York e, em 2010, apresentou a maior oferta pública de ações na história, com 69,9 bilhões de dólares em ações comuns e preferenciais. Aproximadamente 145.000 investidores participaram do negócio, muito dos quais eram investidores institucionais ou cidadãos americanos.

Além do programa de capitalização da Petrobrás, companhias americanas de petróleo e gás aumentaram seus investimentos e operações no Brasil. A ExxonMobil (ESSO) possui uma história de exploração de petróleo no país e obteve 40% do bloco BM-S-22 da Bacia de Santos (SKALMUSKY, 2010). Desde 1998, a firma norte-americana Andadarko Petroleum investiu mais de 500 milhões de dólares em suas operações brasileiras. A Andadarko perfura ativamente um importante número de blocos *offshore*, incluindo os blocos Wahoo do pré-sal. A Chevron também permanece ativa no Brasil com uma participação

majoritária no projeto de exploração petrolífera na Bacia do Frade e objetiva produzir aproximadamente 68.000 barris diários com, aproximadamente, 708 milhões de litros de gás natural (PAMPLONA, 2010). Em média, estima-se que o *Projeto Frade* esteja avaliado em 2,8 bilhões de dólares. A Chevron também se aliou à Petrobrás ao adquirir 37,5% da participação no projeto *Papa Terra* no bloco BC-20 da Bacia de Campos. O custo geral do projeto é estimado em 5,2 bilhões de dólares e logo que for terminado, em 2013, se tornará o maior projeto da Chevron no Brasil. De acordo com o presidente da Chevron para a África e América Latina, Ali Moshiri: “Seria difícil exagerar a significância do pré sal. O Brasil é o futuro da indústria petrolífera.” (FINANCIAL TIMES, 2010).

O Brasil também é anfitrião de um importante número de empresas sediadas nos EUA que apoiam a perfuração e operação de petróleo e gás. Por exemplo, a *Diamond Offshore Drilling*, em Houston, tem um de seus quatro escritórios internacionais em Macaé, Rio de Janeiro, onde aproximadamente 10% de suas receitas totais são geradas através de seu contrato com a Petrobrás (WILLIAMS, 2009). A *National Oilwell Varco*, também de Houston, anunciou um acordo impressionante com a empresa brasileira Estaleiro Atlântico Sul, em agosto de 2011, para entregar 1,5 bilhões de dólares em equipamentos para sete barcos de perfuração, o maior contrato já feito por esta empresa americana (CLANTON, 2011). Esses exemplos representam um padrão de crescente integração entre companhias petrolíferas de ambos os países. Em realidade, de acordo com o Departamento de Energia dos Estados Unidos, mais de 175 companhias americanas participaram do evento 2011 *Rio Off Shore Technology Conference and Trade Show* (DEPARTAMENTO DE ENERGIA DOS EUA, 2011).

A grande aposta brasileira na exploração de gás e petróleo também estimulou maiores investimentos e participação americana na indústria petroquímica do país. No último ano, a *Emerson Process Management*, de St. Louis, Missouri, anunciou que a Petrobrás havia selecionado a companhia para prover as tecnologias de automação para o complexo petroquímico do Rio de Janeiro, o COMPERJ. Esse anúncio segue a expansão de 35 milhões de dólares, realizada pela empresa em sua instalação industrial em Sorocaba, São Paulo, em 2009 (EMERSON, 2010).

Essa crescente integração dentro de uma indústria estratégica e entre empresas brasileiras e americanas

<sup>4</sup> Ver entrevista com Guilherme Estrella no JOURNAL OF PETROLEUM TECHNOLOGY, Agosto de 2010, p. 29.

(juntamente com outras empresas privadas estrangeiras), incluindo algumas das maiores companhias do mundo, desafia diplomatas de ambos os países a negociarem os termos de investimento, de comércio e de transferência de tecnologia da próxima década. Sergio Gabrielli, ex-presidente da Petrobrás, aconselhou o governo dos EUA a “criar as condições que agreguem importância à aliança estratégica. Esse é o desafio que enfrentam os Estados Unidos.” (MERCOPRESS, 2011). De fato, se o Brasil e os Estados Unidos querem aprofundar a cooperação energética bilateral, então os políticos em Brasília e Washington devem reconhecer e responder as múltiplas relações organizacionais e aos *links* estruturais emergentes da abundância de hidrocarbonetos encontrada no Brasil. Paradoxalmente, ambos os países não responderam adequadamente as oportunidades apresentadas por sua crescente produção e consumo de etanol, devido, em grande escala, à contínua tarifação imposta pelos EUA sobre as importações de etanol brasileiro.

#### 4 Etanol

Apesar do Memorando de Entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos para avançar a cooperação em biocombustíveis (DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS, 2011), assinado em 2007, em São Paulo, pelos então presidentes George W. Bush e Luiz Inácio Lula da Silva, a cooperação bilateral no campo do etanol anda, na melhor das hipóteses, modesta e está muito aquém de um trabalho conjunto para desenvolver um confiável e eficiente mercado regional para os dois maiores produtores e consumidores deste combustível cada vez mais importante.

Em grande parte da década passada, o Brasil figurou como uma reserva de abastecimento de etanol para o crescente mercado norte-americano. Como mostra o Quadro 2, as importações americanas de etanol brasileiro cresceram de 326.000 litros em 2004, atingindo um pico de 1,7 bilhões de litros, em 2006, antes de cair rapidamente em 2009. Durante o mesmo período, o consumo americano do combustível cresceu rapidamente e ultrapassou a produção doméstica, crescendo de 11.5 bilhões de litros, em 2004, para quase 40 bilhões de litros em 2009 (Associação de Combustíveis Renováveis, 2011). Brasil e Estados Unidos rapidamente expandiram a capacidade

produtiva durante a última década, na medida em que a demanda crescia em ambos os países.

**Quadro 2** - Importação Americana de etanol brasileiro, 2004- (milhares de litros/ano)

2004	2005	2006	2007	2008	2009
326,242	130,688	1,714,360	700,021	768,704	19,873

**Fonte:** U.S. Energy Information Administration, Petroleum and other Liquids, Data: Fuel Ethanol Imports by Country of Origin (2011). Medidas originais convertidas em litros.

Nos Estados Unidos, a demanda disparou, em larga medida, como consequência da:

Introdução da VEETC em 2004, a passagem das Normas de Combustíveis Renováveis (RSF1) em 2005, e a substituição completa do MTBE com etanol em mais de 25 estados americanos em 2006. Incentivos adicionais foram concedidos através de subsídios agrícolas, milho particularmente. (LAMERS et al, 2011, p. 2665)

A combinação de créditos tributários e dos combustíveis renováveis, juntamente com a eliminação do MTBE como combustível acelerou o investimento na capacidade produtiva, intensificando a política de interesses comerciais dos produtores de milho que se beneficiaram em grande parte dessas políticas e da crescente demanda doméstica. Apesar da confiança do mercado americano nas importações de etanol brasileiro ao longo do período 2000-2010, a adoção do etanol como o combustível da vez, por parte dos legisladores, levou a um intenso esforço para proteger a demanda doméstica das importações brasileiras mais baratas. Assim, para compensar a recompensa do VEETC para a mistura tanto de etanol doméstico como importado, o governo americano mantém uma tarifa adicional de \$0,1427 dólares por litro sobre as importações não isentas sob o CBI ou tratado comercial do CAFTA-DR. Em 2006, Jeff Hornbeck, do Serviço de Pesquisa do Congresso dos Estados Unidos relatou:

Por anos, tanto o Brasil como o Estados Unidos subsidiaram pesadamente o desenvolvimento da produção de etanol a partir do açúcar e do milho, respectivamente. Atualmente, o programa de subsídio brasileiro terminou e mantém um processo de produção extremamente eficiente. As exportações brasileiras de etanol enfrentam duas barreiras no mercado americano. Primeiramente, a produção de milho americana é subsidiada por vários programas estatais e 13% do total dessa produção é utilizada para etanol. Em segundo lugar, existe uma taxa americana de importação sobre o etanol mais um adicional de 54 centavos de dólar por galão, destinados a compensar o incentivo fiscal que todo o etanol

recebe para balancear o imposto federal da gasolina que é cobrado na bomba sobre todos os combustíveis. (HORNBECK 2006, p.20)

O acordo de biocombustíveis de 2007 acenou para a possibilidade de diminuir o escopo das disputas comerciais bilaterais ao dar margem para uma eventual liberalização do comércio de etanol entre o Brasil e os Estados Unidos, incluindo a eliminação de tarifas alfandegárias como um primeiro passo em direção à criação de mercados de biocombustíveis regionais e globais. O Secretário Geral da OEA, José Miguel Insulza, juntou-se ao senador americano Richard Lugar, do Estado de Indiana, para sugerir que o acordo bilateral deveria

criar um próspero mercado ocidental de biocombustíveis que alivie a pobreza, crie empregos e aumente a renda, melhore a segurança energética, fortaleça a independência das nações e proteja o meio ambiente. Se for implementada vigorosa e expansivamente, essa parceria sinalizaria uma mudança transformadora da política americana na América Latina, uma verdadeira colaboração entre o norte e o sul em uma estratégia econômica e de segurança que beneficiaria a todos. (LUGAR; INSULZA, 2007)

O MOU bilateral também acelerou o investimento na indústria brasileira de etanol. Em realidade,

Na véspera do acordo, uma empresa de capital privado com sede em Londres, anunciou planos de comprar uma participação majoritária da Destilaria Itaúnas SA, um grupo do Espírito Santo, com um valor estimado em 110 milhões de dólares. Dias depois, a Companhia Brasileira de Energia Renovável, conhecida como BRENCO, lançou com um investimento de 200 milhões de dólares de apoiadores como a empresa de capital de risco Vinod Khosla e Steve Case da AOL (LANGEVIN, 2008)

Ademais, o pacto de biocombustíveis firmado por Lula e Bush parece ter acionado uma crescente oposição às tarifas que tem blindado os produtores americanos de etanol e açúcar. Langevin observou,

A crescente demanda por milho e etanol, juntamente com os esforços diplomáticos do Brasil para persuadir os Estados Unidos em direção a um mercado global de etanol, talvez corra os mecanismos de proteção que abrigaram os produtores americanos de milho e açúcar da competição global. Nota-se sinais de que produtores de carne de gado, porco e frango estejam inclinados a um comércio livre de etanol para equilibrar o crescente preço do abastecimento doméstico de milho e o custo de matéria-prima. À frente do movimento, a NCBA (National Cattlemen's Beef Association) está se mobilizando para acelerar o fim do crédito aos produ-

tores de milho e das tarifas de importação. Na medida em que a fração relativa da colheita de milho dos Estados Unidos dedicada à produção de etanol aumenta, também aumentam os apelos a favor de um mercado livre de etanol por parte daqueles que dependem do milho. Além disso, consumidores e produtores sensíveis ao preço da gasolina também estão entrando no debate. Recentemente, a Câmara do Comércio dos Estados Unidos começou a advogar que a taxa de 54 centavos de dólares por galão, imposta aos combustíveis misturados com etanol, seja reduzida na medida em que subam os preços da gasolina. Com o aumento do preço dos combustíveis, mais e mais motoristas e seus representantes permanecem à procura de alternativas mais baratas, incluindo o etanol brasileiro (LANGEVIN, 2008)

O Memorando de Entendimento Mútuo também enviou um sinal para os opositores da liberalização para que os esforços sejam redobrados no sentido de proteger os produtores americanos das baratas importações brasileiras. À frente desse esforço está o Senador republicano Charles Grassley, do Estado de Iowa, o maior estado produtor de etanol. Ele tem executado

um papel central na proteção dos produtores americanos de etanol frente as importações brasileiras, tanto como senador e, agora, como membro do Comitê de Finanças do Senado, que verifica todas as políticas de comércio internacional dos Estados Unidos. No âmbito de uma política de longa data de proteção da família do senador (de produtores de etanol a partir de milho), as importações de etanol brasileiro nos Estados Unidos estão sujeitas a duas tarifas alfandegárias: uma tarifa *ad valorem* de 2,5% e uma tarifa secundária de 54 centavos de dólar por galão. Essas tarifas não liberais punem os consumidores, investidores e produtores eficientes, enquanto recompensam os produtores estrangeiros de petróleo que se beneficiam indiretamente dessas ineficiências do etanol derivado do milho. A tarifa age como um subsídio indireto para tais empresas transnacionais como a Archer Daniels Midland Corporation (ADM), a maior produtora americana de etanol. À medida que o senador Grassley advoga a favor de uma contínua proteção dos produtores de etanol, como a ADM, essa companhia transnacional mantém-se ocupada planejando futuros investimentos na produção brasileira de biocombustíveis e parcialmente financiada por esses subsídios indiretos! Aparentemente, a amarga ironia consequente dessa política escapa da compreensão do senador Grassley na medida em que ele continua sua cega cruzada em favor do milho (LANGEVIN, 2009)

Ironicamente, os produtores americanos de etanol que há muito se beneficiam da estridente advocacia

do senador Grassley no Congresso, agora estão prontos para se aproveitarem do rápido crescimento do consumo brasileiro de combustíveis. Em 2010, o jogo foi invertido quando a demanda americana por combustível abrandou, enquanto o consumo brasileiro superou a capacidade produtiva instalada tanto de gasolina como de etanol. De acordo com a Petrobrás, as importações brasileiras de combustível atingiram 3,2 milhões de barris no final de agosto de 2011, quase igualando-se às importações de 2010 (Ellsworth e Edwing, 2011). Além disso, a EIA (Energy Information Administration) anunciou que a eliminação da tarifa sobre a importação de etanol brasileiro combinada com os elevados preços do açúcar provavelmente levarão os produtores americanos de etanol a exportarem mais do que seus pares brasileiros (RASCOE, 2011). Dado a surpreendente virada da maré, Geraldine Kutas, da brasileira ÚNICA, declarou ao Financial Times:

O livre comércio é uma pista de duas mãos e nós esperamos que os Estados Unidos eliminem a tarifa. Agora, não só os Estados Unidos são o principal produtor de etanol mas também o maior exportador. (FINANCIAL TIMES, 2011)

Dado o tamanho da interdependência de seus mercados de etanol, é preocupante que o Brasil e os Estados Unidos ainda não tenham chegado a um acordo de biocombustíveis. Certamente, seus esforços bilaterais em definir padrões de mercado, encorajar a troca científica binacional, colaboração com a viabilidade de países emergentes e o financiamento de estudos vão bem, mas a contínua disputa comercial em cima das tarifas americanas sobre as importações de etanol são um desafio que o diálogo, somente, não será capaz de resolver (LANGEVIN, 2008).

## 5 Eletricidade

A tarifa americana sobre o etanol permanece como o maior obstáculo para a cooperação energética bilateral, mas a luta do Brasil para expandir a geração de energia oferece amplas oportunidades para aprofundar essa cooperação. Os Estados Unidos encontram-se bem posicionados para realizar um forte papel de suporte na campanha brasileira para construir mais capacidade instalada de geração de energia de diversas fontes, incluindo fontes renováveis como a solar e a eólica, juntamente com esforços para a obtenção de uma crescente eficiência energética enquanto abrandam as emissões de carbono e

gases estufa. Ademais, o Brasil e os Estados Unidos continuam a demonstrar um interesse mútuo no desenvolvimento de energia nuclear e na colaboração em assuntos de segurança, o que representa muitas oportunidades para aprofundar a cooperação nessa área nos próximos anos. O Brasil possui o décimo maior mercado de eletricidade do mundo e, no Ocidente, fica atrás apenas dos Estados Unidos e do Canadá. De acordo com Empresa de Pesquisa Energética do governo brasileiro, o consumo geral de energia aumentou em 208% entre 1970 e 2004, baseado em um crescimento anual de 3,4%, mas o uso de eletricidade cresceu a 6,7%, na medida em que uma parcela maior da população mudava-se do campo para a cidade (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2008, p. 350). A EPE prevê que o consumo de energia elétrica continuará crescendo a uma taxa anual de 4% entre 2005 e 2030 (2008, p. 351). De acordo com Deloitte, a indústria brasileira de geração de energia: “é assombrada pela crise do apagão de 2001, resultado do fraco investimento em capacidade de geração em conjunto com secas recorde.” (DELOITTE, 2010, p. 4)

Oitenta e cinco por cento da energia brasileira é hidroelétrica e quase 90% é gerada de recursos renováveis (UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2011). A produção hidroelétrica do país superou a do Canadá e a dos Estados Unidos e atualmente fica atrás apenas da produção chinesa. Ainda assim, o Brasil tem aproveitado apenas 33% do seu potencial hidroelétrico, com quase 60% do seu potencial restante localizado na bacia amazônica. Esse enorme potencial adormecido compõe 10% da capacidade global e fica atrás apenas da China e da Rússia. Em geral, o Brasil gerou 466,2 terawatts (TWh) em 2009, 0,7% a mais do que em 2008. As plantas energéticas do serviço público permanecem como os principais geradores de energia, produzindo 87,8% do total (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2010, p. 11).

O governo brasileiro planeja grandes investimentos na geração de energia ao longo da próxima década. Aproximadamente, dois terços do segundo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), lançado em 2010, estão dedicados às indústrias de energia e também ao desenvolvimento da capacidade hidroelétrica da Amazônia. O Brasil conta apenas com uma fração de seu potencial hidroelétrico total, sendo que a maioria das 828 usinas do país está localizada longe de sua maior reserva hidroelétrica.

trica, a bacia amazônica (DELOITTE, 2010, p. 4). Atualmente, existem esforços para a construção de usinas no Rio Madeira, incluindo Jirau e Santo Antônio, com capacidade projetada para 3.000 megawatts (MW) cada, além do controverso projeto da barragem de Belo Monte, no Rio Xingu, com capacidade projetada para mais de 11.000 MW (DELOITTE, 2010, p. 4). Enquanto o governo federal e sua companhia energética, a Eletrobrás, planejam grandes investimentos para aumentar a capacidade de geração instalada e a construção de linhas de transmissão, o Brasil também precisará de substanciais investimentos privados para satisfazer a crescente demanda de seus consumidores. O Serviço Comercial dos Estados Unidos estima que o Plano de Expansão de Energia 2009-2017 do governo brasileiro necessitará de algo em torno de 71 bilhões de dólares para gerar adicionais 51.000 MW (UNITED STATES COMMERCIAL SERVICE, 2010).

Essa rápida expansão da geração, transmissão e distribuição (GTD) energética do Brasil oferece terreno fértil para a cooperação bilateral e para a aceleração de investimentos e vendas de equipamentos manufaturados dos Estados Unidos. Por exemplo, a Duke Energy, sediada nos EUA e uma das maiores empresas privadas desse país e do Brasil, concentra aproximadamente 50% de suas operações internacionais no Brasil. A Duke Energy opera 29 geradores de turbina no Estado de São Paulo e possui uma capacidade instalada total de 2.237 MW, ganhando, em 2008, algo em torno de 470 milhões em receitas (Business News Americas, 2011). A AES, sediada na Virgínia, também exerce um importante papel nos setores de geração e distribuição energética do Brasil com uma capacidade instalada de 3.296 MW em sua subsidiária AES Tietê e mais de 7 milhões de clientes em sua subsidiária de distribuição, a AES Eletropaulo (AES-Brasil, 2011). O Serviço Comercial dos Estados Unidos também estima que, em 2010, o mercado brasileiro de equipamento para GTD crescerá para 5,5 milhões de dólares, partindo de 4,9 milhões das vendas realizadas em 2009 (U.S. COMMERCIAL SERVICE, 2010). Prevê-se que apenas 460 milhões desse mercado serão importados e que os EUA faturem uma quota de 70 milhões (U.S. COMMERCIAL SERVICE, 2010). A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) estima que o mercado de equipamentos cresça anualmente a uma taxa de 12%.

O planejamento energético do Brasil também antecipa a duplicação da capacidade instalada de energia

eólica apenas entre 2010 e 2012. O Serviço Comercial dos Estados Unidos reportou que, em 2010, o Brasil possuía 37 plantas eólicas operacionais, 9 em construção e outras 44 previstas para realização (U.S. COMMERCIAL SERVICE, 2010). O ímpeto brasileiro para expandir sua capacidade energética eólica surge em um momento em que a liderança americana no setor diminui. Embora a General Electric (GE) tenha sido uma líder mundial em energia eólica, a competição de mercado está gradualmente empurrando para longe das oportunidades do expansivo mercado brasileiro, apesar de seu relacionamento com a fabricante brasileira de componentes de energia eólica, TECSIS. Em 2008, a China e o Brasil eram os maiores mercados para exportações de produtores americanos (principalmente a GE) de turbinas e componentes de geradores eólicos (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, 2009a, p. 2). Neste ano, o Secretário do Departamento de Energia dos Estados Unidos, Daniel Poneman anunciou que:

A WindStream, uma fabricante de turbinas eólicas sediada em Indiana, fechou um negócio de mais de 10 milhões de dólares com a Wind Force Energia, uma distribuidora brasileira de tecnologia limpa, sediada em Curitiba. Ao longo dos próximos três anos, a WindStream entregará 30.000 unidades de turbinas eólicas ao Brasil. Essa parceria criará empregos nos Estados Unidos, enquanto ajudará a oferecer soluções energéticas para o Brasil. (PONEMAN, 2011)

Tais exemplos demonstram as possibilidades de uma maior colaboração na geração de energia eólica, mesmo que dentro do quadro de crescente demanda brasileira por turbinas, torres e componentes, a GE e outras produtoras americanas estejam perdendo fatias do mercado brasileiro para a dinamarquesa Vestas, a Gamesa da Espanha, Siemens da Alemanha e, ultimamente, para companhias chinesas (Dongfang, Goldwind e Sinovel) entre outras (UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, 2009b).

O crescente mercado brasileiro por equipamento GTD oferece aos investidores americanos, companhias elétricas e produtores excelentes oportunidades. Porém, essas possibilidades poderiam ser melhor trabalhadas através de uma cooperação bilateral mais próxima a fim de encorajar e administrar os fluxos de capital, tecnologia e recursos humanos através das fronteiras. Em particular, e devido ao compromisso da administração Obama em avançar o campo da energia “verde”, poderia ser empre-

gado um maior esforço no estabelecimento de empreendimentos conjuntos em energia renovável, especialmente eólica e solar entre empresas e centros de pesquisa e desenvolvimento brasileiros e americanos.

Por último, o programa nuclear brasileiro tem estimulado cooperação e conflito em assuntos bilaterais nas últimas décadas. O Brasil tem duas usinas nucleares em operação, Angra I, de 630 MW, e Angra II, produzindo 1.350 MW, além de uma terceira planta em construção. O Estado Brasileiro mantém a Eletronuclear, uma subsidiária da Eletrobrás, possuindo e operando ambas as usinas. Angra I e II forneciam aproximadamente 3,3% da energia total do Brasil em 2005, caindo para aproximadamente 2% em anos recentes. De acordo com o órgão de administração e informação energética dos EUA, a Eletronuclear tem planos de erguer quatro instalações nucleares até 2030 a fim de suprir o crescimento previsto da demanda (U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2011). Em 2003, o Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil anunciou planos para enriquecer em escala comercial as reservas nacionais de urânio com o objetivo de produzir 60% do combustível necessário para Angra I e II em 2010 e 100% já em 2014, de acordo com os esforços de governo para atingir a segurança energética (CABRERA-PALMER; ROTHWELL, 2008, p. 2570). Esses planos têm sido fonte de controvérsia e conflito entre os governos, em grande parte devido à questão da proliferação nuclear e, mais recentemente, à diplomacia nuclear entre o Brasil a Turquia e o Irã, em 2010 (LANGEVIN, 2010b). Embora a robusta reserva brasileira de urânio e a incipiente tecnologia de enriquecimento façam do país um emergente fornecedor de combustíveis nucleares (CABRERA-PALMER; ROTHWELL 2008, p. 2577), seu programa poderia se beneficiar de uma maior cooperação com o Departamento de Energia dos Estados Unidos e com empresas capazes de investir e transferir tecnologia para o programa nuclear do Brasil. Essa oportunidade foi reconhecida no lançamento do Diálogo Estratégico de Energia em agosto de 2011, quando funcionários de ambos os governos expressaram interesse em:

Apoiar a cooperação nuclear entre o Brasil e os EUA em novas tecnologias e em segurança nuclear, particularmente após as lições aprendidas em Fukushima... e colaborarem no sentido de estabelecerem um padrão de cooperação nuclear que permita aos países aproveitarem os benefícios da eletricidade de baixo-carbono. (U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2011)

Embora a cooperação bilateral nas áreas de energia e segurança nuclear não multiplique os laços sociais e econômicos que unem essas duas nações, a importância global desses assuntos, principalmente à medida que ambos se relacionam com a mitigação das mudanças climáticas e a não proliferação nuclear, tende a complicar ainda mais as iniciativas diplomáticas, mas poderia também servir para aprofundar a cooperação mútua e atuar como um passo importante em direção a uma parceria energética estratégica no futuro.

No geral, a produção e o consumo de petróleo, etanol e eletricidade estão acelerando o desenvolvimento de importantes relações organizacionais e de *links* econômicos que servem para aproximar o Brasil e os Estados Unidos em uma órbita comum. Cada vez mais, cidadãos brasileiros e americanos compartilham de interesses e preferências políticas no que diz respeito à questão energética, com a importante exceção das políticas de mudança climática (LANGEVIN, 2009). Além do mais, as atuais administrações da presidente Dilma e do presidente Obama estão empenhadas em avançar a cooperação energética bilateral enquanto promovem desenvolvimento econômico de baixo carbono. A questão dos combustíveis, incluindo: gasolina, etanol e biodiesel, oferece a essas duas nações uma oportunidade histórica de combinarem esforços governamentais com estratégias de desenvolvimento econômico sustentável para garantir segurança energética ao longo de todo o hemisfério ocidental por décadas e décadas. A geração e a transmissão de energia também apresentam ao Brasil e aos Estados Unidos interesses em comum suficientes para correrem atrás de alternativas renováveis e de baixo carbono frente aos combustíveis fósseis enquanto tentam maximizar a eficiência energética. A questão principal enfrentada por juristas e pensadores de ambos os países é se apenas o diálogo estratégico sobre energia é o suficiente para aproveitarem tais oportunidades históricas.

## 6 Conclusão: cooperação bilateral e o diálogo estratégico sobre a política energética

O diálogo estratégico entre o Brasil e os Estados Unidos segue um padrão de envolvimento diplomático bilateral na última década. Ao invés de negociarem Tratados que estruturam e regulem a cooperação bilateral e sirvam para terminar conflitos recorrentes, os dois governos na-

cionais estabeleceram dúzias de mecanismos consultivos, tais como o Diálogo Estratégico Sobre a Política Energética, para trocar informações e identificar oportunidades de cooperação. O acordo de biocombustíveis de 2007 é emblemático por não ter resolvido a angustiante questão das tarifas americanas sobre o etanol, mas por ter estabelecido um processo ordenado de consultas mútuas, colaboração científica e trocas entre as indústrias de ambos os países. O Diálogo Estratégico Sobre a Política Energética anunciado durante a visita do presidente Barack Obama ao Brasil, em março de 2011 e seu lançamento formal alguns meses depois, representa uma importante adição à longa lista de mecanismos consultivos bilaterais. Em verdade, o foco do diálogo inclui esforços conjuntos para melhorar a segurança na prospecção em águas profundas frente à explosão da plataforma *Deepwater Horizon*, no Golfo do México, assim como o desenvolvimento de energia nuclear após o desastre na usina japonesa de Fukushima devido ao tsunami de 11 de março de 2011. Tais preocupações refletem uma agenda bilateral cada vez mais moldada pelos movimentos de capital, tecnologia e recursos humanos através das fronteiras e dentro dos setores de hidrocarbonetos e geração de energia. No entanto, o diálogo não é tão estratégico assim se for levado em consideração as oportunidades apresentadas e pode mostrar-se insuficiente para aprofundar a cooperação energética e a integração industrial binacional.

Em primeiro lugar, o Diálogo Estratégico Sobre Energia não incluiu os assuntos mais importantes da agenda presidencial. Tais questões incluem as negociações finais e a ratificação do tratado fiscal bilateral para apaziguar a incerteza dos investidores e facilitar um maior fluxo de recursos humanos entre as firmas. De igual modo, a agenda de diálogo não inclui nem destaca um processo para liberalizar o comércio de combustíveis, incluindo o etanol, apesar da evidente e crescente interdependência de ambos os mercados nacionais. A recente conversão do Brasil de exportador para importador de etanol americano apresenta o momento e o motivo necessários para perseguir um Acordo que consiga alcançar a segurança energética para ambas as nações e que crie uma maior economia de escala para produtores de combustível. Se fosse para tornar o diálogo estratégico de fato, então as discussões presidenciais deveriam estar a caminho de liberalizar os mercados e de alcançar um acordo fiscal.

Em segundo lugar, o diálogo estratégico não inclui uma participação ativa e organizada dos juristas, produ-

tores da indústria de energia, investidores, consumidores e outras partes interessadas capazes de identificar os pontos binacionais de consenso e interesses mútuos que serviriam como fundação para uma parceria energética estratégica. Em particular, a ausência de juristas nesse mecanismo consultivo não é boa quando se trata de resolver os mais importantes conflitos econômicos e políticos que impedem a cooperação ente cidadãos, empresas e os governos do Brasil e dos Estados Unidos.

Por último, o diálogo carece de um objetivo, de uma cronologia e de pontos de referência para avaliar o progresso de iniciativas bilaterais, ou mais importante, carece de uma cúpula presidencial ou de uma direção. A ausência de tais elementos revela a atmosfera informal e a dinâmica improvisada desse esforço diplomático bilateral. Ademais, a ausência de medidas de prestação de contas, incluindo a definição de uma data para o estabelecimento de uma presidência, ou até um gabinete, expõe o diálogo como um mecanismo insuficiente para pavimentar o caminho rumo a uma cooperação energética ou até mesmo uma parceria.

Certamente, as assimetrias binacionais juntamente com o orgulho e as pré-disposições de diplomatas e legisladores de ambos os países impede a formação de uma cooperação estratégica de energia. Não obstante, a diplomacia presidencial dos governos Dilma e Obama é tão promissora quanto a visita de Obama ao Brasil, em 2011, foi desapontadora. Os anúncios presidenciais a respeito do Diálogo Estratégico Sobre a Política Energética no meio de outros Memorandos de Entendimento mútuos e outras iniciativas foram eclipsados pela má vontade da administração Obama em aproveitar o momento e endossar a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esse vácuo recorrente entre diplomacia construtiva e parceria estratégica demonstra a distância política entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. Mesmo com o diálogo estratégico, o Brasil e os Estados Unidos precisarão de mais diplomacia e maior diálogo entre as diversas partes interessadas antes de construir pontes que cubram esses abismos políticos. Entrementes, cidadãos e empresas de ambos os países continuarão a explorar oportunidades, a buscar cooperação de mercado e a se engajarem em operações conjuntas para aprofundarem o desenvolvimento dos recursos energéticos de ambos os países em um tempo onde a energia é a linha de frente e o centro da agenda bilateral.

## Referências

- AES-Brazil. *AES Website*. Disponível em: <<http://www.aes.com/aes/index?page=country&cat=BR>>. Acesso em: 21 ago. 2011.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Balanço Energético Nacional*. 2010. Disponível em: <[https://ben.epe.gov.br/downloads/relatorio\\_final\\_ben\\_2010.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/relatorio_final_ben_2010.pdf)>. Acesso em: 15 ago 2011.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Nacional de Energia-2030*. 2008. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne\\_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf)>. Acesso em: 15 nov 2011.
- BRASIL. Republica federativa do Brasil. *Memorando de entendimento entre o governo da república federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América para avançar a cooperação em biocombustíveis*. 2007. at: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_eua\\_332\\_5915.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_332_5915.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.
- BRASIL. Republica federativa do Brasil. *Memorando de entendimento entre o ministério de minas e energia da república federativa do Brasil e o departamento de energia dos estados unidos da América para o estabelecimento de mecanismo de consultas sobre cooperação na área de energia*. 2003. Disponível: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_eua\\_328\\_5114.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_328_5114.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.
- BRASIL. Republica federativa do Brasil. *Acordo de cooperação entre o governo da república federativa do Brasil e o governo dos estados unidos da américa sobre os usos pacíficos da energia nuclear*. 1997. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_eua\\_308\\_4482.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_eua_308_4482.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.
- BUSINESS NEWS AMERICAS. *Duke Energy Internacional-Geração Paranapanema*, S.A. Disponível: <[http://www.bnamericas.com/company-profile/en/Duke\\_Energy\\_International\\_Geracao\\_Paranapanema\\_S,A,-Duke\\_Energy\\_Brasil](http://www.bnamericas.com/company-profile/en/Duke_Energy_International_Geracao_Paranapanema_S,A,-Duke_Energy_Brasil)>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- CABRERA-PALMER, Belkis; ROTHWELL, Geoffrey. Why is Brazil enriching uranium? *Energy Policy*, v. 36, p. 2570-2577, 2008.
- CLANTON, Brett. *National Oilwell Varco contract shows ties to Brazil*. Houston Chronicle. 2011. Disponível em: <<http://www.chron.com/business/energy/article/National-Oilwell-Varco-contract-shows-ties-to-2132549.php>>. Acesso: 22 aug. 2011.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. Independent Task. Force Report, n. 66, p. 31, 2011.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil. 12 febr. 2001.
- DELOITTE. Brazil in Context Brazil's Energy Matrix and Prospects for Energy Integration with South America. Disponível em: <http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Brazil/Local%20Assets/Documents/Ind%C3%BAstria/Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s/Brazil's%20Energy%20Matrix.pdf>. Acesso em: mar 2013.
- DOWNES, Richard. "Autos over Rails: How US Business Supplanted the British in Brazil, 1910-28". *Journal of Latin American Studies*, v. 24, n. 3, p. 551-583. Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1992. doi:10.1017/S0022216X00024275.
- EMERSON PROCESS MANAGEMENT. *Emerson Selected as Main Automation Contractor on Petrobras' Comperj Project*. November, 2010. Disponível em: <<http://www.emerson.com/en-US/newsroom/news-releases/emerson-business-news/Pages/Emerson-Selected-Petrobras-Comperj-Project.aspx>>. Acesso em: 7 ago. 2011.
- ESTRELLA, Guilherme. Interview. *Journal of Petroleum Technology*, 29 de agosto de 2010.
- FINANCIAL TIMES. *Brazilian imports of US ethanol soar*. May 5, 2011. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f1486874-775d-11e0-824c-00144feabdc0.html#axzz1Wcv1hbAn>>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- FINANCIAL TIMES. *Offshore Challenge looms for Petrobras*. September 15, 2010. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e9c371a6-c0ed-11df-99c4-00144feab49a.html#axzz1USuBqpV8>>. Acesso em 7 ago. 2011
- GALL, Norman. "Atoms for Brazil, Dangers for All". *Foreign Policy*, Washington: Washington Post; Newsweek Interactive, LLC, p. 155-201, 1976.
- HORNBECK, Jeff. *Brazilian Trade Policy and the United States*. Congressional Research Service February 3, 2006. Disponível em: <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/2731.pdf>. Acesso em: 13 nov 2011.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Statistics and Balances*. Disponível em: <<http://www.iea.org/stats/index.asp>>. Accessed on: 15 July 2011.

LAMERS, Patrick et al. International bioenergy trade: A review of past developments in the liquid biofuel market. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 15, p. 2655-2676, 2011.

LANGEVIN, Mark S. Dateline Tehran: Brazil's Big Time Diplomacy (Part II). *The Globalist*, Washington D.C., Estados Unidos, 20 de maio de 2010a. Disponível em: <<http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?StoryId=8476>>Accessed on: 20 Aug. 2011.

LANGEVIN, Mark S. Brazil's Big Oil Play: How This Nation is Charting National Energy Security. *Journal of Energy Security*, Potomac, MD, 29 sept. 2010b.

LANGEVIN, Mark S. Thinking Copenhagen: the cognitive dimension of climate change policymaking in Brazil and the United States. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 9-37, 2009.

LANGEVIN, Mark S. Renewable Cooperation? Reflections on United States-Brazil Cooperation on Biofuels. American Diplomacy, The University of North Carolina and Chapel Hill, Carolina do Norte, Estados Unidos, 25 nov. 2008.

LUGAR, Richard G.; INSULZA, Jose Miguel. U.S., Brazil should lead biofuel plan. Miami: Herald, 2007.

MERCO PRESS. *US must be more pro-active if it wants access to Brazilian oil*. 2011. Disponível em: <<http://en.mercopress.com/2011/03/24/us-must-be-more-pro-active-if-it-wants-access-to-brazilian-oil-says-petrobras>>. Accessed on: 7 Aug. 2011

MOREIRA, Jose R.; GOLDEMBERG, Jose. The Alcohol Program. *Energy Policy*, v. 27, p. 229-245, 1999.

OXFORD ANALYTICA. *The Impact of Pre-Salt: A Long Term Perspective*. 2010. Disponível em: < [www.oxan.com/.../OxfordAnalyticaPetrobrasPreSalt...](http://www.oxan.com/.../OxfordAnalyticaPetrobrasPreSalt...)>. Acesso em: 20 out 2011.

PAMPLONA, Nicola. Petrobras e Chevron Investem \$5.2 bi. *Estado de São Paulo*, São Paulo, v.? , n. ?, 28 jan. 2010. Disponível: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,petrobras-e-chevron-investem-us-52-bi,502708,0.htm>>. Acesso em: 5 ago 2011.

PONEMAN, Daniel. *Keynote Remarks to the FIESP Energy Conference*. August 15, 2011. Disponível em: <<http://www.doe.gov/articles/deputy-secretary-ponemans-remarks-fiesp-energy-conference-prepared-delivery>> Acesso em: 28 ago 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Our Biofuels Partnership. *Washington Post*. March 30, 2007.

SKALMUSKY, Amy. Oil Investment in Brazil Continues. *The Rio Times*, 9 nov. 2010. Disponível em:< <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-business/oil-investment-in-brazil-continues/>> Accessed on: 6 Aug. 2011

UNITED STATES COMMERCIAL SERVICE. *Brazil: Leading Sectors for U.S. Export and Investment*. 2010.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Petroleum and other Liquids*. Data: Fuel Ethanol Imports by Country of Origin. 2011. Disponível em:<[http://www.eia.gov/dnav/pet/pet\\_move\\_impcus\\_a2\\_nus\\_epooxe\\_im0\\_mbb1\\_a.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epooxe_im0_mbb1_a.htm)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Growth in Wind Turbine Manufacturing and Trade*. March 2009a.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Wind Turbines: Industry and Trade Summary*. Publication ITS-02. June 2009b.

UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY. U.S. and Brazil Launch Strategic Energy Dialogue. Disponível em: <<http://www.doe.gov/articles/us-and-brazil-launch-strategic-energy-dialogue>> Accessed on: 28 Aug. 2011

UNITED STATES OF AMERICA DEPARTMENT OF ENERGY. *U.S.-Brazil Bi-national Energy Working Group Joint Action Plan*. 2010. Disponível em: <[http://www1.eere.energy.gov/international/pdfs/brazil\\_actionplan\\_7202010.pdf](http://www1.eere.energy.gov/international/pdfs/brazil_actionplan_7202010.pdf)>. Accessed on: 20 Aug. 2011

UNITED STATES OF AMERICA EXPORT-IMPORT BANK. Facts About Ex-Im Bank Loans To Support Petrobras's Purchases of Goods and Services Made by American Workers. Disponível: <<http://www.exim.gov/brazil/petrobasfacts.cfm>>Accessed on: 10 Aug. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. *Partnership for the Development of Aviation Biofuels*. 2011. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Partnership\\_Development\\_Aviation\\_Biofuels.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Partnership_Development_Aviation_Biofuels.pdf)>. Accessed on: 20 Aug. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA STATE DEPARTMENT. *Memorandum of Understanding Between the U.S. and Brazil to Advance Cooperation on Biofuels*. March 9, 2007. Accessed on August 10, 2011 at: Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/158654.htm>>. Accessed on: 10 Aug. 2011

WILLIAMS, Robert. *11 Oil Drilling Companies to Invest In Seeking Alpha*. 22 July, 2009. Disponível em: <<http://seekingalpha.com/article/150324-11-u-s-oil-drilling-companies-to-invest-in>>Accessed on: 5 Aug. 2011.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

# O Acesso direto dos indivíduos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU\*

## *The access of individuals to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*

Renato Zerbini Ribeiro Leão<sup>1</sup>

### Resumo

A origem da Organização das Nações Unidas está fortemente conectada e influenciada pelo final da Segunda Guerra Mundial e pela ideologia de seus vencedores. Os cinco grandes países, que representavam claramente as duas ideologias diametralmente opostas fincadas no seio da ONU, marcaram a divisão precipitada e imprudente dos direitos humanos em civis e políticos, por um lado, em econômicos, sociais e culturais, por outro. Com o depósito do 10º instrumento de ratificação, o Protocolo Opcional ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entrou em vigência em 5 de maio de 2013, mais de 60 anos depois que a Declaração Universal de Direitos Humanos prometera a universalidade, indivisibilidade e complementaridade desses direitos.

**Palavras-chaves:** ONU. Direitos humanos. Acesso direto do indivíduo. Pacto Internacional de Direitos Econômicos. Sociais e Culturais.

### Abstract

The origin of the United Nations Organization is strongly intertwined with and influenced by the ending of the Second World War and by its winners' ideologies. The five great countries, that represented clearly two opposing ideological chains diametrically rooted at the core of the UNO, would mark the precipitated and imprudent division of human rights into civil and political rights, on the one hand, and economic, social and cultural rights, on the other hand. With the deposit of the 10<sup>th</sup> ratification instrument the Optional Protocol of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights entried into force on 5 May 2013, more than sixty years that the Universal Declaration of Human Rights promised universality, indivisibility and complementarity for all these rights.

**Keywords:** UN. Human rights. Access of individuals. International Covenant on Economic. Social and Cultural Rights.

\* Recebido em: 12/04/2013

Aprovado em: 17/05/2013

<sup>1</sup> PhD em Direito Internacional e Relações Internacionais. Professor Universitário de Direito Internacional Público, Política Internacional e as Três Vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana em Brasília no UniCEUB. Membro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (CDESC). Email: rزرleao@uol.com.br

## 1 A origem das Nações Unidas e os Direitos Humanos

A origem das Nações Unidas<sup>1</sup> está fortemente vinculada e influenciada pelo final da Segunda Guerra Mundial e pela ideologia de seus vencedores. Em consequência, seu Conselho de Segurança (CSONU), desde sua criação, esteve sob influência dos ideais desses países vencedores. Ancorado nestes cinco principais países, (Estados Unidos da América do Norte, Inglaterra, França, China e a, então, URSS),<sup>2</sup> o CSONU refletia o ideal político, social, econômico e militar de cada uma dessas potências. Dentro de suas paredes, simbolizava um palco para o duelo entre as grandes democracias ocidentais e os países da Europa socialista.

Os cinco grandes países, que representavam claramente duas correntes ideológicas opostas fincadas diametralmente no seio da ONU, marcariam a divisão precipitada e imprudente dos direitos humanos em civis e políticos, por um lado, e econômicos, sociais e culturais, por outro. Uma, ovacionando as liberdades de expressão, pensamento e religião, as liberdades individuais em geral, cultuando o neoliberalismo como o caminho inquestionável do cenário econômico mundial; a outra, ainda que contrária aos direitos humanos em um primeiro momento, defendendo os pilares socialistas, propondo direitos de extrema importância, como é o caso do princípio da igualdade (ou seja, a proibição de discriminações fundadas em raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, nacionalidade, propriedade etc.), direito de associação, direito a autodeterminação dos povos coloniais, dentre outros.

A União Soviética era contrária à discussão dos Direitos Humanos, não só pelo autoritarismo do governo estalinista, mas também pelo peso do pensamento marxista. O conceito tradicional dos Direitos Humanos, formado na tradição jusnaturalista, assenta-se em três pilares (CASSESE, 1993, p. 39):

1. Esses Direitos são inerentes à pessoa humana e prescindem de qualquer reco-

nhecimento positivo (existem inclusive quando negados pelo Estado).

2. A ordem natural que os sustenta é válida em todas as partes e é imutável, prescindindo do contexto social do indivíduo.
3. Esses Direitos são próprios dos indivíduos enquanto tais, não dos grupos sociais.

Marx simplesmente rejeita esses três princípios e sustenta que os Direitos Humanos aclamados pela sociedade capitalista eram uma simples manifestação da burguesia; uma simples expressão das exigências dessa classe (CASSESE, 1993, p. 39).<sup>3</sup> Nesse sentido, os direitos e as liberdades têm apenas um valor instrumental, servindo para subverter mais rapidamente a ordem existente. Contrariamente, esses valores já não servem na sociedade comunista porque esta realiza a integração entre o indivíduo e a comunidade. Marx proclamava que a justiça social e a dignidade humana traziam elementos que transcendiam as fronteiras dos Estados como a consciência social de se fazer parte de uma classe trabalhadora onde quer que se esteja. Ou seja, a doutrina dos Direitos Humanos estava em conflito com a ideologia e a prática na URSS.<sup>4</sup>

Portanto, a ordem internacional em 1945, época do nascimento da Organização das Nações Unidas, apresentava o domínio dos EUA no ocidente, tanto no plano militar e econômico, como na confirmação de um modelo cultural vigoroso que ganhava uma esplêndida difusão mundial. Na Europa do Leste, Stalin, colhendo os frutos da vitória, faz da URSS a segunda potência do planeta, expandindo o regime soviético aos países daquela região

<sup>3</sup> Entretanto, especialmente o jovem Marx enfatiza a noção de “emancipação humana”, em si mesma compatível com a noção filosófica de liberdade humana abrangida pela filosofia do direito natural. Um exemplo é a seguinte passagem da “Questão Judaica”: “A emancipação humana somente está completa quando o homem real, individual, tiver absorvido em si mesmo o cidadão abstrato; quando um homem individual, na sua vida cotidiana, no seu trabalho e em suas relações tiver se tornado um ser da espécie [...]” In: TUCKER, Robert C. (Org.) (THE, 1978, p. 46).

<sup>4</sup> Cassese (1993) sustenta que, apesar do debate ideológico das potências da época, não se pode esquecer o enorme aporte libertador do pensamento de Marx no campo dos direitos econômicos e sociais, ademais da contribuição geral à teoria dos direitos humanos proporcionada pelo “revisonismo” marxista.

<sup>1</sup> A Organização das Nações Unidas foi estabelecida em 26 de abril de 1945, na Conferência de São Francisco.

<sup>2</sup> Naquele tempo a URSS significava União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Com a *Perestroika*, em 1982, desmontou-se a União e o assento a ela reservado no Conselho de Segurança das Nações Unidas, desde então, pertence à Rússia.

(KENNEDY, 1989).<sup>5</sup> Por outro lado, a decadência dos impérios coloniais e a emergência de novas superpotências estabelecem as raízes da descolonização e a aparição do então chamado Terceiro Mundo.<sup>6</sup>

Nesse contexto, formatava-se o cenário de discussões político-diplomáticas na ONU, assim como se construía o caminho do desenvolvimento, realização e aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, juntos, compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos.

O Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), também influenciado pela realidade histórica e política de então, pugna pela afirmação do indivíduo como sujeito do Direito Internacional Público (DIP). Trata-se, portanto, de construção factual e jusfilosófica consubstanciadora de uma ideia fincada a partir de uma lógica sequencial sustentada nos sujeitos contemporâneos do DIP: os Estados, as Organizações Internacionais e os Indivíduos. Isto é, os Estados, mediante a celebração de um tratado internacional, criam as Organizações Internacionais, em cujo cerne e à luz do patrocínio dos Estados, facilitam o surgimento dos tratados internacionais de direitos humanos, dos quais emerge o indivíduo como um sujeito de DIP, capaz de demandar seus Estados por violação a uma das normas de um tratado internacional de direitos humanos. Trata-se, inclusive,

de um processo que se retroalimenta. Consequentemente, poderia afirmar que o Preâmbulo da DUDH ilustra a consagração política da passagem de uma sociedade internacional, sobretudo desde a óptica do DIP, de viés estatocêntrica, para uma sociedade internacional que reposiciona o indivíduo no epicentro de suas discussões.<sup>7</sup> Na sociedade internacional do Século XXI, a subjetividade internacional do indivíduo é uma realidade institucionalizada no DIP.

Com esse reposicionamento emergem os grandes documentos e tratados internacionais de direitos humanos. Ademais, a partir da consolidação da ONU e da Carta Internacional de Direitos Humanos, todas as constituições nacionais promulgadas a continuação carregaram consigo as normas, os princípios e os valores constantes desses instrumentos internacionais de salvaguarda da dignidade humana. Positivava-se, desse modo, a maioria dos direitos humanos. Vale dizer, grande parte dos direitos humanos se consubstanciava em direitos fundamentais. À luz do rigor voluntarista do DIP, os direitos fundamentais nada mais são do que os direitos humanos plasmados nas normas dos tratados internacionais e das constituições dos Estados (LEÃO, 2009, p. 37-39).

## 2 A afirmação dos direitos humanos na Organização das Nações Unidas

A organização das Nações Unidas foi criada durante a Conferência de *San Francisco*, realizada entre os dias 25 de abril e 26 de junho de 1945, nos EUA. A Carta das Nações Unidas (ou Carta de *San Francisco*) foi firmada em 26 de junho de 1945 e entrou em vigor em 24 de outubro daquele mesmo ano. Foi então ratificada pela URSS, EUA, China, Reino Unido e França – as cinco potências – e pela maioria dos estados fundadores da Organização Internacional, participantes da Conferência.<sup>8</sup>

Notou-se, desde que se efetivou a criação da ONU,<sup>9</sup> a formação de quatro aglomerações bem definidas que

<sup>5</sup> “Assim as exigências externas e internas da Guerra Fria podiam alimentar-se mutuamente, disfarçadas ambas pelo recurso aos princípios ideológicos. Liberalismo e comunismo, sendo idéias universais, eram mutuamente exclusivos; isso permitia a cada um dos lados compreender, e retratar, todo o mundo como uma arena na qual a luta ideológica não se podia separar da vantagem política e de poder. Ou se estava com o bloco liderado pelos americanos, ou com o bloco soviético. Não havia meio-termo; na era de Stalin e Joe McCarthy, era imprudente pensar que pudesse haver. Era essa a realidade estratégica, a que não apenas os povos de uma Europa dividida, mas também os da Ásia, Oriente Médio, África, América Latina e outros teriam de ajustar-se.” (KENNEDY, 1989, p. 356).

<sup>6</sup> Kennedy (1989) assim explicava o terceiro mundo: “O desmoronamento [...] dos impérios no Extremo Oriente depois de 1941, a mobilização das economias e o recrutamento de mão-de-obra de outros territórios dependentes, durante a guerra, as influências ideológicas da Carta do Atlântico, e o declínio da Europa – tudo isso se combinou para liberar as forças de transformação no que, na década de 1950, foi chamado de terceiro mundo. [...] Mas ele era descrito como ‘terceiro’ mundo precisamente porque insistia na sua distinção dos blocos dominados pelos americanos e pelos russos.” (KENNEDY, 1989, p. 375).

<sup>7</sup> Sobre isso consultar: Trindade (2005).

<sup>8</sup> São membros originários da ONU aqueles Estados que firmaram e ratificaram a Carta das Nações Unidas, logo depois da participação na Conferência de São Francisco ou, pelo menos, firmaram a Declaração das Nações Unidas de 1942.

<sup>9</sup> No momento de sua criação, os membros da ONU eram 58: 14 ocidentais, 20 latino-americanos, 6 socialistas, 4 africanos e 14 asiáticos.

mantinham forte influência nas discussões, desenvolvimento e formação da doutrina dos direitos humanos em seu seio. Um grupo de países ocidentais, que rapidamente tomaram a liderança política da instituição e tinham nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra, seus mentores políticos e ideológicos, seguidos por muitos outros países do Ocidente político, entre os quais figurava a Austrália. Um segundo bloco formado pelos países da América Latina que agarraram, desde o início, a causa dos direitos humanos, tomando muitas vezes, nesse campo, decisões mais avançadas que a dos próprios países mais desenvolvidos do hemisfério. O bloco dos países socialistas, em conformidade com seus princípios e ideias, dotados de extremo cuidado político e desconfiança generalizada, aceitou colaborar no avanço dos direitos humanos. E os países asiáticos, com exceção dos muçulmanos dirigidos pela Arábia Saudita e pelo Paquistão, tiveram pouca presença nas discussões iniciais da matéria.<sup>10</sup>

Apesar das quatro aglomerações supracitadas, o grosso do confronto político e ideológico deu-se entre o Ocidente e a Europa socialista. Tal fato é verificável por meio dos debates travados durante os anos em estudo (1945-1966) e confirmado pela composição encarregada de conciliar e elaborar as diferentes propostas e teses que brotaram das discussões. O Comitê de Redação, composto principalmente por membros da corrente ocidental e pela URSS, estava assim constituído: Austrália, Chile, EUA, França, Grã-Bretanha, Líbano e URSS.

As discussões então travadas nas Nações Unidas encarnavam o contexto político e diplomático da Guerra-Fria.<sup>11</sup> A Carta das Nações Unidas, no que diz respeito aos direitos humanos, contemplava dispositivos bem distantes das expectativas e esperanças que haviam sido suscitadas pela declaração do Presidente Roosevelt, de 1941. De fato, cada uma das potências vitoriosas da II GM trazia, no momento de redação da Carta, problemas no campo dos direitos humanos. Nos EUA, a discriminação racial; e na URSS, a falta de liberdade e expressão política.

Os dispositivos da Carta de *San Francisco* não permitem uma definição clara e precisa dos direitos humanos. O documento limita-se a mencionar a promoção e/ou

desenvolvimento desses direitos, considerados como uma das metas da ONU, juntamente ao seu outro grande objetivo: a manutenção da paz e segurança internacionais.<sup>12</sup>

A relevância precípua e histórica da Carta de *San Francisco*, desde a perspectiva do Direito Internacional Público, salta na positivação dos princípios gerais que regem as relações amistosas entre os Estados. Estes estão iluminados ao longo dos artigos primeiro e segundo: a igualdade soberana dos Estados; a não intervenção nos assuntos internos dos Estados; proibição do uso ou ameaça da força; solução pacífica de controvérsias; igualdade de direitos e autodeterminação; cooperação internacional; direitos humanos; e boa-fé no cumprimento das obrigações internacionais.<sup>13</sup> A Carta da ONU é o primeiro grande documento internacional universal que os registra de maneira tão explícita. Esses são os princípios gerais do Direito Internacional Público Contemporâneo.

### 3 A carta internacional dos direitos humanos

A Carta Internacional de Direitos Humanos é um conjunto de documentos conformado pela Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e por seus protocolos e documentos adicionais. Em 1945, o mundo marcava-se claramente dividido em duas correntes político-ideológicas que direcionavam o sistema internacional a girar em torno de uma natureza bipolar, comandada pelos EUA, por um lado, e pela URSS, por outro.

Os EUA guiavam os países capitalistas ocidentais, defendendo a democracia liberal como o único regime político capaz de promover o respeito às liberdades e aos direitos fundamentais, e o pleno desenvolvimento dos indivíduos, tanto do ponto de vista econômico quanto político. A URSS comandava o bloco socialista que tinha, na democracia social ou real,<sup>14</sup> a chave para a eliminação das desigualdades sociais e o meio para o estabelecimento da

<sup>10</sup> Sobre o assunto, ler: Cassese (1993, p. 40-46).

<sup>11</sup> Clima político-ideológico instaurado no cenário mundial imediatamente depois de terminada a II Grande Guerra, por parte das duas maiores potências do momento: EUA e URSS.

<sup>12</sup> Vide Art. 1º da Carta das Nações Unidas.

<sup>13</sup> Sobre estes consultar: Trindade (2002, p. 91-140).

<sup>14</sup> Com relação à discussão a respeito de “democracia e socialismo”, ler o verbete “Democracia”. In: BOBBIO, N. et al. (1992, p. 324-325).

paz universal, já que países socialistas não disputariam guerras entre si.<sup>15</sup>

O informe da Comissão Preparatória das Nações Unidas de 1945 foi o que recomendou originariamente a criação de uma comissão de direitos humanos, para redigir uma declaração internacional de direitos. A conclusão desse documento, a quarta e última etapa na obra de criação da ONU, teve, como nas três etapas anteriores (QUINTANA, 1999, p. 69):

1. Aprovação das propostas do Plano de Dumbarton Oaks (adotadas em 1944) completadas por decisões tomadas na Conferência de Yalta (fevereiro de 1945).
2. Firma da Carta das Nações Unidas em San Francisco, que cria a ONU e institui a Comissão Preparatória (26 de junho de 1945).
3. Reuniões de Londres (a partir de 16 de agosto de 1945) patrocinadas pelo Comitê Executivo dessa Comissão, encarregada de elaborar o informe.

O documento da Comissão Preparatória relativo ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estabelecia, em seu capítulo III, Seção 4, parágrafos 14 e 16, a criação da Comissão de Direitos Humanos, cujas atividades deveriam estar orientadas para uma declaração internacional de direitos humanos.

Foi na Primeira Sessão do Conselho Econômico e Social que se criou, por meio da Resolução 5 (I) de 16 de fevereiro de 1946, a Comissão Nuclear de Direitos Humanos, a qual foi formada por nove membros designados com base em sua capacidade pessoal.<sup>16</sup>

Depois de distintas argumentações e opiniões políticas acerca do tema, a Comissão de Direitos Humanos

reuniu-se pela primeira vez, entre os dias 27 de janeiro e 10 de fevereiro de 1947, em Lake Success. Nessa sessão, lhe foi encomendada, com a ajuda do Secretariado das Nações Unidas, a elaboração de um projeto preliminar da Declaração Internacional de Direitos Humanos, a ser submetido à discussão e à aprovação de todos os integrantes da Comissão na Sessão seguinte, de dezembro de 1947. Por não haver sido adotada devida repartição geográfica na eleição dos membros do Grupo de Redação, essa decisão foi alvo de críticas por parte do ECOSOC, e o procedimento para a elaboração do projeto foi modificado, de acordo com a Resolução 46 (IV) do ECOSOC, de 28 de março de 1947.

Um novo Comitê, com base em uma repartição geográfica mais equitativa, foi nomeado e reuniu-se em Lake Success, de 11 de junho a 5 de julho de 1947, dando início aos trabalhos de redação. O Comitê adotou um anteprojeto de declaração de direitos preparado pelo Secretariado da ONU (Divisão de Direitos Humanos da Secretaria Geral, presidida pelo jurista canadense John P. Humphrey), composto de um preâmbulo e 48 artigos.<sup>17</sup>

Segundo integrantes da Divisão de Direitos Humanos, a principal virtude do documento consistia na tentativa de “[...] dar uma resposta positiva ao interrogante de saber se era ou não possível chegar-se a um acordo sobre uma norma universal em matéria de direitos humanos” (QUINTANA, 1999, p. 76).

Uma longa e controversa discussão cercava a atmosfera da CDH e do Comitê de Redação. Jurisconsultos internacionais e cientistas sociais ampliavam o leque de discussões, baseados em distintos pensamentos ideológicos que se assentavam no cenário mundial, a suscitar indagações e questionamentos acerca da liberdade do indivíduo perante as forças da coletividade, dos juízos de valor na sociedade industrial, do fundamento jusnaturalista dos direitos consagrados, da inclusão dos direitos econômicos e sociais na futura declaração de direitos, e até das relações entre direitos individuais e sociais, e de suas diferenças na implementação de cada categoria de direito<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Sobre a temática tratada neste parágrafo, ler Wight (2002, p. 175-192).

<sup>16</sup> Seus membros originários eram Paal Berg (Noruega), René Casin (França), Fernand Dehousse (Bélgica), Victor Raúl Haya de la Torre (Peru), K.C. Neogi (Índia), Sra. Roosevelt (EUA), Jhon C.H. Wu (China), e também por pessoas que os membros do ECOSOC, representando URSS e Iugoslávia, designariam ao Secretário Geral da ONU. Posteriormente, C. L. Hsia substituiu a C. H. Wu, como representante de China; e D. Brkish e A. Borisov representam a Iugoslávia e URSS, respectivamente.

<sup>17</sup> O documento continha quase todos os direitos mencionados em diversas constituições nacionais e outros dispositivos presentes no texto de declaração internacional em poder do Secretariado.

<sup>18</sup> Esta discussão e análise histórica vêm aprofundadas em Trindade (1997, p. 35-37).

O trabalho de redação da futura Declaração não se interrompia. A partir de um primeiro documento elaborado por René Cassin e outros membros do Comitê, composto por um preâmbulo e 43 artigos, o Comitê de Redação submeteu à Segunda Sessão da Comissão de Direitos Humanos dois anteprojetos a fim de que fossem discutidos e passados para uma versão final.

Durante a Segunda Sessão da Comissão de Direitos Humanos,<sup>19</sup> ficou decidido<sup>20</sup> denominar ao primeiro documento *Declaração*, ao segundo documento *Pacto* e ao conjunto *Carta*, isto é, a expressão Carta Internacional de Direitos Humanos seria dirigida à totalidade dos três documentos em preparação. Criaram-se três grupos de trabalho para o exame em separado dos documentos e, a partir dos informes desses grupos, a Comissão de Direitos Humanos elaborou dois textos, um para a declaração e outro para o pacto, que foram enviados aos governos para as devidas observações e sugestões.

Os dois documentos, a Declaração e o Pacto, com as devidas propostas dos governos, foram, então, revisados na Segunda Sessão do Comitê de Redação.<sup>21</sup> A metodologia utilizada foi a da apreciação inicial do Pacto, seguida da análise dos dois outros documentos que comporiam a Carta Internacional. Tal processo não contou com o apoio dos representantes da URSS e do Líbano, que gostariam de examinar primeiramente a Declaração, ou seja, começar pelos princípios fundamentais, para depois, então, efetuar o estudo do Pacto e das medidas de aplicação.<sup>22</sup>

Durante a Terceira Sessão da Comissão de Direitos Humanos, realizada em Lake Success, de 24 de maio a 18 de junho de 1948, revisou-se apenas o projeto de Declaração, tomando em conta as emendas propostas pelos distintos representantes, não havendo tempo hábil para a apreciação do Pacto e das medidas de aplicação. A CIDH informou, em seu relatório<sup>23</sup> ao ECOSOC, que a Comissão não havia concluído integralmente a sua obrigação, ou seja, faltava-lhe incluir o Pacto e as medidas de execução e/ou aplicação, propondo que essa tarefa deveria ser finalizada na Quarta Sessão da Comissão, em 1949.

O ECOSOC enviou o projeto de declaração à Assembleia Geral, que incumbiu a sua Terceira Comissão, encarregada de assuntos sociais, humanitários e culturais (III CAG), de analisá-lo e formular propostas. A III CAG concluiu pelo estudo apenas da Declaração, entendendo que não estava em condições de fazer um exame mais profundo dos outros dois documentos. Ademais, aprovou a iniciativa do representante do Haiti (E. Saint-Lot), que estabeleceu o caráter universal do documento, bem como a emenda da França, que trocava a palavra “internacional” pelo termo “universal”.

Assim, em 10 de dezembro de 1948, em sua Terceira Sessão Ordinária, a Assembleia Geral da ONU, reunida em Paris (Palais de Chaillot), por meio de sua Resolução 217 A (III), adotou a Declaração Universal de Direitos Humanos, que obteve 48 votos favoráveis, 8 abstenções e nenhum voto contra.<sup>24</sup> A Declaração Universal legitimava a preocupação da sociedade internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos, condenando as violações maciças e persistentes, inclusive em conflitos armados, e elegendo a eliminação da pobreza extrema e da exclusão social prioridades internacionais. Portanto, tendo contraído essas obrigações perante a comunidade internacional, os Estados não poderiam, como tampouco podem atualmente, alegar que a matéria é de exclusiva jurisdição doméstica (RODRIGUES, 2000, p. 70).

A partir da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, todos os países do mundo, inclusive aqueles que não atravessaram o largo processo histórico de formação do Estado liberal e democrático moderno, dispõem de um código internacional para decidir como se comportar e como julgar os demais. É um código que não só se aplica no âmbito universal, mas encerra também preceitos que têm valor em áreas anteriormente não tomadas em conta nas

<sup>19</sup> Acontecida em Genebra, de 12 a 17 de dezembro de 1947.

<sup>20</sup> Decidido a partir de uma proposta sírio-libanesa.

<sup>21</sup> Realizada em Lake Success, de 3 a 21 de maio de 1948.

<sup>22</sup> A eleição interna no Comitê de Redação para a utilização da metodologia assinalada no texto deu-se por 5 votos a favor, 1 contra e 2 abstenções.

<sup>23</sup> O Relator era o representante do Líbano, Sr. Malik.

<sup>24</sup> Votaram a favor: Birmânia, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Islândia, Índia, Irã, Iraque, Israel, Líbano, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Suécia, Síria, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos da América, Tailândia, Uruguai, Venezuela, Afeganistão, Argentina, Austrália, Bolívia, Bélgica e Brasil. Abstenções: Bielo-Rússia, Checoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, África do Sul, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Iugoslávia.

Constituições dos Estados ocidentais.<sup>25</sup> Diferentemente de outras épocas, na atualidade as normas internacionais proibem qualquer “trato desumano ou degradante”. Houve um tempo no qual a denúncia limitava-se a citar determinados governos, que descuidavam dos interesses da população; hoje, pode-se acusá-los de violar as normas internacionais, que preveem, por exemplo, o direito à alimentação, o direito à moradia digna, o direito ao meio ambiente sadio etc. (CASSESE, 1993, p. 7-57). No início do século XXI, impera o princípio de afirmação da dignidade humana.

Após a Carta de *San Francisco*<sup>26</sup> e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, todas as Constituições Nacionais proclamadas tiveram, com maior ou menor intensidade, o impacto de suas influências. Ademais, as Organizações Internacionais regionais – tais como o Conselho da Europa, a Organização dos Estados Americanos e a Unidade Africana – existem em coordenação absoluta com a ONU e a DUDH. Portanto, os Direitos Humanos estão necessariamente na órbita de todos esses entes de Direito Internacional Público.

Nota-se, assim, a existência de um verdadeiro regime universal de direitos humanos, cuja importância assenta-se na consolidação desse corpo extensivo de normas e de órgãos internacionais globalmente aceitados. Estes, independentemente de qualquer mecanismo de supervisão, contribuíram para empoderar os defensores dos direitos humanos<sup>27</sup> e restringir determinadas ações de governos. De fato, em uma “sociedade quase justa existe uma aceitação pública dos mesmos princípios de justiça” (RAWLS, 2008, p. 483). No Século XXI, tem-se a afirmação dos direitos humanos, sendo estes um princípio geral de Direito Internacional Público, como um dos pilares de uma efetiva justiça universal.

Em consequência, se na contemporaneidade existe uma crise universal, esta não é simplesmente uma crise dos Estados ou dos seus valores, trata-se de uma crise do ser humano mesmo e que só ele poderá superar, pois ainda que muitos tenham se esquecido, foi o Estado criado pelo ser humano como forma de organização social e não o contrário. Em consequência, os Direitos Humanos não desaparecerão por fazer-se respeitar por meio de suas normas oriundas do Direito Internacional Público e do multilateralismo. O risco do menoscabo das normas de Proteção Internacional da Pessoa Humana<sup>28</sup> reside justamente no polo oposto da afirmação anterior; ou seja, será o abrandamento da normativa oriunda do Direito Internacional Público e das normas de convivência harmônica e pacífica entre os Estados ante a falsa retórica bélica e unilateral, esta última despossuída de qualquer razoabilidade humana, o fato capaz de fazer com que os Direitos Humanos retrocedam.

#### 4 O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

O PIDESC foi aprovado e aberto para a assinatura, ratificação e adesão em 16 de dezembro de 1966, pela Resolução 2.200 A (XXI) da Assembleia Geral da ONU. Finalmente, entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976. Em 7 de março de 2013, são 160 os Estados Partes.<sup>29</sup> É ele um dos pilares da Carta Internacional de Direitos Humanos.

As normas do PIDESC, a guisa de resumo, dispõem sobre: direito ao trabalho, direito a condições equitativas e satisfatórias de trabalho, direito a fundar e a se afiliar a sindicatos, direito à seguridade social, direito à proteção e a assistência à família, direito a um nível de vida adequado, direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, direito à educação, e direito à cultura e ao gozo dos benefícios do progresso científico. Estes, à luz dos princípios da livre determinação, da igualdade e da não discriminação.

<sup>25</sup> “A Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui qualquer valor de obrigatoriedade para os Estados. Ela não é um tratado, mas uma simples declaração, como indica o seu nome. O seu valor é meramente moral. Ela indica as diretrizes a serem seguidas neste assunto pelos Estados. [...] De qualquer modo pode-se afirmar que atualmente há uma espécie de consenso em considerá-la um sistema internacional e, portanto, obrigatória.” (MELLO, 2000, p. 823).

<sup>26</sup> Tratado internacional que deu origem a Organização das Nações Unidas (ONU), em vigência desde 24 de outubro de 1945.

<sup>27</sup> Sugestão de leitura: Leão (2010, p. 249-271).

<sup>28</sup> Compreende: o Direito dos Conflitos Armados (Direito Humanitário), Direitos Humanos e Direito dos Refugiados.

<sup>29</sup> Disponível em: <[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 7 mar. 2013.

#### 4.1 O Comitê de Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC)

O CDESC é um órgão internacional do sistema ONU que está conformado por 18 especialistas independentes e monitora a implementação, pelos seus Estados Partes, do PIDESC. Ele foi estabelecido pelo ECOSOC, por meio de sua Resolução 1.985/17 de 28 de maio de 1985.

Todos os Estados Partes no PIDESC estão obrigados a submeter informes regulares ao CDESC sobre a implementação desses direitos, sendo que seus primeiros informes devem ser rendidos a cabo dos dois primeiros anos da vigência do PIDESC, e depois, a cada cinco anos, deverão encaminhar seus informes de seguimento àquele primeiro informe. O CDESC examinará cada informe e endereçará suas preocupações e recomendações aos Estados Partes na forma de “observações conclusivas”.

O CDESC reúne-se em Genebra, normalmente em dois períodos de sessões ao ano. Nestas, costumam-se haver uma sessão plenária de três semanas e um grupo de trabalho anterior ao seguinte período de sessões com duração de uma semana. O CDESC também adota sua interpretação das disposições do PIDESC, em formas de comentários gerais, bem como emite cartas e comunicados sobre os mais variados assuntos de importância capital para a afirmação dos DESC na seara internacional.

Até maio de 2013, o CDESC adotou 21 comentários gerais. No último, adotado em sua 43ª sessão, realizada em novembro do ano de 2009, interpretou o direito de todo mundo a tomar parte na vida cultural conforme reza o Artigo 15, parágrafo 1.a do PIDESC.<sup>30</sup> Nele diz que os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos e, igual aos demais, são universais, indivisíveis e interdependentes. Sua promoção e respeito cabais são essenciais para manter a dignidade humana; para a interação social positiva de indivíduos e comunidades em um mundo caracterizado pela diversidade e a pluralidade cultural.

O CDESC define a cultura como um conceito amplo e inclusivo que compreende todas as expressões da existência humana. A expressão “vida cultural” faz referência explícita ao caráter da cultura como um processo vital, histórico, dinâmico e evolutivo, que tem um

passado, um presente e um futuro. Em consequência, o conceito de cultura não deve ser entendido como uma série de expressões isoladas ou compartimentadas, senão como um processo interativo pelo qual os indivíduos e as comunidades, mantendo suas particularidades e finalidades, dão expressão à cultura da humanidade. Esse conceito leva em conta a individualidade e a alteridade da cultura como criação e produto social.

O Comitê, por esse motivo, considera que a cultura abrange, entre outras coisas, as formas de vida, a linguagem, a literatura escrita e oral, a música e as canções, a comunicação não verbal, os sistemas de religião e de crenças, os ritos e as cerimônias, os esportes e jogos, os métodos de produção e a tecnologia, o entorno natural e o produzido pelo ser humano, a comida, o vestuário e a moradia, assim como as artes, os costumes e tradições, pelos quais indivíduos, grupos e comunidades expressam sua humanidade e o sentido dado a sua existência, configurando uma visão do mundo que representa seu encontro com as forças externas que afetam suas vidas. A cultura reflete e configura os valores do bem-estar e da vida econômica, social e política dos indivíduos, dos grupos e das comunidades.

Para o CDESC, a plena realização do direito de toda pessoa a participar da vida cultural requer a existência dos seguintes elementos, à luz da igualdade e da não discriminação: a) a *disponibilidade* é a presença de bens e serviços culturais que todo mundo possa desfrutar e aproveitar; b) a *acessibilidade* consiste em dispor de oportunidades efetivas e concretas para que os indivíduos e as comunidades gozem plenamente de uma cultura que esteja ao alcance físico e financeiro de todos, nas zonas urbanas e rurais; c) a *aceitabilidade* implica que as leis, políticas, estratégias, programas e medidas adotadas para o desfrute dos direitos culturais devem ser formulados e aplicados de tal forma que sejam aceitáveis para as pessoas e as comunidades; d) a *adaptabilidade* se refere à flexibilidade e pertinência das políticas, dos programas e das medidas adotadas em qualquer âmbito da vida cultural, respeitando a diversidade cultural das pessoas e comunidades; e) a *idoneidade* se refere à realização de um determinado direito humano de maneira pertinente e apta a determinado contexto ou a determinada modalidade cultural.

A importância desses comentários gerais assume especial relevância, na medida em que o CDESC não se

<sup>30</sup> Vide documento ONU. ECOSOC. E/C.12/GC/21/Ver. 1.

furtou a opinar sobre questões centrais da exigibilidade dos DESC. Segundo esse Comitê, a natureza das obrigações dos Estados Partes para com esses direitos comporta tanto as de resultado – pois todas elas conduzem a um objetivo único (buscar progressivamente a plena efetividade desses direitos) – como as de comportamento, cujo cumprimento requer a imediatez do compromisso de adotar medidas sem estar submetido a nenhuma condição. Ademais, a obrigação de adotar medidas abarca até o máximo dos recursos disponíveis. A expressão “recursos” refere-se tanto aos existentes dentro do Estado Parte, como aqueles disponibilizados pela cooperação internacional.<sup>31</sup>

O nono comentário, pelo qual o CDESC precisa o conteúdo do dever dos Estados em dar efetividade ao PIDESC, também é auspicioso. Com esse objetivo, o direito a um recurso efetivo não deve ser interpretado sempre e necessariamente no sentido de um recurso judicial. Os recursos administrativos também estão aí contemplados e devem ser acessíveis, não onerosos, rápidos e eficazes, inclusive contando com o direito último de apelação judicial resguardando esses procedimentos.<sup>32</sup> Ademais, no parágrafo 9º desse Comentário, o CDESC clama pela justiciabilidade de todos os direitos contidos no PIDESC e afirma que, “quando um direito reconhecido no Pacto não se possa exercer plenamente sem uma intervenção do Poder Judiciário, é necessário estabelecer recursos judiciais”.<sup>33</sup>

#### 4.2 O protocolo facultativo ao PIDESC

Com a ratificação pelo 10º Estado do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os indivíduos, cidadãos desses 10 países, poderão oferecer denúncia individual por não cumprimento das normas do PIDESC ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), seu órgão internacional de supervisão. Em curtas palavras, os DESC já são direta e individualmente exigíveis no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).

Essa possibilidade materializou-se em 5 de maio de 2013, três meses depois de que o Uruguai, 10º país a ratificar o Protocolo Facultativo ao PIDESC, procedera,

conforme reza seu texto, ao depósito de sua ratificação. Nesse momento, ademais dos uruguaiois, apenas os indivíduos da Argentina, da Bolívia, da Bósnia-Herzegovina, de El Salvador, do Equador, da Eslováquia, da Espanha, da Mongólia e de Portugal, são os que poderão usufruir dessa proteção internacional. Isso como consequência da realidade do direito internacional público de que os Estados somente se obrigam para com os tratados internacionais a partir de suas próprias vontades. E estes, por enquanto, foram os que assim quiseram.

O Protocolo Facultativo ao PIDESC é um tratado internacional unanimemente adotado pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 2008 (Resolução A/RES/63/117). Em 2009, ele foi aberto para a assinatura dos Estados Partes no PIDESC e, em 5 de fevereiro de 2013, alcançou seu décimo depósito. Este possibilita ao CDESC considerar comunicações individuais envolvendo assuntos relacionados aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no contexto do PIDESC.

O CDESC, após várias sessões dedicadas a uma intensa e minuciosa análise de seus artigos, aprovou o regulamento do Protocolo Facultativo do PIDESC em sua 49ª sessão, realizada em novembro de 2012. De pronto, importante destacar que seu 4º artigo diz que as comunicações poderão ser apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas que se encontrem sob a jurisdição de um Estado Parte e que aleguem ser vítimas de uma violação de qualquer dos direitos enunciados no PIDESC.

Ademais, o 7º artigo do regulamento consagra na seara dos DESC uma importante ferramenta contemporânea de proteção internacional dos direitos humanos: as medidas provisórias de proteção. Por intermédio desse artigo, resta claro que o Comitê, uma vez recebida a denúncia de violação de um dos artigos do PIDESC por um de seus Estados Partes, poderá, em circunstâncias excepcionais e antes de tomar uma decisão sobre o mérito do caso, transmitir ao Estado Parte interessado, para seu exame urgente, petição no sentido de que se adotem as medidas provisórias que o CDESC considere necessárias para evitar um possível dano irreparável à vítima ou às vítimas da violação denunciada. Tudo isso, sem prejudicar a decisão que se tome sobre a admissibilidade ou o mérito da petição. Trata-se, indubitavelmente, de um mecanismo de afirmação da dignidade humana e de exigibilidade de direitos diante de pretensas arbitrariedades praticadas pelos Estados.

<sup>31</sup> CESCR General comment 3. (General Comments). Comentário Geral nº 3.

<sup>32</sup> ONU. ECOSOC. Doc. E/C.12/1998/24, parágrafo 9º.

<sup>33</sup> ONU. ECOSOC. Doc. E/C.12/1998/24, parágrafo 9º, in fine. (tradução nossa).

Endereça-se, assim, um caminho originalmente equivocado no regime jurídico dos Direitos Humanos: não mais, apenas os Direitos Civis e Políticos podem ser diretamente invocados pelos indivíduos no sistema universal. Desde logo, os DESC também. Para tanto, os Estados devem ratificar o Protocolo Facultativo ao PIDESC. O acesso direto dos indivíduos à justiça internacional é uma condição essencial para a afirmação da universalidade, da indivisibilidade e da complementaridade dos direitos humanos. Finalmente, os direitos humanos são um todo harmônico, possuem dependência recíproca de maneira que se complementam em si mesmos, devendo ser protegidos pelos Estados em todas e quaisquer circunstâncias (LEÃO, 2012, p. 28).

### Referências

- ASH, Timothy Garton. “El mundo, siete años después”. *Jornal El País*, Espanha, Seção Crónica: Opinión, 14 set. 2008. Disponível em: [http://elpais.com/diario/2008/09/14/domingo/1221363031\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/09/14/domingo/1221363031_850215.html). Acesso em março de 2013.
- BOBBIO, N. et al. *Dicionário de Política*. Brasília: EdUnB, 1992.
- CASSESE, Antônio. *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Ariel, 1993.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *La construcción jurisprudencial de los Sistema Europeo e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, v. 51, p. 249-271, 2010.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Brasil e a Convenção Ibero-Americana dos Direitos dos Jovens*. Madrid: OIJ, UNFPA, 2012.
- MELLO, C. D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. E/C.12/GC/21/, 2009. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Acesso em março de 2013
- QUINTANA, Fernando. *La ONU y la exégesis de los derechos humanos: una discusión teórica de la noción*. Porto Alegre: UNIGRANRIO, 1999.
- RAWLS, John. *Uma teoria de justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança internacional e Direitos Humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- THE Jewish Question. In: TUCKER, Robert C. (Org.). *The Marx-Engels Reader*. New York: W. W. Norton, 1978.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *International law for humankind: towards a new Jus Gentium - General Course on Public International Law*. Holanda: Ed. Brill; Martinus Nijhoff Ed.; Serie Hague Academy of International Law, 2010.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Recta Ratio nos Fundamentos do Jus Gentium como Direito Internacional da Humanidade: discurso de posse na Academia Brasileira de Letras Jurídica - Cadeira n. 47*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O legado da Declaração Universal e o futuro da Proteção Internacional dos Direitos Humanos. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto e PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 1999.
- WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Brasília: FUNAG, 2002.

## **Darfur: as várias missões de um conflito complexo\***

### *Darfur: the various missions of a complex conflict*

Wellington Pereira Carneiro<sup>1</sup>

#### **Resumo**

O Conflito de Darfur constituiu a pior crise humanitária do novo milênio, tendo ocorrido logo após uma época de extrema introspecção da ONU, em que todos os aspectos das missões de paz foram revistos e reavaliados. Sobretudo, após o informe Brahimi, publicado no ano 2000, no qual os revezes em Ruanda, Somália e Bósnia conduziram a revisão do otimismo exacerbado do fim da Guerra Fria. No entanto, a complexidade do conflito de Darfur exigiu um massivo deslocamento de forças e recursos em missões complexas e ousadas. O artigo explora o gradual retorno às missões complexas, primeiro com missões lideradas por atores regionais, como a AMIS (União Africana) e a EUFOR (União Europeia). Nesse contexto retornam as missões complexas e multifuncionais lideradas pela ONU, incorporando a proteção de populações em risco, direitos humanos e governança, entre outros componentes. Assim, surge a missão híbrida UNAMID e a MINURCAT com mandatos ambiciosos. A UNAMID deve ainda operar simultaneamente à atuação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre o conflito em andamento, o que provocará novos desdobramentos e desafios.

**Palavras-chave:** Darfur. Sudão. Missões de paz. Ajuda humanitária.

#### **Abstract**

The conflict in Darfur represents the worst humanitarian crisis of the new millennium and took place at an extremely introspective time in the UN when all aspects of the peace missions were reviewed and reassessed. Mainly upon release of the Brahimi report published in the year 2000, when the failures in Rwanda, Somalia and Bosnia were conducive to the reassessment of the exaggerated optimism from end of the cold war. However, the complexity of the Darfur conflict demanded again a massive deployment of resources and troops in complex and daring peace missions. This article explores the gradual return to complex operations, first by missions led by regional actors, like AMIS (African Union) and EUFOR (European Union). In this context the complex and multifunctional missions led by the UN return, incorporating the protection of populations at risk, human rights and governance, among other components. That way the hybrid UNAMID and MINURCAT appear with ambitious mandates. The UNAMID has to operate along with the display of the International Criminal Court jurisdiction over an ongoing conflict which will entail new developments and challenges.

**Keywords:** Darfur. Sudan. Humanitarian. Missions of peace.

\* Recebido em 17.08.2011

Aprovado em 21.09.2011.

A pedido do autor, a Revista só obteve autorização de publicação em 16.06.2013.

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília - UnB, Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Oxford, Reino Unido, assim como em Direito Internacional Público pela Universidade "Drujby Narodov" em Moscou - Rússia. Graduiu-se em Direito pela Univap em São José dos Campos - SP em 1992. Foi coordenador de Programas para América Latina e Caribe da ONG BWI (Building and Wood International); ex-Professor de direito na Univap e de Direitos Humanos no Centro Universitário de Brasília - UniCeub. Atua como Oficial de políticas de Migração e Refúgio para a Ásia Central do Alto Comissariado da ONU para Refugiados - ACNUR em Almaty - Cazaquistão. Foi Oficial de Proteção do ACNUR no Brasil e no Sudão entre 2004 e 2012, e oficial de Emergência para o socorro aos refugiados do Chade na fronteira com Camarões em 2008. As opiniões expressas neste artigo são do autor e não representam qualquer das instituições em que atua ou atuou. Email: wellcarneiro@gmail.com

## 1 Darfur: uma obscura terra distante e seu conflito incompreensível?

29. Conte-lhes a história, tal qual é, daqueles dois filhos de Adão que apresentaram suas oferendas. A oferenda de um foi aceita a outra recusada. Este disse ao seu irmão: vou te matar. - Deus, respondeu o outro, não recebe oferendas mais que dos homens que o temem. (ALCORÃO, SURA V, VERSÍCULO 29)

Esta é a lenda de Quabil e Habil, na Sura V do Corão, que trata do mesmo mito que, no cristianismo, ficou conhecido como Caim e Abel, descrito também no livro do Gênesis, da Bíblia. A certamente ancestral e suposta contradição entre pastores e agricultores, nômades e sedentários foi uma das hipóteses lançadas para tentar explicar um conflito extremamente complexo e de consequências imprevisíveis. A antropologia estuda há anos os sistemas de castas que são gerados pela diferenciação entre pastores e agricultores desde tempos imemoriais. Provavelmente a própria humanidade começou no Sahel, que alberga os fósseis mais antigos de que se tem notícia, nos planaltos da Etiópia, o que alimenta mitos e digressões intelectuais diversas.

Por outro lado, na outra variante explicativa, o conflito de Darfur, longe de contradições ancestrais, é determinado por processos totalmente atuais, ligados ao aquecimento global, e anuncia um futuro de conflitos por escassos recursos, alimentando as catastróficas previsões sobre as futuras “guerras da água”. Com efeito, a região do Sahel na qual Darfur se localiza de forma central, situa-se entre o deserto do Saara e a África Tropical, numa extensa faixa que vai do Atlântico, a oeste, até o Golfo de Aden, em sua extremidade oriental. A natureza inclemente, com secas prolongadas e chuvas torrenciais que inundam o deserto de dois a três meses ao ano, inspirou as teses sobre o primeiro conflito do aquecimento global, já que, desde os anos oitenta, as secas são mais prolongadas e as chuvas mais torrenciais. O ambiente inóspito entre o deserto e a floresta, a diversidade entre o mundo árabe e a África negra, a fronteira entre o Islã e a África Tropical cristianizada ou animista, as rotas ancestrais do deserto e o crescente fundamentalismo se combinam num conflito que, muito provavelmente, gerou o primeiro genocídio do século XXI. Prenúncio de um futuro de conflitos, produto do aquecimento global ou um violento suspiro pré-histórico na hipótese do antagonismo ancestral entre pastores nômades e agricultores sedentários, o conflito de Darfur desafia a compreensão humana. No entanto, talvez

uma hipótese bem mais simples baseada nas, igualmente plausíveis, causalidades oriundas das complexas anomalias na formação do Estado Nacional Sudanês, parece fornecer caminhos analíticos seguros, ainda que todos esses elementos, sem dúvida, combinem-se para configurar o mais grave e complexo conflito da atualidade.

No primeiro semestre de 2003, um ataque rebelde a instalações governamentais em Al Fascher provocou uma violenta reação do governo. Em poucos meses, 200 mil pessoas cruzaram a fronteira do Chade. Os sistemas de alerta não acusaram a possibilidade iminente de crise na região. Ao contrário, o Sudão era motivo de otimismo, uma vez que um longo e sangrento conflito no sul do Sudão se encaminhava para a assinatura de acordos de paz que colocaram um termo a mais de 50 anos de guerra civil com o SPLM/A (*Sudan People's Liberation Movement/Army*). O conflito de Darfur se desencadeia num momento em que a comunidade internacional já havia desenvolvido uma forte percepção sobre o genocídio. Após o conflito de Ruanda, vinha conduzindo grandes debates sobre a maneira de enfrentá-los. O conflito começa nove anos depois do genocídio de Ruanda, quando se preparava a publicação de um doloroso informe de autocritica da atuação da ONU em 1994. Em dezembro de 2001, foi publicado o polêmico informe da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, que lança o conceito da “Responsabilidade de Proteger” e provoca o ressurgimento do conceito de intervenção humanitária como teoria e prática nas relações internacionais (ICISS, 2001). A história poderia ter sido diferente em Darfur, mas não o foi. O conflito de Darfur se torna particularmente grave por ocorrer justamente junto ao décimo aniversário do fracasso mais traumático da comunidade internacional no campo das operações humanitárias – genocídio –, e muitos se perguntam por que já teria acontecido de novo.

Em 2005, o Conselho de Segurança obtém um consenso surpreendente sobre a referência da situação de Darfur ao Tribunal Penal Internacional, do qual três dos cinco membros permanentes do Conselho não aderem a ele, nem tampouco o Sudão, o país implicado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005). O governo americano vinha violentamente, e atacando e hostilizando o Tribunal que, surpreendentemente, pela primeira vez, ganha um protagonismo inédito atuando sobre um conflito em andamento de grande repercussão internacional, por referência do Conselho de Segurança. No en-

tanto, a perspectiva mais imediata de paz para o sul do Sudão, num conflito mais antigo com fontes energéticas em jogo, e a prioridade na “guerra contra o terrorismo”, faz com que essa opção seja preferida em relação a tão aclamada intervenção humanitária, que nunca ocorreu.

Os Estados Unidos e a Grã Bretanha, com a guerra ao terror em andamento e com tropas comprometidas em dois conflitos de alta intensidade, as guerras no Afeganistão e Iraque, não tinham interesse por qualquer incerta e custosa intervenção humanitária em lugares remotos (EVANS, 2008). A percepção da fase intervencionista das grandes potências e o histórico de ligações perigosas do Sudão com o fundamentalismo islâmico geram uma relação de profunda desconfiança que termina por gerar a primeira missão híbrida União Africana e Nações Unidas, com o estabelecimento da UNAMID em 2006, com um mandato bastante amplo e que se assemelha a uma proposta de “intervenção humanitária”, porém sem a capacidade de cumpri-lo. Por outro lado, o agravamento sem constrangimentos do conflito leva à regionalização e, praticamente toda a África Central Setentrional é tragada pelo conflito de Darfur. O Chade e a República Centro Africana, pobres e sem recursos, entram em crise securitária, institucional e social diante do contágio do conflito, dilacerando suas porosas fronteiras. Em 2008, entra em operação a EUFOR, a força de paz da Europa para o Chade e República Centro Africana, marcando também profundas mudanças na configuração das missões de paz do pós-guerra fria. Finalmente, no plano tático das operações humanitárias, o transbordamento da crise para o vizinho Chade e para a República Centro Africana coloca importantes desafios técnicos e políticos para o sistema internacional de proteção aos refugiados que se diluem em campos mistos de refugiados e deslocados internos, desafiando os paradigmas de determinação das pessoas protegidas pelo sistema.

Portanto, de forma inédita, no pós-guerra fria, o conflito de Darfur expressa todas as grandes crises paradigmáticas no tratamento das crises humanitárias, tanto no seu aspecto de socorro humanitário como no aspecto de segurança ou institucional. Existe uma inegável tensão entre a tendência à securitização do genocídio, ou seja, tratá-lo como um problema de segurança e responder pela via militar, e a tendência a tratá-lo como um problema do direito internacional e responder institucionalmente por meio da atuação do Tribunal Penal

Internacional. Por outro lado, o colapso da neutralidade da assistência humanitária, do qual Darfur é um marco importante, coloca milhares de pessoas em uma situação de indigência humanitária no limite da sobrevivência física, num momento de entrave da ação internacional, com muitos obstáculos políticos e operacionais para uma intervenção decidida e eficaz em Darfur.

### 1.1 Antecedentes históricos

A história da constituição do Estado Sudanês está marcada por dicotomias culturais e ancestrais na fronteira do mundo árabe com a África Subsaariana. Na modernidade, a formação do *establishment* político sudanês se dá em meio ao crescimento de duas tendências políticas regionais e centrífugas que se combinam de forma dinâmica, as quais têm seu centro de formação no Egito, tradicionalmente um centro cultural e político do mundo árabe, e majoritariamente islâmico. O Egito é o berço tanto do nacionalismo árabe como do fundamentalismo islâmico. A hegemonia dessas duas concepções vai se alternar no desenvolvimento político do Sudão como Estado Nacional em consolidação. No entanto, o território sobre o qual se constitui historicamente o Estado, estava longe de ser a base sólida para a constituição de um Estado árabe e muçulmano devido à sua grande diversidade o que inevitavelmente levaria à assimilação forçada ou ao conflito violento.

A maioria da população de Darfur pertence a etnias africanas, como os Zaghawa, Massalit e Fur; os Beja correspondem a 6% da população do Sudão (JOHNSON, 2006). Os árabes, a maioria da elite no governo, constituíram 39% da população (KAROL, 1958, p. 36-37) ao tempo da independência. O árabe é definido como língua oficial, mas fala-se mais de cem línguas, além do Inglês herdado da colonização britânica. A população Darfur constitui um complexo mosaico de muitas etnias, frequentemente sobrepostas e interconectadas. A região central é habitada por tribos de agricultores sedentários como os Fur, Masalit, Tama, Qimr, Mima e outros que falam suas próprias línguas, enquanto que o sul é habitado por tribos que adotaram o árabe como língua e se dedicam ao pastoreio nômade. Os Baqqara; Bani Halba, Habbaniyya, Rizayqat e Taaisha são os grupos mais numerosos. Por isso, o conflito é descrito por meio de duas importantes simplificações: árabes contra africanos e pastores contra agricultores. Na verdade, no Sudão, a diferenciação entre africanos negros e árabes brancos não existe, a miscige-

nação ao longo dos séculos fez com essa diferenciação tenha, em grande parte, se diluído. A diferenciação entre pastores, sobretudo árabes e agricultores africanos também apresenta ambiguidades. Os árabes trouxeram para a região o comércio e o pastoreio nas longas caravanas que ancestralmente cruzaram o deserto, inclusive nas peregrinações à Meca, mas há povos africanos que também desenvolveram o pastoreio. O sectarismo e a arrogância do monoteísmo, supostamente, culturalmente superior, não se aplicariam ao caso de Darfur islamizado e, historicamente, a constituição de um estado em Darfur antecede em muito os árabes da região central de encontro do Nilo Branco e o Nilo Azul, onde se encontra a capital Cartum e a ancestral Ondurman, que somente constituiu seu primeiro estado após a rebelião liderada por Mohamed Ahmed al-Mahdi entre 1885 e 1898 (WAAL, 2007).

Será a elite árabe de Cartum/Ondurman que, no século XX, refletirá as duas tendências políticas emanadas do Egito no período pós-colonial. Por um lado, o nacionalismo árabe, cuja máxima expressão alcançou Gamal Abdel Nasser inspirando a constituição do movimento palestino e toda uma geração de líderes nacionalistas que desenvolve uma aversão política ao colonialismo ocidental e a Israel em particular. Por outro lado, o vazio deixado pelo nacionalismo árabe, humilhantemente derrotado na Guerra de 1967, é suplantado pelo fundamentalismo islâmico. As tendências fundamentalistas começaram a se desenvolver na península arábica, com o Sultão Muhammad ibn Abd Al-Wahhab (1703-92) e continuou com a resistência à modernização dependente do Egito sob Muhammad Ali (1769-1849), que iniciou o longo estranhamento com a secularização e modernização do Estado. No século XX, Rashid Rida foi o primeiro a propor o ressurgimento de uma espécie de moderno Califato baseado na Shari'a. Alimentando-se das contradições entre tradição e modernidade e derrota do nacionalismo, surge na cena política a irmandade islâmica (ARMSTRONG, 2001) nos anos setenta.

Já no Sudão, a guerra interminável no sul, assim como o arabismo exacerbado e o fundamentalismo sectário de parte da elite, aprofunda a alienação entre o centro e os povos do Sudão nas províncias longínquas e abandonadas à própria sorte. O elemento confrontacional comum dessas tendências majoritárias nas elites levou respostas violentas às demandas de inclusão e desenvolvimento das regiões mais deprimidas e, ao contrário do

sul, produziu uma ofensiva de violência fratricida inaudita entre os povos muçulmanos de Darfur. No entanto, ao contrário do Sudão, que pouco se reconhece, a identidade cultural e institucional de Darfur é muito clara e antecede a do próprio Sudão.

## 1.2 O Darfur independente – o sultanato de Keyra Fur (1640-1916)

O Sultanato de Darfur data do final do século XIV ou começo do século XV, constituído pelas tribos africanas Dajjo e Tunjur, atualmente de pouca expressão política, mas ainda presentes na região, associadas aos outros grupos majoritários. Pouco restou documentado desse período inicial; no entanto, o sultanato adquiriu forma mais complexa a partir do século XVII, durante o reinado do Sultão Suleiman, que desceu as montanhas de Jebel Marra no centro de Darfur e fundou o que ficou conhecido como o Sultanato de Keyra Fur (PRUNIER, 2007). Os primeiros registros escritos da existência do Sultanato de Darfur datam dessa época, por volta de 1640. A islamização teve um papel fundamental, uma vez que, após o colapso da autoridade dos Tunjur, os Fur unificaram os povos da planície sob a autoridade do Islã, trazendo vários clérigos que aumentaram sua capacidade administrativa por meio da escrita.

Os Fur eram militarmente superiores e culturalmente intolerantes; portanto, os que se recusassem a se converter tinham que partir para o sul. Dessa forma, o Islã se transformou no meio unificador de um estado homogêneo e organizado. Darfur entrou finalmente no mapa da África muçulmana, parte da maior civilização organizada da época, entrando no contexto de uma rede de comércio com os já islamizados sultanatos do Sahel e o Egito ao norte. Darfur passa a fazer parte da *Ummah*, a sociedade internacional dos crentes do Islã que se expandia até a Ásia. O Islã era a medida de civilização superior que se impunha militarmente, assim como pela escrita e pela religião. A integração linguística e religiosa foi seguida da integração política e econômica. Ao centralizar-se administrativamente, o sultanato submeteu outros que se tornaram tributários e pôde se organizar para as caravanas ao sul, para capturar escravos a serem vendidos a oeste, onde terminariam embarcando na “viagem sem retorno” a partir da ilha de Gorée no Senegal.

Os Zaghawa ao norte e os Massalit a leste e ao sul não estavam sujeitos à escravização por serem igualmente

islamizados. A diferenciação étnica também continuou a existir; o sultão Mohamad Tayrab (1752-85) era chamado “soberano dos árabes e dos bárbaros”, ou seja, daqueles que não falavam o árabe. Portanto, ainda que o sultanato tenha se fundado e fosse administrado a partir dos Fur, o sultão encarnava os valores do “arabismo”, como símbolo de civilização superior e sacra: a língua e a cultura de Maomé, o profeta. Em 1821, a sorte de Darfur começa a mudar quando o vice-rei do Egito, Muhammad Ali, lança seus exércitos à conquista dos territórios ao sul da planície do Saara. A cavalaria darfuri não era páreo para as tropas egípcias que possuíam canhões e eram treinadas por ex-oficiais do exército napoleônico. No entanto, Muhammad Ali os derrotou na batalha de Barra em agosto de 1821, mas decidiu não ir adiante e assegurou as rotas comerciais do vale do Nilo e o caminho livre para as caravanas escravistas e para a caça de elefantes ao sul. Os darfuris se retiraram às suas ancestrais fronteiras a oeste. Esse período durou até que os turco-egípcios assegurassem seu controle das rotas do vale do Nilo, quando voltaram a enviar expedições para atacar Darfur. Esse período ficou conhecido como a época dos bandidos e foi enfraquecendo o Sultanato até que o aventureiro Zubeyr, à frente de um exército de escravos, matou o sultão Ibrahim Quarad em 1874 e controlou o sultanato de Keyra. As autoridades coloniais turco-egípcias aproveitaram e capturaram Zubeyr e conquistaram Darfur (PRUNIER, 2007).

O Sultanato de Keyra, que corresponde atualmente a 80% do território de Darfur, entrou num período de grande instabilidade com revoltas populares messiânicas, conflitos sucessórios e conquistas externas no marco da expansão colonial. Por ocasião do estabelecimento do consórcio anglo-egípcio, a região foi considerada economicamente irrelevante e, como a definição das fronteiras do Dar Massalit poderia causar tensões com a França empenhada na conquista do Chade, deixaram-na ser governada como um sultanato independente, não sem antes assegurar a lealdade de um sultão pró-Cairo e pró-Londres.

O expansionismo colonial francês foi também decisivo na supressão definitiva da soberania de Darfur. Ali Dinar, o último sultão do Darfur independente, reagiu de tal forma violenta contra as ameaças das revoltas messiânicas que marcaram o período mahadista (ou dos bandidos, como ficou conhecido) que passou a executar sumariamente os pregadores que se declaravam herdeiros desses movimentos religiosos. Avançando pelo oes-

te, os franceses haviam estabelecido sultanatos fantoches nas fronteiras orientais, Sila, Dar Tama, Dar Gimr, e Dar Massalit, além de conquistarem Wadai. Quando os franceses foram derrotados pelos Massalits na batalha de El-Geneina, Ali Dinar viu a oportunidade de parar o avanço francês e restabelecer sua autoridade sobre os pequenos sultanatos da fronteira oeste, Dar Sila e Dar Massalit. Finalmente, a eclosão da Primeira Guerra Mundial e o temor dos avanços nas posições turco-germânicas empurraram Darfur para um anexo dos problemas e soluções dos ingleses do condomínio anglo-egípcio por um lado, e os franceses estabelecidos no Chade por outro; as condições históricas para a existência de um sultanato independente em Darfur haviam acabado.

O temor de um alinhamento de Ali Dinar com os turcos selou a supressão de Darfur como entidade política independente (PRUNIER, 2007). Após um ultimato, Ali Dinar foi derrotado em El Fasher e perseguido até as montanhas de Jebel Marra onde caiu, em 16 de novembro de 1916. Na mesma região, o tradicional bastião do século XVII, o primeiro soberano Fur Suleiman desceu da montanha para estabelecer um Sultanato que, no meio do deserto, sobreviveu por 300 anos. No entanto, a perda da soberania foi adsorvida pela região, que voltou aos modos de vida tradicionais, e a maioria dos funcionários do antigo Sultanato foi incorporada pela administração colonial. A ausência de grandes conflitos com a estabilização colonial permitiu a retomada do pastoreio de camelos, gado, cabras e asnos e a continuidade das rotas comerciais pelo Sahel, pelo Chade francês até os mercados de Kano e pelo Kousseri até a África Ocidental. O período colonial e o do Sudão independente foram marcados por uma espécie de letargia benevolente que permitiu à região viver em relativo isolamento aplicando as leis tradicionais para a resolução de conflitos entre os líderes tribais e comunitários, para o manejo das fontes de água, regime de chuvas, divisão de áreas de pastoreio e agricultura e as rotas dos pastores nômades, diante de uma parca presença de um estado central, até os anos 70, quando a realidade começa a mudar. Isso ocorre a partir de três fatores principais: a instabilidade endêmica do Chade, as ambições expansionistas da Líbia do então Presidente Muamar Gaddafi e a grande seca de meados dos anos 80. O avanço das iniciativas de consolidação do Estado sudanês na região será, então, o detonador do conflito, acumulando fatores que atingem seu ápice no final dos anos noventa.

### 1.3 Mudanças climáticas e conflito em Darfur

As fronteiras artificiais entre as possessões francesas e inglesas dividiram os povos que, tradicionalmente, conviveram durante séculos interagindo em seus modos de vida e criando uma estabilidade produtiva de subsistência, sem grandes excedentes, mas estável, numa região de escassos recursos naturais. Toda a imensa faixa do Sahel possui clima semelhante, sendo que Darfur se situa, de forma longitudinal, mais ou menos ao meio dessa faixa. Ao norte, o Dar Zaghawa se assemelha ao Saara concentrando o pastoreio ao redor dos oásis e é sujeito a secas prolongadas, sendo habitado também por tribos de pastores árabes. A região central, conhecida como Darfur Oeste, concentra as montanhas de Jebel Marra, sendo mais fértil e mais densamente povoada por populações de etnia Fur, Massalit (Dar Massalit) e Dajjo. O Darfur do Sul possui clima instável e é sujeito a secas e instabilidade de precipitação. No entanto, em geral, o período de seca se prolonga de outubro a maio, e o período de chuvas, de junho a setembro. O debate sobre o papel do clima como fator causal do conflito se dá a partir do papel da seca dos anos oitenta da vida dos povos de Darfur e, posteriormente, no final dos anos noventa, como detonadores de confrontações grupais entre pastores e agricultores em torno do começo das chuvas principalmente nas secas de 1998 e 1999. No entanto, o avanço e retração do deserto é uma realidade ao longo de todo o Sahel. As linhas de precipitação e seca ao norte delimitando com o Saara, por exemplo, variaram entre 1931 e 1960 à altura de Nouakchott na Mauritânia, à altura do paralelo 18°, mas de 1968 a 1997 se reduziram para se situar à altura do paralelo 16°, onde se localiza a cidade histórica de Timbuktu no Mali a mais de 1000 km da costa atlântica.

Tabela 1 - Seca

Precipitação anual	1976	1986
Kutum	295	197
El-Geneina	510	373
El Fashir	270	162
Zalinguei	612	460
Garsila	665	558
Nyala	464	351
Ed-Da'ein	486	422

Fonte: (WAAL; FLINT, 2008)

Portanto, a faixa ao sul do deserto do Saara e a extensão do Sahel que, delimitando com a zona tropical, pode variar de 50 a 100 km em um período de duas ou três décadas. A diminuição da faixa de precipitação entre 1976 e 1986 registrou uma contração entre 14 e 40% em todas as regiões de Darfur.

A grande seca de meados dos anos oitenta, pela sua gravidade e o sofrimento que causou, combinado com a resposta do governo central de Cartum, pode ter tido um efeito desagregador fundamental. A prolongada seca e a grande fome que se seguiu destruíram a eficácia dos mecanismos tradicionais de composição entre as formas de organização social e subsistência, as indenizações, as rotas e épocas de chegada, o nomadismo e o sedentarismo, o pastoreio e a agricultura. A causalidade ambiental do conflito em Darfur pode ser resumida em três tendências sobrepostas: o maior rigor das secas, que obrigaram tribos tradicionalmente nômades a buscarem formas mais sedentárias, causando conflitos por fontes de água e pastagens, assim como áreas e assentamentos considerados por outras tribos como suas terras ancestrais. Logo, a deterioração dos mecanismos de resolução de conflitos, desorganizados na grande seca, é agravada pela introdução de mecanismos não aceitos pelas comunidades, assim como a disponibilidade de armas de fogo modernas que mudaram a forma de conduzir os conflitos, tornando-os mais violentos, culminando com o agravamento da clivagem étnica entre árabes e não árabes nas disputas por escassos recursos naturais (UNIVERSITY FOR PEACE, 2004).

Em Darfur, a partir de 1972, quando se conseguiu uma relativa paz com os cristãos do sul, o isolamento e o abandono de Darfur pareciam ter chances de se reverter. Apesar da relativa autonomia e a nomeação de um governador, a situação ambiental era mais crítica a cada ano, com o avanço da desertificação a crescente inutilização de vastas áreas antes cultiváveis, o que forçava os pastores do norte a adotarem um novo modo de vida nômade, avançando sobre pastagens pertencentes aos agricultores sedentários e alimentando conflitos intergrupais. A seca já vinha se anunciando há anos, mas a corrupção do governo de Nimeiry em Cartum distorceu as prioridades e, projetos direcionados a melhorar a infraestrutura hídrica haviam sido desviados, equipamentos para poços como bombas doados pelo Ocidente jaziam em Port Sudan, sem que ninguém se preocupasse em recolhê-los, presos

na burocracia e na corrupção. As equipes de técnicos em água para as zonas rurais não recebiam salários em dia, careciam de equipamentos e o serviço era precário. No que ficou conhecido como a “carta da fome” em novembro de 1983, o governador de Darfur, Diraige, escreve ao presidente Nimeiry, alertando que, ao menos que se pedisse ajuda alimentar ao exterior, uma grande fome seria inevitável em Darfur em 1984. Nimeiry recusou o pedido, por razões puramente ideológicas, uma vez que havia iniciado um processo de reconciliação política com antigos oponentes e com o Ocidente, que ainda via com desconfiança sua antiga afinidade com o partido comunista.

Após a crise do petróleo em 1973, os países árabes buscaram reduzir sua dependência na importação de alimentos e buscaram o Sudão, com extensão e vastas áreas cultiváveis, como opção para o investimento na agricultura e na produção de alimentos. A propaganda oficial para atrair investimentos dos estados do golfo e do Ocidente retratava o Sudão como celeiro do mundo árabe. A confrontação ao redor da perspectiva de fome ocasionou o exílio de Diraige, que teve sua prisão decretada. No entanto, já em começo de 1984, a FAO alertava para o déficit alimentar em Darfur por 39 mil toneladas. Em agosto de 1984, a fome se espalha pelo Sudão, e cerca de 60 a 80 mil famintos deslocadas migram para Cartum em busca de ajuda alimentar. A situação em Darfur era ainda mais crítica e a região foi declarada “zona de desastre” quando o governo pede 160 mil toneladas em ajuda alimentar. Os Estados Unidos direcionam 250 mil toneladas de ajuda. A instabilidade do Sudão era temida em uma região onde a fome era um fator político, como na comunista Etiópia que alimentava a fome com uma intermitente guerra civil (KISSI, 2003, p. 315-317). No entanto, já era tarde; os preços dos alimentos já haviam subido 33%, e o FMI ameaça suspender o Sudão, devido à sua precária situação financeira.

Um rastilho de rebelião percorre o país e uma greve geral é decretada, ao cabo da qual, depois de vários dias de massivas manifestações e enfrentamentos nas ruas, o governo Nimeiry cai em abril de 1985, sem que os militares tenham se proposto a defendê-lo.

Eleições são marcadas para o prazo de um ano. O novo governo se aproxima de Gaddafi, que envia grandes comboios de ajuda alimentar através do deserto até Darfur, a mais de dois mil km ao sul. No entanto, privilegiando seus interesses no Chade, Gaddafi também arma as

tribos árabes vistas como seus aliados locais, em suas ambições expansionistas no país vizinho. As consequências da fome, que durou de agosto de 84 a novembro de 85, não tardaram a se sentir. O alto preço em vidas humanas, 95 mil em uma população de 3,1 milhões foram sentidos como produto da negligência do governo “árabe” de Cartum. As áreas de cultivo antes abertas começam a ser cercadas, e as rotas dos nômades redefinidas, fazendo-os suportar as piores consequências da fome com a redução de suas rotas e áreas de pastagens. Por outro lado, as tribos árabes, ao norte, foram beneficiadas com a ajuda da Líbia, com o intuito de utilizá-las posteriormente contra o Chade. O fosso se aprofunda, uma vez que o primeiro governador nativo “africano” de Darfur tentou alertar sobre o risco de fome que os “árabes” de Cartum ignoraram.

#### 1.4 A conexão chadiana, armas leves e arabização em Darfur

A ajuda líbia de alimentar rapidamente se torna militar. A guerra no sul havia sido retomada em 1983. Um acordo tácito permitiu a continuidade da presença líbia em Darfur, em troca de auxílio para a guerra no sul. No entanto, a população de Darfur manifestava clara oposição ao conflito no sul. Em abril e setembro de 1986, ocorrem deserções massivas e manifestações violentas em Nyala (Sul de Darfur) sendo que duas pessoas morreram e quarenta ficaram feridas. Panfletos foram distribuídos com a seguinte indagação: “*por que devemos combater nossos irmãos do sul, não somos iguais?*” e os recrutas se recusaram a abordar o trem que os levaria a combater no sul (KISSI, 2003, p. 58). Por outro lado, as tribos árabes tinham sido envolvidas no esforço de guerra contra o Chade. Gaddafi, então presidente da Líbia, tinha 20 mil homens na fronteira preparados para invadir o Chade e anexar a reclamada faixa da Aozou ao norte, em pleno deserto do Saara, e contava com 2000 árabes de Darfur preparados para abrir uma segunda frente, tão logo começasse a ofensiva (AZEVEDO, 1998) O Governo sudanês se assustou com a libianização de Darfur, no entanto, enfraquecido com a guerra no sul, nada pôde fazer, mas procurou apoio do Egito e de outros aliados, isolando o então presidente líbio Gaddafi, que pressionava pela união com Trípoli em seus planos expansionistas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> O presidente Omar Al-Bashir chegou a anunciar em Trípoli, em março de 1990, que em 4anos se levaria a cabo a união entre a Líbia e o Sudão “em direção à união completa do mundo árabe” (AZEVEDO, 1998, p. 70).

Em abril de 1987, o Exército do Chade invadiu Darfur e destruiu as forças líbias, bem como as milícias árabes de apoio. Os milicianos árabes e muçulmanos armados pela Líbia doutrinados na *Jihad*, em uma retaliação furiosa, massacraram entre 1000 e 1700 deslocados internos Dinka, em um trem em Ed-Da'ien.

Nesse período, outro partido nacionalista árabe, o Tajamu al-Arabi, começou a armar milícias entrando em confronto com outras etnias que tentavam impedi-los. Os Zaghawa se armavam com apoio do Chade e as etnias de Darfur iam se aprofundando no ódio e no extremismo racial e religioso. Estima-se que o caos armado e o envolvimento em conflitos transfronteiriços em Darfur tenham feito 3000 vítimas em 1988. O mercado de armas leves se massifica fazendo com que, em 1987, um rifle de assalto AK 47 – Kalashnikov pudesse ser adquirido por 40 USD (AFRICA CONFIDENTIAL, 1987). Em 1989, as rupturas, alianças e contrarrupturas de políticos sudaneses com a Líbia e Chade aprofundaram o caos e vários combates entre dezembro de 1988, e fevereiro de 1989, que fizeram 122, 96 e 40 mortos, mas nunca ficou claro quem combatia quem (AFRICA CONFIDENTIAL, 1987). A contagiosa guerra do Chade que trouxe tanta destruição a Darfur, finalmente terminou em dezembro de 1989, quando as forças de Idriss Deby Itno, com apoio líbio e sudanês, a partir de Darfur, entrou em N'Djamena, praticamente sem resistência, depondo o ditador Hissein Habre. A Guerra dos Trinta Anos no Chade tinha finalmente terminado, mas Darfur estava em total caos, a produção agrícola destruída e uma nova ameaça de fome em 1990.

Ibriss Deby, de origem Zaghawa, torna-se o primeiro presidente proveniente do norte do Chade. No entanto, a maioria de sua etnia habita o norte de Darfur e não o Chade. Esse caráter transfronteiriço do Zaghawa será determinante na dinâmica do conflito uma década mais tarde. A primeira tentativa de rebelião em Darfur ocorreu ainda em 1991, mas durou muito pouco. Com o apoio da guerrilha do SPLA (*Sudan People's Liberation Army*), Daud Bolad organizou uma guerrilha no sul de Darfur, mas foi rapidamente derrotado, capturado e levado para Cartum, onde foi torturado até a morte em janeiro de 1992. O período de calma relativa durou até 1998 quando uma nova seca voltou a ativar velhas rivalidades. Era uma calma armada, logo, de anos de proliferação de armas leves, em conexão com a ocupação da Líbia, as guerras do Chade e o recomeço do confronto no sul do

Sudão a partir de 1983. Calcula-se que, depois desse período de conflito, 50 mil armas tenham sido abandonadas ou tenham ficado em mãos de ex-milicianos em Darfur.

Em 1994, o governo sudanês, temendo a destruição e descontentamento em Darfur, tenta impor sua soberania na região e a divide em três províncias: Darfur Norte, Oeste e Sul. Incidentes isolados de violência e enfrentamentos entre os Massalit e árabes eram ocasionais durante os anos noventa e ficaram conhecidos como a Guerra Massalit. Em meados de 1998, a seca empurra os árabes pastores do norte para o sul mais cedo, provocando conflitos pelas pastagens. Os ressentimentos e o armamento generalizado geram outra dinâmica nas disputas interétnicas; seis aldeias massalits são incendiadas, 5000 pessoas são deslocadas, 69 massalits e um árabe são mortos. O governo envia um mediador que consegue um acordo entre os líderes tribais. Na tentativa de consolidação do Estado em Darfur, depois dos caóticos anos 80, a reorganização administrativa de 1994 trouxe também a supremacia árabe na administração pública durante o governo fundamentalista islâmico de Bashir/Turabi, a partir de 1989. A arabização em Darfur significou que árabes étnicos foram sendo colocados em posições de poder nas províncias e os mecanismos tradicionais de solução de controvérsias foram sendo substituídos por procedimentos oficiais que sistematicamente favoreciam os árabes. O deslocamento de poder provoca ainda mais ressentimento dos líderes tribais dos grupos majoritários, Fur, Zaghawa e Massalit. Em 1999, novamente os nômades chegam mais cedo e o confronto adquire feições de guerra civil interétnica. 125 aldeias massalits são incendiadas ou evacuadas para fugir de ataques, centenas de pessoas são mortas; e vários chefes tribais árabes são assassinados. Cartum envia um interventor e convoca uma conferência de reconciliação que termina com um acordo de compensações mútuas. Isso não impediu o governo de prender e torturar vários intelectuais e notáveis massalits residentes em Cartum durante a conferência. Os partidos árabes de Darfur evoluem para uma combinação de suprematismo étnico árabe e islamismo radical para se diferenciar dos povos africanos de Darfur igualmente islâmicos. As milícias árabes paramilitares conhecidas como Janjaweed são organizadas nesse período e passaram a aterrorizar as aldeias africanas em um processo de violência endêmica intergrupala (KIERMAN, 2007).

As relações interétnicas com o governo pró-árabe viveram à beira do colapso até o efetivo colapso em 2003,

quando uma espécie de guerra total intergruppal e do governo com as várias guerrilhas africanas tomou conta da região, com o surgimento do JEM (*Justice & Equality Movement*) e SLA (*Sudan Liberation Army*). Os Janjaweed (jan – bandidos; jaweed – a cavalo) foram constituídos a partir de ações de líderes ligados ao governo recrutando jovens desempregados, ex-pastores desvalidos, criminosos comuns liberados das prisões, soldados desmobilizados do conflito no sul, membros fanáticos do Tajamu Al-Arabi. As milícias étnicas começaram ataques etnicamente motivados uma vez que os Darfuris e outras etnias estão presentes no exército nacional que, ocupados com o processo no Sul, determinaram que o governo tampouco tinha a capacidade de intervir diretamente. No entanto, a estratégia de deslocamento forçado fica clara devido à metodologia seguida. Os ataques eram precedidos de bombardeios aéreos, que eram seguidos de ataques das milícias Janjaweed, em conjunto com os paramilitares das PDF – *Popular Defense Force*, matando, estuprando e saqueando as aldeias, antes de incendiá-las para evitar o retorno. Esse tipo de estratégia de contrainsurgência em conflitos assimétricos não é novo e se baseia na suposição de apoio popular aos guerrilheiros. O deslocamento de cerca de dois milhões de pessoas se completou em dezembro de 2004, quando os paramilitares se concentraram no combate às milícias. A posse tradicional da terra, válida por cinco anos, pode ter sido um fator adicional na definição da estratégia de expulsão deliberada. A questão do deslocamento forçado é investigada pelo TPI no caso Darfur.

Por outro lado, no vizinho Chade, devido à conexão étnica de Idriss Deby, um Zaghawa étnico, com as comunidades do outro lado da fronteira, o Sudão não tardou a acusá-lo de apoiar as guerrilhas de Darfur. O conflito entre Chade e Sudão (2005-2010) começa por volta de dezembro de 2005, quando o governo do Chade declara “estado de guerra” com o Sudão e chama a uma mobilização geral contra o *Front Unitaire pour le Changement Democratique*, uma coalizão de forças rebeldes que se rebela contra o governo do presidente Idriss Déby que acusa o Sudão de desestabilizar a região e exportar o conflito de Darfur. Efetivamente foram documentados ataques dos rebeldes chadianos, baseados em território sudanês a campos de refugiados e contra certas tribos do leste do Chade juntamente com milícias Janjaweed. As denúncias do Chade seguiram ao ataque contra a cidade

de Adré, perto da fronteira com o Sudão, que causou a morte de dezenas de pessoas. Ambos os governos assinaram um acordo na Arábia Saudita, em maio de 2007, que tentava evitar que os combates em Darfur se generalizassem para dentro do país vizinho, que compartilha uma fronteira de 1000 km. Os dois países se reuniram em Trípoli, em fevereiro de 2006, para acordar a interrupção de qualquer apoio aos respectivos movimentos armados internos, solicitando inclusive à União Africana que monitorasse o acordo. No entanto, antes que tropas da União Africana chegassem à fronteira, os rebeldes lançaram um ousado ataque, com tanques e equipamentos novos, deste território da República Centro-Africana e desde Darfur, alcançando a capital. Os rebeldes lançaram duas ousadas tentativas de tomar a capital nas duas batalhas de N’Djamena, em 13 de abril de 2006 e em 02, 03 e 04 de fevereiro de 2008, nas quais o palácio foi sitiado e o governo só não caiu por causa da presença de um batalhão francês que forneceu importante apoio logístico, e porque os rebeldes, mal organizados, não concluíram a ofensiva e tiveram de se retirar. O ataque produziu 100 mil refugiados na fronteira com Camarões, e Idriss Deby destruiu com bulldozers os bairros onde viviam as etnias dos combatentes capturados e onde houve combates em ações de punição coletiva aos que supostamente “apoiam” os rebeldes. No dia 26 de maio, as milícias de Darfur foram à forra e atacaram Omdurman ao lado de Cartum, tomando a cidade por horas. Os dois países romperam relações diplomáticas. O conflito continuou até o primeiro semestre de 2010, quando foi concluído um acordo para cessar as hostilidades, desarmando os rebeldes. O processo de Darfur, no entanto, seguia em impasse nas negociações de Doha, e os rebeldes chadianos se desarmaram e abandonaram Darfur. Idriss Deby decretou uma anistia no segundo semestre de 2010.

### 1.5 A AMIS da União Africana (UA)

Desde 1948, cerca de mais de cinquenta missões de paz intervieram em conflitos africanos, sendo que tropas dos países africanos participaram de quase todas elas, à exceção de mais ou menos dez dessas missões. Diante dessa realidade, com a constituição da União Africana, toda uma renovação institucional operou-se, fazendo com que, baseadas nas experiências anteriores e dos anos noventa, as instituições africanas buscassem ter maior protagonismo na resolução e pacificação em nível regional. As iniciativas da ECOWAS em Serra Leoa e Libéria,

assim como da SADC (*South African Development Community*) em Lesoto, tinham contingentes africanos intervindo também no Burundi, Congo (RD) e, recentemente, no Sudão, igualmente no sentido de dar uma maior coerência e aceitação às missões de paz, em países com passado colonial reticentes a aceitar tropas das antigas metrópoles, aumentando também a responsabilidade da África na resolução dos conflitos africanos. Em seu ato constitutivo de julho de 2000, na Conferência de Lomé – Togo, a União Africana foi pioneira em adotar a doutrina da intervenção humanitária, legalizando-a numa redação inspirada no “*droit d’ingérence*”.<sup>3</sup> Igualmente a proposta da constituição de uma força rápida e permanente foi pioneira no contexto africano. A UA também criou uma espécie de conselho de segurança regional, chamado Conselho de Paz e Segurança da UA, que tem a função de tomar medidas urgentes e implementar a política comum de defesa e segurança na África, assim como coordenar as estratégias de prevenção das causas dos conflitos, inclusive o criativo programa da AU para fronteiras. Entre outras funções, o Conselho deve coordenar os programas de reconstrução pós-conflito e desenvolvimento e, coordenar com as organizações regionais africanas. No entanto, uma das primeiras missões da União Africana, a AMIS em Darfur, caiu nas mesmas armadilhas político-operacionais das missões da ONU no começo dos anos noventa, e seu impacto foi muito aquém do necessário. A AMIS atuou em Darfur de 2004 até final de 2007 e, durante mais de três anos, atuou como força pacificadora por mandato corroborado pelo Conselho de Segurança. Na verdade, foi a segunda missão da União Africana depois da missão no Burundi (AMIB – *African Mission in Burundi*) a partir de 2003, para assegurar o acordo de paz entre as facções em guerra assinado em 2000. A África do Sul contribuiu com a maior parte do contingente de mais de três mil efetivos dessa missão.

O primeiro problema que a AMIS enfrentou foi político e conceitual. As negociações iniciadas pelo Chade, em virtude do imenso influxo de 200 mil refugiados,

foram logo suplantadas pela União Africana que facilitou o Acordo de Paz de Darfur que terminou revelando-se inócuo porque só foi firmado pelo governo do Sudão e uma fração do SLM/A que logo se desintegrou. Mas essa lição já era conhecida; a paz não pode ser unilateral e, em geral, as missões de manutenção da paz não podem atuar onde não há paz para manter. Como muitas missões de manutenção da paz anteriores, a AMIS não atingiu, seus objetivos em Darfur, porque não era suficientemente grande nem equipada para a tarefa operacional colocada e seu mandato era demasiadamente limitado. Contando com apenas oito mil efetivos em uma região desolada e isolada, do tamanho da França, o que tornou impossível proteger a população civil nestas condições, o mandato da missão era direcionado a monitorar a situação e reportar violações ao cessar fogo, mas não estava autorizado a proteger as populações civis de ataques dos Janjaweed. Obviamente, isso limitava severamente sua eficácia, já que sua força total deveria ter atingido 13 mil homens até março de 2006, o que ainda se revelaria totalmente insuficiente. Por outro lado, o custo da missão em um conflito que se prolongava, devido ao contexto do Sudão, combinando com a possibilidade de secessão ao sul, o que implicava em custos que aumentavam a demanda por esforço que os países ocidentais não queriam tocar, a AMIS sofreu de insuficiências operacionais, e era pequena e mal equipada para assegurar o território no qual deveria atuar. Seu mandato era limitado demais e sua intervenção, mesmo quando pôde ocorrer, resultou inócua e de pouca utilidade (EKENGARD, 2006). Igualmente sofreu obstáculos que chamaremos político-conjunturais, uma vez que o acordo de paz resultou limitado demais e o retorno às hostilidades comprometeu seu objetivo. Portanto, a continuidade da crise humanitária, mesmo com a presença da AMIS, levou à outra solução inédita – a UNAMID –, que veremos adiante.

## 2 A EUFOR e a MINURCAT: a regionalização da crise humanitária

A situação no Sudão produziu várias missões de paz e tem sido o país com maior presença de tropas estrangeiras autorizadas pela ONU. O conflito de Darfur produziu também um aprofundamento nas mudanças que atingiram as missões de paz em geral, e da Organização das Nações Unidas em particular. No plano institucional, a EUFOR foi estabelecida pelo Comitê Político

<sup>3</sup> O direito de ingerência foi defendido por Bernard Kouchner fundador da organização, MSF – *Medecins Sans Frontières e Medecins du Monde*. No Ato da UA, o artigo 4 trata deste tema: Article 4 – Principes; L’Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants: [...] (h) Le droit de l’Union d’intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l’humanité;

e de Segurança da União Europeia em 13 de fevereiro de 2008,<sup>4</sup> logo depois da segunda batalha de N'Djamena no início de fevereiro de 2008, socorrendo o Chade sob ataque dos rebeldes “supostamente” apoiados pelo Sudão. Os entraves no conselho de segurança podem ter determinado uma missão europeia que passou seu comando para a ONU somente em 15 de março de 2009, para a MINURCAT, apenas estabelecida pela Resolução 1861, em 2009, com o mesmo raio de atuação, o Chade e a República Centro Africana. O mandato da EUFOR se encontra em consonância com as inovações das doutrinas da *segurança humana* e da *responsabilidade de proteger*, que pretende dar ao conceito de segurança uma dimensão humana (VIOTTI, 2004). O fato de atuar em um país vizinho, onde fundamentalmente há uma crise humanitária, faz com que a manifestação desse princípio não assumira sua forma mais militar e intervencionista, mas inequivocamente se dão passos nesse sentido. O mandato da EUFOR demonstra claramente uma combinação do militar com o humanitário aprofundamento e o rompimento com a tradicional neutralidade das ações humanitárias.

A EUFOR nasce com mandato para:

- proteger civis em perigo, particularmente refugiados e pessoas deslocadas;
- facilitar a prestação de assistência humanitária, garantir a liberdade de movimento dos trabalhadores humanitários e ajudar a melhorar as condições de segurança nas áreas de operação; e
- contribuir para a proteção do pessoal da ONU, instalações, premissas e equipamentos, e assegurar a segurança e liberdade de movimento do pessoal, e do pessoal associado.

Na prática, organizações neutras como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha possuem crescentes dificuldades de atuar devido ao seu ortodoxo neutralismo, uma vez que, efetivamente, apesar dos reais problemas de segurança, ocorre uma militarização da assistência humanitária. No entanto, sobretudo no pós-guerra fria,

os ataques ao pessoal humanitário e as violações da neutralidade das missões de assistência humanitária têm sido uma constante. O mandato para proteger refugiados, deslocados internos e o pessoal humanitário era extremamente necessário, uma vez que, por meio da desguarnecida fronteira desértica e plana entre Chade e Sudão ocorriam incursões das milícias chadianas, e atacavam os campos de refugiados sudaneses em território chadiano. Também povoados de fronteira, considerados bastiões de apoio dos rebeldes sudaneses de Darfur eram atacados, gerando nova população deslocada do Chade para os campos de refugiados sudaneses em território chadiano, ou seja, em um emaranhado de conflitos e atores em que a população civil deslocada e refugiada era constantemente vitimizada. Por outro lado, os ataques às missões de assistência humanitária foram crescentes e inequívocos. A sua politização, como um suposto “apoio camuflado” do Ocidente aos rebeldes, devido à paranoia de governos isolados e violentos, trouxe os trágicos sequestros, expulsões e assassinatos de trabalhadores humanitários. Em abril de 2008, o diretor de Save the Children, no Chade, foi sumariamente executado por rebeldes chadianos. Seu motorista foi poupado e nada foi roubado, em um claro ataque seletivo direcionado contra o trabalho humanitário. Em maio de 2008, os rebeldes sudaneses chegaram à Omdurman, a lendária capital histórica do Sudão, situada na margem direita do Nilo Branco, ao lado de Cartum. O Sudão e o Chade viveram uma guerra indireta até princípios de 2011. Em uma reacomodação estratégica, o governo sudanês, para fortalecer a combatida posição do governo em Darfur, preferiu a diplomacia à guerra em várias frentes.

Quando a espiral de conflito em Darfur transbordou para o Chade e para a República Centro Africana, já nos primeiros anos do conflito, 250 mil darfuris tinham cruzado a fronteira com o Chade buscando refúgio contra os ataques sistemáticos às aldeias “africanas” de Darfur. A esse imenso contingente de refugiados se juntaram cerca de 50 mil refugiados da República Centro Africana, vítimas do mesmo banditismo armado proveniente de Darfur que, além do mais, encontraram na mesma região cerca de 180 mil deslocados internos chadianos, devido à guerra civil no leste do país, contíguo às províncias sudanesas de Darfur Oeste, Norte e Sul.

## 2.1 O componente policial e civil

A situação estava afetando internamente dois países em particular, mas devido ao conflito, um terceiro

<sup>4</sup> Décision Chad-1-2008 Du Comité Politique et de Sécurité du 13 Février 2008, relative à l'acceptation de contributions d'Etats tiers à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine, in Journal Officiel de l'Union Européenne, 29.02.2008, p 56-64fr.

país levou à particular fragmentação da missão, uma vez que se pensou em um componente civil e policial prioritariamente e não um componente militar, uma vez que não se tratava de uma operação de paz e sim de fortalecimento das capacidades dos estados envolvidos em prover segurança e manter a ordem. A Resolução 1778 de 25 de setembro de 2007 do Conselho de Segurança possui esse enfoque buscando criar capacidades locais de policiamento, evitar recrutamento de crianças e proteger as mulheres da violência sistemática de gênero pelos grupos armados no nordeste da República Centro-Africana e no leste do Chade. Nesse sentido, a EUFOR tinha esse componente, assim como inicialmente a MINURCAT, com 300 policiais e 50 oficiais, bem como pessoal civil. O Conselho de Segurança resolveu apoiar a iniciativa do Chade na criação da *Police Tchadienne pour la Protection Humanitaire (PTPH)*, especialmente encarregada de atuar nos campos e garantir sua segurança.

O componente militar propriamente dito foi estabelecido com a Resolução 1861 de janeiro de 2009, quando o Conselho notou a continuidade das atividades armadas e ataques contra a população civil no leste do Chade e nordeste da República Centro Africana relacionados com o conflito em Darfur no oeste do Sudão. Nessa Resolução, o Conselho de Segurança autoriza o deslocamento do componente militar da MINURCAT para seguir a EUFOR em ambos os países ao final do seu mandato, em março de 2009, transferindo sua autoridade entre a EUFOR e o componente militar da MINURCAT, adicionando 5200 efetivos militares.

## 2.2 O pedido do Chade para que a MINURCAT se retire e o fim do mandato

Em janeiro de 2010, o governo do Chade solicita a retirada da MINURCAT de seu território a partir de 15 de março, respondendo a interesses ligados à sua negociação bilateral com o Sudão no sentido de normalizar suas relações bilaterais. Não se descarta pressões do Sudão para isso, ainda que não se possa confirmar historicamente. No entanto, após intensas negociações, chegou-se a um acordo para a extensão da MINURCAT até 31 de dezembro de 2010, com um mandato revisado no qual a República do Chade se comprometeu a exercer sua responsabilidade soberana de proteger a população civil no leste do Chade, incluindo os refugiados, pessoas internamente deslocadas e as comunidades receptoras, conforme suas obrigações perante o direito internacional. Final-

mente, em 25 de maio de 2010, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 1923, revisou o mandato transferindo para o governo do Chade a total responsabilidade pela proteção de civis, determinando que a MINURCAT começasse gradualmente a retirar suas tropas a partir de maio. O novo mandato permitia ainda que o componente civil continuasse a desenvolver planos para a sustentabilidade da proteção de civis e outras tarefas de manutenção da paz após a total retirada da MINURCAT, em 31 de dezembro de 2010, o que efetivamente ocorreu, a partir de retiradas parciais, que começaram em julho de 2010.

## 2.3 Missão cumprida, mandato concluído

A MINURCAT, durante esse período final, transpassou seus programas para o governo do Chade e para as agências da ONU operando no país. Tais programas incluem direitos humanos, governança, proteção da infância e violência de gênero e, principalmente, o programa de retorno dos deslocados internos, que somavam milhares de pessoas, sobretudo no leste do país. Segundo o governo do Chade, as unidades chamadas *Détachement Intégré de Sécurité (DIS)*, uma força integrada treinada pela ONU se encarregaria da proteção de civis após a retirada da MINURCAT.

No informe ao Conselho de Segurança, o Secretário Geral notou o ineditismo da MINURCAT como uma missão exclusivamente humanitária, dedicada somente à proteção da população civil, incluindo os refugiados e deslocados internos e a assegurar condições apropriadas para a provisão de assistência humanitária. A MINURCAT, portanto, não teve um mandato político *per se*, tendo sido fundamentalmente humanitária. Também foi uma missão curta que realizou seu mandato em menos de quatro anos. No final de seu mandato, a MINURCAT continuou a assistir as unidades integradas do Chade, fazendo a ligação com outros agentes de segurança no Chade e na República Centro Africana e, finalmente, a assistir na realocação dos campos para longe da fronteira. Conforme previsto, a MINURCAT completou seu mandato em 31 de dezembro de 2010.

## 3 Unamid: a primeira missão híbrida

A UNAMID foi estabelecida pelo Conselho de Segurança, pela Resolução 1769 em 2007 sob o capítulo VII da Carta da ONU, e foi constituída como missão

híbrida da ONU – União Africana, com mandato para implementar os acordos de paz em Darfur. O diferencial desta missão é a autorização para o uso da força em virtude de seu embasamento no capítulo VII. O deslocamento da UNAMID foi totalmente atrasado por entraves do governo do Sudão e, no fim de 2008, dos 26 mil efetivos previstos, apenas 9178 tropas foram deslocadas. Em fevereiro de 2011, dos 26 mil autorizados, a UNAMID havia colocado 23 mil no terreno.

Ao perceber o fracasso da AMIS, para garantir a segurança da população civil e avançar no processo de paz em Darfur, devido ao seu tamanho e mandato inadequados, o Conselho de Segurança votou a Resolução 1706 determinando o deslocamento de uma missão para Darfur substituindo a AMIS. No entanto, tal operação foi totalmente bloqueada pela oposição do governo do Sudão, com o argumento de que a ONU era um instrumento das grandes potências que almejavam recolonizar o Sudão, expropriando-o de suas riquezas, sobretudo, o petróleo (PRUNIER, 2007).

A história da UNAMID é a parte da história das contradições crônicas que envolveram os conflitos sudaneses e seu isolamento internacional. Quando soou o alarme sobre a crise de Darfur, a comunidade internacional estava profundamente envolvida no Sudão, em plena negociação para colocar um termo ao mais antigo conflito africano, que já ocorria no país, opondo o Sul e o Norte. No primeiro momento, o Sudão teve força para impor uma missão da União Africana, com mandado de observar e reportar, o que terminou sendo uma missão inócua. O parcial e efêmero acordo de Paz de Darfur, assinado em maio de 2006, desencadeou esforços complementares para incluir os grupos não signatários. A violência, no entanto, nunca parou. A solução do hibridismo veio como uma solução conciliatória à oposição do governo sudanês a uma missão da ONU e a necessidade de uma intervenção mais efetiva em Darfur. Em 16 de novembro de 2006, em Addis Abeba, na Etiópia, conduzidas pelos membros permanentes do Conselho de Segurança e pelo ex-Secretário Geral Kofi Annan, com representantes do Governo do Sudão, a União Africana e outros atores influentes na região, acordou-se finalmente com o plano desenvolvido pelo *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) para um aumento em três etapas da AMIS e sua substituição por uma inédita e híbrida União Africana/ONU, missão de manutenção da paz em Darfur. No

entanto, não foi até junho que a pressão internacional resultou na aceitação, pelo governo islâmico de Cartum, desta força em junho de 2007. Portanto, a Resolução 1769 do Conselho de Segurança autorizou o estabelecimento da UNAMID atuando sob o capítulo VII por um período inicial de 12 meses, formalmente tomando o comando da operação em 31 de dezembro de 2007.

A partir daí, estabeleceram-se os quartéis gerais de El Fasher, El Geneina e Nyala, respectivamente capitais dos estados de Darfur Norte, Oeste e Sul, com presença em outras localidades dos três estados de Darfur. Em sua máxima força estabelecida pelo Conselho, de quase 20 mil efetivos militares e seis mil efetivos policiais, a UNAMID foi a maior missão de paz estabelecida na história da ONU. No entanto, ela não chegou a deslocar todos os seus efetivos devido à falta de cooperação do governo, atrasos dos países contribuintes, falta de segurança e os desafios logísticos de Darfur, uma região imensa, semidesértica, remota e com infraestrutura precária. A composição da UNAMID respeita as preocupações do governo do Sudão, mantendo um caráter predominante africano, no entanto, já com maior capacidade de cumprir seu mandato. Egito, Etiópia, Gâmbia, Quênia, Nigéria, Ruanda, Senegal e África do Sul foram alguns dos países africanos que contribuiriam com tropas para a UNAMID. A missão continuou a sofrer de limitações crônicas em tropas e equipamentos, tendo levado o novo Secretário Geral Ban Ki-Mun a apelar por apoio à missão, sobretudo por tropas e equipamentos de aviação, principalmente helicópteros, para provê-la com as capacidades necessárias para cumprir seu mandato e proteger a população civil e deslocada, minimizar a violência e facilitar a assistência humanitária em Darfur.

### 3.1 O maior mandato da face da terra

O essencial do mandato da UNAMID é a proteção da população civil, mas também o Conselho de Segurança estabeleceu tarefas ambiciosas demais e multidimensionais como contribuir com a assistência humanitária, verificar a implementação dos acordos, auxiliar o processo político, promover os direitos humanos, o estado de direito e monitorar a situação das fronteiras com o Chade e a República Centro-Africana (BELLAMY; WILLIAMS, 2010). Atuando sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o mandato estabelecido pela Resolução 1769, de 31 de julho de 2007, para que a UNAMID tomasse as ações necessárias em suas áreas de atuação para, em linhas gerais:

Proteger o seu pessoal, instalações e equipamentos, assegurar a liberdade de movimento dos trabalhadores humanitários e de seu próprio pessoal;

Apoiar a implementação efetiva e tempestiva do Acordo de Paz de Darfur, prevenir sua violação e ataques armados, proteger a população civil sem prejuízo da responsabilidade do governo do Sudão.

No entanto, o Conselho de Segurança decidiu também que o mandato da UNAMID deveria incluir os pontos constantes dos parágrafos 54 e 55 do informe do Secretário Geral e do presidente da Comissão da União Africana, de 5 de junho de 2007, o que significou uma imensa ampliação. Os primeiros oito pontos do mandato se referem a tarefas relacionadas às funções gerais da missão como a garantia de segurança para a assistência humanitária, proteção de populações civis, monitoramento dos acordos de cessar-fogo e implementação do Acordo de Paz; apoiar o processo político para alcançar um acordo de paz geral e inclusivo mediado pela ONU e a União Africana; contribuir com um ambiente seguro para a reconstrução econômica e o retorno dos deslocados e refugiados; contribuir para a proteção aos direitos humanos; a promoção do estado de direito incluindo o fortalecimento de um poder judiciário independente e o sistema prisional; assim como o marco legal e, finalmente, o monitoramento da segurança das fronteiras com o Chade e a República Centro Africana.

Apenas com esse pacote de tarefas, incluindo direitos humanos, segurança de fronteiras e estado de direito, a missão já teria seu mandato consideravelmente ampliado no sentido de reconstrução das estruturas do estado na região de Darfur, o que dificilmente se lograria sem a participação do país hospedeiro e, sendo um processo ligado ao desenvolvimento nacional, com sérias limitações à ação em nível regional. No entanto, o mandato foi ainda mais ampliado, conforme quatro conjuntos de tarefas multidimensionais com vários pontos de complexa implementação e administração.

### 3.2 Apoio ao processo de paz e bons ofícios

Nesse conjunto de atribuições, a UNAMID foi encarregada de apoiar o processo de paz e os esforços de mediação da União Africana, enviados especiais e Nações Unidas; apoiar a implementação do Acordo de Paz de Darfur e acordos subsequentes; prover apoio logístico e técnico aos

órgãos criados pelos acordos de paz; facilitar a preparação e condução do diálogo e consultas estipulados nos acordos; assistir na preparação e condução do *referendum* previsto no acordo; assegurar a implementação complementar de todos os acordos de paz do Sudão e da constituição provisória; fazer a ligação com a UNMIS, União Africana e outros atores na implementação complementar dos acordos de paz no Sudão e o mandato da própria missão.

### 3.3 Segurança

O conjunto de atribuições relacionadas à segurança possui onze pontos e tarefas extremamente complexas e difíceis, começando pela descrição do primeiro ponto: restabelecimento da confiança e prevenção da violência por meio de patrulhas, zonas de segurança, monitoramento da retiradas de armas de longo alcance e deslocamento da polícia híbrida, em áreas de concentração de população deslocada, nas zonas de segurança e de isolamento, ao longo de rotas de migração e outras de uso vital. Logo, a descrição continua com outras importantes e complexas tarefas: monitorar, investigar e informar sobre as violações do Acordo e do cessar-fogo; monitorar, verificar e promover o desarmamento dos Janjaweed e outras milícias; coordenar o apoio logístico para movimentos que não envolvam combate; assistir ao estabelecimento de um programa de DDR (Desmobilização, Desarmamento e Reintegração) previsto no Acordo de Paz de Darfur; contribuir com a criação das condições de segurança necessárias para a assistência humanitária e facilitar o retorno da população deslocada; em suas áreas de presença e dentro das possibilidades, proteger o pessoal da missão, instalações e equipamento, assegurar a mobilidade do pessoal e dos trabalhadores humanitários e outros atores do processo de paz, proteger civis sob iminente risco de violência física e prevenir ataques; monitorar, por meio de patrulhas, as atividades policiais nos campos para deslocados internos; apoiar, o estabelecimento e treinamento das polícias comunitárias nos campos de deslocados internos, o desenvolvimento institucional e as capacidades das polícias locais de acordo com os padrões internacionais de responsabilidade e respeito aos direitos humanos; apoiar os esforços do governo em manter a ordem e capacitar as forças da ordem sudanesas; prover apoio técnico a *Mine-action*, e capacitação em remoção de minas, previstos no acordo de paz.

### 3.4 Direitos Humanos e estado de direito

Neste ponto, a operação, ainda que mais modestamente, aparece como um agente de refundação do Estado com tarefas praticamente ilimitadas, começando pela implementação dessas provisões no Acordo de Paz e outros acordos posteriores para criar um ambiente propício para o respeito aos direitos humanos e o estado de direito. Entre os demais objetivos se encontram outros não menos ambiciosos: assistir as partes e autoridades locais em seus esforços de assegurar a transferência de recursos de forma equitativa do governo federal aos estados de Darfur; implementar planos de reconstrução e os acordos sobre o uso da terra e indenizações; apoiar as partes em re-estruturar e capacitar a polícia de Darfur, incluindo monitoramento, treinamento e patrulhas conjuntas; promover o estado de direito, inclusive por meio da construção institucional, fortalecimento das capacidades locais e combate à impunidade; assegurar capacidade em direitos humanos e gênero para promover os direitos humanos em Darfur, particularmente dos grupos mais vulneráveis; capacitar as mulheres para participarem no processo de paz, incluindo a representação política, empoderamento econômico e proteção contra a violência de gênero; e apoiar a implementação das disposições com relação aos direitos das crianças.

### 3.5 Justiça sem paz, ou paz por meio da justiça: a atuação do TPI em Darfur

A negociação da impunidade em processos de transição de períodos de repressão violenta ou conflito foi, durante décadas, uma prática corrente; e anistias gerais e acordos foram parte do pacote de normalização que criou uma falsa dicotomia entre justiça e pacificação. Essa realidade começa a mudar com os tribunais *ad hoc* para Iugoslávia e Ruanda e, posteriormente, com o Tribunal Penal Internacional (TPI). A atuação do TPI introduziu um elemento novo em Darfur, uma vez que a jurisdição do TPI não é negociável pelos atores e aliena a imputabilidade penal do processo de paz. A situação de Darfur foi referida de forma surpreendente pelo Conselho de Segurança ao TPI em março de 2005. Já em fevereiro de 2007, o procurador do TPI considerou ter evidências suficientes para solicitar um mandato de prisão contra duas figuras fundamentais: o Ministro do Interior, durante a deflagração do conflito, e um dos chefes da milícia Jan-

jaweed (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2007). Esses casos já tiveram um impacto amargo que, no entanto, não se comparou com a intensa fricção desencadeada pela emissão do mandado de prisão contra o presidente sudanês Omar al-Bashir em março de 2009, o que provocou verdadeira convulsão diplomática no processo de Darfur (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2009). O presidente foi acusado em cinco denúncias por crimes contra a humanidade: assassinato, extermínio, deslocamento forçado, tortura e estupro. Também responde por duas denúncias por crimes de guerra, sendo ataques contra população civil e pilhagem.

Imediatamente o governo do Sudão expulsou 13 das principais ONGs que atuavam fornecendo assistência humanitária vital em Darfur, colocando milhares de vidas em risco. Naquele momento, aproximadamente 4,7 milhões de pessoas em Darfur se beneficiavam de ajuda internacional, sendo que destas, 2,7 milhões de deslocados internos diretamente dependentes.

O risco de um novo fluxo para o Chade e um aumento da mortalidade foi iminente, uma vez que 1,1 milhão ficaria sem comida, 1,5 milhão sem cuidados médicos e um milhão sem água potável. A situação foi precariamente revertida por meio da substituição por ONGs locais, mas o processo de paz ficou mais complicado e a hostilidade contra os trabalhadores humanitários e a missão de paz aumentou consideravelmente, com atrasos nas autorizações e acusações verbais frequentes. Em julho de 2010, o TPI emitiu outra ordem de arresto contra Bashir por genocídio, em três das cinco tipificações desse crime: matar membros do grupo, causar dano físico ou mental grave e impor condições de vida calculadas a levar a destruição do grupo. Este último diretamente relacionado ao problema da assistência humanitária. O governo emitiu uma nova onda de expulsões de trabalhadores humanitários no mesmo mês, que se repetiram de forma intermitente. Em maio de 2009 e junho de 2010, o TPI acusou também os rebeldes Bahar Idriss Abu Garda, do *United Resistance Front* (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2009a) e Saleh Mohammed Jerbo Jamus e Abdallah Banda Abakaer Nourain, ambos atualmente no *Justice and Equality Movement*, em duas denúncias por crimes de guerra: ataque deliberado à missão de manutenção da paz e pilhagem (INTERNATIONAL CRIMI-

NAL COURT, 2009b)<sup>5</sup>. O governo do Sudão chegou a acusar, em 2011, que a UNAMID apoiava diretamente os rebeldes, mantendo alto nível de tensão (AL-SAHABA, 2011).

#### 4 Conclusão

Ao analisar o retorno das missões multidimensionais durante o conflito de Darfur, com mandatos de tal amplitude e complexidade, principalmente com relação à UNAMID, tem-se a impressão de que uma missão de paz pode transformar historicamente um país, ou nesse caso, uma região. Cria-se a falsa noção de refundação do Estado sobre o qual a missão atua, no entanto, pode-se notar que o mandato, ainda que amplo, limita-se a apoiar, promover e assistir na construção de capacidades locais, o que reduz consideravelmente sua amplitude, transformando a missão em um ator, entre outros, no processo de construção política da paz. Esse processo de introspecção na realidade local e apoio aos atores locais pode resultar em maiores riscos de politização, mas parece oferecer melhores perspectivas em longo prazo.

Por outro lado, todas as tarefas relacionadas aos direitos humanos e fortalecimento das instituições locais estão limitadas pela relação com as autoridades locais. Em Darfur, com as inúmeras fricções com a comunidade internacional, resultantes do processo de paz no sul, afetam de forma qualitativa o processo de paz e o funcionamento da missão. Essa missão, além de ineditamente híbrida, enfrenta o desafio igualmente inédito de atuar em um país em meio a outro conflito e a outra missão de paz, envolto em uma região convulsionada pelo transbordamento do conflito com outras missões de paz. Igualmente, existem as limitações de um processo de paz e da transformação institucional em um contexto regional, extremamente dependente dos desenvolvimentos nacionais, em geral, e do conflito no sul em particular.

<sup>5</sup> Ainda respondem no Tribunal Penal Internacional, por crimes previstos no Estatuto de Roma, os seguintes cidadãos sudaneses: Saleh Mohammed Jerbo Jamus, que responde por crimes previstos no Artigo 25 (Responsabilidade Criminal Individual), Parágrafo 3, “alínea a” e, desde 2012, o atual Ministro da Defesa do Sudão Abdel Raheem Muhammad Hussein, pelos crimes previstos no Artigo 25 (Responsabilidade Criminal Individual), Parágrafo 3, “alínea a”) e por cumplicidade nos crimes previstos pelos Artigos 7º. e 8º. do Estatuto de Roma. Ver INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2012.

Tendemos a concluir que, ainda que pareçam amplos demais, os mandatos complexos são inevitáveis para responder a conflitos complexos. Talvez formas de operacionalizá-los mais práticas seriam ajustes necessários, mas que envolvam um aprendizado em campo, além de estudos mais aprofundados sobre a natureza dos conflitos em geral, e dos conflitos étnicos em particular.

No entanto, talvez nada tenha afetado a missão e o cumprimento de seu mandato mais que a atuação do Tribunal Penal Internacional. O impacto pode ser contraditório no começo, porém, começa a sentar as bases de uma regra geral, na qual a impunidade está excluída do processo de paz, o que abrirá perspectivas de pacificação mais sólida em longo prazo. Outros analistas supõem que os conflitos podem se tornar mais cruentos e prolongados como um efeito colateral do fim da impunidade. Não saberemos senão em muitos anos; no entanto, os efeitos iniciais, sobretudo sobre a assistência humanitária, foram de hostilidade e assédio sistemático. Historicamente é um processo muito novo que não permite conclusões peremptórias, pelo seu ineditismo. No entanto, o que é inequívoco é que a justiça internacional possui um impacto inegável, que pode ter um poderoso efeito constrangedor da violência em massa, mas que até se afirmar, poderá levar, talvez, a processos de paz mais truncados e difíceis.

Outro aspecto que salta aos olhos no conflito de Darfur foi a forma errática e hesitante com que a comunidade internacional respondeu à maior crise humanitária do século. A alta mortalidade e a inércia com relação ao conflito estão diretamente relacionadas à conjuntura internacional e às características do Sudão. Estima-se que pelo menos 300 mil pessoas tenham morrido e dois milhões e meio tenham sido forçadamente deslocadas pelo conflito desde 2003. Os ataques sistemáticos contra a população civil, o deslocamento forçado, assassinatos, estupros e saque as aldeias pelas milícias pro - governo *Janjaweed*, foram uma constante. As tropas e a aviação governamental estiveram diretamente envolvidas no conflito. No entanto, a resposta da comunidade internacional não refletiu o consenso com relação à chamada intervenção humanitária, por vários fatores, dos quais podemos citar, principalmente, a mudança da conjuntura internacional após a controversa intervenção em Kosovo e os atentados de 11 de setembro, que terminaram por deslocar o foco dos principais problemas de segurança internacional, das crises humanitárias gerais ao problema localizado do terrorismo.

As guerras do Afeganistão e do Iraque com seus imensos desafios logísticos comprometeram o interesse de potências centrais como Estados Unidos e Reino Unido. Igualmente o intervencionismo militar foi colocado em cheque com o mal estar gerado em Kosovo e que ainda era muito recente. No entanto, contraditoriamente, a paz no Sul pode ter sido o maior obstáculo a uma decidida intervenção em Darfur. A comunidade internacional estava extremamente empenhada em facilitar a paz no Sul, o conflito mais antigo do continente africano, e a deflagração de Darfur exauriu os espaços diplomáticos e limitou a margem de atuação entre o Sudão e a comunidade internacional. A impotência da AMIS está diretamente ligada a essa correlação de forças desfavorável em uma espécie de barganha sinistra. Uma paz por uma nova guerra. O papel da China é inegável. O presidente chinês Hu Jintao visitou o Sudão em 2006 e falou apenas de negócios, clamando no Conselho de Segurança respeito pela soberania do Sudão. O silêncio da China se parece demais à cumplicidade para ser ignorado.

Finalmente com relação aos supostos enigmas do conflito de Darfur, podemos dizer que todos são verdadeiros, porém apenas parte da verdade. A desertificação no Sahel existe e os conflitos étnicos também. No entanto, agricultores e pastores pobres não podem conduzir bombardeios aéreos e armar milhares de milicianos com fuzis automáticos e armamento pesado. Conflitos localizados entre tribos não provocam o deslocamento de dois milhões de pessoas. Somente um Estado nacional teria a capacidade de causar uma guerra civil dessa magnitude. O governo do Sudão não inventou os conflitos étnicos, no entanto, os elevou a uma dimensão somente possível com operações militares de grande envergadura.

O mito dos conflitos tribais ronda as análises dos conflitos africanos desde a Somália e Ruanda, nos anos noventa. No entanto, ele só tem provocado confusão e inépcia das respostas preconceituosas. A África, em meio à sua diversidade étnica e cultural, suas tribos e tradições, herdou e construiu estados nacionais, com fronteiras, instituições modernas e exércitos. A construção de estados inclusivos, com garantias para as minorias e diversidade, poderá ser um passo para tirá-la do pântano do suprematismo étnico ou religioso de elites obtusas e violentas. Esta tem sido a síndrome do Sudão desde a independência, a afirmação forçada de uma identidade inexistente que o levou a oscilar entre o suprematismo

(nacionalismo) árabe, e o fundamentalismo religioso que levaram a guerras, à pobreza endêmica e à fome. Até hoje ninguém foi capaz de reconhecer a realidade, a diversidade do povo do Sudão e sua necessidade de inclusão e desenvolvimento.

## Referências

ARMSTRONG, Karen. *Em nome de Deus*, o fundamentalismo no judaísmo, no cristianismo e no islamismo. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

AZEVEDO, Mario J. *Roots of violence*, A history of war in Chad. London: Routledge, 1998.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul. *Understanding peacekeeping*. 2. ed. Polity Press, 2010.

EKENGARD, Avid. *The African Union Mission in Sudan (AMIS)*, experiences and lessons learned, FOI. Stockholm: Swedish Defence Research Agency, Division of Defence Analysis, 2006.

EVANS, Gareth. *The responsibility to protect*, ending mass atrocities crimes once and for all. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY - ICISS. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, dezembro 2001.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY - ICISS-Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to Protect, dezembro, 2001.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. ICC-02/05-01/07: Case The Prosecutor v. Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun") and Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb"). Disponível em: [http://www.icc.cpi.int/EN\\_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx](http://www.icc.cpi.int/EN_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx). Acesso em: maio de 2011.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. ICC-02/05-01/09: Case The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, 2009. Disponível em: [http://www.icc.cpi.int/EN\\_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx](http://www.icc.cpi.int/EN_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx). Acesso em: maio de 2011.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. ICC-02/05-02/09: Case The Prosecutor v. Bahar Idriss Abu Garda, 2009a. Disponível em: [http://www.icc-cpi.int/EN\\_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx](http://www.icc-cpi.int/EN_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx). Acesso em: maio de 2011.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. ICC-02/05-03/09: Case The Prosecutor v. Abdallah Banda Abakaer Nourain and Saleh Mohammed Jerbo, 2009b. Disponível em: [http://www.icc-cpi.int/EN\\_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx](http://www.icc-cpi.int/EN_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx). Acesso em maio de 2011.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. ICC-02/05-01/12: Case The Prosecutor v. Abdel Raheem Muhammad Hussein, 2012. Disponível em: [http://www.icc-cpi.int/EN\\_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx](http://www.icc-cpi.int/EN_Menus/ICC/Situations%20and%20Cases/Situations/Situation%20ICC%200205/Pages/situation%20icc-0205.aspx). Acesso em maio de 2013.

JOHNSON, Douglas H. *The root causes of Sudan's civil wars*. The International Africa Institute, Nairobi: James Currey- Oxford, Fountain publishers-Kampala, Indiana University Press, East African Educational Publishers, 2006.

JORNAL AL-SAHABA. Cartum, abril de 2011.

KAROL, Josef Krotki. *Demographic survey of Sudan, in the population of Sudan*. Report to the sixth Annual Conference. Khartoum: Philosophical Society of Sudan, 1958.

KIERMAN, Benedict. *Blood and soil*, A world history of genocide and extermination from Sparta to Darfur. New Haven & London: Yale University Press, 2007.

KISSI, Edward. Genocide in Cambodia and Ethiopia. In: GELATELLY, Robert; KIERMAN, Ben (Ed.). *The specter of genocide*. Mass murder in historical perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução do Conselho de Segurança da ONU 1593, de 31 de março de 2005*. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>. Acesso em: 08 jun. 2009.

PRUNIER, Gérard. *Darfur, the ambiguous genocide*. New York: Cornell University Press, Ithaca, 2007.

PRUNIER, Gérard. Genocide in Darfu. *Le Monde Diplomatique, Reino Unido*, mar. 2007. Disponível em: <http://mondediplo.com/2007/03/08darfur>. Acesso em 5 mai 2011.

UNIVERSITY FOR PEACE. *Environmental degradation as a cause of conflict: conference proceedings*. Khartoum, December 2004.

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Brasília: FUNAG, 2004.

WAAL, Alex de. FLINT, Julie. *Darfur, a new history of a long war*. New York: Zed Books, 2008.

WAAL, Alex de. *Sudan: what kind of state? What kind of crisis?* Occasional Paper, Social Science Research Council The Editor, Crisis States Research Centre. London: LSE, 2007

## **Revisitando a África na Política Externa Brasileira: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”\***

### *Revisiting the Brazilian Foreign Policy in Africa: distances and approximations of the post-Independence until the 1980s*

Walace Ferreira<sup>1</sup>

#### **Resumo**

Este artigo pretende analisar as relações entre o Brasil e a África sobre o fim da colonização até a década de 1980, destacando a oscilação entre momentos em que o vizinho do Atlântico foi valorizado pela nossa diplomacia e momentos em que foi praticamente relegado. Este estudo foca em alguns dos principais acontecimentos de diferentes períodos, destacando importantes interpretações tomadas pela nossa política externa em relação a um continente que voltou a receber destaque na última década e cujas ações mais recentes estão ligadas a vários acontecimentos do passado. Com isso, veremos como nossa política externa para a África, em suas ações e omissões ao longo de um decisivo recorte histórico, foi sempre influenciada tanto pela nossa realidade doméstica como pela conjuntura africana e internacional.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. África: da colonização à década de 1980. Distanciamentos e aproximações. Contexto doméstico. Conjuntura africana.

#### **Abstract**

This paper aims to analyze the relations between Brazil and Africa of the period post-independence until the 1980s, highlighting the oscillation between times when the Africa was appreciated for our diplomacy and times when this continent was pretty much forgotten. This study focuses on some of the major events of different periods of our international policy, emphasizing important interpretations made by our foreign policy in relation to a continent that receiving returned prominence in the last decade, so the most recent actions are linked to various events the past tackled here. Therewith, we'll see how our foreign policy for Africa, in their actions and omissions, has always been influenced by both our domestic reality as by African conjunctures and international events.

**Keywords:** Brazilian foreign policy. Africa: of the post-independence until the 1980s. Distances and approximations. Domestic context. African scenario.

\* Artigo recebido em 09/04/2013.

Artigo aprovado em 28/05/2013.

<sup>1</sup> Atualmente, professor de Sociologia do CAP-UERJ; doutorando em Sociologia no IESP/ UERJ, com pesquisa sobre a Política Externa Brasileira para a África, tendo sido bolsista CAPES; mestre em Sociologia pelo IUPERJ, tendo sido bolsista do CNPQ; bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela UERJ; ex-professor substituto do Colégio Pedro II (2011 e 2012) e da Faculdade de Ciências Sociais da UERJ (2009 e 2010). E-mail: walaceuerj@yahoo.com.br

## 1 Introdução

Este artigo pretende analisar as relações entre o Brasil e a África do fim da colonização até a década de 1980, destacando a oscilação entre momentos em que o vizinho do Atlântico foi valorizado pela nossa diplomacia e momentos em que foi praticamente relegado. Este estudo procura focar alguns dos principais acontecimentos de diferentes períodos, destacando importantes interpretações tomadas pela nossa política externa em relação a um continente que voltou a receber prioridade dos nossos gestores de política exterior e de agentes da nossa economia, sobretudo a partir da chegada do ex-presidente Lula à Presidência.

Com isso, veremos como acontecimentos internos do continente africano e da nossa realidade doméstica sempre foram decisivos para as tomadas de decisão dos diversos atores da política externa brasileira com vistas àquele continente; além de contribuímos com um resgate de outros tempos em que a África esteve (ou não) presente em nossas ações internacionais, momentos que de alguma maneira impactaram no atual estágio que estamos construindo com a África.

## 2 O “distanciamento” da África após a independência do Brasil

Com a independência brasileira, em 1822, verificamos o primeiro distanciamento por imposição de Portugal em relação à África por conta das negociações para o reconhecimento. No entanto, é importante destacar que a África Ocidental logo tomou conhecimento da independência brasileira. Ficou isso comprovado por meio de documentos de 1827, de 1829 e de 1830 quando o coronel Manuel Alves de Lima foi mandado três vezes ao Brasil como embaixador do rei Obá Osemwede, do Benim, com o objetivo de entregar ao imperador Pedro I os termos do reconhecimento da independência do Brasil, em nome do imperador do Benim e de outros reinos da África (SARAIVA, 1993).

Apesar disso, o Brasil ficou impedido de aceitar qualquer posição direta de controle dos territórios portugueses na África, conforme a cláusula terceira do Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil, assinado por Portugal em 1826. A ruptura das relações políticas e intelectuais desenvolvidas entre a África Atlântica

e o Brasil era a precondição para o reconhecimento do nascente Estado brasileiro. “As elites fizeram, assim, sua primeira opção clara de ‘exclusão’ do continente africano” (SARAIVA, 1996, p. 15) <sup>2</sup>.

Nesse sentido, entre o período que vai do processo de Independência à primeira metade do século XX, a temática africana revelava-se bastante tímida na esfera governamental brasileira. Sua aparição se dava apenas em função do interesse pelo norte da África, onde o país, desde 1861, mantinha instalado um consulado no Marrocos. Nesse período, a timidez das relações do Brasil com a África estava associada à prioridade dos problemas de fronteiras na agenda diplomática do país após a conquista da Independência, quando os interesses brasileiros se deslocaram, com nitidez, do Oceano Atlântico para a Baía do Prata, num processo de regionalização da política externa (COSTA e SILVA, 1989). O resultado disso foi que a nossa diplomacia passou a concentrar sua atenção no processo de fixação de fronteiras, atendo-se ao princípio de intangibilidade delas ao tempo colonial - princípio que, posteriormente, seria adotado pela Organização da Unidade Africana, em sua carta de maio de 1963 (MOURÃO, 2000; OLIVEIRA, 2000).

Outro ponto importante, conforme reitera Penna Filho e Lessa (2007), é que, mesmo com os tratados relativos à questão do reconhecimento, o Brasil continuou se relacionando com a África de alguma maneira, merecendo destaque o fato de que as relações predominantes, que eram econômicas, faziam-se em torno do tráfico negreiro. Depois de 1850, quando se encerrou o comércio de escravos do ponto de vista legal, o esfriamento nas relações entre o Brasil e as regiões africanas cresce em intensidade. Estávamos diante de uma ruptura silenciosa que permaneceria por praticamente um século. A explicação para esse fenômeno passa por dois fatores fundamentais. O primeiro seria a penetração europeia e o conse-

<sup>2</sup> Estudo sobre essa época que mostra um caso particular nas relações atlânticas do início do século XIX foi escrito por Manuel dos Anjos da Silva Rebelo. Ali, fala-se da revolução de Pernambuco em 1817 e seus reflexos em Angola, passando pela contribuição de Angola à repressão da revolta, até os acontecimentos em Luanda e Benguela, que levaram problemas e desordens para os membros da Junta Governativa e os reclamos do tráfico de Lisboa pelo desvio do comércio preferencial entre angolanos e brasileiros. Ver: REBELO, Manuel dos Anjos da Silva. *Relações entre Angola e Brasil, 1808-1830*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1970.

quente "fechamento" do continente africano ao mundo, de acordo com a lógica inerente ao sistema colonial em fins do século XIX, fato que sucedeu o gradual abandono da exportação de mão de obra escrava que era, afinal, a principal atração econômica da África. O segundo fato é doméstico, e se explica pela orientação da política exterior brasileira, que tentou apagar da memória nacional as relações com a África, sobretudo o legado escravo (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

Dessa maneira, a questão paradoxal desse período se deu pelo fato de os primeiros reconhecimentos da independência brasileira terem vindo da África. Os movimentos angolanos a favor da anexação e a ação dos mercadores e embaixadores brasileiros e africanos na costa ocidental da África assinalavam, no final do século XVIII e início do século XIX, o entrelaçamento que se produziu no Atlântico. Contudo, por conta da cláusula terceira da Independência, da posterior extinção do tráfico de escravos e por razão da entrada europeia na África, o distanciamento do Brasil em relação àquele continente foi se consolidando, de modo que só veríamos uma inflexão a partir dos anos 1940, 1950 e, sobretudo, na década de 1960 (SARAIVA, 1996).

### 3 A retomada da África pela política externa brasileira (PEB)

Para o Brasil, o incipiente desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, em suas variantes política e comercial, implicava afiançar suas pretensões como potência média mediante uma prática multilateral autônoma e da busca de mercados para a obtenção de matérias-primas e a colocação de manufaturas e de serviços. Dentro dessa ótica, a partir da década de 1960, o Itamaraty foi lentamente desenvolvendo uma política africana, com altos e baixos. Esse processo teve oscilações, que fazem parte, na análise de Lechini (2008), de uma linha histórica que combina oportunidades, esquecimentos e relançamentos.

À medida que a construção diplomática avançava, utilizou-se o *discurso culturalista*, centrado na familiaridade e na história comum a ambos os lados do Atlântico, como forma de seduzir os africanos (SARAIVA, 2002). Nas palavras de Mourão (1994), era a *diplomacia cultural*, numa crença de que a influência africana no Brasil é extremamente importante do ponto de vista étnico, cultural e linguístico, e a herança africana molda parte do *corpus*

social brasileiro. Todavia, como explica Lechini (2008), a existência de raízes comuns não garantia o conhecimento das realidades africanas da segunda metade do século XX, sobre as quais os diplomatas tinham poucas referências, exceto por alguns contatos na Organização das Nações Unidas (ONU). Foi, portanto, o Itamaraty quem deu continuidade e fundamento a essas aproximações. A política africana do Brasil foi, com isso, uma política do possível, com importantes condicionamentos externos, em particular na sua vinculação com as colônias africanas de Portugal, dada a especial relação que mantínhamos com o país luso.<sup>3</sup>

O desgaste do processo colonial na África, a eclosão dos movimentos nacionalistas africanos e os desdobramentos da história brasileira do pós-segunda guerra, bem como da relação do Brasil com o centro da aliança ocidental são alguns dos principais fatores explicativos para a reaproximação do Brasil da África. Os anos 1950 e o início dos anos 1960 trouxeram consigo novas inclinações atlânticas. "O novo ambiente internacional, que ressaltava a presença dos novos Estados independentes na África, exigia uma postura menos incerta, por parte do Brasil, referente ao lugar da África" (SARAIVA, 1996, p. 16).

Saraiva (1996) nos chama a atenção sobre a intensa argumentação de que o quadro das independências políticas da África negra, que se iniciara em 1957 com Gana, só se projetou nas percepções brasileiras acerca da África no início da década de 1960. Mas ele ressalta a importância de se registrar que, antes disso, Osvaldo Ara-

<sup>3</sup> Devemos salientar que é difícil obtermos uma posição unânime por parte dos acadêmicos brasileiros em relação aos passos encetados pelo Brasil junto aos países africanos, e não só dos acadêmicos, como ficará mais claro abaixo. Assim, segundo Altemani de Oliveira e Mourão (2005), alguns consideram que buscar uma maior complementaridade com os países africanos foi uma aventura irresponsável que comprometeu seriamente as possibilidades de uma inserção internacional brasileira, por se tratar de uma política que se opunha aos interesses e às diretrizes norte-americanas pós-segunda guerra. Para outros, essa política representou a instrumentalização das possibilidades históricas que se abriam ao país. Ou seja, circunscrito pelo sistema bipolar e pelo sistema interamericano, o Brasil tinha suas possibilidades externas estranguladas, dado que se constatava uma forte divergência entre as perspectivas brasileiras e as norte-americanas. Um voltado mais para questões de desenvolvimento e outro, dedicado a garantir a segurança internacional em face da crescente ameaça soviética (CAU, 2011).

nha<sup>4</sup> já aparecia como um dos primeiros a se manifestar a favor da revisão da PEB com a percepção de que o Brasil deveria se libertar dos esquemas elaborados pelas grandes potências, numa referência direta ao bipolarismo em vigor nos anos 1950. Em prova de sua posição, Aranha chegou a enviar uma carta ao presidente Kubitschek, tendo comentários diretos sobre a posição do Brasil frente ao problema colonial. Segundo ele:

“Nossa atitude, em favor das potências coloniais, mas contrária à nossa formação, às nossas tradições e em conflito até com sentimentos humanos (como nos casos de Portugal, da Holanda, da França e, proximamente, da Inglaterra, em Chipre), muito enfraquece nossa posição e reduz nossa autoridade, mesmo entre os países latino-americanos. Cingi-me à letra de nossas instruções, mas, agora, julgo-me no dever de aconselhar uma revisão dessa orientação internacional. Criou-se um estado de espírito mundial em favor da liberação dos povos ainda escravizados e o Brasil não pode contrariar essa corrente sem comprometer seu prestígio internacional e até sua posição internacional” (ARANHA, 1957 apud SARAIVA, 1996, p. 44).<sup>5</sup>

Ainda nos anos 1950, mais precisamente em 1957, surge - pela primeira vez - no âmbito da Divisão Política do Itamaraty (DPO), um memorando no qual se iniciou a discussão sobre a questão africana e a asiática e suas implicações para o Brasil. Como se tratava de um documento introdutório e que reconhecia a quase ignorância brasileira sobre a realidade daqueles continentes, o memorando não avançou muito na análise do que representava o processo de descolonização e seus reflexos na política internacional. Contudo, como alertam Penna Filho e Lessa (2007), o diplomata Sérgio Corrêa do Lago, autor do memorando, sugeria que duas atitudes deveriam ser tomadas. A primeira seria que o Itamaraty preparasse uma missão de cortesia e de observação a ser enviada para alguns países ou territórios selecionados da África e da Ásia. A segunda atitude seria que, após o retorno da

missão, o Itamaraty - de posse dos dados e informações coletadas - estudasse os próximos passos a serem dados para uma aproximação do Brasil ao mundo afro-asiático, visando à conquista de uma posição futura junto daqueles Estados.

Com isso, a ideia difundida de que o período da chamada “política externa independente” (1961-1964) teria sido, simultaneamente, a fase da redescoberta da África e da gestação da política africana no Brasil, explicação sugerida, inclusive, por José Honório Rodrigues no livro *“Brasil e África: outro horizonte”* é reinterpretada por Sombra Saraiva. Afinal, Saraiva alega que a ruptura do silêncio nas relações Brasil-África podem ser observadas já em algumas percepções entre os formuladores da PEB do final do Estado Novo (década de 1940, portanto) e, mais claramente, no período Dutra. Todavia, reconhece também que não havia nenhuma política africana efetiva nesse período, apenas a África aparecia como componente de alguma relevância e discussão na agenda da nossa política externa.

Para Saraiva (1996), o Brasil esteve fortemente convencido, nas décadas de 1940 e 1950, de que o desenvolvimento industrial e a construção de certa influência regional deveriam andar juntos. A África, que, desde o final do século XIX, perdera relativa importância na lógica do modelo agroexportador, retornaria lentamente como um item na complexa agenda brasileira do pós-segunda guerra. Segundo o autor, o estudo da documentação desse período efetivamente mostra a existência de um grupo difuso de diplomatas e de intelectuais que defendiam, já naquela época, o nascimento de uma política africana para o Brasil. Ou seja, a diplomacia começava a transparecer um interesse pela África que havia sido deixado de lado. “Esse foi um lastro fundamental para os desdobramentos da “política externa independente” e sua inclinação africanista” (SARAIVA, 1996, p. 23).

#### 4 O silêncio do período Kubitschek

Na década de 1950, como explicam Saraiva e Gala (2012), o governo de Juscelino Kubitschek não soube perceber algumas oportunidades, tendo silenciado diante de grande efervescência no continente africano. Assistiu, sem manifestação explícita, à independência formal da primeira nação da África Negra, Gana, em 1957. Observou, sem fala, a independência de 17 países africanos em

<sup>4</sup> Adendo sobre esse momento da vida de Osvaldo Aranha foi que, em 1956 -já no governo Kubitschek, portanto- ele foi convidado a participar da delegação brasileira na ONU, mas recusou. No ano seguinte, porém, aceitou novo convite, sendo nomeado chefe da delegação brasileira na 12ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>5</sup> Carta de Osvaldo Aranha ao então Presidente Juscelino Kubitschek em 9 de dezembro de 1957. Disponível em CPDOC/FGV, Arquivo Osvaldo Aranha.

1960, além de não ter observado o quanto as nações africanas estavam se organizando naquele momento.<sup>6</sup>

Se a segunda metade da década de 1950, no plano africano, havia sido marcada por lutas no processo descolonização, a Conferência de Bandung, em 1955, seria um marco que conferiria às colônias na África e na Ásia um novo alento. Ademais o arrefecimento da Guerra Fria trouxe a perspectiva de um novo ângulo para as relações internacionais que não o Leste-Oeste. Mas a África, para Kubitschek, não tinha valor político, pois a importância central era com as relações econômicas que se desembaraçavam entre a Europa e a África, independente da condição de superação ou não da situação colonial. Essa forma de observar o continente africano é encontrada em toda a documentação relativa às posições brasileiras na criação do Mercado Comum Europeu (SARAIVA; GALA, 2012).

Para o Brasil, a formação de um mercado europeu que implicasse a associação das economias africana e europeia, por regras preferenciais de comércio, poderia afetar o projeto de desenvolvimento pelo cerceamento à colocação do produto brasileiro na Europa. As exportações brasileiras de café, cacau e algodão, que eram nossos principais produtos de exportação, poderiam ser ameaçadas pela concorrência do fornecimento africano para a Europa. Como dizem os autores:

Pode-se dizer que a África, para muitos formuladores da política exterior do Brasil no período, produzia certo desconforto e desconfiança. Essas imagens africanas encontraram ressonância no legislativo da época. Há discussões parlamentares sobre os problemas de isenção das tarifas do comércio para produtos africanos na Europa e a baixa remuneração da força de trabalho na África, resultando serem os produtos agrários africanos mais atrativos no mercado internacional. Além disso, o novo mercado europeu, com a associação africana, poderia ameaçar os investimentos norte-americanos e europeus no Brasil e na América Latina. A Operação Pan-Americana (OPA) foi, em certa medida, a expressão dessa preocupação do governo Kubitschek (SARAIVA; GALA, 2012, p. 04-05).

Chama atenção no período Kubitschek, no entanto, a emergência de vozes dissonantes que se fizeram ou-

vir, não raras vezes dramatizadas, a defender a promoção de uma política mais arrojada para o continente africano. Setores da diplomacia, especialmente aquela ala que havia atuado no período em que a voz de Vargas se fizera mais próxima ao continente africano, e de intelectuais interessados nos assuntos externos do país, começaram um movimento mais ativo do Brasil na direção da África. Trata-se de lideranças políticas e intelectuais como Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Gilberto Amado, José Honório Rodrigues, Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Tristão de Athayde e Eduardo Portella, entre outros, que defenderam claramente uma reabertura das comunicações com o continente africano. Advindos de diferentes esferas de poder, alguns até com posições de relevância na hierarquia das suas instituições, esses homens não chegaram a formar um *lobby* organizado nem construíram uma política africana para o Brasil. Entretanto, suas vozes difusas e suas percepções ecoaram no interior do processo decisório e junto à opinião pública (SARAIVA; GALA, 2012).

## 5 A política externa independente e as contradições desse período

O interesse brasileiro pela África como um fenômeno da década de 1960 se deu por meio dos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Salienta o ex-ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, Celso Amorim (2011) que esse momento, da chamada "política externa independente", é quando se começa a formar um esboço de política externa africana no Brasil, numa interpretação diferente daquela já explicitada acima pela visão de José Sombra Saraiva.

Com efeito, na "política externa independente" não houve exatamente grandes ações práticas, até porque não havia condições para tal, mas aconteceram ações simbólicas de relevância. Uma delas foi que o presidente Jânio Quadros mandou como embaixador, à Gana, um jornalista negro, Raymundo Sousa Dantas.<sup>7</sup> Segundo Dávila (2011), a decisão de Jânio de mandar seu adido de imprensa para Gana foi um exemplo típico da sua intenção de romper com o passado. Essa nomeação também tinha um sentido peculiar. A cor de Sousa Dantas gera-

<sup>6</sup> Organizaram, por exemplo, a I Conferência de Solidariedade Afro-Asiática, a I Conferência dos Estados Independentes da África e formularam, em 1958, os primeiros conceitos que convergiriam, em 1963, para o nascimento da Organização da Unidade Africana (OUA).

<sup>7</sup> Até então o único embaixador negro do Brasil, nomeado, inclusive, por Jânio Quadros.

va resistência entre diplomatas e intelectuais brasileiros, o que provocou no próprio embaixador uma reflexão existencial sobre a relação entre ser negro e representar o Brasil.<sup>8</sup>

A partir de 1960, começou o processo de abertura de embaixadas brasileiras na África. Embora Jânio tivesse sido presidente por apenas oito meses no ano de 1961, sua “política externa independente” definiu uma alternativa para o apoio a Portugal defendido por seus predecessores, o que ocorreu no mesmo momento em que rebeliões violentas irrompiam nas colônias portuguesas na África. Quadros abriu embaixadas em Gana, na Nigéria e no Senegal. Seu sucessor, João Goulart, continuou nessa linha até sua deposição pelos militares em 1964. Para várias dessas embaixadas recém-criadas, o presidente Jânio também enviou pessoas importantes, tendo como exemplo o envio do escritor Rubem Braga para o Marrocos e o pintor Cícero Dias para a Tunísia (DÁVILA, 2011).

Outro ponto importante foi a posição mais firme que o Brasil passou a adotar em relação ao tema da descolonização africana. Mas como destaca Celso Amorim, tratava-se aqui de uma questão espinhosa:

Havia um problema muito espinhoso: as colônias portuguesas, porque tínhamos (é claro que ainda temos) uma relação muito forte com Portugal. Era uma relação, naturalmente, com grandes laços afetivos, mas também muito manipulada politicamente pelo regime português de Salazar. Entre 1961 e 1964, até o golpe militar, houve uma tentativa de ação mais consistente. Não só continuamos a abrir Embaixadas nos países africanos, como nossos representantes na ONU passaram a adotar posições mais firmes com relação à descolonização na África, inclusive no que dizia respeito às colônias portuguesas (AMORIM, 2011, p. 476-477).

<sup>8</sup> Não poderia deixar passar a referência de Dávila (2011) ao fato de a nomeação de Sousa Dantas ter sido praticamente ignorada pelo Itamaraty. Em Gana, o ministro se queixou ao Ministério das Relações Exteriores com relação à longa demora das respostas aos seus telegramas (houve um caso em que a demora chegou a 5 meses). O embaixador enfrentou aquilo como uma crítica racista ao seu nome para ocupar o cargo, e isso o teria deixado ofendido e isolado. Em seu diário sobre a vida diplomática, enquanto estava em Gana ele escreveu: “*Felizmente, nem tudo é motivo de amargura. Recebo carta do Brasil, dando notícia dos estudos de meu filho Roberto. Foi um conforto, nesta manhã depressiva. Que Deus o ajude, e, por outro lado, que lhe tire da cabeça a ideia de ingressar na carreira diplomática. Sei o que sofrerá, por ser negro...*”. Ver em: DANTAS, Raymundo Sousa. *África difícil: missão condenada* (diário). Rio de Janeiro: Editora Leitura, 1965. p. 36-40.

Espinhosa, ainda, porque Brasil e Portugal tinham assinado o Tratado de Amizade e Consulta (1953) que consagrava a comunhão espiritual e política entre ambos, incluindo a África. As suas cláusulas tendiam a reduzir consideravelmente a possibilidade de manifestação oficial do Brasil a favor da emancipação das colônias portuguesas na África. O acordo previa consultas em todos os problemas internacionais de comum interesse, o que incluía a questão colonial do continente africano, deixando o Brasil juridicamente prisioneiro da política colonial portuguesa. Assim sendo, o país se viu na contingência de votar contra a resolução que recomendava a Portugal apresentar informações as Nações Unidas sobre as suas colônias. O governo brasileiro aceitava a tese portuguesa de que os territórios ultramarinos não eram dependências, mas sim províncias de um Estado Unitário. Mas, ao mesmo tempo, o Brasil votava a favor do projeto de “Declaração sobre a Concessão da Independência aos povos e países das colônias”. Enfim, reafirmava-se a posição brasileira de aceitar o colonialismo português distinguindo-o dos demais (CAU, 2011).

Segundo Dávila (2011), a mudança proposta pela “política externa independente”, que questionaria as relações com Portugal e daria apoio à descolonização foi saudada pelos inimigos de Salazar e do colonialismo, tais como José Honório Rodrigues e Álvaro Lins. Logo no início do governo Quadros, mais precisamente em 22 de janeiro de 1961, o antigo funcionário colonial português, Henrique Galvão, sequestrou o navio português Santa Maria no litoral da América do Sul, visando levá-lo até Angola para incitar uma rebelião contra Portugal. A primeira insurreição em Angola ocorreu um mês mais tarde, quando supostos militantes do MPLA foram presos em consequência do sequestro. Após ser perseguido por navios de guerras portuguesas e norte-americanas, o Santa Maria atracou em Recife, de maneira que o presidente Jânio concedeu asilo a Galvão e a seus companheiros, ganhando protestos de Portugal e representando um distanciamento da PEB em relação ao alinhamento automático com os Estados Unidos e Portugal.

Havia, portanto, uma complicação a ser ajustada pela política externa brasileira nas décadas de 1960 e 1970. Por um lado, o discurso de base culturalista, chamando atenção para a relevância simbólica da África e os vínculos históricos do Brasil em relação àquele continente, de modo que teríamos uma “dívida” a ser paga a quem

forneceu os "braços" da formação econômica brasileira. Por outro lado, o discurso que enfatizava os vínculos de afetividade que unia brasileiros e portugueses e suas "províncias de ultramar". A presença dessas contradições e seu consequente entendimento são importantes para compreendermos as ações e as decisões que eram tomadas no período, assim como para a explicação de determinadas escolhas e cálculos estratégicos (SARAIVA, 1996).

## 6 O uso político da África pelo governo Quadros

Líderes brasileiros usaram as relações com a África para afirmar sua independência em relação aos Estados Unidos e reivindicar seu papel de potência emergente. Ao definir o país como líder do mundo em desenvolvimento, e não como um seguidor dos Estados Unidos, o governo Quadros satisfaz as aspirações brasileiras de tentar se tornar uma potência internacional. Segundo Dávila (2011), essa política era semelhante a outras expressões do nacionalismo desenvolvimentista da metade do século promovido por Jawaharlal Nehru, na Índia, Gamal Abdel Nasser, no Egito, Josef Tito, na Iugoslávia, e Juan Perón na Argentina.

O ministro das Relações Exteriores de Jânio, Afonso Arinos, tinha uma ideia de que ao Brasil estaria reservado o papel de destaque no mundo afro-asiático, dadas as suas características étnicas e culturais. Este mundo afro-asiático seria marcado, em grande parte, por nações subdesenvolvidas e recém-independentes. O próprio presidente Jânio Quadros acreditava que o Brasil deveria servir de ponte entre a África e o Ocidente. Como relembra Cervo e Bueno: "Comparada às gestões anteriores, a de Jânio deu atenção especial às relações com a África Negra. A frase 'Portugal pode perder Angola; mas o Brasil, não!' a ele atribuída, é ilustrativa" (2008, p. 219).

Apesar do curto governo, Jânio Quadros determinou que se fizesse um reexame da política brasileira para a África. Criou-se o Grupo de Trabalho para a África, formado no Itamaraty em 3 de março de 1961,

"[...] incumbido de apresentar conclusões sobre as missões diplomáticas e repartições consulares nos novos Estados africanos e de propor medidas concretas para o desenvolvimento das relações econômicas, comerciais e culturais entre o Brasil e o continente africano" (CERVO; BUENO, 2008, p. 320).

Aspecto de suma importância foi a conclusão desse grupo de trabalho, segundo a qual, a presença brasileira na África deveria "[...] estar isenta de qualquer tendência de intervencionismo ou atitude partidárias nos assuntos locais ou nas questões ainda não-consolidadas internacionalmente" (CERVO; BUENO, 2008, p. 320).

Nesse sentido, como Cervo e Bueno (2008) destacam, a ênfase na política externa brasileira para a África nesse início de década de 1960 aparecia em acordos culturais, no programa de bolsas para estudantes, na criação de um sistema de consultas firmado com a Organização Interafricana de Café, visando à defesa do seu preço no mercado internacional, além da criação de embaixadas junto aos governos de Gana, da Nigéria e do Senegal e a abertura de consulados.

Vale a pena mencionar ainda as travessias do Atlântico realizadas durante a década de 1960 por estudantes que recebiam bolsas do Itamaraty, sendo que o primeiro grupo chegou na segunda metade de 1961. Ao todo foram quinze estudantes de Gana, do Senegal, da Nigéria, de Camarões, de Cabo Verde e da Guiné-Bissau. Eles vinham por meio do IBEEA (Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos), criado em 1961. Esse Instituto distribuía os estudantes por universidades pelo Brasil (DÁVILA, 2011). Pode parecer um número pequeno diante dos atuais convênios de cooperação, mas indicava um bom indicativo para o momento.

## 7 O Brasil e a África durante o período militar

O primeiro presidente do período militar, Castello Branco, reverteu a direção da política exterior e prendeu, inclusive, seguidores dos movimentos para a independência da África portuguesa. Além disso, restaurou as relações com os Estados Unidos e com Portugal, de maneira que seu ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, declarou: "Tudo o que fosse bom para os Estados Unidos também é bom para o Brasil" e, "Tudo o que acontece de bom para Portugal é recebido com imenso agrado pelo Brasil"<sup>9</sup> (DÁVILA, 2011, p. 52).

<sup>9</sup> Essas referências estão presentes, originalmente, em "Entrevista concedida ao Diário Popular, de Lisboa, sobre as relações luso-brasileiras", Arquivo Juracy Magalhães, JM PI Magalhães, J. 1966.08.24/3CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/brasil/arquivos>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

Castello Branco optou por reforçar a ideia da Comunidade Luso-Brasileira como forma de garantir o controle da costa brasileira sem comprometer o país com uma aliança militar que poderia trazer mais custos que benefícios. Afinal, embora fosse real a preocupação com o Atlântico Sul e com a ameaça que porventura países africanos pudessem representar à sua segurança, o lugar da África nas prioridades do país era bem distante. Para esse governo, o continente pertencia ao chamado círculo exterior na imagem gráfica que explicava as prioridades de política externa do país, vindo depois da América Latina e do Hemisfério Ocidental. Já segundo Santos (2003), para a compreensão mais ampla da política externa brasileira no que concerne à continuidade das ações do Itamaraty para as nações coloniais da África, de 1964 ao início dos anos 70, é necessário buscar o significado do termo-chave, frequentemente usado pelas autoridades no período: “a Interdependência”. O então presidente Castello Branco assim a definia:

No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder. A defesa tem que ser necessariamente associativa. Do mesmo modo, no campo econômico, o reconhecimento da interdependência é inevitável, não só no comércio, mas, sobretudo, no tocante a investimentos. A independência é, portanto, um valor terminal. Instrumentalmente, é necessário reconhecer um certo grau de interdependência, sem contudo ser levado ao ponto de cercar contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômicos. No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental [...]” (CASTELLO BRANCO, 1964, apud SANTOS, 2003, p. 06).

Dessa maneira, retoma Santos (2003), o Brasil permaneceu, de 1964 ao início dos anos 1970, adotando como fundamento de suas ações os conceitos de “interdependência”, e também o de “segurança coletiva”, além da questão do tradicional apoio a Portugal. A permanência do Brasil nas posições acima descritas chegou ao ponto de, na abertura dos debates da XXI Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, - momento de grande vigor da luta contra o colonialismo - o chanceler Juracy Magalhães

não incluir uma só palavra acerca da questão colonial em seu discurso inaugural. Dessa forma, também a “segurança”, enquanto valor ideológico prioritário se realizava na perspectiva global da política externa brasileira por meio do silêncio.

Ainda segundo Santos (2003), as percepções do interesse nacional brasileiro em suas relações com a África, desenvolvidas durante os anos 60, quer seja a “política externa independente” ou a “interdependência” tinham em comum o fato de que os interesses materiais concretos, tais como comércio e fluxo de capitais, eram negligenciados e quase nunca implementados. Dessa forma, a questão africana era discutida dentro de um contexto no qual o peso geopolítico dessas relações se colocava numa perspectiva de superdimensionamento ideológico. A transformação qualitativa desse estado de coisas se daria, basicamente: 1) com a aceleração ocorrida no processo de desenvolvimento industrial brasileiro nos anos 1960 que, voltado estruturalmente para a exportação, recebeu um novo e forte impulso com os choques de petróleo dos anos 1970 (1973/1979); e 2) a falência em 1971 dos acordos de Bretton Woods pela impossibilidade de manutenção da sua espinha dorsal, ou seja, a conversibilidade do dólar em ouro garantida pelo tesouro norte-americano. Assim, inserido em uma nova e complexa conjuntura, fez-se necessário lançar-se em busca de mercados consumidores.

Por conta da determinação da priorização do comércio exterior, o Brasil assumiu a conquista de novos mercados a partir da base industrial nacional, incrementando-se o intercâmbio Sul-Sul. No bojo dessa estratégia, surgira como área privilegiada a África. De um lado, a disponibilidade brasileira na exportação de produtos, de serviços e de tecnologias reprocessadas. De outro, o interesse africano em receber tais tecnologias e serviços mais simples e adequados à sua realidade, os produtos mais robustos de nossa indústria, e a disposição - não encontrada nos parceiros do mundo desenvolvido - em repassar tecnologias e desenvolver programas consequentes de treinamento de pessoal. Essas características de nossa presença comercial estimularam, e deram base real, aos anseios africanos de diversificação de parceiros (SANTOS, 2003).

O governo seguinte, segundo Pinheiro (2007), do marechal Arthur da Costa e Silva (1967-69) marcou uma inflexão em direção aos países do Terceiro Mundo,

suscitando uma posição mais crítica em relação ao colonialismo. Como efeito desse renovado interesse, que envolvia igualmente os objetivos de explorar novas oportunidades de comércio e de fortalecer os contatos com os países africanos exportadores de café, foram criados novos postos diplomáticos na África. Reveladora dessa inflexão foi a retirada dos assuntos da África e do Oriente Médio da Divisão de Europa Ocidental na estrutura organizacional do Itamaraty, de maneira que passaria a ser tratada por uma divisão especial, a Secretaria Geral Adjunta para África e Oriente Médio. No entanto, as queixas do governo Salazar com relação às tentativas do Brasil de se aproximar da África sem a intermediação de Portugal levaram o governo de Costa e Silva a retomar a costumeira política de apoio a Lisboa. Como resultado, o Brasil ratificou tratados assinados com Portugal, permitindo ao país beneficiar-se de privilégios em Angola e em Moçambique. Nessa lógica, o Brasil não questionou a continuidade de nossa tradicional política de apoio ao colonialismo luso, que produziu, como derradeira manifestação de apoio explícito à política ultramarina de Portugal, o voto contrário ao reconhecimento da existência de um Estado autônomo instituído na Guiné-Bissau em 1973.

De 1969 a 1974 (período do governo Médici), a economia brasileira cresceu a um índice médio de mais de 11% ao ano, de modo que o período do "milagre econômico" criou uma nova justificativa para as relações com a África. Conforme explica Celso Amorim (2011) houve novamente, nesse período, um esboço de política africana, tendo como ministro das Relações Exteriores do governo Médici o diplomata de carreira, Mário Gibson Barboza. Havia, por parte de Gibson, a intenção de desenvolver mercados de exportação. Além disso, o então embaixador intensificou a diplomacia com a África Ocidental, tentando intermediar as negociações com Portugal. Sobre as viagens à África, Gibson viajou em outubro de 1972 para oito países da África Ocidental na expectativa de que a diplomacia pessoal abrisse portas para as exportações brasileiras (DÁVILA, 2011).

Importante é que, apesar dos esforços realizados pelo Itamaraty a partir da viagem pioneira do ministro Gibson Barboza, a aproximação do Brasil das jovens nações africanas que emergiam no concerto da comunidade internacional não significou uma ruptura com os interesses do Ocidente, ou ainda, mais especificamente, com os de Lisboa, o que colocou as delegações brasileiras na

incômoda posição de abstenção sistemática, da qual os exemplos mais notórios, no período posterior ao voto acima assinalado, são as abstenções na condenação a Portugal e África do Sul (1973), e quando da aprovação, pela ONU, da resolução em que a delegação portuguesa não representaria mais os interesses das suas colônias (dezembro de 1973) na África (SANTOS, 2003).

Dentro do governo Médici, o ano de 1972 foi declarado por Portugal e Brasil como o "Ano da Comunidade Luso-Brasileira", uma das várias formas de celebrar os 150 anos da independência do Brasil. Na ocasião, foram assinados novos tratados, que permitiam a empresas brasileiras operarem em colônias portuguesas. Como consequência, não só os negócios do Brasil na África portuguesa - Angola e Moçambique, principalmente - aumentaram bastante, mas também se criou a expectativa de que o Brasil se beneficiasse econômica e politicamente do *status* de Portugal como membro da Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association - EFTA*) e, eventualmente, da sua entrada na Comunidade Econômica Europeia, caso isso viesse a ocorrer (SELCHER, 1974 apud PINHEIRO, 2007).

Pequeno adendo nessa parte foi que, ao perceber o próximo desenlace da questão colonial africana, o governo brasileiro procurou interceder no processo por sugestão da Organização para a Unidade Africana, sendo, porém, a oferta dos auxílios da diplomacia nacional recebida friamente em Portugal, pois fora entendida como uma intervenção indevida. Registrando finalmente, a clara intenção portuguesa de instrumentalizar até o limite do possível o apoio brasileiro, exclusivamente no sentido da conservação de seus interesses ultramarinos, Brasília se empenhou em sua política de aproximação com a África negra, antecipando-se a Portugal e à Assembléia da ONU, ao reconhecer a Guiné-Bissau independente, em 18 de julho de 1974. Ponto de destaque levantado por Pinheiro (2007) é que essa política demonstrava a ausência de uma visão de longo prazo das elites dirigentes brasileiras, uma vez que esses acordos levariam, na eventual e provável independência das colônias portuguesas na África, a uma forte hostilidade por parte das lideranças africanas acerca do envolvimento do Brasil com a exploração colonial.

Todavia, outro ponto importante que Letícia Pinheiro chama a atenção é que essa posição não mais encontrava consenso na arena decisória brasileira, uma vez que o acirramento da luta anticolonial fez surgir diver-

gências internas acerca do melhor meio de satisfazer os chamados interesses nacionais, que, ao tempo de Médici, eram interpretados como o objetivo de facilitar de todas as formas o rápido desenvolvimento econômico e o potencial político do país em direção ao tão almejado *status* de potência internacional.

Esse dissenso pode ser ilustrado com a disputa entre o ministro da Fazenda, Delfim Neto, e o ministro do Exterior, Gibson Barboza. Enquanto Delfim favorecia o acesso aos mercados africanos por intermédio de Portugal e a manutenção dos fortes laços comerciais com a África do Sul, Gibson defendia uma posição mais independente e de caráter anticolonialista, a fim de melhorar as relações do país com o continente africano como um todo, buscando aproximar-se diretamente dos estados africanos independentes.

O sucessor de Médici foi Geisel (1974-1979), que tinha percebido os imensos custos econômicos para o Brasil com a afeição por Portugal, seguindo o pensamento do antigo ministro Mário Gibson Barboza, que dizia serem as relações com Portugal uma hipoteca que o Brasil não poderia pagar. Porém, Geisel nada pode fazer antes da Revolução dos Cravos, de abril de 1974, que derrubou a ditadura salazarista em Portugal (DÁVILA, 2011). Durante o período Geisel, Celso Amorim trabalhou para o ministro Azeredo da Silveira<sup>10</sup> em sua assessoria de planejamento. Apesar de o ministro Silveira não ter feito muitas viagens à África, ele conseguiu quebrar o tabu em relação às ex-colônias de Portugal, tendo tido como ato de grande importância o reconhecimento de Angola no dia da sua independência, de modo que o Brasil foi o primeiro país a fazê-lo. Devemos lembrar que o contexto internacional era marcado pela Guerra Fria e o partido que proclamou a independência angolana foi o Movimento

pela Libertação de Angola (MPLA).<sup>11</sup> A difícil decisão de reconhecimento de Angola liderada pela MPLA pelo ministro Azeredo da Silveira, com a chancela do presidente Geisel, teve o apoio de duas figuras importantes da diplomacia brasileira: Ovídio de Andrade Melo, representante especial do Brasil em Angola;<sup>12</sup> e Ítalo Zappa,<sup>13</sup> chefe do Departamento da África.

Nesse período, o governo distanciou-se dos Estados Unidos, acreditando que o milagre econômico estava em ascensão e os Estados Unidos em declínio. No fim da década de 1970, o governo brasileiro esforçou-se para concretizar o potencial de suas relações com os países africanos, obtendo um sucesso limitado. No caso da Nigéria, por exemplo, primeiro conseguiu êxito, já que esse país africano havia enriquecido com o petróleo, o que lhe permitia comprar grandes quantidades de carne, automóveis e eletrodomésticos brasileiros, enquanto o Brasil comprava petróleo do país nigeriano. Além da Nigéria, o

<sup>11</sup> Até hoje o MPLA é o partido no poder em Angola. Na época, o partido era visto como ligado à União Soviética. O Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) governa o país desde sua independência de Portugal em 1975. Foi, inicialmente, um movimento de luta pela independência de Angola, transformando-se num partido político após a Guerra de Independência de 1961-1974. Conquistou o poder em 1974/1975, durante o processo de descolonização e saiu vencedor da Guerra Civil Angolana de 1975-2002, contra dois movimentos/partidos rivais, a UNITA e a FNLA.

<sup>12</sup> Ovídio Melo foi designado pelo embaixador Ítalo Zappa, chefe do Departamento da África e Oceania do Itamaraty, representante especial do Brasil em Luanda, capital de Angola. Após avaliar a situação da ex-colônia portuguesa, durante todo o ano de 1975, elaborou um relatório sugerindo o reconhecimento da independência do país (ABREU; LAMARÃO, 2007).

<sup>13</sup> Ítalo Zappa foi nomeado chefe do Departamento da África, Ásia e Oceania (DAO) em 1975. Em dezembro do mesmo ano, foi promovido a ministro de Primeira Classe. Tornou-se nacionalmente conhecido quando veio à tona que, em viagem secreta à África em dezembro de 1974, entendera-se com os líderes guerrilheiros de Angola, Agostinho Neto, e Moçambique, Samora Machel, preparando o terreno para o reconhecimento diplomático das antigas colônias portuguesas naquele continente e marcando uma nova fase da política brasileira em relação a Portugal. Durante sua gestão à frente do DAO, o Brasil reconheceu Guiné-Bissau (julho de 1974), e estabeleceu relações diplomáticas com aquele país (dezembro de 1974), inaugurando o ciclo de aproximação brasileira com a África lusófona. No ano seguinte, foram reconhecidos os governos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe e, adiando-se a todos os países do mundo, no mesmo dia da independência – 11 de novembro de 1975 – reconheceu-se o governo de Agostinho Neto em Angola. Primeiro Embaixador do Brasil em Moçambique (1977), Zappa ocupou a Embaixada em Maputo até 1981 (ABREU; LAMARÃO, 2007).

<sup>10</sup> Azeredo foi o ministro das Relações Exteriores de Geisel, cuja nova orientação da política externa ganhou o nome de “pragmatismo responsável”.

Brasil se aproximava de países da África Austral e das colônias portuguesas (RIBEIRO, 2009).

## 8 Relações econômicas via câmara de comércio afro-brasileira

Santanna (2003) trata das motivações que levaram o comércio Brasil-África a obter um notável crescimento a partir dos anos 1970, além de quais perspectivas esses negócios se apresentavam para o empresário brasileiro que desejasse iniciar negócios na África, focalizando particularmente a experiência africana da Câmara de Comércio Afro-Brasileira.

As câmaras de comércio<sup>14</sup> são associações sem fins lucrativos que congregam comerciantes e industriais que compartilham interesses em determinado ramo de atividades econômicas ou de negócios, podendo ter caráter regional ou ser de âmbito internacional (SANDRONI, 1999). Em 1968, ano de criação da Câmara, a África ressurgia no contexto do governo militar como uma opção que atendia a amplos interesses do Brasil. O país buscava reduzir a sua dependência histórica em relação aos Estados Unidos e aumentar o seu poder de barganha internacional. Para tanto, iniciava uma política de ampliação de suas relações com o Terceiro Mundo. Instalaram-se novos postos diplomáticos no Continente africano e inauguram-se linhas marítimas regulares para diversos portos da África. O ano de 1968 marcou a efetivação do trabalho, levado a cabo nos anos anteriores, de promoção da mentalidade exportadora, que consistia no governo conceder incentivos à exportação, além de simplificar regulamentos e promover a melhoria dos transportes internos (SKIDMORE, 1978).

A primeira missão comercial brasileira a países da África realizou-se no período de 25 de setembro a 29 de outubro de 1973, com a participação de 37 representantes de indústrias brasileiras, além de cinco funcionários gover-

namentais, fortalecendo a representatividade da delegação que percorreu Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, República Popular do Benim (antigo Daomé), Nigéria, Camarões, Zaire e Líbia. Acompanhava a Missão uma mostra itinerante com mais de duzentos produtos de origem brasileira que eram apresentados em exposições montadas em cada uma das capitais visitadas (SANTANNA, 2003).

A realização de uma missão comercial na África pela Câmara de Comércio Afro-Brasileira foi um empreendimento marcado pelo pioneirismo, dada a complexidade que envolvia tal operação, o variado leque de atores, recursos e cenários envolvidos. Sem contar que o reduzidíssimo número de executivos negros em posição de comando nas empresas brasileiras implicaria a formação de uma comitiva cuja ausência de afro-brasileiros poderia causar constrangimentos, com repercussões negativas no decurso das negociações. Aliás, esse fato é extremamente interessante e chama atenção mais uma vez para o fato de um Brasil representado por brancos interessar-se por uma África negra, tanto que para a missão, onze negros foram travestidos como empresários para amenizar a impressão de que no Brasil não havia empresários negros (SANTANNA, 2003).

O crescimento da câmara de comércio levou o quadro de filiados a 102 empresas em 1976, o que indicava o aumento da especialização de seu quadro operacional, cuja estrutura apresentava novo dimensionamento, com quatro diretorias e vários departamentos além da presidência e da vice-presidência. Da mesma forma, ampliava-se o número de correspondentes associados no Brasil e no exterior, demonstrando um esforço agressivo em busca de novas oportunidades no Continente africano. Crescia, também, o número de participações da Câmara em feiras, missões comerciais e outros eventos no Brasil e no exterior. Em 1984, as exportações para aquele Continente chegaram a US\$ 1,976 bilhão, representando 7,3% das exportações totais brasileiras e, em 1985, alcançaram o pico de US\$ 2,021 bilhões, ou seja, 7,9% das exportações totais.

Mas aí veio o declínio. Primeiro, a figura do deputado federal Adalberto Camargo, que, depois de 4 mandatos por São Paulo (o primeiro em 1966) e intensa participação na Câmara de Comércio Afro-Brasileira,<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Além da definição, as câmaras prestam serviços de informações de mercados, recolhendo e divulgando dados sobre indicadores econômicos e sociais, legislação, tecido empresarial, prospecção de oportunidades etc. Também estudam e analisam problemas suscetíveis de dificultar o relacionamento empresarial, propondo às entidades oficiais competentes formas de sanar as dificuldades. Realizam encontros de empresários para esclarecimento e apresentação de programas e oportunidades, além de oferecer apoio logístico nos contatos com empresários e entidades estrangeiras (DAEMON, 1986).

<sup>15</sup> Da qual ele havia sido o fundador em 1968.

não conseguiu a reeleição em 1984. Seu posterior afastamento da vida política pareceu afetar diretamente o dinamismo que a entidade havia alcançado na década anterior. Como analisa Santanna (2003), a perda do espaço político certamente retirava-lhe certo poder de manobra e de influência junto ao empresariado e ao governo no sentido de mobilizá-los e atraí-los para as iniciativas de interesse da entidade. As atividades da Câmara se reduziram, com isso, e os relatórios de atividades enviados aos filiados deixaram de ser produzidos. Por sua vez, o novo panorama que, ao fim da primeira metade dos anos 80, se descortinou no Brasil, na África e no sistema internacional impôs dificuldades para ambos os lados do Atlântico.

Diante disso, decaiu o interesse brasileiro pelo continente africano. As taxa de juros do dólar, que eram de 3% a 4% em 1973, elevaram-se para 22% e 23% em meados dos anos 1980. Na África, os golpes de Estado e a instabilidade política marcavam a vida do Continente. Os efeitos da dívida externa, a insuficiência de recursos para o desenvolvimento e os rigorosos programas de ajustamento estrutural coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial fragilizaram as economias africanas, reduzindo a capacidade delas em ampliar o comércio exterior para os mercados do Sul (SANTANNA, 2003).

Por aqui, a dívida externa passou de US\$ 25 bilhões em 1975, para US\$ 105 bilhões em 1985, e sua renegociação resultava em perda de liquidez da economia. Com isso, reduziu-se também a capacidade do país em dar sustentação à sua política comercial em direção ao mercado africano. Em 1986, o volume das exportações para a África sofreria uma redução significativa, de US\$ 1.076.575.000, com a participação no total das exportações brasileiras diminuindo de 7,9 para 4,2%. Essa queda ainda se tornaria mais acentuada nos anos 1990, quando as exportações para a África experimentaram, de 1992 a 1996, um quadro de estagnação, com resultados em torno de US\$ 1,5 bilhão, muito aquém do pico alcançado em 1985. Com tudo isso e passados os anos de retração, em 1996, para se ter ideia, o mercado africano já representava apenas 3,2% das exportações brasileiras (DADESKY, 1998).

## 9 Considerações finais

A década de 1980 não foi fácil para o Brasil, o que impactou diretamente nas relações com o vizinho do Atlântico. Como resultado dos problemas econômicos, temos que o vínculo comercial com a África tornou-se

claramente frágil. À exceção da atuação de algumas poucas empresas, em particular, da Odebrecht e da Petrobras, notou-se um acentuado desinteresse empresarial brasileiro pelo continente africano, que, imerso numa profunda crise financeira e político-institucional, registrou um processo contínuo de fuga de capitais e de investimentos. Nesse cenário, o baixo embasamento societário em plano nacional, expresso pela ausência generalizada de conhecimento sobre a realidade africana, também contribuiu para a depreciação das relações diplomáticas, colaborando para o distanciamento progressivo do Brasil.

Como alerta Ribeiro (2009), nesta época o próprio Itamaraty, em seu âmbito interno, mantinha poucos membros com interesse pela África. Seriam eles os ex-funcionários do Departamento de Divisão da África. Figura de destaque nessa crença foi o até hoje diplomata Alberto da Costa e Silva. Disse o diplomata:

A África não era, até recentemente, prioridade para a opinião pública brasileira. Além disso, ela havia entrado em um processo econômico complicado, semelhante ao do Brasil quando houve uma retração nos negócios internacionais, e a África foi um dos continentes que mais sofreram com isso. Sobreviviam na África somente os exportadores de petróleo, os demais setores estavam todos em crise. Essa crise econômica foi acompanhada pela imensa crise política e de expectativas na África, ou seja, ela, que era a expectativa dos anos 60, nos anos 80 passou a ser um desastre, um continente sem solução na percepção do mundo, especificamente para os brasileiros. Não valia a pena investir na África. Angola, Moçambique estavam em guerra civil; Guiné-Bissau, paupérrima; Cabo Verde, se pudesse, voltaria a fazer parte de Portugal – que seria mais vantajoso para eles, pois grande parte do dinheiro era dos imigrantes que vinham de Portugal e assim teriam livre acesso, não precisariam de passaporte. Mesmo países até então tranquilos como a Etiópia e a Libéria, que eram os dois Estados independentes mais antigos da África, entraram em crise, em processo de ruptura. As elites da Libéria são destruídas. Ou seja, tínhamos um cenário que não encorajava. Nossa política africana estava agonizando; só não agonizou porque havia sempre no Itamaraty aqueles abnegados que mantinham o fogo (COSTA e SILVA, 2006 apud RIBEIRO, 2009, p. 299-300).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Silva, Alberto da Costa e. Diplomata de carreira (aposentado). Entrevista concedida a Cláudio Oliveira Ribeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 289-329, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6600/5325>>. Acesso em: 7 abr. 2013.

Diante de toda essa conjuntura que marca a década de 1980 e princípios da década de 1990, a política externa brasileira ingressou numa tendência de concentração de seus esforços para promoção das relações com países considerados prioritários no continente africano, particularmente com os de língua portuguesa e, posteriormente, com a Nigéria e a África do Sul, frente à iniciativa deste em favor da superação do *apartheid*.

Daí em diante, vemos no governo Sarney algum contato brasileiro com a África, mas a ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência e a adoção do neoliberalismo como política econômica, abriram uma fase de distanciamento, o que se acirrou com a criação do MERCOSUL, em 1991. Afinal, para além de Estados Unidos e Europa, grande parte da atenção brasileira se deslocava, nesse momento, para a própria região sul-americana. Em 1993, Itamar Franco reativou a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS<sup>17</sup>), que tem o objetivo do uso pacífico do hidroespaço atlântico pelos Estados ribeirinhos, que havia sido criada em 1986, mas estava desativada. Além disso, realizou o Encontro de Chanceleres de Países de Língua Portuguesa em Brasília e apoiou bilateral e multilateralmente - via ONU - o processo de paz e reconstrução de alguns países do continente (CAMPOS, 2008).

Já no período FHC (1995-2002), o lugar da África na política externa brasileira continuou modesto, tendo havido, no entanto, algumas iniciativas pontuais. A partir de 1995 o exército brasileiro participou ativamente das missões de paz da ONU em Angola. Também havia relações com Angola e África do Sul, firmando acordos em várias áreas. No mesmo sentido, a cooperação no campo das políticas públicas cresceu entre o Brasil e o continente africano, o que se refletiu na luta brasileira por quebrar os direitos de patente dos medicamentos contra a AIDS, epidemia que assola a África Austral (VIZENTINI; FERREIRA, 2008).

Por fim, com o governo Lula,<sup>18</sup> surgiram novos focos de atenção diplomática, Brasil-África, proporcionados em grande medida pela escala e pela rapidez das transformações da economia global e da política internacional, ampliando as possibilidades de cooperação. A África aparece na agenda como efetiva alternativa estratégica para o Brasil, tendo em vista a possibilidade de ganhos compartilhados que os países africanos puderam proporcionar.

## Referências

ABREU, Alzira de; LAMARÃO, Sérgio (Org.). *Personalidades da política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

ARANHA, Osvaldo. *Carta de Osvaldo Aranha ao então Presidente Juscelino Kubitschek em 9 de dezembro de 1957*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV; Arquivo Osvaldo Aranha, 1957.

BRANCO, Humberto de Alencar Castello. Discurso no Itamaraty em 31/07/64. *Discursos: a política externa da Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1968.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. ZOPACAS, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

CAMPOS, Diego Araújo. A África na política externa brasileira. *Mundorama: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*. Vol. 9, Nº. 93, p. 34-35, Abril, 2008. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/1038/702>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

CAU, Hilário Simões. *A Construção do Estado em Moçambique e as Relações com o Brasil*. 2011. 132 folhas. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30619/000779967.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

<sup>17</sup> Sobre a ZOPACAS, ver em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>.

<sup>18</sup> Para saber mais sobre a política externa brasileira para a África no governo Lula, ver: FERREIRA, Wallace. *Política Externa do Governo Lula: coalizões ao Sul como alternativa multilateral*. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8351>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: EdUnB, 2008.
- D'ADESKY, J. O paradoxo das relações comerciais Brasil-África. *Network*, São Paulo, v. 7, n. 3, p.1-2, set./dez. 1998.
- DAEMON, Dalton. *Negociações em mercados internacionais: análise e casos de operações comerciais na Europa Oriental, África, Oriente Médio*. Rio de Janeiro: FGV; Nova Fronteira, 1986.
- DANTAS, Raymundo Sousa. *África difícil: missão condenada (diário)*. Rio de Janeiro: Leitura, 1965.
- DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana, 1959-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- DUPAS, Gilberto. África do sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças. In: VILLARES, Fábio. *Índia, Brasil e África do Sul*. São Paulo: UNESP, 2006.
- FERREIRA, Wallace. Política Externa do Governo Lula: coalizões ao sul como alternativa multilateral. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n.1, p. 100-125, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8351>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. *Nueva Sociedad*. Especial em Português – Brasil no mundo. p. 55-71, out. 2008. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/p9-4\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/p9-4_1.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- MAGALHÃES, Juracy. *Entrevista concedida ao Diário Popular, de Lisboa, sobre as relações luso-brasileiras*. Arquivo Juracy Magalhães, JM PI Magalhães, J. 1966.08.24/3, CPDOC/FGV. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/brasil/arquivos>>. Acesso em: 26 ago. 2012.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O Brasil e a África. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Org.). *Temas de política externa brasileira II*. Paz e Terra: São Paulo, 1994.
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Política africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume, 2000. v. 3.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani de; MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Los Diplomáticos Brasileños y las Relaciones Brasil – CEE. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.
- PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana no Brasil. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 57-81, jan./jun. 2007.
- PINHEIRO, Letícia. Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 83-120, jan./jul. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2562/1521>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- REBELO, Manuel dos Anjos da Silva. *Relações entre Angola e Brasil, 1808-1830*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1970.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. As relações Brasil-África entre os governos Collor e Itamar Franco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 1, p. 289-329, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6600/5325>>. Acesso em: 7 abr. 2013.
- RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SANTANA, Ivo de. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 70 a 90. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 139-195, jan./jun. 2003.
- SANTOS, Luiz Cláudio Machado dos. A política externa brasileira para a África negra: da “interdependência” ao “pragmatismo responsável” (1964-1979). *Universitas Face*, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-13, jan./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/face/article/view/597/393>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. A ambivalência de uma cultura: o negro no Brasil, em uma perspectiva histórica. *Textos de História*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 32-48, 1993. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/textos/article/viewArticle/5714>>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 45, n. 2, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292002000200001&script=sci_arttext)>. Acesso em: 9 abr. 2013.
- SARAIVA, José Flávio Sombra; GALA, Irene Vida. *O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul*. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf>>. Acesso em: 9 abr. 2013.

SELCHER, Wayne. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy, 1956-1972*. Gainesville: The University of Florida, 1974.

SILVA, Alberto da Costa e. *O vício da África e outros vícios*. Lisboa: Edições João Sá da Costa, 1989.

SKIDMORE, Thomas E. O papel do Brasil em face do sistema internacional: implicações em relação à política norte-americana. In: ROETT, Riordan. *O Brasil na década de 70*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danielevicz. A política africana do governo Lula (versão on-line). *Nerinti*, p. 1-10, 2008. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

## O Vodou no universo simbólico haitiano\*

### *Voodoo in the Haitian symbolic universe*

#### Resumo

O objetivo deste artigo é caracterizar o Vodou na cultura haitiana, situando-o no universo simbólico deste povo enquanto experiência individual e coletiva. A opção pela temática justifica-se pela necessidade de discutir e desmitificar os pré-conceitos que tem sofrido e continua sofrendo por não conhecer a verdadeira essência desta religião, expressão profunda do Haiti, primeira república negra que se tornou livre da metrópole francesa em 1804. Percorrem-se alguns fundamentos do Vodou, assim como sua origem e seu vínculo com a mãe natureza; descreve-se como o Vodou se organiza enquanto espaço cultural e religioso, suas finalidades e seu significado para o povo haitiano, tanto na sua concepção original quanto na atualidade.

**Palavras-chave:** Haiti. Aspecto Cultural. Vodou. Religião.

#### Abstract

This paper discusses the role of voodoo in Haitian culture, understand it since the people's symbolic universe as individual and collective experience. The choice of subject is justified by the need to discuss and demystify the misunderstood that voodoo has suffered. The true essence of this religion is the deep expression of Haitian people since black Revolution in 1804. We discuss some essential categories of voodoo, as well as its origin and bond with nature. Also describes voodoo as organized and cultural religion as well its significance for the Haitian people, both in its original conception as today.

**Keywords:** Haiti. Cultural aspect. Voodoo. Religion.

Renel Prospere<sup>1</sup>  
Alfredo Martin Gentini<sup>2</sup>

\* Recebido em 30.04.2013  
Aprovado em 25.05.2013

<sup>1</sup> Filósofo, Especialista em Educação, Mestre em Educação e em Educação Ambiental, Doutorando em Educação Ambiental no PPGEA/FURG. E-mail: rentinp@hotmail.com.

<sup>2</sup> Psicólogo, Doutor em Ciências da Educação, Professor Adjunto Curso de Psicologia e PPGEA Pós-Graduação em Educação Ambiental, FURG. E-mail: martingen@ibest.com.br.

## 1 Introdução

Neste trabalho seguiremos algumas orientações transdisciplinares para tentar esclarecer um tema complexo, simultaneamente antiqüíssimo e atual, religioso, ecológico e sócio-político: a prática religiosa do vodu no Haiti.

Appiah (1997) no capítulo “Velhos deuses, novos mundos”. da sua monumental obra *Na casa de meu pai*, mostra com todo rigor filosófico a importância de se fazer algumas distinções no que diz respeito à crença religiosa de um povo. Para ele, é fundamental compreender o conteúdo das crenças subentendidas nos atos de um exercício religioso: de um lado, entender de que forma essas crenças se constituíram na cultura. De outro, é necessário termos em mente pelo menos três dimensões diferentes e complementares:

- 1) Compreender o ritual e as crenças que lhe subjazem;
- 2) Entender sua gênese histórica;
- 3) Compreender as estruturas simbólicas que o sustenta.

Articularemos estes tópicos com alguns acontecimentos-chave da história haitiana que dão corpo a uma necessária perspectiva histórica do ritual vodu no Haiti.

## 2 A origem do Vodou

O termo Vodou originou-se na tradição religiosa teísta-animista, com raízes primárias entre os primeiros povos Fon-Ewe da África Ocidental. Encontra-se na ortografia beninense, no país atualmente chamado Benin, (antigo Reino do Daomé), assim como em outras ortografias foneticamente equivalentes do crioulo haitiano Vodou. A história e a tradição sobre o conceito “Vodu”, principalmente entre as tribos pertencentes à família linguística dos Fon, no Daomé e no Togo, o Vodou significa um Deus, um espírito e sua imagem. Os servidores das divindades são os hounsi (em Fon: hû, divindade em si, esposa); o sacerdote é o houngan, o “senhor do Deus”.

O Vodou, como ressalta Blanc,

não é apenas uma religião, é também um sistema de cuidados de saúde, incluindo a saúde

mental, que inclui práticas de cura, a promoção da saúde e prevenção de doenças e promoção do bem-estar coletivo e pessoal. (2010, p. 2)<sup>3</sup>.

Também representa a religião popular e sincrética do povo haitiano, cujos principais componentes são baseados nas crenças antigas das tribos do continente Africano aportadas no Caribe para o trabalho forçados nas plantações de cana-de-açúcar.

O Vodou constrói uma estreita ligação com a natureza, não no sentido de que a natureza é adorada, mas sim no sentido de que os fiéis acreditam que o homem está profundamente inserido nela, tornando-se um microcosmo a partir do qual o mundo inteiro pode ser lido e desde onde a teia de significados da cultura constrói todos os seus sentidos (GEERTZ, 1989).

Há uma hierarquia das forças e dos seres, em que tudo está incluído: os deuses, animais, plantas e minerais. Os praticantes da religião Vodou acreditam profundamente na existência dos seres espirituais que vivem na natureza.

Conforme o antropólogo e teólogo haitiano Laënnec Hurbon (1987), o culto do Vodou na cultura haitiana está na base do desejo do haitiano de reportar-se ao lugar em que os acontecimentos e o sentido das coisas têm explicação e não devem ser separadas no seu próprio universo simbólico. Assim, do ponto de vista hermenêutico, os haitianos estão sempre em busca de recompor na atualidade, a ruptura histórica com a África perdida de seus antepassados (HURBON, 1987).

Sabemos que uma boa parte da África foi dividida e parte de seus povos transplantados para as Américas, de tal maneira que há parte de tradições fragmentadas de várias etnias africanas presentes no continente americano. O registro da continuação da África nas três Américas está longe de ser exaustivo. No entanto, notamos que os laços culturais africanos conseguiram manter-se, apesar da dispersão e miscigenação cultural e étnica. Mesmo assim, muitos africanos puderam, ao mesmo tempo, viver uma fenomenologia dividida entre a adaptação à cultura ocidental, às religiões impostas pelas civilizações escravagistas portuguesa, espanhola, anglo-saxã e francesa, e as religiões de matriz africana relativas ao seu pertencimento étnico (HURBON, 1987).

<sup>3</sup> Tradução dos autores.

[...] de qualquer modo, a África está tão presente na América que já se pode falar na existência de três Américas: a branca, a índia e a negra. Na América do Norte, por exemplo, pode-se encontrar nas ilhas Gullah e da Virgínia a predominância das culturas *Fanti-Ashanti*; em Nova Orleans predomina a cultura do *Daomé* e *Bantu*; na América Central, a Cultura Ioruba; no Haiti e norte do Brasil, a do *Daomé (Fon)*; na Jamaica, nas ilhas Barbados e em Santa Lúcia encontra-se a cultura dos *Kromonti* da Costa do Ouro; nas Guianas holandesa e francesa, *Fanti-Ashanti* (HURBON, 1987, p.65).

É importante salientarmos que esse processo de escravidão ficou definitivamente marcado na memória da diáspora negra das Américas. Esse processo significa, para muitos negros, ruptura, abalo e, às vezes transformase em uma espécie de pesadelo na consciência dos afro-americanos, nos termos propostos por Frantz Fanon em *Pele Negra, Máscaras Brancas* (2008), cuja alienação imposta aos negros que vivem no mundo dos brancos faz surgir inúmeras patologias sociais e *mimesis* identitárias (TAUSSIG, 1993). Sem dúvida, um dos do processo da escravidão consistiu na alienação cultural, religiosa e étnica dos negros. Assim, proibiam-se os cultos africanos e os escravos eram forçados a aceitar o cristianismo através do batismo. Diante dessa conjuntura, ressalta-se que, antes de tudo, o Vodou Haitiano simbolizava a resistência africana diante do sistema escravagista branco.

[...] Essa resistência se fez justamente sobre a base das crenças antepassadas. Desde os navios negreiros, pelo suicídio, pela greve de fome, pela recusa de medicamentos, o vento da revolta começou a soprar: os negros deixavam os corpos aos brancos e iam reunir-se no mundo de seus avós. Não vamos levantar o número das rebeliões registradas desde o início do tráfico. Nosso objetivo agora é simplesmente recordar como o Vodou foi à primeira forma de resistência contra a escravidão. Os historiadores costumam designar pelo termo *Marronage* (os Quilombos brasileiros) a fuga dos escravos das plantações de cana e oficinas, para lugares inacessíveis onde reconstituíam a solidariedade étnica, recriavam suas tradições antepassadas e redescobriam a unidade espiritual para melhor afrontar os senhores brancos. É aí, nessas comunidades de resistência, que se constrói a consciência da autonomia política e cultural dos escravos. Nessa época, o Vodou é a religião que realiza a coesão dos escravos, impelindo-os à luta contra o domínio dos brancos (HURBON, 1987, p.67).

Conforme a citação acima, podemos afirmar que o Vodou apresenta-se como uma resposta à exploração do cativo, em relação ao poder imperialista, que se expan-

dia pela dominação social, cultural e econômica dos colonizadores da época, Dessa forma, o vodou deve ser interpretado como uma forma de resistência dos escravos em relação aos senhores. Na verdade, a prática do Vodou nas colônias, significava, desde cedo, uma linguagem própria, mediante a tomada de consciência da diferença que existia entre o mundo dos oprimidos (escravos) e dos opressores (senhores).

Não podemos falar sobre Vodou haitiano sem mencionar o famoso nome do *Makandal*, escravo originário da Guiné. Este, em 1757, assumiu o comando de um bando fugitivo, utilizou a crença do Vodou como compromisso e cultivou em seus seguidores a convicção de que, para sair da escravidão, era necessário um engajamento político mediante um pacto de confiança absoluta e ética que estrutura o Vodou. Até hoje, a figura do *Makandal* é venerada como um profeta no Haiti.

[...] 1791: uma cerimônia do Vodou, célebre na história do país, representou o engajamento definitivo dos negros na luta pela independência. Nessa ocasião, foi selado pacto de sangue pelo qual os escravos comprometiam-se a exterminar os brancos e a criar uma comunidade autônoma (HURBON, 1987, p. 69).

Outro nome importante na história do Haiti é o de Dutty Boukman, o personagem que organizou a histórica cerimônia de Vodou junto com um grande número de escravos na noite de 14 de agosto de 1791. Um porco preto foi sacrificado e os assistentes beberam o sangue para se tornar invulneráveis, para que pudessem, na noite de 22 de agosto de 1791, queimar as plantações e massacrar os colonizadores sem que nada lhes acontecesse. Durante dez dias, as planícies do norte estiveram em chamas, cerca de 160 usinas de açúcar e centenas de plantações de café foram queimadas. Na história do Haiti, essa cerimônia, chamada “*Ceremonie du Bois-Caïman*”, é considerada o ato fundador da revolução e da guerra pela independência, a primeira grande revolta dos escravos contra o sistema da escravidão.

### 3 O Vodou como espaço cultural

É importante relembrar que a palavra “cultura” apareceu no final do século XI (do latim *colere, cuidado*), e designava o cuidado humano com a terra cultivável para produzir alimentos. Também foi sinônimo de agricultura, ao se reportar à prática de monocultura e de poli-

cultura. Permaneceu com esse sentido único até a metade do século XVI quando os humanistas da era do Renascimento lhe atribuíam sentido figurado, sinônimo de *espírito*. No século XVIII, os iluministas lhe atribuíram outros sentidos tais como, a educação e os costumes. Na mesma época, a palavra cultura começou a ser usada como sinônimo de Civilização, ligado ao sentido de progresso e evolução. No século XIX, a palavra cultura instalou-se definitivamente no ramo da antropologia. A concepção de adotamos neste artigo é a de Clifford Geertz, de acordo com a qual,

a cultura consiste em estruturas de significado socialmente estabelecidas, nos termos das quais as pessoas fazem certas coisas como sinais de conspiração e se aliam ou percebem os insultos e respondem a eles, não é mais do que dizer que esse é um fenômeno psicológico, uma característica da mente, da personalidade, da estrutura cognitiva de alguém (GEERTZ, 1989, p. 23).

Acreditamos que uma cultura é, antes de tudo, uma visão do mundo, uma cosmologia única. Assim, mais do que uma religião, o Vodou na cultura haitiana é, sem dúvida, o centro do universo simbólico do ser haitiano, de cada haitiana e da haitianidade como um todo. O vodou é o sistema integrado de princípios que rege a conduta humana. Pode-se também compreender o Vodou como um complexo místico de visão do mundo no qual seres humanos, natureza e todo o sistema intangível de crenças estão intimamente ligados. Não há nenhuma separação entre o sagrado e o temporal, entre sagrado e o profano, entre o material e o espiritual. Ademais, o Vodou não é somente um conjunto de elementos ou princípios espirituais, ele é um modo e uma filosofia de vida, um código de ética que regula o comportamento social dos seus adeptos.

Por isso mesmo, o Vodou não pode ser compreendido como uma coisa excêntrica, que causa somente admiração do exotismo quando percebido desde a perspectiva turística:

Se o Vodou representa um modo de adaptação original dos negros, mesmo assim é preciso vê-lo dentro do impulso geral de restauração de todo o sistema africano em função das condições novas que os negros encontrarão em seu novo país. No nível lingüístico, por exemplo, o encontro das línguas africanas com as línguas européias produzirá o crioulo, que é hoje a língua nacional no Haiti. Aí se encontra o vocabulário francês: o angevino, o de Poitou, o normando, etc., todos do século XVII. Há também elementos índios, espanhóis, ingleses. Mas é

preciso lembrar a dispersão dos grupos étnicos nas plantações obrigava os escravos a utilizar o vocabulário francês corrente, onde havia pobreza do vocabulário africano em crioulo. Em compensação, no domínio do sagrado, encontra-se importante vocabulário pertencente à família lingüística dos fon: Vodú=espírito, deus=*úsi* em fon: *ú* ou divindade, *si* = esposa; *govi* = cântaro; *asô*= brinquedo sagrado; *útc*= tambor; e os próprios nomes dos *Loas* etc. Graças às pesquisas sobre as línguas africanas feitas nos últimos anos, reconhece-se no crioulo base gramatical específica que lhe confere coesão e estatuto de língua (HURBON, 1987, p.72-3).

Assim, é importante ressaltar que o Vodou representa, de um lado, a expressão de relação de grupos que se opõem no Haiti: como religião e cultura por excelência das camadas populares, ele é visto e taxado pelas elites (CASIMIR, 2012; 2006) de superstição primitiva, ao mesmo tempo em que seus adeptos muitas vezes são explorados pelas classes dominantes. De outro lado, o Vodou representa aquilo que Bastide (1968) compreendia como a “dialeção do social” no sentido em que o Vodou é linguagem que reflete as situações locais e também da diáspora. Assim, todas as camadas exploradas da população haitiana tentarão descobrir “um lugar de invulnerabilidade” em relação à seus exploradores. Por isso, o Vodou pode ser considerado como um elemento crucial na formação da população haitiana, especialmente os camponeses, mas não somente, na luta contra a pobreza e a miséria. Vale a pena ressaltar que no Vodou pode-se encontrar uma experiência religiosa autêntica, uma linguagem culturalmente válida, na qual seus adeptos estão sempre neste contínuo movimento de compreender e dar sentido ao mundo e à existência da vida (HURBON, 1987).

#### 4 O Vodou como espaço religioso

A discussão a respeito do Vodou haitiano neste artigo revela-se de fundamental importância, porque tal prática para muitos representa um elemento crucial na formação cultural do povo haitiano, embora muitas vezes, seja mal interpretado e discriminado pelas próprias elites haitianas (CASIMIR, 2006), pelo fato de as elites não saberem e/ou não compreenderem sua importância na formação das massas que, mesmo após a rebelião negra e da luta anti-colonial não conseguiram ser alçadas da condição de miséria e exploração. É com essa pretensão que almejamos fazer uma abordagem dialéti-

ca<sup>4</sup> acerca desse termo. Por que uma abordagem dialética? Porque tentamos buscar um movimento de retorno acerca da história e da cultura haitiana nas suas relações conflitivas com a Igreja Católica. Por que a Igreja Católica? Pelo aspecto sincrético que faz parte do cotidiano do povo haitiano que é fundamental na formação desse país. Para tanto, não se pode falar da religião Vodou do Haiti sem nos referirmos à Igreja Católica Apostólica Romana. Ela decretou, na década de 40, uma campanha chamada anti-supersticiosa contra o Vodou, mas foi um fracasso, porque o Vodou voltou com tudo seu fervor pós-campanha em todo o território nacional. É importante ressaltar que a campanha anti-supersticiosa não desapareceu por completo no espírito da pequena elite haitiana e nem no conjunto do clero da Igreja Católica.

Queremos mostrar como a Igreja [Católica] confundiu muito cedo sua particularidade com a universalidade: fez-se de porta-voz de várias culturas e no caso da cultura ocidental, tentou impor aos negros descendentes africanos o Deus dos brancos e até uma alma branca. Em vez de libertar, acabou alienando. E não se deu conta que estava mergulhando em várias contradições com sua mensagem. A Igreja Católica no Haiti, de certa forma, perdeu-se em seus equívocos ideológicos, pois cometeu uma violência abominável contra o povo haitiano ao tentar desenraizá-lo de suas crenças e impor aos dominados a religião dos dominantes.

O grande escritor, psiquiatra, psicanalista e militante anti-colonialista Frantz Fanon, de origem martiniquense, escreveu:

Os comunicados triunfantes das missões informam, na realidade, sobre a importância dos fermentos de alienação introduzidos no seio do povo colonizado. Falo da religião cristã e ninguém tem o direito de se espantar. A Igreja nas colônias é uma Igreja de brancos, uma igreja de estrangeiros. Não chama o homem colonizado para a via de Deus, mas para a via de brancos, a via do portão, a via de opressor. E como sa-

bemos, neste negócio são muitos os chamados e poucos os escolhidos (FANON, 1968, p.31. *Apud* HURBON, 1987, p.15).

Nossa contribuição está na tentativa de propor uma abordagem que abra caminhos para uma nova compreensão, uma forma de enxergar os elementos do culto do Vodou, um sistema coerente de relações que corresponda ao universo do ser haitiano. Mas, queremos deixar bem claro que não pretendemos mostrar, neste item, somente a relação de perseguição sofrida pelos haitianos por parte da Igreja católica ao querer impor um deus branco aos negros daquela ilha. Propomos sim, mostrar como o Vodou no universo simbólico deste povo é visto e reconhecido como uma religião popular como qualquer outra, embora haja sua dimensão sincrética nos remeta à construção histórica do colonialismo e da escravidão nas Américas.

De acordo com Hurbon (1987), o Vodou, enquanto religião popular do povo haitiano, está cercado por vários poderes constituídos: pelo Estado, que usa o Vodou para consolidar seu poder, seu regime; pela Igreja Católica, que mantém uma postura de superioridade sobre o Vodou; pelo protestantismo, que rapidamente se espalha e busca permanentemente o controle das camadas mais pobres da sociedade e finalmente, pela elite e a burguesia local, dominadas pelas ideologias ocidentais. Todos eles vêm a religião popular do povo haitiano como um elemento primitivo, atrasado, condenado e ultrapassado no contexto moderno em que as opções políticas e religiosas remetem a uma escolha racional.

Desta forma, tudo isso nos leva a perguntar: o Vodou terá futuro ainda neste novo cenário ou sucumbirá às exigências de racionalidade científica (presente inclusive no universo religioso das religiões ocidentais)? Nos leva também a perguntar: a língua nativa haitiana, o kreyòl, a mais falada pela maioria da população, terá futuro?

Podemos afirmar que sim, falar a própria língua de certa forma já é uma possibilidade de sobrevivência. O Vodou não é, na sua essência, uma questão “subdesenvolvida”, mas deve ser entendido como uma forma de luta contra a angústia gerada pela empresa colonial, cuja solução está ao mesmo tempo nele e além dele mesmo. Está no nível de uma luta política a ser travada pelas camadas exploradas (especialmente os camponeses) do Haiti. No decorrer dessa batalha, aparecerão novas formas de ex-

<sup>4</sup> A origem da palavra é o grego *dialekein*, “argumentar” ou “conversar”; em Aristóteles (1947) e outros autores, esta palavra tem sentido de “argumentar para uma conclusão” “estabelecer por meio de argumento”. Após século XII, a dialética esteve cada vez mais associada às disputas formalizadas, praticadas nas universidades. Lembrando que Kant (1994) e Marx (2005), empregaram o método dialético do Hegel para gerar uma crítica interna da teoria e prática do capitalismo. (DICIONÁRIO DE FILOSOFIA DE CAMBRIDGE, 2006)

pressões populares, novas linhas de ação, novos sentidos para a cultura, sempre tendo como denominador comum a teia de significados que dá sentido à existência da religião vodu.

Mas o Vodou não é redutível a uma alienação puramente social e política. A meu ver, o processo revolucionário de resolução da alienação do povo haitiano fará aparecer os níveis de profundidade do universo do Vodou que não foram percebidos até agora em razão do seu complexo jogo de problemas sociais e políticos. É por aí que procuraremos elaborar mais adiante uma hermenêutica não redutiva do Vodou. E não poderemos partir para isso a não ser olhando o Vodou como mundo simbólico por excelência; é nessa pesquisa que o seu sentido se manifesta. No interior dessa pesquisa está presente o problema religioso, como também o problema de sua finitude histórica. Também os aspectos estéticos do Vodou, bem como seus princípios de classificação, de ordenamento dos domínios naturais e culturais não devem ser considerados puro folclore, podendo subsistir separadamente, já que as alienações econômicas, sociais e políticas podem ser resolvidas. Elas expressam uma experiência profunda da condição humana em sua finitude de ultrapassá-la. (HURBON, 1987, p.101)

O Vodou como um espaço religioso por excelência, precisa ser desmitificado de todo e qualquer tipo de preconceito que o coloca como algo puramente exótico, que desperta a curiosidade dos turistas. Ele deve ser entendido com culto individual, familiar e coletivo. É o lugar no qual os adeptos se esforçam constantemente para reencontrar a identidade arrancada e perdida com a África e todas as crenças cultivadas no interior dos grupos étnicos (BARTH, 1969). O esforço de reencontrar a mãe África manifesta-se através dessa religião, o apelo a essa terra mãe é justamente o grito abafado de diversas formas de protestos contra a opressão política, econômica e principalmente a miséria que assola a maioria da população haitiana.

## 5 O Vodou e sua ligação com a Natureza

Cabe ressaltar que o Vodou está intrinsecamente ligado ao meio ambiente, no qual tudo se integra em um processo contínuo na procura eterna de um equilíbrio harmonioso das forças existentes na natureza e da própria vida humana. Neste caso, os elementos da natureza como a água, o ar, o fogo, a terra, o vento, os trovões, os raios e as matas são elementos que fazem parte do meio ambiente e são necessários para o funcionamento e o equilíbrio

da natureza, os quais estão intimamente ligados com a própria religião Vodou.

Embora para muitos turistas, a cerimônia da prática do Vodou parece ser uma peça de teatro, uma dança semi-cômica, para seus adeptos, o culto significa a celebração continuada da unidade com a mãe natureza, uma oportunidade para recarregar a vitalidade e toda a energia que compõe a natureza.

Cabe ainda salientarmos as “oferendas”: o hábito praticado pelos nossos ancestrais ao colocar os trabalhos sobre as folhas de bananeira ou mamona em forma de banquete.

A oferenda de alimentos ocupa um o lugar central nas cerimônias. O *manzè Lwa*, por exemplo, consistem em alimentar os *Lwa* os quais, uma vez fortalecidos, podem transmitir suas forças aos fiéis. Estes tornam-se bem próximos dos *Lwa* quando se alimentam junto com eles na mesma cerimônia. Seria difícil fazer aqui uma apresentação minuciosa dos diversos tipos de *serviços* encontrada no Vodú. Eles são muito diferentes, conforme as regiões, as confrarias, os ritos (HURBON, 1987, p.83).

Além disso, o praticante do Vodou sempre acreditou que as forças de suas divindades, chamadas *Lwa* (espíritos), que estão sempre presentes na natureza. Como forma de agradecimento são realizadas oferendas, que selam a fidelidade, a proteção e a comunhão com os *Lwa* e a natureza que os representa. A prática do Vodou representa assim, a busca da perfeita harmonia com a natureza. Todos os elementos utilizados nos rituais vodus são biodegradáveis, com fácil absorção pela natureza. Nas oferendas, no lugar do uso de plásticos ou vidros como recipientes, são utilizadas cabaças, instrumentos de bambu, cuias de coco, todos materiais biodegradáveis, cuja absorção pela natureza deve ocorrer no menor espaço de tempo, propiciando um ambiente menos poluído.

De acordo com o Hurbon (1987), é preciso distinguir vários aspectos dentro da cerimônia de Vodou. Por exemplo, o *manzè marasa*, é uma espécie de banquete em homenagem aos gêmeos; o *pou dèfen yo* [para os defuntos], banquetes dos mortos – em homenagem aos mortos e o *manzè Jam*, no qual se oferecem as primeiras colheitas. Na visão do autor, são cerimônias cujos objetivos são homenagear os *Lwa*, a fim de obter proteção durante todo ano. Muitos adeptos consideram essa prática um dever da família.

Este fator da sacralização da natureza, como fizeram sempre os ancestrais, é muito importante. Querendo

ver sempre as áreas verdes, os rios, o mar, as praias, os lagos, os arroios devidamente limpos, essa consciência ecológica faz parte das práticas religiosas do Vodou. Por isso, nenhum adepto gostaria de oferecer suas oferendas às entidades, ou celebrar seu culto em um lugar poluído, sujo e repleto de dejetos. Diante disso, os adeptos do Vodou têm sempre a consciência de que a natureza é sagrada; sendo sagrada, deve ser preservada e bem cuidada.

## 6 A dimensão social do Vodou: o *Kombit*

Importa, ainda, mencionar outro elemento de recordação da herança africana no Vodou haitiano:

[...] É o trabalho comunitário chamado *Kumbit*, que é continuação do *Dokpwe* de Daomé. Ele pode assumir diversas formas (ronda, associação, corbéia) Mas o *Kumbit*, propriamente dito, consiste numa associação de camponeses que decidem trabalhar coletivamente num campo em benefício de um único proprietário, com refeição, danças e música. É um verdadeiro sistema de presente e contrapresente: ele obriga seus membros a trabalhar uns pelos outros. Se alguém adoecer, seu campo será cultivado. Mas o *Kumbite* não tem só apenas a função econômica: é ocasião de manifestação de amizade, emulação, recreação, prazer. É, ao mesmo tempo, sociedade extremamente estruturada com chefes graduados, orquestra etc., uma série de coisas que despertam o entusiasmo e a alegria do camponês (HURBON, 1987, p.74).

O que é *Kombit*? *Kombit*, assim chama-se no Haiti, é um sistema de interação baseada na partilha e não vender. No sistema de *Kombit*, não há nenhuma relação que envolva a circulação de dinheiro. A economia do Haiti, majoritariamente baseada na agricultura faz uso da comunidade para desempenhar várias funções. Em um *Kombit*, a comunidade se reúne para planejar a safra, colhê-la, cujo o produto é normalmente partilhado entre os membros da comunidade.

O *Kombit* típico é organizado da seguinte forma: quando é hora de plantar, o proprietário da plantação escolhe um dia e anuncia o evento, convidando quantas pessoas ele irá precisar para a realização do trabalho neste dia. As funções são separadas e combinadas de acordo com o sexo e a habilidade de cada um. Os homens, geralmente desempenham as funções de cavar buracos enquanto as mulheres e crianças se preocupam em plantar o feijão ou o milho. O plantio é acompanhado por cantorias e tambores, pano de fundo típico do Vodou para manter o ânimo

das pessoas durante a jornada de trabalho. Finalmente, as pessoas também são servidas com café, almoço e janta.

Uma coisa muito boa na cultura haitiana: o *Kombit* estimula a autossuficiência. Os agricultores muitas vezes trocam seus produtos, em vez de vendê-los e, geralmente, consomem o que está disponível na área. Este tipo de atividade econômica não incentiva a exportação. É fundamental para o sistema agro-florestal para um país como o Haiti, seriamente devastado em seu meio ambiente (SILLIÉ, 1998). O importante é incentivar os camponeses a permanecerem no campo, e promover cada vez mais o sistema agro-ecológico militante e mostrar sua importância para o desenvolvimento social e econômico do país.

Sem dúvida, revela-se fundamental a prática do *Kumbit* na cultura haitiana; contudo é importante ressaltarmos que não são todas as classes da sociedade haitiana que usam essa prática. Na realidade, estamos em frente a dois mundos separados. É espantosa a coexistência dos dois mundos, um vivendo ao lado ou à custa do outro: a população urbana é minoritária e a rural majoritária. De um lado, o mundo urbano vive com os valores embasados na cultura européia, e o mundo rural, formado pelos camponeses, com seu *kreyòl* pertencente à cultura “mítica” da África (CASIMIR, 2006). Estes são os principais fornecedores que abastecem as grandes cidades com seus produtos alimentícios (HURBON, 1987).

## 7 Considerações finais

Consideramos fundamental fazer uma releitura desses processos culturais que permanecem vivos e decodificam o mundo à sua maneira por meio de símbolos. Cabe lembrar que a exploração e a violência vivida pelos negros originários de vários grupos étnicos da África no período de colonização no Haiti, por mais violenta e bárbara que tenha sido todo este processo, não podem continuar a serem vistos como coisas (embora tenham sido *coisificados* pela escravidão). Ao contrário, desde o início da devastação colonial, foram sujeitos capazes de organizar simbolicamente os novos elementos impostos pelo sistema escravocrata. Nessa luta pela sobrevivência como seres humanos, o Vodou foi fundamental para superar todo aquele sofrimento imposto pelo colonizador.

Para Hurbon (1987) o Vodou, como religião e cultura por excelência das classes populares no país, ele é

visto como alguma coisa de superstição primitiva ao mesmo tempo em que seus simpatizantes são oprimidos pelas classes dominantes. É importante salientar que o Vodou, predominante nas comunidades rurais no Haiti, muitas vezes é taxado como a causa de atraso do país por aqueles que quiseram transfundir nas veias dos moradores dessas comunidades uma missão civilizadora via catolicismo e protestantismo, as quais sempre defenderam que essa seria a única maneira pela qual o povo haitiano poderia se tornar “desenvolvido”, “moderno” e “civilizado”.

Assim sendo, todos os problemas sociais como pobreza, doenças, falta de acesso à tecnologia, entre outros, parecem ser a expressão de que há uma ausência de Deus [branco] e presença dos demônios [brancos] na vida daqueles que enfrentam esse tipo de situação no Haiti.

Uma catarata de perguntas não quer calar: Será que o subdesenvolvimento do camponês não seria o resultado da exploração secular e da violência imposta por parte das classes dominantes haitianas? Será que é simplesmente fruto de mentalidade supersticiosa? O que seria uma mentalidade supersticiosa e como realizar a revolução simbólica para discutir o valor negativo destas expressões (BOURDIEU, 1985) Será que o sistema capitalista, de uma forma ou outra, não é uma “espécie de mentalidade supersticiosa” que o mundo moderno acreditou e que não deu certo? São os ugã e os bòkò [Sacerdote do Vodou], os feiticeiros e os espíritos que fazem sofrer o camponês haitiano? Não seriam as grandes multinacionais estrangeiras, as grandes fábricas e empresas norte-americanas, os grandes proprietários, o Estado, os grandes senhores, os altos funcionários que são as verdadeiras causas desse atraso do Haiti?

Compete lembrar que sendo o Vodou uma religião completamente diferente do cristianismo e das demais religiões que se encontram no Haiti, não é justo que esteja sendo colocado como responsável por diversos problemas existentes no país e no cotidiano do povo haitiano, sob a crença e a justificativa de que seus adeptos ou praticantes estão longe dos caminhos de Deus [branco] e por isso, vivenciam tantas dificuldades e misérias. Pode-se chamar esse processo de alienação do povo frente às verdadeiras causas das contradições sociais, econômicas e políticas. Assim, é muito fácil culpar o Vodou por um problema do qual ele não é o determinante, mas sim, as relações de exploração, a colonização européia e a norte-americana, tanto no passado como nos dias atuais, com

a suposta recolonização do país em nome da “ajuda humanitária”.

É por isso que, qualquer que seja o problema com que o povo haitiano se depare, seja ele de ordem natural (o terremoto que devastou o país em 2010), social ou econômico, é sempre visto pelas demais religiões que se encontram no Haiti como “um problema causado pelo Vodou”. Também podemos observar algumas variações deste preconceito em outros países em que diversos problemas são atribuídos às religiões de matriz africana, por exemplo, no Brasil, Cuba, República Dominicana, entre outros.

Não seria contraditório afirmar que a religião Vodou foi o elemento crucial para a libertação do país, que continua vivo até os dias de hoje na cultura haitiana e, ao mesmo tempo, dizer que esse novo poder, composto por aqueles que fizeram parte da revolução, repudiou, após a independência, a prática dessa crença religiosa, assim como também parte da população.

Uma explicação possível para compreender esta complexidade aponta para o fato de a sociedade haitiana, antes e depois da independência, encontrar-se diante um verdadeiro paradoxo: a experiência de ter uma consciência da necessidade de libertação frente à violência colonial (o que Frantz Fanon explica muito bem na sua obra *Os Condenados da Terra* (2005), o que fez com que houvesse uma libertação física, material, mas não da ideologia ou cosmovisão a que os escravos estavam submetidos e que inferiorizava seus valores culturais em detrimento da supervalorização da cultura ocidental.

Assim, na visão de Fanon (2005), a sociedade a que pertence o colonizado é uma sociedade sem valores. O mundo do colono é um mundo oposto, mas ao mesmo tempo, invejável; eis o verdadeiro significado da razão do porquê o sujeito colonizado sempre haver desejado ocupar o lugar do colonizador. Não para tornar-se um colonizador (ainda que muitas vezes isto tenha acontecido empiricamente), mas, para poder substituí-lo. Desta forma, Fanon destaca que “a descolonização unifica esse mundo, retirando-lhe, por uma decisão radical, a sua heterogeneidade, unificando-o sobre a base da nação, algumas vezes da raça” (FANON, 2005, p.62).

Sendo percebido o Vodou uma “religião dos colonizados”, ele foi “reprimido” e substituído pela religião oficial dos colonizados, como aconteceu em outros processos colonizadores.

Longe de encerrar este debate com os aspectos que foram abordados ou mencionados a respeito do Vodou no universo simbólico da cultura do povo haitiano, pretendemos apenas abrir o debate acerca da relação entre a cultura oprimida e as relações de poder nas Américas, a partir de elementos ritualísticos que compõem a essência do Vodou no Haiti.

### Referências

- APPIAH, K. A. *Na casa de meu pai: a África na filosofia da cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- ARISTÓTELES. *The Art of Rhetoric*. London: William Heinemann, 1947.
- BARTH, Fredrik (Org.). *Ethnic Groups and Boundaries: the social organization of Culture Difference*. Bergen/Oslo: Universitets Forlaget, 1969.
- BASTIDE, Roger. *As Religiões Africanas no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1971.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. São Paulo: Difel, 1985.
- BLANC, Anthony. *Rekonstriksyon : la pratique clinique médiée en situation de post-urgence*. Haiti: Port-au-Prince, 2010 (mimeo).
- CASIMIR, Jean. *La culture Opprimée* : Port-au-Prince. Haiti: Media-Texte Fokal, 2006
- CASIMIR, Jean. O Haiti e suas elites : o interminável diálogo de surdos. *Revista universitas* : relações internacionais, Brasília, v. 10, n. 2, p. 1-22, jul./dez. 2012.
- DIAMOND, J. *Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou sucesso*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- DICIONÁRIO DE FILOSOFIA. Dirigido por Robert Audi. São Paulo: Paulus, 2006.
- FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: UFBA, 2008.
- FANON, F. *Os Condenados da Terra*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.
- FANON, F. *Sociologie d'une révolution*. Paris: François Maspero, 1966.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.
- HURBON, L. *El bárbaro imaginário*. México: Fondo de Cultura Económico, 1993
- HURBON, L. *O Deus da resistência negra: o vodou haitiano*. São Paulo: Paulinas, 1987.
- KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1994.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Centauro, 2005.
- SILIÉ, Rubén. *República Dominicana y Haití hacia el futuro*. Santo Domingo, RD: Flacso, 1998.
- TAUSSIG, Michael. *Mimesis and Alterity: a particular history of the senses*. New York: Routledge, 1993

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

## O futuro da ALBA\*

### *The Future of ALBA*

#### Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir a iniciativa de integração – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – formada por países da América Latina com o intuito de alterar a lógica das relações de integração e cooperação e estabelecer uma ordem regional inspirada no Socialismo do Século XXI. Busca-se apresentar a iniciativa como instrumento político de transformação para, a partir disso e por meio da análise da forma como se desenvolveu e atuou, compreender a atual situação em que se encontra. Argumenta-se que as dificuldades enfrentadas pela Aliança Bolivariana devem-se à ausência da base de sustentação sólida da sociedade civil dos países-membros, o que faz com que o aprofundamento da revolução não consiga avançar no sentido de formar uma contra-hegemonia capaz de criar um novo bloco histórico nas relações regionais.

**Palavras-chave:** Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América. Integração. Socialismo. Revolução. Guerra de Posição. Hegemonia. Bloco Histórico. Sociedade Civil.

#### Abstract

This paper aims to study the initiative of integration - Bolivarian Alliance for the Americas - formed by the Latin American countries which wish to change the logic of the relations of integration and cooperation in the region and establish a regional order inspired by the Socialism of the XXI Century. This research seeks to present the initiative as a political device for transformation so that from this and through the analysis of how it developed and acted understand the current situation in which the Alliance finds itself. It is stated that the difficulties which the Bolivarian Alliance face are due to the absence of a solid base of support from the civil society in the member-countries, this makes impossible to building hegemony to be able to create a new historic block.

**Keywords:** Bolivarian Alliance for the Americas. Integration. Socialism. Civil Society.

Vivian Marcelino dos Santos Lima<sup>1</sup>  
Renata de Melo Rosa<sup>2</sup>

\* Artigo recebido em: 17/05/2013.

Artigo aprovado em 19/06/2013

<sup>1</sup> Bacharel em História pela Universidade de Brasília e Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Email: vivian.marcelino@gmail.com

<sup>2</sup> Pós-Doutorado pela Université D'État D'Haïti. Coordenadora e Professora do curso de Relações Internacionais do UNICEUB. Editora da Revista Universitas: Relações Internacionais. Email: renata.rosa@uniceub.br

## 1 Introdução

Quando se considera que a relação entre os países está intimamente ligada à realidade interna destes, entende-se que o cenário internacional é o reflexo das configurações políticas domésticas e a correlação de forças entre os partidos políticos que se alternam no poder caso o ambiente político seja de natureza democrática. Durante a década de 1980 e 1990, quando os países da América Latina quase que de forma unânime adotaram o chamado “neoliberalismo” como modelo político-econômico a ser seguido, uma ideologia de contestação a esta visão começou a se fortalecer, o chamado socialismo do século XXI, o qual tinha como objetivo combinar socialismo e liberdade (DIETRICH; PETERS; STAMMER, 1998)

A crise orgânica que se instalou na região nesse começo de século levou à emergência de movimentos de contestação (BENZI, 2010). Nesse contexto, uma série de países adotou, de uma forma ou de outra, um processo transformador. Esses processos traduziram-se internacionalmente na vontade de transformação da lógica das relações entre os países e do sistema regional existente (MORALES MANZUR, 2007). A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América, nessa linha, surgiu como dimensão internacional do momento de transformação potencial. Ela, como iniciativa de integração dos países de inspiração socialista, lançou-se à revolução no âmbito das relações internacionais.

Atualmente, no entanto, a Aliança Bolivariana encontra-se diante de um cenário de incertezas. Após alguns anos de ação, a iniciativa não tem conseguido avançar. O falecimento de seu principal defensor, o ex-presidente da Venezuela, Hugo Chávez, as dificuldades internas de seus membros, a forte oposição que enfrenta, a recente incorporação da Venezuela ao Mercosul, entre outros fatores, colocam em questão o futuro da Aliança.

## 2 A aliança Bolivariana para os povos da nossa América – a construção da iniciativa no contexto da América Latina

A virada do século na América Latina veio acompanhada por um movimento de alteração de paradigmas que permitiriam a ascensão de governos de esquerda em toda a região. Alguns dos fatores que podem ser apontados como responsáveis por gerar um sentimento de esgotamento do modelo existente e por abrir caminho, no seio da popula-

ção dos países latino-americanos, para a aceitação de um discurso que apresentava um modelo alternativo à ordem estabelecida são: a série de dificuldades causadas pelas sucessivas crises econômicas durante as décadas de 1980 e 1990; a identificação dos governos existentes, nessa época, com o chamado Consenso de Washington e com o neoliberalismo; o aumento da pobreza e do desemprego em muitos países e; o sentimento de não representatividade em relação aos governantes no poder (AYERBE, 2008, p. 9-10). Como afirma Luis Fernando Ayerbe:

A partir de meados dos anos 1990, sucessivas crises financeiras atingem diretamente as três maiores economias da América Latina, México, Brasil e Argentina, contribuindo para fortalecer politicamente os setores críticos das reformas liberalizantes associadas ao “Consenso de Washington”. No âmbito regional, ampliam-se os espaços para a eleição de presidentes com trajetórias de esquerda, embora de origens e posições diversas, como Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Néstor kirchner na Argentina, Tabaré Vasquez no Uruguai, Evo Morales na Bolívia, Michelle Bachelet no Chile, Rafael Correa no Equador e Daniel Ortega na Nicarágua (AYERBE, 2008, p. 265).

O início do século XXI assistiu, portanto, à emergência de forças políticas e movimentos sociais que combinavam a crítica ao modelo dominante com a proposta alternativa de construção de uma nova realidade (AYERBE, 2008, p. 9). Algumas das características comuns a essas forças políticas alternativas eram: a crítica ao modelo neoliberal, a defesa do protagonismo do Estado em relação ao mercado, a preocupação com a melhoria da condição de vida das populações pobres e com a equidade social, e, no âmbito internacional, a defesa da identidade regional, a preocupação com a afirmação da autonomia da região em relação às potências externas, mais especificamente em relação aos Estados Unidos da América, e a defesa do multilateralismo e da integração regional, excluindo o Canadá e os Estados Unidos (AYERBE, 2008, p. 9).

Nesse cenário, a Alternativa Bolivariana<sup>3</sup> para as Américas colocou-se como alternativa tanto ao modelo de

<sup>3</sup> Cabe, aqui, esclarecer o uso da denominação Alternativa Bolivariana, em contraste com Aliança Bolivariana. A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América surge inicialmente com o nome Alternativa Bolivariana para as Américas. Apenas em 2006, com o ingresso da Bolívia ao acordo, adota-se o nome Aliança Bolivariana. Para seguir a cronologia do desenvolvimento deste acordo, optou-se por adotar a denominação de acordo com o ano em questão. Mais adiante neste trabalho, passar-se-á a utilizar a denominação Aliança Bolivariana.

integração dirigido pelos Estados Unidos da América – a proposta da ALCA –, quanto ao modelo tradicional de integração latino-americana fundamentado pela esfera econômica e propôs a construção de uma integração regional construído por afinidades políticas e ideológicas.

O surgimento da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América, como Alternativa Bolivariana, pode ser contemplado como parte do “processo de reconfiguração das relações regionais e internacionais e da economia mundial” (BENZI, 2010, p. 78). Ela formou-se, nessa linha, como projeto alternativo de integração daqueles países identificados com o chamado Socialismo do Século XXI (DIETERICH; PETERS; STAMMER, 1998) e esteve, desde o início, intimamente associada aos governos dos países que ensaiavam projetos de mudanças estruturais. Conforme coloca Daniela Benzi:

*En su esencia, (a ALBA) es un proyecto connotado por un fuerte elemento ideológico y de ruptura – por lo menos así es de entender para los países mayormente comprometidos – pero inicialmente definido negativamente por el rechazo de las dos componentes que han caracterizado el orden internacional de los últimos veinte años: la unidad unipolar a guisa estadounidense y “la utopía del mercado total” propia del neoliberalismo (BENZI, 2010, p. 79)*

Conforme as palavras de Hugo Chávez, ex-presidente da República Bolivariana da Venezuela e principal figura por trás da criação da Aliança Bolivariana:

*[...] La batalla del ALCA, sin duda que la hemos ganado, pero ¡cuidado!, eso es sólo una batalla, eso es sólo una batalla de tantas batallas pendientes que nos quedan para toda la vida, ahora, decía que tenemos una doble tarea, enterrar el ALCA y el modelo económico, imperialista, capitalista por una parte, pero por la otra, a nosotros nos toca ser los parteros del nuevo tiempo, los parteros de la nueva historia, de la nueva integración, los parteros del ALBA, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América, una verdadera integración liberadora, para la libertad, para la igualdad, para la justicia y para la paz.[...]. (CHÁVEZ FRIAS, 2005, p. 1)*

## 2.1 A construção da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

O projeto da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América surgiu a partir de um diálogo bilateral entre os então presidentes Fidel Castro, de Cuba, e Hugo Chávez, da Venezuela, e começou a delinear-se no ano de 2001, na ocasião da III Cúpula das Américas, realizada na cidade de Quebec, Canadá (MORALES MANZUR, 2007,

p. 55). Nesta ocasião, esses mandatários assinaram uma declaração colocando-se contrários à criação da Área de Livre Comércio das Américas, ALCA. Foi da oposição a este projeto, que surgiu a ideia de um modelo alternativo de integração, que seria a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA).<sup>4</sup> Em dezembro desse mesmo ano, na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, realizada na Ilha de Margarita, Venezuela, Hugo Chávez Frias apresentou a proposta de criação de uma integração, que abrangesse não apenas o âmbito econômico, mas também os âmbitos sociais, políticos e culturais dos povos da América Latina e Caribe – deliberadamente excluindo a América do Norte (MORALES MANZUR, 2007, p. 55).

Como modelo alternativo carregado de conteúdo revolucionário, a Alternativa Bolivariana propunha uma integração política e não econômica dos países da América Latina. Nas palavras de Hugo Chávez Frias:

*Ese modelo neoliberal no puede ser la base ni el marco para nuestros modelos de integración. No puede ser, es imposible que nosotros pongamos por delante para integrarnos, a la economía. No es la economía la que nos va a integrar y menos nuestras economías llenas de debilidades, de vulnerabilidades. No. Creo que se impone de nuevo lo que pudiéramos llamar la revancha de la política, que la política vuelva a la carga y que tome la vanguardia de los procesos de integración (CHÁVEZ FRIAS, 2001, p. 2, grifo nosso).*

Oficialmente, a ALBA foi criada em 14 de dezembro de 2004, durante um encontro realizado na cidade de Havana, Cuba, entre Hugo Chávez e Fidel Castro. Neste encontro foi assinada a Declaração Conjunta para a Criação da ALBA, e passou a ser conhecida como a 1a. Cúpula da, então, Alternativa Bolivariana. As primeiras considerações deste Acordo dizem respeito ao projeto da ALCA, a que a ALBA buscava substituir. Em oposição à Área de Livre Comércio, a iniciativa propunha criar uma integração baseada na solidariedade e na justiça social.

Conjuntamente à declaração de criação da Alternativa Bolivariana, foi assinado o Acordo entre o Presidente da República Bolivariana da Venezuela e o Presidente do Conselho de Estado de Cuba para a Aplicação

<sup>4</sup> Inicialmente, utilizar-se-á o nome Alternativa Bolivariana. Na medida em que a denominação da iniciativa vá sendo alterado, passar-se-á a utilizar outras denominações – até chegar ao nome atual, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América. Com isso, intenciona-se seguir o processo de alteração segundo a cronologia dos acontecimentos.

da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA, 2004). Nesse documento, fazem-se amplamente presentes as ideias de “necessidades latino-americanas”, “cooperação”, “complementariedade”, “solidariedade”, “desenvolvimento” e “justiça” – que serviram de base para todos os acordos que se seguiram.

O Acordo de aplicação enumera as medidas que cada país se compromete a tomar. Entre elas estavam o comprometimento com a suspensão de taxas alfandegárias, a diminuição de impostos sobre investimentos, a concessão benefícios mútuos, etc. Outras medidas versavam sobre: (1) a cooperação energética - fornecimento de petróleo da Venezuela para Cuba; (2) a possibilidade de pagar bens e serviços importados de Cuba com produtos originários da Venezuela cotados na moeda nacional, eliminando a necessidade de moedas estrangeiras na transação; (3) cooperação no âmbito da educação e da saúde, com a criação de programas conjuntos, erradicação do analfabetismo e formação de quadros médicos; (4) possibilidade de criação de empresas binacionais. É interessante notar que mesmo os compromissos econômicos são guiados por um objetivo político, que é refundar a integração baseada em princípios socialistas (MORALES MANZUR, 2007).

Em abril de 2005, os Chefes de Estado dos dois países se reuniram, mais uma vez, durante a II Cúpula da ALBA (ALBA, 2005a). Nessa ocasião, foi assinado o Plano Estratégico previsto no Acordo para Aplicação da Alternativa Bolivariana. Este Plano foi formado por uma série de projetos, Acordos e medidas. Interessa notar que o Plano Estratégico inclui medidas para a divulgação da Alternativa Bolivariana em organismos e encontros internacionais, inclusive fora da América Latina. Em um dos pontos do documento lê-se:

*Todos estos acuerdos incluyen acciones a desarrollar e iniciativas que contribuirán progresivamente a fortalecer el proceso de integración inspirada en el ALBA que llegará a constituirse en un ejemplo, al que aspiramos incorporar a la América Latina y Caribe.* (ALBA, 2005b, p. 1)

O Plano Estratégico segue ecoando das palavras da Declaração Conjunta de criação da Alternativa Bolivariana, em que se lê que a ALBA não se guiará por interesses mercantilistas e pela ganância. A alternativa serviria ao ideal de união e integração latino-americana e à tarefa de construir uma barreira política ao imperialismo norte-americano (ALBA, 2005c).

Apenas dois meses depois, em junho de 2005, Venezuela, Cuba e outros 12 países do Caribe reuniram-se para assinar o documento de criação do acordo de cooperação energética, o Petrocaribe, no marco da Alternativa Bolivariana, cujo objetivo era contribuir para a transformação das sociedades latino-americanas e caribenhas, tornando-as mais justas, cultas, participativas e solidárias e que, por tanto, era concebido como um processo integral que promoveria a eliminação das desigualdades sociais, o aumento da qualidade de vida e a participação efetiva dos povos na determinação de seu destino (ALBA, 2005d), além de promover a solidariedade entre os países.

O acordo da Petrocaribe reconheceu a necessidade de adotar medidas diferenciadas para países de menor desenvolvimento relativo e determinou que todos os termos e condições dos convênios de financiamento aplicáveis se estabelecessem mediante acordos bilaterais (ALBA, 2005e). É interessante notar que a Petrocaribe justificou-se afirmando que, diante da ordem internacional injusta imposta pelos países ricos e desenvolvidos, os países do Caribe necessitavam contar com formas seguras de fornecimento energético, de modo que os preços não se tornassem obstáculo ao desenvolvimento. Desse modo, define a Petrocaribe como:

*[...] órgano habilitador de políticas y planes energéticos, dirigido a la integración de los pueblos caribeños, mediante el uso soberano de los recursos naturales energéticos en beneficio directo de sus pueblos* (ALBA, 2005f, p. 1).

Os Acordos energéticos mais especificados – que determinam as cotas de petróleo e combustível comercializado e as formas de pagamento – foram firmados bilateralmente, entre a República Bolivariana da Venezuela e os demais países signatários do acordo.

Dentro dos aspectos operacionais, a Petrocaribe passou a atuar mediante a criação de uma filial da Empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) denominada PDV Caribe. Acerca dos mecanismos de financiamento e compensações, o Acordo estabelece preços e condições de pagamento especiais para os países do bloco. Determina, ainda, que a Venezuela poderá aceitar bens e serviços como parte do pagamento. Resumidamente, a Petrocaribe foi um acordo de fornecimento de petróleo ou combustível aos países do Caribe subsidiado pela República Bolivariana da Venezuela. O acordo de criação da Petrocaribe foi acompanhado, ainda, da criação do Fundo ALBA-Caribe. Segundo o documento:

Para contribuir con el desarrollo económico y social de los países del Caribe, Petrocaribe dispondrá de un Fondo destinado al financiamiento de programas sociales y económicos, con aportes provenientes de instrumentos financieros y no financieros; contribuciones que se puedan acordar de la porción financiada de la factura petrolera y los ahorros producidos por el comercio directo.

Este Fondo se denominará ALBA-CARIBE.

*Con el propósito de activar el Fondo ALBA CARIBE, la República Bolivariana de Venezuela aportará un capital inicial de Cincuenta Millones de Dólares (US\$50.000.000,00) (ALBA, 2005g, p. 1).*

A criação da Petrocaribe e do Fundo ALBA-Caribe representou um primeiro movimento de expansão da Alternativa Bolivariana – até então restrita às relações entre Venezuela e Cuba. Deve-se notar o significativo apelo feito aos países do Caribe, muito pobres e altamente endividados, cujo ponto sensível de desenvolvimento é a segurança energética.

Em abril de 2006, a República da Bolívia – que mais adiante passará a se chamar Estado Plurinacional da Bolívia – se juntou à Alternativa Bolivariana, durante a III Cúpula da ALBA, e trouxe alterações ao Acordo original. A principal mudança foi a inclusão do Tratado de Comércio dos Povos na Alternativa Bolivariana.

Chama a atenção, nesse ponto, o fato de a Alternativa não possuir um Tratado que estabeleça o seu funcionamento, estrutura, organicidade, modo de adesão, etc. Até 2006, nenhum dos documentos estabelecia os requisitos para que um país aderisse à Alternativa ou a forma como essa adesão deveria ocorrer. Apenas apresentava um convite para que todos os países da América Latina se juntassem à iniciativa. Isso a dotava de grande flexibilidade, por um lado, e forte fragilidade institucional, por outro.

Os processos de adesão à Alternativa ocorreram de forma semelhante em todos os casos: primeiramente, o Chefe de Estado ou de Governo do país interessado em aderir à iniciativa encaminhou para o Conselho Permanente uma intenção de adesão, em que se comprometia com os princípios e objetivos da ALBA. Essa intenção de adesão foi seguida de sua oficialização durante uma cúpula. Logo, teve-se a assinatura de convênios de cooperação e Tratados – ratificados pelos respectivos Congressos Nacionais de cada país.

Dessa forma, a República da Bolívia aderiu à Alternativa Bolivariana, em abril de 2006, sem necessitar tramitar, nos órgãos legislativos do país, a ratificação de um Tratado. Posteriormente, o Congresso Nacional do país ratificou os acordos do Tratado de Comércio dos Povos e outros que se seguiram.<sup>5</sup>

Cabe lembrar que, em dezembro de 2005, Evo Morales ganhou as eleições na Bolívia. Formado nos quadros da Federação dos Produtores de Coca, chamados *cocaleiros* e eleito pelo partido *Movimiento al Socialismo - MAS*, Morales chegou à presidência propondo um programa radical de mudanças de inspiração socialista (DURAN GIL, 2008, p. 40). Morales, em diversas ocasiões, afirmou a necessidade de superar o capitalismo, responsável, segundo ele, pelas mazelas da humanidade. (EVO, 2008). Não causou estranheza, portanto, que uma das primeiras ações de seu mandato tenha sido subscrever a Bolívia à Alternativa Bolivariana.

No documento intitulado *Contribución y Suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta Firmada en La Habana, el 14 de Diciembre de 2004, entre los Presidentes del Consejo de Estado de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela*, lê-se:

*Reconociendo que la aplicación de proyectos y políticas de carácter neoliberal ha conducido a la propagación y profundización de la dependencia, la pobreza, el saqueo de nuestros recursos naturales y la desigualdad social en nuestra región, [...], convencido de la necesidad de promover una verdadera integración solidaria complementaria y humana entre nuestros países y nuestros pueblos, en nombre del Gobierno de la República de Bolivia deseamos contribuir a este proceso con la iniciativa de los Tratados de Comercio entre los Pueblos haciendo nuestros los objetivos, principios y bases conceptuales de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2006, p. 1).*

Esta foi a primeira adesão à Alternativa Bolivariana depois de sua criação em 2004. O comunicado conjunto de adesão da Bolívia à Alternativa Bolivariana afirmou, mais uma vez, o descontentamento dos líderes emergentes da América Latina às políticas neoliberais e a

<sup>5</sup> Existem diversas reportagens disponíveis online acerca da ratificação de acordos da ALBA pelo Senado Boliviano. Chama a atenção que essas reportagens referem-se apenas aos acordos cujo texto falam em tratado e ratificação, como é o caso dos acordos energéticos e da criação do Espaço Econômico da Aliança Bolivariana.

vontade política de integração solidária entre as Américas Latina e Caribenha. No comunicado, também constou a proposta da criação dos Tratados de Comércio entre os Povos (TCP), que seriam “instrumentos de intercâmbio solidário e complementar entre os países destinados a beneficiar aos povos em contraposição aos Tratados de Livre Comércio que buscam incrementar o poder e o domínio das transnacionais” (ALBA, 2006a, p. 1).

Em maio deste mesmo ano, foi assinado o novo acordo da Alternativa Bolivariana para as Américas juntamente com os Tratados de Comércio entre os Povos (TCP) entre a República de Cuba, a República Bolivariana da Venezuela e a República da Bolívia. A partir deste momento, a Alternativa Bolivariana passou a ser chamada, oficialmente, de Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) (ALBA, 2006 b).

Como esse Acordo serviu de base para os seguintes e teve grande importância para o desenvolvimento da Alternativa Bolivariana, cabe analisá-lo. É interessante notar que, embora seja um Tratado de comércio, estão incluídas ações nas áreas da educação, da saúde, da cultura e da comunicação. O Artigo 11 do Acordo estabelece a criação da *Telesur*, um canal de televisão voltado para a produção de conteúdos informativos, culturais e educativos, com sede na Venezuela, mas com transmissão para toda a América Latina. O Artigo 4, por sua vez, versa sobre a necessidade de combater o analfabetismo e o Artigo 10 afirma o compromisso de desenvolver planos culturais conjuntos (ALBA, 2006c).

Nos acordos bilaterais, assinados entre Bolívia e Cuba e Bolívia e Venezuela, estabeleceram-se as medidas que cada país tomaria em relação ao outro. Na relação Cuba-Bolívia, foram estabelecidos Acordos na área da saúde – em que Cuba se comprometeu a prestar serviços médicos e de formação e capacitação na área da saúde à Bolívia. Cuba se comprometeu, ainda, a fornecer material e pessoal para o programa de erradicação do analfabetismo na Bolívia. Em troca, a Bolívia se comprometeu a exportar produtos minerais, produtos agrícolas, agroindustriais, pecuários e industriais em troca dos serviços cubanos, além da promessa de realização de investimentos conjuntos e exportação do excedente da produção de hidrocarbonetos.

Na relação Bolívia-Venezuela, estabeleceu-se a cooperação na área energética para o fortalecimento da

indústria de hidrocarbonetos na Bolívia. Ficou acordado que o saldo da fatura energética poderia ser compensado com produtos bolivianos. Os catorze Artigos que determinam as responsabilidades da Venezuela em relação à Bolívia estabeleceram uma série de medidas em benefício da última, entre elas a criação de um fundo de 100 milhões para o financiamento de projetos produtivos e de infraestrutura em favor do país, além da doação, por parte da Venezuela, de 30 milhões para a utilização em projetos sociais e produtivos na Bolívia. Em troca, a Bolívia, novamente, comprometeu-se a exportar produtos minerais, agrícolas, agroindustriais, pecuários e industriais, a realizar investimentos conjuntos e a exportar o excedente da produção de hidrocarbonetos.

Ambos os países, Venezuela e Cuba, comprometeram-se, ainda, a comprar as quantidades de produtos da cadeia de oleaginosa e outros produtos agrícolas e industriais exportados pela Bolívia que pudessem ficar sem mercado devido à aplicação de Tratados de Livre Comércio promovidos pelos governos dos Estados Unidos e Europa.

Esse Acordo foi um importante marco para a Alternativa Bolivariana. Mais enxuto que os anteriores, ele estabeleceu medidas simples e de rápida aplicação que garantiriam o acesso da Bolívia aos mercados cubano e venezuelano, a criação de investimentos conjuntos e a cooperação na área energética e nas áreas da saúde e educação.

No dia 11 de janeiro de 2007, houve, durante a IV Cúpula da ALBA, a adesão da Nicarágua à Alternativa Bolivariana. Em março, o Congresso do país aprovou os convênios de cooperação assinados nessa ocasião (EL NUEVO DIARIO, 2007). No ano de 2006, Daniel Ortega, conhecido líder da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), venceu as eleições no país. Depois de mais de 15 anos de governos de inclinação liberal, a Nicarágua voltou a ter um governo de inspiração socialista chefiado por um ex-guerrilheiro treinado em Cuba. Nessa linha, a adesão da Nicarágua, que voltava a caminhar nos trilhos da Revolução Sandinista, era compreensível. Mesmo assim, a adesão foi criticada pelos partidos de oposição (EL NUEVO DIARIO, 2007).

A relação de Ortega com a ALBA começou a ocorrer antes mesmo de a adesão da Nicarágua ser concretizada. Em 2006, Daniel Ortega, então candidato à presidência, havia buscado o então presidente Hugo Chávez para tratar da possibilidade realizar cooperação energética.

Nessa ocasião, estabeleceu-se o fornecimento de combustível para o funcionamento das plantas de geração de energia na Nicarágua – Acordo assinado entre a *Asociación de Alcaldes de Nicaragua* e a PDVSA da Venezuela que criou a empresa ALBA Petróleos de Nicarágua (EL NUEVO DIARIO, 2006).

É interessante notar que, embora a linguagem revolucionária perpassasse quase todos os documentos da Alternativa Bolivariana, pela primeira vez, o termo “socialismo” apareceu em um deles. No documento de adesão da Nicarágua, lê-se:

El ALBA nace como iniciativa socialista contraria al ALCA.

*En un acto de suma importancia para el desarrollo futuro y la integración regional, Nicaragua ingresa de manera oficial como cuarto miembro permanente a la Alternativa Bolivariana para Nuestra América, instancia de cooperación, asistencia e intercambios solidarios que adelantan Bolivia, Cuba y Venezuela, como propuesta endógena dirigida a la consolidación de una integración verdadera en el continente* (ALBA, 2007a, p.1).

Na V Cúpula da ALBA, realizada no dia 29 de abril de 2007, além da presença da Nicarágua que se juntava à Alternativa Bolivariana, tem-se também a presença de representantes de outros seis países na condição de convidados especiais e observadores. Estavam presentes representantes da República do Haiti, República do Equador, República de Dominica, Federação de São Cristóvão e Névis, de São Cristóvão e Granadinas e da República Oriental do Uruguai – alguns dos quais, mais tarde, viriam a aderir à ALBA (ALBA, 2007b).

O acordo sobre *Proyectos Grannacionales*, assinados nessa ocasião, consistiu na intenção de criação de uma série de projetos conjuntos a serem realizados pelos países membros da Alternativa Bolivariana com o intuito de fortalecer a integração latino-americana de inspiração bolivariana. Embora os Acordos anteriores da ALBA fizessem referência à criação de projetos binacionais/trinacionais, mistos, cooperativos, de administração conjunta, etc., não fica claro, nesse momento, o que seriam exatamente esses chamados projetos *grannacionales*. Uma definição mais exata seria desenvolvida durante a VI Cúpula da ALBA.

Em relação ao petróleo, o Acordo Energético da ALBA concedeu aos países-membros a exploração do petróleo de uma parte da Faixa do Orinoco na Venezuela

– aproximadamente 10 bilhões de barris (ALBA, 2008a) – por meio da criação de uma empresa conjunta denominada PetroALBA (ALBA, 2008a). Esse Acordo demonstrou, mais uma vez, o papel central da cooperação energética na cooperação no âmbito da ALBA.

Neste documento, aparece pela primeira vez a palavra “Tratado”. De fato, pela primeira vez, um Acordo da Alternativa Bolivariana estipula claramente seus objetivos, mecanismos de ação, estrutura, solução de controvérsias, depositário, forma de adesão, de ratificação e de término.

Ainda, por ocasião da V Cúpula da ALBA, foram realizados acordos bilaterais e trilaterais entre: (1) a República Bolivariana da Venezuela e a República de Dominica, que, meses antes, assinaram acordos de cooperação na área social, econômica e educacional; (2) entre a República Bolivariana da Venezuela e a República do Haiti e entre estes e a República de Cuba. Estes Acordos representaram uma face interessante da Alternativa Bolivariana: a realização de acordos bilaterais com países não membros – condizente com a ideia de expansão dos ideais da ALBA na região, para a alteração da lógica das relações de cooperação entre os países da América Latina.

No caso do Haiti, deve-se notar que esses Acordos foram anteriores ao terremoto de 2010. Em um dos Acordos, bilateral entre Venezuela e Haiti, as partes estabelecem o fornecimento de petróleo e combustível em condições especiais do primeiro para o último.

Em janeiro de 2008, ocorreu a VI Cúpula da Alternativa Bolivariana. Nela, discutiram-se nove questões em especial. Primeiramente, deu-se continuidade aos chamados *Proyectos Grannacionales* com a assinatura do documento intitulado *Conceptualización de Proyectos y Empresas Grannacionales en el marco del ALBA*. Segundo, o discurso de abertura da Cúpula, proferido por Hugo Chávez Frias, tratava de definir o conceito do projeto de empresas bilaterais, trilaterais e multilaterais destinadas a dar nova vida econômica e produtiva à região para satisfazer as necessidades dos povos latino-americanos (ALBA, 2008a).

A VI cúpula serviu, também, para apresentar uma Declaração de apoio ao processo de mudanças por que passava a Bolívia. Segundo as palavras de Hugo Chávez Frias, este era um tema de grande importância, pois se tratava de demonstrar o apoio mútuo àqueles que se

declaravam “alternativos” em oposição ao “império” (ALBA, 2008a).

Cabe lembrar, que, desde 2006, o Presidente Evo Morales vinha implantando políticas de cunho socialista no país e enfrentava grande oposição interna (DURAN GIL, 2008, p. 39-40). Pouco após assumir a presidência, Morales criou uma Assembleia Constituinte com a proposta de transformar a Bolívia em um Estado Social Plurinacional de Direito e comunitário, “com autonomia para níveis distintos, fundamentado na pluralidade de todas as ordens, com reconhecimento de autogoverno, domínio ancestral e justiça indígena em seus territórios; com ênfase no controle do Estado sobre os recursos naturais, sua exploração e industrialização” (SCHAVELZON, 2010, p. vi). Os debates foram entre 2006 e 2007 e em dezembro deste ano foi aprovada a nova constituição. Todo esse período foi acompanhado de tensões internas na Bolívia, inclusive com a ocorrência de conflitos de rua marcados pela violência (PARRA-BERNAL, 2007).

Outro ponto trabalhado durante a VI Cúpula da ALBA foi a criação do Banco ALBA. Este foi criado para ser um mecanismo de rompimento com o capitalismo e um instrumento político para o desenvolvimento social e econômico (ALBA, 2007b). Segundo afirmou Chávez, este Banco serviria às reservas internacionais latino-americanas. Era preciso trazê-las de volta para a região em vez de deixá-las investidas no norte, pois estariam financiando o império. Seria preciso, pois, criar um sistema latino-americano de reservas (ALBA, 2007b).

É importante notar que, no começo de 2008, estourou a crise estadunidense dos créditos *subprime*. Chávez faz referência a esse fato ao assinalar a seriedade da crise e a capacidade latino-americana de se “salvar sozinha”. Chávez discursou, ainda, sobre o socialismo na ALBA. Segundo o então presidente da Venezuela, a Alternativa proclamava o novo socialismo, indoamericano e caribenhinho, como o caminho a ser seguido, a partir dos exemplos dos processos venezuelano e cubano (ALBA, 2007b). Nessa cúpula foi assinado, também, o documento de adesão da República de Dominica à Alternativa Bolivariana.

Nota-se, nesse ponto, a relação da ALBA com a conjuntura que se apresentava. Nota-se, também, uma expansão da Alternativa Bolivariana. Além disso, tem-se uma maior organização e um maior nível de institucionalização da Alternativa Bolivariana. Em 2008, a ALBA

passou a trabalhar com mais países do Caribe, além de já contar com Bolívia e Nicarágua como países-membros<sup>6</sup>. Politicamente, vê-se a atuação da Alternativa Bolivariana na defesa dos projetos de mudanças progressistas na região e na denúncia da interferência externa e do imperialismo (ALBA, 2007b). Vê-se, também, no decorrer do ano de 2007 e começo de 2008, uma maior presença da Alternativa Bolivariana, ou pelo menos da alusão a ela, nos fóruns e encontros regionais.

Em relação à VI Cúpula da ALBA, é interessante notar, ainda, nos discursos de abertura e de encerramento e na declaração política, a defesa do aprofundamento da ALBA. Nesses três documentos, está presente a ideia de que a Alternativa Bolivariana é um “conceito, um espaço geopolítico, geoeconômico, social, cultural, ideológico, que está em construção” (ALBA, 2008b, p. 1) e que “a pesar das forças contrárias, a ALBA segue consolidando-se e segue crescendo” (ALBA, 2008b, p. 1). Segundo Chávez, na medida em que os povos e governos vissem resultados, mais entusiasmo geraria o projeto alternativo (ALBA, 2008b). Principalmente, os discursos de Chávez falam da necessidade de se superar o capitalismo, e suas mazelas, por meio do socialismo latino-americano.

O documento de encerramento da VI Cúpula da Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América apresentou, por fim, o Tratado de Segurança Alimentar da ALBA. Cabe lembrar que, em 2008, a Venezuela já enfrentava crises de desabastecimento de alimentos. A escassez de produtos básicos, como açúcar, ovos, carne bovina e de frango, havia aumentado substancialmente durante o ano de 2007 (FOLHA, 2008) e o governo do país buscava a integração latino-americana como fonte alternativa para a obtenção desses itens essenciais.

De janeiro de 2008 a junho de 2009, foram realizadas sete cúpulas extraordinárias da Alternativa Bolivariana para responder à conjuntura que se apresentava. Nestas sete cúpulas extraordinárias, tem-se: (1) a assinatura da Declaração de apoio à República da Bolívia e do Acordo de implementação de programas de cooperação na área da soberania alimentar; (2) a adesão da República de Honduras à Alternativa Bolivariana; (3) a Declaração conjunta de cooperação entre os países da ALBA e a re-

<sup>6</sup> Um reflexo disso são as participações, como observadores, de países latino-americanos nas cúpulas da Aliança Bolivariana.

cém incorporada República de Honduras; (4) o Acordo sobre soberania e segurança alimentar dos países-membros da Petrocaribe e da ALBA e o Acordo para a criação de uma gran-nacional de alimentos; (5) a apresentação de uma Declaração conjunta dos países da Alternativa Bolivariana em resposta ao documento preliminar da V Cúpula das Américas e a adesão da República de São Vicente; (6) a adesão da República do Equador e da República de Antígua e Barbuda à Alternativa Bolivariana; (7) a proclamação do Conselho presidencial acerca da situação de crise na República de Honduras.

Foi, ainda, durante esse período – mais especificamente durante a VI Cúpula Extraordinária da ALBA – que a mudança de nome, de Alternativa para Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América, é sugerida por Hugo Chávez Frias.

Nessa época, a Alternativa Bolivariana estava envolvida por disputas e conflitos internos. Na Venezuela, após ser reeleito em 2007, Chávez prometeu aprofundar a revolução, o que fortaleceu a polarização política no país. O governo, que já enfrentava forte oposição, foi derrotado no referendo para a aprovação da reforma constitucional que daria direito aos presidentes à reeleição sem limites de mandatos. A oposição acusava Chávez, ainda, de estar dando a riqueza nacional “de presente” aos países integrantes da ALBA como parte de sua política ideológica (LANGUE, 2006, p. 128). Na Bolívia, protestos e conflitos seguiam ocorrendo em decorrência das medidas tomadas pelo governo de Evo Morales. Na Nicarágua, após a eleição de Daniel Ortega, viu-se o acirramento das disputas internas. Em novembro de 2008, após a realização de eleições municipais que deram ampla vitória à Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), houve uma série de protestos violentos. A Nicarágua enfrentava, então, uma das maiores crises-políticas desde a década de 1990 – quando o Partido Liberal venceu a Frente Sandinista (IDOETA, 2008).

Por toda a América Latina, a ascensão dos novos governos de esquerda foi acompanhada por forte oposição interna e por polêmicas internacionais (AYERBE, 2008, p. 9-11). Regionalmente, a ALBA cada vez mais assumiu o discurso revolucionário em defesa destes novos governos. Os Chefes dos Estados-membros da Alternativa Bolivariana denunciaram as interferências externas e a ação do “Império” em planos de desestabilização de

seus governos.<sup>7</sup> Nesse cenário conflituoso, a Alternativa Bolivariana vertia-se em uma articulação ideológica dos governos de esquerda mais radical e, dessa forma, estava envolvida na polarização. As forças de oposição aos governos de esquerda se dedicavam a denunciar a Alternativa Bolivariana como instrumento de doutrinação e interferência de Cuba e de Hugo Chávez na América Latina. Afirmavam, ainda, que a ALBA utilizava os chamados petrodólares da Venezuela para seduzir os países mais pobres e frágeis da região (LANGUE, 2006, p. 133).

A terceira cúpula extraordinária da ALBA ocorreu por motivo da adesão da República de Honduras. A participação de Honduras na Alternativa Bolivariana representa um caso especial, pois logo após a adesão à iniciativa, o presidente Zelaya sofreu um golpe de Estado que o tirou do poder.

O documento de adesão (ALBA, 2008a) e a Declaração conjunta dos Chefes de Estado dos países-membros da ALBA (ALBA, 2008b) foram assinados no dia 27 de agosto de 2008. Nota-se que a entrada de Honduras se deu com a ideia de cooperação, prioritariamente, na área social e de combate à fome. Os pontos acordados centravam-se nas áreas da saúde, educação, moradia, infraestrutura e desenvolvimento social, incluindo a questão da segurança alimentar. O documento fala de uma integração exitosa à economia mundial e não toca na questão revolucionária. A ALBA seria mais uma iniciativa de integração a se somar ao esforço de melhorar a situação da região e a adesão de Honduras não excluiria os demais compromissos assumidos pelo país – que já tinha Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos.

Em relação a essas primeiras cúpulas extraordinárias, outro ponto é interessante. Na declaração conjunta da III Cúpula Extraordinária, do dia 26 de novembro de 2008, aparece como plano futuro a criação de uma zona econômica e monetária da Alternativa Bolivariana, que

<sup>7</sup> As declarações políticas das Cúpulas e os discursos de abertura e encerramento dessas passaram a fazer referência aos conflitos internos dos países, constantemente condenando o papel do império nesse cenário. Em contrapartida, defendiam a Aliança Bolivariana como a verdadeira integração latino-americana. Todos esses documentos encontram-se disponíveis na página eletrônica da Aliança Bolivariana em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2097>> Acesso em: 01 maio 2013. Além disso, existem muitas reportagens disponíveis online acerca dessa questão.

se constituiria em um espaço livre das instituições financeiras internacionais e do monopólio do dólar como moeda de intercâmbio e reserva. Buscava-se, portanto, criar uma unidade de conta comum da ALBA, que se chamaria SUCRE (*Sistema Unitario de Compensación Regional*) (ALBA, 2008b). A criação dessa zona monetária seria acompanhada do estabelecimento de um Fundo de Estabilização e Reservas com aportes dos países-membros (ALBA, 2008b). O estabelecimento desse projeto esteve em consonância com a preocupação com a crise financeira internacional e com a denúncia, por parte da Alternativa Bolivariana, da inoperância do sistema financeiro capitalista (ALBA, 2008b). Intencionava-se, dessa forma – mais uma vez –, dar uma resposta alternativa e original da região à conjuntura internacional de crise.

A declaração final dessa Cúpula chamou atenção “para los cambios revolucionarios y progresistas que tienen lugar en América Latina y el Caribe con espíritu antimperalista, fruto de los amplios movimientos sociales a favor de la justicia y en rechazo a los modelos económicos y políticos dependientes y excluyentes que han promovido la desigualdad y la inequidad” (ALBA, 2009a, p. 1) e condenou a interferência externa no processo democrático eleitoral por que passava a Nicarágua.

Durante a V Cúpula Extraordinária da ALBA, deu-se o lançamento oficial do projeto do SUCRE como “*nueva moneda del sur*” (ALBA, 2009a) e a adesão, como membro-pleno, da República de São Vicente e Granadinas à Alternativa Bolivariana. Essa Cúpula contou com a presença do então presidente do Paraguai, Fernando Lugo, e de um representante do Equador, na qualidade de observadores convidados. Lugo, conhecido militante da esquerda paraguaia, havia sido eleito em 2008. Segundo a Declaração da V Cúpula Extraordinária da ALBA, isso demonstrava o desejo da maioria do povo paraguaio de mudança política, econômica e social no país (ALBA, 2009a). No Equador, Rafael Correa, havia tomado posse em janeiro de 2007. Desde a campanha eleitoral de 2006, Correa demonstrou sua admiração pelas ideias de Hugo Chávez e afirmou seu compromisso com a luta revolucionária cidadã, que afirmava ser consistente com a mudança radical, profunda e rápida do sistema político, econômico e social vigente (DURAN GIL, 2008, p. 70-71).

Por fim, a V Cúpula Extraordinária apresentou o Documento dos Países da ALBA para a V Cúpula das Américas. A redação desse documento foi construída

com o intuito de que os países-membros da iniciativa tivessem uma atuação conjunta. A declaração da Alternativa Bolivariana considerava que o documento preliminar da Cúpula não dava uma resposta efetiva à crise internacional e excluía Cuba injustamente (ALBA, 2009a). Em contraposição, propunha uma série de tópicos para debate, entre eles: as crises causadas pelo capitalismo; a integração regional baseada na experiência da ALBA; o bloqueio à Cuba; a injustiça do sistema internacional dominado pelos países desenvolvidos e a interferência externa na região (ALBA, 2009a). Esse documento possui uma importância particular, pois demonstra a articulação política da Alternativa Bolivariana e sua estratégia combativa. A movimentação da ALBA mostrou-se, de certa forma, efetiva, visto que o documento final da V Cúpula das Américas não foi aceito por falta de consenso e tendo em vista que o principal tema desta Cúpula acabou sendo o fim do embargo a Cuba (PONTES QUINZENAL, 2009).

A VI Cúpula Extraordinária da Alternativa Bolivariana se dedicou à efetivação da adesão de São Vicente e Granadina à iniciativa e às adesões da República do Equador e de Antígua e Barbuda. A adesão do Equador foi a última do ciclo de surgimento de novos governos de esquerda na América Latina. Em 2008, Rafael Correa logrou aprovar a nova constituição do país e, em 2009, foi reeleito presidente pelas novas leis estabelecidas. Assim, em junho de 2009 realizou a adesão do Equador à Alternativa Bolivariana – o país já era observador da ALBA –, o que fez aumentar o peso da iniciativa na região.

Por fim, a VII Cúpula Extraordinária da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América tratou do golpe de Estado sofrido pelo então presidente de Honduras – país-membro da ALBA à época –, Manuel Zelaya. Em resposta ao golpe de Estado, a Aliança Bolivariana suspendeu a participação de Honduras na Petrocaribe com a justificativa de que os capitais do Acordo não poderiam financiar o governo golpista. Na Declaração Especial sobre Honduras em Apoio ao seu Governo Legítimo, foram estabelecidos compromissos da ALBA para a restituição do governo de Zelaya, entre eles o compromisso de colocar na agenda dos organismos internacionais a denúncia de golpe de Estado em Honduras (ALBA, 2009c).

De dezembro de 2009 a fevereiro de 2012, houve pouca movimentação da Alternativa Bolivariana. Foram realizadas mais três cúpulas de Chefes de Estado, mas sem grandes novidades. Um ponto de interesse é o de

que, em dezembro de 2009, durante a VIII Cúpula, foi formalizada a estrutura da ALBA.

Algumas declarações oficiais também foram emitidas na ocasião da VIII Cúpula. Chamamos a atenção para Declaração acerca da tentativa de golpe de Estado no Equador, sofrida pelo presidente Rafael Correa, em novembro de 2010 (ALBA, 2010) e sobre os acontecimentos no mundo árabe em setembro de 2011 – mais especificamente em relação à Líbia e à Síria (ALBA, 2011). Estas últimas geraram grande polêmica regional e internacional pelo fato de a ALBA apoiar os argumentos russos acerca da ilegalidade da atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por não ser um Estado membro das Nações Unidas, na zona de exclusão aérea (*no fly zone*) do território líbio, aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas sob a Resolução 1.973/2001. A ALBA também manifestou apoio e solidariedade aos governos de Muamar Gadafi, da Líbia e de Bashar Al-Asad, da Síria (ALBA, 2011).

A XI Cúpula da Aliança Bolivariana, realizada em Caracas durante os dias 04 e 05 de fevereiro de 2012, por sua vez, abordou novas questões. Primeiramente, Haiti, Santa Lúcia e Suriname se juntaram à ALBA como membros especiais convidados. Avançou-se na criação de uma zona monetária da ALBA com a assinatura do Acordo do SUCRE – após anos de preparação – e com a assinatura do Acordo de Criação do Espaço Econômico da ALBA-TCP (ECOALBA-TCP). Ocorreu o primeiro Encontro ALBA-TPC dos Movimentos e Partidos Políticos Progressistas e Revolucionários – em consonância com a ideia de que a ALBA não obedeceria à lógica estatocêntrica que domina a estrutura dos organismos internacionais e incluiria todas as forças progressistas da região<sup>8</sup>. Instituiu-se um Acordo de cooperação entre a iniciativa bolivariana e o Haiti em resposta às dificuldades enfrentadas pelo país após o terremoto de 2010. Além disso, foi assinada uma série de comunicados conjuntos<sup>9</sup>, os quais foram os últimos Acordos e Declarações da Aliança Bolivariana.

<sup>8</sup> Esse documento parece indicar a percepção dos líderes da Aliança Bolivariana de que esta precisava de fontes mais sólidas de sustentação e buscou envolver os partidos e movimentos sociais na iniciativa.

<sup>9</sup> Chama a atenção o Comunicado acerca da disputa pelas Ilhas Malvinas, em que os países da Aliança Bolivariana afirmaram seu apoio à demanda argentina e condenaram a presença inglesa nas ilhas.

### 3 O Futuro da ALBA

A Aliança Bolivariana vive, ao longo dos últimos três anos, um momento de incerteza. Em primeiro lugar, os convênios assinados no âmbito da Aliança Bolivariana foram desenvolvidos principalmente entre Venezuela, Cuba, Nicarágua e Bolívia e Equador. Nos demais países-membros – países pequenos e pobres do Caribe – os acordos energéticos foram quase que exclusivamente os que tiveram efetividade.

O peso maior dos cinco países citados pode ser compreendido pela existência de um processo de internalização das ideias socialistas, mais ou menos estabelecido. Em Cuba, a Revolução se instaurou desde 1959. Na Nicarágua, a Frente de Sandinista de Libertação Nacional atua no país desde a década de 1970. Embora o Partido Nacional tenha governado durante toda a década de 1990, as diretrizes socialistas já eram conhecidas pela população do país, que já havia passado por um movimento revolucionário. Na Venezuela, ainda que a revolução seja mais recente e haja uma ampla polarização interna, há uma contra-hegemonia formada, que vem, desde 1998, buscando construir uma nova hegemonia no país. Por outro lado, a liderança desse país na Aliança Bolivariana fez com que os convênios assinados estivessem amplamente a ele associados.

No Equador, Rafael Correa, que esperou ser reeleito e ter seu programa de inspiração socialista reafirmado antes de aderir definitivamente à iniciativa, tem obtido altos índices de aceitação com sua revolução cidadã. Já na Bolívia, Evo Morales, embora tendo que lidar com forte oposição ao seu governo, estava, na época, na liderança de uma revolução multiétnica e multicultural que canalizou os desejos de grande parte da população, de maioria indígena, do país.

De fato, é muito difícil encontrar fontes que apresentem, numericamente, a efetividade e as conquistas dos convênios assinados. Acerca dos programas de saúde e educação, têm-se, na antiga página eletrônica da ALBA-TPC, dados que contabilizam o número de pessoas beneficiadas até o ano 2009. Segundo essa fonte, mais de três milhões e meio de pessoas foram alfabetizadas no âmbito dos convênios da ALBA. Destas, um milhão e meio eram cidadãos venezuelanos, 800 mil da Bolívia, 500 mil da Nicarágua e outros

800 mil eram do Equador<sup>10</sup>. Ainda segundo esta antiga fonte, na área de saúde, 1.889.808 pessoas foram atendidas pelo programa de cirurgia para o tratamento da catarata. Dessas, mais de 1.100.000 eram da Venezuela, seguidas de 538.000 da Bolívia<sup>11</sup>. Não se encontra, além destes, muitos dados acerca da consolidação dos Acordos assinados. No entanto, uma consolidação que permanece até os dias atuais é a rede de TV TeleSur, cuja criação foi estabelecida no âmbito da ALBA e sob responsabilidade unilateral da Venezuela.

Tampouco se tem muitas informações e dados numéricos acerca da consolidação dos convênios assinados na área econômica. Uma reportagem de 2010, publicada em um jornal venezuelano e republicada no portal do Banco ALBA, apontou o aumento do comércio entre os países da Aliança Bolivariana nos anos de 2004 a 2010. Segundo essa fonte, o Produto Interno Bruto do grupo em 2010 era de 465 bilhões de dólares. Desde 2004, entre os países-membros, havia-se negociado cerca de 22 bilhões de dólares (CORREO DEL ORINOCO, 2011).

Em relação ao crescimento do comércio ao longo dos anos, a reportagem afirma que a Venezuela aumentou o seu comércio com o Equador de 0,9% para 2,6% do total de suas importações, e em relação à Cuba esse aumento foi de 0,1% para 0,8%. Com a Nicarágua, o aumento foi de 0,1% a 0,14% e com a Bolívia foi de 1% para 1,3%. Assim, em 2004, 2,1% das importações venezuelanas eram provenientes de países da ALBA e, em 2010, essa porcentagem passou para 4,9%<sup>12</sup>.

Outra reportagem, publicada pelo Correo del Orinico, da Venezuela, indica que o SUCRE também alcançou certo sucesso e fez aumentar o comércio entre os países da Aliança Bolivariana: em 2012, comercializou-se o equivalente a 700 milhões de dólares com a moeda da

iniciativa, tendo o comércio entre os países-membros passado de 11% a 17% (SANZ, 2012).

No entanto, o peso do comércio entre os países da Aliança Bolivariana ainda representa uma proporção muito pequena do total do comércio dos países-membros. No caso da Venezuela, esse comércio representa menos do que 5 % do comércio do país. A Bolívia, não obstante o incremento do comércio com os países da iniciativa, ainda exporta 11 vezes mais para países do Mercosul do que para os países da Aliança Bolivariana (VASQUEZ, 2013). O infográfico abaixo apresenta a evolução do comércio da Bolívia nos últimos anos:



Fonte: La Razón - Economía

Os países-membros da Aliança Bolivariana têm tido dificuldades, ainda, na utilização do SUCRE, principalmente porque grande parte do setor privado desses países não tem interesse em utilizar a nova moeda e segue comercializando em dólares (PORTAL TERRA, 2012). Outro motivo por que o Sucre tem tido pouca utilização é o fato de, contraditoriamente, os Acordos Energéticos da ALBA e da Petrocaribe não permitirem a utilização dessa forma de pagamento (PORTAL TERRA, 2012). Os Acordos nas áreas de complementariedade produtiva também tiveram pouca efetividade (muitos acordos não saíram ainda do papel) e nossa pesquisa não conseguiu encontrar dados acerca das ações das *empresas grannacionales* criadas pela Aliança Bolivariana. Sabe-se que, em relação à segurança alimentar, área prioritária da ALBA, houve um aumento do comércio de alimentos e produtos primários entre os países-membros, mas isso se deu, majoritariamente, devido ao mecanismo de compensação dos Acordos Energéticos que permitiram que parte do saldo devedor dos países fosse pago com produtos produzidos pelos países-membros (CARMO, 2013, p. 1-2).

<sup>10</sup> ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. Estadísticas del ALBA-TPC. Alfabetización. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/public/images/Estadistica/Alfabetizacion.jpg>>. Acesso em: 01 maio 2013.

<sup>11</sup> ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. Estadísticas del ALBA-TPC. Misión Milagro. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/public/images/Estadistica/Misionmilagro.jpg>>. Acesso em: 01 maio 2013.

<sup>12</sup> ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. Estadísticas del ALBA-TPC. Misión Milagro. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/public/images/Estadistica/Misionmilagro.jpg>>. Acesso em: 01 maio 2013.

As dificuldades de consolidação dos Convênios e Acordos demonstram que a Aliança Bolivariana não conseguiu internalizar na sociedade civil de seus respectivos países as diretrizes de ação e a proposta política da iniciativa regional. A efetivação de Acordos internacionais pressupõe consenso entre as partes envolvidas, em especial se o outro lado envolvido representar o setor produtivo, o qual foi isolado ou sofreu repressão por parte dos governos filiados à ALBA, minimizando as chances de construção de um caminho harmônico do escoamento da produção, refletido no baixo crescimento do comércio entre os países do bloco.

Outro sinal da dificuldade de internalização da Aliança Bolivariana no âmbito das sociedades civis nacionais são as dificuldades enfrentadas pelo Conselho de Movimentos Sociais da iniciativa. Este conselho foi criado com o objetivo de permitir a participação popular, por meio da sociedade civil de todos os países da América Latina, na Aliança Bolivariana. A ideia era trazer as reivindicações dos movimentos sociais para dentro da ALBA para que estes pudessem contribuir com o processo de transformação da América Latina. Este conselho reuniu-se apenas quatro vezes desde sua criação em 2007. Dessas, os primeiros dois encontros foram simbólicos, pois representaram a proposta de criação e a formalização do conselho<sup>13</sup>.

Por não ser formado por membros dos governos dos países-membros e por necessitar de maior articulação para a sua composição, o Conselho dos Movimentos Sociais é o órgão da Aliança Bolivariana quem tido maior dificuldade para se concretizar. Recentemente, em visita ao Brasil, o atual presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, prometeu tentar fomentar a articulação dos movimentos sociais da Aliança Bolivariana por meio da criação de uma escola de formação e treinamento na cidade

<sup>13</sup> Segundo consta na página eletrônica da Aliança Bolivariana para os povos da nossa América, o encontro do Conselho de Movimentos Sociais que estava agendado para ocorrer nos dias 09 e 10 de maio de 2013, em La Paz, na Bolívia. Este encontro acabou sendo suspenso devido ao falecimento de Hugo Chávez Frias e a necessidade de novas eleições presidenciais na Venezuela. Atualmente, encontra-se sem data definida para ocorrer. Informações disponíveis em: <<http://www.alba-tcp.org/contenido/consejo-de-movimientos-sociales-0>>. Acesso em: 05 maio 2013.

de Caracas<sup>14</sup>. Assim, percebe-se que mesmo dentro de um bloco que se propõe anti-estatocêntrico, a presença da sociedade civil e de suas reivindicações tem tido dificuldade para se consolidar.

Outro ponto diz respeito à institucionalização e funcionamento da Aliança Bolivariana. É interessante notar que a maior parte da estrutura da iniciativa se encontra na República Bolivariana da Venezuela. A Coordenação Permanente/Secretaria Executiva da ALBA –, que se encontra localizada no *Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores* da Venezuela, é de grande importância, pois é responsável pela administração da Aliança Bolivariana e pela execução da maior parte dos Acordos assinados – inclusive a direção da Petrocaribe e do Banco ALBA. Além disso, é responsável pela organização dos encontros dos conselhos, comitês, comissões e grupos de trabalho, além da relação entre a Aliança Bolivariana e os órgãos nacionais dos países membros e na construção e aprovação do orçamento da ALBA. À Coordenação Permanente, ligam-se as coordenações nacionais dos Ministérios de Relações Exteriores da cada país-membro. Da mesma forma, à Secretaria Executiva, ligam-se as secretarias de coordenação nacional. (ALBA, 2009)

Esta Coordenação foi criada antes do documento de 2009 que estabelece a estrutura da Aliança Bolivariana (ALBA, 2009d). Percebe-se, portanto, que a sua localização não foi definida por um Acordo entre os membros, mas pela liderança da Venezuela. Dessa forma, fica clara a centralização da iniciativa em um único país. Ao se considerar, ainda, que a Venezuela concentra a execução de todos os Acordos energéticos da iniciativa, pode-se perceber o baixo índice de institucionalização da iniciativa nos demais países membros.

#### 4 Fragilidade Institucional do Bloco

Parece claro que, devido à proeminência e liderança da Venezuela, uma derrota do chavismo, que levasse ao poder um candidato da oposição, provavelmente significaria o fim da Aliança Bolivariana. O principal candidato da oposição nas últimas eleições venezuelanas ocorridas

<sup>14</sup> Afirmação feita durante encontro realizado entre Nicolás Maduro e representantes de movimentos sociais e intelectuais brasileiros no espaço Darcy Ribeiro – Universidade de Brasília, no dia 09 de maio de 2013.

em abril de 2013, Henrique Capriles afirmou, repetidas vezes, que, se eleito, poria fim aos Acordos Energéticos do governo bolivariano – vistos pela oposição venezuelana como populismo petrolero e desperdício das riquezas nacionais (EL NUEVO HERALD, 2012; GLOBOVISIÓN, 2013). Dessa forma, a manutenção e aprofundamento da Aliança Bolivariana, no contexto atual, dependem da manutenção e do aprofundamento de uma pedagogia política que consiga construir um consenso entre governo e oposição, tornando possível que a ALBA sobreviva como um modelo de integração latino-americana para além dos governos que ocupam o poder.

No caso da Bolívia, o governo de Morales, não obstante o apoio inicial das massas indígenas, tem tido grande dificuldade para se consolidar. Por um lado, as classes médias e altas, por tanto tempo instaladas no poder, veem com grande desconfiança os programas do MAS e não apoiam o processo transformador. Por outro, Morales tem perdido apoio de setores dos movimentos sociais que o acusam de não fazer o suficiente e de ter se instalado na burocracia do Estado para seguir na presidência. Como afirma Aldo Duran Gil, “[...] existe um jogo de múltiplas pressões políticas para bloquear, neutralizar ou modificar a ações do governo Morales, fazendo-o retroceder” (DURAN GIL, 2008, p. 60-61).

Por outro lado, as massas populares que dão sustentação ao MAS possuem reivindicações que estão acima de questões ideológicas – ou seja, grande parte da população está preocupada com a satisfação de suas necessidades básicas e não com o caráter socialista da política de Morales. Assim, ainda que o país tenha logrado melhoras, - a Bolívia deixou, em 2009, de ser o país mais pobre da América do Sul após duplicar o seu Produto Interno Bruto em apenas quatro anos – Evo Morales enfrenta dificuldades políticas notáveis de múltiplos setores da sociedade boliviana, inclusive dos indígenas (GARCÍA, 2009). Em relação à Alternativa Bolivariana, Morales juntou-se à iniciativa logo após ser eleito presidente, mas a adesão do país gerou protestos nacional e internacionalmente. Não obstante os protestos, Morales soube utilizar a ALBA para a defesa de seu governo e de suas políticas internas. No entanto, a Aliança Bolivariana na Bolívia está associada à figura de Morales e a nada mais. Nesse sentido, o peso da iniciativa no país é limitado. Os tratados da ALBA foram ratificados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado do país, ambos de maioria

do MAS, em um processo rápido e sem grandes debates internos. Nesse sentido, a Aliança Bolivariana não está internalizada nem no seio da sociedade civil e nem nos setores produtivos. Uma mudança de governo poderia, facilmente, levar à retirada do país da iniciativa.

No caso do Equador, os candidatos da oposição, que concorreram contra Rafael Correa nas eleições realizadas em fevereiro de 2013, afirmaram que, caso chegassem à presidência, retirariam o país da Aliança Bolivariana. Lucio Gutiérrez, que foi presidente do Equador antes de Correa, afirmou, à época, que a ALBA era um “club ideológico” “chistoso”: “El ALBA es un club ideológico y Ecuador está harto de que vengan países extranjeros a imponernos la ideología” (EL COMERCIO, 2013). Rafael Correa, que enfrentou forte oposição interna ao seu programa de inspiração socialista, logrou, no entanto, ser reeleito com 74% dos votos e deve permanecer no poder até 2017.

Em 2010, Correa passou uma onda de protestos violentos classificados como tentativa de golpe de Estado por grande parte dos atores na América Latina – incluindo a ALBA e a Unasul. Nessa ocasião, o congresso e o aeroporto nacional chegaram a ser invadidos e ocupados pelos opositoristas. As Forças Armadas do país se dividiram entre apoiadores e opositores. Correa teve de ser resgatado de um hospital por forças leais ao presidente, que trocaram tiros com os opositoristas. Correa acusou o antigo presidente de planejar seu assassinato e de estar coordenando as ações do golpe de Estado nos bastidores.

Nesse contexto, a Alternativa Bolivariana saiu em defesa de Correa e se movimentou para que houvesse uma condenação regional do incidente. Rafael Correa saiu da tentativa de golpe com sua popularidade elevada. Ao longo dos anos, Correa conseguiu ser o único presidente do Equador a manter sua popularidade acima de 50% por seis anos seguidos (AYALA, 2013). Em grande parte, a popularidade de Correa se deve ao sucesso de seus programas de combate à pobreza, de educação e saúde, além dos numerosos investimentos feitos na área de infraestrutura. Ao saber de sua reeleição, em fevereiro de 2013, Correa afirmou: “Esta revolución no la para nada ni nadie, estamos haciendo historia. Estamos construyendo la patria chica y la patria grande (Latinoamérica)” (SAMANIEGO, 2013).

Embora o Equador, sob a presidência de Correa, se coloque como uma importante base de sustentação da

ALBA, em relação ao objetivo da iniciativa – o estabelecimento do socialismo como base para a integração latino-americana – o país não representa um modelo de revolução a ser seguido, tal como a Venezuela o faz para os demais países-membros, pois a revolução cidadã de Correa, embora de inspiração socialista, não têm buscado formar uma contra-hegemonia para a implantação de um modelo socialista no país. Também no Equador, a Aliança Bolivariana se sustenta na figura presidencial de Rafael Correa. No futuro, caso haja uma mudança de governo e a oposição voltar a assumir a presidência, é provável que a Aliança Bolivariana seja abandonada, como se pode perceber pela posição dos demais candidatos às eleições passadas.

A Nicarágua foi o quarto país e o primeiro da América Central a somar-se à Aliança Bolivariana. Depois de 17 anos de governos do Partido Liberal, o país voltou a ser governado por Ortega, da Frente Sandinista de Libertação Nacional, FSLN. Este partido governara o país entre 1979 e 1990 e implantara um programa revolucionário socialista. Em 1990, foi derrotado em eleições realizadas em um cenário de crise. Não foram poucas as acusações de que os chamados “contrários”, forças de oposição ligados a atores externos, haviam sido responsáveis pela desestabilização do governo da FSLN. A adesão se deu logo após a eleição de Daniel Ortega, em 2006. Ela foi, na realidade, uma das primeiras ações do novo presidente. A relação do país com a Aliança Bolivariana é bastante interessante, pois a cooperação começou antes mesmo de sua adesão ao Bloco, com a assinatura de um convênio para o fornecimento de petróleo e combustível. Ortega, à frente de um novo esforço revolucionário e tendo que lidar com a situação de pobreza do país, buscou na relação com a Aliança Bolivariana os meios materiais que o permitissem desenvolver sua política de inspiração socialista.

Por meio da cooperação com a ALBA, muito devido à cooperação bilateral com a Venezuela, o país logrou ter acesso a fertilizantes e combustíveis a preços mais baixos, foram instaladas plantas de geração de energia para enfrentar a grave situação de deficiência energética do país – à época da adesão, o país passava por apagões quase que diários e parte do transporte público não circulava por falta de combustível (CAPELAN, 2010). O país se beneficiou, também, com a cooperação na área da saúde – a Nicarágua contava com menos de 100 oftalmologistas quando se instalou no país a *Misión Milagro* que realizou inúmeras cirurgias de catarata e ofereceu suporte à educação básica

e à segurança alimentar. Além disso, o comércio, majoritariamente de produtos agrícolas do país com a Venezuela alcançou US\$ 110 milhões, em 2009 (CAPELAN, 2010).

Ortega buscou, também, na Aliança Bolivariana, uma fonte de sustentação política para o seu modelo de inspiração socialista. Depois da derrota da FSLN, na década de 1990, houve uma série de rupturas internas em seu Partido. Ainda que Ortega tenha conseguido defender sua posição de líder, houve setores que criticaram sua política e acusaram-no de haver se tornado mais conservador e de ter buscado alianças com forças conservadoras, como a Igreja. Uma preocupação presente nos discursos de Ortega é a influência dos Estados Unidos na região e a histórica interferência americana nos assuntos do país. Assim, Ortega buscou, com a adesão à Aliança Bolivariana, mostrar seu compromisso com o socialismo e se afastar dos Estados Unidos. Para a Nicarágua, portanto, a Aliança Bolivariana tem sido uma fonte de suporte tanto material quanto ideológica.

No que diz respeito ao papel da Nicarágua na Aliança Bolivariana, percebe-se que a segunda tem mais peso para a primeira do que o oposto. A Nicarágua é importante para a Aliança Bolivariana no sentido de que é um país de inspiração socialista na América Central que tem um histórico revolucionário. No entanto, o apoio do país só é relevante dentro do grupo. O país, por si, só não representa uma base de sustentação forte. Em primeiro lugar, a Nicarágua não possui grande capacidade de influir regionalmente e, em segundo lugar, o país também enfrenta problemas internos. Ainda que o país apresente uma contra-hegemonia e que parte da sociedade já tenha internalizado as diretrizes políticas do socialismo, as instituições públicas no país são, como em grande parte da América Latina, frágeis e o governo vive sob a sombra da possibilidade de um golpe de Estado. As últimas eleições no país foram marcadas por contestações e pela violência. Em 2008, nas eleições municipais que deram a vitória à FSLN, a oposição acusou o governo de Ortega de ter fraudado o pleito eleitoral e buscou anulá-lo. Na ocasião, grupos partidários do governo e da oposição chegaram a se enfrentar nas ruas de Manágua (IDOETA, 2008, p. 1-2). Em 2011, após as eleições que deram a Ortega a reeleição, os protestos violentos deixaram mortos e feridos e levaram o país, mais uma vez, à instabilidade (ISTOÉDINHEIRO, 2011). À época, a Organização dos Estados Americanos, OEA, criticou a falta de observadores nas eleições no país,

o que gerou uma onda de protestos por parte da esquerda latino-americana e pedidos de realização de novas eleições pela oposição (IDOETA, 2008, p.1-2).

O caso da Nicarágua é interessante, já que a Aliança Bolivariana parece ter tido uma importância maior para o país do que teve para a Bolívia e para o Equador. É ainda mais interessante porque, no que diz respeito às características geográficas, sociais, econômicas e culturais, o país guarda semelhanças com Honduras, país com que faz fronteira. No entanto, a adesão à Aliança Bolivariana teve um efeito bastante diferente nos dois países. Na Nicarágua, embora não isenta de controvérsias e conflitos, a adesão se sustentou e a cooperação em diversas áreas obteve resultados. Em Honduras, a adesão à iniciativa foi um dos fatores que levou ao golpe de Estado que retirou Manuel Zelaya da presidência.

A entrada de Honduras na Aliança Bolivariana causou bastante desconforto na oposição política e até nos membros do Partido Liberal de Honduras, de Zelaya. Manuel Zelaya foi eleito presidente, em 2005, por um partido considerado de centro-direita e logo começou a adotar políticas sociais consideradas de esquerda. Adotou um discurso de oposição à política estadunidense, à mídia privada e ao empresariado do país – o que levou à oposição ao seu governo. No final de 2007, Zelaya realizou uma turnê diplomática e se encontrou com Daniel Ortega e Hugo Chávez e demonstrou interesse em aderir à Alternativa Bolivariana (MURILLO, 2008).

No início de 2008, Zelaya buscou uma aproximação com a Venezuela para aderir à iniciativa da Petrocaribe. Após um demorado e conturbado processo de ratificação pelo Congresso Nacional, Honduras somou-se a esse Acordo energético. Na prática, o Acordo significava que a Venezuela venderia petróleo e combustíveis para Honduras a prazo – 60% do valor seriam pagos em três meses e os demais 40% seriam pagos em um prazo de 25 anos com juros de 1% (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 8). O capital economizado seria utilizado para formar um fundo de investimento social. Segundo a biografia de Zelaya apresentada pelo *Barcelona Center for International Affaris*, editada por Roberto Ortiz de Zárate:

*Petrocaribe ofrecía a Honduras productos de refinación baratos y con amplias facilidades de pago, mediante financiaciones muy ventajosas e incluso fórmulas de trueque mercantil, de manera que el país centroamericano podría abonar una parte importante de la factura del hidrocarburo*

*con productos agrícolas* (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 8).

A entrada do país na Petrocaribe foi vista de forma díspare. A oposição afirmou que o Acordo levaria ao endividamento do país e à corrupção no manejo do fundo criado. No entanto, as vantagens econômicas levaram o Congresso, já majoritariamente contrários às políticas de Zelaya, a aprovar o Acordo (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 9). Em agosto do mesmo ano, Zelaya assinou o documento de Adesão de Honduras à Alternativa Bolivariana, que não estipulou compromissos, institucionalidade ou marco legal para a sua execução (ALBA, 2008a).

Durante os anos de 2008 e 2009, Zelaya viu crescer substancialmente a oposição ao seu governo. As políticas de esquerda, somada à adesão à Aliança Bolivariana, entre outros fatores, fizeram com que Zelaya perdesse o apoio de seu partido. A falta de apoio político se somou à oposição da mídia, dos setores empresariais e dos partidos de oposição.

Alguns meses antes do golpe de Estado que o retirou do poder, Zelaya havia começado a fazer campanha para a realização de um referendo para decidir sobre a criação de uma Assembleia Constituinte. Um dos pontos que a nova constituição deveria abordar era o da possibilidade de reeleição para presidente (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 12). As forças contrárias a Zelaya acusaram o presidente de querer se perpetuar no poder e entraram com um processo no Ministério da Justiça para julgar se o presidente havia violado a Constituição ao estabelecer a realização do referendo e se gozava de estabilidade mental. Zelaya afirmou que a investigação era absurda e ameaçou destituir o presidente da Câmara dos Deputados (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 13-14). A crise política aumentou quando, em junho de 2009, o então presidente ameaçou destituir de seu cargo o Chefe de Estado Maior Conjunto de Honduras. Essa medida causou a renúncia do Ministro de Defesa e dos Chefes dos três ramos das Forças Armadas (EL MUNDO, 2009).

Um dia antes da data marcada para a realização do referendo, Zelaya foi retirado de sua casa por um grupo de militares cumprindo ordem judicial de prisão emitida pelo Superior Tribunal de Justiça (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011). O então presidente, sem ter direito a julgamento, foi colocado em um avião com destino à Costa Rica. A deportação de Zelaya foi rapidamente considerada um Golpe de Estado por toda a comunidade internacional, que não reconhe-

ceu o novo governo (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 15-16).

A participação de Honduras na ALBA durou pouco tempo – de agosto de 2008 a janeiro de 2010. O processo de retirada do país iniciou-se em novembro de 2009, cerca de cinco meses após o golpe de Estado. O novo governo de Honduras justificou a retirada da Aliança Bolivariana com a afirmação de que esta era um instrumento de doutrinação ideológica e de interferência de Hugo Chávez e Fidel Castro no país (SUGGETT, 2010).

Em relação ao caso de Honduras, é interessante notar que Zelaya fora eleito por um Partido Liberal, cuja plataforma política não incluía nenhum programa revolucionário, ou seja, o povo que o elegeu não votou por ideias socialistas. O país tampouco possuía histórico de luta revolucionária, pelo contrário. Durante as guerras civis na Nicarágua e em El Salvador, em que guerrilhas de inspiração socialistas buscavam chegar ao poder, Honduras serviu de base para os movimentos contrarrevolucionários, tendo em vista que o país, durante a década de 1980, manteve relações estreitas com o governo estadunidense que buscava frear a ação das guerrilhas de inspiração socialista e soviética na região (ORTIZ DE ZÁTARE, 2011, p. 12). Na década de 1990, o país, em consonância com o que se passava no restante da América Latina, adotou políticas de cunho neoliberal. Nos primeiros anos do século XXI, o país foi governado pelo empresário Ricardo Maduro do Partido Nacional. Dessa forma, quando Zelaya assumiu a presidência, não havia indicações de que adotaria um posicionamento de esquerda e que se declararia partidário dos ideais da Aliança Bolivariana.

Diante do exposto, fica claro como a adesão à Aliança Bolivariana e aos seus princípios, realizada de forma unilateral por um mandatário, em um país em que não há uma crise orgânica e uma contra-hegemonia formada, em que o socialismo não está disseminado e a população não passou por um processo revolucionário não encontra sustentação e pode levar à destituição do responsável pela adesão do poder. É bem verdade que outras questões estiveram relacionadas ao golpe de Estado contra Zelaya, incluindo as constantes denúncias de corrupção contra o mandatário. No entanto, é importante perceber a grande influência que a relação com a Aliança Bolivariana teve nesse processo.

O golpe de Estado em Honduras e a retirada deste da Aliança Bolivariana representou um importante ponto

de inflexão para a iniciativa. Até então, a ALBA havia logrado incorporar novos membros de forma plena e contava com observadores que poderiam se somar à iniciativa no futuro. Após o golpe, membros potenciais como El Salvador e Paraguai se afastaram da Aliança. Apenas em 2012, Haiti, Suriname e St. Lucia tornam-se convidados especiais, atraídos pelos Acordos de cooperação com a Venezuela.

O caso de El Salvador é emblemático. O país possui um histórico de guerrilhas revolucionárias semelhantes ao da Nicarágua. Em 2009, a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional, FMLN, que reuniu vários movimentos de guerrilha em um partido, venceu as eleições presidenciais no país. Logo, passou-se a especular internacionalmente acerca da possibilidade desse país se somar à Aliança Bolivariana. O Ministro de Educação e o Vice Presidente do país chegaram a afirmar que uma adesão de El Salvador seria o caminho natural e o FMLN apoiou a ideia. No entanto, em dezembro de 2009, alguns meses após o golpe que retirou Zelaya do poder, o presidente Mauricio Funes descartou a adesão e optou por manter as linhas tradicionais de política externa do país (LA PRENSA, 2009).

## 5 Considerações Finais

Pode-se compreender que a adesão à Aliança Bolivariana vem acompanhada de um alto preço político pago pelos Chefes de Estado e Governo dos países-membros – excluindo Cuba, em que não há espaço para a contestação da iniciativa. Em todos os principais países do bloco, Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua as forças de oposição se colocaram contra a iniciativa e afirmaram que, caso cheguem ao poder, se retirarão da ALBA. Essa fragilidade da adesão pode ser explicada pelo fato de que ela se dá pela vontade do mandatário e/ou do partido que ocupa o poder naquele momento. A adesão à Aliança Bolivariana não se deu, em nenhum dos países, pela ampla vontade popular. Isto porque, na maior parte desses países, não houve um debate interno acerca do papel desses na iniciativa e no modelo de integração regional proposto. Assim, como não houve uma internacionalização da Aliança Bolivariana e como a maior parte das populações nos países-membros não chegou ao estágio de adesão voluntária ao socialismo, a Aliança Bolivariana não encontra uma fonte de sustentação forte e estável.

Ainda que a Aliança Bolivariana possa atuar internacionalmente no sentido de estabelecer uma nova lógica

de relacionamento entre os países da América Latina e, dessa forma criar um novo sistema regional – cujo baluarte seria o ideal socialista –, ela precisa contar com uma base sólida de sustentação interna nos países-membros, que, no momento, ela não possui. Dessa forma, a Aliança Bolivariana não tem avançado porque a iniciativa não conta com o respaldo da sociedade civil. De fato, desde 2009, não houve grandes avanços na iniciativa, que tem tido dificuldades para atuar regionalmente. Por esses motivos, a iniciativa se encontra em um cenário de incerteza. A iniciativa afirma que seu compromisso é, acima de tudo, com os povos latino-americanos. Estes, no entanto, não se relacionam com a Aliança Bolivariana e não a internalizaram como algo que os pertence.

O fato de que a ampliação da Aliança Bolivariana se deu pela vontade política de mandatários da região fragiliza a iniciativa, pois identificou o bloco com a figura dos chefes de Estado e não com a sociedade latino-americana.

No futuro próximo, será interessante ver qual caminho a Aliança Bolivariana seguirá. Um importante elemento será a vontade política da República Bolivariana da Venezuela, principal força que move a iniciativa. Este país ingressou, recentemente, no Mercosul, principal bloco comercial da região. Logo após eleito, o novo presidente do país bolivariano optou por realizar uma turnê pelos países do Cone-Sul e afirmou, repetidas vezes, a importância do bloco para o futuro dos países-membros. Maduro indicou, ainda, a vontade de transformar o Mercosul em uma integração de caráter social e político. Isso pode indicar uma alteração nas prioridades da Venezuela. Se assim for, a Aliança Bolivariana deverá perder dinamismo e poderá se transformar em mais um dos inúmeros blocos que tentam, sem sucesso, integrar a América Latina.

### Referências

- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe*. Puerto La Cruz, 29 de junho de 2005b. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=32>. Acesso em: 04 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos*. Havana, 26 e 27 de abril de 2006c. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=516>. Acesso em: 06 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Adhesión de Nicaragua al ALBA – Prensa Presidencial*. Managua, 11 de janeiro de 2007a. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1380>. Acesso em: 08 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Comunicado Conjunto*. Havana, 8 de maio de 2006b. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=515>. Acesso em: 06 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Comunicado Especial ante el Intento de Golpe de Estado en Ecuador*. 30 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2102>. Acesso em: 15 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Comunicado Especial sobre Siria y Libia, 09 de setembro de 2011*. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=7913>. Acesso em: 15 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Contribución y Suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta Firmada en La Habana, el 14 de Diciembre de 2004, entre los Presidentes del Consejo de Estado de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela*. Havana, 29 de abril de 2006a. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=514>. Acesso em: 06 maio 2013.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y del Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la creación del ALBA*. Havana, 14 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2060>. Acesso em: 01 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas*. Havana, 28 de abril de 2005a. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=231>>. Acesso em: 01 maio 2013

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. Tintorero, 29 de abril de 2007b. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1801>>. Acesso em: 08 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración de Adhesión de la República de Honduras a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 25 de agosto de 2008a*. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1969>>. Acesso em: 11 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración de la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*. Caracas, 26 de novembro de 2008b. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1974>>. Acesso em: 11 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración de la V Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*. Cumaná, 16 e 17 de abril de 2009a. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=4277>>. Acesso em: 11 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Declaración de la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA – TPC*. Maracay, Estado Aragua, 24 de junho de 2009b. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1984>>. Acesso em: 13 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Special Declaration on Honduras and Its Legitimate Government*. Chocabamba, 17 de outubro de 2009c. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/en/contenido/declaration-honduras-support-its-legitimate-government>>. Acesso em: 15 maio 2013.

ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Structure and Functioning of ALBA-TCP*. VIII Summit of ALBA. Havana, 13 e 14 de dezembro de 2009d. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/en/contenido/structure-and-functioning-alba-tcp-viii-summit>>. Acesso em: 01 maio 2013.

ALTERNATIVA para negociações da Alba, Sucre não vinga. Cartola - Agência de Conteúdo. Portal Terra. 18 de Julho de 2012. Disponível em: <<http://economia.terra.com.br/alternativa-para-negociacoes-da-alba-sucre-nao-vinga,2118885ca376b310VgnCLD200000bbcceb0aRCD.html>>. Acesso em: 12 maio 2013.

AYALA SAMANIEGO, Maggy. *‘Esta revolución no la para nada ni nadie’*: Rafael Correa. El Tiempo, 17 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://m.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/elecciones-ecuador-2013-reeleccin-de-rafael-correa/12601202>>. Acesso em: 12 maio 2013.

AYERBE, Luis Fernando (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.

BARROS, Laura. *La ALBA de Chávez, en la incertidumbre*. Prensa Libre, 05 de março de 2013. Disponível em: <[http://www.diariolibre.com/hugochavez/2013/03/05/i374006\\_alba-chavez-incertidumbre.html](http://www.diariolibre.com/hugochavez/2013/03/05/i374006_alba-chavez-incertidumbre.html)>. Acesso em: 11 maio 2013.

BENZI, Daniela. ¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo. Iberofórum; *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Ciudad Del México, ano 5, n. 10. Jul./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.uia.mx/iberoforum/10/pdf/4DANIELE\\_BENZI\\_IBEROFORUM.pdf](http://www.uia.mx/iberoforum/10/pdf/4DANIELE_BENZI_IBEROFORUM.pdf)> Acesso em: 01 maio 2012.

CAMPIONE, Daniel. *Antonio Gramsci, Orientaciones Introductorias para su Estudio*. Buenos Aires: Rebelión, 2005. Disponível em: <<http://www.rebellion.org/docs/13842.pdf>> .Acesso em: 23 out. 2012.

CAPELAN, Jorge. *La decisión estratégica más importante del Frente Sandinista en el siglo XXI*. Rebellion: Nacional y Reción Centro Americana, 30 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=106973>>. Acesso em: 10 maio 2013.

CAPRILES dice que de ganar elecciones Venezuela no abandonará ALBA. El Nuevo Herald, 25 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.elnuevoherald.com/2012/09/25/1308107/capriles-dice-que-de-ganar-elecciones.html>>. Acesso em: 01 maio 2013.

CAPRILES: Ese “grupito” no nos está gobernando, nos está destruyendo. Globovisión, Nacionales, 19 de março de 2013. Disponível em: <<http://globovision.com/articulo/capriles-llega-al-estado-anzoategui-para-recorrer-el-tigre>>. Acesso em: 01 maio 2013.

CARMO, Marcia. *Integração regional idealizada por Chávez fracassou, dizem analistas*. BBC Brasil. Buenos Aires, 11 de março, 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130308\\_integracao\\_latina\\_chavez\\_jp\\_mc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130308_integracao_latina_chavez_jp_mc.shtml)>. Acesso em: 14 maio 2010.

CHÁVEZ FRIAS, Hugo Rafael. *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - El ALBA es soberanía, es liberación*. Mar del Plata, novembro de 2005. Disponível em: <[http://www.alianzabolivariana.org/que\\_es\\_el\\_alba.php](http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php)>. Acesso em: 28 mar. 2013.

CHÁVEZ FRIAS, Hugo Rafael. *Con el ALBA despiertan los pueblos*. Instalación de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 25 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=231>>. Acesso em: 01 maio 2013.

CHÁVEZ FRIAS, Hugo Rafael. *Con el ALBA despiertan los pueblos*. Instalación de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Caracas, 24 de janeiro de 2008b. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2069>>. Acesso em: 09 maio 2013.

CHÁVEZ FRIAS, Hugo Rafael. *Discurso de Hugo Chávez com motivo de la Concentración Bolivariana Antiimperialista*. Caracas, 04 de junho de 2007c. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=print&sid=1959>>. Acesso em: 12 maio 2013.

CHÁVEZ FRIAS, Hugo Rafael. *Discurso del Presidente Hugo Chávez - Clausura de la VI Cumbre del ALBA*. Caracas, 26 de janeiro de 2008a. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2068>>. Acesso em: 10 maio 2013.

DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. n. 06, abril/junho 2007. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2007.

DIETERICH, Heinz; PETERS, Arno; STAMMER, Carsten. *Fim do capitalismo global: o novo projeto histórico*. São Paulo: Xamã, 1998.

DURAN GIL, Aldo. Bolívia e Equador no contexto atual. In: AYERBE, Luis Fernando. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.

EL NUEVO DIARIO. *Asamblea nacional ratifica el ALBA*. Edición 9562: Managua, 27 de março de 2007. Disponível em: <<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/03/27/politica/44876>>. Acesso em: 01 maio 2013.

EL NUEVO DIARIO. PDVSA y 53 Alcades forman la Alba Petróleos Nicaragua. Edición 9229: Managua, 26 de Abril de 2006. Disponível em: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/04/26/politica/18035>>. Acesso em: 15 maio 2013.

EL NUEVO DIARIO. PDVSA y 53 alcades forman la Alba Petróleos Nicaragua. Edición 9229. Managua, - 26 de Abril de 2006. Disponível em: <<http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/04/26/politica/18035>>. Acesso em: 15 maio 2013.

EVO Morales insta a “erradicar el capitalismo” para salvar el planeta. El País, archivo Latino América, 22 de abril de 2008. Disponível em <[http://internacional.elpais.com/internacional/2008/04/22/actualidad/1208815203\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2008/04/22/actualidad/1208815203_850215.html)>. Acesso em: 11 maio 2013.

GARCÍA, Eduardo; RAMÍREZ, Silene. Bolívia deixou de ser país mais pobre da América do Sul. Estadão, Internacional, 05 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,bolivia-deixou-de-ser-pais-mais-pobre-da-america-do-sul-ministro,477340,0.htm>>. Acesso em: 10 maio 2013.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. (Org.) *Teoria social hoje*. São Paulo: UNESP, 1999.

GILL, Stephen. *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de la Cárcel. Tomo IV*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Ed. Era, 1986. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/27807689/Gramsci-Cuadernos-de-la-carcel-tomo-4>>. Acesso em: 23 out. 2012

GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de la Cárcel. Tomo V*. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. México: Ed. Era, 1999. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/63461733/Gramsci-Antonio-Cuadernos-de-La-Carcel-Tomo-5-OCR>>. Acesso em: 23 out. 2012.

IDOETA, Paula Adamo. Eleição desencadeia violência na Nicarágua. Folha de S. Paulo. São Paulo, terça-feira, 18 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1811200807.htm>>. Acesso em: 16 maio 2013.

ILLERA, Olga. *La Política Exterior de Chávez: Proyección de la Revolución Bolivariana en las Relaciones Internacionales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005. Disponível em: <<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/678>>. Acesso em: 17 maio 2013.

INTERCAMBIO comercial de Venezuela com ALBA supera los US\$22 mil millones. Correo del Orinoco, 25 abril 2011. Disponível em: <<http://www.bancodelalba.org/intercambio-comercial-de-venezuela-con-alba-supera-los-us-22-mil-millones.html>>. Acesso em: 11 maio 2013

LANGUE, Frédérique. Petróleo y Revolución en las Américas – Las estrategias bolivarianas de Hugo Chávez. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n. 29. janeiro-junho de 2006. Disponível em: <[http://www.flacsoandes.org/internacional/publi\\_acade/venezuela/03langue\\_frederique.pdf](http://www.flacsoandes.org/internacional/publi_acade/venezuela/03langue_frederique.pdf)>. Acesso em: 04 maio 2013.

LE CALVEZ, Marc. *La Integración Energética en la Región Latinoamericana desde la Perspectiva Bolivariana: Estudios de sus Fundamentos, Procesos y Necesidades*. Quito: Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales, 2008. Disponível em: <[http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8783.5468.WP\\_010\\_LeCalvez.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8783.5468.WP_010_LeCalvez.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2013.

LUCIO Gutierrez: Ecuador debe abandonar la ALBA porque es um club chistoso. Disponível em: <[http://www.elcomercio.com/politica/Lucio-Gutierrez-Ecuador-abandonar-ALBA-elecciones-Ecuador\\_0\\_847115430.html](http://www.elcomercio.com/politica/Lucio-Gutierrez-Ecuador-abandonar-ALBA-elecciones-Ecuador_0_847115430.html)>. Acesso em: 15 mar. 2013.

MAURICIO Funes descarta adhesión a la Alba. La Prensa, Internacionales, 09 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://archivo.laprensa.hn/Ediciones/2009/12/10/Noticias/Mauricio-Funes-descarta-adhesion-a-la-Alba>>. Acesso em: 15 maio 2013.

MORALES MANZUR, Juan Carlos; MORALES GARCÍA, Lucrécia. Origen y Naturaleza de la Alternativa Bolivariana para las Américas. *POLIS*, Cidade do México, v. 3, n. 1, 2007.

MURILLO, Álvaro. Honduras ‘se convierte’ al ALBA. El País, San José, 26 de Agosto de 2008. Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2008/08/26/actualidad/1219701603\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2008/08/26/actualidad/1219701603_850215.html)>. Acesso em: 15 maio 2013.

ORTIZ DE ZÁRATE, Roberto. *Manuel Zelaya Rosales - Biografía de Líderes Políticos*. Bracelona: Barcelona Center for International Affaris, 6 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_central\\_y\\_caribe/honduras/manuel\\_zelaya\\_rosales](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/honduras/manuel_zelaya_rosales)>. Acesso em: 11 maio 2013.

PARRA-BERNAL, Guillermo. *Bolivia Riots, Looting Leave Three Dead, 130 Injured, Efe Says*. Bloomberg, São Paulo, 26 de novembro de 2007. Disponível em: <[http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=agjO5uOFzWs0&refer=latin\\_america](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=agjO5uOFzWs0&refer=latin_america)>. Acesso em: 01 maio 2013.

REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. (Org.) *The Oxford Handbook of International Relations*. Nova York: Oxford University Press, 2008.

ROSA, Renata de Melo; DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos Federico. (Org.) *América Latina no Labirinto Global: economia, política e segurança*. 2. ed. Curitiba: Editora CRV, 2012.

SANZ, Rodolfo. A 17% llega intercambio comercial entre países del Alba con el Sucre. Correo del Orinoco, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.correodelorinoco.gob.ve/multipolaridad/a-17-llega-intercambio-comercial-entre-paises-alba-sucre/>>. Acesso em: 14 maio 2013.

SCHAVELZON, Salvador. *A assembleia constituinte da Bolívia: etnografia do nascimento de um estado plurinacional*. Rio de Janeiro: Museu Nacional / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=199561](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=199561)>. Acesso em: 09 maio 2013.

SUGGETT, James. Honduras Withdraws from ALBA, El Salvador Won't Join Despite FMLN Support. Venezuela Analysis, 15 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://venezuelanalysis.com/news/5070>>. Acesso em: 13 maio 2013.

UCHOA, Pablo. *Países que recebem petróleo barato temem ficar órfãos de Chávez*. BBC Brasil, Washington, 16 de janeiro de 2013. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130115\\_saude\\_chavez\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130115_saude_chavez_pu.shtml)>. Acesso em: 12 maio 2013.

V CÚPULA das Américas termina sem assinatura de Declaração. *Revista Pontes Quinzenal*, v.4, n. 7, abr. 2009. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/45650/>>. Acesso em: 13 maio 2013.

VÁSQUEZ, Wálter. *Bolivia exporta 11 veces más a países del Mercosur que al Alba*. *La Razón, Economía – Mercados*, La Paz, 28 de janeiro de 2013. Disponível em: <[http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-exporta-paises-Mercosur-Alba\\_0\\_1769223078.html](http://www.la-razon.com/economia/Bolivia-exporta-paises-Mercosur-Alba_0_1769223078.html)>. Acesso em: 11 maio 2013.

VENEZUELA ameaça usar força para tentar conter escassez de alimentos. *Folha Online*, 21 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u365645.shtml>>. Acesso em: 10 maio 2013.

VIOLÊNCIA pós-eleitoral na Nicarágua deixa 4 mortos e 10 feridos. *IstoÉ Dinheiro, Economia*, 9 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/72543\\_VIOLENCIA+POSELEITORAL+NA+NICARAGUA+DEIXA+4+MORTOS+E+10+FERIDOS](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/72543_VIOLENCIA+POSELEITORAL+NA+NICARAGUA+DEIXA+4+MORTOS+E+10+FERIDOS)>. Acesso em: 15 maio 2013.

ZELAYA destituye al jefe de Estado Mayor y renuncia el ministro de Defensa. *El Mundo, Tegucigalpa*, 25 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/607178.html>>. Acesso em: 14 maio 2013.

## **Migração e refúgio: uma breve problematização sobre os direcionamentos governamentais para recepção a haitianos no Brasil e na República Dominicana\***

*Migration and refuge: a brief questioning about Brazilian and Dominican government receptions toward Haitian immigrant*

Aline Maria Thomé Arruda<sup>1</sup>

### **Resumo**

O ensaio pretende fazer uma reflexão sobre o tratamento dado pelo governo brasileiro aos haitianos que tem entrado de maneira numericamente mais intensa no Brasil, especialmente após o terremoto que acometeu aquele país em janeiro de 2010. A proposta é, a partir de uma comparação com medidas tomadas pelo governo da República Dominicana, país emergente para o qual historicamente se dirigiu o maior contingente de migrantes haitianos, observar possíveis similaridades e divergências entre o posicionamento de ambos os governos ao lidar com esses grupos migratórios que se dirigem para seus respectivos países. A discussão dar-se-á e torno da seguinte questão: existe, de fato, uma diferença muito grande entre a anunciada receptividade dos haitianos por parte do Governo brasileiro e a histórica xenofobia sofrida por esses nacionais na República Dominicana? Observar-se-á que a receptividade de haitianos por parte do Governo brasileiro é muito mais complexa do que aparenta e envolve fatores diversos como o posicionamento político deste país no cenário internacional bem como seu histórico de relacionar-se de maneira diferente com diversos grupos migratórios presentes no país.

**Palavras chaves:** Migração. Refúgio. Xenofobia.

### **Abstract**

The essay aims to reflect on the treatment by the Brazilian government to Haitians who have entered so numerically stronger in Brazil, especially after the earthquake that struck the country in January 2010. The proposal is, from a comparison with measures taken by the government of the Dominican Republic, which historically led the largest contingent of Haitian migrants, observe possible similarities and differences between the position of both governments to deal with these groups migratory heading into their respective countries. The discussion will take up and around the following question: there is, indeed, a very big difference between the responsiveness of Haitians announced by the Brazilian government and the historic xenophobia experienced by those nationals in the Dominican Republic? The responsiveness of Haitians by the Brazilian government is much more complex than it seems and involves several factors like the political positioning of this

\* Recebido em: 10/5/2013.

Aprovado em 11/6/2013.

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas (CEPPAC/UnB). Professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Email: alinethome@yahoo.com.br

country in the international arena as well as its history to relate differently with different migratory groups present in the country.

**Keywords:** Migration. Refuge. Xenophobia.

## 1 Introdução

Este ensaio fará uma breve descrição do complexo contexto político e social do Haiti como um país que historicamente tem passado por sucessivas crises políticas e econômicas que tornam a saída de seus nacionais algo bastante comum. Em seguida, será feita uma descrição da problemática da entrada de haitianos no território dominicano ao longo do século XX. Chegar-se-á, então, a um panorama da situação de intensificação da vinda do grupo para o Brasil após 2010 e, finalmente, algumas considerações comparativas entre os dois casos de recepção desses fluxos migratórios.

Tendo sua independência do antigo país colonizador, a França, proclamada em 1804, após uma revolução promovida por escravos de origem africana, o Haiti tornou-se o segundo país independente das Américas e a primeira República negra do continente (ROSA, 2012, p. 220; GORENDER, 2004). O questionamento de como esse país, inovador no sentido de seu processo de emancipação política envolver ativamente o protagonismo de grupos escravizados, que ao mesmo tempo se tornou o mais pobre do continente, desafia as ciências sociais. Várias hipóteses e reflexões sobre isso já foram brilhantemente realizadas (CASIMIR, 2001, 2009, 2012), mas algumas constatações que, na verdade, as elites de ex-escravos que mobilizaram as massas para fazer a revolução que levou a independência, tinham apenas como interesse expulsar os franceses e assumir o seu lugar, subjugando a população e perpetuando uma relação de dominação de elites no país (CASIMIR, 2012).

No período pós-colonial, a pobreza e a miséria da quase totalidade da população haitiana foram se intensificando em meio a uma constante instabilidade política. Em determinados períodos históricos houve ocupação por parte de outros países, como os Estados Unidos da América o fez entre 1915 e 1934. Este período foi sucedido pela chamada “Dinastia Duvalier” que perdurou no país por quase sessenta anos, até o início da década de 1990 (DIEDERICH; AL BURT, 1986). Este período en-

globou o governo ditatorial de François Duvalier e, em seguida de seu filho, Jean-Claude Duvalier, conhecidos respectivamente como Papa e Baby-doc. Diante deste contexto, a consolidação do Estado nacional haitiano esteve fragilizada e, por razões de ordem política e econômica, os fluxos de pessoas para o exterior tornaram-se intensos a partir de meados do século XX (SILÍÉ, 1998). Na década de 1930, iniciou-se uma intensa migração rural para a República Dominicana com objetivo de atuação como mão de obra na lavoura açucareira (SILÍÉ, 1998, p. 3-5). Até o final da década de 1990, a imigração haitiana também teve como destino os Estados Unidos e o Canadá, as Bahamas e também as áreas urbanas da República Dominicana (SILÍÉ, 2002, p.10-15).

É importante ressaltar que no processo de migração intensa de nacionais haitianos para a República Dominicana, a exclusão econômica e social marcou o tratamento dado a esse grupo neste país. Muitos autores interpretam o surgimento de uma etnização desse grupo migratório como forma de subjugar-los, em um primeiro momento, por razões de os manterem em postos desprivilegiados no mercado de trabalho com baixos salários. Isso, posteriormente, se sustentou por meio de manifestações ideológicas racistas e xenófobas a despeito do grupo (CORTEN; DUARTE, 1994; SILÍÉ, 1998; 2002)<sup>2</sup>. Essas manifestações ideológicas criaram um sentimento denominado por muitos autores como “antihaitianismo”, que já chegou a situações extremas de maus tratos e violações dos direitos humanos no país, bem como punições para contra a República Dominicana por parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 1999)<sup>3</sup>.

O tratamento do governo dominicano em relação aos imigrantes haitianos tem se caracterizado pela ausência do Estado em organizar a entrada desses migrantes no país e sua inserção na sociedade nacional (SILÍÉ, 2005). Em todos os períodos do início do século XX até década de 1980, o governo dominicano tratou a migração haitiana como uma “invasão passiva” (BALAGUER, 1983). Isso dificultou qualquer definição de política migratória

<sup>2</sup> Parte dessas reações tem origem na colonização espanhola que predominou na República Dominicana e na origem negra africana da maior parcela da população haitiana pós-independência.

<sup>3</sup> Existe uma vasta bibliografia acerca da construção desse sentimento “antihaitianista” na República Dominicana, em especial, mas que inclui outros países da América Latina. Consultar ROSA (2008)

dos haitianos na República Dominicana. Várias alianças políticas foram feitas, inclusive entre partidos de oposição, para reforçar a necessidade de expulsar o grupo repatriando esses nacionais. Contraditoriamente, o setor privado dominicano nunca deixou de contratar nacionais haitianos como mão-de-obra. O que se observa, então, é que os migrantes haitianos bem como seus descendentes ficaram em um completo estado de vulnerabilidade sem nenhuma garantia de seus direitos civis e trabalhistas.

Conforme reforça Silié (2005), tem existido uma restrição à fixação de políticas sobre o tema. Geralmente, são feitas analogias e adaptações de normativas mais globais que não se referem diretamente ao caso dos haitianos para tratar de casos particulares de grupos migrantes dessa nacionalidade em situações específicas.

Ou seja, ainda que trabalhadores haitianos tenham sido incorporados ao setor privado dominicano, o Estado nunca deu um suporte oficial e consistente para a regularização dos haitianos em solo dominicano. Isso pode ser interpretado como uma das justificativas bem como uma consequência das violações de Direitos Humanos direcionadas ao grupo que se encontra diante de tamanha falta de proteção. As situações de adoção dessa força de trabalho sempre foram tratadas pontualmente sem nenhuma medida governamental centralizada. Em 1990, motivado prioritariamente por pressão internacional e por mobilizações da sociedade civil, o Governo estabeleceu o decreto nº 417-90 que ordenava a regularização dos trabalhadores haitianos atuando no setor açucareiro. Por meio deste foi outorgado a esses trabalhadores um documento que especificava sua condição laboral e de residência (SILIÉ, 2005). Esta medida além de restringir-se apenas a trabalhadores do campo e não abranger todos os setores de atuação desta mão-de-obra, perdurou por pouco tempo e em junho do ano seguinte foi sobreposta pelo decreto 233-91 que ordenava a repatriação de uma grande quantidade de trabalhadores haitianos. Esta última seguiu a linha de não aceitação oficial deste grupo e chegou a gerar pânico e insegurança não apenas entre migrantes, mas também entre os dominicanos descendentes de haitianos. Desde esse momento a repatriação passou a ser o mecanismo mais utilizado para controle da migração haitiana na República Dominicana. Estas medidas foram utilizadas em tantos momentos e com um contingente tão grande de abusos em precisou ser regulamentada durante os governos de Fernandez e Préval em 1999 por meio

do “Protocolo de entendimento sobre os mecanismos de repatriação” (SILIÉ, 2005). Uma sucessão de denúncias e mobilizações continuaram a acontecer devido as arbitriedades que se mantiveram no lidar com a situação migratória e as autoridades públicas bem como o parlamento chegou a discutir uma série de projetos de leis e propostas para regularizar a situação, porém nenhuma foi conclusiva nem chegou a ser aprovada (SILIÉ, 2005)

Por falta de direcionamento de uma política mais ampla as demais instâncias governamentais envolvidas com o tema não têm como tomar medidas coerentes e eficazes. A Diretoria Geral de Migrações é o órgão público que mais diretamente lida com o grupo e acaba, por falta de uma política mais ampla e explícita, apenas operacionalizando as deportações para o controle migratório. As forças armadas agem nas fronteiras sem vínculo com a Direção de Migrações. O Ministério do Trabalho dispõe sobre a contratação dos migrantes nos casos específicos, porém igualmente não possui uma orientação geral para tratar dos haitianos de maneira geral. Por último, o Ministério das Relações Exteriores concede os vistos para os migrantes, entretanto, da mesma forma, age sem orientação ou coerência nesse sentido. Desta forma, a atuação dos haitianos no mercado de trabalho dominicano, sua permanência nesse território bem como sua segurança ficam completamente à mercê da ilegalidade. Atores do setor privado conseguem negociar alguns casos específicos de atuação de mão-de-obra haitiana, de acordo com seus interesses, mas, em geral, aproveitando-se dos benefícios da não necessidade de formalização desses trabalhadores, como não garantir direitos trabalhistas mínimos nem o pagamento de impostos. A maioria dos migrantes consegue postos no mercado de trabalho por redes informais compostas por conhecidos ou parentes ou até mesmo pelas redes criminosas que vedem vistos e documentos falsos criando um mercado ilegal fundamentado nessas fragilidades por falta de proteção estatal. (SILIÉ, 2005).

Outro aspecto que leva a essa falta de decisões acerca do tema é a própria instabilidade política que assola o país. Desde 1991 até o presente momento o país já passou por cinco intervenções da Organização das Nações Unidas (ROSA, 2012, p. 221). A MINUSTAH, liderada pelo Brasil instalou-se no país em 2004 e lá permanece até os dias atuais. O intuito é estabelecer uma estabilidade política, por meio do exercício da democracia, incluindo eleições presidenciais e legitimidade para exer-

cício de mandato bem como inclusão econômica e social de considerável parcela da população, dentre outros. A situação de extrema pobreza provocou essa necessidade de presença de outros países em território haitiano. Conforme dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR apud GODOY, 2011, p. 45), estimou-se que em 2009:

[...]cerca de 55% dos haitianos viviam com menos de 1,25 dólar por dia, por volta de 58% da população não tinha acesso à água limpa e em 40% dos lares faltava alimentação adequada. Mais de meio milhão de crianças entre as idades de 6 a 12 anos não frequentavam a escola e 38% da população acima de 15 anos era completamente analfabeta. Por volta de 173 mil crianças foram submetidas à exploração como trabalhadoras domésticas e pelo menos 2.000 eram traficadas anualmente pela e para a República Dominicana.

Após o terremoto que acometeu o país em 12 de janeiro de 2010, esses índices pioraram ainda mais e outros problemas surgiram. A mesma fonte do ACNUR coloca que cerca de 222.000 pessoas morreram, mais de 300.000 ficaram feridas e mais de 3,5 milhões foram atingidas de alguma forma pelo desastre natural. No mesmo relatório, elaborado oito meses depois do terremoto, a estimativa era a de que 1,3 milhões de pessoas deslocaram-se internamente, vivendo em 1.354 acampamentos na capital e no seu entorno, sem contar o restante do país. 60% da infraestrutura governamental, administrativa e econômica foi destruída, 23% das escolas de todo o país e mais de 180.000 casas foram atingidas ou até mesmo completamente destruídas (ACNUR apud GODOY, 2011). Nesse sentido, as saídas de cidadãos haitianos do país intensificaram-se e, mais uma vez, o principal destino foi a República Dominicana. Porém, o caráter precário da situação no Haiti fez com que esse fluxo se estendesse para outros países vizinhos, tais como Guiana Francesa, Venezuela, Equador, Colômbia, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Brasil (ACNUR apud GODOY, 2011). Na República Dominicana, em um momento posterior ao terremoto, a acolhida desses nacionais haitianos ocorreu de uma forma até mesmo inevitável dada a emergência da situação. Entretanto, menos de um ano depois do ocorrido os processos de deportação foram retomados (SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS, 2011, p. 4)

Proporcionalmente, o Brasil recebeu um contingente desse fluxo migratório menor do que outros desses países, entretanto, a entrada por regiões com pouca estru-

tura nas fronteiras dos estados do Norte em cidades como Epiaciolândia (Acre) e Brasiléia (Amazonas) bem como o pouco fluxo anterior de haitianos para o país gerou uma série de dificuldades ao lidar com a situação. Para adentrar o território nacional e procurar regularizar a situação, a grande maioria passou a solicitar, então, refúgio no país. Nesse sentido, é importante ressaltar as implicações na vida do sujeito solicitar refúgio ou ser tratado como um “migrante econômico”, ou seja, alguém que sai de seu país em busca de melhores oportunidades no mercado de trabalho. De acordo com as leis brasileiras, aqueles que se enquadram nessa última categoria, ainda mais no caso dos haitianos que entram de maneira irregular em território nacional ou ainda que tem a sua entrada impedida já na própria fronteira, não é possível portar documentos de identificação nacional imediatamente e menos ainda é permitida a inserção regular no mercado de trabalho. Entretanto, para aqueles que são solicitantes de refúgio, a lei 9474/97 que rege sobre o tema, em seu artigo 21, garante que os solicitantes de refúgio possuam uma autorização de residência provisória no país e que tenham o direito a uma carteira de trabalho provisória emitida regularmente (BRASIL, 1997). Desta forma, a possibilidade de solicitação de refúgio tornou-se uma alternativa utilizada por muitos desses haitianos para garantir, ainda que de maneira transitória e sem garantia de permanência, uma situação regular no Brasil.

Os agentes públicos tiveram dificuldade de lidar com o grande contingente, visto que até abril de 2012 dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça, demonstravam que mais de 5.200 solicitações formais de refúgio haviam sido feitas (MILESI, 2012)<sup>4</sup>. Audiências públicas, interferências dos poderes municipais, estaduais e federais procuraram uma solução para o tratamento a ser dado, porém não conseguiram chegar a um denominador comum (ROSA, 2012, p. 214; GODOY, 2011, p. 47). Em junho de 2011, o CONARE manifestou-se afirmando não haver possibilidade de receber o grupo como refugiados, uma vez que estes não se enquadravam nos requisitos que caracterizam essa condição, de acordo com o estabelecido a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 das Nações

<sup>4</sup> É importante destacar que grande parte do acolhimento direto aos haitianos vem sendo feita por entidades religiosas da sociedade civil vinculadas ao programa nacional para refugiados.

Unidas sobre o Estatuto de Refugiado e a lei 9.474/97 que versa nacionalmente sobre o refúgio (LEÃO, 2011: 88).<sup>5</sup> Juntamente com essa manifestação, reconheceu-se que a situação dos haitianos gerava necessidade de assistência e, desta forma, os processos de solicitação de refúgio do grupo foram encaminhados para o Comitê Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, que passou a conceder um “visto humanitário” para os solicitantes de refúgio, de modo a permitir uma certa regularização da situação desses indivíduos, permitindo que estes possuam documentos de identificação e carteira de trabalho. (LEÃO, 2011, p. 89-90). O fundamento para concessão de tal visto alegado pelo Estado brasileiro é o de que há um reconhecimento da situação humanitariamente precária do Haiti que leva a essa saída massiva dos nacionais deste país e, mesmo que não haja possibilidade de protegê-los como refugiados seria, por outro lado, fechar os olhos para uma situação claramente emergencial e grave. Sendo assim, o “visto humanitário” constitui-se em uma medida que prioriza os parâmetros da proteção internacional dos Direitos Humanos e institucionaliza um amparo a estes nacionais (LEÃO, 2011, p. 91; GODOY, 2011).

O contingente de solicitações de refúgio de haitianos e encaminhamentos para o CNIg foi considerado, ainda assim, muito alto. Hipóteses de tráfico de pessoas envolvendo percurso percorrido por esse grupo migratório por países como o Equador e o Peru foi considerado como um fator estimulante desse crescimento descontrolado da vinda do grupo. Sendo assim, em janeiro de 2012 o CNIg gerou uma Resolução Normativa que restringia a concessão do “visto humanitário”, específico para o caso de haitianos para 1.200 por ano (MTE, 2012). Essa medida não foi satisfatória para lidar com o fluxo de entrada de haitianos no Brasil e esta cota foi estourada em dezembro de 2012. Após várias discussões e tentativas de lidar com a situação de haitianos que continuavam adentrando o país pelas fronteiras dos estados do norte, o CNIg conseguiu negociar a quebra da restrição do número de concessões anuais de visto por meio da Resolução Normativa 102/2013 no final de abril do corrente ano (MTE, 2013).

<sup>5</sup> O autor do texto sobre o não preenchimento de requisitos para reconhecimento da condição de refugiados dos haitianos era naquele momento o Coordenador Geral do CONARE. Desta forma, seu posicionamento é considerado oficial do Governo brasileiro.

Após esta medida houve a concessão do visto para outros haitianos, porém o fluxo de entrada permanece intenso.

Responder a questão inicial trazida no artigo afirmando que as medidas governamentais no Brasil direcionadas à presença haitiana são muito diferentes das adotadas pelo governo da República Dominicana é algo apressado e que pode trazer uma percepção excessivamente otimista para tal situação. Aparentemente, o governo brasileiro tem procurado garantir a proteção e o exercício de direitos dessa população migrante em território nacional, especialmente, quando se compara ao caso da República Dominicana que historicamente tem optado pela não aceitação do grupo dentro de suas fronteiras usando da estratégia da repatriação para o controle migratório. Antes de procurar uma resposta completa, alguns questionamentos adicionais devem ser feitos para pensar o posicionamento governamental e social na recepção brasileira a esse grupo após o terremoto de 2010.

Apesar de os discursos dos agentes governamentais brasileiros e das normativas para lidar com o grupo transparecerem exatamente o contrário, por que o alarmismo em torno da quantidade de entrada do contingente haitiano quando, em termos numéricos quando comparado a outros países não é tão grande assim? É interessante investigar o tratamento dado a outros grupos migratórios que chegam ao Brasil, especialmente os que advêm de países desenvolvidos. A receptividade diferenciada para grupos de nacionalidades de países desenvolvidos bem como de países em desenvolvimento, gerando muito mais restrição para esses últimos, não é algo recente nem pouco comum no Brasil (PÓVOA NETO, 2012). No mesmo sentido, a restrição de entrada a migrantes negros e incentivo a entrada de brancos também não é uma novidade na história de atuação do governo brasileiro. No final do século XIX e início do século XX, após a abolição da escravidão o tema gerou bastante polêmica e surgiram casos como o de migrantes que tiveram entrada negada no Brasil na década de 1920 por meio de nota do Itamaraty, no momento em que descobriu-se sua origem afro-americana (RAMOS, 1996 apud ROSA, 2012, p. 217). Essas situações promovem uma seara a ser investigada que abre espaço para a comparação em termos de xenofobia e racismo quando apresenta-se um tratamento diferenciado a um determinado grupo por razões, muitas vezes, não evidentes nos discursos e textos de normativas governamentais. Situações históricas da República Do-

minicana no trato para com os haitianos podem ajudar nessa elucidação do caso brasileiro.

Ademais, surgem as questões relativas aos interesses que levaram o governo brasileiro a sentir-se obrigado a lidar com o grupo de haitianos, dando a este um tratamento especial, quando analisadas as medidas em uma perspectiva positiva. Uma missão de paz liderada por um país, gera não apenas simbolicamente poder perante os demais países do cenário internacional, mas também responsabilidades e imaginários de desenvolvimento econômico do país (SILVA, 2008; FASSIN, 2012; ROSA, 2012). A presença da MINUSTAH no Haiti pode ter gerado uma impressão de crescimento e desenvolvimento do Brasil, como uma localidade que apresenta boas oportunidades de estabelecimento econômico, no mercado de trabalho mais diretamente, atraindo números mais significativos de haitianos para seu território. Observa-se, assim, um rico campo analítico para investigação e compreensão dos fatos, tendo como um parâmetro de compreensão casos de destinação do grupo mais antigo, como ocorre na República Dominicana.

### Referências

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097>>.pdf Consulta em: 17 out. 2012
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADF3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%B0%20102,%20de%2026-04-2013.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2013
- CASIMIR, Jean. *La culture opprimée*. Port-au-Price: Imprimerie Media, 2001.
- CASIMIR, Jean. *Haitiètesélites: L'interminable dialogue de sourds*. Port-au-Price: Université d'État d'Haiti, 2009.
- CASIMIR, Jean. O Haiti e suas elites: um interminável diálogo de surdos. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 1-22, 2012.
- CORTEN, André; DUARTE, Isis. Quinientos Mil Haitianos en Republica Dominicana. *Estudios Sociales*, Santo Domingo/RD, año 26, n. 98, oct./dic; 1994.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório de seguimento das recomendações da CIDH sobre a situação dos direitos humanos na República Dominicana*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2001port/capitulo5e.htm>>. Acesso em: 16 out. 2012.
- DIEDERICH, Bernard; AL BURT. *Papa Doc et Les TontonsMacoutes*. Port-au-Prince, Haiti: Imprimerie Henri Deschamps, 1986.
- FASSIN, Didier. *Humanitarian reason: a moral history of the present*. Los Angeles/London: University California Press. 2012.
- GODOY, Gabriel Gaulano. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo : CL-A Cultural, 2011.
- GORENDER, Jacob. O épico e o trágico na história do Haiti. *Estud. av.* São Paulo, v. 18, n. 50, abr. 2004 .
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro*. São Paulo : Editora CL-A Cultural, 2011.
- PÓVOA NETO, Helion. *Migração: processo espontâneo é criminalizado*. Entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/509050-migracao-processo-espontaneo-e-criminalizado-entrevista-especial-com-helion-povoa-neto>> Acesso em 17 out. 2012.
- ROSA, Renata de Melo. Brasil e Haiti: uma equação imperfeita? Um estudo sobre haitianos na Região Norte do Brasil. In: ROSA, Renata de Melo; ÁVILA, Carlos Federico Domínguez (Org.). *Democracia, desenvolvimento e cidadania no Brasil: a construção de uma agenda de políticas públicas*. Curitiba: CRV, 2012.
- ROSA, Renata de Melo. Republica Dominicana: a construção do pueblcriollo. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 53-77, jan./jun. 2008.
- SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS. *Los flujos haitianos hacia América Latina: situación actual y propuestas*. Disponível em: <[http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios\\_e\\_informes/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf](http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf)>. Acesso em 07 abr. 2013.

SILIÉ, Ruben. Aspectos socio-historicos sobre la inmigracion hatiana a la Republica Dominicana. In: SILIÉ, Ruben, INOA, Orlando; ANTONIN, Arnold. *La Republica Dominicana y Haití frente al futuro*. Santo Domingo Republica Dominicana, FLACSO, 1998.

SILIÉ, Ruben. Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití. *Revista Futuros*, n. 9, v. 3, 2005. Disponível em: <[http://www.revistafuturos.info/futuros\\_9/rel\\_hrd\\_1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_9/rel_hrd_1.htm)> Acesso em : 05 jun.2013.

SILVA, Kelly Cristiane da A cooperação internacional como dádiva. algumas aproximações. *Mana*, Rio de Janeiro, v.14 n.1, abr. 2008.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

# **A África e a diplomacia para o desenvolvimento e paz: o caso de Cabo Verde\***

## ***Africa and diplomacy for development and peace: the case of Cape Verde***

Daniel A. Pereira<sup>1</sup>

### **Resumo**

Esta nota diplomática, escrita pelo Embaixador da República de Cabo Verde no Brasil, por ocasião dos eventos comemorativos do Dia da África e dos 50 anos da União Africana, promovido pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB, tem como objetivo trazer algumas reflexões sobre os avanços conquistados pelos países africanos nas últimas décadas e os principais desafios políticos, econômicos e sociais que assolam o continente nas primeiras décadas do século XXI. O texto dá uma especial ênfase ao processo de desenvolvimento do arquipélago de Cabo Verde.

**Palavras-Chave:** África. União Africana. Políticas de Desenvolvimento. República de Cabo Verde.

### **Abstract**

This diplomatic note, written by the Ambassador of the Republic of Cape Verde in Brazil, on the occasion of the anniversary celebrations of Africa Day and the 50th anniversary of the African Union, aims to bring some reflections about the progress made by African countries in recent decades and to discuss political, economic and social issues that plague the continent in the early twenty-first century. The text gives special emphasis to the development of the archipelago of Cape Verde.

**Keywords:** Africa. African Union. Development Policy. Republic of Cape Verde.

---

\* Artigo recebido em: 27/05/ 2013. Aprovado em: 18/06/2013. Este texto está escrito com as regras ortográficas da língua portuguesa vigentes na República de Cabo Verde

<sup>1</sup> Embaixador da República de Cabo Verde no Brasil

## 1 Introdução

Gostaria de agradecer, antes de mais, à Prof<sup>a</sup> Renata Rosa, do Departamento das Relações Internacionais do UNICEUB o amável convite para participar neste evento, enquadrado nas comemorações do jubileu de ouro da fundação da Organização da Unidade Africana, hoje União Africana, a que o Centro Universitário de Brasília, em boa hora, se quis associar, partilhando com os presentes algumas reflexões, que inseri no texto cujo título é “A África e a Diplomacia para o Desenvolvimento e Paz – O caso de Cabo Verde”.

Mas permitam-me, antes de entrar no âmago do tema escolhido, tecer ainda que breves considerações sobre a África que muitos órgãos de imprensa mundiais querem rotular e a realidade vem contestando os pregões.

Neste contexto, o Continente africano é, amiúde, tão somente confundido com guerras, fome, AIDS, analfabetismo, miséria. Tudo isso é, em parte, certo, mas a África não é apenas isso. O nosso Continente também produz riqueza, cultura, literatura, história, constrói, paulatinamente a paz, avança a passos firmes, rumo ao progresso e ao desenvolvimento.

Este mesmo Continente que, às vezes, se nos apresentam como um autêntico marasmo, donde nada de bom pode vir, é o mesmo que pariu civilizações requintadas como a do Egípcio, Cartago mercantil ou figuras de proa, desde a mais alta antiguidade, como Santo Agostinho; é o mesmo que deu à luz quatro Prémios Nobel da Literatura (o nigeriano, Wole Soyinka, os sul-africanos, Nadine Gordimer e John Maxwell Coetzee, o egípcio, Nagib Mahfuz), quatro Prémios Nobel da Paz, sendo três originários da África do Sul, designadamente, Desmond Tutu, em 1984, Nelson Mandela e Frederik de Klerk, em 1993 e a queniana, Wangari Maathai, em 2004. E por falar em laureados, porque não indicar, igualmente, os nomes dos escritores José Craveirinha de Moçambique, Pepetela de Angola e Arménio Vieira de Cabo Verde, todos eles Prémios Camões?

Do seio da África, também nasceram personalidades como o maliano Amadou Hampaté Bâ, o burkinabé Joseph Ki Zerbo e o senegalês Cheikh Anta Diop, que pertenceram àquela geração de africanos que, utilizando as ferramentas metodológicas das escolas europeias operaram uma ruptura epistemológica profunda nos paradigmas dominantes e construíram um discurs-

so que permitiu desconstruir a prosápia europeia sobre o Outro, que dominou as ciências históricas no período colonial; ou então o egípcio Butrus Butrus Gali e o ganês Koffi Anan, que estiveram durante largos anos à frente de uma poderosa Organização como a das Nações Unidas. Para além de brilhantes professores e pesquisadores que no continente mãe ou noutra, fazem progredir a ciência e o saber, a massa anónima dinâmica, as mulheres batalhadoras, comerciantes dinâmicos e criativos. Em suma, milhões de anónimos. Fazem parte plenamente deste milénio!

Do ponto de vista estritamente económico, o crescimento à volta dos 2,4% do PIB nos anos 90 deu lugar a um aumento à volta de 4% anuais entre 2000 e 2004, tendo ultrapassado os 4% em 2005, e sendo que um grupo superior a 27 países ultrapassou os 5% em 2007. Angola foi em 2008 o segundo país com maior crescimento do mundo com mais 20%, seguido da Mauritânia com 13%. Entre os países africanos de língua portuguesa, apenas a Guiné-Bissau ficou abaixo dos 6% de crescimento em 2007. A média atual do crescimento africano é de 5% e estamos em plena crise económica, que vem assolando todo o Mundo. No entanto, ¼ dos países africanos tiveram, em 2012, um crescimento igual ou superior a 7%. As projeções para 2013 e 2014 indicam um crescimento económico regional de, respectivamente, 5,5% e 6%. Quer dizer, de há uns dez anos a esta parte, o crescimento económico africano tem-se revelado ser sustentável.

A proporção da África na produção económica mundial cresceu 5,5%, ou seja, mais do que qualquer membro da OCDE. A inflação média no Continente é de um dígito, e em mais de 30 países está abaixo dos 5%.

O crescimento do IED com destino africano cresceu 200%, entre 2000 e 2005 (saltando de 7 para 23 bilhões de dólares), enquanto a Ásia ficou com um crescimento de apenas 60%. É claro que o ponto de partida da África é mais baixo, mas ainda assim os números são espetaculares e a tendência continua a ser de consolidação, tanto que, em 2012, o montante global do IDE, em África, atingiu a cifra de 54,5 bilhões de usd.

Por outro lado, muitos se admiram pelo facto de a bolsa de valores de Johannesburg ter uma capitalização superior à da Bovespa ou à da Bolsa de Xangai. Além disso, um fator determinante para atrair o financiamento externo tem sido a redução do peso da dívida, que par-

cialmente foi perdoada e em outra grande parte foi eliminada: o maior devedor africano, a Nigéria, pagou toda a sua dívida.

Na área comercial as exportações africanas cresceram 25% em média nos últimos três anos, uma “performance” igual à da China, a ser comparada aos 14% do resto dos países do Sul.

A União Africana introduziu, pela primeira vez, princípios escrupulosos de respeito à ordem constitucional, aos direitos humanos e apela a uma avaliação de pares sobre a governança dos países.

Dito isso, passemos, então, a abordar o tema que nos propoemos tratar nesta pequena intervenção, cujo título anteriormente enunciámos.

## 2 Em jeito de preâmbulo

A maioria dos aqui presentes, não eram sequer nascidos à data da independência de Cabo Verde. Principalmente por essa razão, dificilmente poderão avaliar, com propriedade, as transformações que as ilhas cabo-verdianas sofreram nos últimos trinta e oito anos.

A desesperança, criada, desenvolvida e interiorizada pelo atavismo, provocado por uma conhecida história de seca e fome cíclicas, através da qual o nosso arquipélago se tornara tristemente célebre, ao logo de séculos, cedeu lugar à esperança e à crença mais íntima, face aos resultados conseguidos, a todos os níveis (falaremos disso mais adiante), fruto do labor de todos os cabo-verdianos e da ajuda internacional;

A descrença inicial nas nossas possibilidades, imposta por uma natureza ignara e inclemente, mas também inculcada através de uma mentalidade de subserviência, que o colonialismo, subtilmente, deixou que invadisse o nosso âmago, deu lugar à crença dos cabo-verdianos nas suas capacidades para superar todas as dificuldades, mesmo as impossíveis, como aquelas que poetas nacionalistas, a exemplo de Ovídio Martins, passaram a transmitir às novas gerações, com a imagem das cabras, que nos ensinaram a “comer pedras para não perecermos”;

Recuperada a esperança, a crença, a própria auto estima e a autonomia de decisão, parte-se, então, para a aventura, empolgante, da construção de um Estado, reivindicada pela pré existência de uma Nação, fenómeno

algo paradoxal, por ter acontecido num contexto histórico colonial, classificado, precisamente por isso, por certos cientistas sociais e políticos, como algo que, como toda a construção histórica, aconteceu de forma independente da vontade dos homens.

Foi a fina percepção desse facto, corporizada pela sagacidade dos dirigentes nacionalistas da época, designadamente Amílcar Cabral, antecedido já pelos nativistas da segunda metade do século XIX e primeira do século XX, que explica a luta vitoriosa pela independência. Uma primeira vitória, conseguida, desde logo, contra um adversário melhor armado e bem equipado. Para além disso, a força das convicções, a ideia motriz do restabelecimento da dignidade perdida, por via da recuperação da História e da cultura usurpadas, logo da valorização da própria identidade, razão de ser última da independência almejada.

Conquistada a soberania nacional, eis que surge o primeiro grande embate/desafio: o da construção de um Estado, que muitos pensavam ser algo impossível, porque com os recursos disponíveis tal empresa se revelava, na aparência, inviável economicamente. Provou-se, no entanto, exactamente o contrário do propalado pelos profetas da desgraça: que o Cabo Verde independente não sobreviveria seis meses.

Efectivamente, a riqueza das ilhas de Cabo Verde, resumia-se, em 1975, ao seguinte: mais de 70% da população analfabeta; pobreza e miséria crónicas; 200 USD de PIB per capita; 10 médicos, 2 ginásios, pouco mais de duas dúzias de estabelecimentos de instrução primária; um tesouro público exaurido e tecnicamente falido; ausência quase total de recursos naturais exploráveis e de infra-estruturas, estradas, portos, aeroportos, saneamento básico; um povo indómito e corajoso, que se recusava vergar perante o peso da natureza ou da História, ingratas a vários títulos.

Foram estas as condições de arranque. E convenhamos que elas não eram nada auspiciosas. Por isso, utilizava, ainda há pouco, o termo “aventura”, para qualificar o processo da construção do nosso Estado.

Passados que foram cerca de trinta e oito anos sobre o início da nova aventura cabo-verdiana, historicamente falando, a primeira foi o da ocupação humana do nosso espaço, para onde tiveram de ser transportadas todas as condições para permitir esse desiderato, são por demais evidentes os ganhos obtidos:

- a. a construção de novos portos e aeroportos;
- b. aumento significativo da rede de estradas de penetração, calçadas, numa primeira fase, agora asfaltadas, melhorando as condições dos transportes e das comunicações entre os diversas cidades e vilas das ilhas;
- c. centenas de estabelecimentos de ensino, primário, atingindo, praticamente, todas as aldeias do país, onde praticamente 100% das crianças em idade escolar têm acesso ao sistema de ensino, obrigatório e gratuito até ao sexto ano de escolaridade;
- d. cerca de uma dezena e meia de ginásios, para apenas falar de uma única ilha, a de Santiago;
- e. escolas técnicas em diversas ilhas; institutos superiores de formação de professores do ensino secundário e do magistério primário; o nascimento de diversas Universidade privadas, nos últimos anos, e de há cinco a esta parte surgiu a primeira Universidade pública, a UniCV, graças à cooperação brasileira e portuguesa, que ajudaram na sua montagem e dimensionamento;
- f. várias centenas de médicos e enfermeiros, que trabalham em diversos Hospitais Centrais, com diferentes valências;
- g. hospitais regionais, centros e postos de saúde, espalhados um pouco por todo o país;
- h. proliferação de clínicas privadas e consultórios médicos nos principais centro populacionais;
- i. condições e qualidade de vida da população amplamente melhoradas, ainda que persistam ainda, naturalmente, bolsas de pobreza, em algumas ilhas mais do que noutras.

Do mesmo modo, uma enorme explosão se fez sentir no campo cultural, com o nascimento de arquivos,

bibliotecas e museus, a defesa do património histórico nacional construído, a afirmação e o desenvolvimento de diversos aspetos da cultura cabo-verdiana, cimento da Nação, como a música, a dança e a literatura, com um enorme surto da editoração, em muitas vertentes da produção literária, nas artes, ganhando a expressão cultural de Cabo Verde alguma notoriedade internacional, sobretudo nos campos da música e da literatura.

Foram precisamente os índices de desenvolvimento humanos atingidos e o incremento significativo do PIB, que empurram Cabo Verde para fora dos Países Menos Avançados (PMA). Apesar de tudo, o país continua a ser considerado, pelo próprio sistema das Nações Unidas, que decidiu a saída de Cabo Verde dos PMA, como dos mais vulneráveis do mundo, tais são as suas fraquezas e debilidades, económica e ambiental sobretudo.

Contrariando todos os prognósticos iniciais, Cabo Verde é, hoje, um país socialmente coeso, politicamente estável e maduro, constituindo um exemplo de Estado de Direito Democrático em África, onde as instituições funcionam normalmente, a alternância democrática é uma realidade, depois de uma transição política, considerada, também ela, pela comunidade internacional como exemplar, em que os direitos, liberdades e garantias estão perfeitamente delimitados e defendidos, constitucionalmente e por instituições de justiça independentes do poder político, característica essencial dos Estados democráticos modernos. Bem que se pode dizer, sem margem para dúvidas, que Cabo Verde justificou, amplamente, a sua independência!

Obviamente, o esforço consentido não foi pequeno. Nem os cabo-verdianos estiveram sozinhos neste empreendimento e nos resultados obtidos. Mas só se pode sentir justificado orgulho pelo que Cabo Verde conseguiu alcançar em todos estes anos de independência, com muitas apostas decididamente ganhas, tanto na área da saúde, como do ensino, além do relativo desenvolvimento económico, com o PIB per capita a atingir, atualmente, de mais de 3 mil USD, multiplicando-se, assim, por quinze os valores de 1975.

Pode-se ainda afirmar, sem receio de nos enganarmos muito, que o segredo daquilo que o país conseguiu atingir, ao longo deste tempo, deve-se, em grande medida, à política externa implementada por sucessivos Governos de Cabo Verde, que se têm mantido fiel a certos e

determinados princípios basilares. Pela sua importância crucial na estratégia de desenvolvimento de Cabo Verde, falaremos, de seguida, sobre essa importante matéria.

### 3 Diplomacia para o desenvolvimento e construção da paz

Falar da diplomacia cabo-verdiana nestes últimos 38 anos, empurra-nos, necessariamente, a ir beber à fonte da Luta de Libertação Nacional.

Assim, é preciso saber que o patriotismo e o nacionalismo de Amílcar Cabral se manifestaram, sobretudo, de uma forma que se pode considerar fundamental e importantíssima, marcando, em profundidade, todo o percurso da luta travada pelo PAIGC. Referimo-nos à não hipoteca ou alienação de princípios, particularmente no que dizia respeito à manutenção de um elevado grau de *independência de pensamento e de ação*, desde sempre defendido, com determinação, por Cabral e os seguidores. Neste quadro, os apoios e ajudas eram aceites quando não acompanhadas de imposição de condições políticas incompatíveis com esse princípio.

Por isso, para a concretização de tais princípios no domínio político, era necessário orientar-se por soluções adequadas. E, apreciando o ambiente internacional e a correlação de forças da época, a fórmula encontrada para conduzir a política externa, foi diversificar os contactos e alianças, de maneira a gerir a relativa e difícil autonomia e independência perante os aliados “naturais” e tradicionais, salvaguardando, com perseverança, a coerência no respeitante aos interesses políticos mais nobres.

Também, só o génio prospetivo de A. Cabral para antecipar não só as excelentes relações que viriam a ser entretidas, ao longo dos tempos, entre Cabo Verde e Portugal, ao distinguir, de forma clarividente, o que era o regime colonial/fascista e o povo português, mas também concebendo a CONCP, organização directamente precursora dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), lançando as sementes fecundas da futura Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP).

Esta fórmula de sucesso foi implementada em Cabo Verde, desde a independência, conquistada a 5 de Julho de 1975. Opção que não foi isenta de consequências e exigências no desempenho da política externa do país, nos tempos subsequentes. É assim que se explica,

também, a adesão ao Movimento dos Não Alinhados e ao Grupo dos 77.

Quem conheceu as difíceis condições de arranque, à data da independência, de um país pequeno e sem recursos para fazer face aos enormes desafios do processo de desenvolvimento, o mínimo que se pode dizer da escolha de Cabo Verde é que ela era tanto arrojada quanto corajosa. Uma aposta de alto risco que, em face dos resultados obtidos, não poderia deixar de ser alvo dos maiores encómios da comunidade internacional.

Desde logo, foram demonstradas ambição e crença nas capacidades de um povo, habituado a enormes desafios e a vencer todas as calamidades.

Contrariando os mais cépticos, Cabo Verde cresceu e avançou. E as vitórias alcançadas, no plano externo e de desenvolvimento económico, constituem justo orgulho de todo o seu povo, que se armou com o escudo da Nação para mostrar que nada é impossível, quando existe querer, vontade, perseverança e, sobretudo, engajamento em torno de um grande desígnio nacional, que continua a ser o desenvolvimento e o bem-estar de todos os cabo-verdianos, onde quer que se encontrem.

Mas para além da crença e autoconfiança, houve que mobilizar amigos, parceiros para a causa. E a diplomacia cabo-verdiana não se poupou a esforços nesse sentido. E desde início, para demonstrar a seriedade de propósitos começou-se a dar sinais claros, à comunidade internacional, de que a postura de Cabo Verde iria ser salutar e de abertura, mas coerente com os princípios norteadores da acção externa cabo-verdiana, em defesa dos interesses nacionais mais lúdimos.

A diferença com determinadas práticas, infelizmente bastante comuns na época, começava a ser marcada, de imediato, com a forma como a ajuda prodigalizada pela comunidade internacional foi utilizada pelos governos de Cabo Verde para a geração de recursos para o desenvolvimento, através da sua comercialização, e não para a distribuição gratuita às populações, o que, como se sabe, só contribuiria para manter a dependência externa do país. É assim que surgem os chamados Fundos de Contrapartida, que passariam a constituir uma exigência dos doadores internacionais a todos os beneficiários da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).

Foi, deste modo, crescendo a credibilidade e prestígio internacional do país, hoje considerados como um recurso estratégico em matéria de capitalização das nossas relações externas, procurando, com isso, obter cada vez mais meios económicos para o financiamento do seu desenvolvimento.

Mas os créditos não ficaram por aí. O país quis ser útil no concerto das Nações, quando se tratava da busca de soluções pacíficas para os litígios, algumas vezes sangrentos, entre os Estados. E, nesse quadro, o papel facilitador de um pequeno país como Cabo Verde na resolução do conflito na África Austral, como o conflito angolano, envolvendo a África do Sul, tropas cubanas em solo de Angola, tem o seu quê de importância e valor.

Fazendo parte, desde os finais dos anos 80, do Comité *Ad Hoc* da Organização da Unidade Africana (OUA) para a África Austral, já antes, a ilha do Sal fora cenário de consultas secretas, tripartidas, entre a África do Sul, Angola e Cuba, visando a retirada cubana e sul-africana de Angola e a solução desse mortífero conflito.

E essa ação de bons ofícios de Cabo Verde aconteceu na sequência de uma das mais brilhantes vitórias diplomáticas de Cabo Verde na cena internacional.

Efetivamente, no contexto da luta anti-apartheid, o país esteve sob a ameaça de sanções por parte da OUA, por causa da passagem dos aviões da South Africa Airlines (SAA) no aeroporto internacional da ilha do Sal.

A argumentação político-diplomática cabo-verdiana não só conseguiu evitar as sanções como contribuiu para aumentar o prestígio do país no seio da organização pan-africana, o que levou, por proposta de Angola, à nossa integração no referido Comité *Ad Hoc*.

De referir, ainda, o fato de Cabo Verde ter dado uma grande contribuição para as negociações entre representantes do Governo minoritário branco da África do Sul e a SWAPO visando a independência da Namíbia, tendo os primeiros encontros diretos entre as duas partes tido lugar na cidade do Mindelo, na ilha de S. Vicente.

É, também, nos anos 80 que Cabo Verde assume a Presidência, durante quase uma década, da Comissão Preparatória para a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar.

De igual modo, durante o biénio 1992/93, Cabo Verde fez parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como membro não permanente, cargo para que foi eleito brilhantemente, batendo a poderosa candidatura de um país com a dimensão e importância da Nigéria. A essa vitória mais, da diplomacia cabo-verdiana, não está, certamente, alheio o prestígio e credibilidade internacionais, que se foi angariando ao longo de todos esses anos.

Tenha-se presente que, durante esse mandato, cuja presidência esteve a nosso cargo, em Julho de 1992, se discutiram importantes e candentes questões internacionais da altura, como a Líbia, a Somália, a Bósnia Herzegovina, Angola e África do Sul, entre outras, e teve lugar a única Cimeira do Conselho de Segurança, realizada até ao presente momento.

E eis que, na atualidade, novos e formidáveis desafios pespontam no horizonte da diplomacia cabo-verdiana, num mundo ainda mais competitivo, globalizado, em que o mar das relações internacionais se encontra cada vez mais encapelado.

Trata-se, agora, de responder às exigências da mudança de estatuto do processo do nosso desenvolvimento, passando Cabo Verde de País Menos Avançado (PMA) a País de Desenvolvimento Médio (PDM).

Não serão, certamente, poucos os obstáculos que teremos de transpor. Mas o povo cabo-verdiano, como no passado, saberá estar à altura das responsabilidades cometidas. E não estaremos sós nesse trajeto, como nunca estivemos.

Por alguma razão Cabo Verde foi, tem sido e continuará a ser, no plano externo, um país de consensos. Diplomáticamente falando, importa negociar, convenientemente, a “transição suave” no seio das Nações Unidas, tanto mais que, nessa questão, não existem muitas experiências onde ir beber. O único caso, que se conhece, em termos internacionais, de graduação de um país de uma para outra etapa de classificação em matéria de desenvolvimento, é o de Botswana. Só que este último país dispõe de apreciáveis recursos minerais como, por exemplo, os diamantes. E recursos, seja de que tipo for, é coisa de que Cabo Verde carece sobremaneira.

Não é crível que Cabo Verde, nestas circunstâncias, venha a ser vítima do seu próprio sucesso, quer di-

zer, possa ser penalizado por ter sabido gerir, convenientemente, a ajuda internacional colocada à sua disposição. Porque, se é certo que o país superou dois dos três critérios, que o classificavam como PMA, como sejam o PIB per capita e o índice do desenvolvimento humano, não é menos verdade, que o terceiro critério, o do índice de vulnerabilidade económica e ambiental, está muito longe de ser superado, continuando Cabo Verde a ser classificado, pelo próprio sistema das Nações Unidas, como um dos países mais vulneráveis do mundo.

Mantém-se, porém, firme a nossa vontade de enfrentar e superar os difíceis obstáculos na corrida rumo ao desenvolvimento sustentado deste país que tanto amamos.

A integração de Cabo Verde no programa Millennium Challenge Account (MCA) dos Estados Unidos e o facto de o respectivo compacto ter sido negociado de forma rápida, e sua assinatura ter já acontecido desde Julho de 2005, ano do trigésimo aniversário da independência, foi já de si um sinal claro da determinação da diplomacia cabo-verdiana em ultrapassar todas as dificuldades da sua difícil mas orgulhosa caminhada como Estado livre e soberano. E Cabo Verde foi, novamente, classificado para um próximo Programa deste importante instrumento ajuda norte-americano a países em vias de desenvolvimento. E a nossa classificação obedeceu a critérios de ilegitimidade bem mais exigentes do que os anteriores, pois que com o estatuto de país de desenvolvimento médio e não mais como país menos avançado. Aliás, a nossa experiência na aplicação dos recursos colocados à nossa disposição no âmbito deste importante programa, começa a servir de modelo a outros países africanos irmãos, como é o caso do Gana.

Por alguma razão, o BAD apresentou, recentemente, Cabo Verde, na sua última reunião em Xangai, na China, que se realizou há pouco tempo, como um caso de sucesso em África, apesar dos problemas e dificuldades ainda subsistentes, como uma elevada taxa de desemprego, fixada em cerca de 24%, a pobreza que afecta 37% da população, a dependência externa em matéria de bens alimentares e sendo que 20% do seu PIB resulta da remessa dos emigrantes.

Tenha-se, igualmente, em linha de mira, a nossa estratégia diplomática para a obtenção de uma Parceria Especial com a União Europeia, que ultrapassem os estritos marcos dos Acordos de Cotounou, ligando os paí-

ses ACP à U.E. por laços particulares de cooperação, mas cujos contornos ainda não se encontram perfeitamente delimitados, porque estamos perante uma proposta, em construção, na discussão da qual o pragmatismo e a vontade política devem prevalecer, tratando-se de algo que interessa às duas partes em presença, no mundo da globalização e onde a segurança é, cada vez mais, uma exigência do nosso tempo e do futuro da Humanidade.

Além do mais, é preciso considerar, que o correspondente a 45% da população actual residente em Cabo Verde (cerca de 480 mil habitantes) reside na Europa e este é um elemento não despreciando, a que importa conferir o seu justo valor.

Trata-se, todavia, de um projeto a longo prazo, uma autêntica corrida de fundo, que exige paciência, e perseverança, considerando os objetivos propostos, ao qual se devem agregar outras âncoras de desenvolvimento, previamente identificadas, seja em África (CEDEAO, Angola, África do Sul), América Latina (Brasil) ou América do Norte (Estados Unidos da América), país onde existe uma expressiva comunidade imigrada de origem cabo-verdiana, considerado, não apenas por isso, como estratégico para o desenvolvimento de Cabo Verde, tendo em linha de conta, sobretudo, aspetos de fundo relacionados com a segurança do país e de uma zona, a África Ocidental, que vem ganhando estatuto de região de importância geo-económica mundial, dada as suas enormes potencialidades em recursos energéticos fósseis. Importância tanto maior, quanto a instabilidade da região do Médio Oriente vai em crescendo, perante o agravamento da situação no Iraque, a persistência do conflito israelo-palestiniano, sem solução à vista, a que se agrega, agora, o Irão com o seu projeto nuclear, rejeitado liminarmente pela comunidade internacional, para só citar os casos mais emblemáticos e mediáticos.

Importaria, ainda, fazer uma breve referência às relações entre a África e o Brasil.

A chegada ao poder do Presidente Lula representou uma nova etapa nas relações com a África. Desde o início, dois objetivos estratégicos do Presidente – o reconhecimento da questão racial no Brasil e uma política externa privilegiando uma parceria estratégica com o Sul – tiveram um enorme impacto no Continente.

As sucessivas visitas do Presidente a mais de vinte países africanos, Cabo Verde, por exemplo, recebeu Lula

da Silva por duas vezes; as tomadas de posição em fóruns internacionais; a criação de fundos de ajuda inovadores como o UNITAID; a importância dada à CPLP, a defesa do interesse comercial dos mais pobres na OMC, a política de aproximação cultural com a África e a I Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da África e América do Sul, realizada em Abuja, Nigéria, em Novembro de 2006, foram elementos importantes nas esferas de decisão do Continente. Depois disso, no quadro da ASA, tivemos mais duas Cúpulas, uma na Venezuela e outra na Guiné Equatorial, esta última muito recentemente. A iniciativa de acolher o II Encontro de Intelectuais Africanos e a Diáspora em Salvador da Bahia, em Julho 2006, foi mais uma prova desse interesse peculiar do Brasil.

No mesmo ano, teve lugar a I Cúpula do IBAS, com a aprovação de um plano de ação ambicioso. A diplomacia brasileira abriu mais de 15 novos postos diplomáticos no Continente. Empresas como a Petrobras, Companhia do Vale, a Odebrecht, Camargo Correa, Andrade e Gutierrez, entre outras, aumentaram sua presença no Continente. O comércio externo com a África cresceu 26% por ano e 225% para os países africanos de língua portuguesa, desde 2004. O saldo positivo para o Brasil é da ordem dos 640 milhões de dólares. De todo o modo e de forma geral, entre 2005 e Outubro de 2006, o comércio entre o Brasil e a África mais do que duplicou, passando de 5 bilhões para 12,8 bilhões e atualmente é de cerca de 20 bilhões de usd, ou seja quintuplicou. E se considerarmos que, num cenário populacional mundial de 7 bilhões de habitantes, a África contribui com mais 1 bilhão de seres humanos, 16% da população mundial, logo veremos se tratar de um mercado consumidor que ninguém vai querer negligenciar. Aliás, a África, no seu conjunto, já é o terceiro parceiro comercial do Brasil.

#### 4 A cultura africana no mundo globalizado

Vivemos sob o signo da promoção da cultura africana num mundo em processo de intensa e rápida globalização. Precisamente por isso, permitam-me, ainda, partilhar convosco, de forma muito rápida, algumas considerações acerca desse assunto, no contexto de jovens Estados africanos como Cabo Verde.

Um dos maiores problemas culturais dos países de origem colonial é o questionamento da sua identidade, sobretudo no mundo de hoje, em que a globalização

torna particularmente difícil a sustentação de uma cultura própria face às culturas hegemónicas que, através dos audiovisuais e não só, nos desafiam permanentemente.

De fato, como algures já li, e faz todo o sentido, a independência política, sobretudo de países jovens, como é o caso de Cabo Verde, não é um fato definitivo. As independências ganham-se e perdem-se. A prova do seu enraizamento é o tempo. Uma independência recente é sempre ameaçada. Mesmo que permaneça como fato político, pode extinguir-se como fato cultural.

No mundo de hoje já não há colónias, é verdade. Mas o colonialismo cultural e económico pode contribuir, poderosamente, para fazer esvaziar a independência do seu conteúdo essencial. Assim, deve ser natural que um país que lutou com tanto empenho pela sua independência nacional, lute também com a mesma determinação pela consciência cultural da sua identidade.

Entre as diversas componentes da consciência de identidade, a história coletiva do povo é, sem dúvida, a mais importante. Mas essa questão pode revelar-se de uma enorme fragilidade, se não for convenientemente interiorizada e repetida às sucessivas gerações, porque numa terra, como Cabo Verde, onde mais de 50% da população tem cerca de 19 ou 20 anos de idade, essa memória corre o risco real e efetivo de esvaziar-se rapidamente. Por todas essas e outras mais razões não menos ponderosas, o ensino sistematizado da história do povo das nossas ilhas, em todas as escolas, se revela crucial para o futuro identitário do país e para a formação da consciência cívica da sua população. E isso é, igualmente, válido para a generalidade dos países africanos de expressão oficial portuguesa.

Praticamente trinta e oito anos deslizaram na História. Pouco tempo na caminhada dos anais. Para nós os que presenciámos o hastear das bandeiras vemos, agora, os nossos filhos e netos no limiar da idade adulta prestes a integrarem as fileiras da construção permanente. Alguns, de entre tantos aqueles que nestes bancos de Faculdades e Universidades brasileiras se têm formado, batalham já pelo presente, ainda na companhia dos mais velhos, em estafeta rumo ao amanhã.

As futuras páginas serão já dos mais jovens, que devem continuar a manter a crença inabalável, e com fundadas razões, no porvir da sua Nação.

Que a África possa ser todo o ano, um só dia entre muitos outros em dignidade e equilíbrio, em razão de ser Homem de corpo e parte inteiros.

Brasília, 27 de Maio de 2013.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

## **Ucrânia e Brasil: laços com raízes no passado e caminho junto para desenvolvimento no futuro\***

### *Ukraine and Brazil: ties with roots in the past and development ways to the future*

Rostyslav Tronenko<sup>1</sup>

#### **Resumo**

Esta nota diplomática apresenta o estágio de desenvolvimento da Ucrânia, em suas relações multilaterais com a União Europeia e com a América Latina. Também ressalta a participação da Ucrânia na área espacial, nas operações de manutenção de paz da OTAN e da ONU e sua adesão definitiva ao continente europeu e às políticas regionais associadas. Destaca também o estágio da cooperação entre o Brasil e a Ucrânia, desde 1992, momento em que o país se insere na comunidade internacional após a dissolução da União Soviética.

**Palavras-chaves:** Ucrânia. União Europeia. Cooperação Brasil/Ucrânia.

#### **Abstract**

This diplomatic note presents the stage of development of Ukraine at multilateral relations with the European Union and Latin America. It also highlights the participation of Ukraine at the space Program, in peacekeeping operations at NATO and the UN and its accession to the European continent and regional policies associated. It also highlights the stage of cooperation between Brazil and Ukraine, since 1992, when the country joined in the international community after Soviet Union dissolution.

**Keywords:** Ukraine. European Union. Brazil Cooperation / Ukraine.

---

\* Recebido em 29/05/2013  
Aprovado em 14/06/2013

<sup>1</sup> Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário da Ucrânia no Brasil

A Ucrânia é um dos países mais antigos do continente europeu. Mais de 1 500 anos atrás, no território da Ucrânia foi formado um estado monárquico europeu – o Principado de Kyiv (Rus de Kyiv). A primeira menção sobre a Rus de Kyiv com a capital na cidade de Kyiv data século V. As fronteiras da Rus de Kyiv chegaram ao Mar Báltico no Norte, ao Mar Negro no Sul, às montanhas dos Cárpatos no Oeste e ao rio Volga no Leste. No início do século XI, a atual capital da Ucrânia teve 50 mil habitantes. Para efeito de comparação, em Londres na época moravam 20 mil pessoas. Ao longo da sua história secular, nosso povo como o criador da cultura nacional, contribuiu com imensas riquezas espirituais na cultura mundial.

A cultura ucraniana é bem conhecida em todo o mundo pelos seus poetas, escritores e artistas. Um lugar dominante entre eles pertence ao Taras Schevchenko – um gênio do povo ucraniano, cujo 200º aniversário será celebrado em escala internacional, no próximo ano. Seus poemas e pinturas refletem a Ucrânia como um mundo belo e poético em que vivem as pessoas bonitas e trabalhadoras.

A localização geográfica da Ucrânia e sua paisagem, sua biodiversidade, seu clima agradável, sua rica cultura e história – tudo isso causa uma impressão inesquecível nos turistas nacionais e estrangeiros. Hoje, a Ucrânia é uma das regiões da Europa mais visitadas por turistas.

Com o território de 603.700 quilômetros quadrados a Ucrânia é o maior país que geograficamente está localizado inteiramente na Europa. Nosso local geopolítico vantajoso, o clima ameno com solo fértil, recursos naturais e avanços tecnológicos garantem a nossa economia um alto potencial. Pelo território da Ucrânia seguem as principais artérias de transporte, comércio e energia de Leste para Oeste e de Norte para Sul. O nosso país é conhecido como um dos principais fornecedores nos mercados agrícolas mundiais. A Ucrânia pertence aos países espaciais do mundo, produz foguetes espaciais, satélites, armas modernas, veículos, equipamentos de construção e aeronaves. Somos orgulhosos que o maior avião de carga (Antonov 255 “Mriya” – “O Sonho”) é da fabricação ucraniana.

Agora a Ucrânia está em uma fase importante do seu desenvolvimento. O Presidente Viktor Yanukovych iniciou a modernização sistemática do país, implemen-

tando com sucesso o programa de reformas sociais e econômicas. Nós prestamos uma atenção especial ao aperfeiçoamento do ambiente de negócios na Ucrânia, em particular, à redução da pressão administrativa, simplificação dos procedimentos de licenciamento, combate à corrupção e burocracia e melhoria do clima de investimento. Muitas reformas que estão sendo realizadas atualmente na Ucrânia foram elaboradas com a ajuda de especialistas internacionais, incluindo dos Estados Unidos e a União Européia (UE).

Hoje aproximamo-nos da conclusão do Acordo de Associação com a União Européia, que também prevê a criação da zona de comércio livre aprofundada e abrangente. O Governo da Ucrânia fez os passos importantes para garantir a assinatura do Acordo, o que inclui o aperfeiçoamento da legislação eleitoral, a liberalização do regime de vistos e melhoria do clima de investimentos e negócios. Assim, levando em consideração as recomendações da OSCE, foi elaborado um plano de medidas urgentes para aperfeiçoar a legislação eleitoral. Entre outros, o plano prevê a elaboração de propostas de regulamentação para garantir a liberdade dos meios de comunicação durante as eleições.

Continuamos trabalhando para implementar o Plano de Ação para a liberalização do regime de vistos entre a Ucrânia e a UE. Em abril do ano corrente, o Parlamento Europeu votou com a maioria dos votos a favor da liberalização do regime de vistos com a Ucrânia.

O trabalho sistemático para melhorar o clima de negócios e investimentos na Ucrânia, diminuir os obstáculos administrativos e regulamentares é o terceiro passo no caminho para a associação com a UE. Levando em conta as propostas da Associação Européia de Negócios, o Governo está realizando o Plano de medidas para promover as atividades dos investidores estrangeiros. A restauração do programa *stand-by* com o FMI e a decisão da UE em conceder à Ucrânia uma assistência macro-financeira no valor de 610 milhões de euros também irão ajudar a confiança dos investidores.

Acreditamos que concluiremos estas tarefas em novembro deste ano, e durante a Cúpula da Parceria Oriental em Vilnius será assinado o Acordo de Associação e da Criação de Zona de Livre Comércio com a UE.

O nosso país já confirmou a sua escolha européia, com a realização exitosa junto com a Polónia do Campe-

onato Europeu de Futebol EURO-2012, em junho do ano passado. A preparação para sediar este evento esportivo internacional de grande escala foi uma tarefa ambiciosa para a Ucrânia, que fez de tudo para que a final da Eurocopa de 2012 se realizasse em alto nível organizacional, o que foi confirmado e elogiado pela UEFA e a comunidade internacional.

Além de projetos de modernização da infraestrutura, foram construídos 70 hotéis novos (quase 16 mil apartamentos), 4 terminais aeroportuários ultramodernos, 2 novos estádios e mais 2 estádios foram reconstruídos.

Pelas avaliações de analistas, os investimentos em preparação para EURO-2012 totalizam 3,5 – 4 bilhões de euros. A princípio, 80% dos investimentos foram feitos em projetos da infra-estrutura básica: transporte, turismo.

Além disso, os preparativos para o Campeonato tornaram-se um estímulo para mobilização interna da Ucrânia. Demonstraram que o sucesso pode ser alcançado mesmo nas condições de falta de recursos e na situação econômica instável do mundo. Agora podemos falar não apenas da criação de novos empregos durante a preparação para EURO-2012, mas também da otimização de inteiras indústrias, a criação de blocos complexos de infra-estrutura moderna de alta qualidade. O projeto do EURO-2012 deu a economia ucraniana vários avanços que, no futuro, podem servir como um modelo para modernização de outras áreas.

Considerando os sucessos da EURO-2012, o nosso país colocou sua candidatura para a realização do Campeonato Europeu do Basquete no ano 2015 e dos Jogos Olímpicos de Inverno de 2022.

A Ucrânia é uma contribuinte importante para a paz e a segurança internacional, envolvida ativamente em quase todas as operações de manutenção da paz sob o mandato da ONU e da OTAN. Um exemplo mais recente é a adesão da Ucrânia à operação da Aliança contra a pirataria “Ocean Shield”, anunciada durante a Comissão Ucrânia-OTAN em Bruxelas, em 22 de fevereiro de 2013. É importante também lembrar que nos anos 90 a Ucrânia voluntariamente desistiu do terceiro maior arsenal nuclear no mundo, contribuindo significativamente para a não-proliferação e desarmamento nuclear.

O papel da Ucrânia na região está aumentando. Isto é evidenciado pelo fato de que a partir do 1 de janeiro de 2013 a Ucrânia pela primeira vez na sua história assumiu a presidência anual na maior organização de segurança regional – a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. A Ucrânia assumiu a presidência rotativa da Organização com o objetivo de avançar na resolução de conflitos prolongados como o da Transnístria (Leste europeu), fortalecer o controle das armas convencionais e combater o tráfico de pessoas, além de construir confiança e promover os processos de reconciliação entre os Estados participantes da OSCE. Entre as prioridades da presidência ucraniana da organização são também a redução do impacto ao meio ambiente das atividades relacionadas com a energia e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

\* \* \*

Além da cooperação com o Continente Europeu, para nós é importante o desenvolvimento das relações com a América Latina – a região onde há muitas coisas para fazer e onde as pessoas estão dispostas a trabalhar. O potencial de crescimento dessa região é quase infinito. O mesmo pode ser dito sobre a Ucrânia: nós temos muito a oferecer para a cooperação, e estamos prontos para receber investimentos e garantir os dividendos devidos aos investidores.

Quanto à América Latina, o governo ucraniano está pronto e disposto a investir, crescer e se desenvolver. Existem todos os pré-requisitos para este desenvolvimento mutuamente benéfico. Temos uma plataforma comum para a cooperação e caminhos definidos para o futuro, e não há nenhuma razão, explícita ou implícita, que nos impedem usá-los. Atualmente temos 5 embaixadas na região: nas capitais da Argentina, Brasil, Cuba, México e Peru. O comércio bilateral da Ucrânia com estes países tem a tendência positiva do crescimento contínuo. Nós estamos realizando os projetos comuns importantes nas diferentes esferas. O Chefe do Estado Ucraniano definiu como prioridade o desenvolvimento das relações com os países latino-americanos. Porém, o parceiro mais importante do nosso país nesta região é o Brasil.

A história das relações diplomáticas entre a Ucrânia e a República Federativa do Brasil começa em 11 de fevereiro de 1992. Procurando desenvolver a cooperação bilateral mutuamente benéfica em interesses de ambas as

nações, e estando convencidos de que essa cooperação vai fortalecer a paz universal e a segurança internacional, os Ministros das Relações Exteriores à época, da Ucrânia, Anatoliy Zlenko, e do Brasil, Francisco Rezek, assinaram um acordo sob forma de troca de cartas sobre o estabelecimento de relações diplomáticas.

Um passo seguinte foi a abertura de missões diplomáticas e consulares: a Embaixada do Brasil em Kyiv foi aberta em 04 de janeiro de 1995, e em julho daquele ano iniciou o seu trabalho Embaixada da Ucrânia na capital federal brasileira. Ademais, no Brasil, foram estabelecidos dois postos consulares ucranianos: em Curitiba, em 1996, e no Rio de Janeiro, em 2000, que foi transferido para São Paulo em 2012.

Durante estes anos, o diálogo político entre os dois países desenvolveu-se com um dinamismo por meio de troca de visitas de Chefes de Estados e de Governos, Chanceleres e outras autoridades. Em outubro de 1991, o Primeiro-Ministro da Ucrânia visitou o Brasil. Os Presidentes da Ucrânia tinham feito uma visita de Estado (em 2011) e duas visitas oficiais (em 1995 e 2003). Além disso, os Chefes dos estados ucraniano e brasileiro encontraram-se durante vários fóruns internacionais, particularmente a Assembléia Geral da ONU em Nova York (nos anos 2003, 2005, 2009 e 2011) e a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo (em 2002). Durante a Cúpula de BRICS, em 2011 na cidade chinesa de Sanya, realizou-se uma reunião bilateral entre o Primeiro-Ministro da Ucrânia Mykola Azarov e a Presidente do Brasil Dilma Rousseff. Os Ministros das Relações Exteriores da Ucrânia visitaram o Brasil em 1995 e 2012 com visitas oficiais, e em 2005 com visita de trabalho.

Os líderes brasileiros chegaram à Ucrânia com visitas de estado em 2002 e 2009. Esta última visita do então Presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, em dezembro de 2009, tornou-se um marco nas relações ucraniano-brasileiras, quando os Chefes de ambos os países concordaram em elevar as relações bilaterais ao nível de parceria estratégica.

Em 2011, depois da posse presidencial da Presidente do Brasil Dilma Rousseff, as partes reafirmaram o seu compromisso com uma parceria estratégica, que, em particular, foi confirmada pelos resultados da visita de estado do Presidente da Ucrânia Victor Yanukovych para o Brasil em outubro de 2011. As partes comprometeram-

-se a preencher a parceria com um conteúdo concreto via realização dos projetos existentes e iniciação dos projetos novos. E, em menos de 3 meses – em janeiro de 2012, na continuação destes acordos, o Ministro das Relações Exteriores da Ucrânia Kostyantyn Gryshchenko realizou a visita oficial ao Brasil.

Estes contatos frutíferos internacionais resultaram em uma ampliação significativa da base legal, que atualmente totaliza 90 acordos bilaterais vigentes. Uma prova concreta da natureza estratégica da parceria ucraniano-brasileira foi a entrada em vigor, no final de 2011, do Acordo intergovernamental sobre a isenção parcial de vistos, que facilitou o intercâmbio turístico e abriu novas oportunidades de cooperação entre empresários dos dois países.

Um instrumento importante para a cooperação entre os países são os organismos bilaterais de alto nível, tais como a Comissão Intergovernamental sobre comércio e cooperação econômica (CIC) e Sub-Comissão sobre comércio e investimento. Levando em conta essa experiência sucessível, as partes concordaram recentemente em estabelecer o Comitê Consultativo para a Agricultura.

Considerando os acordos alcançados pelos Presidentes da Ucrânia e do Brasil durante a visita do Chefe do Estado Ucraniano ao Brasil em outubro de 2011 e reconfirmados durante a conversa telefônica no dia 19 de outubro de 2012 sobre a necessidade de ampliar a parceria estratégica com novos projetos bilaterais, no dia 28 de janeiro de 2013, o Governo da Ucrânia tomou a decisão de elevar o nível de chefia no CIC, nomeando o Sr. Serhiy Arbuzov, Primeiro Vice-Primeiro-Ministro da Ucrânia, como o Presidente da Parte Ucraniana da Comissão. Atualmente, as partes estão concordando as datas da realização da 6ª reunião da CIC, em Brasília, neste ano.

\* \* \*

Hoje em dia, o Brasil não é apenas um país estratégico, mas também o principal parceiro econômico da Ucrânia na América Latina. Segundo dados estatísticos do governo da Ucrânia, o comércio bilateral entre os países em 2012 atingiu um nível de US \$ 920 milhões. A estatística brasileira é ainda maior: contabilizando US \$ 1,012 bilhões, em particular na compra de aviões comerciais da Embraer (dez jatos Embraer 190 com opção para outras cinco unidades por US \$ 600 milhões) e carnes brasileiras (no ano de 2012, a Ucrânia foi o principal destino das

exportações brasileiras de carne suína com 138 mil toneladas (23,8 % das vendas) por US \$ 358,8 milhões.

Além disso, as partes estão ativamente desenvolvendo vários projetos conjuntos de alta tecnologia. Os mais importantes são o projeto de construção do cosmódromo em Maranhão para os lançamentos espaciais utilizando o foguete ucraniano “Cyclone-4 – Alcântara”, e a construção no Brasil de uma fábrica de insulina utilizando tecnologias ucranianas, desenvolvidas pelo laboratório INDAR.

A cooperação espacial entre o Brasil e a Ucrânia tem origens no final da década de 1990. Mas, foi em 2003, com a assinatura do Tratado sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara, que começaram as definições. Três anos depois, foi criada a empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS) com a finalidade de viabilizar o projeto, administrar o complexo de lançamento e explorá-lo comercialmente. O foguete ucraniano Cyclone-4 representa a mais recente e avançada versão da família Cyclone. Para se ter uma idéia, seus antecessores, os Cyclone-2 e 3, que estiveram em operação de 1969 a 2009, realizaram juntos 222 lançamentos com sucesso. O Cyclone-2 tem uma história inédita a esse respeito: todos os seus 106 lançamentos foram exitosos. O Cyclone-4 utilizará a tecnologia dos primeiros dois estágios extremamente confiáveis dos anteriores e terá o último estágio empregando as melhores tecnologias desenvolvidas até agora. A área reservada para a carga útil é capaz de acomodar qualquer tipo de satélite de porte médio, e ainda tem a possibilidade de lançar múltiplas cargas em diferentes órbitas. Com um potencial considerável de mercado e com a proposta de lançar de quatro a seis foguetes ao ano, a ACS pode colocar o Brasil e a Ucrânia na vanguarda das nações que exploram comercialmente a atividade espacial, alavancando o desenvolvimento de uma indústria espacial no país. A parceria espacial ucraniano-brasileira é promissora e pode render outros bons frutos, pois a companhia de projeto e desenvolvimento Yuzhnoye, de Dnipropetrovsk, uma das líderes mundiais em tecnologia de satélites e veículos lançadores, chega ao Brasil para cooperar com uma importante empresa nacional da área de defesa, com a finalidade de desenvolver soluções espaciais e tecnologias até então indisponíveis aos brasileiros, o que vai proporcionar uma oportunidade ímpar para um rápido desenvolvimento, possibilitando a

autonomia completa na área de projeto, produção e integração dos satélites.

A cooperação na área farmacêutica está sendo desenvolvida ativamente entre a empresa ucraniana INDAR e a Fundação Oswaldo Cruz/Farmanguinhos, com vistas ao fornecimento de insulina ao Brasil e à transferência de tecnologia de produção da substância. As duas partes estão intensificando esforços para implementar a produção no Brasil do referido medicamento, que permitirá reduzir significativamente o custo para os consumidores brasileiros. Só no primeiro semestre do ano corrente, a delegação dos chefes do laboratório INDAR visitou o Brasil várias vezes, fechando a terceira etapa da sua cooperação com parceiros brasileiros.

A Ucrânia está disposta a aprofundar a cooperação mutuamente benéfica com o Brasil em outras áreas de alta tecnologia, nos quais nosso país tem as mais modernas práticas e experimentais. Em particular, na construção aeronáutica, construção naval, máquinas industriais, indústrias químicas e de mineração. Alto potencial de desenvolvimento também tem a cooperação técnico-militar, o que foi confirmado durante a recente visita do Ministro de Defesa da Ucrânia Pavlo Lebediev ao Brasil, que chefiou a delegação ucraniana na Feira Internacional de Defesa e Segurança LAAD 2013, realizada no Rio de Janeiro, em 9-12 de abril de 2013.

Durante o evento internacional mencionado, o Ministro Lebediev confirmou o potencial de muitos projetos bilaterais promissores na área de defesa. Em particular, a participação da Ucrânia no reequipamento da Marinha do Brasil, através da construção de modernas corvetas e barcos de patrulha, fabricação e fornecimento de modernos veículos blindados, aviões de transporte militar, desenvolvimento de mísseis e sistemas de mísseis de artilharia, bem como a cooperação na área de defesa aérea, a produção de estações de radar, modernização dos sistemas de mísseis de defesa aérea e muito mais.

Projetos conjuntos podem ser implementados no âmbito do Acordo entre o Gabinete de Ministros da Ucrânia e o Governo da República Federativa do Brasil, sobre cooperação técnico-militar, de 25 de outubro de 2011, que prevê a criação da Comissão Conjunta Ucrânio-Brasileira de Cooperação Técnico-Militar.

A parte ucraniana considera amplas as perspectivas para o aprofundamento da cooperação na área de

educação e formação. Em particular, no âmbito do programa do Governo brasileiro “Ciência sem Fronteiras”, nosso país está pronto para oferecer os serviços de suas universidades que têm a experiência reconhecida em todo o mundo na formação de especialistas, particularmente para as indústrias de alta tecnologia, incluindo foguetes e aviões. Atualmente, as partes estão negociando o projeto do Memorando bilateral respectivo, que vai formalizar a cooperação no marco do programa governamental mencionado. Ao mesmo tempo, os dois países já têm os bons exemplos da cooperação exitosa nesta área, em particular no ano passado um grupo de 10 estudantes da Universidade de Brasília (UnB) foi para a Ucrânia e concluiu um curso na Faculdade de Tecnologia Aeroespacial na Universidade Nacional de Dnipropetrovsk Oles Gonchar. Além disso, já existem parcerias bilaterais entre as universidades de ambos os países. Em particular, os acordos entre a Universidade Nacional de Dnipropetrovsk Oles Gonchar com a Universidade Federal do Maranhão e a Universidade de Brasília; a Universidade Nacional Técnica da Ucrânia “Instituto Politécnico de Kyiv” com a Universidade Federal de Uberlândia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro; a Universidade Nacional “Lviv Politécnico” com o Instituto de Macromoléculas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; a Universidade Nacional de Kharkiv Vasyl Karazin com a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); a Universidade Nacional Politécnica de Odessa com a Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI); a Universidade Nacional Pedagógica de Kyiv Mykhailo Dragomanov com a Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), no Paraná.

\* \* \*

Além dos projetos importantes bilaterais, desenvolve-se com sucesso o relacionamento ucraniano-brasileiro no âmbito das organizações internacionais. Em especial, a Ucrânia aprecia os esforços significativos do Brasil para o fortalecimento da paz e estabilidade internacional, particularmente durante sua participação no Conselho de Segurança da ONU, como um membro não-permanente, no biênio 2010-2011, apóia a aspiração do Brasil de integrar, como um membro permanente, no Conselho de Segurança ampliado. Bons exemplos que confirmam o elevado nível de compreensão mútua entre as partes são o apoio ucraniano nas eleições do brasileiro

José da Silva Graciano ao cargo do Chefe da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO), e compromisso brasileiro de apoiar a candidatura da Ucrânia nas eleições dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança da ONU, para o período de 2016-2017.

O mais recente exemplo dessa cooperação frutífera foi o apoio da Ucrânia à candidatura brasileira do Embaixador Roberto Azevêdo ao cargo de Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, que foi eleito em maio do ano corrente. A parte ucraniana está convicta que este evento irá reforçar o sistema do comércio global, assim como a ascensão do Brasil no cenário internacional.

Ucrânia e Brasil estão unidos também pelos seus valores comuns. Nós compartilhamos a opinião quanto à necessidade da construção de uma ordem mundial mais justa e pacífica, ao fortalecimento do multilateralismo na política internacional, e à defesa dos direitos humanos. A Ucrânia, bem como o Brasil, está contra o uso da força na resolução dos conflitos no mundo. Os nossos países estão a favor da necessidade da reforma das Nações Unidas e, em particular, do Conselho de Segurança da ONU.

Ademais, Kyiv e Brasília defendem o desenvolvimento da democracia, transparência da administração pública e participação da sociedade civil. A Ucrânia atribui uma grande importância à Parceria para o Governo Aberto, promovida pela Presidente do Brasil Dilma Rousseff. A Ucrânia aderiu a esta iniciativa internacional em setembro de 2011, confirmando que compartilha os princípios básicos da Parceria: a transparência da administração pública, acesso à informação pública e a participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas do Estado, no combate à corrupção, e à introdução de novas tecnologias de informação.

No início de 2012, em colaboração com a sociedade civil, o Gabinete dos Ministros (o Governo) da Ucrânia elaborou o Plano de Ação Nacional para a implementação da Iniciativa, que foi apresentado na conferência da Parceria em Brasília. Em julho de 2012, o Governo aprovou o Plano de Ação detalhado para implementação da Iniciativa. Além disso, foi criado o Conselho de Coordenação para implementar a Iniciativa, composto de representantes das autoridades do poder executivo, bem como de entidades da sociedade civil. O primeiro ano da imple-

mentação da Iniciativa permitiu a realização de medidas importantes para aumentar a abertura e a transparência do Governo ucraniano.

A Ucrânia participou ativamente na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável “Rio+20”, que foi realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012, compartilhando com o Brasil a importância dos temas de “economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza” e de “estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável”.

\* \* \*

Um papel significativo no desenvolvimento da cooperação entre os dois países desempenha a comunidade de meio milhão dos ucranianos no Brasil, que no ano 2011 comemorou um aniversário notável - 120 anos do início da imigração ucraniana para o Brasil.

Os ucranianos chegaram ao Brasil no mesmo período das grandes imigrações européias no final do século XIX, após a abolição da escravatura. As duas primeiras grandes levas provindas da região da Galícia e Bukovina (parte ocidental da Ucrânia), calculadas aproximadamente em mais de cinco mil famílias de agricultores, chegaram ao Brasil nos anos 1895 e 1896. Entre os anos 1897 e 1907, chegaram mais de mil imigrantes. As razões da imigração foram sociais e econômicas. Após os anos 1917 e 1945 ocorreram novas levas de imigração, agora por razões mais políticas, constituído por imigrantes operários e profissionais de várias categorias, militares, ex-prisioneiros de guerra e refugiados políticos.

Estima-se que, atualmente, os descendentes de ucranianos no Brasil alcancem o número aproximado de 500 mil pessoas, dos quais 96,5 % já nasceram no Brasil, 81 % vivem no Estado do Paraná, e os demais se concentram no norte do Estado de Santa Catarina, Canoas, Porto Alegre, no Rio Grande do Sul e São Caetano do Sul, em São Paulo. Com a migração interna, hoje, os descendentes encontram-se presentes no norte e oeste do Estado do Paraná e a partir dos anos 1970 migraram também para

os Estados do Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Amazônia e grandes centros urbanos nacionais.

Nos primeiros tempos, os imigrantes ucranianos se destacaram na agricultura: os plantadores de trigo foram os primeiros a instalar no Paraná a pequena indústria moageira e deram início ao movimento cooperativista, fundando 14 sociedades a partir do ano 1913. Conseguiram ascensão social e econômica e se destacaram em vários domínios.

Os ucranianos, desde logo, fundaram organizações educacionais e culturais. Já no ano de 1913, eram mais de 32 entidades organizadas. Atualmente, existem 264 igrejas que, com suas cúpulas e ícones bizantinos, marcam a paisagem urbana e rural do sul do Brasil, várias delas já tombadas pelo patrimônio histórico e cultural.

Os ucranianos desempenharam um papel importante no desenvolvimento cultural e socioeconômico do Brasil, o que foi reconhecido pelas autoridades deste país. Isto é comprovado, em particular, pela adoção pela parte brasileira da Lei Nº 12.209, sancionada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 19 de janeiro de 2010, que estabelece o Dia Nacional da Comunidade Ucraniana no Brasil, celebrado anualmente em 24 de agosto. A contribuição importante da comunidade ucraniana para o enriquecimento da cultura plural distintiva do Brasil foi destacada também pelos Chefes dos dois Estados em uma declaração conjunta durante a visita de estado do Presidente da Ucrânia Viktor Yanukovich ao Brasil, em 23-25 de outubro de 2011.

Considerando tudo acima mencionado, os governos da Ucrânia e do Brasil estão enviando esforços para multiplicar as conquistas já alcançadas, assim como estabelecer novos projetos com a finalidade de aprofundar ainda mais a parceria estratégica. Nós estamos seguros que a dinâmica do diálogo político entre os dois países irá aumentar. Estamos convencidos de que as próximas visitas de alto nível darão um impulso significativo ao relacionamento ucraniano-brasileiro garantindo a prosperidade dos dois povos amigos.

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

# Instruções aos colaboradores

1 Serão aceitas colaborações inéditas e a publicação de um artigo está condicionada a sua adequação as normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A Revista **Universitas: Relações Internacionais só aceitará artigos de autores que tenham, no mínimo, a titulação de Mestre<sup>1</sup>** e classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

- 1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas e revisões da literatura.
- 1.2 Ensaios: matérias de caráter opinativo e colaborações assemelhadas.
- 1.3 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.
- 1.4 Nota Diplomática: comunicações oriundas exclusivamente de chefes de Missão Diplomática que não se enquadre nas categorias de artigo ou ensaio.

2 O processo de avaliação dos artigos, ensaios, resenhas e notas diplomáticas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Comissão Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de, no mínimo, 2 pareceristas ad hoc.

3 Os artigos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria.

4 Os artigos devem ser enviados no seguinte padrão: **1ª Página:** deve constar o título do trabalho, nome de todos os autores por extenso, indicando de cada autor a filiação institucional e o minicurrículo, o endereço postal e o(s) número(s) de telefone(s) ou fax de cada um dos autores do trabalho, a declaração de responsabilidade e a transferência de direitos autorais.

**Título do trabalho:** o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

**Resumo:** em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 200 palavras e espaço entre linhas simples. Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

---

<sup>1</sup> A menos que o autor de menor titulação publique conjuntamente com co-autor/es/as que preencham os requisitos de titulação exigidos.

**Notas:** notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

**Apêndices:** apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

**Materiais gráficos:** fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis a clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e, além disso, cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão

para reprodução.

**Quadros:** os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

**Referências:** as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes a apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002),

apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 5892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

5 A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

6 Com a publicação do artigo, o autor receberá cinco exemplares da revista. No caso de resenhas, o autor receberá dois exemplares.

7 Responsabilidades e conflitos de interesses: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos são exclusivamente dos autores. Eventuais conflitos de interesses serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

#### **Envio dos trabalhos**

1 Os trabalhos devem ser enviados para: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/re-lacoesinternacionais>.

2 Dúvidas e comentários podem ser encaminhados ao seguinte endereço: [universitas.rel@uniceub.br](mailto:universitas.rel@uniceub.br)

Endereço:

Revista Universitas Relações Internacionais

SEPN 707/907 - Bloco III - 1o andar

Coordenação do curso de Relações Internacionais

Cep.: 70790-075 Brasília-DF

Fone: 61 3966-1460/1461

**Para publicar na revista  
Universitas Relações Internacionais,  
entre no endereço eletrônico [www.publicacoesacademicas.uniceub.br](http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br).  
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**



# UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## Artigos

---

Teoria e Política nas Relações Internacionais: algumas reflexões pessoais

*Theory and Policy in International Relations: some Personal Reflections*

Stephen M. Walt

---

O Setor energético e as Relações Brasil-Estados Unidos

*Energy and Brazil-United States Relations*

Mark S. Langevin

---

O Acesso direto dos indivíduos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU

*The access of individuals to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*

Renato Zerbini Ribeiro Leão

---

Darfur: as várias missões de um conflito complexo

*Darfur: the various missions of a complex conflict*

Wellington Pereira Carneiro

---

Revisitando a África na Política Externa Brasileira: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”

*Revisiting the Brazilian Foreign Policy in Africa: distances and approximations of the post-Independence until the 1980s*

Wallace Ferreira

---

O Vodou no universo simbólico haitiano

*Voodoo in the Haitian symbolic universe*

Renel Prospere  
Alfredo Martin Gentini

---

O futuro da ALBA

*The Future of ALBA*

Vivian Marcelino dos Santos Lima  
Renata de Melo Rosa

---

## Ensaio

---

Migração e refúgio: uma breve problematização sobre os direcionamentos governamentais para recepção a haitianos no Brasil e na República Dominicana

*Migration and refuge: a brief questioning about Brazilian and Dominican government receptions toward Haitian immigrant*

Aline Maria Thomé Arruda

---

## Notas Diplomáticas

---

A África e a diplomacia para o desenvolvimento e paz: o caso de Cabo Verde

*Africa and diplomacy for development and peace: the case of Cape Verde*

Daniel A. Pereira

---

Ucrânia e Brasil: laços com raízes no passado e caminho junto para desenvolvimento no futuro

*Ukraine and Brazil: ties with roots in the past and development ways to the future*

Rostyslav Tronenko

---