

05

REVISTA

Nº5_ Março_2017
ISSN 2358-9841

PolitiKa



Situação internacional

COMO É O MUNDO QUE NOS CERCA

política externa brasileira | economia internacional | a geopolítica da ásia | o desenvolvimento da áfrica | guerra na síria | estados unidos | geopolítica na Rússia | Rússia, estados unidos e europa



HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform

Fundação João Mangabeira



REVISTA

PolitiKa

Organização

Fundação João Mangabeira



Colaboração



HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform

REVISTA POLITIKA

CONSELHO EDITORIAL

Renato Casagrande
Carlos Siqueira
Gesine Schwan
Alexander Blankenagel
César Benjamin
Marcia H. G. Rollemberg
Rafael Araripe Carneiro
Adriano Sandri
Paulo Bracarense
Manfred Nitsch
Oswaldo Saldias
Tania Bacelar de Araújo
Raimundo Pereira

DIRETOR RESPONSÁVEL

Renato Casagrande

EDITOR

César Benjamin

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Marcia H. G. Rollemberg

JORNALISTA RESPONSÁVEL

Handerson Siqueira

REVISÃO

Tereza da Rocha

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Traço Design

IMAGEM DE CAPA

Igor Stevanovic / Shutterstock.com

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

CONSELHO CURADOR

PRESIDENTE
Carlos Siqueira

Membros Titulares

Serafim Corrêa
Dalvino Troccoli Franca
Kátia Born
Álvaro Cabral
Adilson Gomes da Silva
Eliane Novais
Paulo Afonso Bracarense
Manoel Alexandre
Bruno da Mata
James Lewis
Silvânio Medeiros dos Santos
Francisco Cortez
Gabriel Gelpke
Joilson Cardoso

MEMBROS SUPLENTE

Jairon Alcir do Nascimento
Paulo Blanco Barroso
Felipe Rocha Martins
Henrique José Antão de Carvalho

CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer
Ana Lúcia de Faria Nogueira
Gerson Bento da Silva Filho

DIRETORIA EXECUTIVA

DIRETOR PRESIDENTE
Renato Casagrande
DIRETOR FINANCEIRO
Renato Xavier Thiebaut
DIRETOR DE ESTUDOS E PESQUISAS
Milton Coelho da Silva Neto
DIRETOR DE CURSOS
Jocelino Francisco de Menezes

EQUIPE DA FJM

GERENTE EXECUTIVA
Márcia H. G. Rollemberg
COORDENAÇÃO DA ESCOLA
JOÃO MANGABEIRA
Adriano Sandri
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
Handerson Siqueira
Luciana Capiberibe
ASSISTENTES
Elsa Medeiros
Mohamed Sadegh
Bruna Lacerda
Filipe Gomes Franca
Fernanda Regis Cavicchiolli
AUXILIARES
Daniela Ferreira dos Santos
Edson Martins dos Santos
Sebastião Antônio Correia

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2017

CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

F981 Revista Politika [texto (recurso eletrônico)]
/ Fundação João Mangabeira. – Brasília: Editora FJM,
nov.2014 – 128 p. : il. : color. – n. 5 (jan. 2017).

Semestral

Publicação on-line:

<www.fjmangabeira.org.br/revistapolitika>

Organizador: César Benjamin.

ISSN: 2358-9841

1. Publicações – Periódicos. 2. Política – Periódicos.

3. Políticas Públicas – Periódicos. I. Journal Politika.

II. Benjamin, César.

CDD 32(05)

CDU: 320(051)

Ficha catalográfica:

Wilians Juvêncio da Silva CRB 1/3140 – 1ª Região. DOX

Periódico semestral impresso e digital

Tiragem em português: 2.000

Tiragem em inglês: 500

Tiragem em espanhol: 500

FUNDAÇÃO JOÃO MANGABEIRA

Sede própria – SHIS QI 5 – Conjunto 2 casa 2
CEP 71615-020 – Lago Sul – Brasília, DF
Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279
www.fjmangabeira.org.br
www.tvjoaomangabeira.org.br
facebook.com/Fjoaomangabeira - twitter.com/fj_mangabeira

HUMBOLDT-VIADRINA GOVERNANCE PLATFORM

Pariser Platz 6, Im Allianz Forum
10117 Berlin - Germany
Tel. +49 30 2005 971 10
office.schwan@humboldt-viadrina.org

ACESSE:

<http://fjmangabeira.org.br/revistapolitika>



No seu *smartphone* ou *tablet* baixe aplicativos gratuitos para leitura da Revista.

sumário

4 editorial
Renato Casagrande

6 política externa brasileira
A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CICLO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: CONTINUIDADES, INOVAÇÕES E RETROCESSOS (2003-2016)
Antônio Carlos Lessa

24 economia internacional
A GRANDE CRISE DA DÉCADA DE 2010 E A REFORMA DO CAPITALISMO MODERNO
Fernando Cardim de Carvalho

42 a geopolítica da ásia
A NOVA GEOPOLÍTICA DA ÁSIA APÓS A GUERRA FRIA
Paulo G. Fagundes Visentini

54 o desenvolvimento da áfrica
ÁFRICA: O QUE QUER QUE VOCÊ TENHA PENSADO, REPENSE – OS DIVIDENDOS DA DECEPÇÃO, DA DOR E DA VERGONHA
Célestin Monga

76 guerra na síria
A RESSURREIÇÃO DE ALI – CONSIDERAÇÕES INTEMPESTIVAS SOBRE A SÍRIA
Rodrigo Karmy Bolton

96 estados unidos
A ERA TRUMP
Kenneth Maxwell

102 geopolítica na Rússia
A RÚSSIA, O OCIDENTE E O RETORNO DA GEOPOLÍTICA
Jānis Bērziņš

112 Rússia, estados unidos e Europa
DIÁRIO DE UM COLAPSO: AS RELAÇÕES EXTERNAS ENTRE A FEDERAÇÃO RUSSA, OS ESTADOS UNIDOS E OS ESTADOS DA EUROPA OCIDENTAL
Alexander Blankenagel



Renato Casagrande

Presidente da Fundação João Mangabeira.

Na quinta edição da *Revista Politika* – publicação semestral da Fundação João Mangabeira e da Universidade alemã Humboldt Viadrina – o tema central são as relações internacionais. Não é preciso dar muitas explicações sobre isso: qualquer observador atento percebe que as “placas tectônicas” do atual sistema-mundo estão em movimento e podem produzir terremotos.

Há múltiplas crises superpostas, que se desenvolvem em diferentes escalas temporais. O prolongamento da crise econômica iniciada em 2008 é apenas a face mais superficial e imediata desse contexto. No fundo das atuais tensões está a disputa secular pela hegemonia entre, de um lado, as potências marítimas ocidentais, dominantes no mundo moderno, e as potências terrestres asiáticas, que tentam recuperar sua antiga relevância.

Tentamos, aqui, oferecer um painel dessa situação tão complexa. Começamos com a política externa brasileira recente.

Antônio Carlos Lessa identifica fases antagônicas nos períodos em que o Partido dos Trabalhadores exerceu o poder, com a diplomacia ambiciosa e até mesmo voluntarista, praticada pelo ex-presidente Lula, sendo substituída pela paralisação e por um colapso na credibilidade internacional do governo brasileiro, sob a presidência de Dilma Rousseff.

O início do grande ciclo de demanda por *commodities* impulsionou o ativismo diplomático do então presidente Lula, visto como uma novidade no cenário internacional. O Brasil buscou protagonismo em agendas múltiplas, que impactavam diversas regiões, e propôs reformas em instituições importantes, a começar da própria Organização das Nações

Unidas (ONU), passando a reivindicar para si um assento permanente no Conselho de Segurança. O governo buscou um projeto comum sul-americano e, em paralelo, apostou em reconstruir a presença brasileira na África, em ambos os casos impulsionando os interesses de grupos empresariais brasileiros nessas regiões. A Dilma Rousseff coube administrar o declínio dessas iniciativas, pois uma nova situação internacional, mais desfavorável, e uma perda gradativa da governabilidade interna minaram a capacidade de ação diplomática do novo governo petista. A diplomacia presidencial de Rousseff foi um rotundo retrocesso, até mesmo porque a presidenta não demonstrou nenhum interesse pela agenda externa de seu próprio governo.

Prosseguimos nossa análise com a crise econômica internacional, que **Fernando Cardim de Carvalho** não hesita em qualificar como sendo marcada por uma depressão: “A característica mais importante da depressão não é tanto a profundidade da contração inicial, mas a dificuldade de a economia retomar o ritmo anterior. [...] As economias em depressão podem retomar o crescimento, porém com taxas baixas e voláteis, além de configurações frágeis.”

Depois da grave crise de 2008, a ação dos governos evitou um desastre como o de 1929, mas isso não foi suficiente para reposicionar as economias desenvolvidas nos trilhos do crescimento sustentável. O comportamento atual dessas economias tem sido semelhante ao que aconteceu na década de 1930, com nove anos de crescimento lento e volátil. A isso se somam programas de austeridade que integram estratégias regressivas do ponto de vista social, associados a discursos que podem resvalar

para o autoritarismo nacionalista. Cardim nos adverte de que, também desse ponto de vista, são altos os riscos presentes na situação mundial.

Chegamos, então, aos recortes regionais, a começar pela Ásia, aqui apresentada por **Paulo Visentini**. Esse continente é a grande incógnita atual. Abriga a segunda e a terceira maiores economias nacionais do mundo (China e Japão), as duas potências emergentes (China e Índia), grandes massas demográficas dotadas de alta laboriosidade, elevado dinamismo tecnológico, experiências de desenvolvimento rápido, empresas e bancos de grande porte, Estados nacionais vigorosos, com poder nuclear. Será uma jogadora de grande peso no século que se inicia.

A Ásia é grande demais e forte demais para ser engolida (como a América Latina), marginalizada (como a África) ou derrotada (como a antiga União Soviética) pela ordem norte-americana. Mas tem grandes limitações: abriga extensas populações em estado de pobreza e convive com importantes tensões internas de natureza histórica, nacional, étnica e religiosa. Até hoje não conseguiu formular um projeto continental. Ali, principal palco do xadrez geopolítico entre Estados Unidos e China, jogam-se os maiores desafios da ordem internacional que prevalecerá no século XXI.

Para escrever sobre a África, convidamos **Célestin Monga**, economista natural da República dos Camarões e que hoje trabalha no Banco Africano de Desenvolvimento. Já no título de seu artigo ele nos adverte: “O que quer que você tenha pensado sobre a África, repense.” Sua primeira observação relevante é que existem muitas Áfricas, pois são diferentes as trajetórias

históricas, as heranças filosóficas e culturais, as estruturas sociais, o desempenho econômico e as tradições administrativas nos 54 Estados membros da União Africana. Ao contrário do que se pensa, o continente tem quase trinta países com renda média, e cerca de 300 milhões de pessoas já possuem um poder aquisitivo decente.

“Não há nada de intrinsecamente mau ou vergonhoso na África”, ele diz. “Ocorre apenas que o continente não conseguiu arquitetar e sustentar o tipo de desenvolvimento industrial inclusivo que transforma as sociedades, passando-as da condição de baixa renda para a de alta renda.” Essa constatação serve de ponto de partida para uma vigorosa reflexão sobre a África contemporânea, feita com algum otimismo: “A África pode saltar diretamente para a economia global, mediante a construção de parques industriais e zonas de processamento de exportações ligadas a mercados mundiais. Ela pode alavancar essas zonas para atrair a indústria leve de economias mais avançadas, como fizeram os países do Leste Asiático na década de 1960 e a China na década de 1980.”

A revista prossegue com o chileno **Rodrigo Karmy Bolton**, especialista em Oriente Médio. A região, como se sabe, é o berço de civilizações milenares. Do ponto de vista político, porém, é uma criação recentíssima. Resultou de decisões tomadas pelos países vitoriosos na Primeira Guerra Mundial, especialmente Inglaterra e França, que desagregaram o Império Otomano (1299-1922), a única potência muçulmana que desafiou a hegemonia europeia no mundo moderno.

Novos países, com os respectivos governos, foram fabricados pela Europa. A Inglaterra inventou o Iraque e a Jordânia, traçou em um mapa as fronteiras retilíneas entre a Arábia Saudita e o Kuwait, transformou o Egito em protetorado e deu abrigo, na Palestina, a um Lar Nacional Judaico, precursor do Estado de Israel. A França decidiu como seriam a Síria e o Líbano. A maior parte do mundo árabe foi dividida, basicamente, entre duas famílias, que deveriam inaugurar dinastias.

As mudanças, trazidas de fora para dentro, não geraram uma configuração estável. Na região, permanecem pulsantes não apenas disputas de fronteiras ou rivalidades econômicas, mas questões muito mais fundamentais, como o próprio direito à existência das entidades políticas que a compõem. Guerras de sobrevivência nacional ainda estão na ordem do dia. Não há acordo, sequer, sobre as regras do jogo. A própria crença na legitimidade de Estados nacionais laicos, que para nós parece natural, é um credo alienígena em sociedades que, há mais de mil anos, se organizam em torno de uma lei sagrada que governa toda a vida, inclusive a política.

Kenneth Maxwell, um dos mais conhecidos “brasilianistas” de língua inglesa, escreve, com apreensão, sobre a situação dos Estados Unidos e os possíveis impactos do governo de Donald Trump: “Pela primeira vez, o cidadão médio sente que seus filhos não desfrutarão de uma vida melhor. Há um clima de profundo pessimismo. [...] A situação da classe trabalhadora assemelha-se às condições da década de 1860, que deram origem a Karl Marx. Estamos navegando em direção a águas muito revoltas.” Para Maxwell, outros *outsiders* podem vencer eleições em países importantes.

O novo presidente norte-americano propõe uma espécie de contrarrevolução oposta à globalização, com uma linguagem que recorre às raízes profundas do populismo do Centro-Oeste, impulsionado pela profunda insatisfação com o *status quo* e a raiva contra políticos, banqueiros e líderes empresariais. “Estamos navegando em direção a águas muito revoltas. Evitar a xenofobia será difícil.”

A preocupação com Trump também está presente nos dois artigos que tratam das relações entre a Rússia e o Ocidente: “A Rússia, o Ocidente e o retorno da geopolítica”, de **Jānis Bērziņš**, da Letônia, e “Diário de um colapso: as relações externas entre a Federação Russa, os Estados Unidos e os Estados da Europa Ocidental”, de **Alexander Blankenagel**, da Alemanha.

Eles nos lembram, em primeiro lugar, da enormidade da Rússia, com um território

que vai da Europa ao Japão, abrigando 35 línguas oficiais e 170 grupos étnicos que formam nacionalidades próprias. Depois da fracassada experiência neoliberal na década de 1990, o país reencontrou em Vladimir Putin o líder que representa suas aspirações de estabilidade e de reconhecimento como grande potência. A expansão da Otan, que passou a abranger inúmeros Estados que fazem fronteira com a Rússia, o bombardeio da Sérvia sem autorização da ONU, as guerras travadas no Afeganistão e no Iraque, a desestabilização da Líbia e de outros países árabes, a revogação do tratado de mísseis antibalísticos e a criação unilateral, pelos Estados Unidos, de um escudo antimísseis – tudo isso reforçou, diante do governo russo, a imagem de um Ocidente não confiável.

A busca de uma identidade, depois do colapso da União Soviética, levou a um novo fortalecimento do Estado e à revalorização do cristianismo ortodoxo como religião nacional. Foi retomada a ideia da singularidade russa, como sociedade, ao mesmo tempo, europeia e asiática, zelosa de sua soberania e da construção de uma posição relativamente autárquica no mundo.

Jānis Bērziņš lembra que Donald Trump defende negociações a partir de posições de força, em que fique claro o papel excepcional dos Estados Unidos, enquanto Alexander Blankenagel fala de um “colapso total das relações [entre a Rússia e o Ocidente], que dificilmente poderá ser revertido.” Também eles apontam para dificuldades crescentes.

Nosso desafio é encontrar o lugar do Brasil neste mundo em que, como dissemos, as grandes “placas tectônicas” – notadamente, Estados Unidos, Rússia, União Europeia e China – se movem em atrito, de forma imprevisível, mantendo todos os atores com a respiração suspensa, à espera dos terremotos. Esta edição busca subsidiar um projeto nacional que não existirá se não compreender a evolução histórica da nossa nação frente ao mundo e a necessidade de articulação mundial para sermos mais do que espectadores dos movimentos globais.

Boa leitura!

A política externa brasileira no ciclo do PARTIDO DOS TRABALHADORES

continuidades, inovações e retrocessos (2003-2016)



Antônio Carlos Lessa

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, é editor-chefe da *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

A política externa dos dois governos de Lula da Silva foi arrojada, ambiciosa e se instruiu em ideias conceitualmente interessantes. O governo colecionou vitórias importantes em sua agenda externa, mas também sofreu derrotas graves e abandonou projetos no meio do caminho. No período de Dilma Rousseff, a perda da confiança dos agentes econômicos, o refluxo dos investidores estrangeiros, a deterioração do diálogo entre o Estado e a sociedade em torno de temas estratégicos e, no limite, o próprio colapso do governo tiveram pouco a ver com a qualidade ou com os desafios da política externa, mas não há dúvida de que solaparam definitivamente a credibilidade internacional do governo.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil em 2002 foi um dos fatos que mais chamaram a atenção da opinião pública internacional para o país em muitas décadas. Afinal, a chegada ao poder do líder histórico da oposição, em um processo eleitoral tocado por normalidade, e com uma agenda política renovada pela adoção de compromissos econômicos que o situaram no centro do espectro político, marcou em definitivo a trajetória do próprio Partido dos Trabalhadores (PT) e das esquerdas no Brasil.

O ciclo do PT no poder no Brasil (2003-2016) inspira avaliações contraditórias de toda a

sorte, a depender da agenda examinada. O mesmo acontece com a política externa implementada nos três mandatos e meio, certamente. Mas há também um desafio analítico é até mais inquietante do que a busca de explicações para o soerguimento da agenda internacional no início do governo Lula da Silva, em 2003. Trata-se do esforço para a compreensão do seu ocaso, das descontinuidades e da perda de eficiência das categorias e dos conceitos os quais se apresentavam como um modelo de inserção internacional, o que aconteceu ainda no governo inacabado de Dilma Rousseff (2011-2016).

Esse trabalho toma por objetivo geral a análise das estratégias de política externa desenhadas e implementadas entre 2003 e 2016. Entende-se que se produziu uma plataforma de política externa que uniu os dois momentos do ciclo do PT no poder, que conheceu fases de construção e ascensão, apogeu e declínio. A fase de gestação e elaboração conceitual é identificada com os dois governos de Lula da Silva, e também é o seu apogeu, quando se desprende a ambição de convertê-lo em um modelo de inserção internacional. A fase de declínio e o seu colapso está inequivocamente relacionada com a implementação desse projeto no governo Rousseff.

Não se fará um levantamento exaustivo e pormenorizado de todos os projetos e coalizões em que o Brasil se envolveu, tampouco do vasto conjunto de temas em que é possível verificar inovação ou retrocesso. O critério metodológico utilizado para a valorização de determinados eventos no encadeamento desta análise é o da sua relevância para a verificação das continuidades nas plataformas de política externa das últimas duas décadas, com interesse particular nas dos governos do ciclo do PT.

A era das grandes ambições na política externa

O início do governo Lula da Silva se dá em um momento internacional dramático. Do ponto de vista da alta política internacional, os primeiros meses do já longínquo ano de 2003, que seria o primeiro do

longo ciclo do Partido dos Trabalhadores no poder no Brasil, foram marcados por medidas intensas e gestos dramáticos. A invasão do Iraque, em ação fulminante amparada por coalizão internacional que se aglutinou em torno dos Estados Unidos, subscrevia as ações implementadas pelo governo de George W. Bush. Mais relevante do que a queda do regime baathista de Saddam Hussein foram os atos de humilhação pública impostos pela diplomacia de Washington à Organização das Nações Unidas e o desafio ostensivo à condenação do uso intensivo e unilateral da força.

A grande política demandava lideranças que fossem capazes de oferecer visões mais positivas dos grandes problemas do mundo – que, no entendimento de muitos, não se resumiam à guerra global ao terror. Personalidades como o então presidente da França Jacques Chirac pontuaram uma crítica intensa à ação e aos modos de violência empregados pelos Estados Unidos para impor a sua visão de segurança e de estabilidade do sistema internacional.

Nesta perspectiva, a eleição e o subsequente início do governo de Lula da Silva no Brasil pareciam ser o começo de um processo de renovação da política internacional – porque o mundo de então carecia de abordagens novas, lideranças novas e agendas novas que fossem capazes de suplantar as visões imperiais da política internacional. E a política externa do primeiro governo do PT começava a ser meticulosamente desenhada para corresponder a essa demanda global por legitimidade, baseando-se ini-

cialmente na superexploração da imagem internacional de Lula da Silva e na curiosidade internacional que a sua figura histórica então inspirava. A estratégia que se arquitetava, com muitos movimentos táticos perigosos e de resultados incertos, fazia uso intenso da diplomacia presidencial, do discurso da renovação e da reivindicação de reforma da política e das instituições internacionais, para emprestar-lhes a legitimidade necessária (Amorim, 2010).

A estratégia inicialmente desenhada pelo primeiro governo Lula da Silva foi consistentemente implementada ao longo dos outros dois mandatos e meio de governo do PT – o segundo mandato de Lula e o mandato e meio de Dilma Rousseff. É fato que essa repetição experimentou oscilações e evidenciou certo cansaço, porque se tratava de uma fórmula inovadora demais, excessivamente dependente de dinâmicas e fatores externos muito propícios, e baseada na exploração positiva da figura do primeiro mandatário, que não pôde ser aproveitada integralmente e com os mesmos resultados na sua sequência. De todo modo, no início do ciclo do PT, o arcabouço de ideias e de práticas planejadas para a política externa se apresentava como conceitualmente interessante, e a sua evolução ao longo dos anos seguintes permitiu a conclusão de que havia também um número muito elevado de tensões mal compreendidas e um cálculo político malfeito em muitas dimensões da política externa (Cervo, 2010).

As inovações conceituais que alinhavavam a estratégia de política externa e o momento de ra-

Houve grande diferença no perfil da diplomacia exercida por FHC e por Lula. Este último tentou apresentar o Brasil como um ator com capacidades de negociação muito mais amplas.

zoável estabilidade econômica interna no qual se encerrava o segundo mandato de Lula da Silva, em 2010, inspiraram a produção de centenas de trabalhos científicos e ensaios de toda a sorte, os quais procuravam analisar as suas muitas facetas. Os dois mandatos de Lula da Silva também corresponderam à nova era de ouro do brasilianismo em nível global: podem ser contados às dezenas as teses de doutorado e os estudos, livros, coletâneas e seminários produzidos sobre o Brasil nesse momento, despertando um novo vigor e um renovado interesse pelo país em centros de estudos latino-americanos de universidades da Europa e dos Estados Unidos.

Há bons motivos para esse renovado interesse pelo Brasil. Com efeito, o país experimentou transformações intensas ao longo dos últimos 25 anos, que tiveram consequências dramáticas para o seu perfil econômico, social, político e internacional. A estabilidade econômica adquirida com o Plano Real, conquistada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e consistentemente perseguida no governo Lula da Silva, com a manutenção dos fundamen-

tos do controle da inflação, significou o início da construção de um grande mercado consumidor. Porquanto se analisa atualmente a intensidade da crise econômica legada pelo insucesso das políticas contracíclicas adotadas pelo governo de Dilma Rousseff já a partir de 2011, o fato é que o crescimento do mercado consumidor estancou e retrocedeu. Na sequência, essa deterioração dos fundamentos da economia pôs a perder uma das mais importantes credenciais internacionais do Brasil, qual seja, a configuração de um grande mercado de massas.

De todo modo, enquanto foi possível colher os frutos da estabilidade econômica, a continuidade no manejo dos fundamentos macroeconômicos se somou ao início de um grande ciclo de crescimento da demanda internacional por *commodities*, largamente tocada pelo dinamismo da China. Esse último fenômeno, típico dos anos 2000, emprestou condições extraordinárias para o crescimento das vendas dos países primário-exportadores. No caso do Brasil, facilitou a adoção de uma política de acumulação de reservas internacionais, a qual também teria consequências positivas para a imagem internacional do país, permitindo-lhe, pela primeira vez, inverter o papel tradicional de devedor. Também injetou confiança suficiente para que o Brasil, no contexto da crise financeira global de 2008, se pusesse a exigir a reforma das instituições de Bretton Woods. Tanto Lula da Silva quanto Rousseff pontificaram sobre os erros dos países ricos e pregaram lições sobre as conse-

quências da desregulamentação global dos mercados financeiros.

Em função do crescimento da importância das *commodities* para a sua pauta de exportações, a economia brasileira também passou por retrocessos, como consequências naturais do crescimento do peso dos produtos primários, com uma natural desindustrialização. Aliás, tal reversão na economia foi bastante criticada como um dos efeitos adversos do crescimento da importância da China no Brasil e, por consequência, na política externa dos governos do ciclo do PT.

O multilateralismo como espaço para as grandes ambições

Na perspectiva das estratégias de política externa, mais do que nos seus movimentos táticos, observou-se uma notável continuidade no que se desenhou e se realizou nos últimos 25 anos. Para além das consequências da estabilidade econômica, que talvez seja o traço de união mais consistente a ligar a década de 1990 à primeira década de 2000 (portanto, dos governos de Fernando Henrique Cardoso aos de Lula da Silva), a configuração de um perfil internacional crescentemente assertivo e mais engajado em agendas múltiplas é o fator que une as duas metades desse período. Há uma grande diferença de estilo diplomático a partir de 2003, e viu-se também a definição de novas prioridades com a articulação de ativos diplomáticos que vinham sendo redefinidos e realinhados sob Cardoso, como é o caso das posições estabelecidas em torno das es-

tratégias de negociações comerciais internacionais, meio ambiente, integração regional e segurança internacional (Sousa, 2009).

Em outra direção, sob Lula da Silva experimentou-se a reinstrumentalização de uma categorização de ideias e de conceitos que era tradicional na inserção internacional do Brasil – como a própria noção de universalismo. Incluem-se nessa perspectiva não apenas a ambição de dar ao Brasil condições de se fazer presente nas discussões dos problemas políticos, estratégicos e econômicos das regiões mais diversas do mundo, como também uma variante relacionada com a própria expansão da malha diplomática, o universalismo geográfico, com o crescimento dramático do número de postos e de representações diplomáticas.

O multilateralismo já havia se convertido em modo de operação central e extremamente valorizado pelo Brasil a partir do início dos anos 1990. No início do ciclo do PT, definiu-se uma nova ambição relacionada com os espaços multilaterais, como se verá com a implementação daquela que pode ser denominada a “grande meta síntese” da política externa, qual seja, a reforma das instituições em geral (como reivindicação da ampliação das suas condições de legitimidade) e, claro, a reivindicação de um assento permanente para o Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Seria possível ler e enquadrar boa parte dos movimentos táticos implementados nos dois governos de Lula da Silva na perspectiva dessa ambição, e citamos aqui al-

guns deles: a aceitação do comando da complexa Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah, na sigla em inglês), a partir de 2004; o papel de protagonismo discreto e benevolente na construção da estabilidade na América do Sul; a busca do reconhecimento internacional de um peso político e estratégico específico diferenciado; a intensidade da expansão da malha diplomática; a política de cooperação para o desenvolvimento (Lessa, Couto e Farias, 2009). Incluem-se também episódios mais pitorescos, nos quais o governo talvez tenha buscado de modo mais imediato o prestígio decorrente da demonstração de capacidade de mediação, como a negociação em torno do programa nuclear iraniano (2010), na qual ficou evidente que o país não tinha, de fato, peso diplomático suficiente para manejar com sucesso operações de maior envergadura sem inspirar desconfiança (Mendes, 2015).

A intensidade com que o Brasil sob Lula da Silva se entregou à busca de um novo perfil nas negociações comerciais internacionais talvez seja um dos mais interessantes dossiês do ciclo do PT. O fato é que já a partir da Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio realizada em Cancún, em 2003, o Brasil passou a reivindicar um papel de protagonista com base na constatação de que as grandes questões do comércio internacional e os ciclos de liberalização comercial tinham sido decididos, até aquele momento, pelos Estados Unidos e pelo conjunto eu-

ropeu, um tanto em detrimento dos interesses dos países em desenvolvimento. O exercício do mandato negociador pelo Brasil no desenrolar da Rodada Doha foi responsável, mas também evidenciou que o governo brasileiro tinha apostado muito na conclusão com sucesso desse processo, o que de fato não aconteceu, como se viu no grande impasse e na paralisação dessas negociações em 2008 (Visentini, 2010).

A aposta de todas as fichas na liberalização comercial “por cima”, ou seja, a partir de novos compromissos na OMC, fez com que o governo de Lula da Silva sacrificasse a possibilidade de dar sequência a outros processos negociadores, como o polêmico e complexo acordo para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, e também pusesse em compasso de espera a negociação do acordo de liberalização das relações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia. Em síntese, foram tão altas as ambições do Brasil na agenda da reconfiguração da geometria comercial internacional (como se resumiam, com certa empáfia, as intenções do país), que o resultado não pode ser qualificado de outro modo – um erro crasso de estratégia e, portanto, uma experiência absolutamente frustrante.

Outro tema exaustivamente elaborado nos espaços multilaterais foi a agenda ambiental. Ela teve desenvolvimento diferente, mais realista, em que pese o fato de que se conectava também com a realização da grande “meta síntese” – a de fazer o Brasil

ser visto como um ator com capacidades políticas e de negociação diferenciadas e, portanto, capaz de ser tomado como um membro natural do Conselho de Segurança da ONU (Barros-Plattau, 2010).

As agendas relacionadas com meio ambiente em geral e, mais particularmente, com mudanças climáticas foram tratadas com crescente entusiasmo por parte do governo brasileiro, sempre em busca de ser tido como um ator inafastável de agendas centrais da política internacional – o que não significa que os seus compromissos tenham sido bem sintetizados no nível doméstico, ou que se pretendesse levar realmente a sério as metas ofertadas para as limitações voluntárias dos níveis de emissões de gases de efeito estufa (Carvalho, 2012). Nesse sentido, à *performance* de Lula da Silva na Conferência de Copenhague, com a oferta de bons níveis de controle de emissões, seguiram-se engajamentos mais limitados, como se viu na realização da Conferência realizada no Rio de Janeiro em 2012 e mesmo na Conferência das Partes de Paris, em dezembro de 2015, que finalmente substituiu o Protocolo de Quioto. Nessa evolução, o Brasil oscilou entre o alinhamento com potências conservadoras e o desempenho do papel de liderança criativa, demonstrando boa capacidade de articulação e de proposição e abandonando o papel reativo e secundário que tradicionalmente desempenhava em teatros dessa natureza (Inoue, 2012; Viola e Basso, 2016).



WIKIMEDIA COMMONS - ROYFOCKER 12

Entre velhas e novas parcerias

No plano das relações bilaterais, há pouca mudança notável e observou-se um padrão incremental com relação ao perfil da política legada pelo governo Cardoso (Silva, 2015). Os relacionamentos bilaterais tradicionais com os Estados Unidos e com o conjunto europeu foram preservados, ao contrário do que foi alertado e criticado por muitos que viam uma tendência ao enfraquecimento dessas relações diante do ímpeto universalista e das aberturas radicais ao Sul empreendidas logo no início da implementação da política externa do governo Lula da Silva. O conceito tradicional de parceria estratégica foi trazido para o centro da formulação da estratégia internacional e, diante da sua brutal vul-

garização, foi certamente corrompido. O governo não foi capaz, entretanto, de encontrar outra forma de qualificar esse novo universalismo e de emprestar alguma organicidade e inteligibilidade à fúria do crescimento desorganizado de tantos novos projetos bilaterais, cada um se anunciando mais inovador e urgente do que outro (Lessa, 2010).

Em que pese a expectativa de que o relacionamento do Brasil de Lula da Silva com os Estados Unidos de George W. Bush pudesse se deteriorar de modo dramático, considerando as diferenças que os dois governos (e também os dois presidentes) tinham em torno de temas centrais da agenda internacional, o que se percebeu foi, ao contrário, o desenvolvimento de um relacionamento criativo, sem muitas inovações importantes, mas

Ao contrário do que se pensa, a ascensão de regimes populistas no continente gerou mais desconforto no Brasil que nos EUA, pelo efeito desestabilizador que eles tiveram.

também sem retrocessos. No que diz respeito às relações entre Brasil e Estados Unidos, portanto, o governo Lula da Silva navegou em mar manso, graças ao esforço descomunal empreendido pela diplomacia de Cardoso, anos antes, em torno da normalização do relacionamento bilateral e da superação do quadro histórico de tensão e, caracteristicamente, de deterioração (Pecequillo, 2010).

As relações do Brasil com o conjunto europeu evoluíram sob Lula da Silva para um arranjo sofisticado, nos marcos da definição da parceria estratégica bilateral, em 2007. Com isso, a diplomacia da União Europeia reconhecia o Brasil como um parceiro dotado de peso econômico e político diferenciado que, portanto, deveria dispor de condições de diálogo e de cooperação bilateral diferentes das que eram aplicadas no tratamento do conjunto da América

Latina. As relações com os países europeus, individualmente, já vinham em rumo ascendente, com incrementos decisivos a partir de meados da década de 1990, com a estabilidade econômica e política brasileira. Com o velho continente, portanto, a política externa de Lula da Silva construiu sobre terreno firme.

O governo norte-americano tomou a América do Sul como zona secundária, sendo coerente com o padrão desenvolvido ao longo das últimas décadas, importando-se mais diretamente com as questões de segurança e, especialmente, com aquelas que afetam a dimensão da sua segurança interna. Essa foi a abordagem que imperou entre os anos 1980 e 2000 no que diz respeito ao combate do tráfico internacional de drogas. Importava mais, pois, a Washington reconhecer o trabalho de estabilização e de

liderança que países como o Brasil desempenhavam na região, sem lhes causar maiores constrangimentos (Burgess, 2015; Malamud, 2011; Wehner, 2015).

A política externa do governo Lula da Silva estabeleceu uma ação de continuidade na América do Sul, marcada pelo pragmatismo e pelo esforço consistente de impulsionar os interesses dos atores econômicos brasileiros na região. A definição de mecanismos de financiamento para as empresas brasileiras facilitou-lhes a expansão pelas economias da região, proporcionando condições exemplares para uma integração produtiva pela via do empresariado (Merke, 2015).

É fato que a ascensão e a consolidação de regimes populistas de esquerda, como se viu na Venezuela de Hugo Chávez, tiveram efeitos desestabilizadores e frustraram a perspectiva de estabelecimento e de consolidação de um espaço político estável e aberto à competição econômica. A extensão do bolivarianismo para a Bolívia e para o Equador, já como conjunto de ideias políticas que lastreiam uma ideologia de contestação hegemônica, causou mais desconforto ao Brasil de Lula da Silva do que aos Estados Unidos. A ascensão do bolivarianismo na América Latina, porém, foi bem administrada por Lula da Silva, que procurou dela tirar o possível para lustrar os compromissos históricos do PT com os partidos progressistas da América Latina (Mesquita, 2016).

A parceria com a Argentina, que passou por momentos de tensão a partir da desvalorização do real (1999) e do início da grande



AGÊNCIA BRASIL - RICARDO STUCKERT

A presença chinesa no Brasil cresceu de forma espetacular na política, na diplomacia e na economia. Ganham grande destaque os investimentos chineses realizados aqui.

crise econômica no país vizinho, experimentou altos e baixos na dimensão política, e andou de lado na dimensão econômica. O presidente Nestor Kirchner (2003–2007) foi hostil às ambições de protagonismo e de liderança regional do Brasil de Lula da Silva, e buscou contrabalançar a influência brasileira com a aproximação da Venezuela. Por outro lado, o relacionamento com o governo de sua sucessora e herdeira política Cristina Fernandez (2007–2015) foi consideravelmente mais positivo, em que pese o fato de terem se avolumado as tensões no plano da cooperação econômica, especialmente no que dizia respeito aos rumos e ao destino do Mercosul (M. G. Saraiva, 2010).

O governo de Lula da Silva, em seus dois mandatos, não encontrou um rumo diferente para o Mercosul, na perspectiva da estratégia internacional adotada. Assim, tolerou as múltiplas e já rotineiras perfurações da Tarifa Externa Comum, de lado a lado, colaborando para o aquecimento do mercado comum. Nesse momento assistiu-se ao crescimento do debate político interno no Brasil sobre o futuro do Mercosul e sobre as suas insuficiências. As críticas vindas de vozes politicamente influentes se encorparam, e elas passaram a ad-

vogar abertamente a conversão do grande projeto brasileiro-argentino em uma zona de livre comércio ordinária, devolvendo aos sócios a capacidade de negociarem sozinhos acordos comerciais.

O governo brasileiro foi consistente no patrocínio de novas iniciativas de integração e de cooperação política no plano regional. Assim, seguiu no rumo aberto ainda na década de 1990, no governo Itamar Franco, com o lançamento do projeto de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA, 1993), que levaria à convergência em uma malha de acordos de livre-comércio, da Comunidade Andina e do Mercosul. A diplomacia de Cardoso patrocinou o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações em 2000, projeto que se assentava em uma combinação de integração comercial e cooperação política, mas que sucumbiu à crítica venezuelana. Todo esse arranjo foi então substituído pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul, 2008), com um componente econômico bastante atenuado e foco intenso nos mecanismos de estabilização e de cooperação política. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), por seu turno, foi cria-

da em 2010 como herdeira do Grupo do Rio e da Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento, com a ambição de estabelecer um processo de cooperação que abrangesse toda a região latino-americana e caribenha (Briceño-Ruiz, 2010; Gardini, 2011).

A reconstrução da presença brasileira na África é um dos movimentos mais interessantes empreendidos no contexto da política externa do governo Lula da Silva. Em que pese o fato de existirem, no início da década de 2000, elementos a apontarem para a necessidade de uma reorganização rápida da política do Brasil para aquele continente, o governo Cardoso não deu a atenção necessária a esse espaço. Da década de 1990 até o início do primeiro governo do PT, a política africana do Brasil ganhou um indesejável tom culturalista, dependente de variáveis não relacionadas com os interesses políticos e econômicos que pautaram tradicionalmente a atuação do país no continente.

O ressurgimento da África na política externa do primeiro governo do PT parece se relacionar com a necessidade de resgatar importantes hipotecas apontadas pelos movimentos sociais, especialmente os que se desenvolveram albergados na estrutura do partido, como parte expressiva do próprio movimento negro. O programa político do partido há anos apontava para a necessidade de o Brasil restabelecer uma ação consistente para o continente, o que, de certo modo, legitimou o ímpeto e a intensidade com que se

Talvez tenha sido excessivo o uso da imagem de Lula. Apesar de uma intensa diplomacia presidencial, o combate à fome não conseguiu sensibilizar e aglutinar a comunidade internacional. E a ênfase no etanol se apequenou depois da descoberta do pré-sal.

desenvolveu a política africana a partir de então (Saraiva, 2010). A política de cooperação para o desenvolvimento, que até o início do ciclo do PT era considerada tímida e pouco consistente, se fez exuberante quando compreendida como instrumento precioso da ação política do país principalmente na África e, em menor grau, na América do Sul (Vaz, 2015; Dauvergne, 2012).

No debate público sobre política externa e política internacional, em geral se chamava atenção, desde o começo dos anos 1990, para a necessidade de o Brasil dar início à construção de estratégias mais consistentes de aproximação das potências regionais, ou “países baleia”, como se alcunhavam à época a China, a Rússia e a Índia – países com grande extensão territorial e massa populacional, e crescente capacidade de influência econômica e política. Esse caminho começou a ser trilhado por Cardoso, e foi confirmado de modo intenso co-

mo uma prioridade logo no início do ciclo do PT (Soares de Lima e Hirst, 2006).

Foi espetacular o crescimento da presença da China no Brasil a partir do início da década de 2000, tanto em termos políticos e diplomáticos quanto, especialmente, econômicos. Os fluxos dos investimentos chineses no país ascenderam à posição de destaque, em evolução espetacular, destronando as posições tradicionais dos Estados Unidos e dos países europeus, ainda que os seus estoques, que em 2010 se situavam em torno de 30 bilhões de dólares, ainda não superassem essas presenças econômicas tradicionais. Preparou-se, nesse momento, a chegada da China à posição de primeiro parceiro comercial do Brasil, o que aconteceria em 2013, desbancando o volume das correntes de comércio com os Estados Unidos. A primeira missão internacional de grande destaque de Lula da Silva foi justamente a realizada para a China, em 2004, para celebrar os trinta anos do estabelecimento de relações bilaterais. Em sua comitiva, o presidente incluiu a maior delegação de empresários já levada ao exterior, em que trezentos grupos econômicos eram representados.

Ao final do segundo mandato de Lula da Silva, o lançamento do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China, depois alargado com a inclusão da África do Sul, em 2011) punha em perspectiva a necessidade de articulação dos esforços de cooperação política entre as maiores economias emergentes do mundo. O argumento central que inspi-

rava esse esforço era que a sua influência política sobre todos os planos da ordem internacional não seria condizente com o seu peso econômico. O Brasil, especificamente, vinha testando um agrupamento semelhante desde 2003, envolvendo a Índia e a África do Sul, batizado de Grupo dos Três, ou Fórum IBAS. O grupo dos BRICS apresentou-se com uma agenda de trabalho bastante ambiciosa, que incluía a criação de um banco de fomento e a adoção de uma política própria de cooperação para o desenvolvimento. Muito dessa ambição, entretanto, arrefeceu com o enfrentamento da realidade econômica advinda com o desaquecimento econômico geral dos emergentes (Stuenkel, 2016).

O que funcionou e o que não funcionou na estratégia internacional do PT

Nenhuma estratégia de política externa se resume à coleção de relacionamentos bilaterais e à *performance* em espaços multilaterais. Os grupos políticos no exercício do poder tentam, por certo, imprimir as próprias marcas à sua passagem pelo governo e erguer projetos que singularizem as estratégias internacionais desenhadas e implementadas. A política externa do governo Lula da Silva buscou desenvolver abordagens inovadoras para temas tradicionais da agenda internacional do Brasil ou para questões centrais do manejo da própria política externa e do seu processo decisório. Trata-se de temas como a ambi-



AGÊNCIA BRASIL - RICARDO STUCKERT

ção de um assento permanente no Conselho de Segurança e a reivindicação da reforma das instituições internacionais em geral, examinados acima. Esta seção tratará da análise de quatro temas que se singularizam na estratégia de política externa adotada pelos governos do ciclo do PT, a exemplo das novas abordagens para os temas sociais (como a inserção do combate à fome), a nova diplomacia energética, a inusitada complexidade do processo decisório e a intensidade da diplomacia presidencial. Nem sempre os resultados foram consistentes.

O primeiro tema conceitualmente interessante, mas que apre-

sentou baixa capacidade de aglutinação da comunidade internacional, é o do combate à fome. Nesse caso, parece que a ambição era atualizar a tradicionalíssima abordagem brasileira de reivindicação de condições e de fomento para a promoção do desenvolvimento econômico, sempre visto (pelo menos desde a década de 1950) como um instrumento essencial para a construção da estabilidade do sistema internacional. O governo, portanto, pôs a voar um balão de ensaio que, entretanto, não foi longe. Com isso, evidenciou-se que essa agenda tinha mais apelo no contexto do debate político interno e no revigoramen-

to das credenciais sociais do governo do PT, emprestando à política externa um discurso engajado em uma agenda palpável e com conexões imediatas e diretas com a realidade social brasileira, mas sem envergadura para se constituir numa ideia-força da atuação internacional do país.

O segundo tema que inspirou atenção interna e algum interesse externo é o componente energético agregado à política externa. Foi notável o desenvolvimento das conversações com os Estados Unidos em prol do estabelecimento de um mercado internacional para o etanol, visando a sua consequente “commoditização”. Àque-



la altura, o governo brasileiro se entusiasmava com uma diplomacia energética alternativa, e o potencial dos combustíveis renováveis despontava como um ponto constante nas viagens e nos compromissos internacionais de Lula. O tema também se apequenou, praticamente até desaparecer da agenda política, a partir da descoberta das reservas de petróleo do pré-sal, em 2006. A isso se somaram a manipulação indesejável dos preços internos de combustíveis, vinculada à estabilização das taxas de inflação, e o aumento consistente dos preços internacionais do açúcar. Esses movimentos evidenciaram a impossibilidade de uma política consistente voltada para o crescimento da produção e do consumo de combustíveis renováveis sem a intervenção nos preços e o firme apoio do Estado, ainda que na forma de subsídios.

O terceiro aspecto intrigante da política externa implementada

no governo Lula da Silva é o equilíbrio curioso e inusitado, mas bem-sucedido, estabelecido em seu processo decisório. As relações entre o Itamaraty (então com um comando curiosamente repartido entre o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães, o qual fazia as vezes de ideólogo da política externa) e a Presidência da República (que passou a ter em sua assessoria diplomática o professor Marco Aurélio Garcia, que é do quadro histórico do PT e há muito identificado com temas internacionais, tendo ocupado, inclusive, a Secretaria de Relações Internacionais do partido) foram objeto da mais viva curiosidade de observadores, diplomatas estrangeiros e analistas internacionais. Via-se no comando da política externa, que aparentava ser bicéfalo, uma tendência ao enfraquecimento do Itamaraty e de relativização das suas capacidades

históricas, mas isso efetivamente não aconteceu.

As percepções dos observadores, aparentemente, exageravam nas suas conclusões, e o que se viu na prática foi uma bem-sucedida divisão de trabalho: à assessoria diplomática da Presidência da República coube o aconselhamento do mandatário, claramente, e também o que poderia ser denominado manejo das “alegorias do PT”, ou seja, a parte festiva dos movimentos políticos e sociais, as convergências com o Foro de São Paulo, a movimentação de Garcia como embaixador especial em casos francamente secundários na estratégia geral da política externa, mas caros à militância tradicional. Garcia e a sua assessoria diplomática, portanto, aparentemente, funcionaram como a reserva de consciência do partido no tocante à política externa, mas tiveram pouca ou nenhuma influência no

desenvolvimento dos dossiês de substância e na definição e na implementação dos movimentos táticos da estratégia da política externa, que permaneceram sendo tocados invariavelmente, como sempre foram, pelo Itamaraty.

O Ministério das Relações Exteriores sob o governo Lula da Silva foi incrivelmente valorizado. O seu orçamento passou por aumentos consistentes, como também conheceu uma rápida expansão dos quadros, com a disponibilidade de centenas de novos diplomatas a serem recrutados além da cota tradicional necessária para a reposição por aposentadoria. Essa valorização teve sentidos mais práticos, e o Itamaraty também viveu sob Lula da Silva um momento de grande autonomia decisória e administrativa, além da que estava acostumado a gozar. Com efeito, a diplomacia havia sido capaz de determinar rumos para as plataformas de política externa de presidentes que chegaram ao poder completamente desprovidos de ideias sobre o que fazer nessa área, bem como de corrigir as abordagens e as intenções de outros mandatários que sabiam muito bem o que queriam realizar em seus governos, mas precisaram adaptar os seus projetos à realidade do poder e às circunstâncias internacionais, nem sempre percebidas de modo consistente.

Com Lula da Silva, os sinais contraditórios emitidos pela aparente bicefalia da formulação e da implementação da política externa foram, portanto, apenas alertas falsos. O Itamaraty se refestelou nessa primeira parte do ciclo do PT, com a

valorização salarial da carreira dos diplomatas e a aquisição de condições materiais inéditas. Uma das traduções práticas dessa política é a dramática expansão da malha diplomática, com a abertura de 75 novos postos, entre novas embaixadas, consulados e missões junto a organismos internacionais, somando-se aos 150 existentes até o final do governo Cardoso.

A diplomacia brasileira passou a apoiar grandes empresas, especialmente empreiteiras, que buscavam novos contratos no exterior, principalmente na África e na América Latina.

O quarto aspecto importante das práticas da política externa nesse primeiro momento do ciclo do PT é o uso intenso da diplomacia presidencial. Observa-se que, nesse quesito, Lula da Silva não é propriamente inovador. Bem ao contrário, a sua ação se dá em um contexto de superengajamento do presidente da República em temas de política externa – ou seja, uma diplomacia presidencial extremamente ativa. Os assuntos da polí-

tica externa foram bem tratados pelo presidente da República ao longo do exercício dos dois mandatos de Cardoso, personalidade com interesse intelectual e muito gosto pessoal pelos temas internacionais e pelos negócios da diplomacia. Recorde-se que Cardoso havia ocupado a pasta das Relações Exteriores no governo de Itamar Franco (de outubro de 1992 a maio de 1993), de onde foi catapultado para o comando do Ministério da Fazenda. Lula da Silva, por seu turno, parece ter aceitado muito bem ser posicionado pela diplomacia do seu governo como um ativo importante da estratégia de política externa desenhada.

O Itamaraty soube explorar de modo eficiente, até a exaustão, a imagem internacional de Lula, e manobrou a sua movimentação internacional em missões de trabalho, participações em reuniões de cúpula e em visitas de Estado, para emprestar significados diferenciados à linguagem diplomática e revestir de senso de urgência e de prioridade determinados temas e relacionamentos. Lula da Silva empregou 16% do seu mandato em missões e viagens ao exterior, enquanto Cardoso passou 12% do seu tempo à frente da Presidência em viagens internacionais. Nos 470 dias passados fora do Brasil, Lula da Silva visitou 87 países. Do total de seu tempo em viagem, 54 dias foram empregados em missões à África, enquanto Cardoso por lá esteve apenas durante 13 dias.

As medidas que traduzem a grandiloquência da diplomacia presidencial e a intensidade do seu uso como instrumento de política

externa, entretanto, não escondem o fato de que o uso frequente, superlativo e quase vulgarizado da figura carismática de Lula da Silva, na repetição incansável de cúpulas de Estado, viagens internacionais e manifestações dramáticas sobre temas da agenda internacional, talvez tenha sido excessivo e, eventualmente, contraproducente. O Itamaraty estimou que o atendimento da curiosidade internacional pela figura do presidente e pela nova carga de legitimidade trazida por ele a determinados temas e abordagens recompensava em muito o risco indesejável da superexposição. E o resultado é que nenhum chefe de Estado brasileiro jamais teve tanta exposição, ou pontificou mais e com tanta empáfia sobre questões do sistema internacional – como desenvolvimento, economia global, segurança internacional, crises e meios de superá-las –, como Lula da Silva.

O tom triunfalista adquirido pela política externa do governo Lula da Silva foi festejado com intensidade por parte da opinião pública, em espectro muito mais amplo do que a tradicional audiência dos grupos políticos de esquerda ou a própria militância do PT. Viu-se o cuidado do governo de engajar com intensidade determinados públicos estratégicos em muitos dos movimentos táticos cruciais do seu projeto de política externa. Esse foi o caso do empresariado nacional de todos os setores da economia, especialmente o da indústria e o do agronegócio. O empresariado adquiriu condições privilegiadas de articulação e de interlocução com o governo, que por sua vez acoplou o empresariado como ferramenta da sua estra-

tégia de política externa e também se pôs a serviço dele. Viram-se as delegações empresariais se avolumarem nas comitivas levadas em viagens de trabalho do presidente da República. Lula da Silva aceitou muito bem que se integrassem às agendas de suas viagens seminários das câmaras bilaterais de comércio, eventos voltados à busca de parcerias econômicas, rodas e feiras de negócios e outros tantos instrumentos semelhantes e comuns de “diplomacia empresarial”, tornada regra nas grandes corporações brasileiras. Sob Lula da Silva, a diplomacia empresarial se agregou de modo definitivo à prática da diplomacia brasileira.

A adoção da polêmica política dos “campeões nacionais”, que buscava a capacitação de grupos empresariais nacionais para o jogo da competição global em determinados setores, talvez se tenha apresentado como um dos subprodutos do modelo de inserção internacional do Estado Logístico (Cervo, 2010). De acordo com esse modelo, o Estado não se intromete nas relações empresariais e nos negócios privados, como também se furta ao exercício das prerrogativas do capital monopolista, corrigindo as suas distorções com uma regulação bem azeitada. Nessa perspectiva, o Estado não é empresário, mas busca criar condições para a expansão internacional do capital privado nacional.

Assim, às funções tradicionais da diplomacia agregou-se o cuidado com toda essa agenda, bem como o patrocínio e o apoio à negociação de contratos privados, sempre que isso envolvia desbastar relações difíceis com governos estrangeiros. Esse foi o padrão das

negociações de contratos na África para as grandes empreiteiras e para a Vale na Bolívia, na Venezuela, no Equador, em Cuba e onde mais se fizesse necessário o apoio engajado dos agentes oficiais e da diplomacia brasileira. Estabeleceu-se um modelo de relação entre público e privado por vezes suspeito e mesmo insidioso, transformando agentes públicos em emissários de grandes grupos empresariais. Assim, a projeção internacional de empresas brasileiras, feitas subitamente multinacionais graças ao financiamento público generoso que foi a base da política dos campeões nacionais (especialmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), foi festejada, ao final dos dois mandatos de Lula da Silva, como um dos mais espetaculares resultados da sua política externa.

O ciclo decadente: Dilma Rousseff e a era das pequenas ambições na política externa (2011-2016)

A política externa desenhada e implementada nos dois governos de Lula da Silva é arrojada, ambiciosa e se instrui em ideias conceitualmente interessantes. Entretanto, viu-se que o governo colecionou vitórias importantes em sua agenda externa, como também sofreu derrotas graves e abandonou projetos no meio do caminho, procurando ajustar a prática ao discurso.

O tom triunfalista alinhavado à política externa dessa primeira fase do ciclo do PT no poder traduz com perfeição a ambição mal escondida



Dilma Rousseff impôs um bizarro enfraquecimento do Itamaraty, que passou a operar sem apoio e também sem autonomia. Nunca, na história brasileira, a diplomacia enfrentou desprestígio igual.

pelos ideólogos do momento de vê-la transformada em um novo modelo para o Brasil na era global, a balizar as estratégias de inserção internacional de um verdadeiro projeto político, que tivesse vida longa. Como acontece com todo projeto de política externa pensado com urgência e com tais pretensões, os desafios não estão com aqueles que o planejaram, mas com os que têm a responsabilidade de implementá-lo. Foi esse o grande desafio de Dilma Rousseff.

O primeiro governo de Dilma Rousseff se iniciou, em 2011, em circunstâncias internacionais não tão propícias quanto as conhecidas por Lula da Silva em boa parte de seus dois mandatos. Com efeito, as consequências da crise econômica iniciada em 2008 finalmente contagiaram o Brasil, que começou a padecer rápida e intensamente com o desaquecimento econômico dos grandes mercados consumidores. É possível afirmar que os sinais de um desastre à frente eram evidentes já naquele momento inicial da crise, e que qualquer operador

precavido poderia ter começado a tomar medidas razoáveis para preparar a economia brasileira para o que se seguiria. A adoção de medidas contracíclicas efetivamente não foi suficiente para conter os impactos da crise internacional, aprofundada mês a mês. A essa altura também já era evidente que os países emergentes sofreriam intensamente com a desaceleração da economia chinesa e, especialmente, com a retração da demanda global por *commodities*. Rousseff, portanto, assumiu um projeto político ambicioso, para administrar o seu declínio.

Propôs-se o conceito de *declínio relativo* para facilitar a compreensão da brutal ineficiência do governo de Rousseff na implementação do “modelo” de política externa legado por Lula da Silva (Cervo e Lessa, 2014). Neste sentido, entende-se a crise econômica global como uma variável importante, mas não determinante, para explicar a gestão errática empreendida na política externa da segunda metade do ciclo do PT no poder. As causas da perda

de eficiência são domésticas, passam pelas condições de estabilidade política e pelas capacidades de gestão do Estado.

Além das condições internacionais cambiantes, seguramente o maior problema da transição da estratégia de política externa da primeira para a segunda fase do ciclo do PT no poder parece se resumir ao fato de que, como diriam os seus críticos, Rousseff não é Lula da Silva. Com isso se quer dizer que o projeto de política externa, além de ser dependente de boas condições internacionais, era também baseado nas múltiplas capacidades e na habilidade do próprio Lula de se posicionar como um árbitro das escolhas internacionais do seu governo, e de pôr para funcionar os mecanismos do Estado capazes de captar as demandas sociais e de impulsionar a sua movimentação. Essas habilidades não são natas, por certo, podem ser emuladas e imitadas. Isso não aconteceu com Rousseff.

A sucessora de Lula da Silva certamente não tem o carisma do

seu mentor, tampouco a sua figura inspirou interesse internacional a ponto de credenciá-la como um personagem crível da sua própria diplomacia presidencial. Mas sabe-se que diplomacia presidencial não se resume à representação e está muito longe de se esgotar na teatralização dos eventos diplomáticos. Como medida de interesse, a diplomacia presidencial de Rousseff foi um rotundo retrocesso, porque a presidenta não apenas não demonstrou nenhum interesse pela agenda externa do seu governo, como, de certo modo, confundiu a liturgia do cargo com a dedicação necessária à definição de rumos e ao ajustamento do projeto de política externa que lhe foi legado.

Rousseff não se furtou a demonstrar que a política externa, como tudo o que se conectava com essa grande agenda, lhe repugnava. Não compreendeu o fato de os tempos da política externa serem diferentes dos tempos de formulação e de implementação de qualquer outra política pública do seu governo, portanto, não entendeu por que o Itamaraty não foi capaz de demonstrar resultados rápidos. Por exemplo, por que não se conseguiu arrancar do presidente Barack Obama, por ocasião de sua visita ao Brasil em 2011, uma demonstração inequívoca de apoio à pretensão do país de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas? A presidenta, enfim, parece jamais ter compreendido que as relações de causa e efeito em política internacional e em política externa não obedecem às leis da física – e o pior, nenhum dos seus assessores teve a coragem de lhe explicar os fundamentos da diplomacia, ou que não há força suficiente no céu e na terra que consiga impor a vontade e o desejo do Brasil ao líder do país mais poderoso do mundo.

A medida mais intensa de desinteresse da presidenta veio na imposição de um bizarro enfraquecimento do Itamaraty, o

qual operou em um limbo político muito curioso e inédito. Em que pese o fato de não demonstrar afeição de nenhuma forma aos temas da política externa, e de ter demonstrado inúmeras vezes que deles não se ocuparia, Rousseff também não deu à diplomacia a autonomia necessária para se ocupar solitária e integralmente da formulação dos movimentos táticos da estratégia de política externa do seu governo, escondendo com a discrição usual o desinteresse da presidenta. Ao contrário, sob Rousseff o Ministério teve o seu orçamento brutalmente comprimido, e conheceu, com toda a intensidade, o inédito sabor do desprestígio junto ao primeiro mandatário. A presidenta negou ao Itamaraty tempo em sua agenda até mesmo para o trivial das funções de um chefe de Estado, e avolumaram-se, ao longo do seu mandato e meio, as crônicas dos diplomatas estrangeiros que esperaram por longuíssimos meses pelas cerimônias de entrega de credenciais. Não há, em toda a história brasileira, similares para as situações impostas por Rousseff ao Itamaraty e à diplomacia.

As pequenas crises que se sucederam ao longo dos seus dois mandatos demonstram que a presidenta perdeu de vista o horizonte largo da estratégia internacional ambiciosa implementada por Lula da Silva. As condições do diálogo social foram comprometidas, e o governo passou a acumular críticas muito intensas sobre o modo como estava a conduzir, erratically, muitos dos dossiês da política externa. O Brasil de Rousseff foi perdendo a capacidade de iniciativa em muitos planos e foi deixando de lado as grandes ambições herdadas do momento anterior. O caso mais notável é o da polêmica tese da reforma das instituições onusianas e da reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança, que absorveu incriveis energia diplomática e muitos recursos ao longo de toda a primeira fase do

O impeachment foi recebido no mundo com relativa normalidade e entendido como uma demonstração de que temos instituições maduras. Mas a corrupção, a violência e outros fatores comprometem a imagem do país.

ciclo do PT, mas foi silenciada sem maiores explicações. Em termos de conceitos e ideias relacionadas com a estratégia internacional, viu-se que o triunfalismo da política externa de Lula se converteu, em pouco tempo, em um minimalismo mal resolvido sob Rousseff.

À medida que os efeitos da crise econômica se aprofundavam internamente, e o mercado consumidor retroagia, a mais importante credencial internacional de economia emergente começava a esmaecer, qual seja, a construção de um grande mercado de massas. Os investimentos externos diretos encolheram, e se tornou evidente a existência de uma grande e insolúvel crise fiscal, que ainda na metade do primeiro mandato de Rousseff já era apontada como o grande problema da economia brasileira.

Ao aceitar impassivelmente a ascensão da liderança da Rússia e da China no grupo dos BRICS, o Brasil se pôs ao reboque de interesses e de visões da política internacional com os quais tradicionalmente não concordava, e silenciou em questões como a crise humanitária causada pela

guerra civil na Síria e a crise da Criméia. As relações com a China se fizeram de súbito prioritárias, e o crescimento do seu perfil diante do Brasil causou perplexidade aos parceiros tradicionais, como se observou na visita do premiê daquele país, Li Keqiang, em maio de 2015, quando foram anunciados acordos de investimentos próximos à soma de 53 bilhões de dólares.

Assistiu-se ao inconsequente manejo da situação institucional do Mercosul, e à suspensão do Paraguai em 2014, que propiciou a formalização da admissão da Venezuela. De resto, quanto ao Mercosul, que se tornava ainda mais heterogêneo com a admissão da Venezuela, não se avançou na busca negociada de soluções para as deficiências e perfurações da Tarifa Externa Comum e o consequente enfraquecimento da união aduaneira.

Rousseff apequenou a estatura presidencial envolvendo-se de modo infeliz no manejo de crises menores, ou sobrerreagindo em momentos em que a melhor postura teria sido a perseverança do diálogo. O primeiro episódio foi o imbróglio diplomático causado pela transferência ao Brasil do senador boliviano Roger Pinto Molina, em 2013, que levou à demissão do chanceler Antônio Patriota. O segundo foi, certamente, a reação às denúncias de Edward Snowden, que em 2013 facilitou a publicação de documentos comprovadores do monitoramento da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos sobre as comunicações da própria presidenta, como também as de várias outras autoridades brasileiras. Esse último episódio levou ao adiamento, em protesto, de visita de

Rousseff programada para poucos meses depois. Não há dúvida de que a espionagem de autoridades de um país aliado é inominável e naturalmente deveria suscitar protestos no mais alto nível. Entretanto, o resultado prático da reação da Presidência da República, muito acima do tom necessário para exprimir um protesto efetivo, foi pouco pragmático e levou ao comprometimento, por alguns meses, da qualidade do relacionamento bilateral com um parceiro central para o Brasil.

Conclusão

Muitos analistas engajados nos assuntos do Brasil, especialmente nos meios acadêmicos nos Estados Unidos e na Europa, sintetizam de modo duro como foi o país ao longo dos governos do ciclo do PT no poder: tudo o que foi feito entre a ascensão de Lula e a queda de Rousseff coube bem e foi bem traduzido nas capas das edições latino-americanas da revista *The Economist*.

A primeira dessas edições, de novembro de 2009, estampava a fi-

gura do Cristo Redentor em decolagem (“Brazil takes off” [O Brasil decola]), em sincronia com o otimismo traduzido nos balanços feitos ao final dos dois mandatos de Lula da Silva. A segunda, de setembro de 2013 (“Has Brazil blown it?” [O Brasil teria estragado tudo?]), trazia a mesma figura icônica do Cristo Redentor, com os propulsores da edição anterior em falha, apontando para a queda iminente e o seu mergulho fatal na Baía de Guanabara. Essa capa, como a matéria principal, traduzia a percepção geral de que, perto do fim do seu primeiro mandato, Dilma Rousseff tinha aparentemente falhado na perseverança do modelo de gestão, de diálogo social e de política externa legado pelo seu antecessor. A terceira edição, de abril de 2016, que dessa vez trazia o Cristo Redentor ostentando um pedido de ajuda (“The betrayal of Brazil” [A traição do Brasil]), fez, em sua matéria principal, um balanço da grande crise política e institucional que dividia o país e levaria, meses depois, ao *impeachment* de Dilma Rousseff.



Seria possível avaliar os erros e acertos do grande projeto de política externa dos governos do ciclo do PT a partir dos marcos pautados pela *The Economist*? Qual o peso desempenhado pela crise política e institucional na deterioração da qualidade da política externa de Rouseff? Pode-se concluir com a crônica das capas que a imagem internacional do Brasil se deteriorou de modo intenso ao longo do segundo mandato de Rouseff e lançou dúvidas sobre a sobrevivência do próprio projeto político do PT. Essa crônica sintetiza a perda da confiança dos agentes econômicos, o refluxo dos investidores estrangeiros, a deterioração do diálogo entre o Estado e a sociedade em torno de temas estratégicos e, no limite, o próprio colapso do governo. Esse processo tem pouco a ver com a qualidade ou com os desafios da política externa, mas não há dúvida de que solapou definitivamente a credibilidade internacional do governo.

A vulgarização das denúncias de corrupção envolvendo a cúpula do PT e dos partidos políticos que lhe deram o apoio necessário para a governabilidade após uma etiqueta com prazo de validade curto sobre Rouseff, tornando-se breve com o encadeamento de novos escândalos e de novas denúncias. O *impeachment* da presidenta foi o desenlace natural da crise política, e foi recebido internacionalmente com relativa normalidade e entendido como uma medida do amadurecimento das instituições políticas brasileiras. Entretanto, permanece repercutindo dramaticamente no plano internacional, comprometendo a credibilidade internacional do Brasil, esse que já é considerado o maior escândalo de corrupção da história mundial, juntamente com a situação crítica das contas públicas, o estado apoplético dos serviços de saúde, a erupção das epidemias de zika e assemelhados e outros dramas da realidade brasileira. ■

Referências bibliográficas

- AMORIM, Celso. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003–2010): an overview”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 214–240. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 10/11/2016.
- BARROS-PLATIAU, A. F. “When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 73–90. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 03/11/2016.
- BRICEÑO-RUIZ, J. “From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process”. *Latin American Policy*, v. 1, n. 2, 2010, p. 208–229. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.2041-7373.2010.00016.x>>. Acesso em: 18/11/2016.
- BURGES, S. “Brazil’s International Development Co-operation: Old and New Motivations”. *Development Policy Review*, v. 32, n. 3, 2014, p. 355–374. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/dpr.12059>>. Acesso em: 07/12/2016.
- BURGES, S. W. “Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question”. *International Politics*, v. 52, n. 2, 2015, p. 193–207. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1057/ip.2014.43>>. Acesso em: 05/12/2016.
- CARDOSO, D. “Network Governance and the Making of Brazil’s Foreign Policy Towards China in the 21st Century”. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 1, 2016, p. 277–312. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000100277&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 05/12/2016.
- CARVALHO, F. V. de. “The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. especial, 2012, p. 144–169. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000300009&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 04/12/2016.
- CERVO, A. L. “Brazil’s rise on the international scene: Brazil and the World”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 7–32. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 03/12/2016.
- CERVO, A. L.; LESSA, A. C. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, 2014, p. 133–151. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 21/9/2016.
- DAUVERGNE, P.; BL FARIAS, D. “The Rise of Brazil as a Global Development Power”. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, 2012, p. 903–917. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2012.674704>>. Acesso em: 18/10/2016.
- GARDINI, G. L. “Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration”. *Latin American Foreign Policies*, 2011, p. 235–254. Nova York: Palgrave Macmillan US. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1057/9780230118270_14>. Acesso em: 01/12/2016.
- INOUE, C. “Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brazil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. especial, 2012, p. 170–189. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000300010&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 08/12/2016.
- LESSA, A. C. “Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003–2010)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 115–131. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300007&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 18/11/2016.

- LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. DE S. “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, 2009, p. 89-109. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005&lng=pt&nrm=iso&tln g=pt>. Acesso em: 23/09/2016.
- MALAMUD, A. “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, 2011, p. 1-24. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>>. Acesso em: 18/11/2016.
- MENDES, F. P. “O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista”. *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, 2015, p. 113-142. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100113&lng=en&nrm=iso&tln g=pt>. Acesso em: 18/11/2016.
- MERKE, F. “Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil’s rising Power”. *International Politics*, v. 52, n. S2, 2015, p. 178-192. Palgrave Macmillan UK. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/ip.2014.49>>. Acesso em: 21/10/2016.
- MESQUITA, R. “The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, v. 41, n. 2, 2016, p. 215-238. Routledge. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08263663.2016.1182691>>. Acesso em: 03/12/2016.
- PECEQUILO, C. S. “A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula’s presidency (2003-2010)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 132-150. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300008&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 04/12/2016.
- PICKUP, M. “Foreign policy of the New Left: explaining Brazil’s Southern partnerships”. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 1, 2016 p. 55-93. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000100055&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 07/12/2016.
- POMEROY, M. “Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality”. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 2, 2016, p. 711-729. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292016000200711&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 18/12/2016.
- SARAIVA, J. F. S. “The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 169-182. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300010&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 03/12/2016.
- SARAIVA, M. G. “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 151-168. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329201000300009&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 02/12/2016.
- SILVA, A. L. R. da. “Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)”. *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, 2015, p. 143-184. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100143&lng=en&nrm=iso&tln g=pt>. Acesso em: 05/12/2016.
- SOARES DE LIMA, M. R.; HIRST, M. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>>. Acesso em: 02/12/2016.
- SOUSA, A. de. A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula. Elsevier, 2009.
- STUENKEL, O. “Do the BRICS possess soft power?”. *Journal of Political Power*, v. 9, n. 3, 2016, p. 353-367. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2158379X.2016.1232285>>. Acesso em: 06/12/2016.
- VAZ, A. C. “International drivers of Brazilian agricultural cooperation in Africa in the post-2008 economic crisis”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, 2015, p. 164-190. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292015000100164&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 05/12/2016.
- VIOLA, E.; BASSO, L. “Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 1, 2016. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100201&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 01/12/2016.
- VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. DA. “Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. especial, 2010, p. 54-72. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300004&lng=en&nrm=iso&tln g=en>. Acesso em: 12/12/2016.
- WEHNER, L. E. “Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil as a Regional Power”. *Foreign Policy Analysis*, v. 11, n. 4, 2015, p. 435-455. Disponível em: <<http://fpa.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1111/fpa.12048>>. Acesso em: 13/12/2016.

A grande crise da década de 2010 e a

REFORMA DO CAPITALISMO MODERNO

A década de 2010 contrasta favoravelmente com a de 1930 na medida em que foram evitados grandes desastres econômicos, a despeito da violência da crise financeira de 2008-2009. Evitar o desastre, porém, não foi suficiente para repor as economias desenvolvidas nos trilhos do crescimento sustentável. As medidas mais rigorosas de reforma foram poucas e não se concentraram nos responsáveis pela crise, mas nos suspeitos de sempre, trabalhadores e empregados, que pagaram pela estabilidade recém-readquirida com cortes salariais e a perda de benefícios. Os resultados dos sacrifícios impostos a grandes grupos da população foram escassos, se tanto. Não deve causar surpresa que tenha tido início uma reação política negativa, e sim que ela tenha demorado tanto para começar.



Fernando Cardim de Carvalho

Professor emérito do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do CNPq.

As modernas economias capitalistas estão sujeitas a dois tipos de crises econômicas. Nas *recessões*, vemos contrações superficiais da produção e, de um modo geral, pequenos aumentos no desemprego. As empresas sofrem uma queda em suas taxas de ocupação da capacidade instalada e em seus lucros, mas, tipicamente, não vão à falência, de modo que a recuperação costuma ser rápida – às vezes, na verdade, tão rápida que muitas pessoas nem se dão conta de que a economia passou por uma recessão. A recessão típica não ameaça as estruturas econômicas, políticas e sociais. Com efeito, apenas em alguns casos muito especiais a recessão deixa algum vestígio na memória coletiva de um país.

As *depressões* são um bicho muito diferente. Tipicamente, começam pelo colapso violento de um ou mais mercados de ativos, o que leva a uma grande destruição da riqueza privada. O colapso dos mercados de ativos tende a se traduzir numa contração do crédito que impossibilita o funcionamento normal das empresas não financeiras. Além disso, as perdas de riqueza tendem a reduzir a demanda agregada, subme-





FRANKGO/SHUTTERSTOCK.COM

tendo as firmas a pressões adicionais. Se não tiver seu curso impedido, o colapso pode levar a quedas significativas da produção e a aumentos drásticos do desemprego.

A característica mais importante da depressão, porém, não é tanto a profundidade da contração inicial, mas a dificuldade de a economia retomar seu ritmo anterior. Em outras palavras, a depressão dura um longo tempo, mesmo nos casos em que a queda inicial é atenuada por políticas de governo. As economias em depressão podem retomar o crescimento, porém com taxas baixas e voláteis, além de configurações frágeis. Qualquer choque, inclusive os que seriam considerados insignificantes em condições normais, pode ameaçar levar a economia a um novo

período de contração. A duração da crise e a gravidade das perdas tendem a enfraquecer as estruturas econômicas, políticas e sociais, domésticas e internacionais. Nessas circunstâncias, as propostas de reforma dessas estruturas podem adquirir uma aparência de plausibilidade e conquistar um público que, de outro modo, não teriam. Grupos extremistas podem tornar-se “a corrente dominante”. É possível que suas propostas de mudança do sistema em desintegração soem aceitáveis até para pessoas que, de modo geral, são sensatas.

A boa notícia é que, embora as recessões sejam muito comuns, o mesmo não se dá com as depressões. A má notícia é que parecemos estar atravessando uma dessas raras depressões.

Naturalmente, mesmo quem tem apenas um conhecimento superficial da Grande Depressão da década de 1930 há de reconhecer muitas de suas características na representação convencional que acabamos de oferecer, especialmente no caso dos Estados Unidos, mas também da Europa Ocidental e Central. É largamente sabido que, embora os Estados Unidos tenham retomado o crescimento em 1933, quando o presidente Roosevelt tomou posse e pôs em prática as primeiras medidas do que ficou conhecido como o New Deal, só no final daquela década o crescimento foi suficiente para atingir os níveis de produção anteriores à crise. Além disso, foi interrompido por outra grave contração em 1937, exibindo o

padrão que é hoje chamado de “mergulho duplo”. Outros países tiveram experiências mais sombrias. A tomada do poder na Alemanha pelos nazistas, em 1933, é o exemplo mais dramático.

Muitos países, inclusive as economias mais importantes do mundo – Estados Unidos, União Europeia e Japão – têm-se portado, na década de 2010, de modo bastante semelhante a como se portavam na década de 1930. A crise financeira de 2007–2008 foi tão ou mais grave do que a experimentada em 1929–1932. O agravamento da queda da produção e do emprego foi contido, em 2009, antes de chegar a níveis comparáveis aos dos primeiros anos da década de 1930, mas o período subsequente foi caracterizado pela mesma incapacidade de recuperação das trajetórias de crescimento anteriores à crise. Alguns economistas optaram por denominar a queda da produção em 2008–2009 de *grande recessão*, mas com isso desconsideram o fato de que a crise não terminou em 2009; apenas transformou-se naquela fase em que o crescimento continua baixo e volátil, e a ameaça de um mergulho duplo (ou triplo, em alguns casos) está sempre presente. Alguns analistas sugeriram chamar os anos decorridos desde 2009 de “o novo normal”, para enfatizar que o baixo crescimento se tornou permanente. Parece mais adequado, entretanto, chamar todo esse período de “grande depressão dos anos 2010”.¹

As depressões são processos de combustão lenta. Muitos dizem que a depressão da década de 1930 só terminou na Segunda Guerra Mundial, iniciada em 1939. Há

quem chame a guerra de “o grande experimento keynesiano”, no qual o governo dos Estados Unidos pôde fazer aumentos drásticos da demanda agregada com apoio estatal, eliminando os últimos remanescentes do desemprego. Hoje, a economia mundial está às portas do nono ano de crescimento lento e volátil desde o colapso, e, na verdade, as esperanças de recuperação de um desenvolvimento sustentável têm diminuído, em vez de aumentar. Além disso, em 2016 – e, possivelmente, em 2017 – podem ocorrer mudanças políticas fatídicas em alguns dos países mais adiantados, inclusive nos Estados Unidos. De repente, jornalistas, políticos e a comunidade acadêmica parecem perceber as semelhanças (bem como as diferenças, é claro) entre os acontecimentos atuais e os da década de 1930.

Neste texto, queremos avaliar se é ou não razoável caracterizar o período decorrido desde 2007 como “a grande depressão dos anos 2010”, examinando o comportamento da economia interna dos principais países capitalistas, as estratégias adotadas na política nacional para lidar com a crise financeira e suas consequências, além das mudanças econômicas e políticas mais duradouras que resultaram dessa experiência crucial.

1. Uma visão convencional das depressões

Se tomarmos por modelo a década de 1930, diremos que a depressão se desenvolve em duas fases. Na primeira, a economia sofre um colapso violento, provavelmente iniciado por uma crise financeira que

O sistema internacional não tem conseguido retornar aos padrões de crescimento anteriores à crise de 2008, mesmo nos países mais bem-sucedidos. Estamos em uma depressão. Ainda não sabemos quando sairemos dela e não conhecemos bem seus efeitos.

destrói uma parcela considerável da riqueza do setor privado. Consumidores e investidores reagem à perda da riqueza reduzindo seus gastos. É claro que esse tipo de reação, que parece bastante natural para investidores e famílias, isoladamente, pode ser fatal para a economia como um todo. Como uma bola de neve, os efeitos da queda da demanda, da queda dos lucros, da queda da produção e da queda do emprego, todos obviamente interligados, levam a economia a deslizar por uma encosta escorregadia em direção ao fundo. É nesse momento que tem início a segunda fase. Durante uma recessão normal, a própria queda deve contribuir para a recuperação. Na depressão, porém, a economia parece exausta demais para reagir. Os prejuízos aparentam ser irreversíveis.² Assim, a economia pode permanecer no fundo ou perto dele durante um longo período.³

Quando a recuperação espontânea parece improvável, é preciso buscar ajuda fora da economia nacional. Talvez o aumento das

exportações líquidas, isto é, o excedente das exportações em relação às importações, possa oferecer um modo de reanimar a economia. Porém, quando a crise é mundial, é uma realidade aritmética que essa solução não pode funcionar para todos (para que alguém tenha um excedente, é necessário que alguém tenha um déficit). Desde a década de 1930, as economias capitalistas modernas aprenderam que as políticas de gestão da demanda implementadas pelo Estado podem constituir uma alternativa mais promissora. Essa é a mensagem central da chamada revolução keynesiana, que mostrou sua eficácia durante o “grande experimento keynesiano” da Segunda Guerra Mundial. Mas a implementação de métodos keynesianos de gestão da demanda agregada pode criar seus próprios problemas. Ela exige que os governos aumentem seus gastos justamente nos momentos em que sua receita desce aos volumes mais baixos. A dívida pública pode ter – e em geral tem – um aumento explosivo durante algum tempo. É provável que emerja uma forte oposição política a esses métodos, apontando para a irresponsabilidade de líderes políticos que gastam mais do que o governo recolhe em impostos. O recurso a ideias tão simplistas quanto equivocadas, como apontar a falsa equivalência entre as restrições financeiras aplicáveis às famílias e aos governos (“o governo é como uma família”), tende a se espalhar com rapidez, numa população facilmente amedrontada pela possibilidade de ter que pagar impostos crescentes no futuro. Quando esses temo-

res obscurecem o exame racional do que está realmente em jogo nesses debates, os governos podem ser forçados a recuar para tentar equilibrar as contas, exatamente num momento em que se necessita do oposto.⁴ Aumenta-se a austeridade, como principal estratégia alternativa “anticrise” a ser seguida pelos governos. Ao buscarem a ilusão de orçamentos equilibrados, diante do decréscimo constante da receita de impostos, os governos acabam prolongando (e agravando, com o tempo) a depressão em vez de solucioná-la.

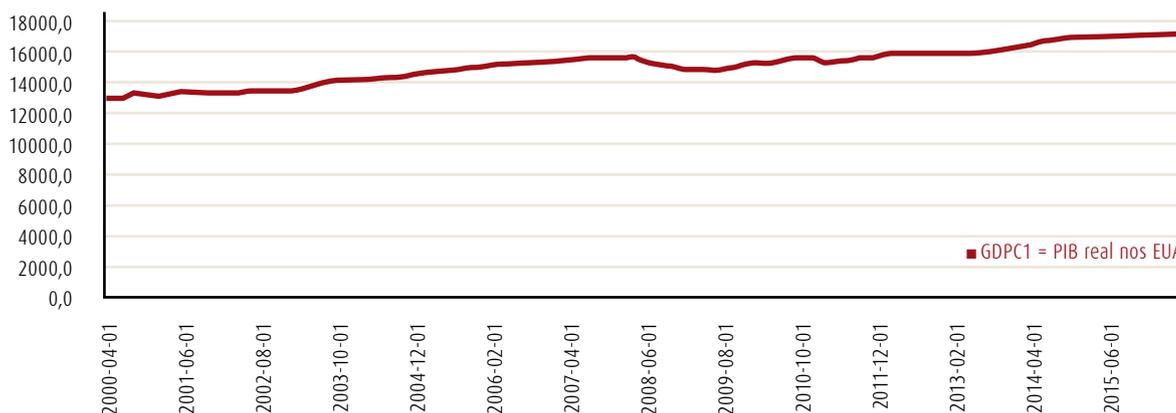
Um erro comum a propósito da depressão é a ideia de que as economias afligidas por ela simplesmente se imobilizam ao longo dela. Não foi isso que realmente aconteceu na década de 1930, e não é isso que está acontecendo agora. Numa depressão, certa medida de recuperação efetivamente ocorre. Mas o crescimento tende a continuar baixo e volátil, com sua continuidade sempre ameaçada, o que pode provir de todos os pontos dos sistemas econômicos e políticos. A economia deprimida pode levar muito tempo para atingir os níveis de produção e emprego anteriores à crise, ou sua trajetória de crescimento pré-crise. Os ganhos dolorosamente obtidos na renda e no bem-estar social, ao longo de anos anteriores ao colapso, podem perder-se – alguns para sempre –, enquanto outros exigem novos e intensos esforços para serem reconstruídos. Tais consequências das depressões nunca devem ser subestimadas.

Nessas condições, não deve causar surpresa que possam ocorrer mudanças profundas nas estru-

turas econômicas e políticas. Os mercados de trabalho são profundamente afetados pelo aumento do desemprego em larga escala, por exemplo. Os mercados financeiros, nos quais começou a maioria dos colapsos reais, são reformulados pela regulamentação, bem como pelas falhas de mercado e pela reavaliação dos riscos. Também as estruturas políticas são abaladas. A distribuição do poder é minuciosamente examinada, e os grupos sociais geralmente dominantes são questionados sobre sua incapacidade de prevenir a destruição da economia. No outro extremo da hierarquia social, grupos comumente marginalizados são mobilizados por demagogos, podendo tornar-se tão influentes quanto difíceis de harmonizar dentro das estruturas políticas existentes. Como mostrou dramaticamente a década de 1930, as mudanças podem assumir uma forma benéfica, como aconteceu nos Estados Unidos com a eleição do presidente Franklin D. Roosevelt, ou podem desencadear os mais sombrios impulsos da natureza humana, como aconteceu nos movimentos fascistas, entre os quais nenhum parece ter sido pior que o nazismo.

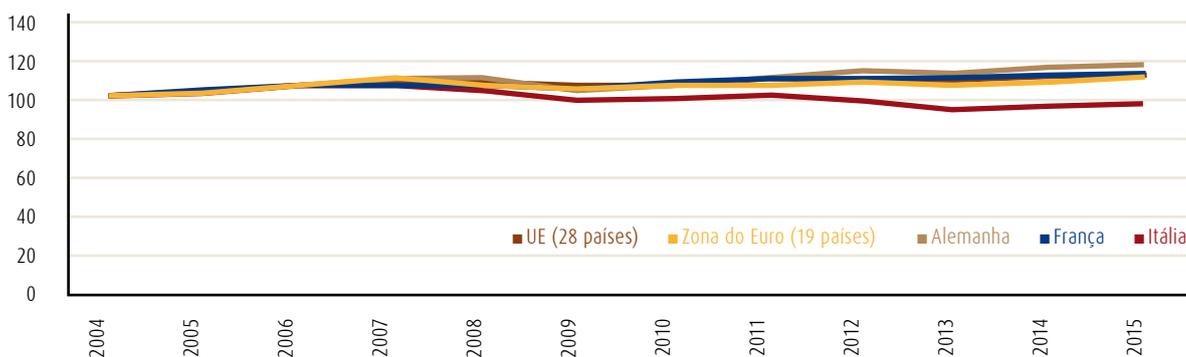
Esses desdobramentos não são predestinados. As depressões são raras demais para nos permitirem construir modelos deterministas, capazes de captar sua complexidade e prever qual será seu fim (na ausência de forças exógenas que possam, inesperadamente, bloquear o caminho seguido pelas sociedades atingidas). Os riscos, no entanto, estiveram presentes na década de 1930 e podem estar aparecendo, tardiamente, neste final

Figura 1 PIB real – Estados Unidos



Fonte: Federal Reserve Bank of St Louis.

Figura 2 Índice dos níveis do PIB real – União Europeia, Zona do Euro e países selecionados



Fonte: Eurostat.

da década de 2010, com as nuvens ameaçadoras que começaram a se acumular em 2016, como discutiremos adiante.

2. Alguns fatos relevantes sobre a década de 2010⁵

Uma dimensão comum entre as crises das décadas de 1930 e 2010 é sua disseminação internacional. Os colapsos financeiros que desencadearam a depressão, em ambos os casos, foram exaustivamente

examinados na literatura e por isso não iremos repeti-los aqui.⁶ Um aspecto que tem sido muito menos explorado, entretanto, é a *segunda* fase da depressão – a dificuldade de retornar aos níveis de produção e emprego anteriores à crise e a visível incapacidade, mesmo no caso dos países mais bem-sucedidos, de retomar algo semelhante às tendências progressivas de crescimento.

A figura 1 mostra a trajetória de crescimento dos Estados Uni-

dos antes e depois do colapso. A crise originou-se nos mercados financeiros norte-americanos em meados de 2007 e se espalhou para o resto da economia nacional em 2008 e 2009. No começo de 2009, o presidente Obama, recém-empossado, obteve a aprovação do Congresso para um pacote fiscal anticrise de aproximadamente US\$ 800 bilhões. Esse valor foi considerado baixo demais para uma luta eficiente contra os ventos de contração, que vinham co-

brando um tributo em termos da produção e do emprego,⁷ e para recuperar e sustentar o crescimento. Apesar disso, os dados disponíveis sugerem que a iniciativa foi grande o bastante para instaurar um piso à produção decrescente, limitando a profundidade da contração muito antes de ela atingir níveis comparáveis aos suportados na década de 1930. Naquela ocasião, as medidas políticas mais eficazes contra a crise só começaram a ser adotadas depois que a produção e o emprego já haviam despencado a níveis abissais.

Esperava-se que o pacote inicial fosse seguido por outras medidas similares, destinadas a ampliar a demanda e acelerar a recuperação. Por várias razões, de natureza mais política do que econômica, essas medidas adicionais nunca se materializaram. Depois que os democratas perderam a maioria na Câmara dos Deputados, em 2011, tornou-se praticamente impossível negociar novas iniciativas fiscais, diante da oposição republicana. Como consequência, a política monetária teve de arcar com o ônus de tentar promover sozinho a recuperação, mediante a adoção das medidas extraordinárias que ficaram coletivamente conhecidas como “flexibilização quantitativa”.⁸

Na figura 1, podemos ver que o nível pré-crise da produção alcançado em 2008 só foi recuperado em 2011. Além disso, embora as taxas de crescimento, em média, pareçam comparáveis às exibidas antes da crise (apesar de serem mais voláteis no período posterior), a trajetória seguida pela produção, depois da crise, deu-se num nível

nitidamente inferior ao de antes dela. As taxas de crescimento podem ser semelhantes, mas persiste o fato de que, se a economia houvesse continuado a avançar pelo caminho de sua tendência anterior, a produção teria sido muito maior do que de fato é, na atualidade.

Em termos comparativos, os Estados Unidos são uma história de sucesso na superação da parte pior da crise. As figuras 2 e 3 exibem trajetórias semelhantes na União Europeia, na Zona do Euro e em algumas experiências nacionais seletas. A figura 2 mostra a evolução da produção nas três maiores economias da União Europeia (exceto o Reino Unido) – Alemanha, França e Itália – desde 2004. A figura 3 mostra os mesmos dados em duas das economias que sofreram as maiores perdas com a crise: Espanha e Portugal.⁹

Pela figura 2, tomamos conhecimento de que o pior da crise foi sentido na Europa Ocidental em 2009, depois do choque do banco Lehman Brothers, em novembro de 2008. Como não é de admirar, dados o tamanho e a influência da Alemanha na economia das duas áreas econômicas de que ela faz parte, a trajetória de produção das três coincide largamente. A França segue mais ou menos essas trajetórias, porém em nível mais baixo. A Itália fica bem atrás e sua trajetória chega a incluir um “mergulho duplo”, isto é, uma segunda queda da produção, depois de um impulso de recuperação malsucedido.

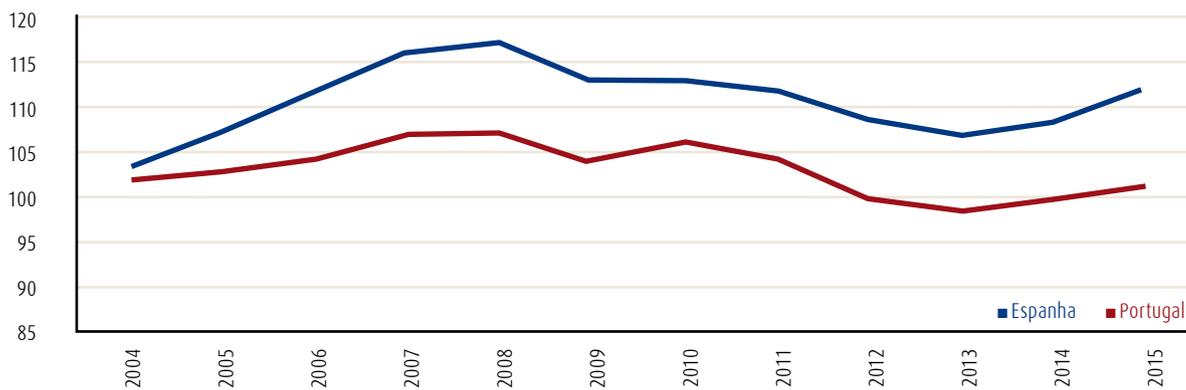
A Alemanha, país de melhor desempenho, levou três anos para atingir o nível de produção pré-crise: somente em 2011 o PIB real igualou seu valor de 2008. A

Depois da crise, as três principais nações da Zona do Euro experimentaram trajetórias distintas. A Alemanha expandiu o emprego, a França ficou estagnada e a Itália ainda tenta reverter a queda que sofreu logo depois do colapso.

França demorou mais: o nível do PIB real de 2008 só foi atingido em 2012 e, a partir daí, cresceu com menos rapidez que o da Alemanha. Repetindo, se deixarmos de lado o caso italiano, no qual a recuperação ainda está por se concretizar, o crescimento tornou-se positivo na União Europeia, na Zona do Euro e nas duas maiores economias, mas com uma tendência de produção inferior à de antes da crise.

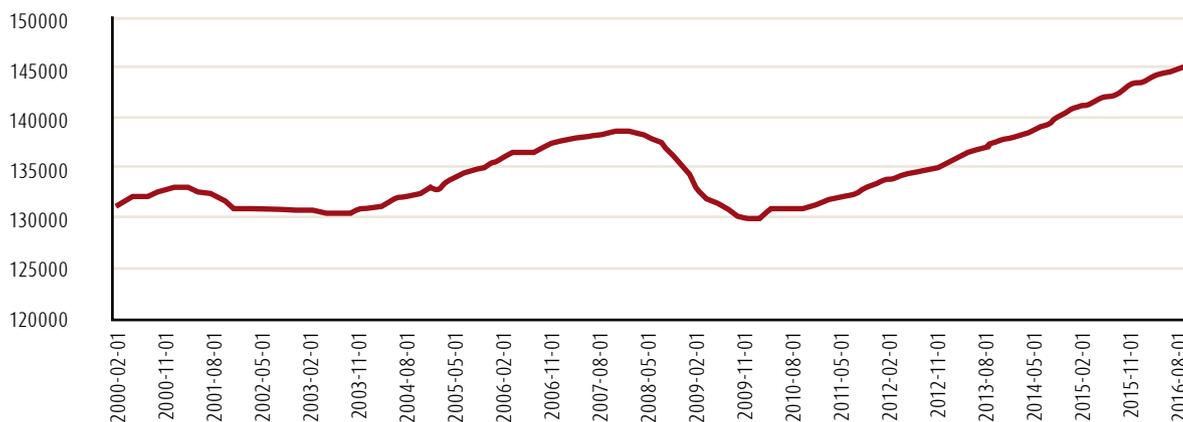
A figura 3 ilustra o desempenho dos países que foram mais duramente atingidos pela crise. Espanha e Portugal exemplificam a situação aflitiva dos países em crise (a Grécia é uma espécie de caso fora de série em matéria de intensidade da crise). Os dois países, apesar de exibirem certo grau de recuperação (mais acentuado na Espanha do que em Portugal), depois de haverem atingido o fundo do poço em 2013, ainda estão muito longe de alcançar os níveis de produção pré-crise, que dirá de superá-los, mesmo nos melhores cenários futuros, nos quais eles não sofrem novos grandes impactos negativos provenientes de uma economia mundial ainda instável.

Figura 3 Índice dos níveis do PIB real - Portugal e Espanha



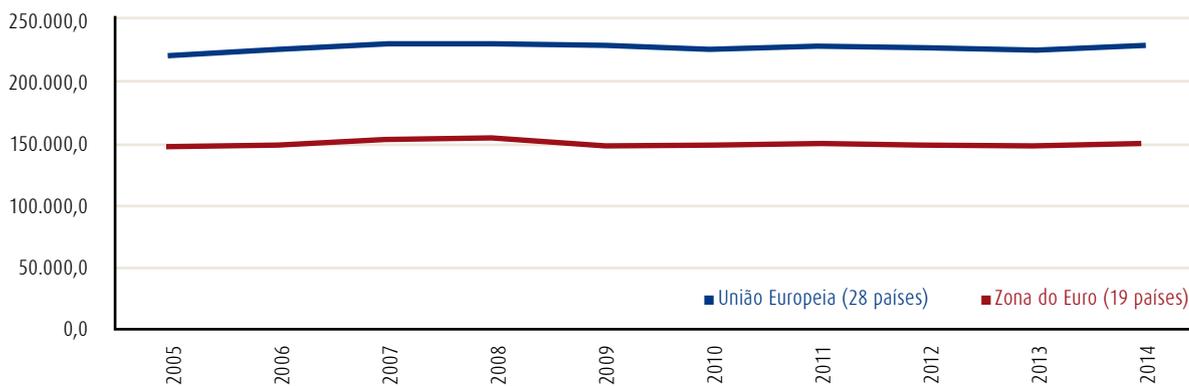
Fonte: Eurostat.

Figura 4 Total do emprego não agrícola nos Estados Unidos

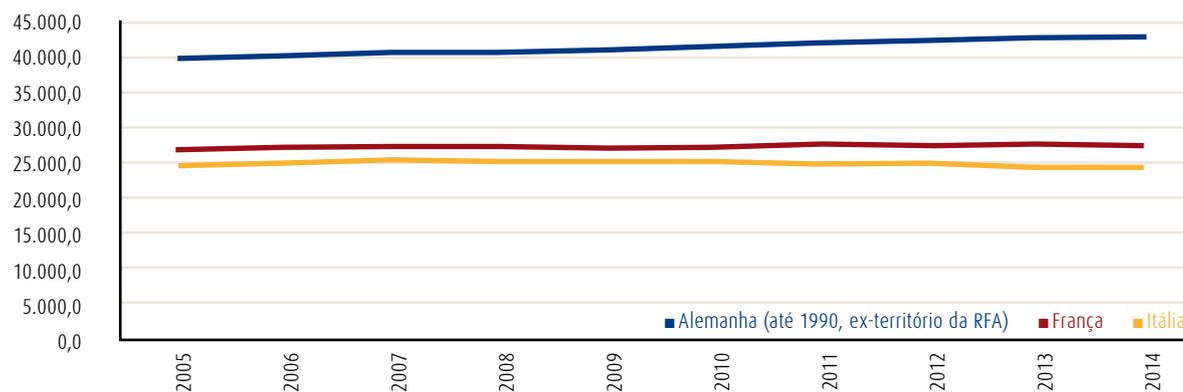


Fonte: Federal Reserve Bank of St Louis.

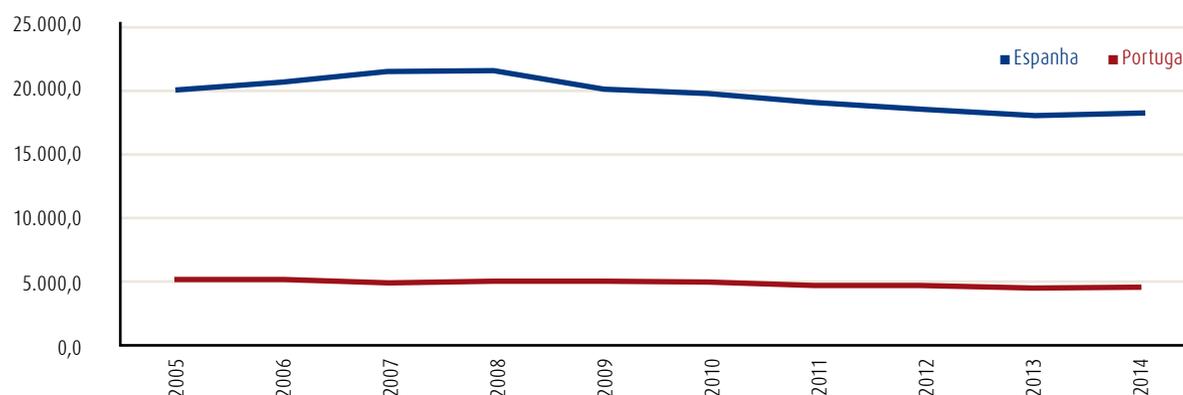
Figura 5 Níveis totais de emprego na Europa



Fonte: Eurostat.

Figura 6 Níveis totais de emprego nas três principais economias da Zona do Euro

Fonte: Eurostat.

Figura 7 Níveis totais de emprego na Espanha e em Portugal

Fonte: Eurostat.

Se olharmos para a situação do emprego, veremos um quadro parecido.¹⁰ A figura 4 mostra a evolução do emprego não agrícola nos Estados Unidos. Mais uma vez, levou um bom tempo para que o emprego alcançasse seu pico pré-crise, mas a expansão parece ter sido menos volátil, depois que ele voltou a crescer. Na verdade, o crescimento do emprego foi grande o bastante para absorver os trabalhadores que voltaram a procurar trabalho, depois de passarem algum tempo afastados do mercado.

Isso resultou numa queda dos índices de desemprego, mesmo com o aumento do número dos que estavam à procura de trabalho.

Tendências menos favoráveis podem ser observadas na Europa Ocidental desde o colapso. Como mostra a figura 5, embora o emprego na União Europeia tenha finalmente igualado seu pico pré-crise em 2014, na Zona do Euro, segundo os últimos números divulgados pelo Eurostat, ele ainda estava consideravelmente abaixo dessa marca no mesmo ano.

A figura 6 mostra que as três principais nações da Zona do Euro exibiram trajetórias distintas depois da crise. Enquanto a Alemanha estampou um aumento mais vigoroso do emprego, a França parece haver estagnado, e a Itália ainda está por reverter a queda sofrida logo depois de suportar o impacto do colapso.

Por fim, a figura 7 mostra que a situação na Espanha e em Portugal continuava delicada (como na Itália) no fim de 2014, apresentando ainda redução no nível do

emprego. A melhor notícia naquela data (e, na verdade, há indícios de melhora da situação em 2015 e 2016) parece ter sido que essas economias haviam atingido o ponto mais baixo em termos do emprego. Dali em diante podia-se esperar, se não uma reação forte no futuro próximo, certa estabilidade.

À primeira vista, mesmo que a produção tenha-se expandido abaixo do que seria o nível satisfatório, os trabalhadores dos países desenvolvidos devem sentir-se bem melhor do que em 2009, dada a aparente redução da ameaça de desemprego. Entretanto, como veremos adiante, a insatisfação dos trabalhadores dos Estados Unidos e de outros países, como França e Itália, aparenta ser grande – maior do que seria razoável – se a única preocupação dessas nações for tirar pessoas da inatividade forçada.

O mistério se resolve facilmente observando-se a figura 8, que mostra a evolução da renda real da família média nos Estados Uni-

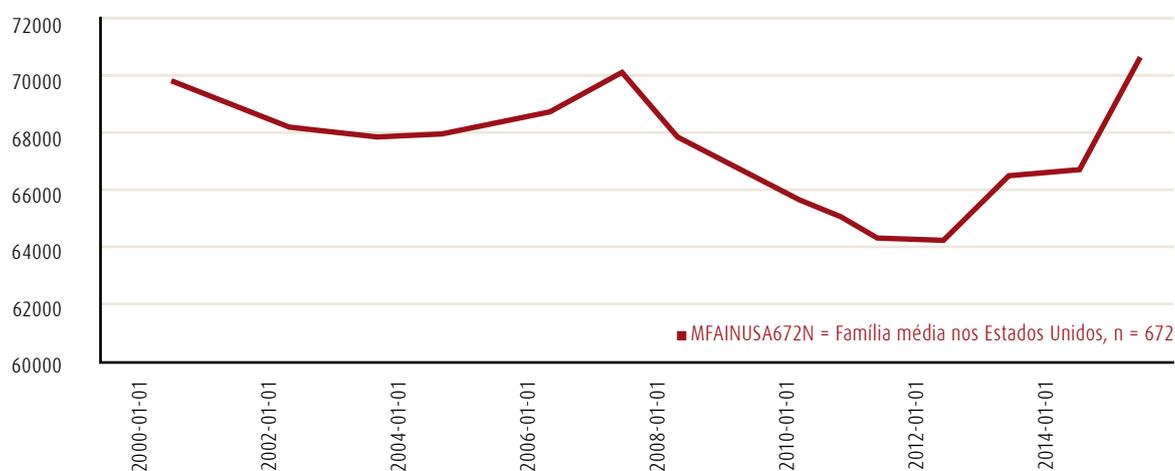
dos. Dois aspectos dessa evolução prontamente saltam aos olhos. Primeiro, os bons tempos que precederam a crise não eram realmente tão bons assim para todos. Esta não é, com certeza, uma notícia chocante ou uma grande novidade. Já faz algum tempo que trabalhos como o de Thomas Picketty chamam atenção para o aumento da concentração da renda nos Estados Unidos e em outros países avançados. Examinando as figuras 5 e 8, vemos que o aumento da produção exibido na figura 1 não se traduziu em melhora da qualidade de vida da família média norte-americana. Não há tendência crescente visível na série da renda familiar, pelo menos desde 2000. Seria de esperar que o empobrecimento causado pela crise se refletisse na queda observada nessa renda depois de 2007, mas o período até 2007 foi de expansão para a economia norte-americana e, mesmo naquela fase, a renda familiar média estagnada mostrou,

na melhor das hipóteses, que a maioria dos trabalhadores obtivera poucas recompensas com a explosão de crescimento, mesmo tendo sido os que mais sofreram durante a contração posterior a ela.

Por que a concentração de renda aumentou nesse ritmo e durante tanto tempo, não somente nos Estados Unidos, é um fenômeno complexo que deve ser examinado por seus méritos no lugar apropriado, não neste artigo. Todavia, alguns aspectos desse processo precisam ser mencionados, no mínimo por se terem tornado cada vez mais importantes em época recente, quando a penosa situação dos trabalhadores ocupou o centro do palco no processo político de muitos países avançados. Isso levou líderes políticos extremistas a uma posição de destaque que a maioria das pessoas do mundo teria julgado improvável apenas alguns anos atrás.

Que elemento mais influenciou no aumento da concentração de renda nas economias avançadas nos

Figura 8 Renda real da família média – Estados Unidos



Fonte: Federal Reserve Bank of St. Louis.

últimos anos? São muitos os candidatos. Os sindicatos perderam quase todo o poder de sustentar os níveis salariais em quase todos os países desenvolvidos. Em alguns casos adotaram-se políticas ativas contra os sindicatos, como nos Estados Unidos do governo de Ronald Reagan ou no Reino Unido do governo de Margaret Thatcher, às vezes a ponto de envolver atos de força, como a demissão em massa de controladores aéreos pelo presidente Reagan e a repressão que a primeira-ministra Thatcher lançou contra o sindicato dos mineradores de carvão. Em outros casos, os sindicatos perderam poder em decorrência de mudanças nos próprios processos de produção. Além do velho fantasma da automação, que muitos acreditam ter tornado supérfluo um número crescente de trabalhadores, outras mudanças nos processos produtivos empurram na mesma direção, como as que abrem novas possibilidades de se trabalhar em casa, com horários flexíveis. A dispersão dos trabalhadores contribui para reduzir o incentivo à solidariedade entre eles, condição para que se criem sindicatos fortes.

Houve outras mudanças importantes, como o recurso crescente a reformas fiscais *regressivas*. Reduzir a progressividade dos impostos, ou até invertê-la, tornou-se um marco das políticas “modernas”, pelo menos até a década de 2000, não só nos grupos políticos conservadores, mas também em partidos políticos mais progressistas, como os democratas de Bill Clinton, nos Estados Unidos, e o novo trabalhismo de Tony Blair. Ambos pareceram aceitar a ideia

de que a progressividade dos impostos tinha ido longe demais, tornando-se incompatível com os incentivos necessários para expandir a produção e o investimento no setor privado.

O desemprego não é um problema tão crucial quanto já foi, mas a renda não acompanhou o crescimento do emprego. Isso gera um acúmulo de tensões, com claras repercussões na atividade política.

Aqui, não podemos examinar adequadamente esse difícil problema. De qualquer modo, bem orientadas ou não, a maioria das pessoas pareceu convencer-se de que, nas últimas décadas, a guinada decisiva para a globalização teve boa parcela de responsabilidade, talvez a maior, nesses desdobramentos. Culpou-se a globalização pela concentração da renda nos países avançados, em especial nos Estados Unidos, particularmente pela expansão do comércio internacional e pelos problemas correlatos criados pela terceirização da produção e pelo aumento da imigração. O crescimento do comércio internacional e a eliminação de barreiras à livre circulação de mer-

cadorias e de (alguns) serviços teriam dado às empresas locais o pretexto de que elas precisavam para arrochar os salários e os benefícios dos trabalhadores a fim de aumentar sua competitividade. Como a liberalização do comércio abriu muito mais os mercados das economias avançadas que os dos países em desenvolvimento, os trabalhadores dos países desenvolvidos não tiveram alternativa a aceitar salários mais baixos, menos benefícios e menor influência nas decisões empresariais, a fim de conservar seus empregos. Embora os trabalhadores dos países em desenvolvimento provavelmente discordem dessa visão, seus equivalentes nas economias avançadas tendem a achar que são forçados a arcar com o ônus da concorrência desleal das regiões em desenvolvimento, o que leva ao que se costuma chamar de “corrida para o fundo” nas condições de trabalho.¹¹

Efeitos similares de redução da remuneração e dos benefícios trabalhistas também viriam a resultar de fenômenos como o incentivo às empresas nacionais dos países desenvolvidos para terceirizar suas atividades em países mais pobres, onde o custo da mão de obra é mais barato, reduzindo com isso as oportunidades oferecidas nesses países pelo setor industrial, no qual, historicamente, a remuneração do trabalho era a mais alta. Na medida em que o progresso técnico foi simplificando muitas das tarefas envolvidas na fabricação de produtos e tornando-as acessíveis a operários menos qualificados, ao mesmo tempo que trabalhadores dos países em desenvolvimento se preparavam melhor para executar

essas tarefas, esses postos de trabalho deixaram de ser oferecidos a trabalhadores dos países avançados e foram deslocados para áreas mais pobres. O que restou para os trabalhadores nacionais foram os empregos mal-remunerados em serviços de baixa qualificação, como os do comércio varejista ou de lanchonetes. Na medida em que a imigração aumentou, mais ou menos na mesma época, na maioria dos países desenvolvidos – em parte, por razões independentes, como a disseminação de violentos conflitos políticos e sociais em algumas regiões, mas também pelas necessidades materiais prementes nas áreas mais pobres –, os trabalhadores dispensados desses países desenvolvidos tenderam a culpá-la por grande parte de seus problemas, embora seja do conhecimento geral que as provas em que se baseiam essas ideias são insuficientes ou, simplesmente, inexistentes.

Seja como for, dado que o desemprego certamente não é hoje um problema tão crucial quanto foi em 2009 e 2010, mas, para uma grande parcela da população, a renda não aumentou *pari passu* com o crescimento do emprego, era de esperar a acumulação de tensões políticas que se deu durante esse período. Voltaremos a este ponto nas seções 5 e 6.

3. Os mercados financeiros depois do colapso

Quando surgiram os primeiros sinais de inquietação nos mercados financeiros dos Estados Unidos, no final de 2006, a maioria dos analistas tendeu a desconsiderar a importância deles.¹² Estando os si-

nais aparentemente confinados a um segmento muito específico do mercado de títulos hipotecários, pareceu um excesso de imaginação considerar-se a possibilidade de que as autoridades norte-americanas fossem incapazes de conter seus impactos e de impedir o contágio de outros mercados financeiros. Do mesmo modo, praticamente ninguém conseguia acreditar nem mesmo na remota possibilidade de que mercados financeiros maiores viessem a ser prejudicados por problemas dessa natureza, ou de que o governo federal norte-americano os deixasse impactar negativamente as atividades reais. Afinal, tratava-se do país de Franklin Roosevelt. Era inconcebível que as lições da década de 1930 pudessem ter sido esquecidas pelas autoridades no poder em 2007 e 2008.

Mas o impensável aconteceu – em parte porque as autoridades estadunidenses e de outros países avançados pareceram, realmente, desconhecer alguns canais cruciais de contágio entre os próprios mercados financeiros e entre estes e a economia “real”. Os governos dos países desenvolvidos tinham cultivado durante tanto tempo a ficção dos mercados financeiros eficientes e autorreguladores, antes da crise, que pareceram reagir ao acúmulo de problemas de 2007 e 2008 com choque e paralisia. Em muitas ocasiões, as autoridades pareceram genuinamente surpresas ao descobrir como algumas instituições financeiras eram alavancadas por empréstimos de terceiros e quão frágil era a situação do sistema financeiro no fim de 2006. Além disso, não foram tomadas as

devidas providências em tempo hábil, pois as mesmas autoridades pareceram incapazes de avaliar as consequências das políticas das instituições financeiras e de suas próprias medidas.¹³

No começo de 2009 já estava claro que o sistema bancário de países como os Estados Unidos, o Reino Unido, a Suíça e a Alemanha, entre outros, tinha sido derubado pelos suspeitos de sempre: especulação, alavancagem financeira e falta de liquidez. As instituições financeiras, em geral, e os bancos, em particular, tinham apostado em ativos altamente especulativos, criados pela chamada securitização, isto é, a criação de ativos financeiros com base no retorno esperado de outros ativos financeiros. A securitização pode ter algumas virtudes, mas uma de suas características mais importantes é obscurecer o verdadeiro perfil de risco dos ativos por trás dos papéis negociados entre instituições financeiras, bem como entre estas e investidores não financeiros. O potencial da especulação desinformada ou impropriamente informada aumenta rapidamente quando ativos de risco são submetidos a esses processos de disfarce.

Atraídas pelos altos lucros oferecidos por ativos cuja exposição a riscos parecia ser limitada, as instituições financeiras recorreram à alavancagem crescente, a fim de aumentar seus próprios lucros. Quando se pode usar dinheiro de terceiros para adquirir ativos financeiros que pagam menos juros do que se espera ganhar, alavancando assim as próprias apostas, não há limite para o volume do lucro que se pode obter. Quando,

além disso, é possível tomar empréstimos mediante a emissão de obrigações de curto prazo para comprar esses ativos, obtém-se um lucro adicional pela diferença costumeira entre as taxas de juros em curto prazo e os retornos de títulos de prazo mais longo (costumando as primeiras ser menores do que estes últimos). O problema, claro, é que mais especulação significa maior exposição à frustração das expectativas; maior alavancagem implica maior probabilidade de falência, caso essa frustração ocorra de fato; e falta de liquidez significa que a emissão de obrigações de curto prazo requer a aceitação contínua, por parte dos credores, dos pedidos dos devedores para rolar suas dívidas. Em 2007 e 2008, essas três ameaças se materializaram e o sistema financeiro, frágil como era, desmoronou.

Reformar as práticas financeiras que haviam permitido esse au-

mento da especulação, da alavancagem financeira e da falta de liquidez foi uma das grandes prioridades dos chefes de Estado e de governo congregados no G20, que se reuniu pela primeira vez no fim de 2008, em Washington. Fóros reguladores, como o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia e o Fórum de Estabilidade Financeira, rebatizado de Diretoria de Estabilidade Financeira, ampliaram o número de membros, a fim de incluir países como Argentina, Brasil, México, Índia e China, entre outros. Um novo Acordo de Basileia foi rapidamente produzido, para vedar as brechas da regulamentação prudencial bancária que haviam deixado a porta aberta para os bancos aumentarem a alavancagem e comprometerem a liquidez de seus balanços. A Diretoria de Estabilidade Financeira, por sua vez, definiu regras para aumentar a transparência das

É quase inacreditável a resiliência da ideia de austeridade fiscal. Ainda se espera que os empresários resolvam aumentar uma produção que não encontra demanda e investir em novos equipamentos que não são necessários. Por que eles tomariam essas decisões?



negociações financeiras, em especial as relacionadas com a securitização e os chamados derivativos de balcão – de longe, a área mais obscura dos sistemas financeiros modernos.

As instituições financeiras, desatando-se entre elas os bancos, protestaram e questionaram praticamente cada passo proposto por essas entidades. É importante ressaltar que o Comitê de Basileia, a Diretoria de Estabilidade Financeira e outros foros similares não têm *status* oficial. Suas propostas são aceitas por países isolados como lhes apraz, para serem traduzidas em legislação nacional conforme eles as considerem apropriadas e na medida em que as julguem necessárias. É claro que se exerce uma persuasão moral sobre os países que tentam contornar as medidas prudenciais coletivamente consideradas necessárias, mas é só essa a extensão do poder do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia ou da Diretoria de Estabilidade Financeira.

No fim de 2009 e início de 2010, algumas regras já adotadas ou em discussão pareceram muito rigorosas. Com o tempo, entretanto, muitas delas se diluíram, seja por esclarecimentos e interpretações emitidos pelos proponentes originais, seja por decisão das autoridades nacionais, ao prepararem sua própria versão da regulamentação financeira a ser legislada ou adotada em seus manuais de normas. Na medida em que a crise se atenuou, a urgência do assunto reduziu-se mais e mais. A necessidade de estabilizar os mercados financeiros foi sendo aos poucos substituída pela necessidade

de reativar o crédito, aos olhos das autoridades nacionais. Como resultado, a preocupação com a exposição excessiva transformou-se na preocupação com a exposição insuficiente, isto é, com a disposição muito reduzida, por parte dos bancos e outras instituições financeiras, de retomar a concessão de empréstimos e a compra de ativos. Isso, é claro, reforçou o poder do setor bancário, que exigiu mais e mais concessões, a ponto de levantar dúvidas sobre quão eficiente seria a nova regulamentação para impedir, de fato, novos excessos financeiros.

Não há dúvida, porém, de que algumas medidas importantes foram geralmente adotadas. Algum controle sobre a alavancagem e a liquidez, uma nova compreensão da natureza dos riscos sistêmicos criados pelo funcionamento dos mercados financeiros e suas instituições, o reconhecimento de que mesmo as empresas não financeiras podiam ser participantes destacadas dos mercados financeiros, tudo isso tendeu a permanecer na consciência dos reguladores e legisladores dos países desenvolvidos, ainda que eles efetivamente ajam, como talvez seja inevitável, para afrouxar o controle sobre o sistema financeiro.

4. O aumento da austeridade

Um traço comum das décadas de 1930 e 2010 é a resiliência política quase inacreditável da ideia de austeridade fiscal. Até mesmo a comprovação empírica dos prejuízos que ela causou a economias em crise deixa de ser considerada,

Políticas econômicas baseadas em austeridade associam-se a programas sociais regressivos, tendo em vista aumentar a competitividade. Cria-se assim um jogo de soma zero, pois o objetivo último é afastar outros produtores dos mercados.

na esperança de que os empresários sejam impelidos por esses sacrifícios a expandir uma produção para a qual não existe demanda e a investir em novos equipamentos que não são necessários.

Em sua encarnação mais recente, as políticas de austeridade seguiram as políticas razoavelmente bem-sucedidas de estímulo da demanda adotadas no período imediatamente posterior à crise financeira. Obviamente, tais políticas não lograram êxito em reerguer de fato as economias, por ser a maioria delas tímida demais para aspirar a tal impacto. Mas não há dúvida de que elas impediram que a queda nas atividades atingisse a profundidade observada no começo da década de 1930. Com efeito, nem mesmo os mais ardorosos defensores de políticas de austeridade, como Wolfgang Schäuble, ministro das Finanças da Alemanha, questionam a eficácia das políticas adotadas em 2009. Schäuble propôs políticas de austeridade, inclusive para a própria Alemanha, como o suplemento necessário à intervenção, a fim de conter os déficits fiscais e o aumento da dívida pública

gerado pelas políticas fiscais expansionistas de 2009.

Diversos analistas tentaram explicar por que essa política pode ser tão atraente para tantas pessoas, muitas delas no exercício do poder executivo. Alguns defendem a ideia de que tudo é pura simulação. Os grupos dominantes da sociedade, os “capitalistas”, procuram transferir os custos das crises geradas por sua gananciosa busca de lucros defendendo a necessidade de um esforço coletivo de apertar o cinto, a fim de equilibrar as contas públicas. Está implícita nessa postura a ideia de que o Estado, não a ganância privada, foi o verdadeiro perpetrador dos erros que levaram ao colapso. Apelando para noções simplistas de como funcionam as economias, para preconceitos e juízos equivocados e populares, respaldados pelo bombardeio concentrado de uma imprensa predominantemente servil, a austeridade não estava destinada a ser levada a sério. Analistas lúcidos deveriam denunciar essas posturas pelo que elas são: um simples instrumento de dominação.

É óbvio que há alguns lampejos de verdade por trás dessa teoria conspiratória da austeridade. Em todas as experiências de austeridade, o ônus principal da estratégia realmente recai sobre os trabalhadores e a classe média, que não lucraram tanto com a prosperidade quanto homens de negócios, banqueiros, especuladores financeiros e outros. Mas isso dificilmente explicaria o forte apelo político de uma estratégia de austeridade, ou seja, a ideia de que os orçamentos fiscais devem equilibrar-se mesmo durante as

recessões. Os orçamentos equilibrados podem não passar de um fetiche, mas isso não explica a durabilidade desse fetiche, mesmo diante dos pesados custos que ele inflige às economias que atravessam uma recessão.

Como no caso da concentração da renda, este também não é o lugar para desenvolvermos uma discussão completa sobre a austeridade fiscal. Todavia, é importante notar que as visões modernas da austeridade diferem da visão clássica exposta pelo Ministério da Fazenda britânico na década de 1920 e no início da década de 1930, pelo menos num aspecto significativo. A visão britânica da austeridade era *conservadora*, no sentido mais rigoroso, destinada a garantir que o Estado não perturbasse a economia privada. A austeridade foi defendida porque pareceu ser a melhor maneira de minimizar o impacto da ação do governo sobre os mercados. Do mesmo modo, o controle da dívida pública ajudava a preservar as condições operacionais exigidas pelos mercados financeiros privados.

As visões modernas da austeridade, em contraste, constituem, explicitamente, um elemento de um programa *reformista* socialmente regressivo. A austeridade é proposta como uma forma de conter o Estado, de diminuir seu tamanho, e deve ser buscada paralelamente à promoção de *reformas estruturais*. Essas reformas devem ser propícias ao mercado, tidas como algo que aumente a capacidade de os mercados privados promoverem a inovação e reagirem com eficiência aos choques. A desregulamentação, a privatização, a

simplificação dos impostos, o controle dos monopólios e, acima de tudo, a flexibilização dos mercados de trabalho são as reformas essenciais, a serem combinadas com políticas de austeridade, para criar um ambiente propício à inovação e à acumulação de capital. O objetivo é aumentar a *competitividade*, isto é, a capacidade de superar os concorrentes nos mercados locais e internacionais. Em outras palavras, a austeridade faz parte de uma estratégia que se traduz em um jogo de soma zero, pois aumentar a competitividade é, em última instância, uma estratégia para afastar outros produtores. Nesse contexto, a austeridade reduz o tamanho do aparelho estatal e sinaliza para os integrantes da iniciativa privada que não há nada a temer na propensão do governo a intervir em áreas das quais, na opinião deles, deveria manter-se afastado.¹⁴

5. Repercussão política negativa?

O sr. Schäuble, ministro das Finanças da Alemanha, afirmou repetidas vezes que os efeitos positivos da austeridade, ao levarem os homens de negócios a confiar em que os governos não interferirão em suas atividades, mais do que compensariam qualquer eventual impacto de contração na demanda agregada.¹⁵ Mas o ministro Schäuble foi além desse argumento ao afirmar que as políticas de austeridade exigidas pela Comissão Europeia, pressionada por um grupo de países liderado pela Alemanha, nada tinham de “draconianas”, como acusavam seus críticos. A prova

dessa pressão atenuada em prol da austeridade era que muitos dos países dos quais se havia exigido austeridade fiscal continuavam a exhibir déficits fiscais significativos, além de uma dívida pública que continuava a crescer.

Não é preciso um grande esforço para perceber que o sr. Schäuble não estava sendo sincero. Os déficits e a dívida pública aumentam por causa das políticas severas de austeridade, não apesar delas. A receita tributária caiu e os déficits fiscais cresceram enormemente porque as medidas de austeridade foram eficazes na contração da produção. Se os déficits fiscais aumentaram, a dívida pública, por definição, tinha que aumentar.

A combinação de políticas de austeridade, que aumentaram o desemprego e reduziram os salários e benefícios dos trabalhadores, com reformas estruturais destinadas a aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, tornando mais fácil demitir empregados, por exemplo, na esperança de que isso estimulasse as empresas a ampliarem o emprego, submeteu os trabalhadores dos países desenvolvidos a uma dupla ameaça. Os salários foram reduzidos, como resultado do desemprego, ao mesmo tempo que os benefícios e a estabilidade no emprego diminuíram, como uma componente central das “reformas estruturais” destinadas a criar empresas mais competitivas. A expansão econômica geraria poucos ganhos para os trabalhadores de início, mas um dia os benefícios do crescimento mais rápido viriam em cascata, até melhorarem o bem-estar deles.

Porém, nem mesmo as aparentes melhoras na situação de emprego foram suficientes para melhorar de forma significativa a situação de um grande número de famílias nos países avançados. Esta é a explicação mais imediata para desdobramentos políticos que se tornaram mais acentuados a partir de 2013-2014. Na Europa, a ascensão de governos direitistas autoritários, no seio da própria União Europeia, foi mais evidente em países do Leste Europeu que antes pertenciam ao “bloco soviético”. Mas a ameaça se espalhou para os países do Ocidente que tinham mantido uma “tradição” democrática mais consistente, no período posterior à Segunda Guerra Mundial. A França, a Holanda e a Itália assistiram à ascensão de grupos populistas de direita que estão perigosamente perto de se tornar a “corrente dominante” nas próximas eleições. No Reino Unido, o populismo direitista teve força suficiente para propor e ganhar um plebiscito sobre a saída do país da União Europeia. Partidos extremistas alternativos vêm crescendo inclusive na Alemanha, que até agora parecia imune a tais movimentos. Países menores, como a Áustria, também mostraram como podem estar perto de um retorno aos regimes de extrema direita que mantinham na década de 1930. Mais recentemente, a chocante eleição de Donald Trump para suceder o presidente Obama acrescentou enormes incertezas sobre o futuro da democracia ocidental.

O que todos esses desdobramentos têm em comum? Não muito, ao que parece, exceto pe-

la rejeição explícita da globalização e da interdependência internacional, que foram dogmas no Ocidente nas últimas décadas. Se a globalização foi fonte de alguns benefícios, quando as economias estavam prosperando, como ilustrado pela evolução da renda real das famílias nos Estados Unidos (figura 8, *supra*), e se ela foi a causa dos grandes prejuízos sofridos, depois da crise, nos salários, nos benefícios e na segurança no emprego, é possível que a retórica nacionalista se torne muito eficaz para canalizar sentimentos contrários à ordem social vigente e apoiar movimentos autoritários. O grande apoio a grupos políticos isolacionistas entre os trabalhadores da União Europeia, e agora também dos Estados Unidos, vem reproduzir tardiamente a onda autoritária que dominou a Europa na década de 1930.

6. Perspectivas

Talvez seja um lugar-comum observar que o mundo está atravessando um período de insegurança excepcionalmente alta. Os lugares-comuns não se tornam lugares-comuns por acaso. Tendem a destilar aquilo que é tão óbvio que não precisa de justificção explícita, nem a merece.

A década de 2010 contrasta favoravelmente com a de 1930 na medida em que foram evitados grandes desastres econômicos, a despeito da violência da crise financeira de 2008-2009. Evitar o desastre, porém, não foi suficiente para repor as economias desenvolvidas nos trilhos do cres-



WIKIMEDIA COMMONS - BUIVERTON

cimento sustentável. Pode-se argumentar que a evitação de desastres eliminou ou atenuou substancialmente o sentimento de que havia necessidade de reformas profundas, para tentar corrigir os desequilíbrios passados e prevenir novas crises, pelo menos em curto e médio prazo no futuro. As medidas mais rigorosas de reforma foram poucas e não se concentraram nos responsáveis pela crise, mas nos suspeitos de praxe, trabalhadores e empregados, que pagaram pela estabilidade recém-readquirida com cortes salariais e a perda de benefícios. E, o que com certeza é pior, os resultados dos sacrifícios impostos a grandes grupos da população foram escassos, se tanto. Não deve causar surpresa que tenha tido início uma reação política negativa, e sim que ela tenha demorado tanto para começar.

Uma diferença significativa entre a década de 1930 e a de 2010 é que hoje, entre os desdobramentos possíveis no futuro imediato e em médio prazo, já não se esperam revoluções comunistas. Na verdade, nos países mais desenvolvidos do Ocidente, o futuro parece estar sendo disputado, fundamentalmente, por três grupos, ou talvez quatro, se considerarmos a possibilidade de que os arranjos atuais sobrevivam à turbulência política que vem despontando no horizonte, e de que os grupos políticos “da corrente dominante” se mostrem capazes de superar, de um jeito ou de outro, as dificuldades. Mas esse desdobramento parece cada vez menos provável, na medida em que se tornam públicos os novos resultados eleitorais ou as pesquisas de intenção de voto.

Uma diferença entre as depressões das décadas de 1930 e de 2010 é que hoje já não se esperam revoluções comunistas. O futuro está sendo disputado por outros grupos. Não podemos fazer muitas previsões a partir das circunstâncias vigentes.

O primeiro grupo é uma variação do *status quo*, meio rejuvenescido pela implementação em larga escala de um vasto conjunto de reformas estruturais que aumentarão a competitividade de economias isoladas, e que durarão enquanto a maioria dos participantes do sistema internacional vir a possibilidade de ocupar um lugar entre os vencedores do jogo. Esse parece ser o cerne da visão schäubliana do capitalismo reformado, um sistema em que se espera que os trabalhadores, em particular, abram mão de muitas conquistas obtidas nas últimas décadas em troca de maior segurança no emprego, obtida não pela ação legislativa, mas por meio da concorrência. Essa visão era mais forte há dois ou três anos, quando vários países da União Europeia pareciam respaldá-la. Desde 2015, pelo menos, podemos ver uma insatisfação crescente com os sacrifícios acarretados por essa trajetória política.

A segunda alternativa seria, na verdade, uma mescla de movimentos políticos que vão dos conservadores de Theresa May, no Reino Unido, à Frente Nacional de Marine Le Pen, na França, na qual as demandas dos trabalhadores são pelo menos parcialmente contempladas, num arranjo que sacrifica a globalização e a interdependência internacional em prol de uma abordagem nacionalista em que a livre movimentação dos bens e dos fatores de produção seja cerceada. Essa alternativa pode resvalar facilmente para formas de autoritarismo nacionalista nas quais se encontrem

bodes expiatórios para os eventuais fracassos e deficiências.

A terceira alternativa incluiria uma variedade de grupos de inclinação esquerdista que propõem algum tipo de reforma progressista dos arranjos atuais – que iria da democracia social de Bernie Sanders, na qual os direitos dos trabalhadores seriam ampliados e o Estado de bem-estar se estenderia a uma parcela cada vez maior da população, a grupos como o Podemos, na Espanha, ou o antigo Syriza, na Grécia. No entanto, viabilizar essa alternativa exigiria alguma limitação da concorrência internacional ou uma mudança de suas normas, que criam a necessidade constante de reduzir o custo da mão de obra nos países participantes. Tal grupo político poderia ser definido, provavelmente, como favorável à globalização *cultural*, mas muito cauteloso em sua apreciação da integração *econômica*.

É claro que, neste momento, a pergunta mais importante tem que ser: onde se encaixa Donald Trump? É possível que, quando este artigo for publicado, a resposta a esta pergunta já seja conhecida. Na medida em que o texto vai sendo concluído, a maioria dos indícios aponta para a segunda das trajetórias alternativas que acabamos de listar, mas isso ainda é especulação. Seja qual for a trajetória que os Estados Unidos acabarão seguindo, é claro que ela terá uma enorme importância na determinação do futuro das relações internacionais. Porém, não há muito que se possa prever nas circunstâncias vigentes. ■

Notas

1. É claro que esta denominação frisa a extensão temporal durante a qual a produção e o emprego pareceram estagnar ou crescer lentamente, não o craque financeiro inicial – exatamente como falamos da Grande Depressão dos anos 1930, embora o craque financeiro que originou a contração da produção tenha ocorrido em 1929.
2. Por exemplo, numa recessão normal, as empresas podem assistir a um aumento da capacidade ociosa, a qual volta a ser ocupada quando a demanda se recupera. Em contraste, quando o colapso é violento a ponto de causar numerosas falências, talvez não reste ninguém para reagir à possibilidade de um reaquecimento da demanda que aumente a produção e o emprego.
3. Foi essa impossibilidade de a economia se recuperar sozinha que impressionou muitos teóricos, como John Maynard Keynes e Joseph Schumpeter, ao observarem o comportamento das economias mais avançadas nos anos 1930.
4. É claro que, quando a crise acontece numa sociedade em que há boas razões para suspeitar que o Estado esteja envolvido em negociações obscuras, para favorecer grupos privilegiados, a gestão da demanda fica fadada ao fracasso, pois qualquer consideração da eficiência “abstrata” de determinada estratégia política será dominada pela preocupação de que os argumentos sejam viciados por interesses pessoais dos líderes políticos e seus cupinchas.
5. Restringiremos a discussão desta seção às economias avançadas. No entanto, nela não incluiremos o Japão, visto que sua economia tem exibido um padrão bastante peculiar de evolução desde o começo da década de 1990. Após um período de crescimento rápido, que gerou intensas especulações sobre a possibilidade de o Japão estar prestes a se tornar a principal economia capitalista do mundo, o país atolou-se em uma depressão predominantemente causada por razões internas. Quando veio o colapso de 2008, é claro que o Japão foi atingido pelo choque negativo, sobretudo por seu impacto no comércio internacional, mas, àquela altura, já fazia muito tempo que o país vinha lutando contra as forças de estagnação.
6. Uma excelente introdução a esses dois episódios históricos, enfatizando suas semelhanças e diferenças, encontra-se em Barry Eichengreen, *Hall of Mirrors. The Great Depression, The Great Recessions and the Uses and Misuses of History*, Oxford e Nova York, Oxford University Press, 2015.
7. Além de incluírem toda sorte de medidas possíveis para reduzir a eficiência do pacote fiscal como um todo, em decorrência das negociações políticas com o Congresso.
8. Flexibilização quantitativa [FQ] é o conjunto de políticas que vão além da simples manipulação das taxas de juros da política de curto prazo, que constitui a base da política monetária, em condições normais. Com a FQ, o Banco

Central tenta levar um alívio direto aos mercados financeiros, pronto para comprar ativos de classes previamente definidas, a fim de aumentar sua liquidez e, desse modo, reduzir diretamente as taxas de juros em longo prazo. A ideia é que se podem atingir dois objetivos com a FQ. Por um lado, o aumento da liquidez deve reduzir os temores de uma queima de estoques de ativos entre os investidores, reduzindo os riscos da aquisição de títulos com prazos mais longos de vencimento, já que o Banco Central funcionaria como “comprador de último recurso”. Por outro lado, a esperança do Banco Central é que a redução das taxas de juros em longo prazo estimule os investimentos em bens de capital. O sucesso na consecução do primeiro desses objetivos tem sido visivelmente mais impressionante do que o obtido no segundo.

9. O caso da Grécia, é claro, já é por demais conhecido para merecer uma repetição aqui.

10. Numa crise profunda, é melhor examinar o emprego total do que as taxas de desemprego. As pesquisas sobre o desemprego contam apenas aqueles que estão procurando emprego ativamente, mas sem sucesso, durante o período do levantamento. Os que perderam o ânimo diante da situação aflitiva e desistiram de tentar encontrar trabalho são excluídos do cálculo. Em condições normais, esse procedimento pode justificar-se, já que é possível argumentar que ninguém é efetivamente obrigado a trabalhar, se não quiser fazê-lo, ou se achar que a remuneração oferecida pelos empregadores não é suficientemente atraente. Numa crise grave, por outro lado, é óbvio que a maioria dos desempregados perdeu o emprego, não pediu demissão. O desânimo torna-se, de fato, uma razão relevante para explicar o número de trabalhadores desempregados. Nessas condições, os níveis de emprego, embora estejam longe de ser perfeitos,

oferecem uma medida melhor. Não é um índice perfeito, porque ainda mistura situações diferentes ou desconhece aspectos importantes do problema (no tratamento de empregados em horário integral ou meio expediente, por exemplo, ou do número dos que perderam o emprego e tiveram de aceitar postos com níveis de remuneração muito inferiores), mas ainda é melhor do que as taxas de desemprego como indicador da tensão nos mercados de trabalho.

11. Os impactos desfavoráveis da expansão do comércio nos salários e benefícios do trabalho viriam a ser agravados pelos efeitos contrativos das políticas de austeridade fiscal, adotadas, sobretudo, na Europa Ocidental, sob a instigação do governo da Alemanha. A austeridade reduz os mercados internos, tornando mais feroz a concorrência com fornecedores estrangeiros, e obriga as empresas a buscarem mercados no exterior, o que opera no mesmo sentido.

12. A bem da lisura e da transparência, tenho de admitir que o autor deste artigo foi um deles.

13. A incrível confusão criada pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos ao lidar com o caso do banco Lehman Brothers, em decorrência de suas preocupações com o risco moral, é um exemplo revelador da atenção mal orientada para problemas menores, quando o mundo se preparava para desmoronar.

14. Duas formulações sucintas da moderna doutrina da austeridade foram oferecidas pelo próprio ministro Schäuble num artigo publicado na coluna de opiniões do *New York Times*, bem como numa apresentação num simpósio realizado na Universidade Columbia em 15 e 16 de abril de 2015. Os dois textos do Bundesfinanzministerium estão disponíveis em <[sity.html> e em <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Interviews/2015/2015-04-16-new-york-times.html>>.](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Reden/2015/2015-04-15-columbia-univer-</p>
</div>
<div data-bbox=)

15. Na verdade, Schäuble duvidou de que esses efeitos contrativos na demanda fossem mesmo relevantes. De qualquer modo, eles se dissipariam em curto prazo, ao passo que a confiança, por alguma razão, deveria ser tão duradoura que levaria o empresário a aumentar os investimentos em equipamentos de longa duração. Schäuble insistiu em que era importante compreender os aspectos psicológicos das decisões de investimento, atribuindo essa ideia a Ludwig Erhard, o primeiro-ministro da Economia do pós-guerra, geralmente considerado o “pai do milagre alemão”. É claro que, no caso de Erhard, a questão não era escolher uma política anticíclica, mas rejeitar, nos termos mais categóricos possíveis, o “modelo” de economia planificada da Alemanha Oriental, imposto pelos ocupantes soviéticos, que parecia ser preferido por alguns membros da oposição da época. Sobre a visão de Erhard, sua coleção de discursos de 1963 foi publicada pela Princeton University Press sob o título *The Economics of Success*.

A NOVA GEOPOLÍTICA DA ÁSIA

após a Guerra Fria



Desde o surgimento do estudo da geopolítica, a Rússia (depois a União Soviética) foi o centro do *heartland* eurasiático. Na Ásia, especificamente, o Japão ocupou a posição de pivô até o fim da Segunda Guerra Mundial. A recuperação da centralidade chinesa durou apenas de 1945 a 1949, com o triunfo da Revolução. Durante a Guerra Fria ela esteve dividida, mas hoje a China recuperou sua posição como epicentro da geopolítica asiática. A criação da Organização de Cooperação de Xangai, de um lado, e a tentativa norte-americana de recuperar o controle da região, de outro, têm sido a clivagem principal nos últimos vinte anos.

A Ásia Oriental e Meridional, do Japão ao Paquistão, abriga mais da metade da população mundial e várias das mais sólidas e antigas civilizações. Durante cinco séculos os impérios continentais da região foram eclipsados pelos impérios marítimos do Ocidente. No século XX começou um processo de transformações múltiplas que está impulsionando o desenvolvimento econômico-social da região e alterando não apenas sua posição dentro do sistema mundial, mas as próprias estrutura e essência deste.

Durante os últimos cem anos a Ásia foi marcada por grandes acontecimentos internacionais, como a emergência do Japão como potência em 1905, a Guerra do Pacífico, a Revolução Chinesa e as guerras da Coreia, da Indochina e do subcontinente indiano. Importantes alterações estratégicas, de alcance regional e mundial, também ocorreram, como a cisão sino-soviética e a aliança sino-americana, junto do surgimento de potências nucleares. Um amplo e diversificado processo de modernização econômica e política provocou a ascensão de potências regionais e mundiais, no quadro de recuperação das nações asiáticas e de afirmação dos princípios da soberania, característicos do sistema westfaliano.

A Ásia Oriental e, em menor medida, Meridional é a região de maior dinamismo econômico no mundo há quatro décadas (Japão, “Tigres Asiáticos”, China e Índia), o que tem produzido uma nova configuração nas relações de poder regionais e globais, com a ascensão de novos polos de poder. Esse fenômeno não tem sido apreendido em toda sua dimensão e complexidade. O processo de inserção internacional da região continua a ser comumente analisado a partir de premissas inadequadas.

A Ásia não constitui um “bloco”. Embora estejam articulados ao conjunto das transformações globais, os fenômenos em curso apresentam formas peculiares. O continente contém vários núcleos de poder, onde podem estar as bases para um sistema mundial multipolar. Pode-se especular sobre a gradual formação de um amplo espaço eurasiático.

O Japão foi deixando de ser o centro dinamizador da região. A China emergiu gradualmente como polo articulador, com base na economia e no resgate de seu papel histórico. Na Ásia Oriental e Meridional há quatro Estados de grande porte em termos de extensão territorial, população e/ou dimensão do PIB – a China, a Índia, o Japão e a Indonésia –, além de



Paulo G. Fagundes Visentini

Professor titular de Relações Internacionais na UFRGS, onde coordena o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint) e edita a revista *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*. Pesquisador do CNPq. Doutor pela Universidade de São Paulo e Pós-Doutorado pela London School of Economics. Ocupou cátedras nas Universidades de Leiden (Holanda) e Oxford (Reino Unido).

outros de dimensão média. Eles podem ser agrupados em duas matrizes civilizacionais, a chinesa (confuciana) e a indiana. O Japão pertence à primeira. A Indonésia é uma nação muçulmana (a maior do mundo em seguidores dessa religião), malaia e, por seu passado budista, guarda vestígios societários da matriz indiana.

Do ponto de vista geopolítico, o continente esteve dividido durante a Guerra Fria. O Japão foi o centro do desenvolvimento econômico, numa aliança subordinada com os Estados Unidos. Mas na década de 1970 houve a derrota dos Estados Unidos no Sudeste Asiático, a aliança sino-americana (que permitiu a Pequim ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU) e o desenvolvimento dos Tigres Asiáticos

(Joyaux, 1991). Na década seguinte a China lançou seu processo de modernização e desenvolvimento. No início da década de 1990 a União Soviética desapareceu e a Guerra Fria terminou.

Enquanto os “muros asiáticos” ruíam e a região restabelecia fluxos interrompidos, a China despontava com um crescimento irreversível e uma posição internacional ascendente, enquanto o Japão entrava num longo processo de estagnação. Na sequência, a Índia também iniciou um ciclo que tem combinado crescimento econômico, internacionalização, integração regional com a Southern Asia Area of Regional Cooperation (Sarc) e reconhecimento de seu *status* de potência nuclear.

Enquanto isso, o Sudeste Asiático, por meio da Associação de Na-

ções do Sudeste Asiático (Asean), lograva um bem-sucedido processo de integração e desenvolvimento que reúne repúblicas e monarquias, democracias e regimes militares, modelos capitalistas e socialistas, Estados mais e menos desenvolvidos, grandes e minúsculos. A reconstrução do espaço geopolítico prossegue no Nordeste Asiático, apesar das tensões calculadas e teatrais na península coreana e da estagnação do Japão. Esse movimento abarca o conjunto do continente, através da Organização de Cooperação de Xangai.

Os postulados westfalianos de soberania são matizados pelos conceitos asiáticos de hierarquia e estabilidade, numa visão sistêmica de longo prazo, baseada na diplomacia (Kang: 153, in Ikenberry e Mastanduno, 2003). O capitalismo glo-



PETR PAVLICEK/IAEA

bal impulsionado pela economia de mercado socialista chinesa cria conexões asiáticas e conquista mercados além-mar. Mais ainda, na frenética busca de fontes de energia e matérias-primas, os “Cinco princípios da coexistência pacífica” estabelecem novos eixos de cooperação Sul-Sul, como os da China e da Índia com a África, alterando o equilíbrio mundial e conferindo substância a um sistema multipolar em formação.

O impacto imediato do fim da Guerra Fria na Ásia

No final da década de 1980, com a convergência soviético-americana durante a *perestroika*, os Estados Unidos perdem o interesse pela aliança político-estratégica com a China e pela heterodoxia dos modelos de desenvolvimento dos “tigres” e do “dragão”, até então tolerados. Encerrava-se a fase em que as concessões econômicas eram compensadas pelos ganhos político-militares. O desenvolvimento da Ásia Oriental passa a ser visto por Washington como incômodo. Deveria ser desarticulado, invertendo-se os fluxos econômicos transpacíficos, pois a América necessitava gerar superávits comerciais. Daí a pressão pela democratização de Coreia, Taiwan e China e a abertura do Japão, que são processos simultâneos.

O declínio e, finalmente, a desintegração da União Soviética puseram fim à Guerra Fria e ao sistema bipolar, abrindo uma nova era de incertezas na construção de uma nova ordem mundial, numa conjuntura marcada pelo acirramento da competição econômico-tecnológica. O fenômeno da globalização

passou, cada vez mais, pela regionalização, isto é, a formação de polos econômicos apoiados na integração supranacional em escala regional, com profundos efeitos desestabilizadores na periferia. Nesse quadro de reordenamento mundial, a Ásia Oriental emergiu como uma nova fronteira econômica, dando sentido ao conceito braudeliano de economia-mundo, agora centrada no Pacífico, em substituição à do Atlântico.

Mas o sucesso asiático tem contrapartidas. Muitos países da região, especialmente a China, enfrentavam tendências desestabilizadoras, fruto do crescimento acelerado e da introdução de mecanismos de mercado numa sociedade ainda marcada pelas formas socialistas na esfera sociopolítica. Os fenômenos do incremento migratório e demográfico e da urbanização vertiginosa e caótica atingiam toda a região (exceto o Japão), mas eram particularmente preocupantes na China (Wenquan, 2007).

Além disso, a Ásia-Pacífico depende do mercado mundial, sendo vulnerável à pressão de outros países ou a uma eventual crise que desarticule o sistema comercial e financeiro internacional. Finalmente, deve-se assinalar que o “bloco” asiático não existe como tal, pois não vive um processo de integração institucionalizado como a União Europeia e o Nafta. Trata-se de um conjunto de economias articuladas por certa divisão de trabalho.

Mas os problemas e perspectivas da Ásia-Pacífico não podem ser avaliados apenas a partir da perspectiva econômica. A segurança regional levanta uma série de interrogações. A ascensão econômica da China

A cooperação entre Rússia e China tem sido intensa em áreas variadas, inclusive com transferência de tecnologia aeroespacial e militar de ponta. Essa cooperação tem integrado a Sibéria ao dinamismo asiático, com grande impacto geopolítico.

potencializa o incremento e a modernização de sua capacidade militar e amplia sua autonomia política e diplomática. Esse processo passou a preocupar particularmente os Estados Unidos, que buscam reafirmar seu predomínio com um custo mais baixo do que aquele que existia durante a Guerra Fria, em um cenário internacional de contornos pós-hegemônicos.

A reconfiguração do espaço geopolítico asiático

As reformas internas rumo ao mercado e a abertura externa do Vietnã, com a permanência de um sistema político baseado no marxismo-leninismo, aproximam o país do exemplo chinês. Dramaticamente afetado pelo desaparecimento do campo soviético, o Vietnã restabeleceu relações com a China em 1992 e com os Estados Unidos em 1995, integrando-se rapidamente à economia mundial graças a uma legislação de investimentos ainda mais liberal que a chinesa. Washington aproximou-se do mais jovem candidato a Tigre Asiático, explicita-

mente, a fim de fortalecer um grupo de países que pudesse contrabalançar o peso da China, explorando o contencioso Pequim-Hanói das ilhas Spratli, ricas em petróleo, localizadas no mar da China Meridional. Esse também parece ser o caso da Índia, outra antiga aliada da União Soviética, que hoje se integra à economia mundial e tem sido aventada como uma alternativa à China.

Mais do que meros apêndices da economia japonesa, a China e os Tigres (de primeira e de segunda geração) estão se tornando competidores ambiciosos, embora suas economias continuem fortemente interdependentes, o que, aliás, também ocorre em relação à economia americana. Por outro lado, o Japão tem conhecido uma prolongada recessão econômica e alguma incerteza política, mas se recusa a fazer reformas neoliberais. A falta de crescimento evita um confronto com os Estados Unidos (Uehara: 2003). Mas os Estados Unidos parecem querer afastar o Japão do multilateralismo, aproximando-o do regionalismo (a “comunidade do Pacífico”). A interdependência bilateral desses países ensejaria a criação da economia “nichibeï” – expressão cunhada a partir dos caracteres japoneses Nihon (Japão) e Beikoku (Estados Unidos).

A evolução da Ásia a partir do fim da Guerra Fria e do desaparecimento da União Soviética foi rápida e profunda, gerando uma nova realidade ainda não consolidada. É preciso pensá-la num contexto mais amplo, pois nos últimos anos suas diversas regiões constitutivas, que se encontravam compartimentadas, têm se encaminhado para a

fusão em um único cenário estratégico. De fato, o continente asiático esteve submetido a uma série de divisões no século XX. As formas e a abrangência dessas divisões se alteraram, sem que o problema desaparecesse. A Guerra Fria fechou ainda mais as fronteiras entre as regiões, tais como o anel insular sob o controle norte-americano, a massa continental socialista (dividida desde a década de 1960 entre a República Popular da China, a Ásia Central soviética e a Sibéria), o subcontinente indiano influenciado pelo neutralismo (onde Índia e Paquistão eram inimigos permanentes) e o Sudeste Asiático em conflito e em disputa.

Com o fim da Guerra Fria, vários “muros” asiáticos ruíram. A normalização sino-soviética, realizada durante a *perestroika* de Gorbachov, aprofundou-se ainda mais com a desintegração da União Soviética em fins de 1991. Desde então, a cooperação entre Rússia e China tem sido intensa nos campos econômico-comercial, tecnológico-militar, diplomático e de segurança (Ball: 1996). Especialmente importante têm sido a venda de armamento sofisticado e a transferência de tecnologia avançada no campo aeroespacial e nuclear. Independentemente das possíveis mudanças que venham a ocorrer na política interna russa, tal cooperação tende a se manter, especialmente com a pressão ocidental sobre Moscou por causa do contencioso na Ucrânia desde 2014.

A queda do “muro” sino-soviético, por outro lado, também permitiu integrar progressivamente a Sibéria ao dinamismo econômico da Ásia por meio da cooperação bilateral com o socialismo de merca-

do chinês. A implantação de um grande número de *joint-ventures*, envolvendo as mais curiosas parcerias (por exemplo, sino-sul-coreana), está transformando estruturalmente a geografia econômica da região siberiana e, conseqüentemente, a geopolítica da Ásia.

A normalização política que se seguiu aos acordos de paz do Camboja em 1992 acabou com o isolamento da Indochina em relação ao restante do Sudeste Asiático. Essa nova dimensão diplomático-estratégica, associada ao dinamismo econômico da região, propiciou o acercamento sino-vietnamita e uma crescente cooperação de Pequim com a Asean. Embora a mídia ressalte a existência de um “expansionismo chinês” na região e exagere o litígio das ilhas Spratli, os interesses econômicos e a criação de um diálogo permanente no campo da segurança têm aumentado a cooperação entre a China e o Sudeste Asiático. Não apenas desapareceu o fosso que separava a Indochina da Asean, como também se iniciou um crescente relacionamento econômico e político do gigante chinês com toda a área. Anteriormente, o conflito indo-chinês contribuía para isolar os atores regionais.

Outra região que tinha uma dinâmica própria e uma inserção internacional específica, e que hoje começa a se vincular ao dinamismo da Ásia Oriental, é o subcontinente indiano. A Índia realizava uma industrialização substitutiva de importações autocentrada e, no plano estratégico, era aliada de Moscou (isto é, antichinesa), apesar de manter uma diplomacia neutralista, voltada para o não alinhamento e o Terceiro Mundo. Isso projetava a

Com a presença no Afeganistão, os EUA tentam introduzir uma cunha na Ásia Central, para ter acesso direto a recursos econômicos e evitar que a região seja uma zona de contato entre o Extremo Oriente e a Europa.

Índia mais para o cenário do oceano Índico do que para a Ásia-Pacífico (Khurana, 2008). O colapso da União Soviética, a ascensão econômica da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático, os efeitos da globalização econômica e da revolução científico-tecnológica, a normalização das relações da China com seus vizinhos e as novas ameaças à segurança indiana levaram Nova Delhi a abrir sua economia e a esboçar algo mais que um simples *modus vivendi* com a China, integrando-se ao ciclo de desenvolvimento asiático. Evolução idêntica, mas mais radical, ocorreu em Myanmar, onde a junta militar fomenta a captação de investimentos estrangeiros e a inserção na economia mundial enquanto consolida um regime autoritário com o apoio político e econômico da China.

Quase simultaneamente, o espaço geopolítico asiático se ampliou ainda mais com o surgimento de novos Estados, resultantes do desmembramento da União Soviética: Cazaquistão, Uzbequistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Turcomenistão. A antiga Ásia Central soviética, detentora de uma posição geográfica privilegiada e de imensos recursos naturais, entre eles gás e petróleo, inicialmente se manteve dependente da Rússia, mas obteve uma posição de equilíbrio entre Moscou e Pequim dentro da Organização de Cooperação de Xangai.

Esse é um dos motivos da presença americana na região desde a Guerra do Golfo, na tentativa de introduzir uma cunha na Ásia Central via Afeganistão. Washington busca ter um acesso direto aos recursos econômicos da Ásia Central e procura evitar que a região se torne uma espécie de zona de contato entre a Ásia e a Europa (via Rússia). A reabertura da Rota da



Seda, antiga ligação terrestre entre a Europa e a Ásia, anterior à era das navegações, é significativa. Lentamente, a Ásia política começa a se identificar com a Ásia geográfica e, ainda mais importante, se esboça progressivamente a noção de Eurásia.

A expansão do cenário geopolítico asiático para o interior da Eurásia amplia seus recursos naturais e industriais. Mas, diante de maior diversidade, surgem novos problemas e tensões que afetam tanto as nações da Ásia quanto os Estados Unidos. Com isso, as primeiras conseguem ampliar seu espaço de manobra econômica e diplomática, mas a complexidade da nova realidade em formação acrescenta dificuldades a uma região que experimenta uma evolução acelerada, com todas as suas implicações, e não conta com mecanismos próprios de segurança coletiva. Uma Ásia ampliada, com mais atores políticos e uma economia que progressivamente se volta para o próprio continente, dificulta o controle dos Estados Unidos sobre a evolução política e econômica da região.

Um novo Segundo Mundo: o socialismo de mercado

Outra realidade nova precisa ser levada em conta quando se analisa o fenômeno asiático. No estudo dos cenários estratégicos da década de 1990, alguns especialistas mencionam a formação de um “novo Segundo Mundo”, nucleado pela China. De fato, como destacou o politólogo britânico Fred Halliday, até 1989 viviam em países classificados como socialistas 1,7 bilhão de pessoas. Após o colapso do blo-

co soviético, havia ainda 1,3 bilhão nessa situação. Não se trata de um simples elemento residual. Assim, o “novo Segundo Mundo” experimenta uma Nova Política Econômica (NEP)¹ que, diferentemente da soviética, não se limita a um só país, mas está inserida na economia mundial, na qual influi cada vez mais. Além disso, ele está gestando um paradigma alternativo para a construção de uma nova ordem mundial multipolar não hegemônica, com um modelo próprio de desenvolvimento nacional e social, segurança e governabilidade.

Como vimos, esse “novo Segundo Mundo”² mantém uma discreta e sutil cooperação estratégica com o “velho Segundo Mundo” e também tem uma relação menos antagônica do que se poderia pensar com os países capitalistas da Ásia. Os modelos de desenvolvimento e os regimes políticos dos países asiáticos apresentam fortes semelhanças e importantes interesses comuns, sejam eles formalmente capitalistas ou socialistas. Esses modelos políticos e econômicos, “autoritários” e “estatistas” na perspectiva anglo-norte-americana, encontram-se sob a pressão ocidental, que vai dos direitos humanos aos mecanismos comerciais.

Outro fator de longo prazo está associado a esse fenômeno. Com a reincorporação de Hong Kong em 1997 e de Macau em 1999, encerrou-se para os asiáticos o ciclo colonial, o que coincide com a ascensão econômica da região. Todos têm consciência de que isto não seria possível sem a China, o que não significa ignorar as persistentes divergências intra-asiáticas. Mas agora está se formando um patrimônio

Referência do desenvolvimento asiático durante muito tempo, o Japão está numa encruzilhada, enfrentando uma prolongada estagnação e um esgotamento do consenso social interno. Seu lugar ainda não está claro.

comum a ser preservado. Da perspectiva da geopolítica clássica, não seria absurdo visualizar que a massa continental, ou *heartland*, passa a desafiar a “ilha mundial”. Estaria essa economia, cada vez mais centrada na Ásia continental e menos no oceano Pacífico, em condições de ameaçar a hegemonia da economia anglo-saxônica centrada nos grandes espaços marítimos planetários?

Um elemento-chave para responder a essa questão é a futura posição do Japão. Considerado até recentemente o paradigma do desenvolvimento asiático, o Japão está na encruzilhada de grandes e inadiáveis decisões. Sua economia enfrenta uma prolongada estagnação, a população está envelhecida, o consenso social começa a dar sinais de esgotamento e o sistema político organizado em 1955, durante a Guerra Fria, entrou em colapso, exigindo redefinições que ainda não estão claras. Contudo, o nó da questão está justamente na política internacional, em relação à qual Tóquio precisa se definir: será parte da economia “nichibei”, ou seja, a fronteira oriental do império americano (os “asiáticos ocidentalizados”, segundo a tipologia de Huntington), ou será a fronteira ocidental da Ásia.

A economia nipônica tem se voltado progressivamente para o continente; as questões de segurança regional têm obrigado o país a aceitar um maior envolvimento local, como no caso da península coreana; e as pressões norte-americanas para que o Japão se enquadre no novo padrão que a potência “protetora” procura implementar na economia mundial – tudo isso leva muitos estadistas e empresários a defender uma maior autonomia para a nação, apoiando-se no continente. Mas o Japão ainda depende significativamente do mercado dos Estados Unidos; por ser dependente em matéria de segurança, é tremendamente vulnerável às pressões diplomáticas e militares; e encontra fortes restrições entre os países do continente, pois, ao contrário do que ocorre na Europa, as grandes questões herdadas da Segunda Guerra Mundial ainda não estão solucionadas.

A península coreana constitui outra região sensível e importante na Ásia, sobretudo com as possibilidades de reunificação e de uma associação econômica mais íntima com as regiões vizinhas, em particular a China. A crise econômica do regime socialista norte-coreano introduziu novas dimensões no jogo regional e coincidiu com as pressões norte-americanas para uma maior abertura da economia sul-coreana. As duas Coreias ingressaram na ONU em 1991. Mesmo assim, Pyongyang tem usado a questão nuclear, a tensão calculada com o sul e os riscos que o colapso do regime poderia produzir (sobretudo após a morte do líder Kim Il Sung) como moeda de troca na negociação de um acordo geral que permita pôr fim ao isolamento do país.

Sem alterar significativamente a estrutura socioeconômica, o governo norte-coreano tem atraído investimentos estrangeiros, estabelecendo *joint-ventures* e abrindo zonas econômicas especiais na região do rio Tumen, na fronteira com a Rússia, em Sinuju, na fronteira com a China, e em Kaesong, próximo à linha de demarcação – todas com investimentos sul-coreanos.

Por mais contraditório que possa parecer, Japão e Estados Unidos percebem a improvável unificação das Coreias como uma possível fonte de novos problemas, dependendo de como ela ocorra. O desenvolvimento sul-coreano atingiu tal nível que o país passou a ser visto pelo Japão como um concorrente. A Coreia do Sul também assumiu posturas que não agradam Washington, como a crescente vinculação com a economia chinesa, desde o restabelecimento de relações entre os dois países em 1992. Além disso, a unificação da península criaria uma nova potência regional de razoável porte demográfico, econômico e militar (possivelmente também nuclear).

A adaptação da diplomacia asiática dos Estados Unidos

Num plano mais geral, a situação da Ásia mostra uma série de contradições. Os países asiáticos, inclusive a China, continuam favoráveis à manutenção da presença militar norte-americana na região, pois ela garante a segurança regional a um custo reduzido e ainda, no caso de Pequim, justifica uma aproximação entre os asiáticos para conter o “hegemonismo” de Washington

na área. Trata-se de uma postura defensiva que, em certa medida, legitima a China aos olhos de seus vizinhos. Mas as nações asiáticas rechaçam as pressões econômicas e as ingerências políticas norte-americanas, tanto em questões internas como externas, que constituem justamente os temas relevantes para a Casa Branca, já que seu poder bélico é usado indiretamente.

Para evitar o surgimento de polos de poder e de desenvolvimento autônomos na Ásia, os Estados Unidos adotam uma série de atitudes que acabam favorecendo uma razoável acomodação das divergências entre Pequim e seus vizinhos. Os Estados Unidos têm procurado estabelecer um cerco geopolítico à China, como bem o demonstram seus acordos com a Mongólia, o Japão e a Índia, além do apoio ao separatismo no Tibete e em Taiwan.

Os Estados Unidos também parecem dispostos a instrumentalizar política e economicamente a Índia e o Vietnã como parte de sua estratégia de isolar a China e conter seu desenvolvimento, tirando proveito da rivalidade desses dois países em relação a Pequim. Contudo, Washington parece não levar em conta que Nova Delhi e Hanói seguem estrategicamente, assim como a China, os chamados “cinco princípios da coexistência pacífica” e o ideário de Bandung. Apesar de existirem divergências, esses três importantes países asiáticos têm interesses comuns de longo prazo. A evolução de seu inter-relacionamento recente parece apontar nessa direção.



O retorno da geopolítica: a emergência do *heartland* eurasiânico

Para muitos analistas está ocorrendo a emergência da Eurásia como região geopolítica e geoeconômica. Entre os três grandes centros de desenvolvimento do hemisfério Norte, sempre houve vínculos estreitos através dos oceanos Pacífico e Atlântico, associando a economia da América do Norte com as da Ásia Oriental e da Europa Ocidental, respectivamente. Desde a derrocada do sistema colonial, porém, Ásia e Europa têm caminhado separadas, o que agora começa a mudar. A eventual consolidação de um espaço eurasiânico pode alterar o equilíbrio internacional.

A Rússia, ainda que seja um parceiro inferior à antiga União Soviética, tem mantido com paí-

ses-chave da Ásia uma crescente cooperação em campos particularmente sensíveis, como vimos. Além disso, ela constitui o elo terrestre que pode servir de base para a constituição de um grande espaço econômico eurasiânico. Desde que Evgueni Primakov se tornou primeiro-ministro e, especialmente, desde que Vladimir Putin se tornou presidente, a Rússia se reorganizou, voltou a crescer economicamente, recuperou parcialmente a capacidade militar e desenvolveu um significativo protagonismo diplomático.

Além da parceria estratégica estabelecida com a China, ambos os países criaram com Estados da Ásia Central o grupo denominado “os cinco de Xangai” (1996), depois rebatizado Organização de Cooperação de Xangai, quando o Uzbequistão ingressou (2001).³

Trata-se de um acordo de caráter diplomático, econômico e de segurança, que originalmente englobava China, Rússia, Cazaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Quirguistão, passando a contar depois com vários outros Estados associados ou observadores. A Ásia Central possui, em gás e petróleo, recursos indispensáveis ao desenvolvimento chinês. A Rússia, por sua vez, tornou-se uma potência energética (petróleo, gás, carvão e urânio) e tecnológico-militar (indústria aeroespacial, nuclear, mísseis etc.).

Por fim, importantes países asiáticos têm buscado maior cooperação com países-chave do Terceiro Mundo, particularmente com as chamadas nações emergentes, como o conjunto da África Austral, nucleado pela África do Sul, e com o Mercosul, particu-

larmente com o Brasil. Assim, o oceano Índico estaria se tornando uma espécie de rota de ligação com as demais nações do Sul. O impacto ainda se limita ao plano econômico, mas a cooperação mais estreita com essas regiões tem um potencial promissor de médio e longo prazo, além de constituir um elemento estratégico na competição entre os polos desenvolvidos do hemisfério Norte. Como o polo asiático constitui, em linhas gerais, uma área em desenvolvimento, existe um amplo espaço para estabelecer com os países emergentes uma parceria estratégica capaz de influenciar a ordem internacional do futuro. Os encontros trianuais do Fórum de Cooperação China-África, desde 2006, reúnem mais de cinquenta chefes de Estado em Pequim e na África, alternadamente, levando adiante uma espécie de Plano Marshall para a África, um exemplo do protagonismo global chinês.

A Ásia e a geopolítica da guerra ao terrorismo

A guerra ao terrorismo, que os Estados Unidos desencadearam após os atentados de 11 de setembro de 2001, iniciou uma ampla intervenção na Ásia Central e Ocidental. O perfil da política externa dos governos Bush e Obama para a Ásia ficou evidenciado com a invasão norte-americana do Afeganistão e do Iraque e a parcial presença militar no Cáucaso e em ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central, além da exploração da crise coreana e da luta contra o terrorismo na faixa que vai do

A China se tornou o centro de gravidade da Ásia, participando de forma prudente, mas segura, da grande diplomacia mundial, com grande presença na África.

sul das Filipinas ao Paquistão. Parece clara a intenção de introduzir uma cunha no centro geopolítico da Eurásia, dificultando a integração física da Rússia com a China – o que denuncia, discretamente, o cerco estratégico que Washington tenta estabelecer, além da ameaça que paira sobre o acesso chinês ao petróleo da Ásia Central.

A China teve uma atuação discreta no período da guerra contra o Iraque, evitando polemizar com os Estados Unidos. O intercâmbio econômico com Washington é vantajoso, e Pequim precisa manter seu crescimento econômico por, pelo menos, mais uma década. Por outro lado, a China tem tido sucesso em associar cada vez mais os vizinhos ao seu processo de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que participa de iniciativas regionais de cooperação, seja econômica, política ou de segurança, como a Asean. Assim, a China vem se tornando o centro de gravidade da Ásia e, discretamente, vem participando de

forma prudente, mas segura, da grande diplomacia mundial. Além disso, desde 2009 vem estreitando sua cooperação com a África, a América Latina e os chamados Brics. Junto de alguns países vizinhos, a China tende a compor um polo de poder num sistema internacional multipolar, regido por uma ONU redimensionada pelo novo equilíbrio de forças que deverá se formar.

A Índia e a Ásia Meridional em face da reconfiguração das alianças

Outra região com dinâmica de crescimento e inserção mundial próprias é o subcontinente indiano. A Índia caracterizava-se por uma industrialização auto-centrada e, apesar de sua diplomacia neutralista, era aliada de Moscou no plano estratégico (uma aliança antichinesa). Tal situação se esgotou no fim da década de 1980. Com isso, a Índia buscou normalizar as relações com a China, integrar-se ao ciclo de desenvolvimento asiático e resolver seus dilemas com o Paquistão. Em 1985 foi estabelecida a Área de Cooperação Regional da Ásia Meridional (Saarc),⁴ dinamizada na década de 1990 com a abertura e o acelerado desenvolvimento da economia na Índia, que se tornou um dos polos mundiais de informática (Chaudhury, 2006: 212).

Além disso, a Índia é uma potência nuclear (não signatária do Tratado de Não-Proliferação), aspira à condição de membro do Conselho de Segurança da ONU, pro-

duz mísseis e defende a noção de independência e interesse nacional. Da mesma forma, a economia indiana possui bases sólidas e modernas, apesar de essa modernidade conviver com arcaicos sistemas de castas e uma pobreza impressionante. Contudo, desde o início do século XXI, segundo a ONU, 150 milhões de indianos saíram da faixa de pobreza (na China, 350 milhões deixaram de ser pobres).

A Índia aumentou a prioridade de suas relações bilaterais com os Estados Unidos, tendo sido reconhecida, de fato, como potência nuclear. Os indianos tiram proveito dessa situação, sem perder de vista seus vínculos permanentes com os vizinhos asiáticos.

A tradicional rivalidade entre Índia e Paquistão está relacionada à traumática independência, em 1947, especialmente em relação à região da Caxemira, que foi dividida. A tensão entre os dois Estados detentores de armas nucleares, com constantes enfrentamentos armados na região de fronteira, tem causado grande apreensão, embora haja negociações que buscam a normalização das relações desde o início da Guerra do Afeganistão, em 2001.

A Casa Branca buscava cooperar com a Índia como uma for-

ma de construir alianças antichinesas, explorando as rivalidades de ambos os países. Tal tendência, esboçada já no governo Clinton, foi intensificada no início do governo Bush. Contudo, os atentados de 11 de setembro de 2001 e a guerra ao terrorismo mudaram completamente o cenário. Para o ataque ao Afeganistão e a neutralização do terrorismo, o Paquistão era um elemento estratégico.

Essa maior aproximação dos Estados Unidos com o Paquistão e a China não impediu que houvesse uma mudança na política norte-americana em relação à Índia, por causa do crescente poderio chinês e das ações terroristas em solo indiano. A Índia passou a funcionar como um contraponto às duas outras nações (Deepak, 2005). Além disso, a própria Índia, também pressionada por essa situação externa, aumentou a prioridade de suas relações bilaterais com os Estados Unidos. Em março de 2006 os dois países concluíram um acordo que culminou com o reconhecimento de fato do *status* nuclear da Índia por Washington. Formou-se uma aliança Estados Unidos-Japão-Austrália-Índia. Os indianos tiram proveito de tal situação, sem perder de vista seus vínculos permanentes com os vizinhos asiáticos. Indagado por uma jornalista norte-americana se adiantava resistir à unipolaridade americana, quando “até a Índia já estava no bolso dos Estados Unidos”, Fidel Castro respondeu: “A Índia é grande demais para caber no bolso de quem quer que seja.”

Em 2008 eclodiu a crise financeira nos Estados Unidos, que atingiu a Europa. Quando o presidente Obama tomou posse em 2009 havia três áreas críticas: a economia (interna e externa), a necessidade de retirar os Estados Unidos das guerras não vencidas no Iraque e no Afeganistão e o novo *status* econômico e político alcançado pelos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e, desde dezembro de 2010, África do Sul), grupo que criou uma agenda própria. A extensão da Guerra do Afeganistão ao Paquistão e a pressão americana sobre esse país, que culminou com o obscuro assassinato de Bin Laden em 2011 em seu território, produziram uma forte desestabilização no Paquistão e estremeceram as relações bilaterais americano-paquistanesas.

Nesse quadro, a China ganhou ainda mais projeção, aproximando-se do Paquistão e sendo cortejada pelos Estados Unidos para auxiliar o dólar e a recuperação da abalada economia dos países da OCDE. Os Brics e a Ásia seguem com boas taxas de crescimento econômico, enquanto o Japão, estagnado, ainda sofre os imensos efeitos do megaterremoto que gerou um tsunami que arrasou o norte e produziu uma crise nuclear sem precedentes.

A crise econômica, longe de amainar, tem ameaçado o conjunto da economia mundial e a estabilidade diplomática. Está em curso uma campanha contra as exportações chinesas, apontadas como vilãs da crise, no lugar da desenfreada especulação financeira que marcou as últimas três décadas. Novas tendências mili-

taristas também emergem no plano global, com a desestabilização dos países árabes, a intervenção da OTAN na Líbia, as guerras civis na Síria e no Iêmen, bem como a crise dos refugiados na Europa e na Turquia.

Tendências da geopolítica da Ásia

Na geopolítica da Ásia, a China busca evitar que transpareça alguma pretensão de restaurar o sistema tributário que prevalecia na era imperial (Adshhead, 2000: 35). Mesmo assim, algo semelhante ocorre no campo econômico, embora os papéis do Japão, da Rússia, da Índia, dos Estados Unidos e da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) sirvam de contrapeso político. A China, que constitui o epicentro da geopolítica asiática, consegue consolidar sua posição por meio de constantes adaptações e de estratégias flexíveis (Kissinger, 2011).

A aliança com a Rússia é interessante, ampliando a região em direção a um espaço eurasiático, mas tem suas contradições. Há complementaridades entre os dois países, mas também há competição e desconfiança. A maior zona de tensão tem sido o mar da China Meridional, situação que pode se agravar no governo Donald Trump. Porém, parece que o novo presidente americano buscará, mais que um confronto com a China, um novo arranjo bilateral mais favorável aos Estados Unidos. Daí a grande “amizade” com Vladimir Putin, que reduziria a solidez da Organização de Cooperação de Xangai.

O peso da economia chinesa, por outro lado, acaba sendo o elemento catalisador de qualquer arranjo geopolítico na Ásia. Cada zona de tensão acaba sendo administrada separadamente, sem se fundir em um único cenário antichinês. Apesar das tentativas de cerco e do estabelecimento de alianças pelos Estados Unidos, a tendência tem sido a gradual organização da geopolítica asiática em um único cenário, marcando o retorno das potências terrestres, que limitam a ingerência da potência marítima na região. Parece que a geopolítica da Ásia se baseia em pressupostos distintos da geopolítica tradicional das potências anglo-saxônicas de um século atrás. ■

Referências bibliográficas

- ADSHEAD, S. A. M. *China in World History*. Londres: Macmillan/Palgrave, 2000.
- BALL, Desmond (ed.). *The Transformation of Security in the Asia/Pacific Region*. Londres: Frank Cass, 1996.
- BOQUÉRAT, Gilles; GRARE, Frédéric (eds.). *India, China, Russia. Intricacies of an Asian Triangle*. Nova Delhi: India Research Press, 2004.
- CAMPBELL, Gwyn (ed.). *The Indian Ocean Rim. Southern Africa and Regional Co-operation*. Londres/Nova York: Routledge, 2003.
- CHAUDHURY, Anasua Basu Ray. *SARC at Crossroads, The Fate of Regional Co-operation in South Asia*. Nova Delhi: SAMSKRITI, 2006.
- CLEGG, Jenny. *China's Global Strategy. Towards a Multipolar World*. Londres: Pluto Press, 2009.
- COHEN, Stephen. *India, Emerging Power*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- DEEPAK, B. R. *India & China, 1904-2004. A Century of Peace and Conflict*. Nova Delhi: Manak Publications, 2005.
- DITTMER, Lowell; YU, George T. (eds.). *China, the Developing World, and the New Global Dynamic*. Boulder/Londres: Lynnr Rienner Publishers, 2010.
- IKENBERRY, G. John; MASTANDUONO, Michael. (eds.). *International Relations Theory and the SIA-Pacific*. Nova York: Columbia University Press, 2003.
- JOYAUX, François. *Géopolitique de L'Extrême-Orient*. 2 v. Bruxelas: Complexe, 1991.
- KHURANA, Gurpreet S. *Maritime Forces in Pursuit of National Security. Policy Imperatives for India*. Nova Delhi: Institute for Defense Studies and Analyses/Shipra Publications, 2008.
- KISSINGER, Henry. *On China*. Nova York: Penguin, 2011.
- MACKERRAS, Colin; TANEJA, Pradeep; YOUNG, Graham. *China Since 1978: Reform, Modernization and "Socialism with Chinese Characteristics"*. Sydney: Longman, 1997.
- TOGO, Kazuhiko. *Japan's Foreign Policy, 1945-2003*. Leiden/Boston: Brill, 2005.
- UEHARA, Alexandre Ratsuo. *A política externa do Japão no final do século XX: o que faltou? São Paulo: Annablume, Fundação Japão*.
- VISENTINI, Paulo. *As relações diplomáticas da Ásia*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- WEATHERBEE, Donald. *International Relations in South East Asia. The Struggle for Autonomy*. Lanham, MD: Rowan & Littlefield Publishers, 2005.
- WENQUAN, Yin. *Desarrollo de China dentro de la Globalización*. Pequim: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2007.
- WILD, Leni; MEDHAM, David (eds.). *The New Sinosphere*. Londres: Institute for Public Policy Research, 2006.

Notas

1. A política econômica socialista apoiada no mercado, que vigorou na União Soviética entre 1921 e 1927.
2. O conceito de “novo Segundo Mundo” foi apresentado no estudo de macrocenários realizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República durante o governo Fernando Henrique Cardoso.
3. A Índia e o Paquistão ingressaram na Organização em 2016.
4. É integrada por Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão e Maldivas, com uma população equivalente à da China (1,3 bilhão de habitantes). O Afeganistão ingressou em 2010.

ÁFRICA

O que quer que você tenha pensado, repense

Os dividendos da decepção, da dor e da vergonha



Célestin Monga

Banco Africano de
Desenvolvimento
Universidade de Paris 1,
Panthéon-Sorbonne.



Os países africanos estão em boas condições de captar empregos de baixa qualificação liberados pelos países bem-sucedidos de renda média, que vêm experimentando salários mais altos e perdendo competitividade em muitas indústrias. Embora alguns desses empregos tendam a desaparecer, um número ainda muito grande deles terá que ser relocado. A África pode saltar diretamente para a economia global, mediante a construção de parques industriais e zonas de processamento de exportações ligadas a mercados mundiais. Ela pode alavancar essas zonas para atrair a indústria leve de economias mais avançadas, como fizeram os países do Leste Asiático na década de 1960 e a China na década de 1980.



1. Introdução

Decididamente, o tempo é o grande escultor, como várias vezes conjecturou Marguerite Yourcenar. As últimas décadas foram uma sucessão de tempos diferentes para a África. Após o breve momento de otimismo que se seguiu à onda de descolonização e de proclamações de independência, no começo da década de 1960, o clima geral da África tem sido, há muito tempo, de decepções e desespero. As notícias políticas e econômicas do continente não têm sido boas, e os níveis de vergonha e amargura, dentro e fora da África, atingiram níveis recordes. A miséria política e a miséria econômica se alimentaram mutuamente e agravaram a já precária reputação do continente conhecido como o berço da humanidade.

Tantas foram as decepções e a dor, que muitos intelectuais e eminentes estrategistas políticos africanos se encarregaram de ressuscitar e endossar os piores chavões raciais que foram populares entre os pesquisadores coloniais europeus sobre a África (Jones, 1960). Uns se perguntaram em voz alta se a África simplesmente se rebelava contra a própria ideia de desenvolvimento econômico (Kabou, 1991). Outros exploraram a “psique” e a “cultura” africanas para tentar identificar os germes do fracasso. Ngangbet (1984), um respeitável ex-ministro do governo do Chade, publicou um ensaio em 1985 para recomendar que seu país voltasse a ser colonizado e, quem sabe, colocado sob a tutela da Organização das Nações Unidas – talvez apenas achasse que

seus compatriotas eram geneticamente despreparados para governar uma nação independente no mundo moderno...

Em muitos lugares da África, a vida parecia um filme de terror: o desempenho econômico e social precário era agravado por regimes políticos disfuncionais e por conflitos de pavorosa violência. Na Libéria, um líder político chamado Prince Johnson pôde torturar e mutilar o ex-presidente Samuel Doe diante das câmeras de televisão (Monga, 2010). Nem mesmo a libertação de Nelson Mandela do presídio, em 1990, pareceu causar uma mudança de rumo. Continuaram a acontecer tragédias em massa. O ponto culminante desse filme de terror foi o genocídio de Ruanda, em 1994. Esse talvez tenha sido o evento cataclísmico de que as sociedades africanas precisavam para estabelecer firmemente a ruptura com um passado sombrio e vergonhoso. Numa reportagem de capa, datada de maio de 2000, a África foi denominada “continente sem esperança” pela influente revista *The Economist*.

Os tempos começaram a mudar logo depois disso, e a história também mudou. A reputação da África começou a melhorar. Os futuros historiadores esmiuçarão os argumentos e explicarão se a mudança se deveu à retomada do crescimento econômico, fomentada pelos preços elevados das *commodities* e pelo aprimoramento da gestão econômica, a uma liderança superior e a instituições sociais e políticas mais fortes e mais legítimas ou se foi o inverso, isto é, se um estado de ânimo positivo em todo o continente levou a um de-

O governo de Obama frustrou os africanos, que esperavam muito dele. Isso teve um lado bom: hoje, sabemos que nosso destino está em nossas mãos. A África está pronta para se desenvolver.

sempenho econômico melhor. Seja qual for a explicação, parece claro que a circulação de boas ideias e conhecimentos foi um motor essencial da mudança, à medida que muitas pessoas da África entenderam a necessidade de abraçar seu futuro.

E então veio Barack Hussein Obama. A notícia de sua eleição como 44º presidente dos Estados Unidos consolidou e sustentou o entusiasmo já marcante que muitos africanos sentiam a respeito de si mesmos. Súbito, voltou a entrar na moda, de maneira ainda mais acentuada, o otimismo em relação às perspectivas econômicas da África e ao papel potencialmente importante que ela poderia desempenhar no mundo. Enquanto alguns intelectuais negros da África e ao redor do mundo celebravam a retórica altiva de Obama e o simbolismo de sua biografia, muitos derivaram um sentimento intenso de orgulho coletivo de sua ascensão ao comando do poder global. As expectativas logo entraram em alta, à medida que as pessoas nas ruas das cidades e aldeias africanas viram no triunfo de Obama a tão esperada comprovação de que era chegada a vez da África...

Pessoalmente, Obama nunca disse nada de notável sobre a África (nem mostrou um interesse particular pelo continente) durante sua campanha para a Presidência dos Estados Unidos. Ele foi tão pouco “africanista” quanto seus adversários políticos. Ainda assim, foi imediatamente saudado como o salvador e celebrado como uma mescla de Martin Luther King e Nelson Mandela. Afinal, tinha recebido o Prêmio Nobel da Paz apenas alguns meses depois de se tornar presidente dos Estados Unidos. Muitos africanos e “africanistas especializados” presumiram, simplesmente, que as raízes quenianas de Obama e a óbvia cor de sua pele fariam dele um defensor natural do continente no cenário mundial. Em certo sentido, isso foi uma leitura descaradamente essencialista da história. Mas quem se importava? O planeta inteiro estava fascinado com o fato de um

“negro” (o que quer que isto signifique) haver conseguido entrar na Casa Branca.

Naturalmente, jamais cômico de sua suposta *africanidade*, Obama não pôde atender às expectativas de seus primos e sobrinhos africanos. Agiu como qualquer outro presidente norte-americano tradicional, bombardeando a Líbia sem consultar chefes de Estado africanos, fechando os olhos ou oferecendo ajuda militar a diversos ditadores africanos considerados “amigos dos Estados Unidos”, perseguindo suspeitos de terrorismo com drones, sempre que conseguia achá-los no deserto saheliano ou no Chifre da África, raramente viajando ao continente – tipicamente, em viagens curtas, sobretudo para fazer palestras para seus pares africanos sobre o mau comportamento deles na governança – e, na verdade, exibindo mais que uma negligência e um

desdém benignos pelos assuntos do continente. A rigor, o principal lema e o pilar estratégico de sua política externa era “a guinada para a Ásia”, o que foi entendido em todas as capitais, de Rabat a Joanesburgo e de Dacar a Djibuti, como uma declaração “oficial” de descaso para com o continente africano.

Os tempos mudaram. Ficou claro que Barack Obama não poderia fazer pela África o que os próprios africanos não faziam. Afinal, diversos grandes líderes políticos africano-americanos, bem como figuras sumamente influentes da mesma origem, tinham dominado o palco mundial muito antes dele, sem nada modificarem a respeito da percepção global da África ou de seu destino. Essa longa lista inclui Martin Luther King, o general Colin Powell e algumas figuras míticas, também de enorme influência, como os prodígios



musicais Michael Jackson e Prince, ou as lendas do basquete Michael Jordan e LeBron James. Na verdade, existe hoje uma convicção geral de que George W. Bush, o 43º presidente norte-americano, teria feito muito mais para renovar e fortalecer as relações entre Estados Unidos e África do que Obama, o africano.

A razão pela qual nenhuma figura “negra” pode melhorar a imagem e elevar a reputação global da África é simples: essa percepção depende do desempenho (econômico). A África ainda é percebida como a região mais pobre do mundo e como fonte de algumas das principais ameaças mundiais. Felizmente, o fato de Barack Obama

não “fazer alguma coisa” pelo continente em que seu pai nasceu, na verdade, forçou os líderes africanos, assim como muitas outras pessoas do continente, a se darem conta de que seu destino está inteiramente em suas mãos – não nas de ninguém nos Estados Unidos ou em outra parte do mundo. Em suma, agora a África está pronta para colher os dividendos da decepção, da dor e da vergonha.

Este artigo discute a contribuição potencial da África para o mundo. Em termos específicos, afirma que a industrialização africana é o impulsionador mais confiável da paz e da prosperidade mundiais. Com a estrutura certa, ela instigaria o desenvolvimento econômico do con-

tinente, daria o tão necessário impulso à demanda agregada e aumentaria o crescimento global, gerando, ao mesmo tempo, novas oportunidades de emprego nas economias avançadas e em desenvolvimento.

O artigo se inicia pela observação de que, na verdade, existem muitas Áfricas. Hoje em dia, a União Africana conta com 54 Estados membros. Esses numerosos países têm diferentes trajetórias históricas, heranças filosóficas e culturais, estruturas econômicas e tradições administrativas. Seus desempenhos econômicos diferem, uma vez que seu produto interno bruto (PIB) *per capita*, em 2015, variou entre 250 dólares no Malávi e 19 mil dólares na Guiné Equatorial, de acordo com



ATM2003 / SHUTTERSTOCK.COM

dados do Banco Mundial. Embora países africanos dilacerados pela guerra e afetados por conflitos, como a Líbia e o Burundi, figurem na lista dos que tiveram pior desempenho em 2015, o continente também tem algumas das economias de crescimento mais acelerado no mundo (Costa do Marfim, Etiópia, Ruanda, Tanzânia e Senegal). Na verdade, poucos comentaristas especializados em assuntos globais aparentam haver percebido que a África tem quase trinta países de renda média. A classe média do continente vem crescendo em um ritmo acelerado, e estima-se que cerca de 300 milhões de pessoas tenham um poder aquisitivo decente.

Apesar de sua diversidade de experiências e desempenhos econômicos, as contribuições extraordinárias da África ainda são predominantemente desconhecidas, até mesmo pelas pessoas instruídas dos países desenvolvidos. O tom geral da cobertura midiática internacional da África melhorou nos últimos anos (passando das manchetes ignorantes e grosseiramente racistas de algumas décadas atrás para comentários cautelosamente otimistas). Entretanto, o ceticismo ou a indiferença ainda predominam nos grandes círculos empresariais. E a África ainda é praticamente excluída dos cenáculos internacionais em que são tomadas as decisões sobre a governança global. Talvez seja até pior: o continente que produziu Nelson Mandela ainda é classificado, no imaginário coletivo, tanto no Ocidente quanto no Oriente, como um reservatório de miséria e compaixão. As pessoas bem-intencionadas de países ocidentais raras vezes se mobilizam e vão às

ruas comemorar alguma coisa proveniente da África – tipicamente, só o fazem para pedir mais ajuda humanitária para lidar com crises, ou para pressionar seus governos pelo perdão da dívida dos países pobres.

Só acontecimentos ruins são notícia. Por isso, a dinâmica positiva dos 54 países africanos não vai para o noticiário internacional. Parece que vivemos em uma eterna crise.

Entretanto, num mundo de interdependência cada vez maior, a África detém as chaves da paz e da prosperidade globais. O mundo é cada vez mais interdependente – não apenas pela perspectiva da economia, mas também por questões políticas e de segurança. As migrações em massa, as ameaças terroristas, a violência aleatória e as pandemias globais têm mostrado que nenhum país da Terra pode ser suficientemente rico e poderoso para estar seguro num mundo em que existe um excesso de sofrimento e de desespero. Nenhuma fronteira é capaz de proteger as economias avançadas dos desafios econômicos, sociais e políticos enfrentados pelas pessoas dos países pobres.

O restante deste artigo é organizado desta forma: a seção 2 discute os custos pesados da não industrialização africana e a incapacidade dos líderes globais de observar essa realidade. A seção 3 apresenta uma estrutura política geral para arquitetar a industrialização africana. A seção 4 oferece algumas reflexões a título de conclusão.

2. A África como principal fonte das ameaças globais

Considera-se que a humanidade deu passos largos no desenvolvimento de tecnologias da informação que ligam pessoas de todos os cantos do planeta e permitem que elas se relacionem através de fronteiras reais e imaginárias. Novas formas de meios de comunicação sociais, continuamente usadas de modos que ninguém havia contemplado na ocasião do seu surgimento, vêm de fato ajudando a lançar luz sobre a dor, o sofrimento e a esperança de todas as pessoas – inclusive as aprisionadas nas partes mais remotas do mundo. Entretanto, embora esses canais de comunicação possam ter expandido o estoque global de conhecimentos, talvez não tenham estimulado a verdadeira aprendizagem. Até hoje, o cidadão médio da América Latina, dos Estados Unidos, da Europa ou da Ásia, qualquer um que nunca tenha ido à África e não possua grande conhecimento sobre ela, pode ser profundamente enganado pelas matérias de primeira página dedicadas ao continente africano, até mesmo pelas mais conceituadas fontes tradicionais de notícias e programas de televisão.

Normalmente, notícia é a notícia ruim, diz o velho ditado. Talvez seja por isso que a infinita dinâmica positiva que se dá continuamente em qualquer dos 54 países africanos não é encontrada nas primeiras páginas das revistas internacionais, tampouco nas reportagens do horário nobre dos canais de televisão. Em contraste, cada problema político ou econômico que acontece no continente é amplamente divulgado, como prova de uma região do mundo que vive em perpétua crise – o que faz dela a principal fonte de ameaças globais. O Marrocos e a Tunísia são reduzidos a lugares de onde hordas de invasores se dispõem a morrer na tentativa de atravessar o mar Mediterrâneo e de se tornarem imigrantes ilegais na Europa. O Egito, berço das mais cintilantes civilizações do mundo, é descrito como um país de radicais islâmicos. A Nigéria, uma nação dinâmica de 180 milhões de habitantes, responsável por 30% do produto interno bruto (PIB) da África, é discutida principalmente quando há um ataque terrorista do Boko Haram. Ruanda só se faz referência pelo genocídio de 1994, não pelo espetacular crescimento econômico que apresenta desde então. A Etiópia não é retratada por sua contínua transformação econômica estrutural, mas pelas agitações políticas que sempre marcam esse tipo de processo desafiador. A África do Sul, terra natal de Nelson Mandela, lugar em que vêm ocorrendo os mais ousados experimentos sociais, é relegada à fama de terra do racismo e da violência. O Senegal, terra que produziu Cheikh Anta Diop

e Léopold Sédar Senghor, só é mencionado no noticiário internacional como uma exótica ex-colônia francesa a serviço do turismo de segunda classe. Camarões, país que produziu alguns dos mais criativos intelectuais e artistas contemporâneos (Fabien Eboussi Boulaga, Jean-Marc Ela, Manu Dibango, Richard Bona, entre outros), é retratado apenas como um lugar em que as crianças jogam futebol na rua, todas sonhando tornar-se o próximo Roger Milla ou Samuel Eto'o...

Tom Hanks, agraciado com a Medalha da Liberdade dos Estados Unidos, imortalizou recentemente o heroísmo natural norte-americano num campeão de bilheteria de Hollywood que retrata o Chifre da África como um território de piratas – repleto de estereótipos, o filme inteiro não mostra um único personagem africano que tenha o mínimo de dignidade e humanidade.¹ Sim, a África continua a ser retratada, em muitos meios de comunicação internacionais da corrente dominante, com generalizações e caricaturas vergonhosas (ver figura 1).

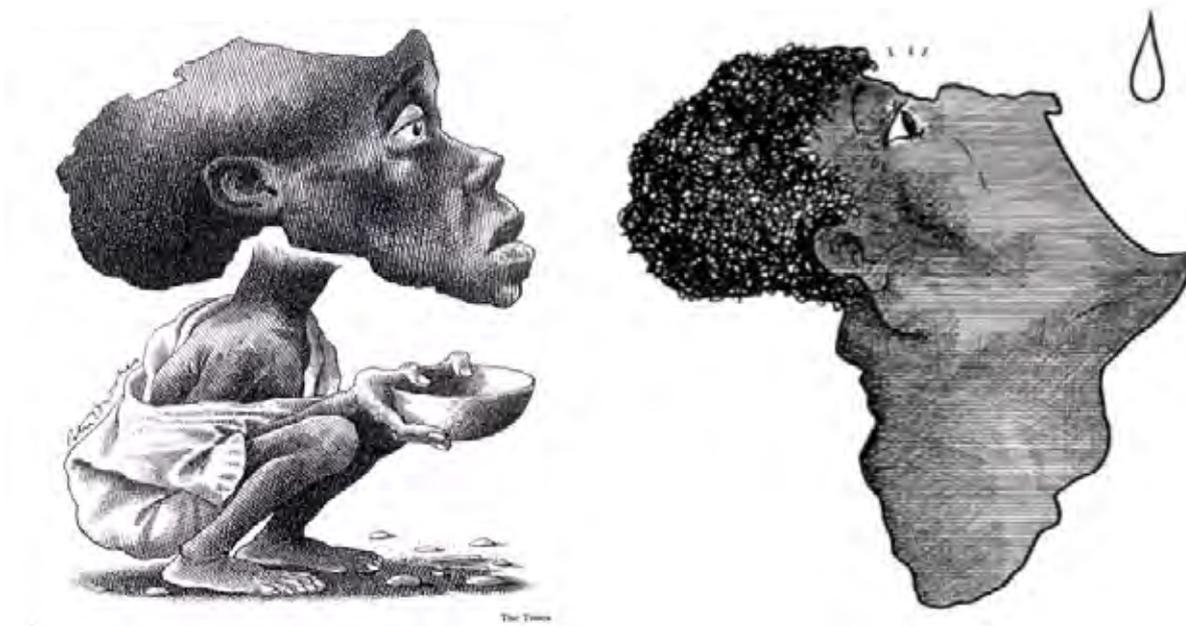
Deveria ser óbvio para todos que não há nada de intrinsecamente “mau” ou “vergonhoso” na África. Ocorre apenas que o continente não conseguiu arquitetar e sustentar o tipo de desenvolvimento industrial inclusivo que transforma as sociedades, passando-as da condição de baixa renda para a de alta renda. Trata-se de falta de liderança e de falha no uso de boas ideias.

Em qualquer país, a prosperidade só é alcançada quando os recursos (humanos, naturais e de ca-

Economias africanas sofreram alterações nos últimos 50 anos, mas essa evolução não repetiu o que ocorreu em outras regiões periféricas, como Ásia e América Latina. Parte da força de trabalho se deslocou para setores menos produtivos.

pital) da nação são deslocados de atividades informais e de subsistência para atividades de alta produtividade. O desenvolvimento econômico dos países industrializados de hoje foi quase universalmente acompanhado por um aumento da produtividade agrícola, nas etapas iniciais do desenvolvimento. Tipicamente, o desenvolvimento econômico sustentável exige que a agricultura, por meio de uma produtividade maior, forneça alimentos, mão de obra e até poupança ao processo de urbanização e industrialização. Um setor agrícola dinâmico eleva a produtividade da mão de obra na economia rural, puxa os salários para cima e elimina aos poucos as piores dimensões da pobreza absoluta.

O crescimento agrícola também estimula o crescimento de setores não agrícolas, com isso impulsionando os processos de transformação estrutural e de industrialização. O desenvolvimento de um setor industrial competitivo gera recompensas ainda maiores. Os economistas estabeleceram, pelo menos desde o início da década de 1960, que a indústria sempre desempe-

Figura 1 Caricaturas da África em alguns meios de comunicação da corrente dominante no Ocidente

nhou um papel maior na produção total dos países mais ricos, e que é típico os países com rendas mais altas serem os que recebem uma contribuição econômica substancialmente maior dos setores de transportes e equipamento pesado. As nações que conseguem sair da pobreza e enriquecer são as que se mostram capazes de diversificação, fora da agricultura e de outros produtos tradicionais.

A industrialização sempre desempenhou um papel-chave nos processos de aceleração do crescimento que se sustentam ao longo do tempo e acabam por transformar economias “pobres” em “ricas”. Na fase inicial do crescimento econômico moderno, que começou com a Revolução Industrial, a indústria manufatureira, em particular, desempenhou um papel

maior na produção total dos países bem-sucedidos, cujas rendas mais altas foram associadas a um papel substancialmente maior dos setores de transportes e maquinaria. No correr dos séculos XIX e XX, alguns países da América do Norte, da Europa Ocidental e da Ásia conseguiram transformar suas economias, passando de economias agrárias a potências industriais, o que incluiu um setor de serviços de crescimento acelerado, impulsionado, em grande parte, pelo efeito multiplicador da indústria. Como resultado, esses países construíram uma classe média próspera e elevaram seu padrão de vida.

Além de a indústria (especialmente a manufatureira) geralmente apresentar níveis de produtividade muito mais altos do que a agricultura tradicional, a principal

razão do crescimento na industrialização é o fato de seu potencial ser praticamente ilimitado, sobretudo num mundo cada vez mais globalizado. À medida que se expandem, as atividades agrícolas ou puramente extrativas costumam enfrentar a escassez de terras, água ou outros recursos. Em contraste, a indústria se beneficia facilmente de economias de escala: graças a novas invenções e ao desenvolvimento tecnológico, bem como a mudanças nas regras de comércio globais, o custo dos transportes e os custos unitários da produção tiveram um declínio substancial nas últimas décadas, o que também facilita o desenvolvimento industrial. Hoje em dia, quase qualquer país pequeno pode ter acesso ao mercado mundial, encontrar um nicho específico e



AFRICA924 / SHUTTERSTOCK.COM

se estabelecer como uma sede global dessa indústria. Por exemplo, Qiaotou e Yiwu, dois vilarejos chineses anteriormente pequenos, tornaram-se verdadeiras usinas geradoras, produzindo mais de 2/3 dos botões e zíperes do mundo, respectivamente!

A industrialização também promove o desenvolvimento inclusivo, ao expandir o espaço fiscal dos investimentos sociais. Nesse contexto, a receita tributária tende a aumentar, graças a exportações de maior valor agregado, aos lucros crescentes das empresas e a rendas melhores, auferidas por uma força de trabalho mais produtiva e inovadora. No setor industrial, a manufatura evoluiu e modificou a dinâmica da economia mundial. Mudanças profundas nas relações geopolíticas entre as nações do mundo, o crescimento generalizado das informações di-

gitais, o declínio dos custos de transporte, o desenvolvimento da infraestrutura física e financeira, as tecnologias industriais computadorizadas e a proliferação de acordos de comércio bilaterais e multilaterais, tudo isso contribuiu para a globalização da indústria manufatureira. Esses fenômenos permitiram a descentralização das cadeias de fornecimento em redes globais independentes, mas coerentes, que permitem às empresas transnacionais situarem várias partes de seus negócios em diferentes lugares do mundo. A concepção criativa dos produtos, a terceirização de matérias-primas e componentes e a fabricação dos produtos podem agora ser feitos por menores preços, e com mais eficiência, em praticamente qualquer região do planeta, enquanto os produtos finais e os serviços são personalizados e embalados para

satisfazer as necessidades da clientela em mercados distantes.

Portanto, a globalização da indústria permitiu que as economias desenvolvidas se beneficiassem de produtos de custo mais baixo, impulsionados pelos menores salários pagos pela produção em países em desenvolvimento, como China, Índia, Bangladesh, Costa Rica, México ou Brasil, ao mesmo tempo que gera empregos e oportunidades de aprendizagem nessas nações formalmente pobres. A intensidade dessas trocas levou a novas formas de competição e codependência.²

Depois da independência, grande parte da África teve crescimento lento na produtividade média da mão de obra do setor agrícola, o que indica que poucas transformações estruturais ocorreram nesse setor. Como resultado, o histórico foi decepcionante,

em termos de transformação estrutural nos últimos cinquenta anos. Convém notar, entretanto, que há grandes heterogeneidades nesse grupo de nações. Hoje, alguns países encontram-se num processo de desindustrialização, enquanto outros, digamos assim, nunca se industrializaram. Na verdade, as economias africanas evoluíram neste último meio século, porém a natureza dessa mudança, de modo geral, não foi a mesma que impulsionou o crescimento em outras regiões do mundo. Enquanto em países da Ásia e da América Latina a mão de obra, em geral, passou para setores de maior produtividade, na África ela se transferiu para setores de produtividade mais baixa. Embora os lavradores tenham saído das áreas rurais e a parcela da agricultura no emprego e no valor agregado tenha caído desde a década de 1960, os principais beneficiários foram os serviços urbanos, amiúde informais, não as fábricas. Por

isso a transformação de algumas dessas economias deu-se em direção aos setores errados.

O que aconteceu?

Os líderes políticos tinham esperança de transformar a África e outros países menos desenvolvidos (PMD) em economias avançadas, imediatamente depois da independência. De modo geral, adotaram a estratégia de construir indústrias avançadas intensivas em capital e tecnologia, embora tais países fossem principalmente economias agrárias. Nessas circunstâncias, as indústrias prioritárias do governo foram de encontro às vantagens comparativas da economia. O governo precisou protegê-las, dando-lhes posições de monopólio e subsidiando-as por meio de várias distorções dos preços, inclusive taxas de juros reduzidas, taxas de câmbio supervalorizadas e assim por diante. As distorções dos preços criaram situações de escassez, e o governo foi obrigado a usar medidas administrativas para mobilizar e alocar recursos diretamente nas empresas inviáveis das indústrias prioritárias. Por meio dessas intervenções, em alguns momentos o governo pôde instalar indústrias avançadas modernas, mas os recursos foram erroneamente alocados e os incentivos foram reduzidos. O desenvolvimento econômico acabou sendo muito precário. Nas palavras de Lin (2012), a pressa gerou desperdício.

As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento e as lições da política econômica destacam o indispensável papel facilitador que o governo deve desempenhar, pa-

ra permitir que os mercados funcionem bem e que as empresas potencialmente competitivas cresçam. Primeiro, seja qual for seu sucesso ou seu fracasso, a empresa pioneira na atualização e na diversificação industriais fornece externalidades de informação a outras firmas. Se fracassar, a firma precisará arcar com todos os custos do fracasso. Se obtiver êxito, outras empresas competitivas entrarão em campo e a empresa pioneira não conseguirá auferir lucros extraordinários. Em função da assimetria entre o custo do fracasso e o lucro do sucesso, é baixo o incentivo para que as empresas sejam pioneiras. Uma intervenção de base ampla não pode solucionar a necessidade de recompensar as empresas pioneiras.

Em segundo lugar, os aperfeiçoamentos infraestruturais necessários costumam ser específicos de cada indústria. A indústria têxtil e a de flores de corte requerem infraestruturas diferentes para suas exportações. Como os recursos tributários e a capacidade de implementação dos países em desenvolvimento são limitados, o governo tem que priorizar o aprimoramento da infraestrutura de acordo com as indústrias almeçadas.

Em terceiro lugar, para competir no mundo globalizado, a nova indústria deve não apenas alinhar-se com a vantagem comparativa de seu país, a fim de que seus custos dos fatores de produção fiquem no menor nível possível, mas também tornar tão baixos quanto possível os seus custos correlatos de transação. Suponhamos que um país tenha uma boa infraestrutura e um bom am-

Os governos devem desempenhar um papel facilitador do desenvolvimento para permitir que os mercados funcionem bem e que as empresas potencialmente competitivas cresçam. É preciso recompensar as empresas pioneiras e investir bastante em infraestrutura.

Quase todos os países da África subsaariana fizeram reformas econômicas liberalizantes desde a década de 1970. Os mercados de trabalho foram deixados sem regulamentação. Mesmo assim, o emprego formal não cresceu. A dinâmica populacional da região torna tudo ainda mais desafiador.

biente empresarial, e que a modernização e a diversificação industriais ocorram espontaneamente. Sem a coordenação do governo, as empresas podem entrar num excesso de indústrias diferentes, todas compatíveis com a vantagem comparativa do país. Como resultado, a maioria dessas indústrias pode não formar aglomerados suficientemente grandes no país e não ser competitiva no mercado interno e no internacional. Só depois de muitos fracassos é que alguns aglomerados acabam emergindo. Esse “ensaio e erro” tende a ser um processo demorado e caro, que reduz os retornos esperados por cada empresa e os incentivos para a modernização ou a diversificação em novas indústrias. Isso, por sua vez, pode retardar o desenvolvimento econômico do país.

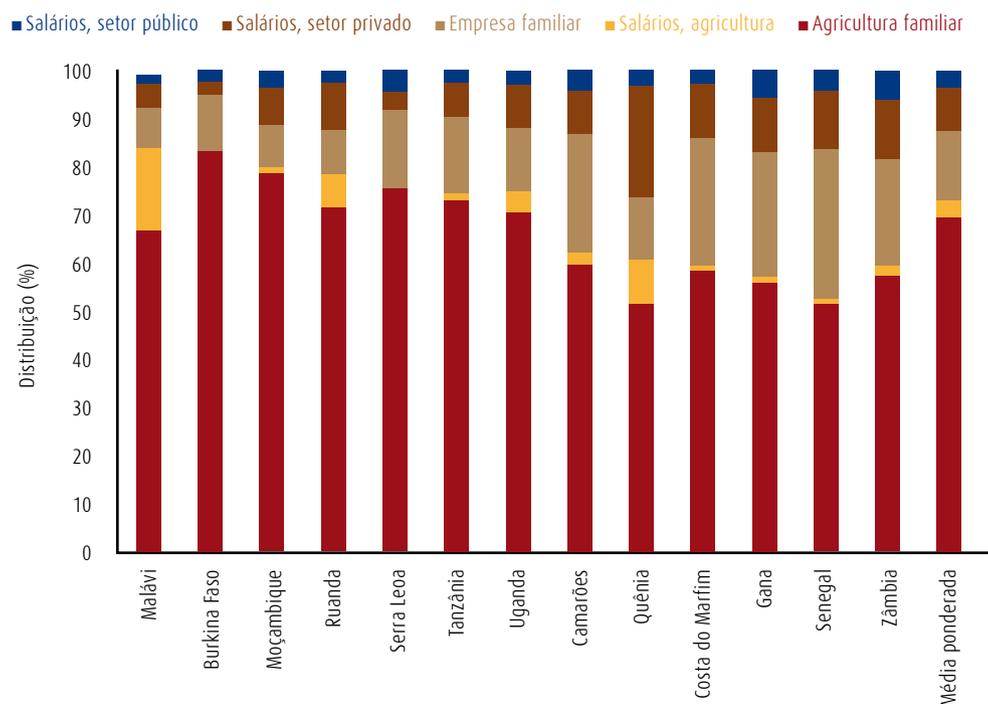
O crescimento mais lento que o normal na África também reflete algumas oportunidades perdidas na economia mundial. Desde a crise de 2008, a demanda agrega-

da tem sido fraca em muitas economias avançadas, em função de balanços familiares deflacionados, desalavancagem do setor financeiro, aumento da tensão nos balanços públicos e cerceamento das opções tributárias. Essas condições contribuíram para baixas perspectivas de crescimento, as quais limitaram os investimentos privados, apesar das taxas de juros historicamente baixas. O FMI destacou lacunas na produção e uma persistência do subdesemprego conjunto da economia global na faixa entre 1,5% e 2,0% a mais do que cinco anos depois da Grande Recessão. Agora, parece que o crescimento das economias de mercado emergentes teve o seu ritmo reduzido. Dada a população coletiva da África e sua classe média ascendente, com um poder aquisitivo substancial, o continente seria capaz de dar uma contribuição valiosa para o crescimento global, se pudesse seguir estratégias viáveis de industrialização.

Em quarto lugar, alterações demográficas de grandes proporções também vêm ocorrendo, se bem que diferentemente entre os vários países e de modo irregular nas regiões. Em algumas grandes economias, como o Japão e a República da Coreia, a força de trabalho vem declinando em consequência de fatores demográficos e do mercado de trabalho. Em outras, como os Estados Unidos, o subemprego (tal como visto em estatísticas da participação mais ampla da força de trabalho) é um obstáculo à recuperação, embora uma parte do declínio da participação da força de trabalho possa ser atribuída ao envelhecimento da população. Na

Europa, a inflexibilidade do mercado de trabalho resulta num alto índice de desemprego entre os jovens, apesar de tendências demográficas que deveriam favorecer uma possibilidade maior de empregá-los. E, nas economias em desenvolvimento, a falta de perspectiva de trabalho, especialmente entre jovens trabalhadores em potencial, produz um excesso de mão de obra que permanece ociosa e que tem encorajado a migração. A falta de industrialização da África vem agravando esse efeito indesejável de capacidade ociosa, mão de obra não utilizada e baixos retornos do capital.

Motivados pela necessidade de preservar a estabilidade sociopolítica, muitos governos africanos usaram o emprego no serviço público como um instrumento de redistribuição social. Assim, é comum se recrutarem funcionários públicos com base nas credenciais de instrução — não com base nas necessidades econômicas do país. Os salários da administração pública baseiam-se com frequência na antiguidade no cargo (não na produtividade do indivíduo, ou nas condições do mercado). As políticas públicas tendem a recompensar os diplomas educacionais e não a produtividade, e é frequente se adotarem leis trabalhistas para estender essas regras ao setor privado formal. Tais políticas são tentativas equivocadas de proporcionar emprego em países nos quais ele é visto como o principal determinante da redução da pobreza. Elas refletem a escassez de bons empregos e as incômodas realidades dos mercados de trabalho africanos.

Figura 2 Distribuição do emprego primário na África subsaariana (percentagens)

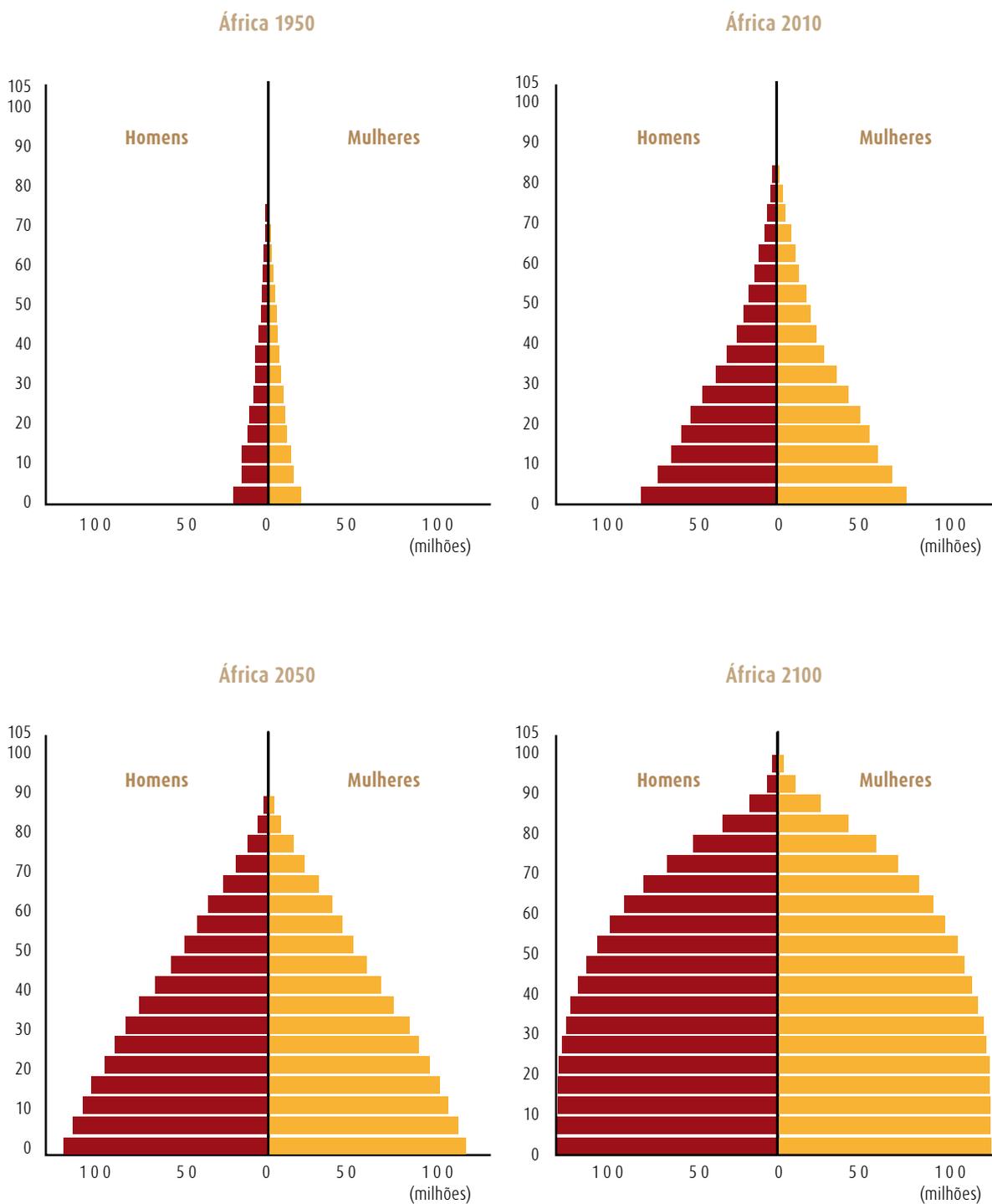
Fonte: Fox e Sohnesen, 2012.

Na África subsaariana, em particular, 70% a 90% da força de trabalho estão engajados em empregos informais. Aproximadamente 80% desses empregos informais encontram-se na agricultura, e 10% a 30% estão em empresas familiares ou microempresas (apenas em empregos primários). Cerca de um terço dos que estão fora do setor de empregos formais relata, tipicamente, múltiplas atividades econômicas ao longo do ano, combinando empresas agrícolas e não agrícolas. Quase todos os participantes da força de trabalho inseridos em famílias de baixa renda estão engajados em atividades baseadas na família – agricultura familiar e empresas não agrícolas muito pequenas, comumente chamadas de “empresas informais” (figura 2).

O setor de empresas familiares gera a maioria dos novos empregos não agrícolas em quase todos os países africanos, mesmo em épocas de crescimento econômico ele-

vado (Fox e Gaal, 2008). Os dados de levantamentos domiciliares mostram que, nas últimas décadas, o setor informal (não agrícola) foi uma fonte crescente de emprego para uma grande parcela da juventude africana, mas também para os trabalhadores mais velhos que tentam aproveitar as oportunidades empresariais. Sua contribuição para o PIB e para a redução da pobreza foi substancial, e, para muitas pessoas, ele se tornou um grande ponto de entrada no mercado de trabalho. Para os jovens de cidades grandes, como Adis Abeba, Lagos, Kinshasa, Abidjan, Duala, Nairóbi e Dar es Salaam, o setor informal é mesmo a única opção viável para se ganhar a vida modestamente, inclusive para os que têm instrução secundária, profissionalizante e universitária, visto que o número de empregadores do setor formal é limitado e há provas de inadequação das competências no mercado de trabalho.

Figura 3 População por grupos etários e sexo (números absolutos)



Fonte: Dados da Organização das Nações Unidas.

Não surpreende que as políticas de geração de emprego tenham levado a resultados decepcionantes: quase todos os países da África subsaariana começaram a liberalizar a economia nos anos 1970 e 1980, e implementaram sérias reformas do mercado durante várias décadas. A regulamentação do mercado de trabalho foi substancialmente relaxada, a fim de facilitar as decisões de demissão tomadas pelas empresas. Embora haja relatos de que a produtividade da mão de obra (medida como crescimento percentual do PIB por pessoa empregada) tenha aumentado de 5,3 em 1990-1992 para 4,4 em 2005-2008, a taxa de emprego em relação à população não mostrou grande mudança: em 2008, ainda estava na média de 64% da população total (de 15 anos ou mais), o mesmo nível observado em 1991. Entre os jovens (15 a 24 anos), ela sofreu um ligeiro declínio nesse período de vinte anos, baixando de 50% para 49%.³ Claramente, as reformas do mercado de trabalho não levaram à criação de novas oportunidades de emprego no setor formal.

A dinâmica do crescimento populacional torna as coisas ainda mais desafiadoras (figura 3). Com um aumento da população projetado em 2,2% nos próximos 25 anos, e com cerca de 2 a 3 milhões de jovens entrando todos os anos na força de trabalho, a mão de obra terá, na África, um crescimento de 11 a 14 milhões por ano nas duas próximas décadas. O setor privado africano enfrenta o desafio de criar oportunidades de emprego que absorvam essa bolha juvenil: aproximadamente dois ter-

ços da população da região têm menos de 24 anos e estão subempregados – inclusive os que têm diplomas do curso médio e universitários. A maioria dos trabalhadores está presa em atividades de produtividade baixíssima, na agricultura de subsistência e no setor informal. A África subsaariana terá que gerar grandes oportunidades de emprego, anualmente, para absorver a taxa elevada de crescimento populacional.

A não industrialização da África tem implicações não apenas para o continente, mas também para a economia global e para a paz e a estabilidade mundiais. Primeiro, ela impede que grandes segmentos da população contribuam para a produção e se beneficiem do crescimento econômico, o que cria desigualdades e várias formas de desequilíbrios sociais, com um potencial de repercussões políticas. Nesses casos, a economia tende a depender, em larguíssima medida, da criação de empregos no setor informal. Tipicamente, a indústria manufatureira formal é o setor mais dinâmico, o principal propulsor do desenvolvimento tecnológico e das inovações, bem como um grande impulsionador da produtividade setorial mais ampla e do crescimento econômico. Assim, a desindustrialização prematura constitui uma grave ameaça ao crescimento nos países em desenvolvimento.

Os portentosos desafios da transição demográfica que vem por aí tornam indispensável que a África crie novas fontes de crescimento que também tragam uma geração substancial de empregos. Além disso, a queda nos preços das

Instituições globais, públicas ou privadas, poderiam organizar a transferência de poupança dos países desenvolvidos para oportunidades de investimentos produtivos em economias de baixa renda. Mas isso não ocorre.

commodities e a subsequente rápida desaceleração do crescimento em diversos países africanos, desde meados de 2014, só sublinham a significativa dependência da receita das *commodities* para que haja crescimento, bem como a necessidade de criar novas fontes de crescimento para garantir a estabilidade macroeconômica e o crescimento duradouro e equitativo. A não adoção de políticas para fomentar a transformação estrutural em países pobres já custou caro não apenas para essas economias, como também para a economia global e para a paz mundial, uma vez que a pobreza e o desemprego na África são comumente associados à instabilidade, aos conflitos, à violência e à vulnerabilidade a desordenadas migrações em massa, que exacerbam os temores econômicos e as ansiedades sociais nas economias adiantadas.



MARK52/SHUTTERSTOCK.COM

3. África, o continente indispensável

Talvez o maior paradoxo dos tempos atuais seja que muitos dos principais problemas do mundo, que alguns atribuem à incapacidade africana de deslanchar e sustentar o crescimento econômico e de se livrar da pobreza material, só possam ser resolvidos ao se arquitetar a prosperidade econômica da África. É verdade que sempre haverá uma dose irreprimível de ansiedade, tensões políticas, desemprego global e insegurança econômica, num planeta habitado por seres humanos congenitamente insatisfeitos e imprevisíveis. Contudo,

está claro que o desenvolvimento econômico da África não apenas aliviaria a dor e o sofrimento de mais de 1 bilhão de pessoas que nela vivem atualmente, como também contribuiria, de muitas maneiras, para a resolução da pobreza global que sustenta a violência, o terrorismo e as tensões sociopolíticas, as migrações em massa de trabalhadores não qualificados e os altos níveis de desemprego em alguns países desenvolvidos – principalmente na Europa.

Para imaginar como isso seria possível, é preciso se distanciar dos problemas específicos da África, examinar o panorama global e compreender os elos eco-

Se quisermos reduzir as tensões e os conflitos internacionais, precisamos adotar um Acordo Global de Industrialização da África. As economias avançadas também se beneficiariam disso, abrindo novas frentes de investimento produtivo.

nômicos e sociopolíticos fortes e amiúde despercebidos que existem entre as regiões do mundo – independentemente das fronteiras territoriais e das culturas. Imaginemos por um minuto que haja um grupo de macroeconomistas marcianos observando hoje o planeta Terra, de longe. O que veriam, de sua perspectiva macroeconômica? É provável que se impressionassem com a velocidade das inovações e dos avanços tecnológicos na Terra. Mas também ficariam surpresos com as discrepâncias e incoerências nas maneiras de a prosperidade ser distribuída entre a população terrestre. Provavelmente, os observadores marcianos se perguntariam por que algumas pessoas têm alimentos em excesso, que destroem cotidianamente, enquanto outras vão dormir com fome todos os dias. Também se intrigariam com o fato de haver excesso de poupança em alguns lugares do mundo, enquanto outros sofrem uma dolorosa falta de investimentos. Essa discrepância entre a poupança e o investimento seria um mistério particular para eles.

Por quê? Ora,

■ porque o *excesso de poupança* vem criando problemas financeiros e econômicos em países ricos do planeta Terra (problemas como taxas de juros baixas demais, que incentivam a má conduta dos banqueiros, que correm riscos em demasia para encontrar meios de obter retornos e acabam criando bolhas financeiras que ameaçam o tecido econômico e social das sociedades);

■ porque os *déficits de investimento* enfraquecem as perspectivas de crescimento e perpetuam a miséria econômica e social, na África e em outras regiões do mundo que estão em desenvolvimento – problemas que acabam por levar à pobreza, à raiva e à instabilidade política.

Os países ricos têm excesso de poupança. Em contraste, os países pobres têm déficits de investimento que poderiam ser absorvidos pelos abundantes recursos financeiros e pelos conhecimentos dos países ricos. Os macroeconomistas marcianos chegariam à conclusão lógica de que o planeta Terra seria um lugar muito melhor se fosse possível estabelecer elos e laços de solidariedade entre seres humanos que, basicamente, compartilham as mesmas aspirações e objetivos, independentemente de onde vivam. Todos os governos querem criar condições ótimas para um desenvolvimento harmonioso, que gere uma prosperidade duradoura e o bom nome de seu país, para que seus dirigentes políticos possam continuar no poder pelo maior prazo possível, e entrar com honra nos livros de história. As pessoas do setor privado, em todos os lugares do mundo, querem ganhar dinheiro e, quem sabe, contribuir para boas causas. Na verdade, precisam ganhar dinheiro para continuar em atividade. As organizações da sociedade civil em todo o planeta querem, de modo geral, garantir boas oportunidades para todos os cidadãos e criar a paz social. Todos esses principais jogadores e entidades

podem ser movidos por motivos diferentes. Mas todos lutam pelos mesmos objetivos.

Por que não estão acontecendo intercâmbios econômicos e financeiros harmoniosos entre os agentes econômicos de todo o mundo? Por que a renda *per capita* no Malávi foi de 350 dólares em 2015, enquanto foi de 102 mil dólares em Luxemburgo, e a comunidade humana demonstra aceitar isso? Se, através de suas instituições públicas globais ou de canais internacionais privados, o mundo pudesse organizar a transferência da poupança das economias desenvolvidas para oportunidades produtivas de investimento em economias de baixa renda (em especial na África), o resultado seria uma situação de benefício generalizado para todos os países do mundo, ricos e pobres. No entanto, isso não vem acontecendo. Como a formulação de políticas econômicas continua a ser predominantemente concebida e implementada tendo por referência as fronteiras nacionais e os eleitorados políticos nacionais, o mundo não colhe os dividendos potenciais da cooperação internacional. Os marcianos, observando de longe o planeta Terra, e não compreendendo o grande mistério das fronteiras nacionais, ficariam surpresos ao ver os seres humanos sofrerem de problemas econômicos que poderiam ser facilmente resolvidos, se eles pudessem simplesmente mudar de ponto de vista.

A melhor estrutura política para chegarmos ao crescimento global e à prosperidade comum (que são as metas recém-estabelecidas pela Organização das Nações Unidas para 2030), para reduzirmos as ten-

sões e os conflitos internacionais e para conduzirmos o planeta Terra à paz e à segurança, seria a rápida adoção, pela comunidade internacional, talvez através do G20, de um Acordo Global de Industrialização da África.⁴ Tal instrumento permitiria não apenas que a África abordasse seus principais problemas econômicos e sociopolíticos e assumisse seu lugar natural no mundo, como também proporcionaria às economias avançadas, imediatamente, oportunidades sem precedentes de canalizar o excesso de sua poupança para iniciativas de investimento produtivas, e lhes permitiria gerar empregos em muitas indústrias dentro de suas próprias fronteiras. Em última análise, a África se tornaria um novo mercado ainda maior e contribuiria substancialmente para a demanda global.

É impossível enfatizar em demasia a importância da industrialização africana como motor do crescimento e do desenvolvimento econômicos globais. A produção industrial cria oportunidades de emprego em níveis mais elevados de qualificação, facilita ligações mais sólidas entre o setor agrícola e o de serviços, entre as economias rurais e urbanas e entre consumidores, intermediários e indústrias de bens de capital. Além disso, os preços de exportação de produtos manufaturados são menos voláteis e menos passíveis de deterioração em longo prazo do que os de produtos primários, o que os torna particularmente estratégicos nos países em desenvolvimento com grande dependência de *commodities*. Outrossim, a industrialização é um instrumento crucial para a geração de emprego, a erradicação da po-

breza e as políticas de desenvolvimento regional. A industrialização também pode instigar o progresso tecnológico e suas inovações, bem como ganhos de produtividade. Com efeito, praticamente todos os países de sucesso e países emergentes reconheceram o papel crucial da industrialização impulsionada pelo aumento da parcela de manufaturados no PIB, e apoiaram ativamente suas indústrias, por meio de políticas direcionadas e investimentos adequados nas instituições.

Tipicamente, a indústria tem níveis mais altos de produtividade que outros setores. Também proporciona oportunidades especiais de acumulação de capital, concentração espacial, economias de aglomeração e economias dinâmicas de escala. Desempenha um papel especial como impulsionadora de mudanças tecnológicas e apresenta muitas oportunidades de aprendizagem e atualização; além disso, seus efeitos positivos de difusão e seus laços com a economia são tipicamente mais fortes. Em comparação com outros setores, a indústria está particularmente apta a criar empregos diretos e indiretos, mais bem-remunerados e sempre com melhores condições de trabalho. A geração de empregos diretos e indiretos na indústria e nos serviços relacionados com a produção fabril leva à inclusão de um número maior de pessoas no processo de crescimento. Também aumenta a produtividade média, os salários e a renda familiar, reduzindo com isso a pobreza.

A África e os países menos desenvolvidos (PMD) de outras partes do mundo tinham uma população de mais de 1,5 bilhão de ha-

A África pode impulsionar o crescimento global, tal como ocorreu com a Ásia. Além disso, empregos decentes aliviarão tensões sociopolíticas e diminuirão os riscos de adesão a grupos radicais que ameaçam a segurança de todos.

bitantes em 2015, o que representa mais de 20% da população mundial. De acordo com as projeções da ONU, essa cifra terá duplicado em 2050, ano em que se espera que esse grupo de países responda por 30% da população mundial (ver tabela 1). Setenta por cento da população africana têm menos de 30 anos, e mais de 80% da força de trabalho do continente estão desempregados ou ligados a atividades informais e de subsistência. A menos que haja um desenvolvimento industrial rápido e sustentável em toda a África, é provável que os problemas de desemprego e subemprego lá existentes se agravem no futuro imediato. A não consecução de uma rápida transformação estrutural impeliria os trabalhadores para fora dessa região e aumentaria o número de migrantes que chegam a outras regiões do mundo, especialmente à Europa.

Entretanto, com políticas apropriadas, a industrialização da África e dos PMD estimularia o crescimento e contribuiria para a demanda global. Ao elevar os níveis de produtividade e criar empregos no setor formal, ela aumentaria

a renda média dessas economias e elevaria o consumo interno, no contexto de uma classe média em rápido crescimento e da grande demanda de bens de capital importados. Segundo pesquisas da UNIDO, para cada ponto percentual de aumento na participação dos produtos manufaturados no PIB (dentro da faixa pertinente aos países africanos e aos PMD),⁵ os investimentos *per capita* teriam um aumento de 66

dólares e o consumo *per capita* aumentaria 190 dólares. Esse impulso dado aos investimentos e ao consumo, por sua vez, aumentaria as necessidades de importação de bens de capital e de consumo de outras regiões do mundo, particularmente das economias do G20, de onde vem a maioria das importações da África e dos PMD, como mostra a figura 4.

A maior produção de bens de capital e de consumo nas econo-

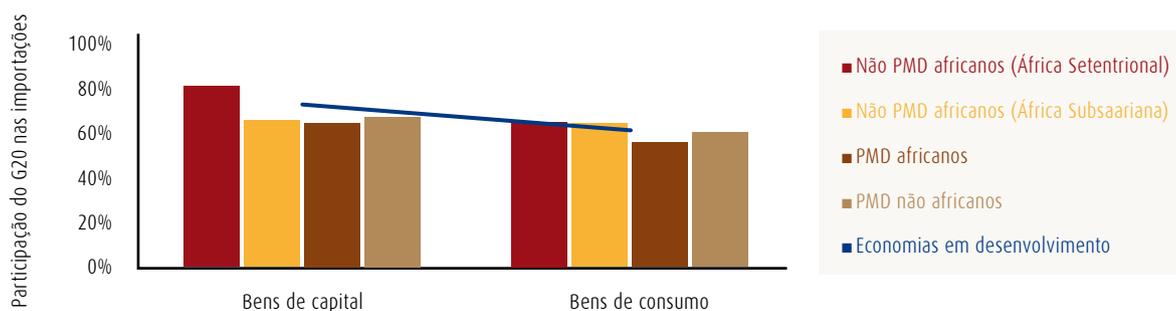
mias do G20, bem como na África e nos PMD, também acionaria vários efeitos multiplicadores, gerando uma demanda adicional de insumos intermediários, elevando a renda e aumentando o emprego. A UNIDO fez um exercício simples de simulação para estimar a dinâmica positiva do crescimento industrial e seus efeitos nas economias do G20. Esse exercício baseou-se em técnicas multirregionais de produto-insumo. Estimou-

Tabela 1 Projeções da população mundial, da África e dos PMD, 2015-2050 (em milhares)

	2015	2030	2050
Mundo	7,349,472	8,500,766	9,725,148
África	1,186,178	1,679,301	2,477,536
PMD africanos	615,371	921,916	1,440,177
Africanos, não PMD (África Subsaariana)	346,915	474,937	683,055
Africanos, não PMD (África Setentrional)	223,892	282,448	354,304
PMD não africanos	338,786	403,778	456,744
PMD	954,158	1,325,694	1,896,921
África e PMD	1,524,965	2,083,079	2,934,280
Parcela da população mundial	21%	25%	30%

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados da ONU. Projeções populacionais probabilísticas baseadas no relatório Perspectivas da população mundial: revisão de 2015, ONU, Divisão Populacional/DESA, <<http://esa.un.org/unpd/ppp/>>.

Figura 4 Participação das economias do G20 no total das importações de bens de capital e bens de consumo na África e nos PMD, 2013



Nota: O conjunto das economias em desenvolvimento inclui África, Ásia (exceto o Japão), América Latina e Caribe, e Oceania (exceto Austrália e Nova Zelândia).

Fonte: Elaboração baseada no UN Comtrade.

Tabela 2 Projeção do aumento da produção e do emprego nos países do G20 em decorrência da industrialização da África e dos PMD

	Investimento	Consumo	Total
Exportações diretas do G20 (em milhões de dólares)	28,538	63,586	92,123
Efeitos indiretos das exportações (em milhões de dólares)	45,805	85,841	131,647
Efeitos indiretos do aumento da produção dos PMD e da África (em milhões de dólares)	109,478	204,026	313,504
Aumento total da produção (em milhões de dólares)	183,821	353,453	537,274
Aumento total do emprego (em milhares de trabalhadores)	2,171	5,332	7,503

Nota: As cifras referentes ao emprego foram calculadas a partir de dados setoriais do emprego extraídos do relatório WESO 2015, da OIT. Os coeficientes dos requisitos de emprego direto foram calculados dividindo-se o emprego setorial de 2013 (conforme divulgado no relatório ILO WESO 2015) pela produção setorial de 2013 (conforme divulgada no relatório EORA). Calculou-se então o aumento do emprego da última linha da tabela, multiplicando-se esses coeficientes do emprego direto pela mudança correspondente na produção, por setor e por país do G20.

Fonte: Simulações baseadas na Tabela EORA Multirregional de Insumo-Produto, 2013 [Eora Multi-Regional Input Output Table, 2013].

–se que aumentar a participação dos produtos manufaturados no PIB da África e dos PMD poderia levar a um impacto positivo conjunto dos investimentos, da ordem de aproximadamente 485 bilhões de dólares, assim como a um aumento do consumo familiar de cerca de 1,4 bilhão de dólares.

Usando o mesmo método, também é possível estimar: (a) o aumento direto das exportações de bens de consumo e de capital do G20 para a África e os PMD, desencadeado pela industrialização destes últimos; (b) o aumento indireto da produção dos países do G20, desencadeado por esse crescimento das exportações; e (c) o aumento indireto da produção nos países do G20, desencadeado pela maior produção necessária na África e nos PMD para a produção doméstica de

investimento e bens de consumo. A tabela 2 fornece os detalhes.

Os resultados dessas simulações sugerem um impacto positivo importantíssimo da industrialização da África e dos PMD nas economias do G20. As exportações diretas de bens de capital e de consumo teriam um aumento superior a 92 bilhões de dólares. E, o que é mais importante, os efeitos indiretos associados a esse aumento das exportações (dadas todas as ligações internas entre o setor de exportações do G20 e outros produtores domésticos) elevariam a produção do G20 em mais 130 bilhões de dólares. O efeito mais significativo, entretanto, relaciona-se com o aumento da produção doméstica de bens de consumo e de capital na África e nos PMD, e com o impacto multiplicador que ele

exerceria em outras partes do mundo, em particular nos países do G20. As estimativas sugerem um aumento total de quase 315 bilhões de dólares, graças a esses efeitos indiretos. Em termos da criação de emprego, o nível especificado de desenvolvimento industrial da África e dos PMD (com a produção fabril representando 15% do PIB) geraria 7,5 milhões de empregos nas economias do G20 – o que representa cerca de 0,4% do total do emprego nos países do G20 em 2013.⁶

Nas décadas vindouras, é possível que a África e os PMD se tornem grandes contribuintes e impulsionadores do crescimento global, tal como se deu com a Ásia. Novas oportunidades de empregos decentes, especialmente para os jovens do mundo árabe e da África subsaariana, aliviarão



MONKEY BUSINESS IMAGES / SHUTTERSTOCK.COM

as tensões sociopolíticas e mitigariam os riscos de vermos inúmeros jovens, privados de seus direitos, unirem-se a grupos militantes radicais e ameaçarem a paz e a segurança do planeta. Taxas de crescimento mais altas na África e nos PMD gerariam benefícios globais adicionais. Levariam maiores receitas tributárias – e menor dependência da ajuda externa – a muitos países de baixa renda, e ajudariam a melhorar seus sistemas de saúde nacionais e a reforçar sua capacidade de prevenir e lidar com surtos de doenças, como nas crises causadas pelos vírus Ebola e Zika, que representam ameaças globais.

4. Conclusão

In fine, pode-se dizer que, apesar de sua reputação global abaixo do ótimo, a África, na verdade, encontra-se hoje em melhores condições de moldar o curso da história humana do que qualquer outra região do mundo. Foi uma falha coletiva de visão e coragem política que levou os governantes dos países do G20 a perderem a oportunidade de tomar as providências necessárias para gerar benefícios para as economias avançadas e os países de baixa renda. Às vésperas de encerrar seu duplo mandato (oito anos) no comando da nação mais poderosa do mundo, Barack Obama tem certa

Os governantes dos países do G20 deixaram de tomar as providências necessárias para gerar benefícios para todos. O ex-presidente Obama tem alguma responsabilidade pelas chances desperdiçadas. Mas as expectativas nele eram, talvez, exageradamente altas.

responsabilidade pelas chances perdidas. Mas as expectativas em relação a ele talvez tenham sido injustamente altas – sobretudo por parte de muitas pessoas da África que, erroneamente, tomaram-no por uma delas, não apenas por presidente dos Estados Unidos.

Quem sabe? Talvez as relações frias, arrogantes e de estilo comercial que Donald Trump, o novo líder mundial, prometeu introduzir nos assuntos globais possam ajudar a África e o mundo – até sem querer. Ao ver os países africanos sem emoção, não como uma região necessitada de piedade, ajuda externa e sermões sobre a governança política e econômica, o novo presidente norte-americano pode acabar estabelecendo com o continente o tipo de relações empresariais normais capazes de deslanchar o tão esperado processo de transformação econômica e social sustentável.

É realmente necessário extrair lições da história econômica e da experiência de outros países em que as mudanças estruturais envolveram uma variedade de processos industriais. A transformação da economia mundial e a emergência de grandes países em desenvolvimento abrem novas possibilidades para os retardatários. Os países africanos podem acelerar a transição da mão de obra de empregos de baixa produtividade, na agricultura e no setor informal, para empregos de maior produtividade, na agroindústria, na indústria fabril ou em serviços comercializáveis, e alcançar o crescimento sustentável e a redução da pobreza. Para isso, contudo, é preciso que sejam concebidas e implementadas novas formas, mais estratégicas, de políticas

industriais que evitem as armadilhas do passado.

O sucesso econômico de grandes países emergentes, como a China, o Vietnã, a Indonésia ou o Brasil nos anos 2000, reflete a evolução de suas estruturas de dotações e a mudança das vantagens comparativas. Também tem estimulado uma nova dinâmica na distribuição das responsabilidades no sistema global de produção: esses recém-chegados estão agora em boas condições de produzir, cada vez mais, muitos produtos de alto valor agregado, o que era antes uma prerrogativa exclusiva das economias avançadas. Para continuar a ter sucesso, eles precisam continuar a subir na escala industrial e tecnológica, e precisam se envolver mais em indústrias intensivas em capital. Ao mesmo tempo, terão que liberar grande parte de seu espaço industrial de hoje para países de baixa renda que possam ser mais competitivos nas indústrias intensivas em mão de obra. A relocação necessária de grandes partes de sua cadeia de fornecedores para países com baixo custo de produção afetará o preço das mercadorias, os padrões de emprego e os salários em toda parte (Spence, 2011).

Os países africanos se encontram em boas condições de captar muitos dos empregos de baixa qualificação liberados pelos países bem-sucedidos de renda média, que vêm experimentando salários mais altos e perdendo competitividade em muitas indústrias. Embora alguns desses empregos tendam a desaparecer, por causa das inovações tecnológicas e da automação, um número ainda muito grande deles terá que ser realocado. Os países africanos podem saltar diretamente para a economia

A África pode ajudar a salvar a economia global. Cabe aos líderes mundiais desenvolver o arcabouço de políticas necessárias para fazer com que isso aconteça. Todos serão beneficiados.

global, mediante a construção de parques industriais e zonas de processamento de exportações ligadas a mercados globais. Podem alavancar essas zonas para atrair a indústria leve de economias mais avançadas, como fizeram os países do Leste Asiático na década de 1960 e a China nos anos 1980. Atraindo empresas e investimentos estrangeiros, até os países africanos mais pobres poderão aprimorar sua logística de comércio, aumentar os conhecimentos e as habilidades dos empresários locais, conquistar a confiança de compradores internacionais e, aos poucos, tornar competitivas as empresas locais. Essa estratégia já vem sendo usada com grande sucesso no Vietnã, no Camboja, em Bangladesh, nas Ilhas Maurício, na Etiópia, em Ruanda e em outros países. E tal estratégia não precisa limitar-se à indústria manufatureira tradicional, podendo também incluir a agricultura, o setor de serviços e outras atividades. A África, portanto, acha-se em boas condições de salvar a economia global. Cabe aos líderes mundiais desenvolver o arcabouço de políticas necessárias para fazer com que isso aconteça. ■

Notas

1. O filme é *Capitão Philips*, dirigido por Paul Greengrass (2013). Supõe-se que narre a história verdadeira do capitão Richard Phillips e do sequestro, perpetrado em 2009 por piratas somalis, do navio *Maersk Alabama*, de bandeira norte-americana, o primeiro navio mercante dos Estados Unidos a ser sequestrado em duzentos anos.
2. Nas últimas décadas, a inovação, o desenvolvimento tecnológico e novas fontes de crescimento econômico levaram alguns economistas a questionar se a indústria ainda tem importância. Ver em Monga (2014) uma avaliação crítica dos argumentos desse debate.
3. Fonte: Indicadores do Desenvolvimento Mundial.
4. A Cúpula do G20 reunida em Cantão, na China, em setembro de 2015, teve a sensatez de identificar a industrialização africana como uma grande prioridade mundial. Infelizmente, não adotou nenhum plano de ação plausível para fazer com que ela acontecesse.
5. Esta cifra considera apenas os países com renda *per capita* abaixo de 25 mil dólares internacionais de 2005 e com participação dos produtos manufaturados inferior a 25% do PIB.
6. É importante enfatizar algumas limitações da abordagem utilizada. (i) As simulações basearam-se nas tabelas de insumo-produto de 2013. Ou seja, presume-se que as relações insumo-produto (transações intersetoriais) se mantenham inalteradas, mesmo depois de projetar que a participação dos manufaturados no PIB suba para 15%. Levar em consideração as mudanças nas relações intersetoriais acarretadas pela industrialização afetaria os resultados, certamente. Mas isso exigiria uma nova estimativa de cada tabela de insumo-produto da África e dos PMD, o que ultrapassa o alcance deste exercício simples. (ii) Presume-se que a estrutura de consumo e investimento da África e dos PMD permaneça igual à de 2013. A única coisa alterada para estas projeções foi o total do dinheiro canalizado para o investimento e o consumo. Mas a forma de alocação desse dinheiro, em termos do tipo de bens adquiridos (estrutura setorial), a origem dos bens (doméstica ou estrangeira) e o país específico em que se originam as importações foram mantidos constantes (tal como foi publicado no relatório EORA 2013). (iii) Não calculamos o efeito que a industrialização da África e dos PMD poderia surtir em termos do aumento das exportações

desses países. Neste exercício, o foco voltou-se para a demanda global final, de modo que se considerou apenas a absorção doméstica. (iv) Não há especificação do intervalo de tempo em que se darão todos esses impactos. Isto dependerá do tempo necessário para aumentar as participações atuais da produção fabril da África e dos PMD, até chegar à meta de 15% do PIB.

Referências bibliográficas

- FOX, L.; GAAL, M. S. *Working out of Poverty: Job Creation and the Quality of Growth in Africa*. Washington: Banco Mundial, 2008.
- FOX, L.; SOHNESEN, T. P. "Household Enterprise in Sub-Saharan Africa: Why they matter for growth, jobs, and livelihoods". Washington: Banco Mundial, texto mimeografado, 2012.
- JONES, William O. "Economic Man in Africa". *Food Research Institute Studies*, v. 1, n. 2, 1960, p. 107-134 (Stanford University).
- KABOU, Axelle. *Et si l'Afrique refusait le développement?*. Paris: L'Harmattan, 1991.
- MONGA, Célestin. "Winning the Jackpot: Jobs Dividends in a Multipolar World", in Joseph E. Stiglitz, Justin Yifu Lin e Ebrahim Patel (orgs.), *The Industrial Policy Revolution II – Africa in the 21st Century*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2013, p. 135-171.
- MONGA, Célestin. *Niilismo e negritude: as artes de viver na África*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- NGANGBET, Michel. *Peut-on encore sauver le Tchad?*. Paris: Karthala, 1984.

A Ressurreição de Ali

Considerações intempestivas sobre a Síria

Este ensaio procura delinear o processo das revoltas árabes ocorridas na Síria e sua inflexão quase imediata para uma guerra civil. A argumentação baseia-se num fragmento do poema “Prólogo à história dos reis de taifas”, de Adonis, no qual a figura de Ali constitui o modo de o poeta contemplar a catástrofe na relação com a “traição” que sobreveio como história do mundo árabe moderno. Para isso, o ensaio propõe dois tempos: num primeiro momento, consideramos que o Baath sírio teria derivado para um processo de “etnoconfessionalismo” que configurou sua eficácia política como o que Giorgio Agamben denomina de “máquina governamental”; num segundo momento, propomos que, tal como na Tunísia, as revoltas na Síria surgiram a partir de uma imolação que, como tal, põe em dúvida o dispositivo sacrificial sobre o qual se sustenta a máquina governamental do Baath.



Rodrigo Karmy Bolton
Universidade do Chile.



“A tradição dos oprimidos nos ensina que o ‘estado de exceção’ em que vivemos é a regra. Temos que chegar a um conceito de história que lhe seja correspondente.”

WALTER BENJAMIN

Ali

O fragmento ao lado faz parte do poema “Prólogo à história dos reis de taifas”, escrito por Adonis entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970. Dois elementos são fundamentais para começarmos a análise: em primeiro lugar, não pode passar despercebido o termo “taifa”, que Adonis usa no título e que constitui a coluna vertebral de todo o texto. Taifa designa a divisão sectária entre os senhores da guerra da época andaluz, que Adonis recuperou para pensar o presente. Em segundo lugar, o poema foi escrito por ocasião da *naksa*, o “desastre” de 1967 em que, na conhecida Guerra dos Seis Dias, Israel esmagou as forças egípcias, conquistando o Sinai, dominou territórios palestinos (ocupados até hoje) e estendeu seu poder até as colinas de Golan, na Síria.

Com isso, o discurso nacional-popular árabe, que, depois de anos de colonização franco-britânica, havia emergido como uma força de cunho anti-imperialista, iniciou sua derrocada fatal. Na edição de 1988, Adonis eliminou uma nota que antecedia a versão do poema de 1971 (um ano depois da morte de Gamal Abdel Nasser): “Saúde a Gamal Abdel Nasser, primeiro dirigente árabe moderno que se esforçou para acabar com a época dos reis de taifas e inaugurar uma nova era.”² A *naksa* e os acontecimentos posteriores impeliram Adonis a apagar essa dedicatória em que saudava o presidente Nasser por unificar os árabes. Israel impôs seu peso e as forças árabes retrocederam, apanhadas de surpresa.

Todas as forças populares cujo movimento desembocou na revolução dos “oficiais livres”, em 1952 – com enorme repercussão em nível regional, influenciando diretamente na revolução no Iraque (1958) e, posteriormente, na Síria (1963) –, foram truncadas, quebradas pela história, arrancadas pela raiz em apenas seis dias.³ Embora tenha havido conflitos posteriores nos quais o Egito acabou por negociar a paz com Israel (em 1979, em Camp David, com a intermediação de Jimmy Carter), o discurso nacional-popular naufragou de maneira irreversível. As taifas, que haviam conseguido ser deixadas para trás, persistiram. Israel roubou o sonho dos árabes, e Adonis deu testemunho dessa *naksa* em seu poema.

As palavras de Adonis têm vários níveis de significado. Sobrevive a “vacilação” de um homem

*“Vacilo, a cada instante te vejo, país meu,
em uma imagem.*

*Agora te levo à minha frente, entre meu sangue
e minha morte: és rosa
ou sepultura?*

*Vejo-te em filas de crianças que arrastam
suas entranhas, escutam e obedecem,
prostram-se diante das correntes, mudam
de pele a cada golpe do açoite... Rosa
ou sepultura?*

*Feriste-me de morte, mataste minhas canções,
és revolução ou matadouro?*

*Vacilo, a cada instante te vejo, país meu,
em uma imagem...*

*Ali, com sua história assassinada sobre os ombros,
vai perguntando à luz, de choça em choça:*

*‘Disseram-me que tenho uma casa
como minha casa em Jericó,
que tenho irmãos no Cairo,
que a fronteira de Nazaré
fica em Meca.’*

*Como foi o conhecimento transformado
em grillhões?*

E a distância, em fogo de assédio, em vítima?

Por isso a história rechaça meu rosto?

*Por isso não vejo nenhum sol árabe
no horizonte?”¹*

perante a imagem que exhibe a derrocada de seu país. Se a Guerra dos Seis Dias implicou a *naksa*, é porque houve não apenas uma derrota das forças árabes, mas também, antes de tudo, uma destruição do sonho de emancipação articulado no discurso pan-árabe liderado pelo antigo presidente Gamal Abdel Nasser. O poema nasce à luz de uma ruptura, de um ponto de inflexão na história, que destruiria a “nova era” que parecia se abrir com o presidente Nasser. Um sonho que seduziu e teve um perfume

de rosa, mas que, ao mesmo tempo, foi inteiramente sepultado. Os revolucionários de ontem vieram a ser os tecnocratas de hoje, os revolucionários que prometiam a união acabaram convertidos nos novos reis de taifas, disputando mesquinhas cotas de poder numa região devastada em termos geopolíticos e com o imaginário derrotado.

Adonis vacila. Contempla a imagem de seu “país” e tenta agarrar-se aos últimos restos de seu “habitar”. O poema se desenvolve como o lugar desse “habitar”, um poema que já não pode ser amigo da história, mas que recolhe o pranto da memória: as “crianças arrastam suas entranhas”; a imagem do futuro voltou-se para o passado, a liberdade transformou-se em escravidão, a emancipação prometida acabou brutalmente num novo acorrentamento, na consolidação da geopolítica imperialista, liderada regionalmente por Israel e mundialmente pelos Estados Unidos. Mas sob a cartografia imperial sobrevive a topologia onírica dos povos, como uma rugosidade que impede a plena coincidência do projeto cartográfico; a irreduzibilidade onírica retira os escombros, como uma vida que desafia, vez após outra, a geopolítica da devastação do “habitar”.

“Feriste-me de morte, mataste minhas canções / és revolução ou matadouro?”, escreve Adonis. A situação é indecível. Revolução ou matadouro, emancipação ou nova escravidão, a catástrofe dos novos tempos exhibe a cumplicidade entre os antigos libertadores e os novos opressores; os reis de taifas voltaram, quando tudo

parecia descortinar as condições para esconjurá-los. Adonis projeta a imagem do passado na contenda do presente: é como na antiga Al-Andalus, onde os reis de taifas negociavam com o cruzado cristão para conspirar contra outras taifas; é a reprodução incondicionada das taifas como emblema da derrota de 1967. Mas a derrota não foi total. Nunca é. A situação sempre soa indecível; torna-se impossível suprimi-la por completo. O frágil equilíbrio geopolítico está sempre a ponto de explodir. Esse “possível”, o irredutível que, apesar da derrota, nos permite continuar a respirar em meio à ocupação, chama-se Ali.

Mas Ali acontece como um nome duplo. Por um lado, é o nome de Adonis (Ali Ahmad Said Esber), marca pessoal que assinala a finitude de uma história; por outro, Ali seria o nome do quarto califa do islamismo xiita, que foi assassinado depois de haver tentado derrubar a oligarquia de Meca. Esse evento deu origem ao cisma muçulmano que foi o divisor de águas entre xiitas e sunitas. Desse prisma, o poeta (Adonis) e o califa derrotado (Ali), o falante diante da catástrofe consumada e o mártir que desafiou a oligarquia de sua época, encontram-se num mesmo lugar de enunciação, numa mesma voz. Ali não designa apenas a experiência pessoal do poeta, tampouco simplesmente a história religiosa do mundo árabe e islâmico, mas o ponto de cruzamento entre as duas, sua interseção: o eu e a história, o presente e o passado, enredados numa mesma escrita.

Durante a Primeira Guerra, Inglaterra, França e Rússia assinaram acordos secretos sobre o futuro do Oriente Médio. Eles contrariavam a promessa de que os árabes alcançariam a independência nacional.

Ali é o lugar em que a historicidade toca os ventos da eternidade, em que o caráter finito de um homem (Adonis) assume a infinitude de uma força espiritual (Ali). O poeta derrama palavras, perpassado pela lembrança dos que cáram, singulariza seus versos à luz do sangue repartido, compõe suas obras, marcado pela voz dos mortos. À luz disso, Ali se projeta como o nome que leva consigo a irreduzibilidade de uma justiça por vir, de uma traição praticada por seus pares, mas de uma sobrevivência “espiritual” que mantém viva a intensidade martirológica e sua aposta na redenção. Ali é a imagem na qual se condensa o presente, que o poeta vê no instante em que tudo parece haver desmoronado. No pior dos mundos, quando apenas algo como “o mundo” pode sobreviver, surge Ali. A fortaleza dos vencidos, a imagem que identifica Ali como um resto por vir.

“Com sua história assassinada sobre os ombros.” Ali encontra, porém, uma “casa” em meio à in-

vasão (o termo árabe que Adonis usa para “casa” é *bayt*, que a tração identifica como um “habitar”, mais do que como um “território” de recorte político-estatal): Jericó, a cidade do Cairo, Nazaré, Meca, fronteiras dominadas pela cartografia imperial, mas, em seu submundo, ainda “habitadas” por Ali. É Ali que, em sua sabedoria espiritual, como uma voz do passado, como um morador dos árabes, um guardião de seu legado, pergunta “de choça em choça”: “Como foi o conhecimento transformado em grilhões?” Ali percorre como um espírito as cidades invadidas, talvez como o célebre “anjo da história” problematizado por Walter Benjamin em sua referência ao quadro de Paul Klee.⁴ Para Adonis, Ali é a voz do passado que irrompe no presente, o “anjo da história” que exhibe o “progresso” da revolução como um verdadeiro “matadouro”, e se pergunta por que o “conhecimento”, que prometia libertar, teria terminado por acorrentar.

A história sangra em seu espírito e está longe de encontrar nele algum consolo. Ali não se enquadra na catástrofe, mas a contempla, atônito. Como símbolo daquele que foi assassinado por “tração”, ele vem expressar os árabes do século XX: traídos pelas potências ocidentais, que, uma vez derrubado o Império Turco-Otomano, não outorgaram a “independência nacional” aos árabes que haviam lutado por ela, formulando em segredo os famosos acordos de Sykes-Picot; traídos por essas mesmas potências depois de 1948, com a criação do Estado de Israel e a impunidade com que são

tratados os crimes permanentes dessa nação; traídos por seus libertadores, que, abrindo o discurso nacional-popular, terminaram por sucumbir às premissas imperialistas. “Tração” sofrida pelos árabes de hoje, assim como “tração” de ontem, instigada contra Ali imediatamente após a morte do Profeta. Ao ser concebida sob o signo da “tração”, a história revela-se a dos reis de taifas. A nova sublevação dos reis de taifas “rechaça o rosto”, e nenhum “sol árabe” se deixa ver no horizonte. A catástrofe arrasou. A esperança em relação a Nasser dissipou-se, Israel consumou sua invasão e, com isso, o sonho árabe foi parcialmente aniquilado. Os revolucionários firmaram um pacto com o inimigo, fingiram normalizar as relações e, com isso, sucumbiram à violência que os abandonou. Ali é a força que não lhes pertence, mas que os perpassa. Como uma palavra que leva em si a autêntica mensagem do Profeta destinado à insurreição contra os poderes vigentes, Ali é a imagem que mantém vivo o brio de uma luta, o súbito advento do passado atravessando os contornos do presente, que, na fugacidade de sua vinda, reserva um porvir.

Baath

A catástrofe dos reis de taifas foi assinada pelos acordos de Sykes-Picot – elaborados em segredo pela Grã-Bretanha, França e Rússia, em 3 de janeiro de 1916 (sob o mesmo impulso que teria a Declaração de Balfour de 1917, que proclamou o apoio da Grã-Bretanha à criação de um “lar nacional judaico” na Palestina), ratificando-

-se em 1920 (Conferência de San Remo) – e pelo Tratado de Lausanne (estipulado entre dezembro de 1922 e julho de 1923). Neles, as potências franco-britânicas impuseram seu domínio, estabeleceram divisões territoriais e repartiram o butim da exploração econômica. A figura colonial que começou a funcionar foi a do “mandato” configurador, “uma espécie de administração fiduciária dos territórios”.⁵ Advertido sobre a “tração” instigada pelas potências ocidentais, que, através do general McMahon – alto comissário do Império Britânico – haviam prometido aos árabes uma independência nacional que contradizia os planos traçados pelos acordos de Sykes-Picot, o espírito de Ali ingressou nas ruas árabes, desencadeando um incontável conjunto de revoltas cuja força desembocaria, anos depois, no custoso processo de independência e no conjunto de resistências ocorridas para se opor ao permanente assédio imperialista.

Em sua carta de 24 de outubro de 1915 (a menos de um ano dos acordos de Sykes-Picot), o general McMahon escreveu ao rei Hussein (pai do rei Faiçal, que dirigiria a grande revolta contra a dominação otomana): “Estou autorizado, em nome do governo da Grã-Bretanha, a dar as seguintes garantias em resposta à sua carta. (1) A Grã-Bretanha está disposta a reconhecer e respaldar a independência dos árabes em todas as regiões dos limites requeridos pelo xerife de Meca.”⁶ Abdalá e Faiçal, filhos de Hussein, viriam a liderar a revolta contra a dominação otomana, em troca da promessa de indepen-

dência nacional. Assim, não é de estranhar que, uma vez conhecidos os acordos de Sykes-Picot (publicados num periódico pela nascente União Soviética em 1917), as ruas árabes tenham acendido um novo ciclo de revoltas. A história vista pelos árabes – como Adonis indicaria em seu poema – destacou esse episódio como uma “traição” praticada pelas potências ocidentais.

Os acordos de Sykes-Picot configurariam o *nomos imperial*. A Grã-Bretanha ficaria no comando da Palestina, Jordânia e Iraque, enquanto a França dividiria a “Grande Síria”, reconhecida sob a antiga tutela do Império Turco-Otomano no Líbano e na Síria: “O desmembramento da Grande Síria resultou principalmente da política colonial. O Acordo Sykes-Picot, de 1916, entre Grã-Bretanha e França, separou dela o Líbano, a Jordânia e a Palestina, e a Declaração de Balfour, de 1917, desembocou na judaização oficial desta última. Mais ainda, os referidos ‘países’ passaram a ser governados por potências coloniais distintas (e em conflito). O Estado da Síria, tal como hoje o conhecemos, era, em certos aspectos, um ‘Estado residual’ do que sobrou da Síria natural, depois que muitas das áreas periféricas seguiram seu próprio caminho.”⁷ A “Grande Síria” (*Bilad Shams*) tinha sido, originalmente, uma região dominada pelo Império Turco-Otomano, que a dividia em quatro grandes províncias. Elas foram unificadas durante o governo de Ibrahim Pasha, em 1841, antes que a dominação turco-otomana voltasse a se impor, até as primeiras

décadas do século XX, quando as tropas de Abdalá e Faiçal – apoiados pela Grã-Bretanha, como consta na carta de McMahon – iniciaram sua derrubada definitiva, augurando a independência nacional árabe. Sykes-Picot consumou a divisão da “Grande Síria”, não só separando a Síria e o Líbano, mas também deixando ambos os territórios sob a dominação francesa.

Com o avanço do nacionalismo árabe, a França jogou a cartada das minorias, dividindo a Síria em identidades tribais, confessionais e étnicas, entre outras.

No interregno aberto entre a queda otomana e o domínio franco-britânico, tropas árabes chegaram a Damasco em 1918, sob a liderança do emir Faiçal, que articulou uma espécie de governo independente, ratificado pelo Congresso Nacional Sírio em 1919, que terminou por estatuir uma “lei orgânica que estabelecia o princípio da soberania nacional e um regime parlamentar federal entre Síria, Palestina, Transjordânia e Líbano”,⁸ tal como figurava originalmente na “Grande Síria” vislumbrada sob o Império Turco-Otomano. Contudo, a soberania

proclamada por Faiçal chocou-se com os interesses franco-britânicos, que, aproveitando o esfacelamento do Império Turco-Otomano, esqueceram as promessas feitas aos árabes e consumaram sua “traição”: sob a pressão franco-britânica, a Conferência de San Remo ratificou os acordos de Sykes-Picot em 26 de maio de 1920, outorgando “mandatos” para a Grã-Bretanha, na Palestina, Transjordânia e Iraque, e para a França, na Síria e no Líbano.

O sonho da Grande Síria ficou relegado, mas não foi vencido: o ingresso das tropas francesas em território sírio deparou com grande hostilidade da população. Sob a figura do emir Faiçal, ela se agrupou num grande movimento nacionalista, do qual brotariam duas cartas intelectuais decisivas, não apenas para o nacionalismo sírio, mas para o nacionalismo árabe em geral. São as cartas de Michel Aflaq e Salah Bitar, que viriam a elaborar um nacionalismo pluralista de feição socialista, cujas ideias se cristalizariam na constituição do partido pan-árabe Baath [Ressurreição], sob o lema “Unidade, liberdade, socialismo”. “A carta fundacional do partido afirmava que os árabes compunham uma única nação, a qual tinha uma missão universal e eterna, voltada para promover o desenvolvimento e favorecer a concórdia entre os Estados. O partido considerava fundamentais as liberdades de expressão e de credo, e acentuava o valor dos indivíduos. Seus objetivos imediatos eram a luta contra o colonialismo e a união de todos os povos árabes. O partido se proclamava socialista e considerava o

patrimônio econômico uma propriedade da nação, apesar de defender a conservação da pequena propriedade privada, tanto agrícola quanto empresarial.”⁹ O Baath proveio de um mito historicamente articulado para os árabes. Foi como se ele atualizasse o mito da “Grande Síria” sob a forma do mito da união socialista árabe, orientada para sua luta contra o colonialismo franco-britânico. A força do Baath consistiu em ter dado uma saída política para as lutas nacionalistas que impregnavam o mundo árabe da época, impugnando o novo colonialismo franco-britânico.

Diante da insurreição nacionalista operada por múltiplas forças – entre elas o Baath – que reivindicavam a união em face da imposição imperialista, a França dividiu o território em três regiões independentes, sob um critério etno-confessional: “A França, diante do nacionalismo, jogou a cartada das tribos e das minorias, fragmentando a Grande Síria em três territórios autônomos: o sírio – Damasco e Alepo – o druso e o alauí. Ao discurso unificador e integrador dirigido à população síria pelos nacionalistas, os franceses responderam com uma hábil política de divisão do país em numerosas entidades territoriais, baseadas na pertença étnica, confessional e tribal.”¹⁰ Contrariando o discurso orientalista, tão frequente nas análises da região que tentam explicar o fracasso do Estado árabe moderno com base na clivagem “culturalista”, a qual enfatiza a suposta e milenar configuração sectária do mundo árabe e islâmico, seria preciso recorrer a

essa breve e trágica história. Ela mostra que foram os sírios que defenderam a união nacional, não os franceses, que optaram pela divisão sectária.

Sob a legitimidade do rei Faiçal, os sírios reivindicaram a Grande Síria em oposição ao colonialismo francês, o qual, no entanto, acabou por dividi-la para sempre. O reconhecimento da independência nacional síria, em 1943, consolidada em 1946 sob a forma de uma monarquia parlamentarista, não demarcou seu território com base na Grande Síria, mas adotou os contornos fronteiriços básicos estabelecidos pelos acordos de Sykes-Picot, que fizeram da Síria um verdadeiro Estado “residual”. A Síria moderna foi, desde o princípio, um país que, paradoxalmente, havia perdido território para ganhar território, distanciando-se da unificação nacional original oferecida pela imagem da Grande Síria.

O triunfo independentista sírio, por sua vez, foi um relativo fracasso, por não poder senão acomodar-se às fronteiras nomísticas de Sykes-Picot. Talvez o sonho da Grande Síria continuasse a funcionar miticamente nas futuras pretensões baathistas pela união árabe, cujo auge e a queda atravessariam toda a época pós-colonial: “A união árabe”, escreveu Aflaq, “é um ideal e um modelo. Não é o resultado nem a consequência da luta que dirige o povo árabe para conquistar a liberdade e alcançar o socialismo; é a ideia nova que deveria acompanhar e dirigir a luta.”¹¹ É crucial o fato de se conceber a união árabe como a “ideia nova” que articulou



THE ONLINE MUSEUM OF SYRIAN HISTORY

Em fevereiro de 1958 foi proclamada a República Árabe Unida, com Egito e Síria formando um só país. A experiência durou até setembro de 1961. Depois, o partido Baath tornou-se o poder estatal sírio.

o novo imaginário árabe, de orientação estatal-nacionalista, e que viria a desencadear o processo que levaria os países árabes a configurarem um espaço interestatal inédito em sua história moderna. Entretanto, como atesta o poema de Adonis, depois dos acontecimentos de 1967 tal união se veria progressivamente truncada pela hegemonia israelense e pelo relevo imperialista, que substituiria o eixo franco-britânico pelo norte-americano-atlântico, assim inaugurando uma nova época que derivaria para o desenvolvimento dos antigos reis de taifas.

Às vezes, os grandes triunfos são grandes fracassos. Em 1963, o Baath chegou ao poder após uma série de tentativas baathistas de aproximação com o Egito de Nasser, que foram marcadas pela proclamação, em 1º de fevereiro de 1958, da República Árabe Unida (RAU). Com sua capital no Cairo, a Síria passou a ser a província do Norte, e o Egito, a província do Sul. A conformação da RAU inseriu-se no novo horizonte traçado pela Guerra Fria e pela criação, em 1948, do Estado de Israel. Isso introduziu dois elementos essenciais: por um lado, a aposta estratégica, por parte da nova entidade árabe, de buscar apoio na União Soviética; por outro, a preocupação de Washington e Tel Aviv, porque a RAU constituiria uma plataforma a mais da expansão do comunismo e das zonas de influência soviética no Oriente Médio. Para Israel, isso implicava a possibilidade de a Síria desafiar a hegemonia militar israelense. Para os Estados Unidos, implicava

diretamente uma luta com a União Soviética pelas zonas de influência. Em 1957, Washington havia mobilizado as tropas turcas para as fronteiras sírias. O Kremlin reagiu, acusando Washington de tentar derrubar o regime sírio, enquanto Nasser ordenou o envio imediato de tropas à referida zona. Essa situação impeliu os sírios a consolidarem a RAU com o Egito, tendo em vista diminuir sua vulnerabilidade ante as potências regionais (Turquia e Israel) e ocidentais (Estados Unidos).¹²

Todavia, a RAU estava com os dias contados. A tentativa nasserista de cooptar o espaço do poder, contrariando os sírios – impondo suas diretrizes, omitindo qualquer referência a suas condições locais e devorando inteiramente o próprio Baath sírio, ao proibir a diversidade de partidos políticos (inclusive o Baath), para fazê-los convergir para a famosa União Nacional, que foi considerada a única entidade partidária da RAU e que, em sua grande maioria, era dirigida por egípcios –, essa tentativa gerou atritos internos e dissidências que, alguns anos mais tarde, viriam a aceitar o processo de ruptura. A RAU resolveu impor o controle estatal da economia, nacionalizando as empresas e expropriando as “grandes propriedades agrícolas”.¹³ Por fim, Nasser designou Abdel Hakim para o cargo de “procônsul” na Síria, encarregando-o de reformar o Exército sírio e de estabelecer um rígido controle policial, que se disseminou por todas as cidades. Além disso, houve mudanças legais decisivas: foram definitivamente abolidas as cortes islâmicas e, embora

o ensino do islamismo ainda fosse permitido nas escolas, a Irmandade Muçulmana síria e egípcia foi duramente reprimida, do mesmo modo que ocorreu com o Partido Comunista (sobretudo no Egito, onde ele passou para a clandestinidade).¹⁴ Três anos depois, tudo explodiu: em 28 de setembro de 1961, os sírios desencadearam um golpe de Estado que cortou suas relações com o Egito e, passados mais dois anos, o Baath reivindicou sua revolução, tornando-se o poder estatal sírio. Todavia, entre o golpe sírio, a RAU e a tomada do poder por parte do Baath, na Síria, houve um interregno: os mais afetados pelas medidas econômicas de nacionalização e reforma agrária impostas pela RAU (grandes latifundiários e a burguesia urbana) acolheram de bom grado a ruptura síria; a Jordânia e a Arábia Saudita também a respaldaram.

Em 1º de dezembro daquele mesmo ano, realizaram-se as eleições. Nazim Al-Kudsi foi eleito presidente, substituindo Nasser (que fora designado presidente da RAU, à qual a Síria pertencia). Al-Kudsi restabeleceu as relações com Washington e o Banco Mundial, que concederam créditos importantes em apoio à economia síria e fomentaram a privatização de empresas nacionalizadas durante a curta duração da RAU, fazendo retroceder a reforma agrária e abrindo caminho para a pluralidade partidária, com a legalização dos partidos políticos que tinham sido proibidos durante a RAU. Mas as lutas não cessaram: os militares baathistas não deixariam impune o novo governo. Em seu

Comitê Militar do partido Baath, que operava na clandestinidade, prepararam um novo ataque. Durante esse processo, tudo ficou tenso. Consolidaram-se duas tendências em conflito, que convergiram no Congresso Regional do Baath, realizado em 1966: por um lado, os partidários do socialismo liberal (Aflaq e Bitar) e, por outro, os do socialismo puro e simples, que acreditavam numa democracia popular chefiada pelos trabalhadores, tendência liderada por Nureddin al-Atassi e outros militares, mas ideologicamente concebida por Yasin al-Hafez. Como bem sublinhou Álvarez, é crucial notar que o projeto neobaathista não tinha apoio social: gozava exclusivamente de apoio militar (de modo coerente com a visão de alguns de seus intelectuais, que sustentavam

a necessidade de impor a dita revolução “de cima para baixo”, por meio de um golpe militar).¹⁵ Jogou-se aí a refundação do Baath, que deixou para trás a concepção de seus fundadores (Aflaq e Bitar seriam exilados no Iraque) e se desviou, decididamente, para uma concepção marxista de inspiração soviética (stalinista).

Em 23 de fevereiro de 1966, produziu-se um novo golpe de Estado, liderado por Salah Jadid e um jovem oficial da aviação chamado Hafez al-Assad. Ele catalisou e fez triunfar a ala “esquerda” do Baath, exilando Aflaq e Bitar e convertendo Atassi em presidente (Atassi era o único conhecido pelo povo, dentre os novos dirigentes e militares). Como bem identificou Campanini, assistimos aí a uma “terceira fase” da vida do

Baath, que poderia caracterizar-se por dois assuntos fundamentais, um interno e outro externo: em primeiro lugar, o progressivo predomínio de minorias religiosas, como a alawi (à qual pertencia Hafez al-Assad) e a drusa, sobre o partido, reestruturando profundamente a liderança síria e seu sistema de alianças; em segundo lugar, a acentuação do discurso marxista do tipo soviético, investindo a liderança síria de uma legitimidade que a tornava depositária das lutas anti-imperialistas do Terceiro Mundo.¹⁶

Mas o golpe de 1966 não conseguiu corrigir o curso da economia nem institucionalizar a nova reestruturação da elite. Assim, o processo parecia orientar-se cada vez mais para a necessidade de uma refundação do Estado sírio, que daria início a um novo périplo. Em 16 de novembro de 1970, Hafez al-Assad deu um novo golpe de Estado e estabeleceu reformas econômicas decisivas, que permitiram a “emergência de uma nova burguesia comercial, que, situada entre o comércio de Estado e a distribuição, converteu-se em intermediária entre as companhias estrangeiras e as empresas estatais”.¹⁷ Em termos políticos, a reestruturação implicou a criação do Parlamento em 1971, eleito pela primeira vez em 1973, a criação da Frente Nacional Progressista, uma coalizão na qual o partido Baath convergiu com um conjunto de forças políticas diversas (o Partido Comunista Sírio, a União Socialista Árabe e outros), e a promulgação da Constituição de 1973, que, em conjunto com a celebração de um “referendo-plebiscito”,



A Guerra dos Seis Dias, em 1967, foi um acontecimento decisivo para o Oriente Médio. Os árabes ficaram prostrados por uma derrota de grandes proporções, inesperada. O discurso pan-arabista arrefeceu.

permitiu institucionalizar o golpe de al-Assad, colocando-o como presidente.

Entrementes, o ano de 1967 desencadeou a Guerra dos Seis Dias, que traria enormes consequências para a geopolítica da região e para a deriva do Baath em nível regional. Ela seria a *naksa*, cuja força de acontecimento ainda sustenta a visão do presente: “O ano de 1967”, disse Campanini, “deve ser considerado uma linha divisória fundamental na história do Oriente Médio.”¹⁸ O impacto de 1967 deve ser medido pela derrocada progressiva do discurso pan-arabista. O projeto do Baath começou a se “nacionalizar” e o Egito viu-se cada vez mais forçado a se submeter aos ditames imperiais dos Estados Unidos, processo que culminaria em 1979, quando os egípcios firmaram a paz com Israel nos acordos de Camp David. Seu Exército nacionalista acabou cooptado pelas forças norte-americanas, até os dias atuais: “A suspensão das hostilidades no dia 10 de junho teve como resultado a aniquilação dos árabes, prostrados por uma derrota político-militar de proporções inesperadas, e deixou Israel dominando uma extensão notável de terras árabes, multiplicando seu próprio território.”¹⁹ A Guerra dos Seis Dias foi o acontecimento que marcou a região, até hoje, por uma série de consequências. Em primeiro lugar, a progressiva derrocada do nasserismo e do pan-arabismo em geral, com este encerrando-se cada vez mais nas fronteiras nacionais e, depois, etno-confessionais do respectivo Baath, o que substituiu a hegemonia egípcia sobre o mundo árabe pela ascendente hegemonia saudita. Em segundo lugar, a consolidação da aliança Estados Unidos-Israel, sobretudo a influência da potência norte-americana como ator político decisivo na geopolítica do Oriente Médio, o que, em parte, promoveu um retrocesso contínuo das posições soviéticas, e o que, por conseguinte, pelo menos nessa região, poderíamos dizer que converteu essa guerra no início do fim da

Guerra Fria. Em terceiro lugar, houve uma derrota ideológico-intelectual do mundo árabe, que teve duas consequências: a primeira foi o progressivo esvaziamento do projeto pan-árabe promovido nos anos anteriores, desde o discurso egípcio e seu enclive na RAU; a segunda foi o início de uma presença maior, na política árabe, do discurso islamista-populista. Em quarto lugar, a derrota congelou e atomizou ainda mais a colonização israelense na Palestina, pois, implodido o legado pan-árabe, a questão palestina deixou de fazer parte da antiga “guerra árabe-israelense” (horizonte maior em que se inscrevia o conjunto das lutas pela libertação nacional) e se atomizou no sintagma atual, que lhe dá o nome de conflito “palestino-israelense”. Essa mudança de nome implica uma guinada geopolítica decisiva, orientada para o abandono progressivo do tema palestino por parte dos países árabes, em nível regional.

Voltando à situação síria, como efeito da ruptura com a RAU e das graves consequências da Guerra dos Seis Dias, o triunfo das forças baathistas implicou, por sua vez, sua maior oligarquização: a reestruturação econômica e política levada a cabo de 1963 a 1970 terminou por “tribalizar” o Baath, transformando o antigo partido pan-árabe em um novo partido nacionalista.²⁰ O rompimento com o Egito em 1961 e o processo que se desencadeou *a posteriori* foram cruciais para a mutação interna do Baath sírio e sua progressiva atomização. Tanto Campanini (na identificação do confessionalismo da terceira etapa do Baath sírio) quanto Ayubi (na caracterização da progressiva “tribalização” do regime) e Martín Muñoz (na indicação sobre o modo como o pan-arabismo acabou dominado por uma “hegemonia confessional” alaui) concordam em caracterizar o processo como o que denominaremos “etno-confessionalismo baathista”, que define inteiramente o conjunto da nova elite surgida desses processos que refundaram o Estado sírio e que,

de certo modo, mantêm-se vigentes até hoje.²¹

É crucial, entretanto, a observação elaborada por Ayubi para elucidar esse processo, sobretudo atentando a reforma econômica em curso desde a década de 1980 (a *infitah*). Houve um complexo processo de liberalização. Ayubi explica de que modo, desde a década de 1980, as políticas de liberalização econômica surgiram do atraso do sexto plano de desenvolvimento, decorrente de um financiamento externo cada vez maior e do aumento exponencial da dívida síria.

Há um acordo tácito entre o regime de Assad e certas elites econômicas. O poder fornece cobertura jurídica e política às oligarquias em troca de apoio empresarial.

O regime não optou por uma completa reforma liberalizante, mas abriu espaço para ela, estabelecendo uma política de cortes, por parte do Estado, nos quais se privilegiou o capital “nacional e privado” na indústria alimentícia, na agricultura e no turismo. Segundo Ayubi, isso levou à situação paradoxal de um setor privado ativo que, no entanto, permanecia subordinado a um aparelho estatal de feição burocrática: “Surgiu uma situação na qual existe um setor privado muito ativo, mas que ainda precisa operar nos limites dos meticulosos requerimentos, auto-

rizações, permissões e licenças do Estado. A burguesia burocrática não pode favorecer um programa de privatização plena, que a despojaria de suas vantagens. [...] A privatização plena, ao contrário, comporta o risco político de devolver a preponderância anterior, atualmente restringida, à burguesia comercial sunita, com sua extensão militar subsidiária da Irmandade Muçulmana, perspectiva que não agrada à elite dirigente.”²² A observação ayubiana revela-se de importância crucial, considerando os acontecimentos que tiveram lugar desde 2011. Com efeito, aos olhos de Ayubi, o processo sírio parece terminar configurando um conflito intraburguês em que sobrevive uma facção estatal ou burocrática da burguesia, cada vez mais restrita e unificada sob a identidade etno-confessional da liderança alaii-drusa, formada pelo governo e o Exército, respectivamente, e, por outro lado, uma maioria sunita cuja burguesia comercial parece demandar maior espaço de liberalização econômica.

A observação ayubiana mostra o problema da estruturação do poder na Síria: se o regime concede maior liberdade de comércio, perde o controle sobre a dita burguesia; ao contrário, se procura manter o estado de coisas atual, restringe cada vez mais a burguesia comercial. O conflito de classes percorre silenciosamente as instituições sírias. A facção estatal, dominada pelos Assad, tem que elaborar estratégias para lidar com o poder da facção comercial de feição sunita (às vezes, uma parte de seu setor se alia a um ramo da Ir-

mandade Muçulmana, que constitui uma de suas expressões políticas num contexto ditatorial).

Curioso destino o que se deu com o Baath sírio: primeiro houve a tentativa de restaurar a Grande Síria, que obteve a independência, como Estado “residual”, em 1946-1949; depois, a institucionalização da RAU junto do Egito, em 1961, e o desencadeamento de lutas internas que acabaram por desviar o processo até, finalmente, desembocarem no golpe de Estado de 1970. Ocorreu então uma reestruturação do partido Baath, liderado por Hafez al-Assad, que terminou por experimentar um progressivo etno-confessionalismo. Uma facção comercial da burguesia, de maioria sunita, promoveu uma liberalização econômica, articulou-se e se separou de sua facção estatal de orientação alaii, que tendia para o enrijecimento do sistema burocrático próprio do Estado. Uma facção burguesa desprovida de poder político, mas cheia de poder econômico, contra uma facção burguesa carente de poder econômico, mas cheia de poder político.

Os equilíbrios começaram a se evidenciar e o processo de *infitah*, conduzido desde a década de 1980, promoveu cada vez mais uma aliança entre as duas facções, com base nos laços comerciais, políticos e familiares dos Assad: “O elemento fundamental da relação entre o regime dos Assad e certas elites econômicas baseia-se num acordo tácito pelo qual o poder fornece cobertura jurídica e política às oligarquias afins e estas asseguram seu respaldo financeiro e empresarial. Hoje, essa aliança de

interesses é reforçada por enlaces matrimoniais e projetos empresariais conjuntos, entabulados pelas novas gerações dos Assad e pelo resto das famílias políticas e militares poderosas, bem como pelos herdeiros de algumas das fortunas mais relevantes do país. Um bom exemplo é o do próprio Bashar, casado em 2001 com Asma al-Akhras, uma especialista em administração bancária pertencente a uma família de antiga linhagem de Homs, cidade sunita por excelência.”²³ A observação de Álvarez coincide com a de Ayubi em situar as duas facções “burguesas” numa aliança estratégica. A facção estatal proporciona respaldo militar e legal à facção comercial; esta, por sua vez, concede grandes somas financeiras à primeira.

Um processo que poderia ter sido um fracasso, com um conflito de classes, acabou por se articular como um círculo virtuoso, no qual ambas as facções se alimentam mutuamente, mantendo o controle do Estado e da economia. Álvarez observa que esse sistema de alianças funcionou na própria figura do filho de Hafez al-Assad, que assumiu o poder em 2000, um mês depois da morte do pai, ao contrair matrimônio com Asma al-Akhras, que pertence à facção comercial. A facção política e a comercial encontram na pessoa de Bashar al-Assad a convergência estratégica, aceitando a máquina de controle estatal. O etno-confessionalismo do Baath implicou uma oligarquização do poder na qual o poema de Adonis torna a encontrar ressonância: “revolução ou matadouro?”. Tudo parece ter-se transfigurado. A re-

volução proletária deu lugar a uma nova forma de servidão, passando de uma revolução que prometia liberdade a um processo de oligarquização que acabou por consolidar um regime ditatorial. Um partido pan-árabe, que prometia a união nacional em nível regional, converteu-se num reduto etno-confessional de uma burguesia dividida e, ao mesmo tempo, articulada entre uma facção estatal e uma comercial, entre um poder que controla o poder político e outro que controla o poder econômico. Na perspectiva do filósofo Giorgio Agamben, a dialética entre a facção estatal e a comercial configura uma verdadeira “máquina governamental”, que articula e, ao mesmo tempo, separa tanto a soberania quanto o governo, graças à produção incondicional de signos de poder (formas de glorificação como “apologias, aclamações eficazes e outros signos performativos”) que exibem imagens e *performances* litúrgicas acerca de Bashar al-Assad no nível dos “aparelhos ideológicos de Estado” (escolas, hospitais, repartições públicas, entre outros),²⁴ impregnando bairros, esquinas e ruas de diversas cidades.²⁵

O fim da Guerra Fria trouxe transformações fundamentais para o regime sírio. Não obstante, o processo de etno-confessionalismo baathista acentuou-se ainda mais, articulando uma aliança tática para os Estados Unidos através da Guerra do Golfo de 1991: “A chegada de George Bush à Casa Branca, em 1989, favoreceu uma aproximação entre os dois países. Em contraste com a atitude hostil de

Reagan, que considerava a Síria uma promotora do terrorismo internacional, Bush interpretou que Damasco era uma peça central no processo de paz e propôs um novo ‘marco de ação e cooperação’. Em 23 de novembro de 1990, George Bush e Hafez al-Assad encontraram-se em Genebra.”²⁶ Com esse novo marco, a Síria reforçou seu controle sobre o Líbano, com respaldo dos Estados Unidos. Acima de tudo, ela teria uma participação-chave durante a Guerra do Golfo, dando apoio militar e logístico à intervenção contra o Iraque. Com isso, os sírios tentavam prevenir a derrocada sofrida pelas repúblicas socialistas do Leste Europeu, aproximando-se dos Estados Unidos – a única potência mundial a se erguer, triunfante, sobre a decomposição da União Soviética – e consolidando seu regime no processo de etno-confessionalismo de que vimos tratando.

Quando Bashar al-Assad chegou ao poder, correram boatos sobre promessas de mudanças. Mas elas não ocorreram. Por um lado, o regime ficou cada vez mais atomizado, graças ao círculo virtuoso articulado entre a facção comercial e a estatal, enquanto a sociedade civil exigia cada vez mais reformas políticas fundamentais: em primeiro lugar, o fim do estado de sítio imposto em 1963, um lema que não deixaria de se repetir durante os protestos que começaram a se articular a partir dessa data e que foram um dos núcleos das revoltas ocorridas na Síria em 2011. Em 27 de setembro de 2000 foi publicado o “Manifesto dos 99”, firmado por um conjunto di-

versificado de intelectuais para exigir mudanças (entre eles, Burhan Ghalioun e o nosso poeta Adonis): “Nosso povo pode, mais do que nunca, participar do presente e do futuro da Síria. Partindo desta necessidade objetiva e com a intenção de assegurar nossa união nacional, crendo que o futuro de nosso país não pode ser ditado, e sendo cidadãos de um sistema republicano em que toda pessoa tem o direito de se expressar livremente.”²⁷ O manifesto exigiu maior liberdade pública, libertação dos presos políticos (retorno dos exilados e deportados), liberdade de reunião, imprensa e expressão, bem como libertação das formas de vigilância permanente, impostas pelo regime contra milhares de cidadãos. O regime foi inteiramente refratário à demanda do “Manifesto dos 99”: cerrou fileiras e deu início a um processo de encarceramento dos membros da sociedade civil que haviam propiciado o Manifesto. Intelectuais foram presos, jornalistas e ativistas em geral foram perseguidos, exilados e novamente encarcerados. A prometida abertura, que deveria ter chegado com Bashar al-Assad, não chegou. Em 16 de outubro de 2005 surgiu outra dissidência, com a Declaração de Damasco, que sustentou três pontos centrais: um governo democrático, supressão das leis de exceção e plena igualdade de direitos de todos os cidadãos, independentemente de suas respectivas etnias.²⁸ De 2000 a 2005 a sociedade civil síria não se cansou de exigir mudanças ao regime. As tensões internas desencadeadas pela dissensão na sociedade civil, a pressão internacional

dos Estados Unidos – que, depois da invasão do Iraque em 2003, focaram a Síria – e os intermináveis protestos realizados no mundo árabe contra a referida invasão,²⁹ tudo isso fez com que o regime se afastasse cada vez mais de uma possível democratização: o círculo virtuoso entre a facção econômica e a estatal manteve-se estável, ao preço da exclusão da sociedade civil, que, desde a invasão do Iraque, em 2003, passou a demandar reformas radicais de um regime ditatorial, que só podia ouvi-las como uma afronta a seu atomizado sistema de poder.

Revolta

Nada parecia antecipá-las, mas elas irromperam. As revoltas na Síria começaram em 26 de janeiro de 2011, quando, no mesmo espírito que Mohamed Bouazizi – o verdureiro tunisiano –, um jovem identificado como Hassam Ali Akhle imolou-se na localidade de Hasaka, no nordeste do país. Espalhou-se o boato: sua imolação tinha sido um ato dirigido ao regime. Dois dias depois houve uma manifestação em Raqqa, em repúdio ao assassinato de dois soldados de origem curda. Os protestos começaram a se expandir: em 4 de fevereiro houve a convocação para uma manifestação na chamada “sexta-feira da ira”, mas essas tentativas foram sufocadas pelas forças de segurança do regime. Os focos de insurreição continuaram tímidos. A revolta ainda não havia encontrado sua explosão, talvez porque o regime não tivesse acabado de conquistar todas as praças em que as imagens

pudessem ser espalhadas. Mas em 20 de março do mesmo ano, em Deraa, uma multidão ateou fogo à sede do partido Baath. No dia seguinte, o Exército sírio cercou Deraa para sufocar os protestos. Eles continuaram e ganharam mais força.

Em 24 de março o governo concordou em aumentar o salário dos funcionários e em revisar o decreto do estado de exceção vigente desde 1963, dando sinal aos manifestantes de uma possível negociação. Em 26 de março os protestos chegaram a Damasco e outras tantas cidades. As forças de segurança dispararam à vontade contra a multidão. Houve dezenas de mortos. Os protestos cessaram por um instante, mas foram retomados no dia 29 do mesmo mês, apesar das propostas do regime. Em 4 de abril os protestos em Deraa cessaram, como efeito da violência sistemática desencadeada pelas forças de segurança, que implementaram torturas e detenções em massa, além de disparar contra a multidão: no dia 8 de abril, as forças de segurança mataram mais de quinze manifestantes. No dia 13 de abril o Exército sírio atacou alguns povoados, para silenciar os protestos; dois dias depois (15 de abril), deflagrou-se a disputa pela praça pública: milhares de sírios manifestaram-se nas ruas de Damasco, exigindo liberdade, enquanto as forças de segurança tentavam impedir que eles chegassem à praça principal da cidade. No dia seguinte, al-Assad declarou que o Executivo se pronunciará a favor da revogação da lei de exceção de 1963.

Em 18 de abril milhares de pessoas exigiram a renúncia do



SADIK GULEC/SHUTTERSTOCK.COM

presidente al-Assad, enquanto se realizava o funeral de oito manifestantes mortos durante os protestos. No dia seguinte, o governo sírio revogou o estado de exceção. Mas, em 22 de abril, foi deflagrada a “grande sexta-feira”, que convocou uma enorme quantidade de manifestantes, os quais, agora sem a lei de exceção, exigiram a saída de al-Assad. Cerca de 88 manifestantes foram mortos pelas forças de segurança do regime.

Em 25 de abril tanques e soldados sírios tomaram a cidade de Deraa, fechando a fronteira com a Jordânia. Em 29 de abril, outra “sexta-feira da ira” abriu um conflito direto entre os protestos e

as forças de segurança, cuja violência persistiu até deixar mais e mais mortos pelas ruas. No começo do mês de maio houve milhares de detenções em Damasco. A cidade de Deraa foi abandonada pelo Exército, mas foi mantida cercada nas semanas seguintes. No outro dia, o Exército tomou de assalto a cidade de Baniyas e, dias depois, a União Europeia estabeleceu sanções contra o regime (embargo de armas e um pacote de sanções); em 11 de maio, tanques entraram em Homs, e em 13 de maio a oração da sexta-feira deflagrou um novo protesto coordenado entre Homs, Damasco e Deraa.

Em árabe, martírio [shahid] tem a mesma raiz que atestação [shahada]. Designa um abandono completo a Deus, justamente o que deu origem ao termo islã.

Em 17 de maio foram descobertas em Deraa duas fossas comuns com mais de vinte mortos cada uma; em 19 de maio Obama enviou uma mensagem ao regime sírio, condenando as mortes causadas pela repressão. No dia seguinte houve uma nova “sexta-feira da ira”, e as tropas do regime abriram fogo indiscriminadamente em várias cidades (Homs, Daraya, Sanamein, Boumakal). Em 21 de maio as forças de segurança abriram fogo durante um funeral de manifestantes mortos em Nasra.

Em 31 de maio o presidente Bashar al-Assad decretou anistia para os prisioneiros políticos. Em

2 de junho a oposição no exílio organizou um conselho de 31 membros para propiciar as mudanças. Na sexta-feira dessa semana os manifestantes de Hama denunciaram um novo massacre de mais de sessenta manifestantes, assassinados pelo Exército (Hama foi crucial porque, na década de 1980, já tinha sido bombardeada por Hafez al-Assad contra a facção da Irmandade Muçulmana). Entre 7 e 9 de junho, o número de refugiados sírios na fronteira turca chegou a 2.400. Um grande êxodo teve início em consequência da repressão perpetrada pelo regime,

após a tomada de cidades, o assassinato de manifestantes e a detenção de milhares de pessoas. Enquanto isso, em 12 de junho, as autoridades turcas anunciaram a chegada de mais de 4 mil refugiados sírios. Alepo uniu-se aos protestos contra o cerco imposto pelo Exército à cidade. Em 20 de junho al-Assad denunciou uma conspiração internacional para derubar o regime e anunciou que, apesar disso, abriria um diálogo nacional a fim de discutir reformas. No dia seguinte o regime anunciou anistia geral para todos os delitos cometidos durante



2011. Várias manifestações a seu favor tiveram lugar em diversas cidades do país. Mas, em 1º de julho, reacenderam-se os protestos em Hama, Deraa, Damasco e Aleppo. Houve mais repressão do Exército contra eles.

A resposta do regime à revolta foi a repressão. Mas revelou-se decisivo o modo como a revolta atualizou o gesto outrora anunciado por Adonis no “Prólogo a uma história dos reis de taifas”: a adoração do líder, produzida graças à máquina governamental, sofreu o repúdio. O partido Baath, antes adorado, enaltecido, produtor de signos do poder que permitiam a sujeição dos povos, já não pôde produzir “glória”, pois a revolta o havia eliminado. O regime que deveria contrapor-se à *naksa* revelou-se sua formação mais eloquente. Assim, a *naksa* apareceu não mais como um fato historicamente datável, mas como um acontecimento cuja força continuava em vigor para reordenar as tramas da luta e suas derrotas. Aí se articulou a resposta do regime; a repressão policial e militar foi inversamente proporcional a seus graus de produção “gloriosa”.³⁰ “O poder ‘interpelador’ de ideologias como o nacionalismo e o socialismo está praticamente esgotado, e os regimes são, em geral, incapazes de formular ideologias interpeladoras alternativas e de construir novos blocos de poder. [...] Trata-se de uma crise enfrentada pelo Estado e pela sociedade civil [...]”.³¹ Se o nacionalismo e o socialismo perdem seu “poder interpelador” (o poder que, segundo Althusser,

A imolação que provocou a revolta foi singular, pois aqueles que a praticaram eram desconhecidos, eram “qualquer um”. O gesto deles revogou a ordem.

tornaria possível o processo de subjetivação), abre-se em seu próprio seio um abismo que acaba confrontando o Estado com a sociedade civil, como as revoltas árabes vieram a confirmar. O regime sírio exhibe seu vazio – o trono vazio – porque a ideologia que o sustentava não pode produzir novos signos do poder e carece, portanto, de qualquer possibilidade de construção hegemônica. A máquina não pode mais produzir signos de poder. Se preferirmos, podemos dizer que seus signos tornaram-se extemporâneos, pois pertencem a um horizonte (o do discurso pós-colonial do nacionalismo populista) do qual só resta poeira. O etno-confessionalismo do regime não é outra coisa senão a sutura da máquina, que a revolta simplesmente explicita e decide apagar: a assinatura do Baath não se sustenta, apaga-se como Adonis apagou a dedicatória a Nasser. A esperança no líder como alguém capaz de desativar os reis de taifas acaba sucumbindo à crueza dos acontecimentos. A esperança no líder

desloca-se: as imagens começam a escrever – a inventar – outro mundo por vir.

Mas essa revolta teve um acontecimento que a incendiou e ainda não foi suficientemente pensado: tal como a tunisiana, a revolta síria iniciou-se com o gesto da imolação do jovem Hassan Ali Akhle. Que é uma imolação? Em árabe, o termo *shahid* (martírio) aparenta-se com *shahada* (atestação, termo fundamental no islamismo) e designa a força martirológica: um abandono completo a Deus (justamente, uma “submissão” exclusiva a Deus, que deu origem ao termo “islã”), um despreendimento total que quebra e tensiona qualquer institucionalidade mundana. Entretanto, não presumimos a tese “culturalista” de que a presença da imolação na revolta se daria “por causa” da cultura islâmica (tal como o discurso orientalista aponta o islamismo como religião “guerreira”, “fanática” e inteiramente “sacrificial”). O islamismo político supõe uma estética martirológica, tal como ocorre com os milhares de jihadistas que todos os anos sacrificam a vida pela suposta causa de Deus. A tese culturalista fornecida pelo discurso orientalista é equivocada: embora o islamismo – tal como o cristianismo, em seus momentos de perseguição por parte do Império Romano – traga em si certa tradição martirológica, todos os anos existem atos considerados de martírio por parte dos militantes islamitas, assim como por parte dos nacionalistas, mas nenhum deles foi capaz de deflagrar uma revolta. E mais: afirmo que o su-



posto “martírio” dos islamitas – que hoje não passa de uma indústria do espectáculo – prescinde da imolação e afirma o sacrifício. Será que sacrifício e imolação são termos equivalentes?³² Diferentemente da tese culturalista, sustentarei uma tese abertamente política, que pode ser resumida na seguinte fórmula: a imolação não é o sacrifício; a primeira faz o corpo estourar, libertando o homem comum de sua captura político-estatal; o segundo constitui o dispositivo propriamente soberano que, ao capturar o homem comum, apropria-se dele com base no *télos* que funda e conserva uma ordem político-estatal. A imolação faz eclodir a violência estatal; o sacrifício, ao contrário, será sua pedra fundamental. A imolação é um gesto que leva o dispositivo sacrificial ao ponto zero, ao esvaziamento absoluto, ao instante em que ele não funda nem conserva nada.³³

Por que as forças policiais e militares de Assad dispararam contra os que assistiam ao enterro dos que tinham sido mortos em protestos? Que perigo traz o funeral dos mortos em luta? Nossa hipótese é que o perigo que entrou em jogo na imolação de Hassan Ali Akhle e nos funerais reside no despertar da força que o poema de Adonis chama de Ali, no restabelecimento do povo como uma força irreduzível ao dispositivo do regime. Enterrar os mortos significa enterrar o “qualquer um”, aquele que, sendo “ninguém” (e “todos” ao mesmo tempo), impugna os “heróis” da iconografia do regime. O regime precisa evitar que o “qualquer um” seja re-

cordado, que o “qualquer um” inunde a memória dos povos, pois o regime tem que garantir a exclusividade da figura do líder (Bashar al-Assad), aquela que domina todos os discursos. Embora a figura de Bashar inundasse todas as esquinas, embora parecesse multiplicar-se por todos os bairros, foi a imolação dos que eram “qualquer um” – em seu martírio não processável sob os signos nacionais nem administrável pela indústria jihadista do espectáculo – que libertou o homem comum de seus grilhões. A revolta alimenta-se da memória dos que tombaram, e o regime, da universalidade de seus monumentos. A revolta enterra seus mortos, pois entende que só assim eles poderão viver junto dos revoltosos; o regime tenta fazer os mortos desaparecerem, para que nunca habitem na memória e para que os povos sejam “glorificados” pelos signos do regime.

A *imolação não é o sacrifício*. Se preferirmos, é o sacrifício às avessas. Melhor dizendo, a imolação é o sacrifício que passa ao largo, porque não funda nem conserva a ordem, apenas a impugna. É o sacrifício invertido, que, em vez de fundar um totem, o revoga. A imolação prescinde de qualquer vocação fundadora porque descortina o *homem comum*, liberta os corpos do discurso hegemônico. Os antigos mártires morriam na boca do Anticristo para impugnar o poder soberano, desativar sua pretensão de sacralidade e restabelecer o caráter *comum* dos signos: “Esta revolução”, declarou a poetisa egípcia Imam Mersal numa entrevista recente, “modificou algo profundo em palavras como ‘pátria’,

‘pertencimento’ e ‘cidadania’, que pareciam existir apenas nos discursos de Hosni Mubarak e nos poemas e canções de poetas e cantores medíocres, ou nas cadeias nacionais de televisão; palavras que agora se tornaram claras, lavadas do lastro da ditadura.”³⁴ Os termos que tinham sido capturados pelo regime e subtraídos do uso comum foram profanados, para se imaginarem de outro modo. A imolação abre aquilo que o sacrifício fecha. A imolação traz o ardor de um martírio irreduzível às formas de glorificação do discurso pós-colonial (nacionalista ou islamita). A imolação é uma afronta, um desafio ao regime, pois interpela diretamente o núcleo sacrificial sobre o qual se apoiam os signos do poder. A imolação pareceria ser um ato cuja impugnação reside em queimar o próprio corpo para purificá-lo do mal que o aprisiona, para “lavar o lastro da ditadura”, justamente. A imolação de Bouazizi e Ali Akhle constituiu uma forma de imolação singular precisamente porque aqueles que a praticaram eram desconhecidos, eram “qualquer um”. Todos e ninguém, ao mesmo tempo, podem praticar o ato de purificação mais absoluto, que não consiste em fundar uma ordem pura, mas em revogar a ordem estabelecida, dando curso à revolta.

Se a revolta é um operador da imaginação, a imolação constitui seu umbral. Bouazizi ou Ali Akhle são a imagem que condensa a sociedade inteira, a partir da qual a sociedade se liberta do poder que a aprisiona. Lavar das palavras o “lastro da ditadura” implica um gesto de purificação que é o in-

verso diametral da purificação executada pelas forças do regime: se estas tendem a produzir uma comunidade “pura”, plena e isenta do “outro” passível de discordar, a revolta trabalha em função de purificar o *homem comum* de sua captura soberana e, portanto, em função de abrir o hiato do povo que deixa abismado o referido poder. Para o poder soberano, o *homem comum* designa um sujeito; para a revolta, o *homem comum* não é mais que uma potência impessoal. Lavar das palavras o “lastro da ditadura” implica a imolação como gesto no qual tais palavras podem adquirir novos usos.

A revolta liberta o povo do poder. A imolação constitui uma espécie de *ascetismo revolucionário* que contraria a lógica do capital: se esta assume o tólos da acumulação infinita, a revolta acontece como gasto sem medida nem cálculo, sem limite nem estratégia. O capital requer sacrifício para desenvolver a acumulação, mas a revolta impugna esse sacrifício com um gasto irreduzível a qualquer tabela de custos: porventura os manifestantes de Deraa, Aleppo ou Damasco mediram os custos de se somarem aos protestos contra o regime? A revolta não calcula, mas imagina; não acumula o expropriado, mas gasta o que não tem. A imolação liberta o “qualquer um” dos poderes que o subjagam; o sacrifício termina fundando uma nova ordem soberana que subordina os “quaisquer” ao carisma de um líder. Estranhamente, nesse caso, a imolação que desencadeou a intensidade das revoltas fez com que todo sagrado fosse profanado, fez com que tudo que tinha sido capturado fosse inteiramente libertado.

Em vista disso, caberia dizer que as revoltas carecem de qualquer “razão” e, atendendo à clássica crítica reacionária, afirmar seu caráter “irracional”? Longe disso: as revoltas trazem em si uma “razão” que Hamid Dabashi denomina “estética”: “São precisamente essas qualidades”, diz Dabashi, “inclusive a música de Mohsen Namjoo, inclusive a arte de Mona Hatoum, inclusive a ficção de Sornallah Ibrahim, que sugerem uma razão estética que trabalha além do raciocínio ideológico e fala de uma modernidade social que não pode ser detida, torturada e assassinada nos calabouços de qualquer tirania pós-colonial.”³⁵ Neste sentido, a “razão z” é aquela que “apenas nega, *ipso facto*, sem apontar para nada [...]”.³⁶ As palavras de Dabashi revelam-se essenciais: a “razão estética” posta em jogo nas revoltas é a “negação pura e simples” que não “aponta para nada”. Como tal, é uma “razão” *ateleológica* e completamente fora do horizonte de destino e de feição sacrificial concebido pela “filosofia da história do capital”, sobre a qual se atou o discurso pós-colonial.³⁷ Toda “tirania pós-colonial” – a tirania síria, antes de tudo – contempla sua própria destruição, em face de uma “razão” inteiramente inovadora que apenas imagina, gasta e se liberta dos dispositivos que disputam sua captura. Uma política isenta de Estado e um Estado isento de política seriam o abismo aberto pela revolta contra o regime. Não há teleologia que resista à “razão estética”, apenas a inapropriável apropriação do *homem comum* que estava capturado.³⁸ A “razão estética” aberta pela re-

A revolta foi a ressurreição de Ali, o instante que marcou o fim da razão imperialista e seus binômios estampados nos dois grandes discursos de orientação pós-colonial.

volta acaba por “lavar” as palavras urdidas sob o “lastro da ditadura”.

A “razão estética” da revolta não aponta para além dela, apenas interrompe a sutura que o regime estabeleceu entre palavras e coisas, entre letra e sentido. “Lavar o lastro da ditadura” significa pôr em jogo a devolução dos signos a sua força imaginal. Como indica Mersal, num instante as palavras se tornam claras, prístinas, assumem o caráter *comum* que as constituiu. Não são de ninguém, mas de todos. Não se identificam com um “sujeito suposto saber”. Com isso, a imolação trabalha no sentido inverso ao do sacrifício, pois, ao “lavar” das palavras o “lastro da ditadura”, abre o umbral pelo qual o povo começa a aprender uma nova língua, dando novos usos às palavras anquilosadas pelas pancadas do poder: “Todos experimentam a epifania dos mesmos símbolos”, escreveu Furio Jesi. “O espaço individual de cada um, dominado pelos próprios símbolos pessoais, o refúgio em relação ao tempo histórico que cada um encontra em sua própria simbologia e em sua própria mitologia individuais, amplia-se e se converte no espaço simbólico comum a toda a comunidade, no refúgio em relação ao tempo histórico em que toda a comunidade encontra uma escapatória.”³⁹ A re-

volta não teve *télos* nem obra: deflagrada a partir da imolação, careceu de vanguarda e aconteceu como um relâmpago em meio à sombra de um povo. A imolação contornou o sacrifício e possibilitou que os mitos alcançassem sua historicidade, que a eternidade encontrasse seu tempo, que os signos capturados pelo líder se “ampliassem”, para se converterem nos de “qualquer um”. Como uma porta que se abre para a imaginação, a revolta síria – e árabe em geral – foi desencadeada por uma imolação, pois esse foi o gesto capaz de profanar a narrativa sacrificial enaltecida pelo Baath. Diante do sacrifício do líder que diz “estou aqui por vocês” – sacrifício que funciona como um dispositivo “pastoral”, pois o sacrifício dele trabalha pelo “bem” da comunidade – o “qualquer um” retruca: “não queremos os seus serviços”. A imolação revoga a dinâmica pastoral-sacrificial exposta como pilar da ordem. A revogação da dinâmica pastoral-sacrificial se dá graças ao acontecimento imolador que condensa a força que torna os signos cheios de historicidade, para convertê-los no que Jesi chama de uma verdadeira *simbologia da revolta*.⁴⁰

A luta semiótica levou o Exército sírio e suas forças de segurança a temerem mais o espectro dos mortos do que a presença dos vivos. Massacrar a multidão que assistia aos funerais dos que tinham sido assassinados durante os protestos era uma operação sacrificial, para fazer desaparecer a *simbologia da revolta* e substituí-la pela do regime. A grande liturgia baathista pretendeu encher a memória do povo com seus signos, mas não pôde produzi-los. Então, diante do tumulto imaginal da revolta, lançou-se a fazê-la desaparecer, propiciando seu extermínio: não precisava apenas matar, mas exterminar, isto é, fazer desaparecer os vestígios dos vivos, os traços dos que estiveram ali e foram assassinados às bateladas, pelo assédio indiscriminado tanto das forças de segurança quanto do Exército. Destruir não apenas os vivos, mas os ecos que os mortos *legavam* aos vivos. Esse

legado é a memória que, nesse cenário, converte-se em parte ativa da luta pelo poder comum, toda vez que se enche de seus “quaisquer”. Trata-se de uma memória impessoal, coletiva, que não pertence a “alguém”. Seus mortos pertencem a todos os que lutam contra o regime, os mortos que protestaram e exibiram o vazio da máquina do regime, que indicaram que atrás dele não há “ninguém”, nem líder nem herói. Atrás do poder não reside “ninguém”, nenhum sujeito, porque não há “atrás” algum, apenas fluxos, superfícies, campos de força que definem a vida comum.

A lógica exterminadora do regime sabe que não se destroem os vivos, mas se destroem seus mortos. A “ordem das coisas” não se imporá se os povos recordarem os “qualquer um” em vez de propiciarem a liturgia dos “grandes homens”, como Bashar al-Assad. A memória dos “quaisquer”, através do ideograma das pessoas em particular, foi a luta semiótica em que o regime entrou para restabelecer a dinâmica do dispositivo sacrificial que servia de alicerce para sua ideologia estatal-nacional. Por isso, apesar de Bashar al-Assad ter revogado o estado de exceção de 1963 e ter convidado a “oposição” a dialogar, os manifestantes exigiram sua renúncia. Não se tratava de buscar tal ou qual reforma, mas de fazer cair a totalidade de um regime. Todavia, o termo “regime” aqui não designa simplesmente o regime etno-confesional de al-Assad, mas, como indicou Dabashi, o “regime de conhecimento” articulado a partir dos binômios característicos da razão imperialista com base nos quais foi traçado o *nomos* dos acordos de Sykes-Picot: “nós-eles”, “amigos-inimigos”, “civilizados-bárbaros”, “ditadores-democratas”, “Oriente-Occidente”. A revolta foi a *ressurreição de Ali*, o instante que marcou o fim da razão imperialista e seus binômios estampados nos dois grandes discursos de orientação pós-colonial.⁴¹ Uma ressurreição que, apesar de tudo, continua vigente, pois, como se lia em algumas paredes da cidade do Cairo, *a revolução não mudou o regime, mas mudou o povo*.⁴² ■

Notas

1. Adonis, *Prólogo a la historia de los reyes de taifas*, in Adonis, *Este es mi nombre*, Madri, Ed. Alianza Literaria, 2006.
2. Adonis, *Prólogo a la historia de los reyes de taifas*, op. cit., p. 25.
3. Samir Amin, *¿Primavera árabe? El mundo árabe en la larga duración*, Barcelona, Ed. Viejo Topo, 2011.
4. Walter Benjamin escreveu, na tese IX: “Há um quadro de Klee chamado *Angelus Novus*. Nele é representado um anjo que dá a impressão de estar prestes a se afastar de algo que ele fita, atônito. Seus olhos estão exageradamente arregalados, aberta a boca, as asas estendidas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Tem o rosto voltado para o passado. Naquilo que se nos afigura uma cadeia de acontecimentos ele vê uma só catástrofe, que empilha incessantemente uma ruína sobre outra e as atira a seus pés.” “Sobre el concepto de história”, in Walter Benjamin, *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre la historia*, tradução, introdução e notas de Pablo Oyarzún Robles, Santiago do Chile, p. 54-55.
5. Massimo Campanini, *Historia de Oriente Medio. De 1798 hasta nuestros días*, Madri, Ed. Machado Libros, 2006, p. 78.
6. Citado em Ignacio Álvarez-Osorio, *Síria Contemporánea*, Madri, Ed. Síntesis, 2009, p. 23-24.
7. Nazih Ayubi, *Política y sociedad en Oriente próximo*, Barcelona, Ed. Bellaterra, p. 174.
8. Gema Martín Muñoz, *El Estado árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*, Barcelona, Ed. Bellaterra, p. 72.
9. Massimo Campanini, *História de Oriente Medio*, op. cit.
10. Gema Martín Muñoz, *El Estado árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*, Barcelona, Ed. Bellaterra, p. 72.
11. Citado em Ignacio Álvarez-Osorio, *Síria Contemporánea*, op. cit., p. 50.
12. Ignacio Álvarez-Osorio, *Síria Contemporánea*, op. cit.

13. Massimo Campanini, *História de Oriente Médio*, op. cit.
14. Ignacio Alvarez Osorio, *Síria contemporânea*, op. cit.
15. Idem, p. 88-89.
16. Massimo Campanini, *História de Oriente Médio*, op. cit.
17. Gema Martín Muñoz, *El Estado árabe*, op. cit.
18. Massimo Campanini, *História de Oriente Médio*, op. cit., p. 170.
19. Idem, p. 172.
20. Nazih Ayubi, *Política y sociedad en Oriente Próximo*, op. cit.
21. Diz Martín Muñoz: “Desde então, o pan-arabismo baathista original transformou-se num grande nacionalismo sírio, o socialismo converteu-se num liberalismo econômico autocraticamente protegido, e a sensibilidade laica inicial desviou-se para uma hegemonia confessional da minoria alauita (11% da população).” Em Gema Martín Muñoz, *El Estado árabe*, op. cit., p. 88.
22. Nazih Ayubi, *Política y sociedad en Oriente Próximo*, op. cit., p. 525.
23. Ignacio Álvarez Osório, *Síria Contemporânea*, op. cit., p. 182.
24. Louis Althusser, *Ideología y aparato ideológico de Estado*, Cidade do México, Ed. Siglo XXI, 2003.
25. Giorgio Agamben, *Il Regno e la gloria. Per una genealogia della economia e del governo. Homo sacer II, 2*, Vicenzag Ed. Bollati Borighieri, 2007.
26. Ignacio Álvarez Osório, *Síria Contemporânea*, op. cit., p. 154-155.
27. http://elpais.com/diario/2005/10/20/internacional/1129759208_850215.html.
28. Ignacio Álvarez Osório, *Síria contemporânea*, op. cit., p.184.
29. Tariq Ali, *Bush en Babilonia. La reconización de Irak*, Madri, Ed. Alianza, 2003.
30. Essa leitura nos liga diretamente à fenomenologia política desenvolvida por Ayubi em torno do Estado árabe moderno: este último experimentaria um fenômeno de “hipertrofia” que faz de sua força o sinal de sua debilidade, e faz de sua violência a marca do seu vazio: “Que o Estado árabe seja um Estado autoritário, e que se mostre tão reativo à democracia e tão resistente a suas pressões, não deve ser interpretado, evidentemente, como um sinal de força, mas exatamente o contrário”; para Ayubi, o Estado árabe moderno funciona na base de uma relação inversamente proporcional entre autoritarismo e hegemonia: quanto maior o autoritarismo, menor a hegemonia; quanto maior a força, menor a fortaleza: “O autêntico poder de regulação desses Estados não é tão impressionante”, frisa Ayubi. “Sua capacidade de fazer cumprir as leis é muito mais débil que sua faculdade de promulgá-las; sua capacidade de levar a cabo os planos de desenvolvimento é muito menor que sua faculdade de elaborá-los [...]” (p. 663). O Estado árabe torna-se “hipertrófico”, porque desenvolve excessivamente o Exército e a polícia, precisamente por ter um déficit de “hegemonia” (ou de governo, se preferirmos). Trata-se de um gigante com pés de barro, que assume uma dimensão “feroz” e não “forte”, “autoritária” e, por essa razão, absolutamente “frágil”.
31. Idem, p. 663-664.
32. É interessante notar que tanto os muçulmanos quanto os nacionalistas usam o termo *shahid* para designar seus respectivos “mártires”, seja os que morrem por causa de Deus, seja os que morrem por causa do Estado. Neste sentido, sustentarei que os manifestantes das revoltas também falam de *shahid*, mas lhe dão um uso inteiramente diferente do uso “sacrificial” apresentado nos dois grandes discursos pós-coloniais. Utilizarei operativamente a diferença entre “imolação” e “sacrifício” na língua castelhana para distinguir o efeito que instala a revolta nos dois grandes discursos assinalados: o primeiro usaria o termo *shahid* como o que chamamos aqui de imolação, e o segundo, como o que aqui denominamos sacrifício. É crucial nesse sentido o fato de que o que pesa nessa diferença é o próprio estatuto da violência, ou o tipo de violência que um discurso e outro põem em jogo.
33. Em sua discussão com Carl Schmitt, Walter Benjamin contrastou estes dois tipos de violência – a que denominou “violência mítica”, que funda e conserva o direito, e a que chamou de “divina” ou “pura”, que não funda nem conserva nada. Na perspectiva em que trabalho, essa distinção é análoga à que diferencia sacrifício de imolação, dois usos do termo árabe *shahid*. Ver Walter Benjamin, *Para uma crítica de la violencia*, Buenos Aires, Ed. Murena, 1967.
34. Imã Mersal, “S. J. Fowler interviews Imam Mersal”, in *Poetry Parnassus Review* (julho de 2012).
35. Hamid Dabashi, *The Arab Spring. The end of postcolonialism*, Londres, Ed. Zed Books, 2012, p. 168 (tradução minha).
36. Idem.
37. Sergio Villalobos-Ruminott, *Soberanías en suspenso. Imaginación y violencia en América Latina*, Lanús, Ed. A Cebra, 2013.
38. Giorgio Agamben, *L'uso dei corpi. Homo sacer, IV, 2*, Vicenza, Ed. Neri Pozza, 2014.
39. Furio Jesi, *Spartakus. Simbología de la revuelta*, Buenos Aires, Ed. Adriana Hidalgo, 2015, p. 71.
40. Idem.
41. Hamid Dabashi, *The Arab Spring*, op. cit.
42. Samir Amin, *¿Tienen futuro las revueltas árabes?*, Barcelona, Ed. Viejo Topo, 2015.



A ERA TRUMP

O mundo que Trump vai herdar, em 20 de janeiro de 2017, é muito complexo e perigoso. Mais, talvez, do que em qualquer outra época desde o fim da Segunda Guerra Mundial. As placas tectônicas estão em movimento, e o futuro é mais incerto do que nunca. Pela primeira vez, o cidadão médio sente que seus filhos não desfrutarão de uma vida melhor. Há um clima de profundo pessimismo. Até o presidente do Banco da Inglaterra, Mark Carney, alertou para o fato de que a situação da classe trabalhadora assemelha-se às condições da década de 1860, que deram origem a Karl Marx. Estamos navegando em direção a águas muito revoltas. Evitar a xenofobia será difícil. O presidente Trump terá pela frente desafios realmente portentosos.



Kenneth Maxwell

Diretor do Programa de Estudos Brasileiros do Centro David Rockefeller para Estudos Latino-americanos da Universidade Harvard.

A Era Trump está prestes a começar. O que a posse de Donald Trump nos diz sobre os Estados Unidos e sua política? Qual será seu impacto nos Estados Unidos e no relacionamento do país com aliados, concorrentes e inimigos? Muitos estão preocupados com as perspectivas. Devem estar?

A eleição de Donald Trump desencadeou ondas de choque no mundo inteiro. Não foi prevista por muitos observadores que deveriam, pelo menos, ter-se preparado para essa eventualidade. A “mídia da corrente dominante”, violentamente atacada por Trump ao longo de toda a campanha, afirmava reiteradamente que a eleição dele era impossível.

Ele era, afinal, o suprassumo do azarão. Nunca fora levado a sério, muito menos aceito, pelos “sumos sacerdotes” da ordem estabelecida da política externa. Aliás, quase todos haviam assinado uma carta em que declaravam que Trump era incapaz e inade-

quado para ocupar o mais alto cargo da nação. As diatribes sexistas, misantrópicas e hostis aos imigrantes serviam para confirmar essa opinião.

Apesar de ser um empreiteiro bilionário de Nova York, Donald Trump nunca foi aceito como membro da elite de Manhattan. Nem mesmo sua espalhafatosa Trump Tower, vizinha de um símbolo da classe dominante nova-iorquina na Quinta Avenida – o edifício-sede da Tiffany and Company – conseguiu ajudar. Ele veio dos distritos periféricos. Nos termos da cidade de Nova York, isso significa que nunca poderia frequentar os seletos corredores da alta sociedade local. Trump se ressentia disso. É um bilionário de fora, vindo das áreas pobres da cidade, como se costuma dizer, e de índole agressiva.

Mas Donald sabia uma coisa que eles desconheciam. Como produtor de espetáculos e astro de sucesso em *reality shows*,

tendo acabado de completar catorze temporadas como apresentador do programa *O aprendiz*, ele compreendeu que o mundo da comunicação sofreu uma mudança drástica na última década, especialmente nos Estados Unidos, mas também em outras partes do mundo, por causa da difusão quase universal da internet e da possibilidade de qualquer pessoa, em qualquer lugar, receber as notícias que preferir, independentemente da filtragem e da interpretação dos editores e colunistas dos jornais da corrente dominante e das grandes redes de televisão.

Seus ataques à mídia da corrente dominante tornaram-se um de seus motes mais populares. O uso de mensagens curtas e mordazes no Twitter também foi um traço característico de sua campanha presidencial, além da prática de enviar mensagens noturnas para o público em geral, desde que foi eleito. Ele usa o Twitter em vez das tradicionais coletivas de imprensa ou do acesso especial concedido a jornalistas favoritos. Prefere métodos diretos, como os anteriormente empregados por Fiorello La Guardia, o lendário prefeito de Nova York que transmitia suas mensagens por meio de tirinhas, ou por Franklin Roosevelt, que recorria a “conversas” de rádio para se comunicar com a população. Trump usa mensagens no Twitter com o mesmo fim. Tal como La Guardia e Franklin Roosevelt, faz isso sem que intermediários, críticos especializados, editores ou jornalistas interpretem o que ele diz.

Trump também sabe que a “verdade” ou os “fatos”, nesta nova era da comunicação pela internet, são muito relativos. Sua verdade é aquilo que ele acha (em cada momento) que é. Não se deixa constranger pelo que chama de “censura” ou “correção política” da corrente dominante da mídia. Na campanha, transformou os ataques ao “politicamente correto” num grito de guerra dos excluídos, arrebatando o apoio apaixonado dos segmentos da sociedade que mais sofreram com as últimas duas décadas de globalização desenfreada, de renda e oportunidades estagnadas e decrescentes, especialmente no chamado “cinturão de ferrugem” da região setentrional do Centro-Oeste. Ali, a antiga classe trabalhadora viu as indústrias serem devastadas e perdeu os empregos formais e seguros, sindicalizados e bem remunerados, na medida em que as empresas transferiam as fábricas para o México, onde os salários são baixos.

Os ataques de Trump ao livre-comércio e ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) foram voltados contra uma das realizações mais alardeadas do governo Clinton, quando esse acordo foi negociado e assinado. Seus ataques ao México e aos imigrantes mexicanos, bem como sua afirmação de que construirá um muro para isolá-los dos Estados Unidos, foram suas palavras de ordem de maior sucesso. Nesses ataques, Hillary Clinton era o mais vulnerável dos alvos. Tal como uma das primeiras vítimas de Donald – Jeb Bush, o medíocre herdeiro presumível da dinastia Bush

–, Hillary Clinton também era parte integrante de outra recente família dinástica da política norte-americana, a do seu marido e ex-presidente Bill Clinton. Nunca poderia escapar da comprometida herança dos anos que Clinton passou no poder, dos escândalos sexuais no salão oval, da posterior mania de lucros da Bill Clinton Ltd. e das complicadas operações internacionais da Fundação Clinton.

As alegações contra Hillary Clinton a propósito dos e-mails que tratavam de “dinheiro em troca de acesso”, quando ela ocupava o cargo de secretária de Estado de Barack Obama, acertaram o alvo. Nesse imbróglio, não ajudou muito o envolvimento de Anthony Weiner, o ex-deputado das insaciáveis mensagens de sexo explícito, e sua mulher (agora ex), Huma Abedin, que era assessora e amiga íntima de Hillary Clinton. Os gritos de “mande-a para a cadeia” referentes à candidata democrata foram puro teatro em todas as apresentações da campanha de Trump. Mas repercutiram junto a um público desencantado e já profundamente perturbado por perguntas sobre a integridade e a sinceridade de Hillary. Mais do que qualquer outro candidato, ela representava a situação na política, que os eleitores consideravam cada vez mais impalatável, responsabilizando-a por muitas de suas insatisfações atuais.

Os pesquisadores de opinião também entenderam mal as coisas, e não têm desculpas para isso. Não faltaram avisos. A vitória do Brexit, no plebiscito britânico sobre a participação na União Eu-

ropeia, deveria ter sinalizado que nem tudo ia bem no campo da previsão e da avaliação da opinião pública, uma lição que Trump enxergou com clareza. Em suas aparições, ele passou a ter a companhia de Nigel Farage, que tinha inventado o Partido da Independência do Reino Unido (UKIP) e fizera a campanha mais eficiente pela saída da Grã-Bretanha da União Europeia. Uma vez eleito, encontrou Farage na Trump Tower, em Nova York, e postou no Twitter uma mensagem dizendo que ele daria um excelente embaixador da Grã-Bretanha nos Estados Unidos.

Theresa May, a primeira-ministra britânica pós-plebiscito, foi a décima primeira na lista de telefonemas dados por Trump depois de sua vitória. Isso não caiu bem na Downing Street. Boris Johnson, o novo ministro britânico das Relações Exteriores (pós-Brexit) – um Trump “versão leve”, com o mesmo ar de palhaço e com a mesma cabeleira –, disse à Câmara dos Comuns, bastante mal-humorado, que “o posto não estava vago”. Mas o erro das pesquisas de opinião sobre o Brexit e sobre a possibilidade da vitória de Trump revelou que o desencanto com a situação também se estendia ao que as pessoas diziam aos pesquisadores.

É evidente que os eleitores de Trump mentiram para os pesquisadores. Não lhes disseram em quem realmente pretendiam votar, por exemplo, na Pensilvânia e em Michigan. Depois das eleições, uma pesquisa feita pelo banco suíço UBS com 1,2 mil clientes norte-ame-

ricanos revelou que 36% deles, sobretudo os mais ricos, não disseram aos amigos em quem pretendiam votar, para “fugir de discussões e evitar julgamentos”.

O presidente Trump prometeu “drenar o lodaçal” de Washington, mas entre os novos ministros estão três bilionários que se formaram no Goldman Sachs, o maior símbolo da banca de Wall Street.

A incapacidade que as pesquisas demonstraram de prever os resultados eleitorais é muito significativa. Não constitui um bom augúrio para sua capacidade de prever os resultados eleitorais do próximo ano na França, na Holanda ou na Itália. É possível que escolhas “não tradicionais”, como Farage e Trump, venham a ser a nova norma. Após a fragorosa derrota de Matteo Renzi no plebiscito constitucional italiano, Beppe Grillo já celebrou a ascensão de forças nacionalistas e populistas contrárias à ordem estabelecida,

em oposição ao que ele chama de conspiração “dos maçons, dos grandes conglomerados bancários e dos chineses”.

Trump, é claro, também atacou os chineses. E sua conversa pós-eleitoral com Tsai Ing-wen, presidente de Taiwan, rompeu com a política norte-americana de “ambiguidade deliberada” em relação à política da “uma só China” bem como com a “concordância (não dita) em discordar”, que vigoravam desde a gestão de Jimmy Carter, em 1979. É improvável que esse telefonema tenha sido um acidente. Muitos partidários linha-dura de Trump, nas forças armadas e no aparato de segurança nacional norte-americanos, estão preocupados, há algum tempo, com o comportamento agressivo dos chineses no mar da China Meridional, com a construção, pela China, de ilhas artificiais em águas disputadas e com seus esforços expansionistas nessa região sensível e territorialmente polêmica do mundo. Trump também já indicou que vai retirar os Estados Unidos das negociações da Parceria Transpacífica (TPP), liquidando uma das principais iniciativas da política externa do governo Obama. O valor do peso mexicano já oscilou brutalmente em resposta à vitória de Trump.

O presidente eleito prometeu “fazer os Estados Unidos voltarem a ser grandes”, e ninguém deve subestimar seu desejo de atingir esse objetivo. Sua eleição, nesse sentido, é uma revolução em processo. Ou talvez, em termos mais exatos, uma contrarrevolução oposta à globalização, com uma linguagem que recorre às raízes

profundas do populismo do Centro-Oeste, que sempre teve um ideário radical que é frequentemente despercebido em razão de sua linguagem com maior carga racial, como na retórica de campanha de Trump. Esse populismo é impulsionado pela profunda insatisfação com o *status quo* e a raiva contra políticos, banqueiros e líderes empresariais, que se saíram muito bem na última década enquanto os salários, as condições de vida e as perspectivas de futuro do cidadão médio estagnavam ou decresciam. Foi essa a causa fundamental do êxito do Brexit no Reino Unido e da vitória decisiva de Trump nos principais estados americanos onde havia eleitores indecisos.

A equipe anunciada

É cedo para dizer como serão os desdobramentos disso tudo. Mas Trump já indicou seus principais auxiliares. Ele deseja que James Mattis, general reformado do Corpo de Fuzileiros Navais, conhecido pelo apelido de “cão raivoso”, seja o secretário da Defesa. Isso exigirá do Congresso uma isenção especial para que ele ocupe o cargo. De acordo com Trump, Mattis é um homem com o espírito do general George Patton, o lendário, agressivo e muito controvertido comandante do 3º Exército norte-americano na Segunda Guerra Mundial. Se Mattis for confirmado, será o primeiro general da reserva a dirigir o Pentágono desde George Marshall, após o término da Segunda Guerra Mundial.

Trump quer Betsy DeVos como secretária da Educação. Steven Mnuchin, ex-banqueiro de investimentos do gru-

po Goldman Sachs e produtor de cinema em Hollywood, será o secretário do Tesouro. E Wilbur Ross, o magnata dos investimentos em empresas de capital fechado, vai se tornar secretário do Comércio. Os dois prometeram implantar as propostas de Trump de reduzir impostos, afrouxar a regu-



lamentação dos bancos e dar uma sacudida nas relações comerciais com a China e outros parceiros. Ross rejeitou o rótulo de “protecionista”: “Há comércio sensato e comércio burro. Temos feito muito comércio burro, e é essa parte que será corrigida.” Trump quer Elaine Chao como secretária de Transportes. Para secretário da Saúde, quer Tom Price, um ardoroso crítico do Obamacare, um dos principais alvos

de Trump durante a campanha presidencial. Ele deseja oferecer aos consumidores opções mais calcadas no mercado, o que é uma postura muito popular entre os congressistas republicanos que passaram a controlar as duas casas do Congresso depois das eleições.

Alguns observadores disseram que será um gabinete ministerial parecido com o que havia no fim do século XIX, uma época de governo plutocrático, batizada de “era dourada” pelo grande escritor norte-americano Mark Twain. Trump disse que ia “drenar o lodaçal” de Washington, mas entre seus indicados estão três bilionários, como ele.

Muitos se formaram no Goldman Sachs, o supremo baluarte de Wall Street. O próprio Trump tem uma fortuna estimada em US\$ 3,7 bilhões.

Betsy DeVos, futura secretária da Educação, é nora de Richard DeVos, cuja família tem uma fortuna de US\$ 5,1 bilhões.

Wilbur Ross, nomeado secretário do Comércio, possui US\$ 2,5 bilhões. Todd Ricketts, escolhido como subsecretário do Comércio, é coproprietário do time de basquete Chicago Cubs e dono de US\$ 1,8 bilhão. Elaine Chao, casada com Mitch McConnell, líder da maioria republicana no Senado, é filha de um magnata dos transportes marítimos.

Mas ninguém jamais disse que Trump era pobre, não gostava de móveis de ouro ou não se deleitava com quinquilharias ostentosas. Ele é produtor e apresentador de espetáculos. Seus eleitores não fizeram objeção à sua fortuna. Na verdade, acharam que ela o

Os americanos mais ricos se apropriam de uma parcela crescente da renda nacional. A atual desigualdade social é aterradora e traz riscos bastante reais. Trump enfrentará situações de grande complexidade.

livraria de ônus ou obrigações para com interesses especiais, ao contrário do que acontece com os Clinton. Isso não deve surpreender ninguém. De fato, Trump almeja ser imprevisível, mas também tem que dirigir o governo. Tem que preencher 4 mil cargos na Casa Branca e no Executivo, inclusive mais de 1 mil que exigem confirmação do Senado. E todos esses indivíduos terão que passar pela liberação de segurança do FBI, por minuciosas avaliações políticas e por um exame do Gabinete de Ética do Governo, para evitar conflitos de interesses. Nenhum desses processos será rápido ou descomplicado.

O mundo que Trump vai herdar, em 20 de janeiro de 2017, é muito complexo e perigoso. Mais, talvez, do que em qualquer outra época desde o fim da Segunda Guerra Mundial. As placas tectônicas estão em movimento, e o futuro é mais incerto do que nunca. Pela primeira vez, o cidadão médio sente que seus filhos não desfrutarão de uma vida melhor. Há um clima de profundo pessi-

mismo. Até o presidente do Banco da Inglaterra, Mark Carney, um canadense que é ex-banqueiro do grupo Goldman Sachs, alertou para o fato de que a situação da classe trabalhadora assemelha-se às condições da década de 1860, que deram origem a Karl Marx. Ele diz que a remuneração exagerada dos executivos precisa ser reduzida e que a raiva e o desespero legítimos das vítimas esquecidas da globalização precisam ser abordados pelos líderes políticos. Carney assinala que a proporção da riqueza do 1% mais rico da população norte-americana subiu de 25% em 1990 para 40% em 2012 e que, no plano global, a parcela da riqueza em poder do 1% mais rico da população mundial subiu de 1/3, em 2000, para 1/2, em 2010. Essa espantosa desigualdade tem levado ao “isolamento e ao desinteresse” dos que foram deixados para trás pela globalização e sofrem com “baixos salários, insegurança no emprego, empresas apátridas e desigualdades marcantes”. Carney alertou para o risco social dessas “aterradoras desigualdades de riqueza”.

Enquanto isso, a Rússia é presidida por um estrategista resolutivo, habilidoso e implacável, que não hesita em usar a força quando ela pode ser eficaz para beneficiar os interesses nacionais. A China vem-se tornando mais poderosa, com um papel econômico e político cada vez maior na África e na América Latina, assim como em sua vizinhança próxima. A guerra na Síria continua sem trégua. O conflito entre israelenses e palestinos não foi resolvido.

Trump também atacou os muçulmanos em sua campanha, declarou que deportaria criminosos estrangeiros condenados e prometeu intensificar severamente as exigências para a concessão de vistos. Criticou o acordo nuclear iraniano, uma das grandes negociações do presidente Obama. Cuba também enfrentará maiores dificuldades na vigência de Trump. Os aliados da OTAN estão apreensivos com os apelos do presidente eleito para aumentar os gastos com defesa. E a Europa também enfrentará novas eleições no próximo ano, nas quais é bem possível que vejamos Marine Le Pen, uma nacionalista e populista de extrema direita que é anti-islamita e antiamericana, tornar-se a presidenta da França e levar o sucesso eleitoral do nacionalismo populista à Holanda. As negociações do Brexit ainda estarão em seu tortuoso começo.

Os populistas tiraram o apoio da esquerda e da direita. A velha esquerda política europeia foi substituída por uma onda nacionalista de eleitores contrários à ordem estabelecida e à imigração, os quais, na Grã-Bretanha, abandonaram o Partido Trabalhista para apoiar o Brexit, assim como, nos Estados Unidos, eleitores da antiga classe trabalhadora, solidamente democrata, resolveram votar em Donald Trump. Eles tendem a admirar líderes fortes. Chegam até, como Trump, a admirar Vladimir Putin. Estamos navegando em direção a águas muito revoltas. Evitar a xenofobia será difícil. O presidente Trump terá pela frente desafios realmente portentosos. ■



A RÚSSIA, O OCIDENTE

E O RETORNO DA GEOPOLÍTICA





Jānis Bērziņš

Diretor do Centro de Segurança e Pesquisa Estratégica da Academia Nacional de Defesa da Letônia.

Na Rússia, muitos acolheram a eleição de Donald Trump como uma possibilidade de normalizar as relações entre o país e o Ocidente. Essa ideia baseia-se na pressuposição de que Trump se voltará para a política interna, diminuindo o papel dos Estados Unidos no mundo. Ele não considera a Rússia um adversário e mencionou a necessidade de chegar a um acordo mutuamente benéfico entre os dois países. Embora a política externa de Trump tenha muitos pontos em comum com a russa, o novo presidente americano é adepto de negociações a partir de uma posição de força, nas quais os Estados Unidos sejam respeitados como “a” superpotência mundial. Dada a assertividade da Rússia, ainda estamos por ver se será possível que os dois países cheguem a um acordo.

Com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, muitos acreditaram que o mundo estava entrando num longo período de paz. Mais que isso, alguns autores, como Francis Fukuyama (1992), chegaram a anunciar o fim da História, enquanto Charles Krauthammer (1991) declarou o início do momento unipolar e da completa supremacia dos Estados Unidos no planeta. Em 2008, com a Guerra da Geórgia, a Rússia anunciou que o momento unipolar havia acabado, enquanto a anexação da Crimeia foi o símbolo de que a geopolítica voltou, a História não morreu e o momento unipolar foi um sonho curto, em termos históricos.

A Rússia é um mundo em si. Trata-se de um país com 35 línguas oficiais diferentes. Mais de uma centena de línguas minoritárias são faladas em seu território. Sua diversidade cultural é riquíssima, uma vez que a nação é habitada por mais de 170 grupos étnicos, que são considerados nacionalidades (Gil-Robles, 2005). Seu território estende-se da Europa ao Japão, o que faz dela um ator global. A ideia da Rússia como grande potência é um dos componentes mais cruciais de sua política externa, embora sua capacidade de projetar o poder esteja muito mais concentrada no território exterior formado pelos países vizinhos. Como afirmou Leichtova (2016), apesar de seu sistema ser presidencial, ele também pode ser semipresidencial; o país é membro da Organização Mundial do Comércio, porém grande parte de sua economia depende de empresas estatais; ele tem muitas características de um sistema democrático, mas não é democrático pelos padrões ocidentais.

A ideia de que a comunidade transatlântica, em especial os Estados Unidos, é o principal inimigo da Rússia vem-se desenvolvendo no país há alguns anos. Apesar de relativamente marginal até mais ou menos 2005, a ideia de que a Rússia é vítima de interesses ocidentais estabelecidos, que vêm sendo implementados e postos em prática pela União Europeia, por agências multilaterais e pela OTAN, vem ganhando legitimidade e vem sendo incorporada, aos poucos, na formulação das políticas russas nos últimos dez anos. Não deve surpreender que a Rússia venha-se mostrando cada vez mais assertiva na garantia de seus interesses, chegando inclusive à utilização de instrumentos militares. O país se acha no direito de fazê-lo, não só porque o Ocidente supostamente estaria fazendo a mesma coisa, mas também por ser uma grande potência, embora seja, historicamente, um Estado inseguro em termos geopolíticos.

A Rússia e o mundo

A Rússia tem um sentimento de insuficiência nacional e uma preocupação exagerada de que o Ocidente não leve em consideração os interesses russos na arena internacional (Tsygankov e Tarver-Wahlquist, 2009; Tsygankov, 2012). Em outras palavras, suas escolhas na política externa são frequentemente determinadas na base de “os atos internacionais do Ocidente serem ou não percebidos pelas autoridades russas como uma aceitação da Rússia como membro igual e legítimo do mundo” (Tsygankov, 2016: 1). A Rússia pós-soviética esperava ser recebida pelo Ociden-

te como uma nova parceira, com isso estabelecendo uma nova ordem mundial (Baranovsky, 2002). Visto que o Ocidente não a aceita como uma parceira em igualdade de condições, pelo menos na percepção russa o resultado é uma reorientação da identidade da nação, que deixa de olhar para o Ocidente e se volta para valores tradicionais russos. Historicamente, a política externa russa pode ser dividida em três grupos que determinam a forma de comportamento do país no sistema internacional como resultado das imagens construídas da Rússia e do mundo externo: ocidentalistas, estatizadores e civilizacionistas (Tsygankov, 2016).

Pedro, o Grande foi o primeiro ocidentalista. Percebeu que o Ocidente havia desenvolvido uma tecnologia muito superior e que a ocidentalização era a maneira de superar o subdesenvolvimento da Rússia. Os ocidentalistas liberais identificavam-se com valores como a liberdade constitucional e a igualdade política, e o czar Alexandre II chegou a realinhar a política externa russa pela de outros países, da Alemanha à França e ao Reino Unido, a fim de emular esses valores na Rússia. Na União Soviética, os ocidentalistas aproximaram-se dos ideais social-democratas. Gorbachev, por exemplo, era favorável à ideia de que a URSS tinha que se tornar uma versão democrática e humana do comunismo. Sua política externa endossou a ideia da segurança mútua com o Ocidente, introduzindo o conceito de um lar europeu comum (ibid.).

O colapso da União Soviética legitimou o neoliberalismo ocidental como a principal ideologia eco-

nômica. Ele se tornou uma panaceia para todos os países, tomando-se as dez conclusões do Consenso de Washington como a nova versão dos Dez Mandamentos. Grande parte da base filosófica do neoliberalismo veio da ideologia econômica desenvolvida por Milton Friedman e George Stigler, da Faculdade de Economia da Universidade de Chicago. Como ideologia, ele é mais do que apenas um conjunto de receitas de política econômica. Trata-se, antes, de um sistema completo de governança que reflete uma visão de mundo e uma moral particulares, alicerçadas no individualismo metodológico.

Com a noção da falta de alternativa, os ocidentalistas ganharam influência, conseguindo promover consideravelmente a ideia de que só adotando um modelo ocidental a Rússia seria capaz de reverter o atraso soviético. Por isso a Rússia adotou um programa de reforma neoliberal muito radical, embora alguns autores, como Rutland (2013), afirmem que as políticas neoliberais implementadas no país não foram exatamente neoliberais, uma vez que foram moldadas, em larga escala, pelos interesses particulares da elite política. A crise financeira russa de 1998 e, mais tarde, a crise global de 2008, somadas à incapacidade do neoliberalismo russo de promover um desenvolvimento econômico e social sustentável, resultaram na negação crescente, por parte do povo russo, de seus componentes não econômicos, como a democracia e os direitos humanos.

A ascensão de Putin ao poder, em 31 de dezembro de 1999, representou a volta de uma aborda-

A consciência de fazer parte de um império terrestre formou a base social e cultural da nação russa, moldando seus valores. O povo é mais importante do que o indivíduo.

gem mais estatizante da política externa russa. Pode-se dizer que o estatismo foi a escola de política externa mais popular na Rússia (Tsygankov, 2012). Ele se centra no poder e na estabilidade, mais do que na liberdade e na democracia, ao passo que as ameaças externas são a preocupação principal da segurança russa. O estatismo não é necessariamente antiocidental, mas busca reconhecimento e aceitação usando o poder econômico e a capacidade militar. Para alguns, sua origem intelectual encontra-se nas políticas do príncipe Alexander Gorchakov, ministro das Relações Exteriores de Alexandre II, conhecidas como “concentração”, ou criação de alianças flexíveis, e como limitação do envolvimento da Rússia nos assuntos europeus. Outros acentuam a competitividade militar de Pedro, o Grande afirmando que foi a preocupação do czar com a segurança do Estado que o aproximou mais da Europa (ibid.).

Durante o período da União Soviética, Stalin e Brezhnev foram estatistas. O tratado de amizade de Stalin com a Alemanha nazista teve o objetivo de isolar a Rússia da Segunda Guerra Mundial. A política de “correlação de forças” de

Brezhnev almejou cercar a influência do Ocidente no nível global. Até os estatistas liberais que apoiavam as reformas de Gorbaçev, além de acreditarem na construção de uma economia de mercado e de uma democracia, estavam convencidos de que deviam aumentar o *status* de grande potência da Rússia para lidar com o número crescente de ameaças externas no nível global. O estatismo define as políticas de Putin. Ao mesmo tempo, esse presidente assumiu o controle da vida social e política, do Legislativo, da criação de partidos, das regiões e dos meios de comunicação eletrônicos, paralelamente apoiando as instituições políticas pós-soviéticas e o processo de liberalização econômica (ibid.).

Os civilizacionistas, a exemplo de Alexander Dugin, consideram a Rússia uma civilização especial, singular, que tem a missão de disseminar os valores russos pelo globo. Essa ideia ligou-se à noção de internacionalismo socialista e ao conceito leninista e trotskista de revolução socialista global permanente, tendo a Rússia como principal centro de poder (ibid.). O neoeurasianismo de Dugin é sua versão mais recente. Ele considera a Rússia um império terrestre em permanente expansão, ameaçado pela Aliança do Atlântico e, em especial, pelos Estados Unidos (Dugin, 2012). A consciência de fazer parte de um império terrestre formou a base social e cultural da nação russa, refletindo seis pontos principais:

1. conservadorismo;
2. holismo, no sentido de que o todo é maior do que a soma das partes;
3. antropologia coletiva (o povo é mais importante que o indivíduo);
4. sacrifício;
5. orientação idealista;
6. valores de fidelidade, ascetismo, honra e lealdade (ibid.).

A Rússia tem necessidade não apenas de se expandir territorialmente, mas também de difundir sua cultura e seus valores, e a forma de organização política e social é a maneira de garantir sua segurança. O neoeurasianismo “forneceu à Rússia a chave da identidade geopolítica e também espiritual-humanista da nação russa, bem como o segredo espiritual da civilização russa, sua teleologia e a pedra angular de seus princípios” (Titarenko e Petrovsky, 2016: 26).

Como resultado, a Rússia tem três paradigmas de política internacional, no tocante à busca de sua identidade geopolítica (Baranovsky, 2012): um paradigma europeu, no qual ela pertence ao Ocidente; um paradigma asiático, no qual ela é mais próxima da Ásia; e um paradigma eurasiático, no qual ela é uma civilização especial, que segue suas ambições e suas normas. No primeiro caso, a Rússia se consideraria uma parte intrínseca da identidade europeia. Nessas condições, sua política externa se concentraria em se aliar à União Europeia, visando alcançar um nível profundo de integração nos assuntos europeus e na ocidentalização. Ao mesmo tempo, a não consecução dessa meta poderia gerar ressentimentos políticos e psicológicos, por ser negado à Rús-

sia o seu *status* de direito no sistema europeu (Baranovsky, 2012).

No caso do paradigma asiático, o ponto principal é a ideia de que a Rússia tem que se proteger do expansionismo do Ocidente, para poder desenvolver plenamente seu potencial de país soberano. Por isso o fato de estar perto da Europa, sobretudo da União Europeia, resultaria em o país experimentar um processo de desenvolvimento subalterno, que resultaria numa forma subalterna de desenvolvimento e de *status* no sistema internacional. O terceiro paradigma, o eurasiatismo da Rússia, baseia-se na ideia de que a civilização russa é especial, como já foi discutido. O país deve seguir sua via de desenvolvimento, e o expansionismo ocidental poderia ser considerado uma confrontação de seus direitos e de seu *status* naturais. Desde o colapso da União Soviética, as relações da Rússia com a Europa, em particular com a União Europeia, têm oscilado entre as diversas combinações possíveis desses paradigmas. Tem sido visivelmente difícil o país se manter numa via específica e direta, em decorrência de sua identidade europeia e sua história eurasiática.

Desde o colapso da União Soviética, a maneira de a Rússia encerrar suas relações com o Ocidente modificou-se três vezes. Primeiro, passou do estatismo soviético ao europeísmo ocidental. No começo da década de 1990, havia uma convicção profunda de que a Rússia deveria escolher o caminho ocidental. Nesse caso, a motivação primária não era, necessariamente, tornar-se um país aberto e ocidentalizado, mas readquirir o *status* de membro da comunidade internacional, da

mesma estatura que a Alemanha ou o Reino Unido. Depois da crise financeira de 1998 e do fracasso das políticas neoliberais na obtenção do nível prometido de desenvolvimento econômico e social, o atrativo do modelo ocidental esmaeceu. A Rússia é um caso claro em que o fracasso das políticas neoliberais desacreditou os aspectos políticos e sociais do modelo ocidental, sobretudo a democracia e os direitos humanos.

A eleição de Putin para a Presidência, no ano 2000, consolidou a segunda oscilação, que reconduziu

o país do europeísmo ocidental ao estatismo. Logo no começo de seu primeiro mandato, Vladimir Putin já sugeriu que a Rússia deveria reassegurar seu papel num mundo multipolar em que nenhum regime único detinha a soberania. Ainda assim, ele procurou desenvolver laços de amizade com o Ocidente, em particular com os Estados Unidos, apesar de haver claros sinais de aprofundamento da tendência eurásiana na política externa russa. Ele não tardou a compreender que essas relações não seriam tranquilas. A Ini-

ciativa Estratégica de Cooperação para a Estabilidade entre Estados Unidos e Rússia, datada do ano 2000, é um bom exemplo. O documento assinado pelos presidentes Bill Clinton e Vladimir Putin almejava ser uma “base construtiva para o fortalecimento da confiança entre os dois lados, e para o desenvolvimento adicional das medidas acordadas para promover a estabilidade estratégica e barrar a proliferação de armas de destruição em massa, mísseis e tecnologias de mísseis, em todo o mundo” (Casa Branca, 2000).



MARY_PHOTO/SHUTTERSTOCK.COM

Entretanto, a Lei Russo-Americana de Confiança e Cooperação, aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos, proibiu a Casa Branca de reestruturar a dívida externa da Rússia até o fechamento do centro radioelétrico de Lourdes, em Cuba. Sem alternativa, a Rússia foi obrigada a fechá-lo. A Rússia está convencida de que os termos da reestruturação de sua dívida externa foram especialmente concebidos para enfraquecer seu poder econômico e, com isso, sua capacidade militar. O fechamento da base naval de Cam Ranh, no Vietnã, por falta de recursos para pagamento do aluguel das instalações constitui um exemplo disso. Putin entendeu que o relacionamento não seria tranquilo e que a Rússia não podia integrar-se ao Ocidente nos termos deste. O país seria levado a afirmar seus interesses econômicos e geopolíticos como uma força marginal, não como um parceiro. A democracia e valores como os direitos humanos e a liberdade individual são pilares do sistema político e social do Ocidente. No entanto, como afirmou Trenin (2007), os dirigentes russos estão convencidos de que a observância desses valores não resultará na aceitação da Rússia como uma parceira igual e debilitará sua capacidade de buscar seus interesses.

Putin concluiu que o Ocidente é perigoso. A comunidade transatlântica, em especial os Estados Unidos, usa instrumentos de guerra irregulares, como organizações não governamentais e instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial), para desestabilizar a Rússia. Por isso tornou-se dominante a visão de que a Rússia enfrenta sistemáticas ameaças provenientes do exterior.

Diante de tais ameaças, a Rússia se considera um país frágil. Putin e os integrantes de seu círculo íntimo entendem que a economia do país é demasiadamente dependente do petróleo e do gás. Não há energia suficiente para uma expansão. Ao mesmo tempo, é necessário manter a influência regional russa, por to-

Para os russos, o Ocidente criou um tipo de arma subversiva, a “ocidentalização”. Ele tenta dividir a população em grupos hostis, que então passam a receber apoio dos Estados Unidos e da OTAN.

do e qualquer meio. Em vista da existência de muitos fatores que escapam ao controle russo, Putin acredita que fatores externos podem afetar os internos e resultar num colapso da nação. Isso explica por que o país se empenha em não deixar que a Ucrânia se aproxime mais do Ocidente.

A promoção desses valores é vista pelos dirigentes russos como um instrumento de política externa que é ignorado, quando assim convém aos interesses dos Estados Unidos ou da União Europeia, mas é usado

para barrar os interesses russos. Para os russos, o Ocidente criou um tipo de arma subversiva chamada “ocidentalização”. Trata-se de impor a outros países um sistema social, uma economia, uma ideologia, uma cultura e um estilo de vida similares aos ocidentais. O objetivo é desacreditar o sistema político e social local, o que resulta numa estratificação da população em grupos hostis, que então recebem apoio dos Estados Unidos e da OTAN (Nagorny e Shurygin, 2013). Yevgeny Bazhanov, reitor da Academia Diplomática da Rússia, declarou que “as pessoas no poder não objetaram aos esforços ocidentais de plantar valores democráticos na Rússia e ensinar a nação a viver num ‘Estado livre’, ou até os acolheram de bom grado. Hoje em dia, isso parece uma tentativa de enfraquecer o poder na Rússia e ‘forçá-la a se ajoelhar’” (Bazhanov, 2013: 23).

As guerras do Afeganistão e do Iraque, assim como outras intervenções militares dos Estados Unidos/OTAN, confirmaram, para Putin, a imagem de que o Ocidente é imprevisível. Ao mesmo tempo, Putin tem a convicção de que defender os interesses privados dele e de seu círculo íntimo equivale a proteger os interesses nacionais da Rússia. Por isso qualquer tentativa de tornar a nação mais transparente, democrática e tolerante é considerada não apenas um ataque pessoal a Putin e seus aliados, mas à própria Rússia, como Estado.

Essa visão reforça a ideia de que a Rússia é uma vítima permanente de outras potências, sobretudo do Ocidente. Ela tem tentado apresentar-se como um ator global sério. Nesse sentido, a Guerra da Geórgia,

em 2007, vista de uma perspectiva psicológica, serviu como um modo de tranquilizar a população russa. Refletiu também um choque de visões de mundo. Por um lado, o Ocidente tenta impor seu modelo, um modelo que é falho. Os atos da OTAN, dos Estados Unidos e da União Europeia são unilaterais e desconsideram seus efeitos em cadeia. É o caso, por exemplo, da substituição de uma ditadura islâmica por regimes fundamentalistas. Por outro lado, Putin considera o desenvolvimento internacional como um processo abrangente, no qual não há lugar para uma política baseada em valores.

Apesar de não ter sido o momento de virada das relações da Rússia com o Ocidente, o discurso de Putin na Conferência de Segurança realizada em Munique em 2007 foi, com certeza, a mais clara expressão do mal-estar da Rússia com o unilateralismo ocidental. A ideia principal de Putin foi que o mundo unipolar posterior à Guerra Fria constituiu um fracasso. Sem meias palavras, ele afirmou que o esforço ocidental inútil de impor um modelo unipolar havia criado novos conflitos, mediante o uso ilimitado da força nas relações internacionais. Em seu discurso, o presidente acrescentou que o uso unilateral da força pelo Ocidente só fazia gerar novos conflitos, tornando o mundo menos estável. Ele denunciou esse uso excessivo da força no mundo, a expansão provocadora da OTAN, a tentativa do Ocidente de controlar a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), e insistiu em novos controles dos armamentos (Putin, 2007).

Com o início do mandato de Medvedev na Presidência, muitos acreditaram que a Rússia retomaria o processo das reformas de estilo ocidental, afastando-se do estatismo e do eurasianismo de Putin, um eurasianismo que na época era leve. Foi uma visão equivocada de sua postura, uma vez que a ideia de que a Rússia só poderia desenvolver-se de maneira independente já estava arraigada na mentalidade da elite política do país. Medvedev deixou isso claro em seu discurso numa reunião com líderes políticos, parlamentares e civis da Alemanha, realizada em Berlim em 5 de junho de 2008, na qual ele clamou por uma nova arquitetura da segurança europeia. Esse discurso foi a base do rascunho de um tratado de segurança europeu publicado em 2009. O ponto mais importante foi a rejeição da base transatlântica do esquema de segurança vigente no Ocidente, considerada uma reminiscência da Guerra Fria. Medvedev também frisou a ideia de que a OSCE e a OTAN eram organizações obsoletas, bem como a necessidade de haver um espaço comum de segurança, de Vancouver a Vladivostok. Todos os atos militares teriam que ser aprovados pelo Conselho de Segurança da ONU. Em termos práticos, a proposta de Medvedev foi uma tentativa de estabelecer a Rússia como um ator em igualdade de condições, influente no teatro de segurança na esfera de seus interesses geopolíticos. O segundo objetivo era isolar os Estados Unidos do espaço de segurança europeu. A terceira meta era manter a União Europeia, a OTAN e a OSCE fora do processo decisório, tornando-lhes impossível ter algu-

ma iniciativa militar. Apesar de Medvedev ter tentado modernizar alguns aspectos do governo russo, a postura da Rússia em relação à Europa manteve-se inalterada. O novo arranjo de segurança proposto por Medvedev deve ser entendido como um desdobramento da colocação feita por Putin em Munique, no ano anterior. Ele fracassou, uma vez que o Ocidente ficou extremamente desconfiado das intenções da Rússia depois da Guerra da Geórgia.

Não deve ser surpresa que o terceiro mandato presidencial de Putin marque uma ação mais assertiva da Rússia para defender seus interesses, inclusive usando o poderio militar. Neste momento, há um divórcio civilizacional artificial entre ela e o Ocidente. Isso é consequência da falta de convergência entre as visões estratégicas da Europa, da Rússia e dos Estados Unidos, que resultam em diferentes níveis de confrontação. No caso da Europa, isso é agravado pela falta de convergência também no nível interno. Embora veja a Europa como sua parceira mais importante em muitas áreas, a Rússia considera que a disseminação dos valores ocidentais faz parte de uma estratégia de estabelecimento de relações neocoloniais por meio do poder. O país está convencido de que, se o Ocidente não puder alcançar seus objetivos por instrumentos do poder brando, usará a força militar para derrubar regimes estabelecidos, impondo seus governos fantoches no final. Isso é inaceitável para a Rússia, que lutará bravamente para manter não apenas sua influência geopolítica, mas também sua independência de pressões externas sobre assuntos internos.

A elite e a sociedade russas têm-se aproximado do nacionalismo de Estado, do cristianismo e de outros antigos valores europeus, justamente quando os europeus vêm-se afastando deles. O distanciamento, agora, pode aumentar.

Esse distanciamento da Europa poderá ser ainda mais profundo do que foi o soviético. Como afirmou Karaganov (2015), a elite e a sociedade russas têm-se aproximado do nacionalismo de Estado, do cristianismo e de outros antigos valores europeus justo no momento em que os europeus vêm-se distanciando deles. Como mencionou Alexey Meshkov (2015), vice-ministro russo das Relações Exteriores, isso é agravado pela percepção de que a União Europeia se recusa a considerar os interesses da Rússia, inclusive em questões vitais como o acordo de associação entre a Ucrânia e a UE. Embora a Europa tenha sido apanhada de surpresa pela atitude hostil da Rússia para com a Ucrânia, Meshkov afirma que a União Europeia ignorou todos os argumentos em prol do estabelecimento de um diálogo UE-Ucrânia-Rússia para considerar “as consequências negativas da sua adoção” (*sic*) (Meshkov, 2015). O resultado foi a anexação da Crimeia pela Rússia e a desestabilização da Ucrânia Oriental.

Para a maioria das pessoas, uma guerra dentro das fronteiras europeias no século XXI, o século pós-moderno, era algo inimaginável. No entanto, a Rússia vem-se preparando para três cenários possíveis de conflito militar: primeiro, uma

grande guerra com a OTAN e o Japão; segundo, uma situação regional de conflito de fronteiras, isto é, de territórios disputados; terceiro, um conflito militar interno, decorrente do terrorismo. Não se deve crer que um conflito militar direto com a OTAN seja esperável em curto prazo. Todavia, a Rússia tem enfrentado intensas pressões decorrentes da violação de seus interesses estratégicos nacionais. A OTAN eliminou, política e militarmente, a maioria dos potenciais aliados naturais da Rússia, o que pode ser exemplificado pela expansão dela no espaço do antigo Pacto de Varsóvia. A ideologia econômica monetarista, imposta pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e por outras organizações multilaterais, não apenas teve o objetivo de enfraquecer a sociedade russa em geral, como também resultou no financiamento insuficiente das forças armadas e, portanto, numa degradação operacional (Nagorny e Shurygin, 2013).

A solução é criar, como estratégia militar, uma realidade alternativa em que o apoio aos objetivos estratégicos, por parte da sociedade de um país em guerra – isto é, a legitimação da guerra –, seja fundamental para se chegar à vitória. Em outras palavras, o sucesso de cam-



panhas militares com conflitos armados e guerras locais depende muito mais da relação entre fatores militares e não militares – os elementos políticos, psicológicos, ideológicos e informacionais da campanha – do que do poder militar como variável isolada (Chekinov e Bogdanov, 2010).

A guerra assimétrica tem por objetivo evitar as operações militares diretas e a interferência nos conflitos internos de outros países. Por isso, como resultado das especificidades da luta com adversários mais fracos, a seguinte estratégia tornou-se predominante: emprego de tropas pequenas, especialmente treinadas; ações preventivas contra forças irregulares; propaganda entre as populações locais que o inimigo mais fraco pretenda defender; fornecimento de apoio militar e material a grupos de apoio dentro do país atacado; redução da escala das operações de combate; e emprego de métodos não militares para pressionar o adversário (Kremenjuk, 2003). A estratégia russa baseia-se em nove pontos (Nagorny e Shurygin, 2013):

1. estimulação e apoio às ações armadas de grupos separatistas, com o objetivo de promover o caos e a desintegração territorial;
2. polarização entre a elite e a sociedade, resultando numa crise de valores, seguida por um processo de orientação da realidade para valores ocidentais;
3. debilitação das forças armadas e da elite militar;
4. degradação estratégica controlada da situação socioeconômica;
5. estimulação de crises sociopolíticas;
6. intensificação de formas e modelos simultâneos de guerra psicológica;
7. incitação ao pânico em massa, com perda da confiança nas grandes instituições de governo;
8. difamação de líderes políticos que não se alinhem com os interesses da Rússia;
9. aniquilação das possibilidades de formação de coalizões com aliados estrangeiros.

No campo, a discussão acima significa o emprego de armas não nucleares de alta precisão, junto com o apoio a grupos subversivos e de reconhecimento. Os alvos estratégicos são aqueles que, ao serem destruídos, resultarão em danos inaceitáveis para o país atacado. Entre eles se incluem os principais sistemas de controle do governo e das forças armadas; grandes instalações industriais, de combustíveis e de energia; centrais e instalações de transportes (centrais ferroviárias, pontes, portos, aeroportos, túneis etc.); objetos potencialmente perigosos (barragens de usinas hidrelétricas e usinas hidrelétricas; unidades de processamento da indústria química; usinas nucleares; depósitos de produtos tóxicos etc.) (Chekinov e Bogdanov, 2010). O objetivo da Rússia, portanto, é fazer o adversário compreender que poderá enfrentar uma catástrofe ambiental e sociopolítica e, em função disso, evitar o combate.

A Rússia certamente continuará a usar essa estratégia para defender seus interesses, o que significa que as relações com a Europa e os Estados Unidos continuarão a ser turbulentas.

Observações finais

A Rússia tem defendido ativamente seus interesses, usando inclusive o poder militar. Esse é o resultado da incompatibilidade entre as concepções estratégicas russas e as do Ocidente a respeito do caráter geopolítico das relações internacionais, bem como de um claro conflito de interesses. Na Europa, a estratégia russa tem-se concentrado em estimular a falta de convergência para interesses comuns de segurança por meios políticos. Isto inclui grupos de pressão monotemáticos com mensagens divisionistas, partidos marginais bem financiados, o canal televisivo de notícias Russia Today, centros estratégicos de pesquisa e *lobbies* empresariais, para citar apenas alguns. Portanto, o objetivo não é, necessariamente, obter um apoio direto para a Rússia, mas para o programa de ação russo, no intuito de reduzir o apoio à OTAN e à União Europeia. No primeiro caso, trata-se de eliminar a garantia do Artigo 5; no segundo, de enfraquecer a influência geopolítica do Ocidente. Em outras palavras, a Rússia usa ferramentas democráticas para lutar contra a própria democracia. A única maneira de lidar com esse tipo de guerra é mais democracia. Isso significa mais informações, análises e educação neutras. Os políticos precisam ser mais francos, transparentes e ligados às pessoas comuns. A política econômica

também deve levar em conta os interesses da população e não ser concebida meramente para dar apoio aos interesses do setor bancário. Infelizmente, mesmo na Europa, essa tarefa às vezes parece ser bem difícil.

A estratégia russa baseia-se em explorar as fraquezas do adversário (os pontos fracos) e jogá-las contra ele. Alguns disseram que a região báltica é o ponto fraco mais importante na segurança europeia. Não é. Do ponto de vista da defesa, a má gestão da economia europeia, em nome de ideologias econômicas específicas e dos interesses do sistema financeiro, é a ameaça mais grave à segurança europeia. Põe em risco a legitimidade do Estado (e da União Europeia) como instituição democrática, por causa do resultado direto do aumento do desemprego combinado com a baixa segurança social. Um indicador preciso dessa tendência é, por exemplo, o aumento significativo do ceticismo europeu, bem como o aumento da popularidade de partidos políticos nacionalistas e populistas com plataformas radicais.

Na Rússia, muitos acolheram a eleição de Donald Trump para a Presidência dos Estados Unidos como uma possibilidade de normalização das relações entre o país e o Ocidente. Essa ideia baseia-se na pressuposição de que Trump se voltará para a política interna, diminuindo o papel dos Estados Unidos no mundo. Ele não considera a Rússia um adversário e mencionou a necessidade de chegar a um acordo mutuamente benéfico entre os dois países (Trump, 2016). Embora a política externa de Trump tenha muitos pontos em comum com a russa, tais como a visão de que as ações norte-americanas no Oriente Médio, sobretudo no Iraque, resultaram numa instabilidade significativa, Trump é adepto de negociações a partir de uma posição de força (Trump, 2016), nas quais os Estados Unidos sejam respeitados como “a” superpotência mundial. Dada a assertividade da Rússia, ainda estamos por ver se será possível que os dois países cheguem a um acordo. A levarmos em consideração os interesses russos em áreas externas próximas, é provável que isso signifique a transformação permanente da Ucrânia e da Bielorrússia numa zona tampão intermediária, enquanto os membros da antiga União Soviética e do Pacto de Varsóvia não ligados à OTAN continuarão aprisionados na zona de influência russa, sem alternativa de aproximação do Ocidente. ■

Referências bibliográficas

- BARANOVSKY, Vladimir. *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*. Helsinki/Berlim: Ulkopoliittinen instituutti/Institut für Europäische Politik, 2002.
- CHEKINOV, Sergey; BOGDANOV, Sergey. “Asimmetrichnyye deystviya po obespecheniyu voyennoy bezopasnosti Rossii” [Ações assimétricas para garantir a segurança militar da Rússia]. *Voennaia Mysl* (3), 2010, p. 13-22.
- DUGIN, Aleksandr. *Geopolitika Rossii* [Geopolítica da Rússia]. Moscou: Akademicheskii Proyekt, 2012.
- FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. Nova York: Free Press, 1992 (*O fim da história e o último homem*, trad. Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992).
- GIL-ROBLES, Alvaro. “Report by Mr. Alvaro Gil-Robles on his Visits to the Russian Federation” [Relatório do Sr. Alvaro Gil-Robles sobre suas visitas à Federação Russa]. Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, 20 de abril de 2005, consultado em 11 de outubro de 2016 em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=846655>.
- KARAGANOV, Sergey. “Net prostykh reshenii” [Não há soluções simples]. *Mezhdunarodnaya zhizn*, n. 9, 2015, p. 16-25.
- KRAUTHAMMER, Charles. “The Unipolar Moment”. *Foreign Affairs* (70), n. 4, 1991, p. 23-33.
- KREMENYUK, Viktor. “Sovremenny mezhdunarodny konflikt” [Conflito internacional de hoje]. *Mezhdunarodnye protsessy* (01), n. 01, 2003.
- LEICHTOVA, Magda. *Misunderstanding Russia: Russian Foreign Policy and the West*. Londres: Routledge, 2016.
- MEDVEDED, Dmitri. Discurso perante líderes políticos, parlamentares e civis em Berlim, em 5 de junho de 2008. Disponível em: <http://brazil.mid.ru/web/brazil_pt/-/president-of-russia-dmitry-medvedev-s-speech-at-meeting-with-german-political-parliamentary-and-civic-leaders-berlin-june-5-2008>.
- NAGORNY, Aleksandr; SHURYGIN, Vladislav (orgs.). “Voyennaya reforma kak sostavnaya chast' kontseptsii bezopasnosti RF: sistemno-dinamicheskaya otsenka” [Reforma da Defesa como parte integrante de uma concepção de segurança para a Federação Russa: avaliação sistêmica e dinâmica]. Moscou: Izborsky Club, 2013. Disponível em: <http://www.dynacon.ru/content/articles/994/>.
- PUTIN, Vladimir. Discurso na Conferência de Segurança de Munique, 2007. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZiY5aZfOgPA>.
- PUTIN, Vladimir. “Predsedatel Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii V. V. Putin vstretilsya s aktivom partii Yedinaya Rossiya” [O primeiro-ministro V. V. Putin reúne-se com membros do partido Rússia Unida], 2012. Disponível em: <http://archive.premier.gov.ru/events/news/18763/>.
- RUTLAND, Peter. “Neoliberalism and the Russian Transition”. *Review of International Political Economy* (20), n. 02, 2013, p. 332-362.
- TITARENKO, Mikhail; PETROVSKY, Vladimir. “O neoyevraziyskoy identichnosti Rossii” [A identidade neoeurásiana da Rússia]. *Mezhdunarodnaya zhizn*, n. 4, 2016, p. 20-44.
- TRENIN, Dmitri. *Getting Russia Right. Moscow: Carnegie Endowment for International Peace*, 2007.
- TSYGANKOV, Andrei. *Honor in International Relations: Russia and the West from Alexander to Putin*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- TSYGANKOV, Andrei. *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2016.
- TSYGANKOV, Andrei; TARVER-WAHLQUIST, Matthew. “Dueling Honors: Power, Identity, and the Russia-Georgia Divide”. *Foreign Policy Analysis* (5), n. 4, 2009, p. 307-326.
- TRUMP, Donald. Discurso sobre política externa em Youngstown, Ohio (15 de agosto de 2016). Disponível em: <https://youtu.be/bpLR4GgAL2g>.



Diário de um colapso

As relações externas entre a Federação Russa, os Estados Unidos e os Estados da Europa Ocidental





Houve um colapso, que dificilmente será revertido, nas relações entre a Federação Russa e o Ocidente. Ele foi provocado por ambos os lados. O Ocidente perdeu uma grande chance: sem a expansão da Otan, sem o escudo de defesa contra mísseis, sem um comportamento arrogante, sobretudo dos Estados Unidos, diante da Federação Russa e sem a convicção inflada de deter uma superioridade moral, é provável que a Federação Russa tivesse tomado outro curso na primeira década deste milênio, tanto na política doméstica quanto na política externa.



Alexander Blankenagel

Professor de direito público e direito russo da Universidade Humboldt de Berlim.

1. Introdução

As relações entre a Federação Russa e o Ocidente (sobretudo os Estados Unidos e os Estados da Europa Ocidental)¹ alcançaram um ponto baixo e reproduzem, nos posicionamentos dos políticos, na mídia e na opinião pública, a imagem, criada durante a Guerra Fria, do vilão no Oriente que, por causa de seus desejos expansionistas, sua agressividade e sua brutalidade, representa um perigo para os “Estados civilizados”, os quais precisam tomar firmes contramedidas. E, realmente, à primeira vista, a política russa não parece boa: a guerra na Geórgia, a anexação da Crimeia, o conflito no leste da Ucrânia, o apoio ao regime de Assad na guerra civil na Síria, os ataques de *hackers* durante a campanha eleitoral à Presidência norte-americana – tudo isso faz a Federação Russa se apresentar como o vilão e arruaceiro *par excellence*. Soma-se a isso o fato de que, no interior, pouco restou da democracia e do Estado de direito que a Federação Russa se comprometeu a realizar após 1991: a Rússia é um Estado autoritário e corrupto. Deduz-se

desse desenvolvimento da política interna uma equação aparentemente lógica: quem é autoritário e corrupto na política doméstica só pode ser vilão na política externa! Uma análise mais minuciosa, porém, levanta perguntas.² Mas nem todos têm tempo para uma análise cuidadosa.

Isso não foi sempre assim. Na década de 1990, as relações, vistas de fora, eram próximas e cooperativas. Havia o desejo geral – ou pelo menos os políticos se expressavam como se esse desejo geral existisse – de ajudar a Federação Russa, enfraquecida pelo caos da transformação, em seu difícil processo de criar simultaneamente a democracia e um Estado de direito, de um lado, e um sistema de economia privada, de outro (sem falar da necessidade de encontrar uma nova identidade russa coletiva). Apoio financeiro, programas de ajuda,³ contatos intensivos e compartilhamento de experiências faziam parecer reais eventuais expressões de amizade e relações sólidas. A partir da segunda metade da década de 1990, porém, foi principalmente a Europa Ocidental que buscou proximidade e amizade; os Estados Unidos eram mais discretos, mas também estavam



muito distantes da intensidade das relações econômicas dos Estados da Europa Ocidental. Irritações causadas pela política russa eram descartadas como “dificuldades de transição”. Irritações do lado russo diante de políticas concretas dos Estados Unidos ou dos Estados da Europa Ocidental eram – acreditava-se – neutralizadas com uma referência às boas intenções próprias e a consciência de ser “o mocinho” na história.⁴ Por isso o choque foi tão grande quando, em algum momento após a virada do milênio, ficou claro repentinamente que existiam problemas consideráveis nas relações recíprocas e que, “escandalosamente”, também no âmbito doméstico, a Federação Russa não se desenvolvia como todos imaginavam – para não dizer do modo imposto aos russos. O que havia acontecido? Tentarei dar uma resposta a essa pergunta, identificar as estações essenciais desse colapso, após o início tão esperançoso em 1991, e também identificar na política russa outro papel além do vilão eterno.

2. Os últimos 25 anos – a lua de mel antes da guerra de rosas

A década de 1990 foi para a Federação Russa – respectivamente, para seu antecessor histórico, a RSFSR – um tempo difícil não só pela transformação do Estado e da economia, mas também porque o Estado russo era extremamente pobre, por causa das dívidas gigantescas deixadas pela União Soviética e em virtude do baixo preço do petróleo e do sistema fis-

cal desfuncional, que teria garantido um cumprimento satisfatório das obrigações estatais – “teria”, pois as obrigações estatais não foram cumpridas em medida considerável. Já na década de 1990, na verdade, desde o início da transformação, o curso que a Rússia deveria e queria tomar era controverso na própria Rússia. As elites que detinham o poder e grande parte da população queriam um Estado e uma sociedade nos moldes ocidentais. Outra parte da elite e outra parte da população, retomando o conflito histórico do século XIX entre os ocidentais e os defensores do caminho russo,⁵ acreditavam, porém, que a Rússia deveria buscar o próprio caminho. Já em 1992, o ministro do Exterior Kozyrev, extremamente favorável ao Ocidente, alertou que uma ajuda excessivamente hesitante e a arrogância do Ocidente na interação com a Rússia levariam a Rússia a seguir seu próprio caminho nacional.⁶ Infelizmente, a advertência não foi ouvida, como mostram o alargamento a Leste da OTAN e o tratamento desdenhoso da Rússia pelo Ocidente, principalmente pelos Estados Unidos.

O alargamento da OTAN

O alargamento da OTAN é um processo que ilustra muito bem como o Ocidente provocou, de olhos abertos, um confronto com a Federação Russa. Tudo indica que os Estados Unidos foram a força impulsionadora desse processo; mesmo sendo esse o caso, apresenta-se como uma tragédia a falta de resistência por parte dos países europeus, principalmente

da República Federativa da Alemanha, que, em virtude da proximidade e da história, deveria ter uma compreensão maior dos temores russos. A fim de ilustrar a importância desse processo para a Federação Russa, permito-me uma pequena comparação. O que fariam os Estados Unidos se um de seus vizinhos – ou seja, o Canadá ou o México – firmasse uma aliança de defesa com um

Gorbachev recebeu uma promessa meramente verbal de que nenhuma tropa da OTAN seria estacionada a leste do território da antiga Alemanha Oriental. Ninguém se sentiu na obrigação de respeitar garantias desse tipo. O Ocidente foi arrogante.



Estado considerado uma ameaça pelos Estados Unidos, por exemplo, a República Popular da China? Encontramos a resposta na crise dos mísseis de Cuba, no golpe de Pinochet no Chile e nas inúmeras tentativas dos Estados Unidos de impor, com todos os meios, aos seus vizinhos na América Central e na América do Sul uma conduta favorável aos Estados Unidos. A Doutrina Monroe,

proclamada pelo presidente norte-americano em 1947 na forma de “política de *containment*” tendo em mira Estados sul-americanos “desviados”, até hoje não foi oficialmente revertida.⁷

Contemplemos primeiramente as estações do alargamento a Leste. Não temos certeza se o Ocidente deu quaisquer garantias em troca da retirada das tropas soviéticas da República Federativa

da Alemanha após a reunificação em vista do alargamento a Leste da OTAN. O que sabemos é que Gorbachev recebeu a promessa verbal de que nenhuma tropa da OTAN seria estacionada a leste do território da antiga RDA. Não sabemos se essa promessa tinha algum valor jurídico. Em todo caso, ninguém se sentiu na obrigação de respeitar quaisquer garantias desse tipo. A resposta fria e arrogante



te a qualquer questionamento era que Gorbachev poderia ter pedido uma confirmação por escrito. O primeiro passo no início de 1994 foi a fundação pela OTAN da “Parceria para a paz”, cujo propósito era oferecer uma estrutura institucional para a cooperação militar entre a OTAN e países não membros da OTAN. Em junho, a Federação Russa aderiu – *nolens volens* – à parceria. No entanto, temia-se já então que esse seria o primeiro passo em direção a uma ampliação oriental da OTAN.⁸ Já em 1994 o presidente Jelzin alertou o presidente norte-americano Clinton quanto ao perigo de uma guerra fria em decorrência de um alargamento a Leste da OTAN.⁹ O problema permaneceu na pauta do dia. Na década de 1990, a posição russa oscilava entre o repúdio e a tentativa de impedir o pior por meio da participação.¹⁰ Foram principalmente os Estados Unidos que trataram da questão de modo muito peculiar: já que, de acordo com a posição dos Estados Unidos, não havia más intenções por trás do alargamento da OTAN, era preciso convencer os russos de que um alargamento a Leste da OTAN não representaria nenhuma ameaça para eles.¹¹ Em outras palavras, ninguém se deu o trabalho de submeter a política do alargamento a Leste da OTAN a uma revisão. Todos partiam da convicção de que conseguiriam convencer os russos. Creio que existia também o consenso geral, porém velado, de que não haveria problema se eles não pudessem ser convencidos, já que eram muito fracos para se defender de uma forma eficaz.

Em todo caso, aconteceu o que não poderia ter acontecido. Em março de 1999, a Polônia, a República Tcheca e a Hungria se tornaram membros da OTAN. Como que para demonstrar as intenções pacíficas da OTAN, entre março e junho daquele ano a OTAN, simplesmente ignorando as repetidas ressalvas da Rússia, bombardeou a Sérvia sob o pretexto de uma “intervenção militar humanitária” não sancionada pela ONU. Do ponto de vista do direito das gentes, esse bombardeio sem mandato explícito da ONU representava, pelo menos segundo a interpretação do direito das gentes até então vigente, o direito das gentes. É claro que, antes e depois dessa missão, muitos apologetas defenderam essa intervenção humanitária não sancionada pela ONU, reinterpretando essa violação do direito das gentes como evolução do direito das gentes.¹² Em novembro de 2002, a Bulgária, a Romênia, a Lituânia, a Letônia, a Estônia, a Eslovênia e a Eslováquia foram convidadas a iniciar negociações de adesão com a OTAN; a adesão desses Estados ocorreu em março de 2004. Como que para ressaltar mais uma vez sua inocuidade, os Estados Unidos começaram, paralelamente a esse processo de alargamento, a segunda guerra contra o Iraque, novamente em violação do direito das gentes, e após, ainda em fevereiro de 2004, Putin ter comunicado ao presidente norte-americano que, segundo informações russas validadas, o Iraque não possuía armas de destruição em massa. Em sua reunião de cúpula em Bucareste, em abril de 2008, a

Em 2001, Putin indagou sobre a possibilidade de a Rússia aderir à OTAN. A iniciativa foi obstruída e solapada. Depois disso, manifestações de desagrado dos russos tornaram-se cada vez mais intensas e frequentes.

OTAN decidiu aceitar como novos membros da OTAN a Croácia, a Albânia e o Kosovo, e ofereceu à Macedônia, a Bósnia e Herzegovina e a Montenegro uma perspectiva concreta de adesão. Uma adesão à OTAN da Geórgia e da Ucrânia, já aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 2007, foi rejeitada, mas permaneceu na pauta como possibilidade futura e como espada de Dâmocles sobre a Federação Russa.¹³

Paralelamente ao acolhimento dos Estados da Europa Oriental central, ocorreu também um alargamento da UE com esses Estados. Em maio de 2004, os três Estados bálticos, Estônia, Letônia e Lituânia, como também a Polônia, a República Tcheca, a Hungria, a Eslovênia e a Eslováquia, se tornaram membros da UE.¹⁴ Em 2007, a Romênia e a Bulgária se juntaram à UE, mesmo que sob condições rígidas. Em maio de 2009, a UE decidiu, a partir de uma iniciativa polonesa e sueca e como reação à guerra russo-georgiana, criar a Associação Oriental, que visava à aproximação econômica e política das antigas repúblicas

soviéticas Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia, Bielorrússia e Ucrânia e que, segundo as intenções de seus fundadores, pretendia explicitamente excluir a Federação Russa. No início, as reações russas foram negativas; pouco tempo depois, o Ministério do Exterior declarou que conseguiria imaginar uma adesão a essa parceria.¹⁵ Em 2013, a Croácia, por enquanto o último país candidato, foi aceita como membro da UE. Em 2014, por fim, a Ucrânia, a Geórgia e a Moldávia se tornaram membros associados da UE. No caso da Ucrânia, que mantinha relações econômicas especialmente estreitas com a Rússia e que queria ter a Rússia como membro da União Econômica Eurasiática, isso só foi possível graças a um golpe de governo, que levou à separação/anexação da Crimeia e à guerra civil na Ucrânia oriental. No mesmo ano, como resposta à ameaça representada pela agressividade russa, a OTAN criou a tropa de intervenção rápida para a Europa Oriental.

A Federação Russa jamais deixou ao Ocidente e à OTAN nenhuma dúvida de que consideraria o alargamento a Leste da OTAN um ato hostil e de que, diante do colapso progressivo das relações, nem mesmo um cânone de aspectos comuns a impediria de defender seus interesses. Já mencionamos algumas declarações de natureza mais informal. Em 2001, Putin tentou solucionar essa problemática ao indagar, como já fizera Jelzin antes dele, da possibilidade de uma adesão da Federação Russa à OTAN: a despeito de uma série de posicionamentos positi-

vos, o memorando correspondente nunca saiu da escrivaninha de Powell, como escreve Stent. Em outras palavras, a iniciativa foi obstruída, para não dizer solapada.¹⁶ Depois disso, as manifestações de desagrado por parte dos russos se tornaram cada vez mais frequentes. Em julho de 2005, Putin declarou, em reação às chamadas “revoluções das flores” na Ucrânia, na Geórgia e no Quirguistão, que, no futuro, não permitiria mais o financiamento estrangeiro de ONGs.¹⁷ Em seu discurso à nação em maio de 2006, Putin anunciou o fortalecimento do exército e do armamento e o desenvolvimento de armas estratégicas. Em fevereiro de 2007, ocorreu o famoso discurso de Putin na Conferência de Segurança de Munique.¹⁸ Putin acusou os Estados Unidos de buscarem o “domínio mundial monopolar” e de terem “ultrapassado seus limites em quase todas as áreas”. Ele advertiu a OTAN contra um “emprego militar desenfreado”. A Aliança do Atlântico Norte e a União Europeia estariam impondo sua vontade a outros países e apostando na violência, disse Putin. O presidente da Rússia criticou fortemente o alargamento a Leste da OTAN, porque sua infraestrutura militar se estendia “até as nossas fronteiras”. Podemos dizer sem exagero que esse discurso continha a mensagem clara de que, caso a OTAN não mudasse ou revertesse sua política de expansão, as relações recíprocas decorreriam de modo diferente e confrontativo. A reação da OTAN era marcada por uma cegueira peculiar – ninguém queria perceber que o discurso con-

tinha a mensagem clara: ou vocês voltam atrás ou vocês se surpreenderão. Putin foi acusado de trair o espírito de amizade e cooperação.¹⁹

Os eventos subsequentes mostraram que os russos estavam falando sério. Em 2008, irrompeu a guerra russo-georgiana. A Geórgia estava desestabilizada; perdeu os territórios da Abecásia e da Ossétia do Sul, há muito tempo dispostos a se separar, e assim se desqualificou como candidata a membro da OTAN por causa dos conflitos territoriais. Em setembro de 2008, foram formulados os duríssimos “Princípios da política de defesa russa 2020”. Em novembro de 2011, o presidente Medvedev fez uma declaração afiada criticando o escudo de defesa contra mísseis que os Estados Unidos haviam planejado. Em 2013, Gerassimov, o alto comandante das forças militares, fez um apelo para que o país se preparasse para a guerra do século XXI. No mesmo ano, a Federação Russa ofereceu asilo político a E. Snowden, um evento simbólico de grande força política que evidenciou a deterioração das relações entre a Federação Russa e os Estados Unidos. Já mencionei a Crimeia e a Ucrânia oriental.

O escudo de defesa contra mísseis

O alargamento a Leste da OTAN não foi o único ponto de conflito no âmbito militar. O segundo conflito encarniado dizia respeito ao plano norte-americano de criar um escudo de defesa contra mísseis, anunciado em 2001 pelo presidente Bush, que também revogou o tratado sobre mísseis anti-

balísticos. O plano consistia no posicionamento das respectivas instalações nos países da Europa Oriental central. E rapidamente alguns países da Europa Oriental central, mais especificamente a Polônia e a República Tcheca, se mostraram dispostos a permitir a construção das respectivas instalações (inclusive mísseis, no caso da Polônia) em seu território. Para a Federação Russa, isso significava que o funcionamento de um escudo de defesa contra mísseis anulava a capacidade de dissuasão nuclear da Rússia e suspenderia o equilíbrio no potencial de ameaça entre os Estados Unidos e a Federação Russa. Como no caso do alargamento a Leste da OTAN, os Estados Unidos tentaram também aqui acalmar a Federação Russa, afirmando que o escudo de defesa estaria voltado não contra a Rússia, mas contra os ataques de Estados vilões e terroristas. Isso, porém, era pouco convincente em vista do fato de que nem os Estados vilões muçulmanos nem os terroristas, muçulmanos ou não, dispõem de sistemas portadores de armas nucleares. No máximo, teria sentido erguer um escudo de defesa contra mísseis em volta da Coreia do Norte. Após certo vai e vem e muitos protestos russos, ameaças²⁰ e, sobretudo, a oferta surpreendente de operar o sistema de defesa em conjunto com os norte-americanos, o presidente Obama voltou atrás e desistiu principalmente da instalação na Polônia e na República Tcheca. Esse relaxamento, porém, não durou muito. Em 2012, o presidente russo deixou claro mais uma vez que não aceitaria a erosão do potencial

de ameaça nuclear da Rússia por causa do escudo de defesa contra mísseis e que estava trabalhando para tomar contramedidas apropriadas;²¹ o chefe do Estado-maior russo chegou até a declarar em 2011 que, no caso da instalação do escudo de defesa, reclamaria para si o direito de uma guerra preventiva.

Inclusão, exclusão e humilhante penetração de interesses

Além dessas políticas, que (compreensivelmente) contrariavam os interesses russos, houve também uma série de eventos e ocorrências em que os norte-americanos e o Ocidente degradaram a Federação Russa com seu comportamento e impuseram seus interesses nacionais à Rússia de modo humilhante. Isso é de importância especial, pois entramos agora no âmbito crítico de um trauma russo: não estar à altura do Ocidente e, por isso, ser tratada de modo degradante é um temor que assombra a Federação Russa, como já assombrou a Rússia czarista e a União Soviética.²² Quem não quiser provocar irritações na política interestatal faz bem em respeitar essa sensibilidade russa especial. Em suma, podemos dizer que, se quisermos provocar irritações, nós certamente as provocaremos. Um exemplo muito ilustrativo é a afirmação do presidente Obama, após a anexação da Crimeia, de que a Rússia é uma “potência regional”.²³ É fácil encontrar outros exemplos em que, do ponto de vista da Rússia, os interesses ocidentais foram impostos sem respeito à dignidade da Rússia. Em 1994, a Federação Russa foi obri-

gada a retirar suas tropas dos Estados bálticos sob a pressão dos Estados Unidos, que ameaçavam não conceder empréstimos à Rússia. No mesmo ano, os russos aderiram à “parceria da OTAN para a paz”, mesmo sabendo já na época que essa parceria levaria ao alargamento a Leste da OTAN. A reflexão incentivada repetidas vezes pelos russos sobre a possibilidade de uma adesão da Federação Russa à OTAN, que teria significado uma transformação profunda da OTAN, jamais foi discutida seriamente. Nos anos 1996-1998, o Fundo Monetário Internacional concedeu à Rússia empréstimos no valor de 21,8 bilhões de dólares, e o Banco Mundial, empréstimos no valor de 7,2 bilhões de dólares, sob a condição de que as reformas seriam continuadas. Se compararmos esses empréstimos aos trilhões concedidos durante a crise financeira de 2008, a vinculação da concessão de somas tão pequenas a decisões fundamentais tão sérias referentes ao próprio destino chega a ser uma bofetada simbólica. As dívidas foram quitadas antecipadamente já em janeiro de 2006, o que significava, na autopercepção dos russos, a recuperação de sua soberania. Na Presidência de Bush, a Federação Russa se tornou, em termos administrativos, um dos 54 Estados eurasiáticos; segundo Strobe Talbott, objeto de uma “strategic demotion of Russia itself”.²⁴

Os numerosos protestos russos contra o bombardeio da Sérvia na guerra do Kosovo, em 1999, foram simplesmente ignorados; a evidente violação do direito das gentes foi minimizada com o pro-



NORTHOTO/SHUTTERSTOCK.COM

pósito humanitário da missão. O procedimento revela o padrão geral das relações entre a Federação Russa e o Ocidente, a OTAN e os Estados Unidos: decisões são impostas contra as objeções ou os protestos russos; e quando se percebe que interesses russos estão sendo afetados ou que a Rússia pode se sentir ameaçada, o Ocidente se contenta com uma rápida menção à pureza moral da política ocidental e considera o assunto resolvido. Algo semelhante ocorreu por ocasião do reconhecimento da independência do Kosovo em fevereiro de 2008: advertências russas acerca do exemplo negativo para outros conflitos de minorias irresolvidos foram simplesmente ignoradas; a reação russa ao reconhecimento da Abecásia e da Ossetia do Sul estava pré-programada.

²⁵ O mesmo vale para a segunda guerra do Iraque, a respeito da qual Putin havia alertado Bush explicitamente com base nos conhecimentos do serviço secreto russo.²⁶ O Conselho OTAN-Rússia, criado em 2002 durante a reunião de cúpula da OTAN em Roma, não concede à Federação Russa o direito de veto e permite assim, por 28 votos a 1, sua derrota permanente pela maioria. Em junho de 2008, Medvedev, na época presidente recém-eleito, sugeriu, em vista tanto do alargamento a Leste da OTAN quanto da instalação de um novo escudo de defesa contra mísseis, uma nova arquitetura de segurança europeia.²⁷ A sugestão foi rejeitada rapidamente, sem uma discussão aprofundada, pelos Estados Unidos e pelos aliados ocidentais – isso foi em 2008,

A política externa russa sofreu grandes mudanças, com o país assumindo para si uma missão no mundo, paralela à missão democrática que os Estados Unidos pretendem ter. Algo novo surgiu.

quando, a despeito da guerra entre a Rússia e a Geórgia, segundo o provérbio alemão, a criança ainda não havia caído no poço, ou, melhor, ainda nem havia se aproximado dele.

3. A reação russa: autoconscientização e reorientação

O conflito com o Ocidente – com a UE, os Estados da UE e os Estados Unidos – levou a uma série de mudanças fundamentais na política russa. Essa nova política russa, provocada pelo abalo das relações com o Ocidente, foi possibilitada pela alta no preço do petróleo, que, na primeira década do novo milênio, presenteou a Federação Russa com altos lucros e taxas de crescimento anuais de 10%.²⁸ Qual é a “novidade” na política russa? De um lado, a autopercepção e a autorrepresentação são fundamentalmente diferentes em comparação com o início da década de 1990, mas recorrem a padrões e precursores históricos. De outro, a orientação da política externa também sofreu mudanças fundamentais. Ambas, a autorrepresentação e a política externa, contêm a noção de uma “missão” da Rússia para o mundo e correspondem assim à missão democrática que os Estados Unidos pretendem ter. Essa nova orientação nos âmbitos doméstico e externo gerou um novo estilo político (muito semelhante ao da antiga União Soviética), como mostram a anexação da Crimeia, a intervenção no conflito no Leste da Ucrânia e a participação da Federação Russa na guerra civil na Sí-

ria. Tabus foram ignorados, já que o lado oposto também deixou de respeitar seus tabus.

Autopercepção e autorrepresentação

No início da década de 1990, a Federação Russa se viu diante da tarefa de encontrar uma nova identidade coletiva. Do ponto de vista histórico, desde Pedro, o Grande a memória coletiva russa só consegue se lembrar da Rússia como grande potência. No período de transição, a pergunta era se a Rússia queria ser uma “grande potência grande” ou “uma grande potência normal integrada no Ocidente”. A segunda opção só teria sido aceitável do ponto de vista russo se isso significasse igualdade plena. Como já mostramos, os Estados ocidentais não estavam dispostos a lhe conceder isso. O alargamento da OTAN, realizado sem respeito pelos desejos e interesses russos, a intervenção militar contra a Sérvia no conflito do Kosovo e o reconhecimento da independência do Kosovo mostraram que o Ocidente não tinha nenhum interesse de acolher a Rússia na comunidade dos Estados ocidentais ou de lhe conceder o *status* de direitos iguais nessa comunidade.²⁹ Se, na década de 1990, a Rússia não tivesse sido tão fraca, a “paz fria” teria sido estabelecida muito antes da virada do milênio.³⁰ A variante “grande potência ocidental” como parte da comunidade dos Estados ocidentais teve que ser descartada em vista do decurso dos eventos comentados acima.

Restava, então, apenas a ideia tradicional de grande potência e uma identidade coletiva compati-

vel com esta.³¹ No entanto, as condições eram especiais. A Rússia é um caso singular, pois abarca três círculos culturais: a Europa, a Ásia e o islã. Juntou-se a isso também a situação difícil após a ruína da União Soviética. Restava uma “pequena Rússia”, profundamente abalada pelo processo de transformação econômica, política e jurídica. Parecia importante, também, como (pequena) Rússia, não fazer parte de comunidades de Estados em que a Rússia não ocupava a posição de líder, e estaria submetida às decisões dessa comunidade de Estados, ou seja, em que ela não era soberana.

A busca daquilo que a nova Rússia poderia ser começou já na década de 1990, sob Jelzin. Ele pediu a um grupo de pessoas de diferentes setores da sociedade que refletisse sobre a substância da nova Rússia.³² A busca de uma nova identidade russa continuou sob Putin e Medvedev.³³ A “democracia soberana”, concebida por V. Surkov, foi um primeiro esboço próprio.³⁴ Refere-se a um Estado que, de um lado, consegue competir em todas as áreas em nível internacional e, de outro, é autosuficiente e não depende da ajuda de ninguém. Essa “democracia soberana” se insere no mito reavivado da singularidade da Rússia e, em decorrência desta, de seu caminho especial, que só pode ser percorrido por ela. A Rússia como sociedade europeia e asiática. A autonomia da “democracia soberana” remete e corresponde funcionalmente à caracterização axiomática do conde S. S. Uvarov no século XIX: “Ortodoxia, autocracia, folclore [*Volkstum*]”.³⁵ No cen-

tro da democracia soberana estão a soberania e a autarquia; de forma alguma, porém, a democracia. A concepção demonstra a não identidade entre as noções de democracia ocidental e democracia russa; revela, sobretudo, o manuseio ou o falseamento completamente despreocupado de símbolos.

Em decorrência das crescentes tensões com o Ocidente, a autoconcepção da Rússia se tornou mais espinhosa. Em sua autopercepção e sua pretensão, a Rússia se tornou guardiã da cultura europeia, aquela cultura que os Estados da Europa ocidental já não eram mais capazes de preservar.³⁶ Isso devolveu à Federação Russa uma “mensagem para o mundo”, como já havia sido o caso da União Soviética e como é o caso dos Estados Unidos. Essa preservação conservadora da cultura apresentava dois lados. De um lado, a Rússia se via e se posicionava como fortaleza contra a decadência e a liberalidade, com a consequência da restrição das liberdades dos cidadãos. O exemplo mais conhecido, certamente, é o modo de tratar uma orientação sexual divergente: a homossexualidade pode não ser considerada crime, mas a “propagação de orientações sexuais não tradicionais perante menores” é punível. A liberdade de opinião era interpretada num sentido restrito e expressões de opiniões extremas eram punidas, como mostra a punição da banda Pussy Riot por sua apresentação blasfema na Catedral de Cristo Salvador, em fevereiro de 2012. Outros exemplos são a proibição de exposições, apresentações de teatro ou ópera por causa da vio-

lação dos direitos pessoais de terceiros, sendo que, muitas vezes, esses terceiros são instituições. Essa autoritarização da sociedade e do Estado sob a bandeira de valores irrenunciáveis foi preparada pelo alinhamento e o controle estatal das grandes mídias durante a primeira Presidência de Putin e foi realizada por meio da restrição crescente dos direitos fundamentais políticos e da aplicação muito dura das possibilidades jurídicas recém-criadas, sem falar das medidas arbitrárias por parte das autoridades na aplicação da lei.

Por outro lado, essa nova “autoconcepção” teve também uma orientação e um efeito internacionais. A “independência soberana do Estado” era um elemento central dessa nova autocompreensão e se posicionou em confronto com a intervenção humana e a exportação de democracia, percebida como conspiração norte-americana, na forma de diferentes revoluções de cores.³⁷ A grande potência da Rússia se via também, no nível internacional, como guardiã da ordem mundial democrática – direitos iguais entre os Estados – diante da dominação não democrática de uma única superpotência.³⁸

A nova autoconcepção como guardiã de valores irrenunciáveis é um contraprojeto à concepção de sociedade ocidental, multicultural, muito pluralista e voltada para o futuro. No entanto, isso não se aplica à autocompreensão como grande potência; esta não é automaticamente antiocidental, mas formula concepções de política que concorrem com as concepções de política ocidentais.³⁹ A dinâmica antiocidental é uma con-

Na década de 1990, uma lei estabeleceu formalmente as relações especiais entre o Estado russo e a Igreja Ortodoxa, com apoio recíproco. Essa Igreja foi colocada acima de outras comunidades religiosas, inclusive cristãs.

sequência da construção de uma “ameaça russa”, alimentada especialmente pelos Estados da Europa Oriental central: a Rússia vista como o “bárbaro aos portões”. No entanto, é preciso dizer que a política impiedosa da Rússia forneceu bastante material para isso.⁴⁰

Estado e Igreja ou Igreja do Estado

O Estado russo recorreu, já na década de 1990 e principalmente durante a Presidência de Putin, a outro elemento da identidade coletiva russa: a Igreja Ortodoxa. As relações entre o Estado russo e a Igreja Ortodoxa sempre foram muito estreitas; isso se evidencia de forma especialmente clara na caracterização já citada do Estado czarista pelo conde Uvarov: “Ortodoxia, autocracia, folclore.” É típico, por exemplo, que a guerra da Crimeia tenha iniciado com conflitos em torno da proteção dos sítios sagrados em Jerusalém e do papel da Igreja Ortodoxa e do Estado russo nessa proteção e no uso dos sítios sagrados.⁴¹ As cone-

xões entre o Estado russo e a Igreja Ortodoxa foram reestabelecidas já na década de 1990 com a promulgação da lei federal nº 125 – FZ de 1997, “Sobre a liberdade de consciência e as associações religiosas”, que consolidou juridicamente uma aliança funesta entre o Estado russo e a Igreja Ortodoxa: a obrigação da Igreja Ortodoxa consistia e consiste no apoio ao Estado, e a do Estado, na proteção dos privilégios da Igrejas Ortodoxa, colocando-a acima de outras comunidades religiosas, principalmente das religiões cristãs concorrentes.⁴²

Esses laços se tornaram ainda mais estreitos a partir de 1997, especialmente sob os presidentes Putin e Medvedev. Não existe uma política estatal que restrinja a liberdade de opinião e o pluralismo que não seja apoiada pela Igreja Ortodoxa, e há uma série de exemplos de situações em que a repressão da liberdade de opinião partiu da Igreja Ortodoxa: o mais espetacular é o já mencionado processo contra a banda Pussy Riot, com a punição draconiana dos membros da banda.⁴³ A Igreja Ortodoxa assumiu parcialmente a função da ideologia comunista.⁴⁴ Em termos empíricos, a Igreja Ortodoxa goza de grande respeito e confiança; no entanto, a maioria da população jamais se descreveria como religiosa.⁴⁵

Fracassos na política externa e reorientação territorial e de conteúdo

Por fim, a Federação Russa se reorientou fundamentalmente em sua política externa, no que diz respeito tanto à geografia quanto ao conteúdo. É evidente que a orientação em direção ao Oriente existiu des-

de o início. Após a dissolução da União Soviética foi criada a CEI, que, em termos puramente teóricos, em virtude do elevado grau de integração econômica e da extraordinária vantagem de uma língua comum, possuía condições fantásticas para uma integração supranacional bem-sucedida. No entanto, não foi o que aconteceu: as antigas e agora independentes repúblicas da União Soviética ressaltavam sua autonomia nacional, e a CEI se transformou em uma sociedade de liquidação da União Soviética e em um clube de presidentes, onde os presidentes decidiam espontaneamente em quais áreas haveria cooperação.⁴⁶ Os motivos disso foram a agenda nacional da maioria dos Estados da antiga União Soviética e o medo de que uma associação supranacional que visava a uma integração maior submeteria esses Estados à influência do poder econômico da Federação Russa. Tão irreal quanto a CEI foi o Estado federativo Federação Russa-Bielorrússia, criado em 1997; o cálculo político não deu certo nem para a Federação Russa – integração da Bielorrússia à Federação Russa – nem para a Bielorrússia – aproveitar o desenvolvimento econômico russo, preservando, ao mesmo tempo, a autonomia.

Reorientação territorial em direção ao Leste

Todas essas tentativas, porém, foram feitas num tempo em que uma cooperação amigável com o Ocidente ainda parecia possível. Uma verdadeira reorientação geográfica é a União Econômica Eurasiática, que pretende criar uma estrutura integradora supranacional

no espaço pós-soviético. A designação “União Econômica Eurasiática” remete politicamente a um conceito ideológico-filosófico desenvolvido na década de 1920 por emigrantes que define a Rússia não como um Estado europeu, mas como aquele Estado cujo lugar natural são os territórios e as estepes da massa continental eurasiática central, como critério de distinção da Europa, de um lado, e dos Estados asiáticos, de outro.⁴⁷ Foi principalmente o Cazaquistão, com seu presidente N. Nazarbaev, que acatou esse conceito.⁴⁸ Os membros da União Econômica Eurasiática, atualmente, são a Federação Russa, a Bielorrússia, o Cazaquistão, o Quirguistão e a Armênia. A União Econômica Eurasiática foi fundada em 1º de janeiro de 2015. Os objetivos de sua criação são uma união aduaneira e uma coordenação da política econômica a exemplo da UE. O ponto de partida foi a criação simultânea de uma união aduaneira entre a Bielorrússia, o Cazaquistão e a Federação Russa em 2010 e da Comunidade Econômica Eurasiática, também em 2010.⁴⁹ Adesões de outras repúblicas da antiga União Soviética, de outros Estados (Mongólia) e, sobretudo, de não Estados (Abecásia, Transnístria, Ossétia do Sul) parecem possíveis. É difícil dizer no momento se a União Econômica Eurasiática realmente se transformará em uma estrutura supranacional semelhante à EU. O problema fundamental da influência dominante da Federação Russa e de suas pretensões e intenções hegemônicas permanece, como mostram as ressalvas dos presidentes da Bielorrússia e do Cazaquistão.⁵⁰

Ao lado dessa união, existem ainda outras cooperações e acordos bilaterais, que demonstram claramente que a Federação Russa não vê seu futuro nas relações com o Ocidente. Devemos mencionar primeiramente a Collective Security Organisation, fundada já em 2002, tendo como membros Federação Russa, Bielorrússia, Cazaquistão,

Armênia, Quirguistão e Tadjiquistão, que pretende proteger e defender a segurança, a soberania e a integridade territorial dos Estados membros. Esses Estados cooperam na política externa, na política de segurança, no combate ao terrorismo e “na realização mundial da democracia na base dos princípios gerais do direito das gentes” (o que

parece bastante duvidoso em vista dos Estados membros concretos). De grande importância prática é a Organização para Cooperação de Xangai, que reúne a Rússia, a China, o Quirguistão, o Cazaquistão, o Uzbequistão e o Tadjiquistão e cujo objetivo é a cooperação abrangente dos Estados membros em numerosas áreas, des-



O “mundo russo” é uma concepção significativa para a política externa e remete a uma questão especificamente russa: com o fim da URSS, 25 milhões de russos étnicos passaram a viver fora das fronteiras de seu país.



KICHIGIN / SHUTTERSTOCK.COM

Não estamos diante de um conflito entre o bem e o mal, mas de concepções diferentes de política. O Ocidente afirma sua vocação democrática, enquanto a Federação Russa valoriza, antes de tudo, a estabilidade.

de a economia até a ciência e a cultura. Por fim, devemos mencionar também os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Apesar de não ser uma organização territorialmente evidente por causa da África do Sul e do Brasil, a fundação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS (New Development Bank) em julho de 2014 demonstra que existe uma agenda clara voltada para a pluralização do sistema financeiro mundial. Há também uma série de tratados bilaterais que revelam a reorientação da Federação Russa em direção ao Leste.⁵¹ Interessante é o pragmatismo que a Federação Russa revela nesses empreendimentos. Com al-

guns dos “novos” parceiros havia conflitos irresolvidos e de longa data, como o conflito com a China sobre a demarcação da fronteira ao longo do rio Ussuri, ou o conflito com o Japão sobre as Ilhas Curilas. O conflito com a China foi resolvido contratualmente em junho de 2005, e na questão das Ilhas Curilas algo também parece estar acontecendo.⁵²

Reorientação em termos de conteúdo: o “mundo russo”

O “mundo russo” é uma concepção sociológico-cultural significativa para a política externa e remete a um problema especificamente russo: depois da dissolução

da União Soviética, 25 milhões de russos étnicos de repente viviam fora da Federação Russa. A Rússia, *i.e.*, o “ser russo” é tematizado como concepção cultural nesse “mundo russo”. A concepção remete a representações do século XIX e foi acatada pela política no início do novo milênio: os russos domiciliados no exterior deveriam ou ser trazidos de volta ou protegidos pela Federação Russa no exterior, caso seu bem-estar fosse ameaçado. A definição exata de um russo domiciliado no exterior permaneceu um pouco nebulosa; segundo a interpretação mais ampla, seria qualquer um que se mostre aberto e favorável à cultura russa. Na compreensão filosófica (G. Pavlovskij, S. ernyšev et al.), o mundo russo é ainda mais expansivo: a Rússia é vista como uma civilização específica que, com sua complexidade concisa, sua permeabilidade e sua poderosa capacidade vocal e intelectual, que se dirige a todos os seres humanos, domina todas as outras civilizações. Ser russo não deve ser uma questão do sangue; significa um destino comum. O objetivo é a reconstituição pacífica da identidade russa e sua reconexão com seu passado e sua diáspora. Assim a Rússia conseguiria vencer o desafio da globalização.⁵³

O conceito é tão florado ou místico quanto o conceito “Eurásia”. Não surpreende que, principalmente após a anexação da Crimeia, esse conceito tenha causado uma inquietação considerável nos vizinhos da Federação Russa. Todos eles apresentam, em decorrência da política soviética de russificação, uma população russa considerável.

4. Conclusão

Parece-me importante entender, de um lado, que a primitiva equação ocidental “autoritário e antidemocrático na política doméstica = agressivo e desumano na política externa” não é correta; pois a equação inversa “democrático na política doméstica = pacífico e não agressivo na política externa” também não é correta, como demonstra muito bem o exemplo dos Estados Unidos. Não se trata de um conflito entre o bem e o mal, mas de diferentes concepções políticas. Remeto mais uma vez às concepções políticas divergentes – orientação democrática do Ocidente *versus* orientação pela estabilidade da Rússia – diante da Primavera Árabe⁵⁴ (além, é claro, dos respectivos interesses próprios). E também a recusa de uma “esfera de interesses especiais” da Rússia – aquilo que os russos chamam de “exterior próximo” – não é muito útil, principalmente quando a Doutrina Monroe é essencialmente mantida com pequenas adaptações.⁵⁵

Como conclusão, não me resta senão constatar um colapso total das relações, que dificilmente poderá ser revertido. Esse colapso foi provocado por ambos os lados. O Ocidente perdeu uma chance realmente grande: sem a expansão da OTAN, sem escudo de defesa contra mísseis, sem um comportamento arrogante, sobretudo dos Estados Unidos, diante da Federação Russa e sem a convicção inflada de sua superioridade moral, é provável que a Federação Russa tivesse tomado outro curso na primeira década deste milênio, tanto na política doméstica quanto na política externa. ■

Notas

1. As relações com os Estados da Europa Central, *i.e.*, os Estados que, após a Segunda Guerra Mundial, até 1991, pertenciam ao bloco socialista, e sempre foram ruins por causa desse passado “comum”.
2. Um pequeno exemplo é o conflito entre a OTAN e a Federação Russa em torno da segurança aérea sobre o Báltico. A OTAN, principalmente o secretário geral Stoltenberg, há muito tempo acusa a Federação Russa de instruir os aviões russos a desligarem seu transponder sobre o Mar Báltico, tornando-os eletronicamente invisíveis e uma ameaça para a segurança aérea. No entanto, os pilotos da OTAN também desligam seu transponder, mas ninguém fala sobre isso. Putin sugeriu que ambos os lados deixassem seu transponder sempre ligado sobre o Mar Báltico, mas até agora não recebeu nenhuma resposta. Veja o artigo no *Spiegel* n. 50, 2016, p. 50ss.
3. Menciono aqui o programa TACIS da UE, que, entre 1991 e 1999, concedeu 4,226 bilhões de euros a países da Europa Oriental. Em 2007, o programa TACIS foi incorporado ao Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (ENPI), o instrumento de financiamento da política europeia de vizinhança, que disponibilizou 11,2 bilhões de euros até 2013.
4. Ver, por exemplo, a decepção de Jelzin com a política norte-americana e ocidental. A. Stent, *The Limits of Partnership*, 2014, p. 20.
5. Ver a representação concisa do ponto de vista da política externa russa em I. Zevlev, “The Russian World Boundaries: Russia’s National Identity Transformation and New Foreign Policy Doctrine”, em *Russia in Global Affairs*, 7/6/2014, disponível em <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Russian-World-Boundaries-16707>, acessado em 25 de dezembro de 2016.
6. No encontro da CSCE em Estocolmo, em 12 de dezembro de 1992, A. Kozyrev deu uma palestra na qual anunciou que, em determinados casos, a Rússia aplicaria a violência contra repúblicas da antiga União Soviética e que, de modo análogo à Doutrina Monroe, existia um espaço pós-imperial em volta da Rússia, no qual a Rússia tinha o direito de defender seus interesses com todos os meios; ele acusou a OTAN de invadir “o quintal da Rússia”. Após ter deixado todos os participantes da conferência em estado de choque, ele solucionou o enigma e declarou que só pretendia demonstrar o que aconteceria se Jelzin e suas reformas fracassassem; o humor especial de Kozyrev era famoso. Ver o artigo em <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/diplomats-shocked-by-kozyrev-ploy-1563641.html>, acessado em 17 de dezembro de 2016. Do ponto de vista atual, só podemos confirmar que ele estava correto em todos os aspectos.
7. Ver H. Meiertöns, *Die Doktrinen U.S.-amerikanischer Sicherheitspolitik. Völkerrechtliche Bewertung und ihr Einfluss auf das Völkerrecht*, 2006.

8. Ver as advertências de Sopak e Kokoškin num simpósio da Fundação Körber em 1994, em São Petersburgo.
9. Ver a representação minuciosa dos eventos e contextos em Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 39ss; *ibid.* também a referência à opinião segundo a qual os Estados Unidos teriam tido a chance extraordinária de integrar a Rússia numa nova estrutura de segurança europeia; o alargamento da OTAN teria destruído essa chance.
10. Em maio de 1997, a Federação Russa assinou o “Ato Fundador das relações mútuas de cooperação e de segurança entre a OTAN e a Federação Russa”; em 2001, foram instalados um escritório da OTAN em Moscou e uma representação da Federação Russa junto à OTAN.
11. Em janeiro de 1997, após conversas em Moscou, constatou-se que os russos estavam insatisfeitos, mas não paranoicos; ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 77, segundo o qual se alegava teimosamente que o alargamento da OTAN não ameaçava ninguém e que a Rússia não podia ter o direito de veto em relação a quaisquer planos da OTAN.
12. Ver, por exemplo, R. Merkel, *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, 2000; ver também, como representante da esquerda, W. Ruf, L. Jöst, N. Strutyński e N. Zollet, *Militärinterventionen – verheerend und völkerrechtswidrig*, 2009, p. 101ss.
13. Em agosto de 2008, imediatamente após a guerra russo-georgiana, foi fundada a comissão OTAN-Geórgia para discutir a inclusão da Geórgia à OTAN.
14. Além desses, Malta também se tornou membro da UE, mas, do ponto de vista russo, isso era de interesse apenas secundário.
15. Ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 287.
16. Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 75; ver *ibid.* também a descrição da frustração dos russos diante do fato de que os norte-americanos falavam constantemente em parceria, mas sempre impunham seus interesses sem respeitar os desejos ou interesses russos.
17. A Rússia oficial entende que as três revoluções foram deflagradas pelos Estados Unidos. É correto que dinheiro norte-americano e dinheiro de G. Soros ajudaram a financiar esses movimentos de protesto. É, porém, também correto que a corrupção e a fraude eleitoral eram tamanhas que a população tinha boas razões para derrubar seus governos. A percepção russa ignora completamente esse aspecto.
18. Ver o texto da palestra em alemão em www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheit/skonferenz/2007-putin-dt.html
19. Segundo Scheffer, o secretário geral da OTAN na época; ver o resumo das reações em *Spiegel-online* de 10 de fevereiro de 2007. Para uma análise extensa do discurso de Putin em Munique, ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 135ss.
20. Ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 72ss, 153ss, 225ss.
21. Ver, por exemplo, *Focus-online* de 13 de novembro de 2015; *Tagesspiegel* de 13 de maio de 2016.
22. Ver, por exemplo, Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 48; segundo o autor, as reformas da década de 1990 eram vistas por muitos russos como humilhação.
23. Ver *Spiegel-online* de 25 de março de 2014.
24. Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 59.
25. Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 161.
26. Putin informou Bush de que, segundo os conhecimentos absolutamente seguros do serviço secreto russo, Saddam Hussein não possuía armas de destruição em massa. Quando, após o fim da segunda guerra do Iraque, isso se confirmou de modo inequívoco, Putin, chocado com a ingenuidade norte-americana, teria dito: “Se nós tivéssemos atacado o Iraque, mesmo sabendo que ele não possuía armas de destruição em massa, teríamos tido pelo menos o cuidado de encontrar algumas mesmo assim!”
27. Ver *Focus-online* de 13 de novembro de 2008; ver também Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 238ss, com uma representação detalhada da reação negativa do Ocidente.
28. Sobre o desenvolvimento econômico da Federação Russa entre 2000 e 2013, ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 182ss.
29. Para uma análise minuciosa da política externa e dos diferentes grupos de interesse ativos aqui e sua orientação, ver A. L. Clunan, *The Social Construction of Russia’s Resurgence Aspirations, Identity and Security Interests*, 2009, p. 75ss; ver também *ibid.*, p. 145ss, sobre os interesses de segurança da Rússia; ver também F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin*, 2015, p. 36; sobre a recusa da proposta de Medvedev referente a uma nova arquitetura de segurança europeia, ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 239.
30. F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 296ss.
31. Essa identidade coletiva é precária e confusa até mesmo para os nacionalistas russos: como grande potência, querem conquistar tudo a sua volta; por outro lado, querem ser uma sociedade etnicamente homogênea. Ver P. Pomersantsev, *Nothing is true. Everything is possible*, 2014, p. 196.
32. Ver Clunan, *The Social Construction of Russia’s Resurgence* (anotação 29), p. 101ss; ver também F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 45ss; V. Tolz, *Russia: Inventing the Nation*, 2001; K. E. Smith, *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory during the Yeltsin Era*, 2002.
33. Ver o artigo no jornal *Kommersant* de 16 de dezembro de 2014, disponível em <http://www.kommersant.ru/doc/2634353>, segundo o qual as propostas para a formação da identidade russa deveriam ser apresentadas até 1º de dezembro de 2015 (acessado em 21 de dezembro de 2016); ver também R. Krumm, V. Medvedev e H.-H. Schröder, *Constructing Identities in Europe. German and Russian Perspectives*, 2012.
34. V. Surkov, “Souveränität ist das politische Synonym für Konkurrenzfähigkeit”, <http://web.archive.org/web/20060418035317/http://www.edinros.ru/news.html?id=111148> (acessado em 21 de dezembro de 2016); sobre o conceito, ver as representações críticas de P. W. Schulz, “Souveräne Demokratie: Kampfbegriff oder Hilfskonstruktion für einen eigenständigen Entwicklungsweg? – die ideologische Offensive des Vladislav Surkov”, em M. Buhbe e G. Gorzka (orgs.), *Russland heute: Rezentralisierung des Staates unter Putin*, 2007, p. 293ss; Jin-Sook Ju, “Institutionelle Reform und Demokratiediskurs in Russland”, em *Russland-Analysen*, n. 2011, de 3 de dezembro de 2010, p. 2ss; M. Mommsen, “Surkows ‘Souveräne Demokratie’ – Formel für einen russischen Sonderweg”, em *Russland-Analysen*, n. 114, de 20 de outubro de 2006, p. 2ss.
35. Assim também F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 68.

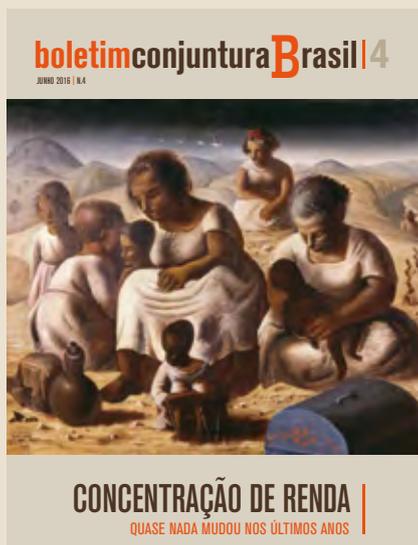
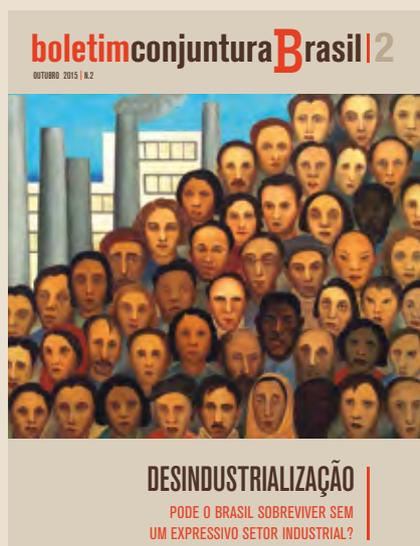
36. F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 256; M. Laruelle, “The ‘Russian World’; Russia’s Soft Power and Geopolitical Imagination”, *Center of Global Interests*, maio de 2015; disponível em www.globalinterests.org, em [programs/Russian World](http://www.globalinterests.org/programs/RussianWorld) (acessado em 25 de dezembro de 2016), p. 20ss.
37. S. Stent, *The Limits of Partnership* (anotação 4), p. 97ss; F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 20), p. 305ss.
38. F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 319ss, especialmente p. 321ss, sobre o papel da China na compensação do desequilíbrio provocado pelos Estados Unidos.
39. Um exemplo ilustrativo é a reação muito reservada da Rússia à Primavera Árabe; os russos não se renderam ao júbilo democrático dos países ocidentais. Desde o início os russos acreditavam que as revoltas terminariam em Estados islamistas e que toda a estabilidade na região estaria ameaçada; por isso preferiam os regimes autocráticos que haviam existido até então. Seis anos mais tarde, a Tunísia sendo o único país que aparenta estar seguindo na direção certa, mas que produz um grande número de islamistas radicais, a posição russa parece ter sido confirmada, e a posição norte-americana e ocidental se apresenta como simplesmente ingênua; ver Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 247ss.
40. Costumamos ignorar que a percepção russa do Ocidente também é uma ameaça, que não desaparece simplesmente quando o Ocidente garante à Federação Russa que ele não é uma ameaça; ver F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 392ss.
41. O. Figes, *Der Krim Krieg*, 2014, p. 19ss.
42. Ver I. Papkova, *The Orthodox Church and Russian Politics*, 2011; M. Bennets, “Russlands ‘Heiliger Krieg’: Wie die russisch-orthodoxe Kirche politische Deutungshoheit beansprucht”, em *IPG* de 14 de dezembro de 2015.
43. Sobre o escândalo da apresentação da banda Pussy Riot e a sentença draconiana, ver o número dedicado exclusivamente a esse tema da revista *Nationalities Papers. The Journal of Nationalism and Ethnicity*, v. 42, 2014, e especialmente as contribuições de G. Sharafutdinova, “The Pussy Riot Affair and Putin’s demarché from sovereign democracy to sovereign morality”, p. 615ss, e I. Yablokov, “Pussy Riot as agent provocateur: conspiracy theories and the media construction of nation in Putin’s Russia”, p. 622ss. Ver outro exemplo, o do cancelamento de uma apresentação do Tannhäuser em Novosibirsk após críticas por parte da Igreja Ortodoxa, em *Die Welt* de 31 de março de 2015, disponível em www.welt.de/.../Russischer-Operndirektor-setzt-Tannhaeuser-ab.html; ver ainda o conflito em torno da exposição “Arte Proibida”, no qual a Igreja Ortodoxa também prevaleceu, em *Die Zeit* de 13 de julho de 2010, disponível em www.zeit.de/Start/Kultur, acessado em 25 de dezembro de 2015. Ver, por fim, sobre o poder da Igreja, o filme *Leviathan*, de A. Svjagincev, de 2014; ver a sinopse em Stent, *The Limits of Partnership* (anotação 4), p. 283.
44. F. Hill e C. Gaddy, *Mr. Putin: Operative in the Kremlin* (anotação 29), p. 47: a ortodoxia como núcleo e essência do russo.
45. Ver, por exemplo, os dados de uma enquete em *Ežegodnik obščestvennogo mnenija 2014* (Anuário da opinião pública 2014), p. 128, 129, publicado pelo Instituto Levada, segundo os quais, em 2014, 54% dos entrevistados acreditavam que a Igreja merecia sua confiança plena e outros 20% confiavam basicamente na Igreja; 42% consideravam apropriada a influência política da Igreja, e 11% desejavam uma influência maior ou muito maior da Igreja sobre a política; 70% dos entrevistados diziam ser cristãos ortodoxos; no entanto, 37% dos entrevistados nunca iam à Igreja, e 15% o faziam apenas uma vez ou menos do que uma vez por ano.
46. Ver Z. Kembayev, *Legal Aspects of the Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area*, 2009, especialmente p. 34ss e a avaliação final, p. 90ss.
47. M. Laruelle, *Russian Eurasianism. An Ideology of Empire*, 2008, especialmente p. 16ss e 202ss; a União Eurasiática está intimamente entrelaçada com a concepção do “mundo russo” (*russkij mir*), que determina a política externa; ver M. Laruelle, “The ‘Russian World’; Russia’s Soft Power and Geopolitical Imagination”, *Center of Global Interests*, maio de 2015; disponível em [www.globalinterests.org/programs/Russian World](http://www.globalinterests.org/programs/RussianWorld) (acessado em 25 de dezembro de 2016).
48. Laruelle, *Russian Eurasianism* (anotação 47), p. 171ss.
49. Ver a representação dos inícios em Kembayev, *Legal Aspects of Regional Integration* (anotação 46), p. 122ss, 129ss; ver também M. Schladebach e V. Kim, “Die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft: Grundlagen, Ziele, Chancen”, em *WiRo 2015*, p. 161ss.
50. Em outubro de 2013, Lukašenko afirmou que não haveria uma moeda comum; no mesmo mês, Nazarbaev informou que a União Econômica Eurasiática deveria ser dissolvida e que a Turquia deveria ser incluída na união aduaneira, “para que parem de dizer que estaríamos pretendendo fundar novamente a União Soviética!”. Em dezembro de 2013, Nazarbaev se opôs à politização da União Econômica Eurasiática; citado segundo o artigo russo na Wikipedia “Evrazijskij Sojuz”; referências bibliográficas, *ibid.* (acessado em 11 de dezembro de 2015).
51. Ver, por exemplo, o contrato de fornecimento de gás, segundo o qual a China deverá receber da Rússia 38 bilhões de metros cúbicos de gás da Rússia. Para tanto, deve ser construído o gasoduto “sila Sibirii” (força da Sibéria); ver *Deutsche Wirtschaftsnachrichten* de 24 de abril de 2015. E com o Japão foi acordada uma cooperação econômica mais próxima por ocasião da visita de Putin ao Japão. Um mês depois, isso foi concretizado num plano de oito pontos; ver *sputnik news* de 30 de agosto de 2018.
52. O governo japonês decidiu em 2 de março de 2012 não falar mais de territórios “ilegalmente ocupados”, mas de territórios “assumidos sem fundamento jurídico”; ver o artigo “Kuriltorg. Rossija vernet Japonii Kuril’skie ostrovq v 2018 g”, em *Versija*, n. 49, de 19 de dezembro de 2016 (Ilhas Curilas: A Rússia devolverá ao Japão as Ilhas Curilas em 2018?), que descreve o estado das negociações e o interesse russo na resolução do conflito.
53. Ver a representação minuciosa em Laruelle, *Russian World* (anotação 36).
54. Ver a análise detalhada na anotação 39.
55. S. Stent, *Limits of Partnership* (anotação 4), p. 262.

Boletim Conjuntura Brasil

A Fundação João Mangabeira apresenta boletim periódico com temas de relevância nacional para o desenvolvimento do país.

Leia, participe dos debates e dê sua contribuição ao Brasil.

Acesse a coleção pelo site ou envie o endereço de sua instituição para receber o impresso.





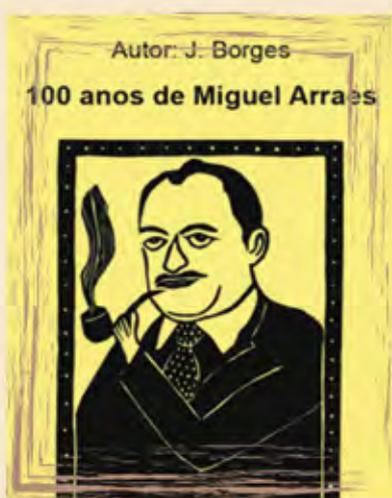
Esta revista foi impressa na TC Gráfica em papel Couché matte 150g/m² (miolo) e duodesign 250g/m² (capa).

TC gráfica e editora Ltda
Tel. 55 61 3344.2510 3344.2332
5185 Quadra 3 Conj. B Loja 07
71.736-302 Brasília DF
tcgraficadf@gmail.com

100 ANOS MIGUEL ARRAES



A Fundação João Mangabeira (FJM), e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), em parceria com o Instituto Miguel Arraes (IMA), realizaram em 2016 o centenário de nascimento de Miguel Arraes, com um rica programação. Foram mais de 40 ações comemorativas – com lançamento de cordel, publicações, exposições, e solenidades alusivas à sua memória e ao importante legado desse popular líder político, que marcou sua trajetória pela defesa do povo e dos interesses nacionais.



Cordel de J. Borges



Obliteração de selo postal comemorativo em parceria com os Correios



Exposição "Miguel Arraes: uma trajetória de luta pelo Brasil", na Câmara dos Deputados



Ato político e cultural, com shows de Toquinho, Ivan Lins e Antônio Nóbrega



Celebração do centenário em sessão solene conjunta no Congresso Nacional



Impressão 3D de charges históricas de Miguel Arraes

Visite a página www.fjmangabeira.org.br/miguelarraes100anos e acesse conteúdos exclusivos.