

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TEORIA E HISTÓRIA

DEMÉTRIO MAGNOLI



DADOS DE COPYRIGHT

Sobre a obra:

A presente obra é disponibilizada pela equipe [Le Livros](#) e seus diversos parceiros, com o objetivo de oferecer conteúdo para uso parcial em pesquisas e estudos acadêmicos, bem como o simples teste da qualidade da obra, com o fim exclusivo de compra futura.

É expressamente proibida e totalmente repudiável a venda, aluguel, ou quaisquer uso comercial do presente conteúdo

Sobre nós:

O [Le Livros](#) e seus parceiros disponibilizam conteúdo de domínio público e propriedade intelectual de forma totalmente gratuita, por acreditar que o conhecimento e a educação devem ser acessíveis e livres a toda e qualquer pessoa. Você pode encontrar mais obras em nosso site: [LeLivros.site](#) ou em qualquer um dos sites parceiros apresentados [neste link](#)

"Quando o mundo estiver unido na busca do conhecimento, e não mais lutando por dinheiro e poder, então nossa sociedade poderá enfim evoluir a um novo nível."



RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DEMÉTRIO MAGNÓLI

Direção editorial

Flávia Alves Bravin

Coordenação editorial

Ana Paula Matos

Gisele Folha Mós

Juliana Rodrigues de Queiroz

Rita de Cássia da Silva

Produção editorial

Daniela Nogueira Secondo

Rosana Peroni Fazolari

Marketing editorial

Nathalia Setrini

Sobre o Autor

Demétrio Magnoli é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), doutor em Geografia Humana pelo Departamento de Geografia da FFLCH-USP e pesquisador do NADD-USP. Especialista em Relações Internacionais e diretor editorial do jornal Mundo — Geografia e Política Internacional, é autor, entre outras obras, de *O Corpo da Pátria: Imaginação Geográfica e Política Externa no Brasil (1808-1912)* e do manual de *Questões Internacionais Contemporâneas*, publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão, do Ministério das Relações Exteriores.

Apresentação

Esta é uma obra de introdução ao campo das relações internacionais. O seu foco está direcionado para as escolas de pensamento, as teorias e os conceitos que pretendem oferecer explicações para as políticas dos Estados, nas suas interações com os demais Estados. O seu objeto é o sistema internacional configurado a partir da Idade Moderna.

O subtítulo *Teoria e História* indica uma perspectiva metodológica que deve ser esclarecida. Recentemente, instalou-se uma vertente que aborda as relações internacionais a partir de modelos conceituais baseados na teoria dos jogos — como se o comportamento dos Estados pudesse ser compreendido por intermédio de fatores e variáveis atemporais. Esta obra não compartilha dessa crença. Ela se situa no terreno da tradição da abordagem histórica das relações internacionais.

As raízes dos tratados e das guerras, do conflito e da cooperação, devem ser buscadas pela interpretação de tramas de eventos singulares, que participam de contextos econômicos e culturais definidos. Segundo essa perspectiva, os Tratados da Westfália, de 1648, devem ser decifrados na moldura de uma Europa que transitava dos valores universais da Igreja para os interesses particulares dos Estados, assim como o Congresso de Viena, de 1815, deve ser entendido no quadro da reação das monarquias ao expansionismo napoleônico. As teorias das relações internacionais são narrativas históricas.

O estudo das relações internacionais inscreve-se na esfera da teoria política e se equilibra na fronteira, muitas vezes imprecisa, entre diferentes campos do conhecimento. A seção de Orientação Bibliográfica, que aparece no final do livro, constitui uma proposta de aprofundamento do estudo e um atestado da dívida que as relações internacionais mantêm com a Filosofia Política, a História, a Geografia Política, a Economia, a Sociologia e o Direito Internacional.

A Unidade I — Teorias das Relações Internacionais delimita o campo de estudo. A sua função consiste em apresentar as escolas de pensamento que se propõem a explicar o sistema internacional. De certa forma, trata-se de uma síntese da história do pensamento em relações internacionais, pela qual se procede à análise das raízes metodológicas conflitantes e das perspectivas divergentes que compartilham o campo de estudo.

A Unidade II — Pluripolaridade e Bipolaridade aborda, historicamente, a evolução do sistema internacional de Estados. O seu ponto de partida são os Tratados da Westfália, que funcionam como marco fundador do sistema anárquico no qual as unidades políticas soberanas atuam defendendo interesses próprios. Mas o seu tema central é o sistema bipolar da Guerra Fria,

que emergiu da falência do equilíbrio pluripolar europeu. Os Estados Unidos e a União Soviética são os protagonistas da política internacional do sistema bipolar. A Europa aparece como foco da rivalidade mundial. O caráter global do sistema se evidencia pela emergência do Terceiro Mundo.

A Unidade III — Limites da Hegemonia discute o sistema internacional que se configurou no pós-Guerra Fria, desde a queda do Muro de Berlim, em 1989, até a formulação da Doutrina Bush, em 2002. A dissolução do sistema bipolar foi acompanhada por uma crise de paradigmas no campo das relações internacionais. No auge dessa crise teórica, o próprio lugar do Estado como ator principal do sistema foi colocado em xeque. A abordagem persegue as trilhas desse debate, que se confunde com a discussão sobre a natureza do fenômeno da globalização.

A Unidade IV — Cenários e Tendências dirige o holofote para os subsistemas regionais contemporâneos, iluminando as políticas nacionais das grandes e médias potências num cenário global marcado pela hegemonia da hiperpotência. A paisagem que emerge revela uma teia formada por nós de conflito e eixos de cooperação. A abordagem foge da tentação do relato jornalístico, procurando explicitar o relevo histórico dos interesses nacionais e das estratégias dos Estados.

O campo das relações internacionais adquiriu maior densidade no Brasil, durante a última década. A abertura de dezenas de novos cursos universitários e a introdução da disciplina em cursos de Economia, Comércio Internacional, Ciências Sociais, Direito e Jornalismo respondem aos desafios da inserção do país na economia globalizada. Esta obra participa da tendência mais ampla de valorização do campo de estudos e aguarda a contribuição da crítica de especialistas, professores, pesquisadores e estudantes.

UNIDADE I

Teorias das Relações Internacionais

CAPÍTULO 1

Os diplomatas e a sociedade internacional	13
A política da guerra	17
Segurança, potência e glória	20
A chancelaria profissionalizada	23

CAPÍTULO 2

O Estado e o sistema de Estados	29
O Estado-Nação	35
Os regimes políticos	43
Teorias sobre o sistema internacional	49

CAPÍTULO 3

Idealismo e realismo	56
Os Tratados da Westfália	60
“Contra a força e a agressão egoísta [...]”	67
“Na atitude de gladiadores [...]”	71
O lamento de Kissinger	75

CAPÍTULO 4

A economia-mundo e os Estados	80
Os estágios do capitalismo	85
Ciclos sistêmicos e política internacional	89
Em busca da razão de Estado	95

UNIDADE II

Pluripolaridade e Bipolaridade

CAPÍTULO 5

O sistema pluripolar europeu	102
A Grã-Bretanha e o equilíbrio europeu	104
O Sistema de Metternich	109
A ordem europeia de Bismarck	114
O colapso do equilíbrio europeu	120

CAPÍTULO 6

Origens da Guerra Fria	128
------------------------------	-----

Teerã, Yalta e Potsdam	130
A Doutrina Truman	136
O Plano Marshall	141
Bipartição da Alemanha	144

CAPÍTULO 7

O sistema bipolar da Guerra Fria	150
O equilíbrio do terror	152
A “cortina de bambu” na Ásia	159
A carta chinesa	164
Diplomacia triangular e política da distensão	168

CAPÍTULO 8

As superpotências	175
A potência continental	176
A ilha-continente	181
O Urso e a Baleia	187
As superpotências e a ONU	194

CAPÍTULO 9

A Europa dividida	201
O bloco soviético	203
O bloco ocidental	210
“...do Atlântico aos Urais”	218

CAPÍTULO 10

O Terceiro Mundo	226
A partição da Índia britânica	231
A Guerra da Indochina	234
A Guerra da Argélia	238
A política terceiro-mundista	281

UNIDADE III

Limites da Hegemonia

CAPÍTULO 11

O ocaso da utopia socialista	243
O marxismo no poder	245
A expansão do socialismo	250
O colapso do império vermelho	254

Os nomes malditos	258
-------------------------	-----

CAPÍTULO 12

Nova Ordem Mundial: um debate	263
Entre Fukuyama e Huntington	267
O Estado e os fluxos de capitais	270
Globalização e soberania nacional	273

CAPÍTULO 13

A “Nova Roma” e as potências	279
Pax americana	283
Hegemonia limitada.....	290

CAPÍTULO 14

Europa: unidade e fragmentação	300
A Europa, do Atlântico à CEI	305
O espaço estratégico europeu	309
A zona de instabilidade balcânica	314

CAPÍTULO 15

Economia: crise da ordem de Bretton Woods	323
A ordem de Bretton Woods	329
Revolução tecnocientífica e globalização	334
Crises financeiras da globalização	338
A OMC e o comércio mundial	341

CAPÍTULO 16

Ecologia: a nova agenda internacional	350
A controvérsia Norte-Sul	354
O Protocolo de Kyoto	360

UNIDADE IV

Cenários e Tendências

CAPÍTULO 17

O Japão e a Bacia do Pacífico	366
Dos “navios negros” a Hiroshima	368
Glória e esgotamento do modelo japonês	371
O Japão na encruzilhada	377

CAPÍTULO 18

China, o império do centro	382
O ciclo maoísta	385
“Não importa a cor do gato...”	389
A unidade da China	395
A grande potência asiática	398

CAPÍTULO 19

O Indostão e a Ásia Central	405
O conflito indo-paquistanês	409
Geopolítica dos dutos na Ásia Central	416
Função estratégica do Afeganistão	419

CAPÍTULO 20

Mundo árabe, mundo muçulmano	424
Emergência e crise do pan-arabismo	429
O renascimento fundamentalista	435
Dois bandeiras na Palestina	441

CAPÍTULO 21

O futuro da África Subsaariana	448
As fronteiras e os Estados	454
A descolonização africana	460
Fracasso do Estado pós-colonial	463
A África do Sul e a União Africana	468

CAPÍTULO 22

Estados Unidos e Brasil diante da Alca	476
Do Alasca à Terra do Fogo	478
América Latina ou América do Sul?	582
O desafio da Alca	587

ORIENTAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	495
----------------------------------	-----

CAPÍTULO 1

OS DIPLOMATAS E A SOCIEDADE INTERNACIONAL

Na Grécia antiga, embaixadores eram enviados esporadicamente em missões especiais a diferentes cidades-Estado, a fim de entregar mensagens, intercambiar oferendas e sustentar os pontos de vista de seu povo diante do governante. Nessas práticas encontra-se a origem da diplomacia. Já naquele tempo, o diplomata personificava uma entidade política e, portanto, a distinção entre o público e o privado.

A diplomacia renascentista italiana lançou as bases da moderna atividade diplomática. As condições de anarquia reinantes no sistema das cidades-Estado italianas e o agudo sentido de insegurança das unidades políticas formaram o terreno histórico tanto para as intermináveis guerras de conquista quanto para a generalização de códigos e práticas diplomáticas que ainda sobrevivem. Foi naquele período que se consolidou o uso de embaixadores permanentes, constituíram-se chancelarias estáveis, formularam-se as garantias de imunidades diplomáticas e os privilégios de trânsito e acesso a informações, e estabeleceu-se o conceito de extraterritorialidade das missões estrangeiras.

O moderno sistema de Estados, que emergiu na Europa setecentista com os Tratados da Westfália (veja o Capítulo 3), foi o ambiente em que se definiu a missão do diplomata — a defesa do interesse nacional na arena internacional. Desde aquela época, a presença de corpos diplomáticos estrangeiros nas capitais políticas tornou-se um sinal da existência de uma “sociedade de Estados”, cujas características e regras constituem o cenário em que se formulam as estratégias nacionais. Assim, se o diplomata representa os interesses de um Estado particular, a diplomacia simboliza a consciência geral de que há uma sociedade internacional.

Hedley Bull enfatizou a importância e a permanência dos antigos símbolos da diplomacia europeia na atualidade:

[...] No sistema global internacional — em que os Estados são mais numerosos, mais profundamente divididos e menos explicitamente participantes de uma cultura comum — a função simbólica dos mecanismos diplomáticos torna-se, exatamente por essas razões, ainda mais importante. A vontade notória de Estados de todas as regiões, culturas, ideologias e de todos os estágios de desenvolvimento de abraçar procedimentos diplomáticos muitas vezes estranhos e arcaicos, que nasceram na Europa em outra época, é atualmente um dos raros

indícios observáveis da aceitação universal da noção de uma sociedade internacional.

Bull identificou, além dessa função simbólica, outras quatro funções da diplomacia no interior do sistema internacional.

A primeira função consiste em facilitar a comunicação entre os líderes políticos dos Estados. A esse papel de mensageiro, desempenhado pelos diplomatas, está associado o privilégio de imunidade e o direito de trânsito. Os Estados, reconhecendo a existência de uma sociedade internacional, comprometem-se a não ofender, agredir ou limitar os movimentos dos portadores de mensagens de outros participantes da sociedade.

A segunda função consiste em negociar acordos entre os Estados associados. Esse papel de mediação e persuasão baseia-se no interesse nacional, mas exige a identificação de interesses compartilhados pelas unidades políticas. Ele não pode se realizar sem o reconhecimento da legitimidade dos interesses das demais unidades políticas e, portanto, distingue a atividade diplomática da busca — ideológica, moral ou religiosa — de imposição de uma autoridade universal.

A terceira função consiste em reunir informações relevantes sobre as demais unidades políticas. Essa atividade de inteligência realiza-se em duplo sentido: ao mesmo tempo que obtém acesso a informações vitais sobre os Estados, o diplomata busca preservar na obscuridade as informações percebidas como vitais por seu Estado. A dimensão de inteligência da diplomacia é aceita e reconhecida como legítima no sistema internacional, ao menos enquanto as fronteiras que a separam da espionagem permanecerem discerníveis. Nem sempre essa fronteira é nítida e, com relativa frequência, ocorrem episódios de expulsão de diplomata acusado de espionagem.

A quarta das funções da diplomacia é minimizar as fricções no relacionamento entre Estados. A existência de fricções é inerente ao sistema internacional e reflete não só a presença de interesses nacionais diferentes como também a diversidade de culturas, valores e atitudes. Essa função de interlocução está associada à utilização de convenções diplomáticas, instrumentos para estabelecimento de uma linguagem comum, que enfatiza regras, princípios e direitos e reduz o campo do exercício do orgulho e da vaidade nacionais.

A segunda das funções identificadas por Bull (a de mediação e persuasão) merece atenção especial, pois atrás dela emerge a distinção entre a política externa em tempos normais e a política externa revolucionária. No moderno sistema internacional, a política externa revolucionária é encarada como patologia. Os períodos em que prevalece são interpretados como transição turbulenta, que provocam a suspensão, ou o congelamento, dos padrões reconhecidos de relacionamento entre os Estados.

Em tempos normais, a política externa baseia-se no

reconhecimento da legitimidade dos interesses nacionais estrangeiros. Mas a política externa revolucionária nada reconhece, a não ser o conjunto de princípios com os quais o mundo deve ser transformado. Esse foi o caso da política de Napoleão Bonaparte, voltada para a transformação revolucionária da Europa.

A meta napoleônica não se restringia a derrotar os Estados inimigos, mas ambicionava “reinventá-los”, suprimindo, em todas as partes, as dinastias e instituições do Antigo Regime. Por essa razão, o sentido do Congresso de Viena, mais que a simples reinstalação dos regimes “legítimos”, suprimidos por Napoleão, foi o de, com esse empreendimento, restaurar a normalidade do sistema internacional como um todo, consagrando o princípio da legitimidade do interesse nacional.

Em circunstâncias diferentes, a Rússia de Lenin e Trotski, entre 1918 e 1921, e a Alemanha de Hitler engajaram-se na “reinvenção do mundo”, rompendo as regras reconhecidas da política externa. A Rússia bolchevique imaginou, por algum tempo, que a revolução poderia ser exportada na ponta das baionetas — e essa ambição orientou a fracassada marcha sobre a Polônia. A Alemanha nazista enxergou a guerra como meio para a realização do “Reich de mil anos”. A União Soviética logo retornou ao sistema internacional e, com Stalin, orientou-se pela tradição realista do tempo dos czares. A Alemanha nazista foi suprimida, como Estado, nos Acordos de Yalta e Potsdam de 1945.

A política da guerra

A guerra não se confunde, em princípio, com a política externa revolucionária, porque não implica, por si só, a supressão da normalidade do sistema internacional. A fórmula clássica é de Carl von Clausewitz: “a guerra é uma simples continuação da política por outros meios”.

A formulação, célebre e tantas vezes reproduzida fora de contexto, merece ser elaborada:

A guerra de uma comunidade — de nações inteiras e particularmente de nações civilizadas — surge sempre de uma situação política e só resulta de um motivo político. Aí está por que a guerra é um ato político. Todavia, se fosse um ato completamente autônomo, uma manifestação de violência absoluta [...], a guerra tomaria o lugar da política, a partir do instante em que fosse provocada por esta, eliminá-la-ia e seguiria as suas próprias leis [...]. Mas a verdade é que não é assim, e esta

concepção é radicalmente falsa.

Raymond Aron destacou que a fórmula de Clausewitz “não é absolutamente a manifestação de uma filosofia belicista”, mas a constatação de que:

[...] a guerra não é um fim em si mesma, a vitória não é por si um objetivo. O intercâmbio entre as nações não cessa no momento em que as armas tomam a palavra: o período belicoso inscreve-se numa continuidade de relações que é sempre comandada pelas intenções mútuas das coletividades.

Como Clausewitz, Aron observou a guerra sob a perspectiva do sistema internacional. Um ponto de vista diferente é fornecido pela História da Cultura e pela Antropologia, que procuram motivações subterrâneas e de longo prazo para as pulsações de violência entre as comunidades políticas:

Na verdade, Clausewitz parecia perceber a política como uma atividade autônoma, o local de encontro das formas racionais e forças emocionais, na qual razão e sentimento são determinantes, mas onde a cultura — o grande carregamento de crenças, valores, associações, mitos, tabus, imperativos, costumes, tradições, maneiras e modos de pensar, discurso e expressão artística que lastreia toda sociedade — não desempenha um papel determinante.

Independentemente das origens da guerra, Clausewitz enfatizou o fato de que a política conduz a guerra. Mas não perdeu de vista o impacto da guerra sobre a política:

Assim, se se pensa que a guerra resulta de um desígnio político, é natural que esse motivo inicial de que ela é o resultado continue a ser a consideração primeira e suprema que ditará a sua condução. Todavia, nem por isso o objetivo político é um legislador despótico; terá de adaptar-se à natureza dos meios de que dispõe, o que leva, frequentemente, à sua completa transformação, mas sem que deixe de permanecer na primeira linha das nossas considerações.

Os generais e os diplomatas mantêm interações plenas de tensão nas épocas de guerra. Os meios de uns nem sempre contribuem para a consecução dos fins dos outros — mas prevalecem com frequência pois, em tempo de guerra, as prioridades tendem a se afunilar para a imposição do poder militar sobre o inimigo.

O panorama complica-se quando o inimigo é militarmente inferior e o que, de fato, está em jogo, é a reorganização do tabuleiro geopolítico, depois de as armas silenciarem-se, e não a vitória no campo de batalha. Nesses casos, como aconteceu na Guerra de Kosovo (1999), os militares podem ser obrigados a, virtualmente, compartilhar o comando das operações de guerra com políticos e diplomatas.

Segurança, potência e glória

Na síntese de Aron, os objetivos dos Estados definem-se por uma série tríplice de conceitos: a segurança, a potência e a glória. O primeiro referencia-se na defesa e expansão do território, o segundo, na submissão dos homens, e o terceiro, no triunfo das ideias ou das causas.

A segurança é o objetivo vital de todas as unidades políticas. Os Estados são, em princípio, rivais pelo simples fato de serem autônomos. Na ausência de um poder geral, a segurança de cada uma das unidades sempre está ameaçada pela existência das demais.

A potência é um objetivo diretamente vinculado ao da segurança. A fraqueza relativa do inimigo potencial é a única garantia verdadeira da segurança. Por isso as unidades políticas procuram, por meios variados, aumentar sua própria força. Contudo, como explica Aron, no sistema internacional de Estados, os objetivos de segurança e potência podem entrar “em rota de colisão”. Frequentemente, os Estados devem limitar o aumento de sua própria força, a fim de não destruir os alicerces da segurança:

Na Europa tradicional, nenhum Estado podia aumentar a população, riqueza ou efetivos militares sem suscitar o temor e o ciúme de outros Estados, provocando a formação de uma coalizão hostil. Em cada sistema existe um *optimum* de forças que, se for ultrapassado, provocará uma inversão dialética. Um aumento de força, por parte de uma unidade, leva ao seu enfraquecimento relativo, devido aos aliados que se transferem para uma posição de neutralidade, e aos neutros que passam para o campo do adversário.

Num nível elevado de abstração, o movimento que conduziu à formação da Entente, antes da Primeira Guerra Mundial, foi deflagrado precisamente pela percepção de um aumento exagerado da força da Alemanha.

A glória é a meta do “profeta armado”, do soberano ou Estado que deseja ser admirado devido às suas conquistas ou propagar a “verdadeira fé”. Luís XIV buscava a glória para a França, que seria sua própria glória. Napoleão e Hitler aspiravam a muito mais que à segurança ou mesmo à potência — queriam o triunfo de uma ideia.

Mas o valor relativo e o significado de cada um desses objetivos estão sujeitos às circunstâncias históricas. Cada coletividade política, em seu tempo e em função de sua cultura, confere concretude a tais conceitos, formulando a seu modo o interesse nacional. A política externa é a arte da tradução do interesse nacional nas linguagens da estratégia e da tática.

O modo como se formula o interesse nacional reflete o tipo de organização das coletividades políticas. Os regimes democráticos não podem formulá-lo do mesmo modo que as autocracias, oligarquias ou as teocracias. Em consequência, suas políticas externas serão orientadas por valores, metas, estratégias e táticas diferentes. Esse é o fundamento da tese segundo a qual a guerra entre democracias é um evento improvável — ou, em outra versão, a guerra é improvável entre Estados do mesmo tipo.

Em suas duas versões, a tese está longe de se apoiar em algum tipo de consenso. John L. Harper criticou-a vigorosamente, argumentando que as alianças e os conflitos exprimem os interesses nacionais, não as características políticas e institucionais dos Estados. Examinando a experiência histórica americana, aponta a aliança com a França absolutista contra a Inglaterra aristocrática, na Guerra de Independência, e com a União Soviética totalitária contra a Alemanha, também totalitária, na Segunda Guerra Mundial, como prova negativa da tese da “paz entre democracias”. Stephen M. Waltz, igualmente, rejeitou a noção de que uma cultura política compartilhada seja capaz de gerar suficiente identidade de interesses nacionais.

O interesse nacional reflete a identidade nacional. A forma como as nações percebem seu próprio passado e como o narram, a consciência de seu “lugar no mundo” e os valores e as ambições que projetam no futuro — em outros termos, sua identidade —, são a fonte de que deriva o interesse nacional. É por essa razão que a política americana externa constitui uma dimensão profunda e bastante perene da vida nacional. Suas oscilações periódicas, associadas às mudanças de governo, normalmente não chegam a afetar o rumo subjacente, que o diplomata deve ser capaz de discernir em face das urgências do momento.

Há apenas um século, a função econômica do Estado praticamente se circunscrevia à defesa da “santidade da moeda”. A projeção do

interesse nacional aparecia como empresa separada do mundo dos negócios, ainda que, com certa frequência, as potências ocidentais mobilizassem esquadras para implementar, pela “diplomacia de canhoneiras”, a política de portos abertos, que correspondia aos interesses de corporações industriais.

No decorrer do século XX e, em particular, no pós-guerra, esse panorama mudou radicalmente. A Grande Depressão e o keynesianismo reorganizaram as agendas dos Estados, transformando-os, definitivamente, em indutores ou reguladores da economia. As instituições de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, Gatt) e as agências da Organização das Nações Unidas (ONU) ligadas ao desenvolvimento formaram a moldura para a negociação internacional de temas econômicos. A integração crescente dos mercados, a aceleração dos fluxos de mercadorias e capital e a criação de blocos econômicos regionais acentuaram extraordinariamente a importância do mundo dos negócios na formulação da política externa.

Na década de 1960, o presidente francês Charles de Gaulle recusou-se a receber um primeiro-ministro japonês, cuja comitiva era integrada por industriais, sob o argumento de que o chefe de governo estrangeiro não passava de um “vendedor de transistores”. Esses tempos vão longe. George H. Bush visitou o Japão acompanhado pelos altos executivos das “Três Grandes” de Detroit (GM, Ford e Chrysler). Bill Clinton atribuiu funções diplomáticas destacadas aos representantes do Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Jacques Chirac, o herdeiro político do general De Gaulle, aderiu ao hábito, hoje universal, de incluir os líderes empresariais em suas comitivas oficiais.

A chancelaria profissionalizada

Os diplomatas renascentistas, avaliados segundo padrões contemporâneos, seriam considerados especialmente corruptos e imorais. Suas práticas, contudo, inscreviam-se numa época anterior à consolidação do Estado nacional e à nítida separação entre as esferas pública e privada. Esse último processo correspondeu, no âmbito da organização das chancelarias, à profissionalização dos corpos diplomáticos e, portanto, à criação de métodos de recrutamento e regras de carreira baseados no mérito.

Historicamente, as políticas de profissionalização do corpo diplomático só foram deflagradas, nos países pioneiros, na segunda metade do século XIX. Antes disso, os diplomatas eram recrutados no círculo restrito das elites que gravitavam nas cortes e nos governos. Naquelas condições, a carreira desenvolvia-se de acordo com regras informais, dependentes, muitas vezes, de laços pessoais ou familiares.

A herança dessa época sobrevive em hábitos e atitudes de solidariedade entre diplomatas de diferentes países e numa certa cultura aristocrática que se dissolve, aos poucos, sob o impacto da profissionalização:

A solidariedade da profissão diplomática vem declinando desde meados do século XIX, quando os diplomatas de diferentes países estavam unidos por uma cultura aristocrática comum e, muitas vezes, por laços de sangue e casamento, quando o número de Estados era menor e todos os mais importantes eram europeus, e quando a diplomacia se realizava sob o pano de fundo da “internacional dos monarcas” e da íntima convivência dos líderes, através do hábito das reuniões em *spas*.

Nas Américas, a organização das chancelarias contemporâneas tem raízes nas reformas empreendidas no entre-guerras. Nos Estados Unidos, o grande marco é o Rogers Act, de 1924, que unificou os serviços diplomático e consular num único corpo, cujas regras de recrutamento e carreira deveriam estar baseadas no mérito. A finalidade explícita da reforma consistia em assegurar a autonomia da chancelaria em face das disputas políticas e da concorrência partidária no Congresso.

O diplomata tornava-se um profissional a serviço do Estado nacional:

Com essa finalidade, o serviço deveria ser, em larga medida, auto-administrado. Os encarregados de dirigi-lo passavam a ser funcionários de carreira seniores, do próprio serviço diplomático ou do Departamento de Estado [...]; a autoridade suprema ficava concentrada nas mãos do Secretário de Estado. Em outras palavras, os integrantes do novo serviço deveriam adequar-se a muitos dos padrões de honra, disciplina e dedicação dos oficiais das forças armadas, e assumia-se que o seu estatuto apartidário deveria ser merecedor do respeito tanto da parte do governo quanto da opinião pública.

Zairo Borges Cheibub ofereceu uma proposta de periodização da história do Itamaraty, dividindo-a em um “período patrimonial”, entre 1822 e o final do século XIX, um “momento carismático”, correspondente à administração do barão do Rio Branco, e um “período burocrático-racional”, estabelecido com a profissionalização do serviço diplomático.

O primeiro concurso público para o Itamaraty ocorreu em 1918, assinalando uma ruptura com a tradição de recrutamento pessoal e elitista, que permaneceu vigente durante a administração de Rio Branco. Mas a organização racional e burocrática do Itamaraty acompanhou a modernização do próprio Estado, na década de 1930. As reformas de Mello Franco, em 1931, e de Osvaldo Aranha, em 1938, unificaram o serviço diplomático e estabeleceram regras de carreira baseadas no mérito. A criação, em 1945, do Instituto Rio Branco (IRBr), destinado à formação de diplomatas, pode ser vista como a culminância do período de reformas.

A profissionalização da carreira diplomática, no Brasil, é responsável pelo processo que Cheibub denomina “expansão burocrática para fora”, ou seja, deslocamento de diplomatas profissionais para postos em diversos órgãos do Estado e diversas agências governamentais. Os diplomatas — em decorrência de seu treinamento específico mas também da virtual ausência de escolas de preparação de altos funcionários civis de Estado — aparecem como uma elite burocrática relativamente imune ao jogo de interesses partidários e à ciranda de troca de favores, que, em geral, acompanham o preenchimento dos cargos da administração pública.

Nas últimas décadas, no mundo inteiro, as chancelarias experimentaram as repercussões da crescente burocratização institucional dos Estados. A competição entre os poderes executivo e legislativo e a concorrência entre órgãos diversos da administração tendem a minar a autonomia dos serviços diplomáticos e a dissolver seu monopólio sobre a própria condução da diplomacia.

A “concorrência burocrática” pelo controle sobre a política exterior provoca interpretações diferentes e, às vezes, divergentes do significado do interesse nacional e das políticas que, em cada caso concreto, representam sua materialização. O resultado, na expressão cunhada por George F. Kennan, é o aparecimento de uma “diplomacia fragmentária”, que perde de vista o sentido de unidade do interesse nacional. Kennan aponta, como evidência, a composição do pessoal das missões diplomáticas americanas no exterior, que se divide, grosso modo, em 30% de funcionários de carreira do Departamento de Estado e 70% de funcionários de outras agências.

Nas sociedades democráticas de massas, outro fenômeno que atinge as chancelarias é o de difusão social da autoridade. A extensão cada vez maior da opinião pública e sua estruturação institucional tendem a gerar múltiplos focos nacionais de poder e influência. De um lado, a intervenção da academia e da imprensa propicia uma relativa democratização do debate sobre a política exterior. De outro, a formação de grupos de pressão, que atuam em diferentes órgãos da administração e articulam-se com as forças partidárias, coloca em risco o princípio tradicional do primado da política externa, ameaçando torná-la

refém de disputas políticas domésticas.

GLOSSÁRIO

Cidades-Estado

Unidades políticas soberanas na Grécia antiga. A soberania das cidades-Estado existiu em outros sistemas, como o da Itália renascentista.

Sistema de Estados

Conjunto formado por unidades políticas soberanas que interagem de modo constante. O sistema de Estados é o objeto de estudo das Relações Internacionais.

Política externa revolucionária

Orientação de política externa que tem por finalidade a destruição do sistema de Estados existente. A política externa revolucionária não se baseia no interesse nacional, mas em valores ideológicos ou religiosos.

Antigo Regime

Organização da sociedade e do poder político característicos das monarquias absolutas da Idade Moderna. O antigo sistema colonial nas Américas é uma dimensão do Antigo Regime.

Identidade nacional

Conjunto de narrativas históricas e territoriais, compartilhadas por uma nação, que condensam uma compreensão comum sobre o passado e corporificam a noção de comunidade de destino.

Keynesianismo

Doutrina econômica derivada do pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946). O keynesianismo exerceu influência significativa sobre o New Deal de Roosevelt e, de modo geral, sobre as políticas econômicas do pós-guerra.

Sociedades democráticas de massas

Sociedades cujo poder político se estrutura com base na democracia representativa e na existência de uma opinião pública de massas. O desenvolvimento da mídia, no século XX, foi fundamental para a emergência das sociedades democráticas de massas no Ocidente.

CAPÍTULO 2

O ESTADO E O SISTEMA DE ESTADOS

O Estado é uma criação recente. Embora seja comumente usado para fazer referência a inúmeras formas de articulação do poder em sociedades antigas e medievais, esse termo só ganha sentido e conteúdo no Renascimento. A Europa pós-medieval inventou o Estado, sob a forma das monarquias absolutas.

As monarquias absolutas investiram contra os interesses particulares e as prerrogativas aristocráticas do feudalismo, unificando o poder político. Esse processo gerou corpos estáveis de funcionários burocráticos e exércitos regulares e centralizados. O poder político medieval, fragmentado em soberanias entrelaçadas, era dissipado pelos golpes centralizadores da realeza.

Nos reinos medievais, a soberania estava associada ao sangue, à linhagem dinástica, não ao território. O casamento, tanto quanto a guerra, proporcionava atalhos para a reunião de reinos. As fronteiras políticas não eram lineares, pois nelas havia enclaves eclesiásticos e nobiliárquicos.

Com as monarquias absolutas, a soberania associou-se ao território. Os monarcas empreenderam demoradas operações de linearização de fronteiras, extirpando os enclaves medievais e afirmando sua autoridade sobre o conjunto de populações dos reinos. Aos poucos, e com grande dificuldade, desenvolveu-se a cobrança generalizada de impostos. A cartografia e os censos tornaram-se instrumento vital da administração do Estado.

O novo poder político emergia baseado em fronteiras geográficas definidas e capitais permanentes, materializadas em cidades que se tornavam sede dos órgãos do Estado. Com as monarquias absolutas, aparecia o Estado territorial.

O Estado territorial possibilitou o surgimento das teorias políticas sobre o Estado. Nicolau Maquiavel (1469-1527), autor de *O príncipe*, funcionário do governo dos Medici, postulou a separação entre a moral e a política como fundamento da razão de Estado. A política constitui uma esfera autônoma e uma arte que condensa o interesse nacional. O Estado deve afirmar sua soberania sobre os interesses particularistas. As ideias de Maquiavel, profundamente influenciadas pela divisão da nação italiana, representam um dos pilares do absolutismo.

Maquiavel temia a anarquia, que seria uma decorrência dos vícios humanos. Já que, em sua opinião, a natureza humana não tende ao bem, mas ao mal, o Estado, para alcançar a estabilidade, depende da sabedoria do príncipe. Ele deve estabelecer instituições e leis capazes de domar a natureza humana, evitando a anarquia:

Como demonstram todos os que escreveram sobre

política, bem como numerosos exemplos históricos, é necessário que quem estabelece a forma de um Estado, e promulga suas leis, parta do princípio de que todos os homens são maus, estando dispostos a agir com perversidade sempre que haja ocasião. [...] os homens só fazem o bem quando é necessário; quando cada um tem a liberdade de agir com abandono e licença, a confusão e a desordem não tardam a se manifestar por toda parte. Por isto se diz que a fome e a miséria despertam a operosidade, e que as leis tornam os homens bons.

Mas Maquiavel não condenava a dissensão em si mesma. Para ele, o crônico conflito entre “o povo e o Senado” foi a fonte da manutenção da liberdade na República romana. Esse conflito, que originou a instituição dos tribunos da plebe, assegurou o equilíbrio político e, portanto, a grandeza de Roma. O pensamento de Maquiavel volta-se sempre para as instituições. Sábio é o governante que ergue instituições sólidas — e conquista, assim, a afeição do povo e a glória.

Em O príncipe, o genial florentino, pela interpretação histórica, oferece ao governante um programa de princípios e políticas virtuosos. O fundamento desse programa é a manutenção da coesão interna. As “boas leis” e os “bons princípios” só podem ser conservados à custa de “armas boas”. O príncipe precisa da força, mas deve se precaver nas formas de obtê-la. Tropas mercenárias representam um perigo, pois são movidas pela ambição, “não são ligadas ao príncipe”. Os mercenários acovardam-se diante de inimigos poderosos, mas estão disponíveis para revoltas internas:

Roma e Esparta por muitos séculos estiveram armadas e livres. Os suíços são muito armados e livres. Exemplo de forças mercenárias da antiguidade são os cartagineses, que quase foram abatidos por seus soldados mercenários, ao final da primeira guerra contra os romanos, ainda que os exércitos cartagineses tivessem por chefes cidadãos de Cartago. Filipe da Macedônia foi feito pelos de Tebas capitão da sua gente, após a morte de Epaminondas; e após a vitória tirou-lhes a liberdade.

O adjetivo “maquiavélico”, no sentido correntemente utilizado, falseia o pensamento de Maquiavel. A distinção entre as esferas da moral e da política não é o desprezo pelos princípios, mas a postulação de uma razão de Estado, que é uma moral. O príncipe deve buscar a legitimidade não por

imposição da moral comum, mas porque só assim o Estado pode escapar à ruína e assegurar sua sobrevivência.

Thomas Hobbes (1588-1679), autor do *Leviatã*, foi o principal teórico do absolutismo. O Estado nasce na sociedade, mas eleva-se acima dela. Antes de seu advento, imperava o “estado de natureza”, a guerra de todos contra todos. O Estado surge como manifestação da evolução humana, cujo sinal é a consciência da necessidade de um poder superior, absoluto e despótico, voltado para a defesa da sociedade. Essa consciência origina um contrato, pelo qual os homens abdicam da sua liberdade anárquica em favor do Estado, a fim de evitar o caos. A figura bíblica de *Leviatã* representa o Estado: um monstro cruel que, no entanto, impede que os peixes pequenos sejam devorados pelos maiores.

Hobbes escreveu suas obras principais durante as guerras civis que destroçaram o poder estatal na Inglaterra. O “estado de natureza”, a anarquia, não se situava necessariamente num tempo ancestral, mas correspondia à guerra civil em curso. O filósofo horrorizava-se diante do espetáculo da falência das instituições políticas inglesas e procurava mostrar que, em face desse desastre, era indispensável reconstituir o contrato estatal.

A filosofia hobbesiana está na origem do modelo jusnaturalista de explicação dos fundamentos do Estado e da sociedade civil. Norberto Bobbio analisou o modelo, identificando seus elementos caracterizadores. O primeiro é o “estado de natureza”, não político e anti-político, formado essencialmente por indivíduos dissociados, que são livres e iguais entre si. O segundo é o “estado político”, que funciona como antítese do primeiro, corrigindo seus vícios. A transição de um para outro é um ato de vontade, não uma derivação da ordem natural das coisas. Essa transição resulta do consenso estabelecido entre os indivíduos singulares.

A contraposição entre natureza e civilização é o núcleo do pensamento de Hobbes. A liberdade do “estado de natureza” é a liberdade de tentar satisfazer todos os desejos — e essa liberdade conduz à miséria, à guerra de todos contra todos. A civilização começa a partir da vontade de cercear a própria liberdade, a fim de limitar a liberdade do outro. A renúncia geral à liberdade é condição para a associação duradoura dos homens.

Como Maquiavel, Hobbes é pessimista em relação à natureza humana:

Quando se faz um pacto em que ninguém cumpre imediatamente sua parte, e uns confiam nos outros, na condição de simples natureza (que é uma condição de guerra de todos os homens contra todos os homens), a menor suspeita razoável torna nulo esse pacto. Mas se houver um poder comum situado acima dos contratantes,

com direito e força suficiente para impor seu cumprimento, ele não é nulo. Pois aquele que cumpre primeiro não tem qualquer garantia de que o outro também cumprirá depois, porque os vínculos das palavras são demasiadamente fracos para refrear a ambição, a avareza, a cólera e outras paixões dos homens, se não houver o medo de algum poder coercitivo.

A origem do Estado, em Hobbes, é fruto do consentimento, do pacto geral dos homens. Essa legitimidade ancestral ocorre na transição do “estado de natureza” para o estado político. O Estado assim fundado torna-se o depositário do consenso, que não pode mais ser contestado. O soberano corporifica o consenso. Não existe um direito legítimo contra ele.

“O Estado sou eu”, proclamou Luís XIV, sintetizando apropriadamente o pensamento hobbesiano:

[...] aqueles que estão submetidos a um monarca não podem sem licença deste renunciar à monarquia, voltando à condição de uma multidão desunida, nem transferir sua pessoa daquele que dela é portador para outro homem, ou outra assembleia de homens. Pois são obrigados, cada homem perante cada homem, a reconhecer e a ser considerados autores de tudo quanto aquele que já é seu soberano fizer e considerar bom fazer. Assim, a dissensão de alguém levaria todos os restantes a romper o pacto feito com esse alguém, o que constitui injustiça. Por outro lado, cada homem conferiu a soberania àquele que é portador de sua pessoa, portanto, se o depuserem, estarão tirando-lhe o que é seu, o que também constitui injustiça.

A solução de Hobbes para os temas associados ao contrato, ao consenso e à legitimidade sofreu as críticas de Locke, Montesquieu e Rousseau. Mas esses pensadores já não estavam circunscritos à moldura histórica do Estado territorial absolutista. Eles produziam as teorias políticas do Estado-Nação.

O Estado-Nação

O Estado nacional surgiu da decadência do absolutismo e de sua substituição pelo liberalismo. Essa forma contemporânea do Estado gerou a soberania nacional, expressa na eleição de governantes e na limitação do poder

executivo por representantes também eleitos. A soberania deslizou do monarca para a nação. O poder despersonalizou-se, identificando-se com o povo. O poder divino deu lugar ao consenso popular.

Nas monarquias absolutas, todo o poder concentrava-se na figura do monarca. A personificação do poder impedia a completa separação entre as esferas pública e privada. O reino era visto como patrimônio do rei e o direito público nascente procurava, com dificuldade, desvencilhar a noção de poder da noção de pertencer.

O Estado-Nação forneceu a solução para o problema teórico e jurídico ao despersonalizar o poder. O conceito de soberania nacional implica a radical distinção entre o público e o privado. A noção de poder — ou seja, de soberania e autoridade — associou-se nitidamente à esfera pública. A noção de pertencer — ou seja, de propriedade e patrimônio — associou-se à esfera privada. O direito contemporâneo evoluiu no alicerce dessa distinção.

O liberalismo surgiu como doutrina política do Estado-Nação. A transição do absolutismo para o liberalismo processou-se por vias diferentes e contrastantes. Na Inglaterra, resultou da progressiva e gradual limitação do poder monárquico com a afirmação do Parlamento. Na França, resultou da irrupção revolucionária de 1789, que destruiu os fundamentos do poder real e instaurou a soberania popular. As teorias sobre o Estado refrataram essa transição.

John Locke (1632-1704), autor de Dois tratados sobre o governo civil, retomou as ideias de “estado de natureza” e do contrato de Hobbes, revisando-as para defender a limitação do poder real. No modelo de Locke, o “estado de natureza” não é, em sua essência, um estado de guerra de todos contra todos.

Sobre esse ponto, a crítica a Hobbes é direta:

E nisto temos a clara diferença entre o “estado de natureza” e o “estado de guerra” que, muito embora certas pessoas tenham confundido, estão tão distantes um do outro como um estado de paz, boa vontade, assistência mútua e preservação está de um estado de inimizade, malícia, violência e destruição mútua. Quando os homens vivem juntos conforme a razão, sem um superior comum na Terra que possua autoridade para julgar entre eles, verifica-se propriamente o “estado de natureza”. Todavia, a força, ou um desígnio declarado de força, contra a pessoa de outrem, quando não existe qualquer superior comum sobre a Terra para quem apelar, constitui o “estado de guerra” [...].

A natureza humana, para Locke, não é um poço de vícios. Em princípio, é virtuosa. Entretanto, as portas estão abertas para a violência. Nesse caso, instala-se um “estado de guerra”, que é um “estado de natureza” degenerado. Nessa eventualidade, o caos só pode ser detido pela instituição da sociedade política.

Outra diferença crucial com Hobbes é que a liberdade original dos homens não se perde na instituição do Estado, mas subsiste como contraponto do poder do soberano. O filósofo chega a essa conclusão empregando raciocínio silogístico:

A liberdade natural do homem consiste em estar livre de qualquer poder superior na Terra, e não sob a vontade ou a autoridade legislativa do homem, tendo somente a lei da natureza como regra. A liberdade do homem na sociedade não deve ficar sob qualquer outro poder legislativo senão o que se estabelece por consentimento na comunidade, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei senão o que esse poder legislativo promulgar de acordo com o crédito que lhe concedem.

A liberdade lockiana é o pilar dos direitos do indivíduo na sociedade liberal. É a “liberdade de seguir a minha própria vontade em tudo quanto a regra não prescreve”. Essa liberdade não se confunde com a reminiscência absolutista de uma liberdade original imolada na instituição do Estado, pois não se submete à “vontade inconstante, incerta e arbitrária de qualquer homem”. No limite, é a liberdade original que prevalece, pelo direito à insurreição.

A obra de Locke consiste numa condenação da monarquia absoluta, vista como incompatível com a sociedade civil. O monarca absoluto concentra em sua pessoa os poderes, de tal forma que a liberdade dos homens não pode ser amparada por nenhum poder imparcial quando colide com a vontade do soberano. Na verdade, segundo Locke, o monarca absoluto é o único homem que se encontra “em estado irrestrito de natureza”, pois seu poder não esbarra em nenhum limite. Esse monarca encontra-se “ainda por cima corrompido pela lisonja”.

Embora utilize com frequência a expressão “sociedade civil ou política”, Locke intui a necessidade de separação entre as esferas pública e privada. O poder, circunscrito à esfera pública, não pode ser transmitido por herança ou proceder da propriedade territorial — só pode ser gerado por consentimento político. O Estado tem como fim principal a “preservação da propriedade”. Suas outras finalidades são a resolução de controvérsias e a execução de sentenças. Assim, o Estado concentra o monopólio da violência

legítima.

O barão de Montesquieu (1689-1755), autor da obra *Do espírito das leis*, desenvolveu a doutrina da separação dos poderes, cujos fundamentos encontram-se em Locke. A obra de Montesquieu sofreu forte influência de sua estadia durante dois anos na Inglaterra, onde o processo de limitação do poder real tinha avançado um longo caminho e a crítica pública ao governo era tolerada.

Tirania, monarquia e democracia representavam, para Montesquieu, três formas de governo. A tirania estaria assentada sobre o medo; a monarquia, sobre a honra; a democracia, sobre a virtude — que não é moral ou cristã, mas política, e pode ser definida como “amor à pátria” ou “amor à igualdade”. O filósofo inclina-se, nitidamente, para a democracia, justamente porque só ela proporciona condições para o florescimento da virtude cívica.

A separação de poderes é apresentada como alicerce da liberdade:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Montesquieu foi o arquiteto institucional do Estado liberal. Sua doutrina exerceu influência decisiva na Constituição americana e na Revolução Francesa. O Estado liberal assenta-se sobre o equilíbrio dos poderes de produção de leis (Legislativo), execução de leis (Executivo) e controle de sua aplicação (Judiciário). Essa estrutura terrena do Estado deveria substituir o poder divino dos reis a fim de defender os interesses e a liberdade dos homens.

Na crítica de Locke a Hobbes, o contrato fundador da sociedade política não imolava a liberdade original dos homens, mas resguardava-a. Em Montesquieu, configura-se, de modo mais nítido, o aparato institucional que materializa a permanência da liberdade original. O contrato político ganhava, assim, seu detalhamento sob a forma da democracia representativa.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), filósofo do grupo enciclopedista e autor da obra *Do contrato social*, inverteu a noção hobbesiana do “estado de natureza”. Nos aspectos em que Hobbes enxergou a guerra e a

anarquia, Rousseau enxergou a felicidade e a harmonia da vida selvagem.

Rousseau não leu apenas os filósofos políticos — como Montesquieu, Hobbes e Maquiavel —, mas também alguns dos fundadores do direito moderno. A teoria de Hugo Grotius (1583-1645) opunha-se ao direito divino e situava no povo a origem da soberania, embora ele justificasse a monarquia absoluta e a escravatura. Rousseau não o perdeu:

Grotius nega que todo poder humano seja estabelecido em favor dos que são governados: cita a escravatura como exemplo. Sua maneira mais constante de raciocinar é a de estabelecer o direito pelo fato. Poder-se-ia empregar um método mais consequente, mas não mais favorável aos tiranos.

Grotius, contudo, ao contrário de Hobbes, acreditava que a natureza humana tende para a benevolência. Rousseau colocou o debate em outros termos. O “estado de natureza” rousseauiano, um paraíso terreno original, deriva precisamente da ignorância do vício e da virtude:

Hobbes não viu que a mesma causa que impede os selvagens de usar a razão, como o pretendem nossos juristas, os impede também de abusar de suas faculdades, como ele próprio acha; de modo que se poderia dizer que os selvagens não são maus precisamente porque não sabem o que é ser bons, pois não é nem o desenvolvimento das luzes, nem o freio da lei, mas a tranquilidade das paixões e a ignorância do vício que os impedem de proceder mal [...].

No modelo de Rousseau, o desenvolvimento histórico não se estrutura em dois momentos, como queria Hobbes, mas em três. O primeiro é o “estado de natureza”, da inocência e da felicidade. O segundo é a sociedade civil, no qual se perdeu a inocência original, mas não há um contrato social. Esse momento reproduz algumas das características do “estado de natureza” hobbesiano e impõe a passagem ao estágio seguinte. O terceiro momento é o do contrato social, que institui o Estado.

A singularidade de Rousseau pode ser expressa da seguinte forma:

Quando Rousseau critica Hobbes, não tanto por este ter descrito o estado de natureza como estado de guerra, mas sim por tê-lo situado no início da história da humanidade e

não num momento posterior, ele justifica sua concepção triádica (e não mais diádica) do processo histórico e, portanto, pode também sugerir que o nascimento do novo Estado é, ao mesmo tempo, um retorno ou uma recuperação de um estado primitivo [...].

A transição do estado de natureza para a sociedade civil corresponde à degeneração da humanidade. Há uma causa para isso — a instituição da propriedade privada. O trecho é célebre:

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém!”.

É evidente a forte influência dessa ideia sobre Marx e, sobretudo, Engels. Mas a diferença, que é crucial, está no modelo de conjunto. Se, para Rousseau, a propriedade privada instaura a sociedade civil, para Engels, assinala a origem do Estado, que se destina a assegurá-la e perpetuar a desigualdade.

No modelo rousseauiano, o advento da propriedade privada rompe o equilíbrio e introduz a violência e a escravidão. Superar essa situação é superar o absolutismo, substituindo-o por um contrato legítimo fundado na soberania popular. A assembleia dos cidadãos, a democracia direta — esse é o único Estado legítimo e um reflexo do caráter superior e livre do ser humano.

As noções de consenso e legitimidade já apareciam em Maquiavel, que postulava a necessidade de o soberano conseguir o apoio popular. Contudo, o consenso maquiavélico dependia da virtude do príncipe e da orientação da sua ação política. Locke e Montesquieu fizeram do consenso a base do Estado e a razão de ser de suas engrenagens de poder. Rousseau levou a ideia até o limite, assentando o consenso na participação ativa e permanente dos cidadãos. A nação tornava-se a fonte do poder legítimo.

O pensamento de Rousseau participa da filosofia política de sua época, como não poderia deixar de ser. Mas sua crítica atinge não apenas o absolutismo, como também a democracia representativa, que se assenta sobre a delegação de poderes. O contrato rousseauiano é, sobretudo, um seguro da liberdade original dos homens, sempre ameaçada pela autoridade do Estado. Isso

o distingue de seus predecessores e eleva-o à condição de precursor das utopias comunistas.

Os regimes políticos

A arte da guerra, de Sun Tzu, escrito no século VI a.C., é o mais antigo tratado chinês sobre a guerra. Nele são relacionados cinco fatores essenciais para julgamento da oportunidade de fazer a guerra: a influência moral, o tempo, o terreno, o comando e a doutrina. Comando e doutrina concernem à estratégia e tática de operações militares. Tempo e terreno dizem respeito à análise de condições climáticas e topográficas do local de guerra. Mas o primeiro dos fatores, a influência moral, relaciona-se à política e ao governo:

Por influência moral entendo o que faz que o povo esteja em harmonia com seus dirigentes, a ponto de acompanhá-los na vida e na morte, sem temor de perigo mortal.

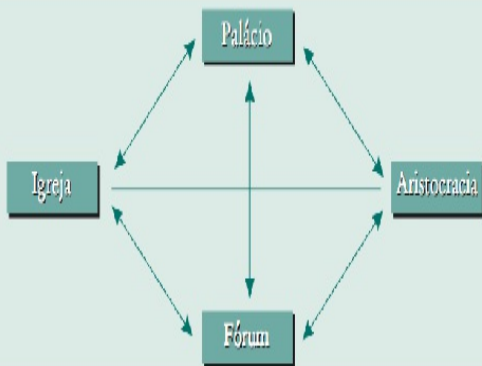
Desse modo, o texto ancestral indica que a coesão política é a primeira e mais indispensável das condições para tomada da decisão de ir à guerra. A coesão política é tão crucial hoje quanto no tempo de Sun Tzu. A coesão — a harmonia entre o povo e os dirigentes — depende da legitimidade do poder. O problema da legitimidade tem soluções diferentes em cada tipo de regime político.

Os regimes políticos expressam as relações sociais e a organização do poder em cada comunidade. São frutos singulares da trajetória histórica do Estado. Isso significa que não há dois regimes políticos idênticos. Contudo, é possível identificar estruturas comuns a diferentes Estados e, com base nelas, construir uma tipologia dos regimes políticos. A tipologia oferecida por Samuel Finer identifica quatro tipos principais de regimes: Palácio, Fórum, Aristocracia e Igreja.

O autor representa a tipologia por meio de um losango que evidencia as múltiplas possibilidades de combinação entre os quatro tipos principais.

O Palácio é o regime caracterizado pelo poder, pessoal e autocrático, de um imperador, rei, príncipe, tirano ou ditador. Em sua forma pura, esse regime pode incluir uma nobreza, laica ou eclesiástica, com a condição de que ela esteja subordinada, estritamente, ao soberano. Essa forma de organização do Estado pode conviver com uma nobreza independente, que

Figura 2.1 Tipos principais de regime político, segundo Finer



Fonte: FINER, Samuel. *The history of government*. New York: University Press, 1997, v. 1, p. 37.

não se confunde com a que participa da Corte. O conflito entre o soberano e os nobres independentes funciona, muitas vezes, como fonte das dinâmicas de mudança do regime. Além de diversos impérios da Antiguidade, as monarquias absolutas europeias do século XVIII podem ser classificadas como regimes de Palácio.

No Palácio, a legitimidade do soberano assenta-se, frequentemente, sobre o carisma ou a tradição — isto é, a “rotinização do carisma”, na expressão de Max Weber. O carisma é um atributo singular do soberano, que o distingue radicalmente dentre os homens:

Na fase do carisma rotinizado, a legitimidade do governante repousa em alguma base divina ou, ao menos, sobrenatural. Pode ser a reivindicação de que o rei é, ele próprio, uma divindade, como no caso do Egito dos faraós ou dos imperadores astecas. [...] O bem conhecido

exemplo europeu, o “Direito Divino dos Reis”, exibia-se sob uma larga variedade de formas mas todas elas assentavam-se na noção de que a autoridade dos monarcas era derivada de Deus.

A combinação entre os regimes de Palácio e Fórum caracteriza-se pela legitimação do governante com a eleição popular. Na maior parte das vezes, a eleição constitui uma farsa, que apenas mascara o caráter autocrático do regime. O exemplo clássico é o do Império Romano, desde o momento em que Augusto apresentou-se como o eleito pelo Senado e Povo de Roma. O Fórum encontra-se no polo oposto ao Palácio. Caracteriza-se pela escolha popular do governante e, embora não seja necessariamente um regime democrático, é sempre aberto e plural. A escolha popular é um traço necessário, mas não suficiente, para definir o Fórum. Nesse tipo de regime, o governante eleito deve prestar contas ao povo, de tal forma que o mandato é periodicamente renovado por eleições. Entre os quatro tipos básicos de regime, apenas o Fórum não é autoritário. A legitimidade do governante repousa apenas e exclusivamente na vontade do povo.

Essa legitimidade é provisória, pois esgota-se no final do período do mandato. Do ponto de vista histórico, a legitimação por meio de eleição popular sempre exigiu resposta à questão “Quem é o povo?”. Na Atenas antiga, o eleitorado incluía os homens adultos, exceto estrangeiros e escravos, mas excluía as mulheres. Nas cidades italianas da Baixa Idade Média, o eleitorado abrangia, no máximo, 5% da população total. Apenas nos dois últimos séculos começaram a cair os limites de renda ou propriedade para o direito de voto. Na maior parte das sociedades, as mulheres adquiriram o direito de voto somente no século XX. Todos os regimes em que o sufrágio é limitado a uma pequena parcela da população podem ser interpretados como híbrido de Fórum e Aristocracia. Na definição de Finer, o Fórum só existe, em seu Estado puro, quando o eleitorado abrange uma proporção elevada dos que desejam participar do processo político. A dinâmica política desse tipo de regime assenta-se essencialmente sobre a persuasão, não sobre a violência. A elite política é composta por partidos em permanente concorrência, cada qual buscando apoio da maior parte do eleitorado. O Estado-Nação ocidental evoluiu, na maioria dos casos, para regimes de

Fórum ou misturas em que suas características exercem papel dominante. A Aristocracia é o regime caracterizado pelo poder da nobreza exercido coletivamente. Sua forma pura, bastante rara, aparece quando a nobreza de linhagem constitui assembleia e elege o monarca. Nesse caso, os nobres independentes conservam o controle sobre as ações do monarca, que não passa de um executor da vontade coletiva. A legitimidade aristocrática baseia-se,

em princípio, na linhagem. Mas a linhagem é uma marca social estabelecida, que esconde as origens do estamento aristocrático. Em diversos casos, essa origem é a conquista militar. Os conquistadores adquiriram riqueza usualmente sob a forma do domínio de terra, e a riqueza funcionou como base para a configuração de linhagens aristocráticas.

Embora sejam raros os regimes puramente aristocráticos, há inúmeros exemplos de combinações entre a Aristocracia e o Palácio. Nesses regimes híbridos, o monarca tem seus poderes limitados pela assembleia dos nobres. Os exemplos clássicos são os reinados medievais europeus, nos quais o rei, *primus inter pares*, estava cercado por nobres independentes que lhe forneciam, condicionalmente, seus homens em armas. Na Idade Moderna, a formação das monarquias absolutas derivou da subordinação da nobreza ao rei. Esse processo, de supressão da independência dos nobres, originou as numerosas cortes oitocentistas.

Na Inglaterra, a trajetória foi, até certo ponto, invertida. Os nobres conseguiram não apenas conservar sua independência como, ainda, impor limites formais ao poder real. O parlamento firmou-se como centro do poder aristocrático, que funcionava como contraponto eficaz ao poder real. Durante o século XVIII, especialmente entre 1714 e 1760, configurou-se um regime híbrido, caracterizado pelo nítido equilíbrio de poderes. Essa Inglaterra foi descrita por Disraeli como “oligarquia veneziana”.

A Igreja é o regime caracterizado pelo poder da elite eclesiástica. O mecanismo de legitimação desse tipo de regime repousa sobre a crença de que o estamento eclesiástico não só desempenha uma função de intermediação entre o sobrenatural e a comunidade como também de que essa função é politicamente vital para a comunidade.

Na sua forma pura, esse tipo de regime é extremamente raro. Os melhores exemplos são o Vaticano e o Tibete, independente entre 1642 e 1949. Contudo, historicamente, há variados exemplos de regimes híbridos de Igreja e Palácio.

Em certos casos, o regime híbrido apresenta nítido predomínio do monarca. O exemplo clássico é fornecido pelo Império Bizantino, onde o imperador funcionava como chefe da Igreja, embora ele próprio não fosse sacerdote. A expressão cesaro-papismo descreve com precisão a hegemonia do monarca e o fundamento religioso de sua legitimidade. Muito mais tarde, durante a Reforma protestante, monarcas europeus assumiram o papel de chefes da Igreja configurando regimes híbridos, mas bastante desequilibrados em favor do Palácio.

Situações de equilíbrio, sempre instável e conflituoso, apareceram em diversos reinos do Ocidente entre os séculos XI e XIII. Nesse período, que foi o do zênite do poder papal, a hierarquia católica manietou os reis e afirmou, em

muitos casos, sua precedência. Nas palavras de Finer, “uma organizada e autocraticamente governada hierarquia eclesiástica” desafiou, com sucesso, o direito real de controlar os sacerdotes, “afirmando que o Palácio era, no fundo, apenas um súdito do chefe da Igreja, isto é, o papa”. Na Alemanha e na Itália, os conflitos entre o Palácio e a Igreja conduziram à desintegração territorial.

Atualmente, no mundo islâmico, a Arábia Saudita e outras monarquias do Golfo Pérsico, podem ser consideradas regimes híbridos de Palácio e Igreja, com predomínio do monarca. O Irã, uma república islâmica, por outro lado, mistura elementos de Igreja e Fórum e apresenta dinâmica política marcada por atritos entre a legitimidade popular e a eclesiástica.

A tipologia de Finer, a despeito de seu caráter flexível e de sua funcionalidade, parece pouco eficaz quando se abordam os regimes totalitários estruturados pelo monopólio partidário do poder político. A União Soviética e os Estados do bloco soviético, durante a Guerra Fria, não se enquadraram em nenhum dos tipos básicos ou híbridos apresentados anteriormente. A Alemanha nazista também não.

Esses regimes exibem traços de Palácio, devido à concentração do poder nas mãos do líder político e chefe ideológico, mas os fundamentos da legitimidade repousam sobre a ideologia e o partido que a encarna. Provavelmente seria adequado descrevê-los como regimes de Partido. Atualmente, a China, a Coreia do Norte e Cuba constituem regimes desse tipo.

Teorias sobre o sistema internacional

As teorias políticas clássicas concentraram seu interesse nas relações internas aos Estados, entre o governante e a sociedade em geral. O estudo das relações internacionais, ou seja, das relações estabelecidas entre os Estados, é muito mais recente e ganhou o estatuto de disciplina acadêmica apenas no século XX.

A preocupação com o sistema internacional de Estados foi estimulada pela constituição progressiva de uma economia integrada, de âmbito mundial. As transformações na produção e circulação de mercadorias típicas dos séculos XVIII e XIX — a época da Revolução Industrial — aumentaram a relevância dos estudos de relações internacionais. A própria análise do Estado foi cada vez mais influenciada pelas considerações relacionais, ou seja, pela investigação da posição ocupada e do papel desempenhado por cada Estado no sistema geral e no subsistema particular no qual está inserido.

O vasto campo de estudo das relações internacionais não é definido de forma consensual. Diferentes autores encaram de modo divergente — e muitas vezes conflitante — o objeto das relações internacionais. Grosso

modo, é possível identificar três tradições divergentes que informam a produção acadêmica de teorias sobre as relações internacionais.

A primeira dessas tradições gerou a chamada escola idealista. Oriunda do pensamento iluminista, a escola idealista enfatiza a comunidade de normas, regras e ideias que sustenta o sistema de Estados. Sua fonte é a noção do direito natural que, aplicada ao sistema internacional, implica a definição de justiça como arcabouço das relações entre os Estados.

A tradição idealista tem suas raízes no pensamento de Grotius, autor de *The rights of war and peace*, obra que forneceu as bases para a jurisprudência internacional no sistema europeu de Estados. Na mesma linha de pensamento, o jurista suíço Emmerich de Vattel (1714-1767), autor de *The law of nations*, condensou o conceito crucial dessa tradição:

Todas as nações estão, portanto, sob a estrita obrigação de cultivar a justiça em relação a cada uma das outras, de observá-la escrupulosamente e de cuidadosamente abster-se de tudo o que possa violá-la. Cada uma deve entregar às outras o que pertence a elas, respeitar os seus direitos e deixá-las no gozo pacífico desses direitos.

No pensamento idealista, o uso eventual da força pelos Estados encontra justificativa apenas quando orientado pelo designio de eliminar a força do interior do sistema, resguardando a justiça internacional das agressões de agentes que não compartilham as regras consensuais. De certa forma, ecos da visão rousseauiana do contrato social ressurgem aqui, em um contexto específico. Os Estados formam uma “comunidade internacional”, assentada sobre um “contrato moral” baseado na noção de justiça.

Essa antiga tradição filosófica corporificou-se no mundo anglo-saxão sob a forma de reação moral aos horrores da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). As doutrinas e políticas formuladas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha no final da guerra e no entre-guerras expressaram a rejeição às práticas estabelecidas da “política da força” e refletiram a vontade de submeter as relações entre os Estados ao império da lei.

A escola idealista assenta-se sobre a ideia iluminista da possibilidade de uma sociedade perfeita. Essa meta moral condiciona o caráter francamente reformista dos autores idealistas, que se preocupam em adaptar o sistema internacional às exigências do direito e da justiça. Os célebres “Catorze Pontos” do presidente americano Woodrow Wilson, bem como os princípios fundadores da Liga das Nações, inscrevem-se como exemplos da influência idealista na diplomacia do século XX. Até certo ponto, a “política do apaziguamento” de Chamberlain e Daladier foi facultada por essa corrente de

ideias.

A segunda tradição informa a escola realista. Sua ênfase não recai numa comunidade ideológica do sistema internacional, mas em seu potencial conflitivo. As raízes dessa corrente de pensamento encontram-se essencialmente em Maquiavel e Hobbes.

Maquiavel sublinhou a importância da força na prática política, que não está limitada por constrangimentos morais, e conferiu plena legitimidade aos interesses do soberano. Em seu pensamento, os fins selecionam e condicionam os meios.

Hobbes, como Maquiavel, nutria profundo pessimismo em relação à natureza humana. Seus comentários sobre o sistema internacional traçam um paralelo entre as relações estabelecidas pelos Estados e as relações estabelecidas pelas pessoas na ausência de Leviatã. Por essa via, ele realça uma ideia que se tornou a fonte da argumentação básica da escola realista: a ausência de um poder soberano e imperativo nas relações internacionais.

As doutrinas realistas formam a mais densa tradição de política externa desde que se configurou o moderno sistema de Estados. Contudo, no plano acadêmico, a escola realista desenvolveu-se como reação aos melancólicos e trágicos fracassos da “política do apaziguamento” conduzida na Europa do entre-guerras. Hans Morgenthau, autor de *Politics among nations*, é considerado o fundador do pensamento realista contemporâneo. Substituindo a meta moral da reforma do sistema internacional pela análise das condições objetivas que determinam o comportamento dos Estados, os pensadores realistas ancoraram sua argumentação nas noções da anarquia inerente ao sistema e da tendência ao equilíbrio de poder como contraponto a essa anarquia.

As divergências entre os autores realistas a respeito das condicionantes do comportamento dos Estados originaram a corrente neo-realista, também conhecida como realismo estrutural. Contrariamente a Morgenthau, que se contentou em definir o comportamento dos Estados como ânsia de poder, os neo-realistas preferiram identificar a busca da segurança como causa última da prática política no sistema internacional. Esse enfoque realça a problemática da estrutura do sistema, que define as formas e os graus da insegurança experimentados por cada agente isoladamente.

No pós-guerra, o desenvolvimento de uma densa rede de instituições internacionais conduziu uma corrente de autores a rever a noção de anarquia inerente ao sistema internacional. Esses autores, dentre os quais se destacam Robert Keohane, Joseph Nye e Stanley Hoffmann, estabeleceram, no interior do campo realista, uma corrente institucionalista.

Os institucionalistas enfatizam a abrangência crescente do direito internacional, corporificado em instituições que balizam a atuação dos Estados. O impacto da existência da rede de instituições internacionais sobre a percepção de

segurança e as estratégias estatais, principalmente no cenário europeu, é o tema de investigação dessa corrente. Seu argumento central consiste em destacar a limitação da soberania e a paralela redução da insegurança decorrentes dos compromissos institucionais.

A terceira tradição plasmou a chamada escola radical. Suas raízes, mais recentes, ancoram-se no pensamento de Karl Marx e, por isso, a escola radical é também denominada neomarxista.

Karl Marx não produziu uma teoria do sistema internacional, mas da História e da revolução social. Ao contrário das tradições citadas anteriormente, seu objeto não é a cooperação ou o conflito entre Estados, mas o conflito entre as classes sociais. O Estado é um elemento marginal no pensamento marxista, e o comportamento dos Estados, quando enfocado, surge apenas como veículo para interesses econômicos, políticos ou ideológicos de outros agentes (classes socioeconômicas e corporações industriais e financeiras, por exemplo). Contudo, principalmente com Lenin, a tradição marxista forjou um pensamento sobre as relações internacionais.

O ambiente internacional das últimas décadas do século XIX e início do século XX condicionou a teorização leninista sobre o imperialismo. A expansão neocolonial das potências europeias na Ásia e na África e as políticas semicoloniais dos Estados Unidos no Caribe e no Pacífico, e as do Japão no Extremo Oriente, constituíam o foco das preocupações do russo. Lenin apoiouse na obra *Imperialism*, do britânico não-marxista John Hobson, para produzir uma versão marxista: Imperialismo, o estágio superior do capitalismo.

Nessa obra, que influenciou duradouramente o pensamento de partidos e organizações de esquerda, o líder revolucionário russo estabelecia interessantes conexões entre a economia política do capitalismo, a luta pela divisão de mercados e o imperialismo neocolonial. Entretanto, o argumento original de Lenin consistia na ligação entre a prática imperialista e a guerra entre potências. O imperialismo abre as portas para a guerra — e, assim, para a revolução social, essa era a mensagem.

O arcabouço das teorias neomarxistas sobre o sistema internacional ampara-se na análise das relações de subordinação econômica entre países em estágios desiguais de desenvolvimento industrial e tecnológico. Immanuel Wallerstein, um dos mais importantes pensadores radicais e autor de *The capitalist world economy*, forneceu as bases conceituais para uma teoria dos sistemas mundiais. O foco dessa teoria está nos padrões de dominação e na rede de relações econômicas entre as sociedades, não na estrutura do sistema internacional de Estados. Ela traça a evolução do sistema capitalista distinguindo áreas centrais e periféricas e procurando as raízes do desenvolvimento e do subdesenvolvimento.

Os enfoques da escola radical adquirem especial interesse na

abordagem dos fenômenos contemporâneos da globalização: fluxos de capital e mercadorias, mercados financeiros, mundialização das corporações industriais e configuração de blocos econômicos macrorregionais. Do ponto de vista metodológico, as análises neomarxistas contribuem principalmente para lançar luz sobre os agentes do sistema internacional que não são Estados: grupos econômicos e corporações transnacionais, igrejas, instituições privadas multilaterais, organizações sindicais, ambientais e não-governamentais em geral.

GLOSSÁRIO

Monarquias absolutas

Monarquias europeias da Idade Moderna, assentadas sobre o princípio do direito divino do rei, que subordina e enquadra a nobreza. O reinado de Luís XIV na França (1643-1715) representou o apogeu do absolutismo.

Reinos medievais

Unidades políticas da Idade Média europeia, caracterizadas pela fragmentação do poder. Nesses reinos, o poder real diluiu-se, horizontalmente, entre a nobreza feudal e subordinou-se, verticalmente, à Igreja de Roma.

Estado territorial

Modelo de Estado que emerge na Idade Moderna, com o advento das monarquias absolutas europeias. Caracteriza-se pela constituição de aparatos burocráticos e militares centrais e pela definição das fronteiras políticas.

Tribunos da plebe

Representantes dos plebeus, os cidadãos que não pertenciam à aristocracia patricia, no governo da República romana.

Modelo jusnaturalista

Doutrina segundo a qual existe um direito natural, anterior e superior ao direito positivo estabelecido pelo Estado.

Estado-Nação

Modelo de Estado que emerge na Idade Contemporânea, com a Revolução Americana e a Revolução Francesa. Caracteriza-se pelo princípio da soberania popular.

CAPÍTULO 3

IDEALISMO E REALISMO

No início do século XVII, o “anel de ferro” dos Habsburgo fechava-se em torno da França. Erguidos sobre uma teia de laços dinásticos, os domínios dos Habsburgo espanhóis e austríacos estendiam-se pelo interior do Sacro Império, na Hungria, Boêmia, Silésia, Baviera, em Flandres e em Milão. Fora do Sacro Império, abrangiam ainda os reinos de Nápoles e da Sicília.

A independência das Províncias Unidas, em 1581, tinha freado temporariamente o sonho dos Habsburgo da “monarquia universal católica”. Mas a prata da América, que jorrava, servia para financiar as guerras contra a Holanda e a Inglaterra e, no Mediterrâneo, assegurava a resistência contra as ameaças do Império Otomano.

O poderio dos Habsburgo tinha aparência impressionante, avassaladora. Paul Kennedy oferece uma estimativa das forças armadas das potências europeias na última década do século XVI: os efetivos da Espanha alcançavam cerca de 200 mil homens, contra 80 mil da França, 30 mil da Inglaterra e 20 mil das Províncias Unidas.

A ideia da “monarquia universal católica” percorreu toda a Idade Média. A coroação de Carlos Magno pelo papa Leão III, no ano 800, e a coroação de Oto I no Sacro Império, em 962, tinham conservado acesa a chama simbólica da restauração de Roma. Essa chama parecia animar o empreendimento imperial dos Habsburgo.

Na França, a grande rival dos Habsburgo, a luta contra a hegemonia espanhola aparecia como uma batalha de vida ou morte. Essa batalha, que devia ser travada em nome da Igreja e de toda a cristandade, tinha por finalidade assegurar o equilíbrio entre as potências. Como escreveu Richelieu, o chefe dos ministros de Luís XIII, em suas Memórias:

[...] porque a monarquia universal, à qual aspira o rei da Espanha, é muito prejudicial à cristandade, à Igreja e ao papa, a razão e a experiência nos mostram que, para o bem da Igreja, deve haver equilíbrio entre os príncipes temporais, de forma que, sobre essa igualdade, a Igreja possa sobreviver e conservar as suas funções e o seu esplendor [...].

A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) foi o longo ciclo de guerras entre os Habsburgo e as outras potências europeias, que terminaram por exaurir a Espanha e destruíram o sonho da “monarquia universal católica”. No fim da grande guerra, configurou-se o sistema de Estados da Idade Moderna.

O ponto de partida da longa tormenta foi a revolta protestante da Boêmia contra a coroação de Fernando II de Habsburgo no Sacro Império, que deflagrou um ciclo de conflitos entre os príncipes alemães. A Alemanha era, desde os tempos de Oto I, um império fragmentado em principados e ducados autônomos. A Reforma luterana, que varreu o império no século XVI, tinha rompido a hegemonia externa da Igreja mas também acentuado as divisões internas. A ofensiva de Fernando II contra os protestantes da Boêmia e, sobretudo, o auxílio que lhe prestaram os espanhóis no confronto com o Palatinado renano levaram a França à guerra. Mais do que tudo, os franceses temiam a unificação da Alemanha sob o poder dos Habsburgo.

As dificuldades dos Habsburgo multiplicaram-se em decorrência do envolvimento de potências menores. Os holandeses pressionavam a Espanha nos Países Baixos. Simultaneamente a essas ocorrências, Gustavo Adolfo, da Suécia, derrotava as forças de Fernando II em várias batalhas no Sacro Império. Finalmente, as forças combinadas do imperador e dos espanhóis conseguiram bater Gustavo Adolfo. Foi depois dessa conquista que, em 1635, a França declarou guerra à Espanha.

O gênio de Richelieu desempenhou papel decisivo na fase derradeira do conflito. O cardeal articulou uma aliança com as Províncias Unidas, a Suécia e os príncipes protestantes, obrigando os Habsburgo a se defenderem em diversas frentes. Em 1639, os holandeses aniquilaram a frota espanhola em águas inglesas. Logo depois, portugueses e catalães revoltavam-se contra o domínio espanhol. Em seguida, a ofensiva francesa na Alsácia e nos Países Baixos acabou de minar a resistência dos Habsburgo. O golpe final foi dado com a tomada de Praga pelos suecos e pela invasão da Baviera por forças combinadas francesas e suecas.

Os Tratados da Westfália, em 1648, encerraram a Guerra dos Trinta Anos. A Paz de Munster encerrou as hostilidades entre a Espanha e os holandeses. O conflito entre a França e a Espanha prosseguiu até a intervenção inglesa provocar a derrota espanhola. A Paz dos Pireneus, firmada em 1659, assinalou o início da derrocada final dos Habsburgo espanhóis.

Os Tratados da Westfália

Os Tratados da Westfália, complementados pela Paz dos Pireneus, estão na origem do sistema de Estados da Idade Moderna. Como sintetizou Paul Kennedy:

O aspecto mais significativo do cenário das grandes potências, depois de 1660, foi o amadurecimento de um

sistema realmente multipolar de Estados europeus, cada qual com a tendência cada vez mais acentuada de tomar decisões sobre a guerra e a paz à base dos “interesses nacionais”, e não por motivos transnacionais, religiosos.

A Guerra dos Trinta Anos arruinou a Alemanha. O “campo de batalha da Europa”, com terras sem cultivo, conheceu terríveis crises de fome e sofreu extensivo despovoamento. No Palatinado, na Pomerânia e na Silésia, as perdas demográficas atingiram mais de 60%. Em todo o Sacro Império, a população retrocedeu de 16 para 8 milhões de habitantes.

Westfália representou, antes de tudo, a confirmação da fragmentação alemã. Os tratados proclamaram a igualdade entre católicos e protestantes e estenderam a liberdade de consciência aos calvinistas. Aos príncipes, foi concedida autoridade suprema em matéria de religião. As “liberdades germânicas” destruíram os últimos vestígios de poder do imperador.

Os tratados consagraram a derrota dos Habsburgo de Viena. A Áustria, que antes da guerra surgia como potência dominante no Sacro Império, teve sua influência limitada às áreas católicas do sul do império. Enquanto ocorria esse aniquilamento, a dinastia de Hohenzollern, baseada na Prússia e no Brandemburgo, recebeu novos territórios no norte do Império, começando a erguer-se como rival da Áustria no espaço fragmentado alemão.

A França, mesmo esgotada pela guerra, emergiu como principal potência continental. Os tratados asseguraram-lhe o controle sobre a Alsácia e a posse dos territórios do alto Reno. Depois da Paz dos Pireneus, com Luís XIV, a monarquia absoluta francesa conheceria o seu período áureo. A Suécia, por sua vez, consolidou-se como potência nórdica e recebeu os territórios alemães de Bremen e da Pomerânia ocidental. As Províncias Unidas alcançaram o reconhecimento de sua independência. A Suíça tornou-se independente.

A aliança pragmática entre a França católica e as potências protestantes menores mudou para sempre o panorama europeu. O fracasso da “monarquia universal católica” revolucionou as percepções políticas dos soberanos. O sistema de Estados gerado na Westfália não girou em torno da questão religiosa, mas dos interesses dos poderes temporais.

Munster e Osnabruck, onde foram negociados, durante cinco anos, os Tratados da Westfália, receberam delegados e observadores de 16 Estados europeus, 140 Estados do Sacro Império e 38 principados e cidades. Desse concerto de potências grandes e pequenas, só não participaram representantes da Inglaterra, Rússia e Turquia. Como observou Charles Giry-Deloison, “nenhum dos signatários parece ter se preocupado com a ausência dos ingleses”.

A ausência inglesa não podia, de fato, surpreender. A Inglaterra, atormentada pela crise da realeza e, depois, pelas guerras civis, praticamente não

teve participação na Guerra dos Trinta Anos. Contudo, o prolongado conflito europeu e os tratados de paz beneficiaram, diretamente, os ingleses. O estatuto de neutralidade desviou para a Inglaterra o comércio europeu. A frota inglesa transportou a maior parte das mercadorias destinadas aos beligerantes. As condições da paz e, sobretudo, o prosseguimento da guerra franco-espanhola, protegeram a Ilha da ameaça de uma invasão católica.

Logo depois dos tratados, sob Cromwell, a Inglaterra foi brevemente tentada a enveredar por uma política externa revolucionária e confessional. Mas o canto de sereia da propagação da revolução no continente não resistiu ao peso dos interesses comerciais e financeiros. Com a criação do Conselho do Comércio e a votação dos Atos de Navegação, a política externa inglesa definiu-se pelo pragmatismo:

É precisamente na década de 1650 que a política externa inglesa assimila definitivamente os conceitos de expansão e de competição econômica. A partir de então, as considerações religiosas se dissolvem diante dos interesses comerciais. [...] Restaurada, a monarquia jamais voltaria a questionar esse princípio. Em 1721, por ocasião de um discurso no Parlamento, George I podia insistir sobre “o comércio do qual dependem principalmente a riqueza e a grandeza desse país”.

Os Tratados da Westfália ocupam, por motivos distintos e contrastantes, um lugar fundador para as duas escolas tradicionais do pensamento em Relações Internacionais. A escola idealista interpretou-os do ponto de vista do nascimento da ordem jurídica internacional. A escola realista, como a origem do sistema de equilíbrio europeu.

O pensamento idealista distingue, atrás da Westfália, o vulto de Grotius. O pensamento realista, a figura de Richelieu. Grotius e Richelieu conheceram-se em Paris, quando o holandês viveu na capital francesa e desempenhou a função de embaixador da rainha Cristina, da aliada Suécia. Porém, como observou Peter Haggmacher:

[...] se os dois homens sem dúvida se respeitavam, gostavam-se pouco e, por seus temperamentos, não tinham sido feitos para se entenderem: aqui, o homem do poder que, como poucos, encarna a razão de Estado e simboliza a categoria da Política; acolá, o jurista humanista, cidadão da república das letras, para quem a categoria fundamental é a do Direito.

Richelieu morreu em 1642, mas suas Instruções pesaram profundamente nas negociações da Westfália. Grotius morreu em 1645, e seu pensamento não teve influência direta sobre os tratados. Mesmo assim, entre os idealistas, consolidou-se o mito de que os tratados representaram a consagração da ordem internacionalista imaginada por Grotius.

Grotius publicou sua obra maior em 1625. O pano de fundo de toda sua vida intelectual foi constituído por duas guerras: a dos Trinta Anos e a dos Oitenta Anos, travada pelas Províncias Unidas contra o domínio espanhol. A obra de Grotius procura os contornos de uma paz internacional baseada na justiça, mas não é a de um pacifista. Ao contrário de Erasmo, ele não aceitava a ideia de proscrição da guerra por razões de consciência. A guerra justa era a que conduzia a uma paz justa.

Mas a própria guerra devia pertencer à esfera do Direito. Na guerra, existem “leis naturais”, não escritas, que entrelaçam todos os homens, na condição de seres racionais e sociais. Existem, ainda, as “leis das gentes”, igualmente não escritas, que derivam de acordos tácitos entre nações civilizadas. Essas leis de nações têm perpetuidade e não se confundem com o direito dos Estados, que não se aplica ao inimigo armado.

As regras da paz assentam-se sempre sobre o princípio basilar da boa-fé, decorrente da regra do direito natural que obriga a cumprir o pactuado. A santidade das convenções entre inimigos não pode ser questionada, mesmo se o inimigo é herético, usurpador ou tirânico. As convenções devem ser mantidas inclusive no caso extremo de perfídia do inimigo, ou seja, se este rompeu unilateralmente a boa-fé.

Durante sua longa estadia em Paris, Grotius voltou sua atenção para os conflitos de religião, retomando e ampliando escritos anteriores. A finalidade consistia em estabelecer uma base comum de princípios a todos os cristãos. Tudo o que estivesse fora dessa base, como as divergências teológicas, deveria ser entregue ao critério de cada confissão. Assim Grotius legitimava doutrinariamente a noção de liberdade de consciência, reservando o uso da força apenas contra o ateísmo.

Nos Tratados da Westfália, é certamente possível identificar ecos do sistema jurídico de Grotius. Por outro lado, não havia lugar na Europa cristã da época para sua grande visão ecumênica, e os tratados consolidaram a divisão confessional da cristandade. Mesmo assim, ao reconhecer a igualdade entre católicos e protestantes, esses tratados promoveram certo nível de coexistência religiosa.

Grotius desejava ardentemente a “paz da cristandade”, mas tinha poucas esperanças de que as negociações da Westfália pudessem ser abraçadas por seu ecumenismo. No leito de morte, como um epitáfio, escreveu:

“Desejando conseguir muito, nada realizei”. A duradoura influência de seu pensamento, considerado pedra fundamental da escola idealista e berço do direito internacional, desmente essas últimas palavras desesperadas.

A perspectiva de Richelieu era completamente diferente. O cardeal, embora fosse um príncipe da Igreja, só tinha olhos para o interesse da França. Sua política externa contrastava com os padrões da época, pois não se organizava em princípios religiosos transnacionais. Por essa razão, a França revelou-se capaz de explorar habilmente as rivalidades religiosas entre as outras potências e erguer-se como vetor católico da coalizão protestante que derrotou os Habsburgo.

Henry Kissinger sintetizou o papel desempenhado pelo grande cardeal:

Poucos estadistas podem reivindicar um impacto maior sobre a história. Richelieu foi o pai do sistema moderno de Estados. Ele promulgou o conceito de *raison d'état* e praticou-o inflexivelmente a favor do seu próprio país. Sob os seus auspícios, a *raison d'état* substituiu o conceito medieval de valores morais universais enquanto princípio operante da política francesa. Inicialmente, ele tentou impedir a dominação dos Habsburgo sobre a Europa mas, por fim, deixou um legado que, durante os próximos dois séculos, instigou seus sucessores a estabelecer uma primazia francesa na Europa. Do fracasso destas ambições emergiu um equilíbrio europeu, primeiro como um fato da vida, posteriormente como um sistema para organizar as relações internacionais.

Richelieu foi o protótipo do estadista contemporâneo, pois sabia distinguir a esfera privada, em que se moviam as convicções religiosas, da esfera pública, que é a da razão de Estado. Ele disse: “O homem é imortal, sua salvação é no outro mundo; o Estado não tem imortalidade, sua salvação é agora ou nunca”. O cardeal também sabia que a coesão interna era condição indispensável à guerra no exterior. Em 1629, Fernando II decretou o Edital da Restituição, com que os príncipes protestantes alemães ficavam obrigados a devolver as terras subtraídas à Igreja desde 1555. No mesmo ano, Richelieu decretou a Graça de Alais, concedendo liberdade de culto aos huguenotes. Os decretos do imperador e do ministro apontam para sentidos históricos opostos: o primeiro, para o passado; o segundo, para o futuro. A França de Richelieu permaneceu, formalmente, à margem da guerra durante 17 anos. Nesse período, explorou as divergências entre os príncipes e o imperador, estimulou os

holandeses, financiou os suecos, urdiu, sem parar, com os inimigos de seus inimigos. Quando finalmente a exaustão dos contendores e a devastação da Alemanha permitiam imaginar o encerramento das hostilidades, o cardeal convenceu Luís XIII de que era chegada a hora do engajamento francês na guerra.

Richelieu escreveu em 1637 a Instrução principal, que deveria servir como base da posição francesa em eventuais negociações de paz. O documento, que recebeu um adendo do cardeal em 1641, foi reproduzido, quase literalmente, por Mazarin nas instruções de 30 de setembro de 1643, dirigidas aos enviados franceses a Westfália. Essas orientações oficiais formulavam um grande desenho de paz.

Pela primeira vez na história aparecia, de forma concreta, a noção de segurança coletiva. Embora a expressão estivesse ausente, os embaixadores deviam propor a formação de duas ligas — uma alemã e outra italiana — de soberanos que se obrigariam, mutuamente, a unir forças em armas contra aquele que rompesse a paz. As ligas imaginadas pelo cardeal não foram adotadas na Westfália, pois os poderes europeus não estavam prontos para reunir protestantes e católicos num mecanismo de segurança coletiva.

No Testamento político, de Richelieu, provavelmente escrito entre 1639 e 1640, aparece a célebre máxima que separa o pensamento realista do idealista: “Nas questões de Estado, aquele que detém o poder frequentemente possui o direito, e aquele que é fraco somente com dificuldade é capaz de evitar estar errado na opinião da maioria do mundo”.

“Contra a força e a agressão egoísta [...]”

O pensamento idealista organiza-se sobre a noção de valores universais. Seu forte conteúdo ideológico e moral frequentemente desdobra-se em projetos de reforma radical das relações internacionais. Nos primeiros anos de Cromwell, vozes importantes levantaram-se na Inglaterra para defender a ideia de intervenções externas em favor dos “povos oprimidos” pelas potências católicas. Nesses círculos, sonhava-se até com a imposição de um “protetorado europeu” baseado na justiça e sustentado pela *New Model Army*:

[...] John Milton, Hugh Peter, Robert Blake queriam propagar a Revolução sobre o Continente, em nome da fraternidade humana. Eles se situavam como descendentes diretos dos discursos revolucionários sustentados pelos mais radicais durante a guerra civil. Para eles, os ingleses, libertos do esqueleto monárquico,

tinham um dever ou obrigação moral em relação a todos os povos oprimidos. James Harrington, no Oceana, George Fox, em *To the world* e *To all nations under the whole heavens*, escreviam sobre a ardente necessidade de responder aos apelos do estrangeiro e instaurar a Commonwealth por todo o universo.

A Revolução é, quase sempre, uma fonte de projetos e empreendimentos internacionais assentados sobre valores universais. Mas o pensamento idealista não deve ser interpretado de forma restritiva, como fruto de movimentos revolucionários. No século XIX, a campanha internacional britânica contra o tráfico de escravos originou-se de um forte movimento de opinião pública, inflamado por intelectuais e organizações religiosas, que clamava justiça universal. Nesse caso, o pensamento idealista encontrou-se com interesses nacionais bem definidos de consolidação da hegemonia militar e comercial britânica nos mares.

A política externa dos Estados Unidos foi formulada, desde o início, com base em valores morais universais. A rejeição à “política de poder” europeia aparece, regularmente, nos pronunciamentos presidenciais desde a Independência. Essa rejeição, exposta nos termos da defesa da soberania dos Estados americanos, é o conteúdo principal da Doutrina Monroe, de 1823. Na célebre mensagem de James Monroe, o “hemisfério americano” aparecia em oposição à Europa das potências:

É em nome da sinceridade e das relações amistosas existentes entre os Estados Unidos e tais potências que declaramos que consideráramos perigoso para a nossa paz e segurança qualquer tentativa da parte delas de estender seu sistema a algum território deste hemisfério. Não interferimos nem interferiremos nas colônias existentes ou possessões de qualquer potência europeia. Porém, quanto aos governos que declararam sua independência e a sustentaram [...], interpretaremos qualquer interferência de qualquer potência europeia [...] como manifestação de hostilidade dirigida aos Estados Unidos.

Desde meados do século XIX, a expansão territorial dos Estados Unidos foi sustentada, política e ideologicamente, pela noção do Destino Manifesto. Nesse exemplo clássico do pensamento idealista, a conquista de territórios e a projeção de poder amparavam-se na ideia do “alargamento do

espaço de liberdade”. John L. O’Sullivan, editor e jornalista influente, cunhou a expressão “Destino Manifesto” em 1845, quando a questão do Texas mobilizava as paixões nacionais. Em sua formulação original, muitas vezes retomada e ampliada, o destino americano consistia em disseminar as instituições democráticas e tinha, por isso, a bênção divina.

O conceito de sociedade internacional, de uma comunidade de nações que compartilham valores, forma o alicerce do pensamento idealista. Esse conceito aparece, sob forma particularmente transparente, no discurso dos “Catorze Pontos”, proferido por Wilson no Congresso americano em 8 de janeiro de 1918:

Entramos nessa guerra devido às violações do direito que ocorreram e nos atingiram, tornando impossível a vida de nosso próprio povo a menos que fossem corrigidos e o mundo assegurado, de uma vez por todas, contra a sua recorrência. O que demandamos nessa guerra, portanto, não é peculiar a nós mesmos. É que o mundo seja tornado adequado e seguro para viver, e particularmente que seja tornado seguro para todas as nações amantes da paz que, como a nossa, desejam viver a sua própria vida, decidirem sobre as suas próprias instituições, se assegurarem de que terão justiça e tratamento justo da parte dos outros povos do mundo, contra o uso da força e a agressão egoísta. Todos os povos do mundo são, de fato, parceiros nesse interesse, e da nossa parte percebemos claramente que a justiça só existirá para nós se existir também para os outros.

É o ponto de vista do isolacionismo que foi empurrado para o engajamento e que deseja exterminar a injustiça, “de uma vez por todas”. A rejeição à “política das potências”, cínica e egoísta, funciona como plataforma para o programa da justiça universal, que é apresentado como interesse comum de “todos os povos do mundo”. Assim formulava-se a justificativa do engajamento americano na guerra europeia. Pouco mais tarde, a rejeição da “paz sem anexações ou indenizações” funcionaria como argumento para a recusa americana em participar da Liga das Nações. Cruzadismo e isolacionismo são as faces opostas e complementares da moeda idealista.

A prática diplomática exerceu forte influência sobre a reflexão política e acadêmica em relações internacionais tanto na Grã-Bretanha quanto nos Estados Unidos, onde o pensamento idealista alcançou prestígio que nunca teve na Europa Continental. O fenômeno foi interpretado, sob a perspectiva

crítica e uma ponta de ironia típicas da escola realista, como reflexo da condição insular dos dois países:

Beneficiando-se do luxo de uma segurança relativa fornecida pelo Canal da Mancha, num caso, e pelo oceano Atlântico, no outro, pensadores britânicos e americanos puderam oferecer prescrições de reforma do sistema internacional que se afiguravam, talvez, menos atraentes para Estados rodeados por potenciais inimigos.

“Na atitude de gladiadores [...]”

O pensamento realista distingue-se do idealismo, antes de tudo, por seu ponto de vista característico: os realistas enxergam o mundo a partir da perspectiva de seu Estado. No lugar de valores universais, o foco se concentra nos interesses nacionais.

O conceito de sociedade internacional ou comunidade de nações não tem sentido numa perspectiva realista, pois não existe uma base compartilhada de valores. Em seu lugar, aparece o conceito de sistema internacional. Esse sistema é, em princípio, um ambiente de anarquia, de “guerra de todos contra todos”, em virtude da ausência de um poder superior ao dos Estados soberanos.

O ponto de partida de toda a tradição realista encontra-se na passagem célebre de Hobbes:

[...] mesmo que jamais tivesse havido um tempo em que os indivíduos se encontrassem numa condição de guerra de todos contra todos, de qualquer modo em todos os tempos os reis, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por causa de sua independência, vivem em constante rivalidade, e na situação e atitude dos gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos no outro; isto é, seus fortes, guarnições e canhões guardando as fronteiras de seus reinos, e constantemente com espiões no território de seus vizinhos, o que constitui uma atitude de guerra.

Hobbes considerava que, no plano interestatal, a “guerra de todos contra todos” era inevitável e, “como através disso protegem a indústria de seus súditos”, não gerava “aquela miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos

isolados”. Já na sua época, contudo, estadistas realistas como Richelieu exploravam a possibilidade de instaurar mecanismos de segurança coletiva a fim de reduzir o nível de anarquia do sistema de Estados.

Os estadistas europeus, depois da Westfália, passaram a mirar-se conscientemente no espelho de Richelieu. A política de poder e a constante oscilação de alianças em decorrência de interesses nacionais tornaram-se traços distintivos daquilo que se convencionou denominar *realpolitik*. A grande polêmica no interior do pensamento realista incidiu sobre o instrumental teórico adequado a analisar as ações dos estadistas. Essa polêmica originou a corrente neo-realista:

Desenvolvendo uma teoria da política internacional, o neo-realismo retém os princípios básicos da *realpolitik*, mas meios e fins são interpretados diversamente, bem como causas e efeitos. Morgenthau, por exemplo, imaginou o estadista “racional” como sempre lutando para acumular mais e mais poder. Ele enxergou o poder como um fim em si mesmo. Embora tenha reconhecido que as nações, às vezes, agem em função de considerações outras que não o poder, Morgenthau insistiu que, quando o faziam, suas ações não possuíam “uma natureza política”. Em contraste, o neo-realismo enxerga o poder como meio possivelmente útil com os Estados enfrentando riscos tanto se dispõem de muito pouco quanto de demasiado poder.

Os neo-realistas procuraram estabelecer, no plano teórico, a autonomia da política internacional. Seu empreendimento consistiu em erguer um edifício de conceitos e uma linguagem capazes de funcionar como instrumento de análise da política internacional. O seu arcabouço teórico é a noção de estrutura do sistema de Estados. Essa noção abrange as dimensões do sistema, o número de atores participantes, o peso de cada ator no conjunto e as modalidades de relações entre eles.

Do ponto de vista neo-realista, os Estados almejam a segurança no interior de uma ordem anárquica. As características da ordem anárquica dependem da estrutura específica do sistema de Estados. A política racional de cada Estado só pode ser definida a partir da análise da estrutura do sistema e, evidentemente, das relações existentes entre o Estado e os demais atores. Em busca da segurança, nem sempre é eficaz acumular mais poder: às vezes, o excesso de poder afasta possíveis aliados e empurra os Estados neutros para o lado dos rivais. Há ocasiões em que a política racional consiste em limitar o próprio poder e formar alianças que isolem os rivais.

O instrumental teórico do neo-realismo foi refinado pela investigação do sistema europeu de Estados que emergiu da Westfália. A dinâmica básica desse sistema pluripolar resistiu às mudanças geradas pelas guerras napoleônicas e foi reafirmada pelo Congresso de Viena. Os neo-realistas dedicaram-se, também, a investigar as peculiaridades do sistema mundial da Guerra Fria, caracterizado por sua estrutura bipolar e pelo forte conteúdo ideológico da confrontação entre as superpotências nucleares.

O encerramento da Guerra Fria abriu uma nova polêmica teórica e metodológica no campo do realismo. Nessa polêmica, destacou-se a corrente institucionalista, que procura repensar a noção de anarquia do sistema de Estados e enfatiza as possibilidades de cooperação criadas pelas organizações internacionais. Segundo Robert O. Keohane e Joseph S. Nye:

O principal foco dos institucionalistas encontra-se nos processos políticos internacionais. Os institucionalistas observam que existem oscilações, no decorrer do tempo e ao longo do espaço, na capacidade dos Estados de estabelecer comunicação e cooperar uns com os outros e que os aumentos nessa capacidade podem oferecer oportunidades para a redefinição de interesses e para a adoção de novas estratégias. A análise institucionalista sustenta uma afirmação que a singulariza: apesar da falta de governo comum na política internacional, a cooperação prolongada é possível sob algumas condições bem definidas. Essas condições abrangem a existência de interesses mútuos que possibilitam [...] vantagens para todos os parceiros, relações duradouras entre um número relativamente pequeno de agentes e a prática da reciprocidade em virtude de padrões de comportamento compartilhados. Tal cooperação não é a antítese do conflito, mas constitui um processo de administração do conflito.

A abordagem institucionalista surgiu sob o impacto da densidade e importância das organizações internacionais criadas na Europa durante a Guerra Fria. Do ponto de vista dos institucionalistas, organizações políticas (como a Organização do Tratado do Atlântico Norte — Otan — e a União Europeia) e econômicas (como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, o Fundo Monetário Internacional — FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio — OMC) condensam os interesses comuns do Ocidente e proporcionam uma moldura para o gerenciamento de

conflitos entre Estados que são parceiros antigos. Nessa moldura, o exercício de influência substituiria, em grande medida, o exercício de poder.

A perspectiva dos institucionalistas não chega a colocar em questão o fulcro do modelo realista de anarquia no sistema de Estados, pois os Estados continuam a ser “os atores principais na política mundial” e as instituições internacionais “não têm o poder de impor as suas regras às potências”. Contudo, a rede institucional que recobre as potências ocidentais oferece oportunidades para o diálogo e a negociação, reduz a insegurança e as incertezas e afeta os cenários e as expectativas. Assim, as instituições internacionais aparecem como elementos estruturais na paisagem em que se configuram os interesses nacionais.

O lamento de Kissinger

A polêmica no interior do realismo, mesmo em seus momentos mais acirrados, jamais deixou de se desenrolar no terreno comum delimitado pelos princípios hobbesianos. Até quando os institucionalistas conferem uma nota estranhamente otimista à melodia sobre os “gladiadores, com as armas assestadas, cada um de olhos fixos no outro [...]”, o idioma e os termos do debate continuam girando em pressupostos compartilhados.

Porém, entre o realismo e o idealismo, não existe um debate verdadeiro, pois faltam pressupostos comuns. Os realistas falam do Estado e do interesse nacional; os idealistas, da humanidade e dos valores universais. Os realistas tendem às vezes, até involuntariamente, a se apresentarem como conselheiros políticos do Estado. Os idealistas, como líderes de uma empreitada para reforma do futuro por toda a humanidade.

Aparentemente, a síntese é impossível. Mas será mesmo?

Diplomacia, a obra maior de Kissinger, consiste numa longa e brilhante defesa histórica do pensamento realista. Mas a defesa, no fundo, é também um lamento: a nação americana não compreendeu e jamais poderá aderir completamente a uma política que se exprime na linguagem do interesse nacional e com ela justifica-se. Por isso, a nação não valorizou como deveria a política externa da administração Nixon, formulada essencialmente por Kissinger:

O conceito da administração Nixon de relações internacionais era muito mais realista que aquele que ela herdara e, a longo prazo, representava uma adaptação necessária da política externa americana. Mas ela não estava, no entanto, fundamentada em princípios familiares — uma lacuna que as administrações subsequentes

preencheram.

O lamento de Kissinger constitui uma crítica a seus críticos, que insistiam em “invocar versões absolutas dos princípios americanos”. Mas representa, ao mesmo tempo, uma autocrítica, pois reconhece que a política externa só pode ser verdadeiramente eficaz se conseguir expressar os sentimentos nacionais:

Nos Estados Unidos, uma interpretação geopolítica de questões internacionais se tornara tão necessária quanto era, por si só, insuficiente. [...] Ao buscar elaborar uma abordagem viável para as mudanças revolucionárias que ela presidiu, a administração Nixon desviou-se demais para a direção de ressaltar aquilo que ela compreendia como as necessidades geopolíticas dos Estados Unidos.

Kissinger está afirmando que a nação expressa-se em termos de princípios e valores absolutos, ou seja, na linguagem do idealismo. A consequência disso é que a política externa americana deveria conseguir conciliar a abordagem geopolítica, enraizada no interesse nacional, com a linguagem e o estilo dos valores universais. O sucesso da política externa de Ronald Reagan derivaria, precisamente, da combinação entre a herança da *realpolitik* de Nixon e o apelo aos princípios morais enraizados na tradição americana.

Bem antes de Kissinger, em outro contexto e sob outra perspectiva ideológica, Edward H. Carr esboçou uma análise semelhante. Seu ponto de partida é o reconhecimento de que a crítica realista revelou a fragilidade e vacuidade do edifício utópico do idealismo.

Os supostos princípios e valores universais dos idealistas não passariam de reflexos inconscientes de políticas baseadas, como sempre, em traduções específicas do interesse nacional.

Contudo, o realismo está sujeito a tiros de suas próprias armas: “Em política, a crença de que determinados fatos são inalteráveis ou determinadas tendências, irresistíveis, normalmente, reflete uma falta de vontade ou interesse de mudá-los ou resistir a eles”. Nessa linha, Carr enfatizou a impossibilidade, no pensamento político, de abraçar o realismo de modo totalmente consistente e consequente:

O realismo consistente exclui quatro elementos que parecem ser ingredientes essenciais de todo pensamento político efetivo: um objetivo singular, um apelo emotivo, o

direito de julgamento moral e uma base para a ação [...].

O realismo subordina toda a política externa do Estado à meta permanente de acumular poder ou minimizar a insegurança, excluindo, assim, a viabilidade de definição de objetivos singulares que não apareçam como simples meios para esses fins. O apelo emotivo e o julgamento moral são traços distintivos do pensamento idealista rejeitados pelo realismo. A ausência desses dois elementos anteriores — como sugere Kissinger — sabota a possibilidade de engajamento ativo da opinião pública na sustentação das políticas do Estado.

A proposta de Carr é elaborar uma síntese entre a análise realista e os valores idealistas:

Voltamos, portanto, à conclusão de que qualquer pensamento político sólido deve se basear em elementos tanto da utopia quanto da realidade. Naquilo que o pensamento utópico tornou-se uma impostura vazia e intolerável, que serve apenas como disfarce para os interesses dos privilegiados, o realismo desempenha um serviço indispensável ao desmascará-lo. Mas o puro realismo nada oferece a não ser a nua luta pelo poder, que torna impossível qualquer tipo de sociedade internacional. Tendo demolido a corrente da utopia com as armas do realismo, ainda precisamos construir a nossa nova utopia, que um dia tombará sob as mesmas armas. A vontade humana continuará a procurar uma escapatória das consequências lógicas do realismo pela visão de uma ordem internacional que, tão logo cristalizar-se sob forma política concreta, irá se tingir de egoísmo e hipocrisia e precisará uma vez mais ser combatida com os instrumentos do realismo.

GLOSSÁRIO

“Monarquia universal católica”

Projeto de unificação do poder europeu sob a dinastia de Habsburgo. A noção da “monarquia universal” corresponde à ideia do Império. A sua referência era a do poder geral da Roma Antiga.

Sistema de Estados da Idade Moderna

Sistema constituído pelos Tratados da Westfália, de 1648. O seu fundamento eram os interesses das unidades políticas soberanas, que excluíam a “monarquia universal”.

Escola idealista

Corrente de pensamento em R. I. cujas raízes encontram-se na ordem internacional imaginada por Grotius e baseada na noção de uma comunidade de valores ou de uma sociedade internacional.

Escola realista

Corrente de pensamento em R. I. cujas raízes encontram-se na noção de anarquia do sistema internacional, de Hobbes.

Interesses nacionais

Metas e objetivos do Estado na sua interação com o sistema internacional, tal como definidos pelas elites dirigentes. Os interesses nacionais, de acordo com o pensamento realista, são pragmáticos e não se confundem com valores ideológicos ou religiosos.

CAPÍTULO 4

A ECONOMIA-MUNDO E OS ESTADOS

A categoria central de análise das escolas idealista e realista é o Estado. A categoria central de análise da escola radical não é o Estado, mas o capitalismo. Segundo sua perspectiva, a política internacional só pode ser compreendida no interior das estruturas e da dinâmica da economia-mundo.

Fernand Braudel é o pai dessa expressão. A economia mundial corresponde à economia do mundo inteiro, que atualmente forma um mercado global integrado. A economia-mundo, no entanto, “envolve apenas um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica”. De certo modo, pode-se dizer que a globalização é o processo com que a economia-mundo identifica-se com a economia mundial.

Historicamente, a economia-mundo de Braudel é um “fragmento do universo” que se estrutura como uma unidade econômica. O exemplo clássico é o mundo mediterrânico do século XVI, polarizado nas cidades italianas Veneza, Gênova, Milão e Florença.

O conceito braudeliano tem importante implicação: desde a Antiguidade existiram economias-mundo. A Fenícia antiga, o Império Romano e a China, por exemplo, configuraram espaços econômicos autônomos e integrados pelo comércio e pela divisão do trabalho. Mas todas as economias-mundo que se desenvolveram antes do mundo mediterrânico do século XVI acabaram, cedo ou tarde, presas numa única estrutura geopolítica.

Essa diferença é crucial:

A moldura imperial estabeleceu limitações políticas que impediram o crescimento efetivo do capitalismo, estabeleceram barreiras para a evolução econômica e lançaram as sementes da estagnação e/ou da desintegração.

O pioneirismo europeu no desenvolvimento do capitalismo é frequentemente explicado como consequência da centralização do poder político pelas monarquias absolutas, que concentraram os recursos imensos necessários às viagens dos Descobrimentos. Essa linha de explicação oculta o mais importante, pois as origens do capitalismo encontram-se precisamente na economia-mundo do Mediterrâneo, polarizada nas cidades-Estado italianas.

A China da dinastia Ming, nos séculos XIII e XIV, estruturava-se

como Estado centralizado e dispunha, em grau maior que os europeus, de recursos e técnicas capazes de deflagrar a expansão transoceânica. A civilização Ming dominava as técnicas da imprensa, abrigava cidades muito superiores às da Europa medieval e desenvolvia uma indústria do ferro de grandes proporções. Os chineses inventaram a pólvora e a bússola magnética. A marinha Ming contava com mais de mil navios de combate e 250 embarcações de longo curso. O comércio marítimo chinês estendia-se por toda a Ásia meridional, pelos portos de Malaca e do Ceilão, até o mar Vermelho e a África Oriental.

O Império Chinês perdeu a supremacia para a Europa porque lhe faltava um elemento crucial para a expansão: o espírito de empresa e enriquecimento privado, que só pode surgir quando o indivíduo distingue-se da coletividade. Três anos depois da grande expedição marítima de 1433, que visitou Zanzibar e retornou com girafas oferecidas para distração do imperador, um edito governamental proibia a construção de navios de alto-mar e, logo depois, outra ordem proibia a existência de embarcações com mais de dois mastros. Com essas decisões, a burocracia confuciana de Pequim reafirmava seu poder sobre a civilização chinesa, cortando pela raiz o desenvolvimento do comércio e da classe de comerciantes da China Meridional. No início do século XV, os chineses fechavam-se em seu casulo continental, optando por ignorar o mundo exterior e deixando o caminho livre para o pioneirismo europeu.

Na Europa, pelo contrário, o exemplo de iniciativa privada das “cidades mercantis” italianas do século XIV frutificou nas monarquias ibéricas e, mais tarde, entre os holandeses, franceses e ingleses. A expansão comercial mercantilista, impulsionada pelas viagens de Descobrimentos representou um empreendimento combinado, que associou o poder e a riqueza do Estado ao espírito de iniciativa dos empreendedores particulares. A colonização da América portuguesa, alicerçada sobre a distribuição de capitania e sesmarias, e o monopólio das companhias de comércio holandesas sobre rotas do Atlântico e do Índico, ilustram o papel crucial da iniciativa privada na articulação do espaço econômico do capitalismo comercial.

O paralelo entre a China Ming e a economia-mundo do Mediterrâneo deve ser radicalizado. O capitalismo só rompeu a casca do ovo porque encontrou um ambiente político livre de constrangimentos postos por um poder imperial. Isso é o que distinguia o mundo mediterrânico do século XVI:

A característica singular dessa economia-mundo era a descontinuidade entre as instituições econômicas e políticas. Essa descontinuidade possibilitou e foi possibilitada pela criação de formas capitalistas de produção não só no comércio e indústria mas, principalmente, na agricultura.

Essencialmente, a singularidade daquela economia-mundo foi fruto de uma contingência histórica. No século XVI, o empreendimento imperial de Carlos V e Filipe II ameaçou unificar a Europa sob o poder dos Habsburgo e destruir a autonomia das cidades italianas. O fracasso dos Habsburgo possibilitou a manutenção da descontinuidade das instituições econômicas e políticas com que evoluíam as formas capitalistas de produção.

A economia-mundo é uma unidade orgânica. O núcleo da economia-mundo do século XVI correspondeu, no princípio, às cidades italianas, mas transferiu-se, em seguida, para o noroeste da Europa. No núcleo concentravam-se atividades complexas e diversificadas, como as finanças, as manufaturas têxteis e a construção naval. Empreendedores locais, mais ou menos associados ao poder estatal, controlavam o comércio internacional. A economia rural evoluía associando a policultura e a criação, sobre a base de uma classe de médios proprietários da terra.

O Mediterrâneo perdeu a sua posição central e tornou-se uma semiperiferia. A perda de controle das principais rotas de comércio e a decadência da manufatura geraram estruturas econômicas assentadas em alguns centros financeiros e manufatureiros, que se destacavam na agricultura patronal. Os sistemas de trabalho da *mezzadria*, nos quais os camponeses funcionam como rendeiros em grandes propriedades, conservavam a pobreza rural e impediam o crescimento dos mercados.

As periferias da economia-mundo eram constituídas pelo leste europeu e pela América ibérica. No leste da Europa, especialmente na Prússia e na Polônia, o poder político concentrou-se na aristocracia de proprietários rurais. Na América, a economia colonial organizou-se com a servidão indígena ou a escravidão africana para a mineração de metais preciosos e a produção de mercadorias tropicais destinados à Europa.

Os estágios do capitalismo

A escola radical dedicou atenção particular à investigação dos grandes ciclos históricos do capitalismo. No esquema do marxismo clássico, os estágios sucessivos são os do capitalismo comercial, industrial e financeiro.

A dinâmica do capitalismo comercial foi impulsionada pela circulação de mercadorias. No período compreendido entre os séculos XVI e XVIII, constituiu-se uma divisão internacional do trabalho, cujo polo eram as potências comerciais europeias, que integraram a Ásia, a África e a América numa rede de fluxos mundial.

As rotas das Índias orientais, o tráfico negreiro no Atlântico e as

exportações de ouro e prata da América espanhola e de açúcar de cana da América portuguesa e do Caribe configuraram, já no século XVI, uma economia internacional cujo centro situava-se na manufatura e nas finanças europeias. O comércio transoceânico representou a forma original de organização de um espaço globalizado, em que os Estados europeus e os territórios de além-mar definiram funções produtivas específicas. Na moldura do mercantilismo, a proliferação dos monopólios comerciais e as estratégias voltadas para a conquista de saldos positivos na balança comercial estruturaram uma divisão internacional do trabalho primitiva, fragmentária, com baixo nível de integração.

A dinâmica do capitalismo industrial foi impulsionada pela produção de mercadorias. No século XIX, especialmente, a Revolução Industrial alastrou-se da Inglaterra para a Europa continental. As forças produtivas instaladas na Europa projetaram sua influência sobre o espaço mundial gerando uma nova divisão internacional do trabalho.

No capitalismo comercial, o fluxo de mercadorias estruturava o espaço econômico internacional. No capitalismo industrial, os investimentos no exterior tornaram-se elemento estruturante da divisão internacional do trabalho. O pano de fundo desse novo estágio foi o desenvolvimento dos transportes terrestres, com as ferrovias, oceânicos, com os navios a vapor, e das comunicações, com o telégrafo. A onda de investimentos no exterior foi liderada pela Grã-Bretanha — seguida longinquamente pela França, Alemanha, Holanda e pelos Estados Unidos — e semeou portos, ferrovias, usinas elétricas, sistemas de iluminação pública na Argentina, União Sul-Africana, Índia, China, Austrália, Canadá, Brasil e México, dentre outros países.

O investimento no exterior precedia e preparava caminho para a exportação de mercadorias industriais. A renda proporcionada pelos investimentos era, frequentemente, reaplicada no exterior. Em 1913, o patrimônio britânico no estrangeiro perfazia cerca de 180% do Produto Interno Bruto (PIB) da Grã-Bretanha. O capital britânico era aplicado nos cinco continentes. O capital francês tinha alcance mais restrito: Rússia, América do Norte, Península Ibérica, África do Norte. Os alemães investiam na Europa Central, na China, no Japão, na América do Norte e na África Oriental. Holandeses investiam nos Estados Unidos. Os Estados Unidos, que ingressavam na economia internacional, estavam ainda quase circunscritos ao Canadá e ao México.

A dimensão geopolítica desse estágio do capitalismo consistiu na colonização europeia da África e da Ásia e, em grau menor, na expansão colonial japonesa no Extremo Oriente. Na África, a partir do Congresso de Berlim (1885), britânicos e franceses retalharam o continente em domínios coloniais que prefiguraram os Estados independentes africanos nascidos quase

um século mais tarde. Os territórios restantes ficaram sob o domínio de belgas, alemães e italianos. Na Ásia, a expansão japonesa concentrou-se nas ilhas do Pacífico, na Coreia e, mais tarde, na China. A China, que não chegou a ser submetida à colonização formal, foi aberta à economia internacional com o estabelecimento de portos livres e esferas de influência das potências europeias e dos Estados Unidos.

A dinâmica do capitalismo financeiro não é impulsionada pela produção ou pela circulação de mercadorias, mas pelos mercados de capitais. No século XX e, em particular, no pós-guerra, a articulação entre as finanças e os capitais produtivos estruturou uma nova divisão internacional do trabalho, cujo alicerce é o mercado global.

A Guerra Fria e a constituição de um bloco de Estados-satélites da União Soviética na Europa Oriental isolaram essa parte do mundo do processo de integração internacional dos mercados estabelecendo uma fronteira geográfica para a globalização. Mas fora dos territórios delimitados pela Cortina de Ferro, aprofundou-se a interdependência das economias de mercado.

Sob a liderança geopolítica dos Estados Unidos, as reconstruções europeia e japonesa impulsionaram o crescimento da economia mundial. Os dólares do Plano Marshall (1948-1952) soldaram os alicerces da constituição e do alargamento da Comunidade Europeia. No Extremo Oriente, a indústria japonesa foi reconstituída em estreita ligação com o mercado consumidor do Ocidente. A economia-mundo, durante a Guerra Fria, estruturou-se em três polos industriais integrados e protegidos pelo escudo de tropas, bases e vetores nucleares dos Estados Unidos.

A descolonização da África e da Ásia, paralelamente à modernização das economias da América Latina, permitiu a expansão da economia industrial para territórios até então circunscritos à exportação de produtos primários e à economia rural. As empresas transnacionais americanas, europeias e japonesas representaram um papel de vanguarda nesse processo estabelecendo as primeiras regiões industriais modernas na América Latina, Ásia e África. Implantando filiais em dezenas de países, esses conglomerados criaram redes econômicas internacionais comandadas pelas matrizes e definidas por estratégias globais.

Preparando o pós-guerra, os Estados Unidos e seus aliados europeus tinham estabelecido, na Conferência de Bretton Woods (1944), um sistema internacional de câmbio baseado no dólar. A moeda americana foi ligada ao ouro passando a funcionar como divisa de referência ao intercâmbio internacional. O papel atribuído ao dólar, que conseguiu manter sua paridade com o ouro durante quase três décadas, refletia o predomínio econômico dos Estados Unidos e propiciava um quadro estável para o desenvolvimento das trocas internacionais.

Simultaneamente, ergueram-se instituições internacionais destinadas a assegurar fluxos de empréstimo e regular a finança global amenizando o risco de disseminação de colapsos econômicos localizados. Assim nasceram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) ou Banco Mundial. Essas instituições disciplinaram, num quadro de cooperação, o fluxo monetário de origem pública e permitiram aos credores controlar a aplicação dos recursos e supervisionar a evolução econômica dos países receptores. Na década de 1980, o FMI desempenhou funções ainda mais amplas, atuando como intermediário entre as corporações bancárias e os Estados latino-americanos, asiáticos e africanos, que acumulavam vultosas dívidas externas.

No início da década de 1970, a paridade entre o dólar e o ouro foi rompida. A divisa dos Estados Unidos passou a flutuar de acordo com os movimentos da oferta e da procura experimentando ciclos de valorização e desvalorização em face das moedas europeias e do iene. A partir daquele momento, o conteúdo político da economia mundial tornou-se ainda mais evidente. As potências econômicas passaram a coordenar suas políticas de câmbio por meio de reuniões anuais do Grupo dos Cinco (G-5) — Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Grã-Bretanha — que, depois, agregou a Itália e o Canadá, tornando-se o atual G-7. Essa coordenação de política cambial jamais evitou instabilidades e oscilações mas, no conjunto, o governo das maiores economias revelaram-se capazes de evitar o precipício de guerras comerciais e as retaliações protecionistas.

Ciclos sistêmicos e política internacional

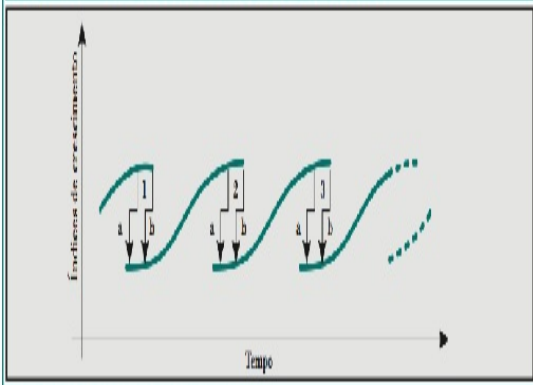
O modelo dos estágios históricos do capitalismo é de pouca utilidade para a análise da política internacional. Alguns pensadores da escola radical procuram sofisticar a compreensão da evolução das economias-mundo construindo modelos sobre os ciclos do capitalismo. Por essa via, buscam revelar as dinâmicas políticas e as raízes do comportamento dos Estados nacionais.

Sob a dupla inspiração de Braudel e Wallerstein, Giovanni Arrighi sugeriu um modelo de quatro ciclos sistêmicos, que destaca “a alternância de fases de mudanças contínuas e fases de mudanças descontínuas” da economia mundial capitalista em seu conjunto. As fases de mudanças contínuas caracterizam-se pelo investimento na ampliação da produção e do comércio sobre a base das estruturas econômicas existentes. As fases de mudanças descontínuas constituem rupturas estruturais, cujos sintomas são expansões financeiras extraordinárias. Tais rupturas decorrem do esgotamento do crescimento econômico baseado nas estruturas prévias e proporcionam guinadas

bruscas com a subsequente retomada do crescimento.

Arrighi ilustrou sua concepção dos ciclos sistêmicos com o esquema do “modelo de metamorfose” de Gerhard Mensch, que foi originalmente formulado com propósito diferente. Nesse esquema, a ideia de “ondas” do desenvolvimento econômico é substituída pela de uma sucessão de impulsos de inovação separados por crises. “O modelo menschiano retrata fases de crescimento estável num rumo bem definido, alternando-se com fases de crise, reestruturação e turbulência, que acabam recriando as condições do crescimento estável.”

Figura 4.1 Modelo de metamorfose de Mensch



Fonte: ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*, p. 9.

Os quatro ciclos arrighianos são denominados a partir dos componentes centrais do sistema: Gênova, Holanda, Grã-Bretanha e Estados Unidos. O ciclo genovês estende-se entre o século XV e o início do século XVII; o ciclo holandês, entre o fim do século XVI e o século XVIII; o ciclo britânico, entre o fim do século XVIII e o início do século XX; o ciclo americano, desde o

final do século XIX.

À primeira vista, o modelo de Arrighi parafraseia a concepção tradicional dos estágios históricos do capitalismo decompondo o capitalismo comercial nos ciclos genovês e holandês. Mas não é assim. O modelo procura lançar luz sobre as estratégias dos Estados centrais, em cada um dos ciclos, fornecendo instrumentos para a análise da política internacional.

O ciclo genovês correspondeu à economia-mundo do Mediterrâneo, polarizada nas cidades italianas. Na esteira de Braudel, Arrighi coloca Gênova — e não Veneza — no núcleo desse sistema. Essa posição foi alcançada, depois de um processo complexo de rearranjos sistêmicos, pela transformação dos banqueiros mercantis genoveses nos principais financiadores da Espanha dos Habsburgo. No essencial, os genoveses conseguiram interpor-se entre a prata da América e as finanças da Europa, desempenhando a mais importante das funções na economia internacional de sua época.

A expansão financeira da passagem do século XVI para o XVII refletiu o estabelecimento de novas rotas comerciais no Atlântico e no Índico, e a incorporação, à economia europeia, de novas áreas de intercâmbio comercial na Ásia, América e África. Essa transição representou uma ruptura sistêmica assinalando o declínio genovês e o início do ciclo holandês.

No ciclo holandês, o polo da economia-mundo transferiu-se para a Europa do noroeste. As Províncias Unidas estabeleceram sua hegemonia comercial e financeira mediante o controle sobre os fluxos de mercadorias do Báltico. Mas o auge de seu poder esteve ligado ao controle, numa segunda fase, do comércio transoceânico.

Amsterdã tornou-se centro mundial de armazenagem de mercadorias europeias, asiáticas e americanas. Comércio e finanças entrelaçaram-se de modo inédito: a estratégia do capitalismo holandês consistia em comprar dos produtores a preço baixo, oferecendo pagamento à vista, e revender a preço elevado utilizando sua capacidade de armazenagem. O primeiro elemento da hegemonia holandesa era o controle sobre a oferta de moeda e de mercadorias, que proporcionava lucros extraordinários numa conjuntura marcada pelo aprofundamento das guerras europeias.

O segundo elemento da hegemonia holandesa foi o lançamento das companhias de comércio e navegação. Essas companhias — principalmente a VOC, que dominou a rota das especiarias no Índico — detinham o monopólio sobre vastas áreas comerciais e combinaram, de modo original, o capital privado e o poder de Estado. Suas funções envolviam tanto as atividades comerciais como a administração e a guerra. Com as duas grandes companhias, o entreposto de Amsterdã conseguiu acesso direto aos produtores de além-mar e o controle sobre as principais rotas de comércio internacional.

O terceiro elemento consistiu no estabelecimento de uma bolsa de

valores permanente em Amsterdã. Esse mercado de ações movimentava volume de capital muito maior que os mercados financeiros embrionários que, antes, tinham florescido nas cidades italianas ou hanseáticas. Os capitais excedentes, em toda a Europa, eram drenados para a bolsa holandesa e direcionados para negócios financeiros, como operações com produtos primários, câmbio, seguros marítimos e ações. O ciclo britânico começou nas estruturas do capitalismo comercial, mas consolidou-se com o advento do capitalismo industrial. Na segunda metade do século XVIII, a Grã-Bretanha golpeou decisivamente o poder marítimo holandês e assumiu o controle sobre as grandes rotas do comércio transoceânico. Essa foi a base para a emergência de Londres como principal centro financeiro europeu e, também, para a acumulação do capital que financiou a Revolução Industrial. Como explicou Arrighi, nessa característica encontra-se o traço distintivo mais importante do ciclo britânico:

As principais empresas capitalistas dos ciclos genovês e holandês engajavam-se tipicamente no comércio a longa distância e nas altas finanças [...], mantendo, na medida do possível, as atividades de produção fora de seus domínios organizacionais. No ciclo britânico, em contraste, a acumulação de capital passou a se basear em empresas capitalistas que estavam profundamente envolvidas na organização e racionalização dos processos de produção.

A hegemonia britânica articulou estreitamente as finanças, o comércio e a produção industrial. A balança comercial da potência registrou saldos negativos durante a maior parte do século XIX, mas as exportações britânicas de bens de capital aumentaram sem cessar, impulsionando o desenvolvimento das indústrias de ponta da época: máquinas, siderurgia, construção ferroviária e naval. Se a balança comercial era cronicamente deficitária, em decorrência das importações de alimentos e insumos primários, a conta corrente do balanço de pagamentos manteve-se sempre em superávit graças aos lucros gerados por fretes, operações de seguro e investimentos no exterior.

Gênova e as Províncias Unidas não foram potências territorialistas, embora os holandeses tenham sido conduzidos a estabelecer algumas importantes possessões coloniais. A Grã-Bretanha, no entanto, ergueu um império mundial e entregou-se à administração e ao controle militar de suas colônias na Ásia, na África, no Caribe e na Oceania. A *Pax Britannica*, fundamentada no domínio dos mares e no equilíbrio europeu que resultou das Guerras Napoleônicas,

representou a moldura geopolítica do ciclo britânico.

O ciclo americano esboçou-se nas últimas décadas do século XIX, mas só desabrochou plenamente com as duas grandes guerras do século XX. A transição do padrão ouro para o padrão dólar, em Bretton Woods, assinalou a consolidação da hegemonia americana.

A substituição de hegemonias acelerou-se no início do século XX. Entre 1850 e 1914, o fluxo de capitais britânicos para os Estados Unidos — em investimentos e empréstimos — somou 3 bilhões de dólares. Nesse período, os Estados Unidos remeteram à Grã-Bretanha, como pagamento de juros e dividendos, cerca de 5 bilhões de dólares. Contudo, durante a Primeira Guerra Mundial, a demanda britânica por armamentos, matérias-primas e bens de capital foi suprida, principalmente, pelos Estados Unidos. Como resultado, no final do conflito, a república americana tinha se tornado credora da Grã-Bretanha. Além disso, durante a guerra, os investimentos americanos tinham tomado o lugar dos britânicos na América Latina e em parte da Ásia.

A Segunda Guerra Mundial favoreceu ainda mais o empenho decisivo dos Estados Unidos. No pós-guerra, sua conta corrente registrava saldo positivo maior que o da balança comercial e a reserva nacional de ouro correspondia a cerca de 70% das reservas globais. O contraste entre o excedente de riqueza dos Estados Unidos e a demanda por dólares na Europa constituiu o alicerce para o padrão dólar e também para o Plano Marshall. Nesse ponto do ciclo, o capitalismo americano reorganizou a economia-mundo do Ocidente à sua imagem e semelhança.

O capitalismo americano apoiou-se, desde o início, sobre a base de um mercado interno amplo, que proporcionou a rápida constituição de grandes empresas. A concentração do capital e a concomitante racionalização do planejamento empresarial abriram caminho para o transbordamento das fronteiras nacionais. Em 1914, os investimentos americanos no exterior já representavam 7% do PIB. A empresa transnacional contemporânea, que atua em diferentes territórios nacionais e orienta-se por uma estratégia mundial, é fruto da economia dos Estados Unidos.

Os investimentos no exterior caracterizam tanto o ciclo britânico quanto o americano. Mas entre um ciclo e outro, há uma diferença estrutural nas relações da economia hegemônica com o resto do mundo: o caráter autocentrado da economia nacional americana, que se assenta sobre um mercado interno extremamente vasto. Como explicou Arrighi, no ciclo britânico, “os mais importantes ramos da atividade econômica britânica estabeleceram laços mais fortes de complementaridade com as economias dos países coloniais e estrangeiros do que uns com os outros”. Em contraste, no ciclo americano, a economia hegemônica “internalizou” o mercado mundial no âmbito das redes das corporações transnacionais, mas “as atividades econômicas nos Estados

Unidos continuaram organicamente integradas numa realidade nacional única, em grau muito maior do que jamais tinham estado na Grã-Bretanha do século XIX”.

Em busca da razão de Estado

Como o Estado aparece no quadro teórico e na reflexão da escola radical? Um ponto de partida é Lenin, que procurou extrair uma teoria do Estado das obras de Marx e Engels:

O Estado é o produto e a manifestação do caráter inconciliável das contradições de classe. O Estado surge precisamente onde, quando e na medida em que as contradições de classe não podem ser conciliadas. [...] Segundo Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra; é a criação da “ordem” que legaliza e consolida esta opressão, moderando o conflito de classes.

Na tradição leninista, o Estado contemporâneo é um aparato de repressão da classe trabalhadora e um comitê de gestão dos negócios da burguesia. Essa caracterização é suficiente para a política revolucionária dos partidos marxistas, mas nada esclarece sobre as relações entre os Estados, ou seja, sobre o sistema interestatal.

Uma tentativa de abordar o sistema interestatal, sob uma perspectiva radical, deu origem à noção de imperialismo. Contudo, o conteúdo dessa noção, de tão utilizado, esvaziou-se. O rótulo “imperialismo” passou a ser empregado em diferentes contextos designando, às vezes, qualquer império, em outras vezes, apenas os impérios coloniais dos séculos XIX e XX. Entre os marxistas, não fica claro se o termo designa a “etapa superior do capitalismo” a que se refere Lenin ou os diversos tipos de relações econômicas assentadas sobre a desigualdade de desenvolvimento de economias nacionais.

A obra de referência, escrita por Lenin em 1916, tinha finalidades políticas bem definidas. No contexto da guerra europeia, o líder russo procurava criar uma nova organização internacional revolucionária e, em ruptura com a socialdemocracia de Kautsky, tentava erguer uma ponte entre os comunistas europeus e os movimentos pela autodeterminação nacional nos países asiáticos. O resultado foi sua noção de imperialismo, que representa um elemento estranho na teoria do marxismo.

A ambiguidade e a convivência antitética de princípios conflitantes

não poderiam ser evitadas. Na lógica marxista, o que existe é luta de classes. Mas a teoria leninista do imperialismo transpunha, da esfera das classes para a dos Estados, as noções de exploração e dominação. Os Estados imperialistas seriam agentes da exploração, da pilhagem de “nações oprimidas”. Essa tese forneceu as bases para o nacionalismo revolucionário na Ásia, América Latina e África. Com Stalin, funcionou como pretexto para o programa do “socialismo num só país” e para a bandeira da defesa da “pátria socialista”. Na Guerra Fria, as alianças entre a União Soviética e o governo de elites nacionalistas asiáticas e africanas ganharam o respaldo político da “luta anti-imperialista”.

Um arcabouço teórico voltado para explicar a economia-mundo enfrenta dificuldades óbvias quando se trata de identificar os interesses dos Estados. Na escola radical, as melhores tentativas de superar o impasse envolveram as noções de anarquia ordenada e hegemonia.

O conceito de anarquia do sistema de Estados é irrelevante do ponto de vista da escola radical, pois nada explica sobre a economia-mundo. Na verdade, o sistema de Estados só poderia ser apreendido na economia-mundo, que obedece a uma lógica ou a uma ordem. O moderno sistema de Estados, em particular, seria o quadro político e jurídico em que se desenvolve a acumulação capitalista. Assim, a anarquia do sistema político estaria contida na ordem do sistema econômico.

Nesse contexto, o sistema de Estados pode ser interpretado como, simplesmente, a superfície política das estruturas econômicas profundas:

O grande levantamento da história mundial desde 1500, feito por Wallerstein, segue geralmente uma espiral com respeito à formação do Estado: o modo de produção numa determinada região cria uma certa estrutura de classe, que emana num certo tipo de Estado; o caráter desse Estado e as relações dos produtores e comerciantes da região com o restante da economia mundial determinam a posição da região – central, periférica ou semiperiférica – na economia do mundo, que por sua vez afeta consideravelmente a organização do Estado.

Para Wallerstein, o Estado representa, essencialmente, os interesses da classe dirigente nacional, que busca maximizar suas vantagens no processo de acumulação de capital em âmbito internacional. Arrighi seguiu, em linhas gerais, o mesmo argumento, mas introduziu um pouco mais de flexibilidade no esquema analítico:

No esquema aqui proposto, o estreito vínculo histórico

entre o capitalismo e o moderno sistema interestatal é marcado tanto pela contradição quanto pela unidade. [...] a divisão da economia mundial em jurisdições políticas concorrentes não necessariamente beneficia a acumulação capitalista de capital. Se ela o fará ou não, depende basicamente da forma e da intensidade da concorrência. Assim, quando a competição interestatal assume a forma de intensos e prolongados conflitos armados, os custos dessa competição para as empresas capitalistas podem exceder os custos do governo centralizado que elas teriam de suportar num império mundial.

A contradição entre o capitalismo e o sistema de Estados desdobra-se, para Arrighi, em lógicas opostas de poder: a capitalista e a territorialista. A primeira identifica o poder com o controle de recursos escassos e encara a conquista territorial como simples instrumento para a verdadeira finalidade, a acumulação de capital. A segunda identifica o poder com a extensão da área e o tamanho da população sob seu domínio, enxergando a riqueza ou o capital como meio para a expansão territorial.

Nesse modelo, a fonte da dinâmica dos sistemas de Estados do capitalismo “foi a oposição constante entre as lógicas capitalista e territorialista do poder, bem como a recorrente resolução de suas contradições com a reorganização do espaço político-econômico mundial pelo principal Estado capitalista de cada época”.

O Estado hegemônico, em cada época, orienta-se pela lógica capitalista e define o interesse nacional em termos da manutenção da ordem econômica existente. Assim, seu interesse particular confunde-se com os interesses gerais do sistema e, eventualmente, impulsiona a formação de alianças e instituições voltadas para a sustentação da ordem internacional. No fundo, de acordo com a perspectiva da escola radical, a grande potência de cada época funciona como um “governo mundial” que se dedica à preservação das condições gerais da acumulação capitalista.

GLOSSÁRIO

Economia-mundo

Sistema econômico integrado pela divisão internacional do trabalho e relativamente autônomo. O Império Romano e o mundo mediterrâneo do século XVI exemplificam economias-mundo do passado.

Capitalismo comercial

Na conceituação marxista, é a etapa inicial do capitalismo, compreendida entre os séculos XVI e XVIII, cuja dinâmica procedia da circulação internacional de mercadorias.

Mercantilismo

Política econômica das monarquias absolutas europeias no capitalismo comercial.

Capitalismo industrial

Na conceituação marxista, é a segunda etapa do capitalismo, compreendida entre o final do século XVIII e o início do século XX, cuja dinâmica procedia da produção industrial de mercadorias.

Capitalismo financeiro

Na conceituação marxista, é a etapa superior ou final do capitalismo, que se configura no início do século XX. A sua dinâmica procede da acumulação financeira do capital, que subordina a produção e a circulação de mercadorias.

Ciclos sistêmicos do capitalismo

Ciclos econômicos históricos da economia capitalista. Alguns autores identificam três ciclos: capitalismo comercial, industrial e financeiro. Outros propõem quatro ciclos: genovês, holandês, britânico e americano.

Escola radical

Corrente de pensamento em Relações Internacionais cujas raízes encontram-se em Marx. O seu foco não se encontra no Estado, mas no sistema econômico e na luta de classes.

CAPÍTULO 5

O SISTEMA PLURIPOLAR EUROPEU

Os Tratados da Westfália geraram um sistema europeu de Estados que persistiu, com oscilações e rearranjos, durante um século e meio. A estrutura geopolítica da Westfália acomodou as estratégias das principais potências e forneceu uma moldura para a consolidação da autonomia das potências médias e pequenas. Ela foi o cenário em que a monarquia absoluta francesa alcançou seu zênite, com Luís XIV. Contudo, até a Revolução Francesa e o advento de Napoleão Bonaparte, nenhum poder europeu contestou, com sucesso, os pilares fundamentais da ordem continental.

A “longa paz” da Westfália foi, na verdade, um período de guerras permanentes. Mas esses conflitos secundários reforçaram o equilíbrio de poder na Europa. Seu resultado geral consistiu na contenção da França dos Bourbon e no advento do poder hegemônico da Grã-Bretanha no comércio internacional.

Nesse período, o poder marítimo holandês vergou sob a ascensão naval inglesa. As derrotas iniciais das Províncias Unidas na segunda guerra anglo-holandesa consolidaram o domínio inglês no leste da América do Norte. A rivalidade entre a França e a Inglaterra fixou-se como um dos eixos dinâmicos do sistema de Estados. Os franceses protegeram os holandeses durante a segunda guerra anglo-holandesa. Depois, no Tratado de Haia, de 1668, configurou-se a aliança entre a Inglaterra, as Províncias Unidas e a Suécia para proteger a monarquia espanhola contra a França. Mais tarde, potências intermediárias e decadentes coligaram-se contra a França formando a Liga de Augsburg. No final do século XVII, a supremacia da frota inglesa afastava o risco de uma invasão francesa nas Ilhas Britânicas.

O Tratado de Utrecht, de 1713, completou o processo de contenção da França e consolidou a posição austríaca como potência da Europa Central. No século XVIII, o principal conflito europeu foi a Guerra dos Sete Anos (1756-1763), na qual a coligação entre a Grã-Bretanha e a Prússia prevaleceu sobre a aliança entre a França e a Áustria. Seus resultados mais importantes consistiram na perda da maior parte do império colonial francês na América, no fortalecimento da Prússia e na reafirmação da hegemonia britânica nos mares. A vitória prussiana contra a Áustria decorreu, diretamente, da mudança de lado da Rússia. No final do século XVIII, o Império Russo consolidava sua posição de grande potência do Leste Europeu.

As guerras incessantes da “longa paz” representaram a primeira experiência histórica da política de equilíbrio no sistema europeu de Estados. Aron explicou, sinteticamente, o princípio geral da política de equilíbrio:

No nível mais elevado de abstração, a política de equilíbrio se reduz à manobra destinada a impedir que um Estado acumule forças superiores às de seus rivais coligados. Todo Estado, se quiser salvaguardar o equilíbrio, tomará posição contra o Estado ou a coalizão que pareça capaz de manter tal superioridade. Esta é uma regra geral válida para todos os sistemas internacionais. Contudo, se procurarmos elaborar as regras da política de equilíbrio, será preciso postular modelos de sistemas, segundo a configuração da relação de forças.

O sistema da Westfália tinha estrutura pluripolar. A maior potência emergente, a Grã-Bretanha, expandia seu poder naval e comercial. Sua segurança estava lastreada na relação equilibrada entre as potências continentais europeias. A política externa britânica consistiu, na primeira etapa, em golpear o poder naval holandês. Na segunda etapa, concentrou-se em conter e derrotar as ambições expansionistas da França de Bourbon.

No transcorrer desse processo, o sistema de Estados conheceu rearranjos importantes, com o declínio definitivo da Espanha e a ascensão da Rússia. No espaço fragmentado da Alemanha, organizou-se um eixo de rivalidade entre a Áustria, ainda muito poderosa, e uma Prússia a caminho de se tornar potência de primeira linha. Esse cenário sofreu o impacto revolucionário das guerras napoleônicas, mas, depois do grande terremoto, foi reconstituído pelo Congresso de Viena.

A Grã-Bretanha e o equilíbrio europeu

A França napoleônica foi o primeiro Estado-Nação a empreender a tentativa de unificação europeia. Antes dela, a conquista militar tinha sido o instrumento da união continental em duas épocas distantes: o Império Romano, na Antiguidade, e o império de Carlos Magno, na Alta Idade Média. Roma dominou a Europa mediterrânea e ocidental por seis séculos, entre 146 a.C. (destruição de Cartago) e 476 d.C. (queda do Império do Ocidente). O Império Carolíngio durou menos de um século, de 768 (coroação de Carlos Magno) a 843 (Tratado de Verdun), mas representou o estabelecimento do poder compartilhado da dinastia e do papado sobre as terras da Europa centro-ocidental. As conquistas napoleônicas iriam recompor e ampliar o domínio territorial Carolíngio. O simbolismo da “nova Roma” acompanhou essas duas tentativas — a medieval e a contemporânea — de reunião da Europa sob um único poder.

O Império Napoleônico durou menos de duas décadas mas, em

seu zênite, colocou sob hegemonia francesa quase toda a Europa Continental. Apenas cinco anos antes de Waterloo (1815), o poder de Paris estendia-se pelas penínsulas Ibérica e Itálica e pela Europa central.

O expansionismo de Napoleão colocou em confronto o poderio continental francês e o poderio marítimo britânico. Em termos geopolíticos, uma interessante abordagem desse conflito é a que recorre à dicotomia entre o poder marítimo e o poder continental, no sentido proposto pelo almirante americano Alfred Thayer Mahan, no final do século XIX. Essa forma de encarar o problema — aplicável, de resto, a uma série de configurações históricas diferentes do sistema internacional — sujeita-se, naturalmente, à crítica, em virtude do alto grau de abstração de seu instrumental de análise. Entretanto, pode ser útil para caracterizar determinadas regularidades e permanências que se renovam em épocas muito distintas.

A Grã-Bretanha foi o centro organizador das seis coligações de potências — que envolveram, eventualmente, a Prússia, a Áustria e a Rússia — formadas contra a França imperial. Com essas coligações, a potência marítima liderava monarquias continentais diretamente ameaçadas pela maior potência continental.

O prolongado conflito — uma típica disputa entre o Urso e a Baleia, ou seja, entre poderes incontrastáveis em seu próprio elemento — desenrolou-se na base do Sistema Continental de Napoleão e da reação britânica, posta em prática pelo Bloqueio Marítimo. Visando estrangular o comércio do inimigo, Napoleão procurou fechar os portos europeus para os navios britânicos. A Grã-Bretanha, por sua vez, investiu contra os domínios franceses de além-mar, cortando as rotas oceânicas e atacando as bases coloniais do inimigo. A derrota das forças coloniais espanholas na América Latina, a transferência da família real portuguesa para o Brasil e a penetração britânica no Caribe foram consequências dessa disputa europeia.

O impasse perdurou enquanto cada um dos contendores continuou absoluto em seu elemento. As tentativas francesas de criação de uma esquadra poderosa e de invasão das Ilhas Britânicas fracassaram. A derrota napoleônica foi prefigurada na demorada e desgastante campanha contra a resistência espanhola e na catastrófica retirada da Rússia. Um ano depois do fracasso na Rússia, a Sexta Coligação derrotava a França em Leipzig, na Batalha das Nações (1813).

As guerras napoleônicas iluminam o papel duradouro que a Grã-Bretanha viria a cumprir de sentinela do equilíbrio continental de poder. Rainha dos mares e núcleo de um império mundial, a Grã-Bretanha temia a emergência de uma potência capaz de ameaçar seus interesses internacionais. Sua segurança repousava na fragmentação do poder continental: o equilíbrio europeu fazia as várias ameaças hipotéticas anularem-se mutuamente. Napoleão representou um

desafio para esse equilíbrio, que sustentava a liberdade de ação britânica nos oceanos e nas bases coloniais de além-mar. A erradicação da ameaça abriu caminho para a afirmação da hegemonia mundial britânica, nos planos político e econômico, durante o século da Revolução Industrial.

O século da Revolução Industrial assinalou a estabilização do sistema europeu de Estados, sob o arcabouço de um equilíbrio pluripolar dinâmico. A derrota da França napoleônica deu origem a uma estrutura pentagonal baseada na potência marítima — a Grã-Bretanha — e nas quatro maiores potências continentais: França, Prússia (depois Alemanha), Áustria e Rússia.

A estrutura multipolar forneceu as bases para o funcionamento de um sistema circunscrito, essencialmente, ao espaço europeu. No final do século, a emergência de novas potências marítimas no Ocidente (Estados Unidos) e no Extremo Oriente (Japão) gerou novos tipos de conflito e uma forte tendência à mundialização do sistema internacional de Estados.

O equilíbrio geopolítico europeu foi a moldura para a expansão e consolidação da economia industrial e para o delineamento de um mercado mundial. No centro desse processo encontrava-se a Grã-Bretanha, potência econômica maior até a última década do século XIX. A estabilidade dinâmica da cena europeia, perturbada por conflitos secundários que não chegavam a ameaçar o sistema em seu conjunto, garantiu um ambiente favorável para a constituição do Império Britânico e a imposição da *Pax Britannica* nos territórios de além-mar. É possível argumentar contra a natureza multipolar do sistema europeu dessa época postulando a ideia de uma hegemonia britânica. Entretanto, como registrou Paul Kennedy, a supremacia flagrante da Grã-Bretanha nos domínios industrial, tecnológico e comercial não chegou a ter correspondência direta no plano estratégico

[...] a crescente força industrial da Grã-Bretanha não se organizou, nas décadas posteriores a 1815, de modo a dar ao Estado um acesso rápido ao equipamento militar e aos contingentes humanos como, digamos, ocorria nos domínios de Wallenstein na década de 1630, ou como a economia nazista faria. Pelo contrário, a ideologia da economia política do *laissez-faire*, que floresceu juntamente com esse começo de industrialização, pregava as causas da paz eterna, dos reduzidos gastos governamentais (especialmente com a defesa) e da redução dos controles estatais sobre a economia e o indivíduo. Talvez fosse necessário, como Adam Smith havia admitido [...], tolerar a manutenção de um exército

e de uma marinha, a fim de proteger a sociedade britânica “da violência e da invasão de outras sociedades independentes”; mas como as forças armadas per se eram “improdutivas” e não contribuíam para a riqueza nacional da mesma maneira que uma fábrica ou uma fazenda, deveriam ser reduzidas ao menor nível possível, adequado à segurança nacional.

Do ponto de vista militar, o poderio britânico só não era nitidamente inferior aos das demais potências europeias em virtude dos recursos proporcionados pela União Indiana:

O império [...] ajudou a conservar a Grã-Bretanha na condição de potência militar em pé de igualdade com os grandes poderes continentais da França, Alemanha e Rússia. Isso se deveu, principalmente, ao fato de que o Exército da Índia poderia ser embarcado para qualquer parte do mundo a fim de travar guerras em nome da Grã-Bretanha [...]. Isso significa que, durante a maior parte da história do envolvimento e administração britânicos na Índia, tropas recrutadas no subcontinente e pagas essencialmente pela população do subcontinente asseguraram o status militar global da Grã-Bretanha e, ao mesmo tempo, permitiram que os políticos britânicos se afastassem do caminho potencialmente impopular do recrutamento militar compulsório de jovens britânicos.

O problema do lugar da Grã-Bretanha no sistema do século XIX, como tantos outros, tem soluções diferentes dependendo da perspectiva teórica e metodológica que preside a abordagem. Sob a ótica da escola radical, a Grã-Bretanha ocupa lugar central na economia-mundo. Desse ponto de vista, o sistema europeu de Estados é, apenas, uma feição importante do cenário maior. Contudo, sob a ótica da escola realista, a estrutura básica é o sistema de equilíbrio europeu, em que a Grã-Bretanha ocupa posição de *primus inter pares*.

O Sistema de Metternich

O Congresso de Viena (1814-1815) redesenhou as fronteiras políticas da Europa e reorganizou os Estados visando suprimir definitivamente o espectro de Napoleão. A velha Europa passava uma borracha no passado

recente, procurando recriar um fio de continuidade que tinha sido violentamente rompido.

O princípio da legitimidade foi uma das bases do projeto europeu articulado em Viena, gerando a política da restauração. Os governos oriundos da hegemonia napoleônica, alguns dos quais liderados por familiares do imperador francês, foram eliminados. A restauração devolveu o trono para as dinastias prussiana, austríaca, espanhola e portuguesa. Na França, a política da restauração conduziu Luís XVIII, irmão de Luís XVI, ao trono.

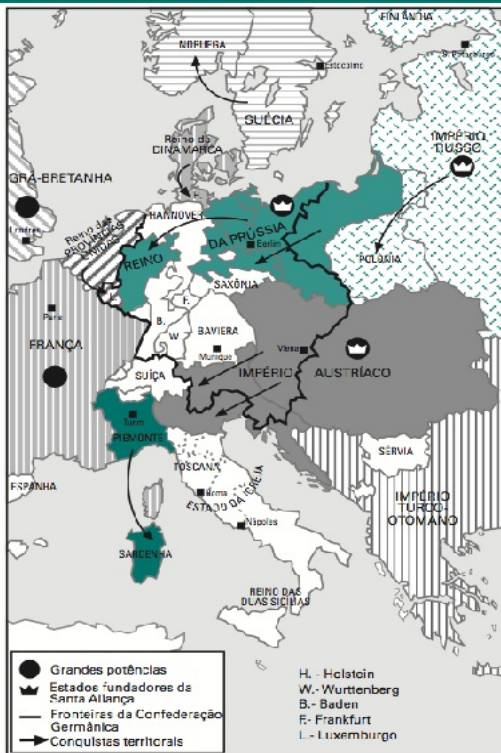
Essa tentativa de barrar o caminho para as ideias francesas de 1789 não duraria muito. Na década de 1820 eclodiram revoltas liberais na Espanha, em Portugal, em Nápoles, em Piemonte e na Grécia. Os congressos de Troppau (1820) e Laibach (1821) manifestaram o apoio das potências à repressão austríaca na Itália. Contudo, em 1822, no Congresso de Verona, a Grã-Bretanha recusava-se a intervir na guerra espanhola entre liberais e realistas. A recusa britânica representou golpe definitivo no sistema de congressos das potências legitimistas.

Em 1830, uma insurreição em Paris suprimiu o absolutismo e acabou dando origem à monarquia constitucional de Luís Felipe. A Revolução de 1830 repercutiu em toda a Europa, possibilitando a independência da Bélgica e disseminando as ideias liberais pelas regiões italianas e alemãs e também na Polônia, que se encontrava sob domínio russo. O legitimismo de Viena fracassaria definitivamente em 1848 — ano da “primavera dos povos” —, quando revoluções liberais pipocaram por todo o continente, desde a França até a Prússia e a Áustria.

Ao lado do legitimismo, o princípio do equilíbrio europeu norteou as decisões de Viena. Sob o pretexto da restauração das fronteiras políticas anteriores a Napoleão, procedeu-se a uma partilha territorial destinada a favorecer as quatro potências vitoriosas. A Grã-Bretanha apossou-se de importantes territórios coloniais, ampliando seus domínios de além-mar. A Rússia estabeleceu domínio sobre a maior parte da Polônia, cristalizando sua posição de potência hegemônica no mundo eslavo. A Áustria anexou os Estados italianos do Norte, de maneira que o velho império decadente ganhou prolongada sobrevida. A Prússia incorporou a Renânia e parte da Polônia, emergindo como grande potência europeia. A Suécia, potência média, incorporou a Noruega.

Um dos pilares centrais da arquitetura do equilíbrio europeu consistia na limitação do poderio francês. Assim, junto às fronteiras orientais francesas, foram erguidos novos Estados, que deveriam funcionar como barreira de contenção da potência. A Suíça recobrava sua independência e, por disposição do Congresso de Viena, tinha garantida sua “neutralidade perpétua”. No flanco sudeste da França, constituía-se o Reino do Piemonte-Sardenha, que viria a ser o

Figura 5.1 A Europa do Congresso de Viena (1815)



Fuente: KINDER, Hermann, HILGEMANN, Werner. *Atlas histórico mundial de la Revolución Francesa a nuestros días*. Madrid: Ediciones Istmo, 1988, p. 40.

vértice da unidade italiana. No flanco nordeste, a união de Holanda, Bélgica e Luxemburgo constituiu o Reino dos Países Baixos, que durou apenas quinze anos.

O outro pilar da arquitetura de Viena era a manutenção da fragmentação alemã. No lugar do Sacro Império, destruído por Napoleão, surgia a Confederação Germânica. O reino da Prússia controlava a maior parte dos territórios setentrionais da Confederação, enquanto os territórios meridionais faziam parte do império da Áustria. No Centro e no Norte, sob o princípio da restauração, foram constituídos reinos, principados e ducados, remanescentes do feudalismo. Contudo, os cerca de 300 Estados pré-napoleônicos consolidaram-se em aproximadamente 30 unidades políticas.

A questão alemã figurou com destaque na pauta de Viena, como já tinha ocorrido na Westfália. A solução, contudo, não foi a mesma. Como observou Kissinger:

Os arquitetos do Congresso de Viena reconheceram que, para que a Europa central tivesse paz e estabilidade, seria necessário desfazer o trabalho de Richelieu dos anos 1600. Richelieu criara uma Europa central fraca e fragmentada, concedendo à França a posição tentadora de passar dos seus limites [...]. Consequentemente, os estadistas em Viena trabalharam no sentido de consolidar, mas não unificar, a Alemanha. A Áustria e a Prússia eram os principais Estados germânicos, seguidos por vários Estados de tamanho médio [...]. Estabelecendo uma defesa comum contra a agressão externa, a Confederação Germânica provou ser uma criação hábil. Era forte demais para ser atacada pela França, porém fraca demais e descentralizada para ameaçar os seus vizinhos.

Do ponto de vista geopolítico, os acordos do Congresso de Viena resultaram, antes de tudo, das propostas britânicas que haviam sido organizadas no chamado Plano Pitt. A semelhança era tão grande que Castlereagh, o ministro do Exterior britânico, apresentou ao Parlamento, anexado aos acordos de paz, o esboço original do Plano Pitt. A Grã-Bretanha direcionou, explicitamente, os estadistas de Viena para um acordo geral baseado no princípio do equilíbrio de poder. Assim, aquilo que estava subjacente ao pensamento estratégico de Richelieu tornava-se, dois séculos mais tarde, um programa de política externa.

O princípio da legitimidade seria sustentado por uma articulação diplomática das monarquias do Leste Europeu — a Rússia, a Áustria e a Prússia —, surgida por iniciativa do czar Alexandre I, da Rússia. Essa articulação — a Santa Aliança — tornava-se a guardiã da “Europa das dinastias”. O czar

justificava a Santa Aliança com os valores eternos e universais da religião cristã e encarava-a como instrumento de intervenção em assuntos internos dos Estados participantes, a fim de conservar o trono e a dinastia em face das ameaças liberais. Metternich, da Áustria, que compartilhava a ideia de proteger o trono, espantou-se com o conteúdo missionário e cruzadista da visão do czar, e “afirmou zombeteiramente que ele encontrava-se confuso quanto à questão de discutir estas ideias no Conselho de Ministros ou no confessionário”. Mas nem a Áustria nem a Prússia podiam se dar ao luxo de recusar a coligação com a poderosa Rússia.

A Grã-Bretanha ocupava outra posição, e Castlereagh desprezava o sentido místico da Santa Aliança. Castlereagh estava pragmaticamente interessado no princípio do equilíbrio europeu e, para sustentá-lo, articulou a Quádrupla Aliança, composta pela Grã-Bretanha, Áustria, Prússia e Rússia. A França, que foi representada em Viena por Talleyrand, acabou reintegrada ao concerto de potências europeias em 1818, vindo a participar da Quintupla Aliança. Dessa forma, o equilíbrio pentagonal do continente ganhava uma expressão diplomática adequada.

Metternich desempenhou o papel de elo entre a estratégia britânica e a cruzada legitimista russa. O príncipe austríaco sabia que a Santa Aliança proporcionava-lhe oportunidade de exercer influência sobre a política do czar moderando seus excessos e vinculando-a ao concerto europeu.

O Sistema de Metternich, como ficou conhecido o concerto da Europa de Viena, cristalizava a estabilização de um equilíbrio de potências soberanas que zelavam, em conjunto, pela manutenção da ordem continental. A ordem europeia passava a se estruturar num arcabouço irregular: uma potência marítima que sediava um império mundial (Grã-Bretanha), uma potência do ocidente europeu restringida pela derrota militar (França), duas potências centro-europeias rivais (Prússia e Áustria), uma potência conservadora do oriente europeu (Rússia).

A ordem europeia de Bismarck

O concerto de Viena representou a moldura para o máximo florescimento da *realpolitik*. O sentido e o conteúdo da política externa dessa época desvincularam-se notavelmente das referências a valores morais ou princípios universais. Nas palavras de Aron:

Os Estados estritamente “nacionais” não se consideram inimigos de morte, mas simplesmente rivais. [...] Todo Estado é, aos olhos de qualquer outro Estado, um possível aliado; o inimigo de hoje é poupado porque poderá ser o

aliado de amanhã e porque é indispensável ao equilíbrio do sistema. Nestas circunstâncias, a diplomacia é realista, às vezes mesmo cínica, e é também moderada e razoável. [...] Uma diplomacia de equilíbrio pura ignora (e deve ignorar) os sentimentos; não concebe os Estados como amigos ou inimigos. Não considera estes últimos piores do que os primeiros, e não condena a guerra em si. Admite o egoísmo e, se se quiser, a corrupção moral (a aspiração à potência e à glória); mas esta corrupção que calcula parece, no final das contas, menos imprevisível e perigosa do que as paixões — manifestações talvez idealistas, porém cegas

O concerto europeu de Viena gerou uma nova “longa paz” — mas desta vez quase livre de guerras secundárias, como as que tinham provocado uma turbulência permanente no sistema da Westfália. Depois de Viena, por quatro décadas, as grandes potências não se enfrentaram nenhuma vez no campo de batalha.

O equilíbrio pentagonal europeu sofreu flutuações durante todo o século, mas apenas uma grande mudança — a Unificação alemã de 1871. Esse evento crucial divide o século em dois períodos distintos: depois dele, o crescimento da influência da Alemanha iria corroer, lentamente, a estabilidade europeia, até precipitar o continente na Primeira Guerra Mundial.

O foco de instabilidade principal do Sistema de Metternich foi, desde o início, a rivalidade entre a Prússia e a Áustria. Ao distribuir regiões da Confederação Germânica aos dois competidores, mantendo Estados neutros entre eles, o Congresso de Viena tinha acendido um pavio que continuaria a queimar no decorrer do século. A disputa pela hegemonia sobre a Alemanha desaguaria na guerra direta entre os contendores. A unidade da Alemanha, realizada sob liderança prussiana, modificaria profundamente o equilíbrio de poder em todo o continente.

A marcha para a unificação começou em 1833, com a criação do Zollverein, a união alfandegária dos Estados alemães, que tinha como eixo a Prússia e excluía a Áustria. Em 1862, a nomeação de Otto von Bismarck para chanceler da Prússia inaugurou a fase militar da unificação. Em aliança com a Áustria, a Prússia derrotou a Dinamarca na Guerra dos Ducados (1864). Em seguida, Bismarck assegurou-se da neutralidade da França de Napoleão III e empreendeu a guerra contra a Áustria (Guerra Austro-Prussiana de 1866). A vitória prussiana resultou na constituição da Confederação Germânica do Norte e no afastamento da Áustria dos assuntos alemães.

Em 1870, eclodiu a Guerra Franco-Prussiana, com que Bismarck

obrigou os Estados germânicos do sul a colocarem-se sob sua proteção. A guerra foi desejada e preparada pelos dois lados. A Prússia desenvolvia a escalada militar da Unificação, que fertilizava o nacionalismo alemão. A França tentava evitar a unidade alemã para conservar um equilíbrio de poder que ruía lentamente.

A colisão entre a Prússia e a França completou a unidade alemã. O novo Estado, organizado sob o poder da Prússia, nasceu à sombra da humilhante derrota francesa em Sedan. O coroamento do imperador Guilherme I e a proclamação do Segundo Reich, em 1871, no Salão dos Espelhos do Palácio de Versalhes, dilacerou por muito tempo o orgulho nacional francês. As indenizações e reparações de guerra e, principalmente, a anexação da Alsácia e da Lorena, fertilizaram a rivalidade e pavimentaram o terreno para as guerras futuras.

O surgimento da Alemanha como potência unificada representou a desestabilização definitiva do velho Sistema de Metternich. A trajetória iniciada em 1871 desembocaria, décadas depois, na guerra geral e no colapso da convivência multipolar europeia. Essas décadas de transição, tensas e decisivas, transcorreram sob o signo de outra organização dos poderes no continente: a ordem europeia de Bismarck.

No centro da nova ordem encontrava-se a Alemanha, que atravessava um surto industrial sem precedentes. Em poucas décadas, ela sobrepujaria a Grã-Bretanha, tornando-se a maior economia europeia. A potência emergente, situada no coração da Europa, funcionava como elo entre o oeste e o leste do continente. Nos dois lados, seu poderio crescente gerava temor e insegurança.

A ordem de Bismarck excluiu a Áustria de qualquer participação na nação alemã. O Império Austro-Húngaro, enfraquecido pelas guerras na Itália e envenenado pelos nacionalismos internos, ingressava em sua crise terminal. A Unificação Italiana (1861-1871) tinha-o privado dos Estados do nordeste da Itália, e crescia a instabilidade no norte da península balcânica.

Mas, sobretudo, a ordem bismarckiana assentava-se na humilhação da França, onde germinava a ideia da desforra escorada no projeto de retomada da Alsácia e da Lorena. A política externa de Bismarck estava consciente dos riscos embutidos nessa situação. Por isso, sua meta principal era o isolamento da França, evitando a constituição de alianças antigermânicas. Manobrando nessa direção, o chanceler prussiano costurou a Liga dos Três Imperadores, firmada em 1872, envolvendo a Alemanha, a Áustria-Hungria e a Rússia. Essa forma derradeira e fantasmagórica da Santa Aliança nada tinha em comum com a articulação original de Alexandre I: representava apenas um hábil estratégia do chanceler alemão para ganhar tempo.

A Liga dos Três Imperadores não podia durar muito já que se

aprofundavam os atritos entre russos e austríacos. Em 1879 era firmada uma aliança austro-alemã, cujos termos precisos permaneceram secretos, explicitamente orientada para a defesa comum contra eventuais ameaças militares russas. Pouco depois, Bismarck firmava o pacto russo-alemão, que ficou em segredo por insistência do czar. Assim, a Alemanha realizava um arriscado, mas indispensável, jogo duplo, associando-se às duas potências rivais do Leste Europeu.

Até 1870, a França tinha se aproveitado das diferenças entre os Estados alemães para atuar contra a unidade da Alemanha. Feita a unidade, a França derrotada teria de buscar segurança fora da Alemanha e, obviamente, contra a Alemanha. A Rússia era a potência disponível para a aliança antigermana:

Os impulsos que levaram, não apenas os altos círculos militares franceses e os chauvinistas civis, mas também parte considerável do restante da população francesa, a olhar esperançosamente para a possibilidade de uma aliança com a Rússia são óbvios. O movimento foi notadamente uma reação à Guerra Franco-Prussiana e suas consequências. As sucessivas humilhações de 1871, recaindo sobre um povo desacostumado a tais experiências, e a irritante natureza do isolamento e do abandono que Bismarck impôs à França nas duas décadas seguintes com certeza arrastariam as esperanças e aspirações dos franceses para a possibilidade de uma associação com a única grande potência militar continental concebivelmente capaz de romper a dominação de Bismarck sobre a diplomacia da época e de forçar uma divisão da atenção alemã entre o Leste e o Oeste

Na última década do século XIX, a França conseguiu, finalmente, romper o isolamento imposto por Bismarck e firmar aliança com a Rússia. O rumo foi traçado por Boulanger, ministro da Guerra, que lançou a campanha de opinião pela confrontação com a Alemanha para retomada da Alsácia e da Lorena. O pacto russo-alemão, renovado em 1887, entrava em crise terminal. No mesmo ano, a França concedia um vultoso empréstimo ao governo do czar, fortalecendo a posição dos eslavófilos antigermanos na Rússia. Em 1890, ano da queda de Bismarck, rompia-se o pacto entre o czar e o imperador alemão. A entente franco-russa de 1891 foi uma consequência lógica do temor, nos dois lados do continente, do poderio alemão.

A aliança tinha base em ambições territoriais antigermânicas: a França visava recuperar a Alsácia e a Lorena; a Rússia pretendia conservar a Polônia, alvo do interesse alemão. O sentido lógico da entente não suprime a polêmica sobre sua inevitabilidade. Kennan, em sua obra clássica sobre a política externa russa do período, revelou a profundidade das desavenças na corte do czar e o peso das opções subjetivas, do fortuito e mesmo do acaso na decisão finalmente adotada, de alinhamento com a França. Sobretudo, mostrou que a diplomacia russa — ao orientar-se para o confronto com o Império Turco pelo controle do Mediterrâneo oriental e, depois, para o caminho do conflito com a Alemanha pelo controle da Polônia — buscava o poder e a glória no exterior, mas arruinava as possibilidades de sobrevivência da dinastia e do próprio império.

A aliança antigermânica foi retardada, durante mais de uma década, pela hábil diplomacia de Bismarck. Ela só se concretizou quando as disputas entre a Rússia e a Áustria, ativadas pela confusa situação balcânica, demoliram o jogo duplo dos alemães. Basicamente, foi o nacionalismo sérvio que detonou o frágil e fantasmagórico equilíbrio que sustentava a ordem bismarckiana.

Nos Bálcãs, o nacionalismo sérvio recebia apoio russo em suas pretensões de unificação nacional dos eslavos do Sul. O projeto da Grande Sérvia ameaçava o flanco sul do Império Austro-Húngaro, onde se localizavam as províncias da Eslovênia e Croácia e partes da Bósnia-Herzegovina. O apoio diplomático da Rússia aos sérvios era fruto não apenas da comunhão cultural, eslava e ortodoxa entre os dois povos como, principalmente, do antigo interesse por uma ponte na direção do Mediterrâneo. Os confrontos crônicos com a Turquia — que dominava as saídas do Mediterrâneo oriental e os estreitos de Bósforo e Dardanelos — aprofundavam o fosso entre a Rússia e a Áustria, e aproximavam ainda mais os russos dos sérvios.

As tensões alcançaram um ponto insuportável em 1890. Dois anos antes, o imperador Guilherme I falecera. Com Guilherme I, desapareceu o vínculo de confiança e respeito entre a Alemanha e a Rússia de Alexandre III. Na Áustria, os partidários da guerra procuravam arrastar a Alemanha para um ataque preventivo contra a Rússia. Bismarck, que considerava desastroso um conflito com os russos, procurou desarmar os espíritos, na Áustria e na própria Alemanha, publicando os termos precisos, estritamente defensivos, da aliança austro-alemã.

A última manobra de Bismarck não foi capaz de interromper o curso dos acontecimentos. Guilherme II orientava-se, cada vez mais, para o lado dos partidários da guerra, terminando por forçar a aposentadoria do velho chanceler. A saída de cena de Bismarck foi seguida pela ruptura do pacto russo-alemão. A consequência imediata consistiu na entente franco-russa, que cercava

de hostilidade os alemães e seus aliados austríacos. Alexandre III orientava-se, também, para a guerra, solapando, de uma vez por todas, o edifício da ordem bismarckiana. Assim, esgotava-se a segunda versão do concerto europeu de Viena e delineava-se a estrutura de alianças da Primeira Guerra Mundial.

O colapso do equilíbrio europeu

A ordem europeia entrou em dissolução acelerada após a entente franco-russa. No lugar de um sistema multipolar em equilíbrio dinâmico, formavam-se alianças antagônicas prenunciando a guerra. A estabilidade multipolar com raízes na derrota napoleônica, que durou cerca de um século, desmanchava-se definitivamente.

A queda de Bismarck conferiu impulso suplementar ao expansionismo alemão. Nos altos círculos do Estado, cimentava-se uma visão de mundo baseada na geopolítica do espaço vital (Lebensraum) e no germanismo cultural e racial (Kulturkampf). A geopolítica alemã, inspirada em Friedrich Ratzel, associava o progresso social à afirmação territorial do Estado estimulando as ideias expansionistas.

A Kulturkampf incentivava o nacionalismo alemão difundindo ideias de superioridade racial e destino histórico. Em 1893 era fundada a Liga Pangermânica, círculo político e intelectual que propugnava o expansionismo na Europa central, em regiões habitadas por minorias étnicas de origem alemã. As noções expansionistas substituíam a ideia de equilíbrio de poder dos tempos de Bismarck, configurando a agressiva política externa da virada do século (Weltpolitik).

O jogo de alianças enrijeceu-se velozmente. Em 1904, a França concluía a Entente Cordial com a Grã-Bretanha. Em 1907, formava-se a Tríplice Entente, envolvendo britânicos, franceses e russos. Isolada, a Alemanha aprofundava sua aliança com a decadente monarquia dual austro-húngara, emprestando-lhe apoio no complexo cenário balcânico.

O pavor que se acendeu no barril de pólvora europeu foi a crise sérvia. Liderando os movimentos nacionalistas nos Bálcãs, os sérvios desafiaram o poder austro-húngaro. A crise culminou no atentado de Sarajevo, em 28 de junho de 1914, quando jovens militantes sérvios assassinaram o arquiduque Francisco Ferdinando, herdeiro do trono de Viena. Então o mecanismo cego das alianças entrou em funcionamento. Em julho, a Áustria atacava a Sérvia, e a Rússia movimentava suas tropas em defesa do aliado balcânico. Em agosto, a Alemanha declarava guerra à Rússia, e a França mobilizava-se. Logo depois, a Alemanha invadia a Bélgica ameaçando a França. Como reação, a Grã-Bretanha engajava-se no lado da França e da Rússia declarando guerra à

Alemanha.

A Primeira Guerra Mundial foi um conflito europeu, não uma guerra mundial. De certo modo, representou a continuação e a expansão da Guerra Franco-Prussiana de 1870-1871, pois o eixo do confronto foi a disputa continental entre a Alemanha e a França. A Rússia, aliada da França, e a Áustria-Hungria, aliada da Alemanha, participaram como coadjuvantes no conflito principal.

A Grã-Bretanha é um caso à parte. Essencialmente, a motivação que a arrastava para o conflito era a manutenção do equilíbrio de poder continental, pano de fundo indispensável à sua política mundial. Assim, os britânicos mantinham excepcional coerência histórica repetindo a atitude adotada cem anos antes contra Napoleão. Novamente, tratava-se de derrotar a potência continental candidata à hegemonia europeia, desta vez materializada na Alemanha.

Entretanto, a Grã-Bretanha revelou-se incapaz de cumprir essa função. Após as grandes batalhas de Verdun e do Somme de 1916, ficou patente o equilíbrio de forças militares e a impotência da Tríplice Entente para derrotar a Alemanha. Apenas com a entrada dos Estados Unidos no conflito, em 1917, o panorama bélico foi dramaticamente modificado, e a Alemanha entrou em colapso.

Os Estados Unidos praticavam, desde a Doutrina Monroe, de 1823, uma política externa direcionada, primordialmente, para a América. O isolacionismo, em relação à intrincada diplomacia dos Estados europeus, constituía uma orientação estrutural de Washington, ancorada em modos de enxergar o mundo derivados da própria formação nacional dos Estados Unidos (veja o Capítulo 8).

No final do século, a constituição de uma poderosa esquadra e o alargamento da influência americana para o Caribe e o Pacífico tinham consolidado a sensação de isolamento da potência americana em relação ao Velho Mundo. Entretanto, esse isolamento auto-imposto tinha como pano de fundo a situação de equilíbrio de poder na Europa. Nela residia a garantia americana contra eventuais tentativas de interferência em assuntos hemisféricos.

Por isso, o expansionismo dos Estados Unidos nas Américas e no Pacífico realizava-se à sombra das disputas europeias. Enquanto não emergisse uma potência europeia hegemônica (isto é, com poder suficiente para interferir nas questões do Hemisfério Americano), a segurança dos Estados Unidos estaria assegurada. Em essência, a ativa diplomacia britânica, voltada para conservar o equilíbrio europeu, formava o biombo atrás do qual escondia-se o isolacionismo americano.

A entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial decorreu da impotência britânica para conservar o equilíbrio derrotando a

Alemanha. Assim, após dois anos de apoio material indireto à Tríplice Entente, Washington declarou guerra à Alemanha em abril de 1917. O engajamento americano não representou, portanto, a ruptura de seu tradicional isolacionismo, mas, antes, o contrário: a única forma de recriar as condições anteriores, propícias ao isolamento. Essa atitude seria confirmada após o fim da guerra, com a retirada militar americana do Velho Mundo e a recusa em participar da Liga das Nações.

A guerra alterou profundamente o mapa político europeu. A desagregação do Império Russo (substituído pela União Soviética após a Revolução Bolchevique), a dissolução da Áustria-Hungria e do Império Turco deram origem aos novos Estados da Europa centro-oriental e balcânica. A derrota alemã acarretou a devolução da Alsácia e da Lorena à França, e também a criação do “corredor polonês” isolando a Prússia oriental. Todo o sistema de Estados do século XIX foi demolido.

O Tratado de Versalhes (1919) e as outras disposições diplomáticas que reorganizaram as fronteiras europeias (Tratado de Brest-Litovsk de 1918, Tratado de Saint-Germain e Tratado de Neuilly de 1919, Tratado de Trianon e Tratado de Sèvres de 1920, Tratado de Lausanne de 1923 e Tratado de Locarno de 1925) não foram orientados para a constituição de um sistema equilibrado de poderes. Ao contrário do Congresso de Viena, os tratados que encerraram a grande guerra europeia pautaram-se, quase que unicamente, pela desafiante aplicada contra as potências derrotadas. Longe de produzir uma arquitetura estável no conjunto do continente, multiplicaram as zonas de tensão e os focos de atrito.

O Tratado de Versalhes representou a humilhação nacional da Alemanha. Ela foi responsabilizada pela guerra e obrigada a pagar indenizações financeiras e materiais. A França recebeu de volta a Alsácia e a Lorena, e adquiriu direitos de exploração do carvão do Sarre por quinze anos. As forças armadas alemãs foram quase dissolvidas e a fronteira franco-germânica foi desmilitarizada sob supervisão francesa. Consolidou-se a independência polonesa e vastos territórios habitados por alemães foram transferidos à Polônia. Finalmente, a Alemanha perdeu as possessões coloniais, que se tornaram mandatos administrados pelas potências vencedoras em nome da Liga das Nações.

Em Versalhes encontram-se as raízes da ascensão do nazismo, em meio à dissolução moral e desordem econômica da Alemanha de Weimar. O nacionalismo alemão fertilizava-se sob a humilhação imposta pelos vencedores. A geopolítica do espaço vital ressurgia fortalecida, reclamando as terras povoadas por alemães na Polônia, Tchecoslováquia e Ucrânia. A ascensão fulminante de Hitler, em 1933, a destruição da frágil ordem republicana e a proclamação do Terceiro Reich anunciavam o novo conflito.

GLOSSÁRIO

Poder Marítimo

Projeção geopolítica de poder baseada no domínio dos mares e na ação da marinha.

Poder Continental

Projeção geopolítica de poder baseada no domínio da massa continental e na ação das forças terrestres.

Equilíbrio europeu

Equilíbrio geopolítico de poder entre as potências do sistema europeu de Estados.

Equilíbrio pluripolar

Equilíbrio geopolítico de poder num sistema constituído por várias potências principais.

Sistema de Metternich

Organização geopolítica do sistema europeu de Estados gerada pelo Congresso de Viena de 1815.

Realpolitik

Política externa baseada, de modo exclusivo e explícito, no primado do interesse nacional. A realpolitik caracterizou a política externa dos Estados europeus no século XIX.

Ordem de Bismarck

Organização geopolítica do sistema europeu de Estados configurada com a Unificação Alemã de 1871.

Lebensraum

De acordo com o geógrafo alemão Friedrich Ratzel, o “espaço vital” indispensável para a plena realização das potencialidades económicas nacionais.

Kulturkampf

Noção romântica da unidade racial, histórica e cultural dos povos germânicos.

CAPÍTULO 6

ORIGENS DA GUERRA FRIA

O sonho napoleônico de estabelecer um “império universal” na Europa assinalou o encerramento da ordem da Westfália. A ordem europeia de Viena entrou em crise com a Unificação Alemã, mas desmoronou, definitivamente, no processo turbulento das duas grandes guerras do século XX. A tentativa nazista de realizar o “império universal” marcou o colapso final do equilíbrio europeu, que seria substituído, depois da Segunda Guerra Mundial, pelo sistema bipolar da Guerra Fria.

Inicialmente, a política de Hitler combinou, em doses apropriadas, a ousadia e a prudência. A Alemanha retirou-se da Liga das Nações em 1933, mas assinou um acordo de não-agressão com a Polônia poucos meses depois. Em 1935, Hitler anunciava a retomada do treinamento militar e, um ano depois, remilitarizava a Renânia desobedecendo ao Tratado de Locarno. A passividade das potências do Ocidente estimulou-o a ir mais longe. O Eixo Berlim-Roma foi formado em 1936 e os Estados nazifascistas coligados passaram a apoiar os rebeldes de Francisco Franco na Guerra Civil Espanhola (1936-1939).

Em 1937, Chamberlain tornava-se primeiro-ministro britânico. Com o francês Daladier, ele articulou a política do apaziguamento, destinada a evitar um conflito com a Alemanha, cedendo posições ao nazismo. Essa política franco-britânica expressou-se com a passividade diante da anexação alemã da Áustria (Anschluss), em 1938, e principalmente no vergonhoso episódio da Conferência de Munique, quando a Tchecoslováquia foi despedaçada com a entrega dos Sudetos à Alemanha e dos territórios eslovacos à Hungria.

O apaziguamento pode ser interpretado, retrospectivamente, como um projeto, que fracassou por completo, de edificação de um sistema de dissuasão mútua da Alemanha nazista e da União Soviética bolchevique. Segundo essa interpretação, a Grã-Bretanha e a França acreditavam que o fortalecimento de Hitler representaria um seguro contra a União Soviética e, para isso, sacrificavam a Áustria e a Tchecoslováquia.

Essa linha de explicação tem, atrás de si, a força da lógica, mas carece de evidências históricas. Afinal, depois de tudo, britânicos e franceses decidiram enfrentar a guerra para recuperar a independência da Polônia. Por isso, no lugar de uma estratégia maquiavélica, Kennan preferiu enxergar apenas uma política externa ambivalente, sem rumo:

Atualmente é possível perguntar, a partir da vantajosa perspectiva retrospectiva, se [...] não teria sido mais sábio, por parte dos estadistas ocidentais, ter configurado suas

políticas de tal forma a provocar a confrontação entre as potências totalitárias a fim de que elas se esgotassem e se mantivesse firme a segurança das democracias ocidentais. Claro que isto é precisamente o que a propaganda soviética acusou os estadistas ocidentais de estarem fazendo, no decorrer dos anos trinta, e de fato algumas de suas ações eram tão ambíguas e mal aconselhadas que pareciam sustentar a acusação. [...] Pessoalmente, não posso encontrar provas de que qualquer corrente de opinião responsável em algum dos países ocidentais realmente quisesse a guerra nessa época, nem sequer uma entre a União Soviética e a Alemanha. Era claro que uma guerra entre os nazistas e os comunistas soviéticos só podia ocorrer sobre os corpos prostrados dos pequenos Estados da Europa Oriental. E, apesar da tragédia de Munique, a extinção da independência desses Estados da Europa Oriental era algo que ninguém queria.

As vãs esperanças de Chamberlain e Daladier na estabilização da Alemanha e da Europa serviram apenas para aplainar o terreno em que Hitler manobrava. Em março de 1939, tropas alemãs invadiam a Boêmia e a Morávia tchecas. Em agosto, os chanceleres alemão e soviético firmavam o Pacto Molotov-Ribbentrop, um tratado de não-agressão com cláusulas secretas de divisão da Polônia e dos Estados bálticos. Em setembro, o Exército alemão invadia a Polônia deflagrando a Segunda Guerra Mundial.

Teerã, Yalta e Potsdam

A história diplomática da Segunda Guerra Mundial reserva um lugar especial para as relações tecidas entre Grã-Bretanha, Estados Unidos e União Soviética. Os acordos e desacordos entre os Três Grandes revelaram diferentes pontos de vista sobre a condução da guerra, que ocultavam estratégias diferentes para a edificação da ordem europeia do pós-guerra.

Nos Estados Unidos, Roosevelt encarou dificuldades internas quase insuperáveis para romper a neutralidade, que tinha se firmado como um dogma da política externa isolacionista do entre-guerras. O abastecimento bélico da Grã-Bretanha, com o Lend-Lease, só começou em 1941. A declaração de guerra teve de esperar o ataque japonês a Pearl Harbor. Durante 1942, as forças americanas engajaram-se a fundo no teatro do Pacífico e, só no fim do ano, desembarcaram

no norte da África. Na Conferência de Casablanca, entre Churchill e Roosevelt, em janeiro de 1943, a estratégia foi definida pelo primeiro-ministro britânico, e seu núcleo consistia na invasão da Itália.

A União Soviética suportou, sem ajuda direta, a grande ofensiva alemã de 1941-1942. Nessa fase, Stalin tentou, quase desesperadamente, convencer os aliados da urgência da abertura de uma frente ocidental a fim de reduzir a pressão sobre o território soviético. Na Conferência de Teerã, em novembro de 1943, o primeiro encontro dos Três Grandes, o líder soviético ainda insistia no tema da frente ocidental. Naquele momento, o regime de Mussolini já tinha sido destruído, e as forças soviéticas empreendiam a vitoriosa contra-ofensiva no Leste.

A frente ocidental só foi aberta em junho de 1944, com o desembarque aliado na Normandia. Na ocasião, já era evidente que a linha adotada por Churchill, de aguardar o esgotamento mútuo de alemães e soviéticos na frente oriental, não surtira efeito. A contra-ofensiva soviética avançava rapidamente no leste impondo o recuo desordenado das tropas alemãs. A última fase da guerra no cenário europeu consistiria numa disputa entre soviéticos, de um lado, e aliados ocidentais, do outro, pela ocupação da Europa centro-oriental.

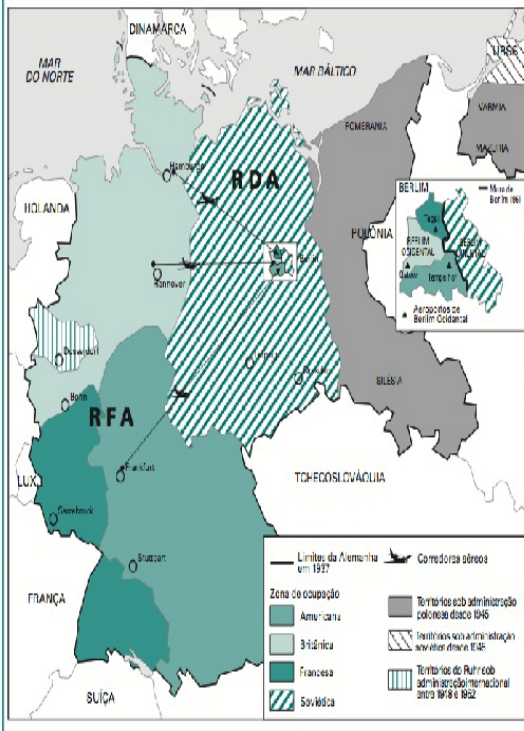
As conferências de Yalta e Potsdam reuniram os vencedores da Segunda Guerra Mundial e redefiniram a organização geopolítica do continente europeu. Os Três Grandes começaram a delinear, nesses encontros, a bipartição do espaço europeu em zonas de influência antagônicas.

A Conferência de Yalta realizou-se em fevereiro de 1945, poucas semanas antes da rendição alemã. Nessa reunião histórica, reorganizaram-se as fronteiras soviéticas e foram estabelecidas as bases dos novos regimes políticos a serem implantados nos satélites nazistas e países ocupados pela Alemanha, na Europa centro-oriental.

O território soviético foi ampliado, com a inclusão de áreas pertencentes à Polônia e à Romênia. Sob protestos dos representantes ocidentais, a União Soviética confirmou a anexação dos Estados bálticos, realizada em 1939. Dessa forma, o território soviético passava a coincidir, quase exatamente, com o do Império Russo às vésperas da Primeira Guerra Mundial. Stalin, o czar vermelho, reafirmava a vocação imperial da Grande Rússia.

Na maior parte da Europa centro-oriental, as tropas nazistas tinham sido substituídas pelo Exército Vermelho nos meses derradeiros do conflito. Em Yalta, o mapa militar do final da guerra forneceu as bases para a organização dos novos regimes políticos que se instalariam na região. Um acordo inicial entre os participantes previa a formação de governos de união nacional na Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária, Iugoslávia e Albânia. Tais governos contariam com representantes de todos os partidos antifascistas, mas

Figura 6.1 Alemanha ocupada (1945)



seriam dirigidos pelos partidos comunistas.

Nessas condições, Yalta assinalava a constituição de uma esfera de influência soviética. De certa forma, a imposição da hegemonia soviética sobre os Estados do Leste Europeu era produto da estratégia conduzida por Churchill — e, relutantemente, por Roosevelt — de retardar a abertura da frente ocidental. Os aliados ocidentais pagavam um alto preço geopolítico pelo erro de cálculo cometido durante o ano decisivo de 1943.

A Conferência de Potsdam realizou-se em julho de 1945, nos arredores de Berlim, cidade ocupada pelas tropas soviéticas. Truman ocupava o lugar de Roosevelt, falecido pouco antes. Na Grã-Bretanha, os trabalhistas de Attlee assumiam o gabinete após a derrota eleitoral de Churchill.

O centro das discussões foi a organização da administração da Alemanha derrotada. Decidiu-se a divisão provisória da Alemanha em quatro zonas de ocupação militar administradas pelas potências vencedoras (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética). Os ocupantes deveriam cumprir um programa de erradicação completa das estruturas nazistas e realizar reformas voltadas para a democratização da sociedade alemã. As medidas concernentes ao conjunto do território seriam tomadas em comum acordo.

Berlim, situada na zona de ocupação soviética, na parte oriental da Alemanha, foi subdividida em quatro setores administrativos subordinados a comandantes militares das potências vencedoras. A administração do conjunto da área da cidade estaria a cargo de um Conselho de Controle Interaliado, em que teriam assento os quatro ocupantes. Delineava-se a futura partição geopolítica do território alemão.

No ponto de partida, as concepções dos Três Grandes sobre a ordem do pós-guerra distinguiam-se profundamente. Nas palavras de Kissinger:

Cada um dos vencedores falava em termos da experiência histórica da sua própria nação. Churchill desejava reconstruir o tradicional equilíbrio de poder na Europa. Isto significava a reconstrução da Grã-Bretanha, da França e mesmo da Alemanha derrotada, de modo que, juntamente com os Estados Unidos, estes países pudessem contrabalançar o colosso soviético no leste. Roosevelt visualizou uma ordem pós-guerra onde os três vencedores, juntamente com a China, agiriam como um conselho de diretores, assegurando a paz contra qualquer vilão em potencial, que ele acreditava mais provavelmente ser a Alemanha [...]. A abordagem de Stalin refletia tanto sua ideologia comunista quanto a tradicional política externa russa. Ele empenhou-se em tirar proveito da vitória do seu país ao buscar estender a influência soviética na Europa central.

A perspectiva de Roosevelt decorria da tendência histórica dos Estados Unidos de buscar a reforma do sistema internacional e de rejeitar a

noção realista do equilíbrio de poder. O presidente era um herdeiro legítimo da tradição idealista americana.

Sob Wilson, ele tinha sido secretário-assistente da Marinha e, como candidato democrata a vice-presidente em 1920, havia defendido a causa da Liga das Nações. Em seu retorno de Yalta, perante o Congresso, manifestara a esperança de que a conferência significaria “o fim do sistema de ação unilateral, das alianças exclusivas, das esferas de influência, dos equilíbrios de poder e todos os outros expedientes que foram experimentados durante séculos — e sempre falharam”.

Mas Roosevelt não era um wilsonianismo puro, pois possuía um agudo sentido dos interesses estratégicos americanos e sofrera influência marcante do pensamento geopolítico de Mahan. O “diretório das quatro potências” visualizado pelo líder americano representava uma combinação das ideias wilsonianas com as realidades do poder. Os “Quatro Policiais”, como ficou conhecida essa visão, deveriam defender os interesses gerais da paz e da justiça, não seus próprios interesses nacionais. Entretanto, no fim das contas, os valores universais só poderiam ser resguardados pelas grandes potências. O Conselho de Segurança (CS) da ONU veio a refletir, em sua composição e em suas funções teóricas, o ponto de vista rooseveltiano.

Churchill, o maior dos herdeiros da *realpolitik* europeia, jamais se deixou levar pela miragem da cooperação em torno de valores universais. Durante a guerra mundial, o líder britânico previa a rivalidade do pós-guerra. Desde a Conferência de Yalta, ele agiu com decisão e desenvoltura para transformar em realidade sua previsão. A Guerra Fria assentou-se, efetivamente, sobre o equilíbrio de poder. Contudo esse equilíbrio não se assemelhava ao do tradicional concerto europeu, pois os Estados Unidos e a União Soviética funcionavam como polos de um sistema mundial de Estados.

Stalin entendia perfeitamente a linguagem de Churchill, que era também a sua. Do ponto de vista soviético, a vitória na guerra era a oportunidade para erguer uma poderosa muralha geopolítica ao longo da fronteira ocidental do “império vermelho”. A criação da esfera de influência no Leste Europeu pouco tinha que ver com a ideia da expansão do comunismo, embora esse pretexto pudesse ser utilizado com vantagens perante a opinião pública comunista:

O Kremlin [...] pensou apenas em esferas de influência; acima de tudo, os russos estavam determinados a proteger as suas fronteiras, e especialmente as suas fronteiras ocidentais, cruzadas com tanta frequência e de modo tão sangrento ao longo da sua terrível história. Essas fronteiras ocidentais careciam de meios naturais de defesa — nada de grandes oceanos, cordilheiras montanhosas, pântanos

ou florestas impenetráveis. A história da Rússia tinha sido uma história de invasões, a última das quais estava naquela época exterminando horivelmente 20 milhões dos seus habitantes.

As conferências do pós-guerra deflagraram um processo conflituoso, em que se manifestaram as divergências entre as perspectivas dos Três Grandes. A dinâmica desse processo erodiu o projeto rooseveltiano dos “Quatro Policiais” e alinhou os Estados Unidos na perspectiva britânica de contrabalançar o poder soviético no Leste Europeu. A Doutrina Truman, enunciada no início de 1947, assinalou a transição para a Guerra Fria.

A Doutrina Truman

O “espírito de Yalta”, como ficou conhecido o ambiente de esperança e cordialidade que emanou da conferência, escondia as divergências de fundo. A questão polonesa não tinha sido resolvida integralmente. Um acordo entre Stalin e Roosevelt obrigou Churchill a aceitar, com relutância, as perdas territoriais polonesas no Leste, que seriam compensadas, no Oeste, com a transferência de territórios alemães para a Polônia. Mas Churchill exigiu que o governo de Lublin, instalado sob a proteção das tropas soviéticas, fosse alargado pela incorporação de integrantes do governo polonês de Londres. A discussão sobre o “governo provisório de unidade nacional” foi remetida a uma comissão tripartite e iria se tornar um dos pontos da discórdia entre Moscou e as potências ocidentais.

O problema do governo polonês era apenas um aspecto — ainda que o mais proeminente — da questão geral do futuro geopolítico dos Estados da Europa centro-oriental. A “Declaração sobre a Europa libertada”, firmada na conferência, previa a constituição de governos definitivos com base em eleições livres, mas os acertos sobre os governos provisórios conferiam a Moscou influência decisiva sobre o Leste Europeu.

Depois de Yalta, a morte de Roosevelt, a Conferência de São Francisco, a captura de Berlim pelas forças soviéticas, a rendição alemã e, sobretudo, o teste da bomba atômica americana em Alamogordo criaram um novo ambiente diplomático. A guerra na Europa terminara, e as potências ocupavam-se, exclusivamente, da edificação da ordem do pós-guerra. Na Romênia, na Polônia e na Bulgária, a formação dos governos provisórios suscitava protestos britânicos e americanos. Em Potsdam, a esperança e a cordialidade tinham se desvanecido.

Os Acordos de Potsdam constituíram um Conselho de Ministros do

Exterior reunindo as cinco potências do Conselho de Segurança da ONU. Esse órgão ficou encarregado de redigir os tratados de paz com os antigos satélites da Alemanha nazista. Sobre a Alemanha, foram firmados os princípios da política de desmilitarização e de supressão completa das instituições e leis do nazismo.

Os fundamentos da divisão da Alemanha em zonas de ocupação e da criação dos setores de ocupação de Berlim tinham sido estabelecidos em Yalta. Em Potsdam, esses acertos foram confirmados e admitiu-se a França como potência ocupante no Conselho Interaliado. Nada se definiu sobre o futuro geopolítico da Alemanha, embora existisse um vago consenso sobre os princípios da neutralização e descentralização do país. A Áustria foi submetida a um regime de ocupação similar ao da Alemanha, com a confirmação da divisão em quatro zonas estabelecida no momento da capitulação nazista.

Nos meses seguintes à Conferência de Potsdam, as relações entre as potências ocidentais e a União Soviética deterioraram-se progressivamente. A constituição dos governos de união nacional na Europa Oriental acirrou as divergências em torno do grau de influência soviética sobre os novos regimes políticos. Na Grécia, a repressão britânica contra os comunistas do EAM-ELAS provocava protestos soviéticos. Na Alemanha ocupada, as políticas soviéticas voltadas para reformas sociais e econômicas na zona oriental acentuaram os desentendimentos com britânicos e americanos. A reunião do Conselho de Ministros do Exterior, em Londres, em setembro, realizou-se em ambiente de acrimônia. Descia-se o plano inclinado que conduzia à Guerra Fria.

No início de 1946, a crise polonesa acirrou-se. O governo provisório, sob hegemonia comunista, anunciou a nacionalização da grande indústria iniciando a implantação de um regime socialista no país. Em março, Churchill proferia o célebre discurso de Fulton, no Missouri, alertando sobre a criação de uma “cortina de ferro” na Europa, “desde Stettin, no Báltico, até Trieste, no Adriático”, atrás da qual os povos encontravam-se subordinados ao “controle de Moscou”. O ex-primeiro-ministro e líder dos conservadores britânicos clamava por uma mudança de política dos Estados Unidos, insistindo na urgência de abandonar os sonhos de unidade dos Três Grandes.

Naquele momento, a esfera de influência soviética no Leste Europeu não tinha se enrijecido no que viria a ser o bloco de países-satélites de Moscou. Mas o alerta de Churchill funcionava como profecia auto-realizável, multiplicando os atritos e intensificando as tensões entre os antigos aliados de guerra.

O discurso de Fulton logo recebeu o reforço das notas diplomáticas assinadas por Mr. X, codinome utilizado pelo então conselheiro da embaixada americana em Moscou, George Frost Kennan. Essas notas formavam um diagnóstico do comportamento da política externa de Moscou e delineavam uma doutrina de contenção do “expansionismo soviético”. Aí se encontram os

fundamentos do que viria a ser a estratégia americana na Guerra Fria:

[...] se verá claramente que a pressão soviética contra as instituições livres do mundo ocidental é algo que se pode conter com a adequada e vigilante aplicação de uma contraforça em uma série de pontos geográficos e políticos em constante mudança, associados às mudanças e manobras da política soviética [...].

Mr. X previa uma confrontação política, ideológica, econômica e militar de longo prazo. Mas a contenção das tendências expansionistas de Moscou acabaria por evidenciar a fragilidade dos alicerces do próprio regime soviético, conduzindo-o ao colapso. Retrospectivamente, é possível avaliar toda a força e profundidade da ousada previsão de Kennan no imediato pós-guerra.

A Doutrina Truman, nitidamente inspirada nas notas de Mr. X, foi formulada em março de 1947. O evento que suscitou o discurso histórico do presidente americano consistiu na comunicação britânica de que Londres não podia mais assumir suas responsabilidades tradicionais de sustentação dos governos da Grécia e da Turquia, aliados ocidentais estrategicamente localizados no Mediterrâneo oriental. A Turquia, que controlava os estreitos entre os mares Mediterrâneo e Negro, vergava sob o caos econômico. O governo grego, corrupto e violento, controlava as cidades, mas os rebeldes — o que tinha restado do EAM-ELAS e dos bandos criminosos sem ideologia — dominavam o meio rural. Os governos da Iugoslávia e da Bulgária apoiavam abertamente os guerrilheiros comunistas gregos.

A mensagem de Harry Truman ao Capitólio representava, antes de tudo, um compromisso americano com a sustentação dos governos grego e turco. Contudo, ela definia os princípios gerais que passaram a orientar, durante mais de quatro décadas, a política externa dos Estados Unidos:

No momento atual da história universal, quase todas as nações devem escolher entre formas de vida alternativas. Frequentemente, essa escolha não é livre. Uma forma de vida baseia-se na vontade da maioria e caracteriza-se por instituições livres, governos representativos, eleições livres, pela garantia das liberdades individuais, pela liberdade de expressão e de religião e pela ausência de opressão política. A segunda forma de vida baseia-se na vontade de uma minoria, imposta pela força à maioria. Assenta-se no terror e na opressão, no controle da imprensa e do rádio, em eleições controladas e na

supressão das liberdades pessoais. Creio que a política dos Estados Unidos deve consistir em apoiar os povos que estão lutando contra tentativas de subjugamento por parte de minorias armadas ou de pressões externas. Creio que devemos ajudar os povos livres a desenvolver seu destino à sua maneira.

A formulação apoiava-se sobre a defesa de valores universais. Os Estados Unidos, fiéis à sua tradição, engajavam-se na defesa dos “povos livres” do mundo ameaçados pelo “terror” e pela “opressão”. Mas os valores universais andavam lado a lado com a segurança americana: “[...] os regimes totalitários, impostos aos povos livres por meio da agressão direta ou indireta, solapam as bases da paz internacional e, portanto, da segurança dos Estados Unidos”. Do ponto de vista histórico, a Doutrina Truman representava uma notável reviravolta. Desde o século XIX, os Estados Unidos rejeitavam o engajamento na política europeia e denunciavam as noções de equilíbrio de poder e esferas de influência. Com a Doutrina Monroe, definiram o Hemisfério Americano como espaço prioritário de seu engajamento internacional. Seu isolacionismo da Europa, rompido momentaneamente durante a Primeira Guerra Mundial, tinha sido reafirmado e aprofundado no entre-guerras. A nova orientação transferia a Europa para o centro da política externa americana e — mesmo que essa transferência ficasse mascarada pelas referências à defesa dos “povos livres” — a contenção do “expansionismo soviético” implicava mover-se no quadro do equilíbrio de poder e das esferas de influência.

O Plano Marshall

No imediato pós-guerra, a Europa enfrentou uma situação próxima à ruína econômica. O núcleo da crise encontrava-se na carência absoluta de divisas, que impedia a retomada de importação de bens de consumo e de capital. O terrível inverno de 1946-1947, um dos mais frios de toda a história registrada, aproximou as nações europeias do colapso econômico e social.

Na Grã-Bretanha, sob um programa de severa austeridade que incluía o racionamento de pão, o inverno provocou a paralização dos transportes ferroviários, a suspensão do abastecimento de carvão e, em consequência, de parte significativa da atividade industrial. Na Alemanha, que recebia milhões de alemães étnicos transferidos da Polônia e da Tchecoslováquia, a fome e a falta de moradia rondavam boa parte da população. Em janeiro de 1947, o PIB equivalia a um terço do valor atingido em 1936. Maços de cigarros funcionavam como moeda corrente num mercado que regredia às trocas diretas. Na França, o

caos tinha sido evitado, mas as divisas escassas eram utilizadas para importar alimentos, e faltava carvão para reativar a produção industrial. A siderurgia funcionava na metade do nível atingido antes da guerra. As nevascas do inverno destruíram mais de 3 milhões de acres de trigo, colocando em risco o frágil equilíbrio do conjunto da economia.

A ruína econômica refletia-se no espelho da política. Os partidos conservadores conheciam profundo desgaste enquanto os trabalhadores e desempregados voltavam-se para a esquerda. Na França e na Itália, onde os partidos comunistas desfrutavam raízes sociais sólidas, as tendências apontavam para uma verdadeira ruptura eleitoral. Os comunistas franceses receberam um quarto dos votos e seus colegas italianos, um terço. Nos dois países, o movimento sindical expressava a radicalização dos ânimos com greves e manifestações de rua.

O Plano Marshall representou a resposta americana à crise europeia. Apresentado em junho de 1947, concentrava-se na resolução do problema da carência de dólar, que emperrava a reconstrução econômica. A solicitação, formulada pela Organização Europeia de Cooperação Econômica, atingia um montante de US\$ 33 bilhões. Truman pediu ao Capitólio US\$ 17 bilhões, que foram reduzidos pelos congressistas a US\$ 13 bilhões. Mesmo assim, era a maior transferência de capital de toda a história, realizada em condições excepcionais.

No Plano Marshall encontra-se a origem do Ocidente da Guerra Fria. O programa de financiamento americano da reconstrução europeia tornou-se o principal instrumento da Doutrina Truman. Entre 1948 e 1952, o Plano forneceu o impulso para a reconstrução europeia e, nesse passo, proporcionou as condições para a estabilização política e institucional dos Estados da Europa Ocidental. Os partidos de esquerda retrocederam em todos os países, e os comunistas italianos e franceses, embora conservassem influência ponderável, deixaram de ser candidatos viáveis a assumir o poder.

A condição imposta por Washington aos países europeus consistiu, apenas, em que o programa de reconstrução fosse articulado em bases supranacionais, com organismos de cooperação interestatais. Essa estratégia soldava o destino dos Estados participantes do programa, funcionando como alicerce para a configuração de um bloco econômico e político europeu. O processo de integração europeia, que acabou conduzindo à formação da Comunidade Europeia, teve como berço o Plano Marshall.

Originalmente, o Plano Marshall foi proposto a todos os países europeus, inclusive à União Soviética. É pouco provável que os congressistas americanos tivessem aprovado o programa caso os soviéticos viessem a aderir. Mas essa adesão parecia quase impossível em virtude da condição imposta de cooperação econômica supranacional. De qualquer modo, a ousada proposição

colocava Washington na ofensiva diplomática, encurralando Moscou entre alternativas pouco palatáveis. Aderir significava, quase, abrir mão da muralha invisível que protegia a economia soviética da influência corrosiva do mercado capitalista. Recusar equivalia a assumir a responsabilidade pela divisão da Europa.

A União Soviética, aparentemente depois de alguma hesitação, denunciou o programa como uma tentativa americana de interferir na soberania soviética. Os governos do Leste Europeu, alinhados com Moscou, foram pressionados para abandonar as negociações. No final das negociações, apenas a Iugoslávia de Tito, em processo de ruptura com os soviéticos, acabou aderindo.

O Plano Marshall abrangue 16 países europeus. A Grã-Bretanha, a França, a Itália e a Alemanha Ocidental, nessa ordem, foram os maiores beneficiados. Em 1950, a Europa Ocidental já ultrapassava em 25% sua produção de antes da guerra. Em 1952, a cifra atingia 200%. No discurso de apresentação do programa, em Harvard, George C. Marshall asseverou: “Nossa política não é dirigida contra qualquer país ou doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos”. Churchill qualificou a proposição como “o ato menos sórdido da história”. O programa tinha evidente caráter estratégico e geopolítico, mas seu alcance ultrapassava o cenário europeu. Na essência, o isolacionismo tradicional dos Estados Unidos figurava como alvo primordial da iniciativa:

Considerado sob uma perspectiva ampla, o Plano Marshall refletiu a convicção compartilhada por boa parte — mas não todos — dos americanos de que o isolacionismo e agudo nacionalismo que tinham florescido entre a eleição presidencial de 1920 e Pearl Harbor, especialmente durante a Grande Depressão, não deviam novamente ganhar terreno.

Bipartição da Alemanha

Na Conferência de Potsdam, a principal preocupação soviética em relação à Alemanha consistia em assegurar-se de que receberia reparações e indenizações. Na verdade, a pilhagem já tinha começado: quando as tropas americanas e britânicas entraram em Berlim, em meados de julho de 1945, cerca de metade da maquinaria pesada e dos equipamentos industriais da cidade haviam sido removidos para a União Soviética.

Os Estados Unidos flertaram com a ideia de desindustrialização e neutralização política da Alemanha. Pouco antes de Potsdam, Truman recebeu

um plano elaborado pelo secretário do Tesouro, Henry Morgenthau, que previa a “pastorização” da Alemanha, ou seja, a eliminação do poderio industrial da economia do país e a sua reorganização em bases agropecuárias. O Plano Morgenthau não teve aprovação, mas só foi definitivamente abandonado após a proclamação da Doutrina Truman.

A política alemã de Moscou definiu-se aos poucos, sob o impacto das iniciativas americanas. Logo depois da capitulação nazista, as autoridades de ocupação soviéticas permitiram o funcionamento de todos os partidos antifascistas. Na zona soviética, o Partido Comunista (KPD) e o Partido Social-Democrata (SPD) puderam se reorganizar. Também foram criados dois partidos de orientação conservadora. Stalin apostava na manutenção da unidade da Alemanha, associada à limitação de seu poderio econômico e à sua neutralização política.

No decorrer de 1946, as posições enrijeceram-se. No contexto das tensões crescentes entre os antigos aliados, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha decidiram suspender a transferência, a título de reparação, de maquinaria e matérias-primas das zonas ocidentais para a União Soviética. Em seguida, surgiu a proposta americana de unificação das zonas ocidentais. A Alemanha deveria se reconstruir a fim de funcionar como obstáculo ao expansionismo soviético. Paralelamente a esses estratégias, na zona soviética, a nacionalização das empresas industriais era radicalizada atingindo as empresas médias, e acelerava-se a reforma agrária.

Em janeiro de 1947, Washington e Londres anunciaram a unificação das zonas americana e britânica. A iniciativa da Bi-Zona ignorou a oposição estridente dos franceses, que se orientavam para uma divisão permanente do país e temiam a ressurreição do poderio alemão na Europa. Contudo, depois do anúncio da Doutrina Truman e do lançamento do Plano Marshall, a França teve de render-se às evidências e, a contragosto, acabou aceitando a formação da Tri-Zona.

Embrionariamente, começava a surgir a Alemanha Ocidental. Em julho de 1947, Molotov, o ministro do Exterior soviético, abandonou a reunião do Conselho de Ministros dos aliados advertindo que uma Alemanha reconstruída pelas potências capitalistas voltaria a estender seu poder sobre toda a Europa. Em dezembro, as potências ocidentais tomaram a decisão de organizar um Estado federal na Alemanha Ocidental, convocando uma assembleia constituinte e anunciando a introdução de uma nova moeda, o marco ocidental, na Tri-Zona. Os soviéticos reagiram retirando-se do Conselho de Controle Interaliado, que virtualmente deixava de existir.

A reforma monetária destinava-se a viabilizar a adesão da Alemanha Ocidental ao Plano Marshall. Mas ela funcionou como a gota d'água para o desencadeamento da crise do Bloqueio de Berlim. O trânsito de trens e

caminhões para Berlim foi interrompido em 24 de julho de 1948. Ao mesmo tempo, Moscou exigia o cancelamento da reforma monetária e da aplicação do Plano Marshall nas zonas ocidentais.

A reação ocidental constituiu uma das maiores façanhas técnicas de sustentação logística em tempos de paz. Por meio de uma ousada ponte aérea, americanos e britânicos conseguiram assegurar o abastecimento de Berlim Ocidental durante 11 meses. Sob uma atmosfera política carregada, a ponte aérea realizou, em média, mais de mil aterrisagens diárias nos aeroportos de Tempelhof, Gatow e Tegel. No ápice da operação, os aviões chegaram a descarregar — em carvão, alimentos, remédios e outros bens essenciais — o equivalente a duas dúzias de trens de transporte.

Stalin suspendeu o bloqueio em maio de 1949, quando Berlim já tinha se transformado num símbolo da unidade anti-soviética da Europa Ocidental e do engajamento dos Estados Unidos na Europa. O encerramento do bloqueio possibilitou a constituição da República Federal da Alemanha (RFA), com capital em Bonn. Berlim Ocidental tornou-se uma entidade autônoma associada à Alemanha Ocidental. Em outubro, surgia a República Democrática Alemã (RDA) abrangendo a zona soviética e tendo como capital Berlim Oriental. A Alemanha bipartia-se, formalmente, sobre as ruínas das decisões da Conferência de Potsdam.

A Unificação Alemã de 1871 tinha desequilibrado a ordem pluripolar europeia, desencadeando o processo que conduziu às duas grandes guerras do século XX. A divisão da Alemanha em dois Estados subordinados aos blocos antagônicos da Guerra Fria, completada em 1949, restaurou o equilíbrio de poder na Europa. O novo equilíbrio, contudo, estava inserido na moldura de uma ordem mundial bipolar baseada na rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética.

GLOSSÁRIO

Política do apaziguamento

Política externa conduzida na década de 1930 pelo britânico Chamberlain e pelo francês Daladier que tinha por finalidade evitar, praticamente a qualquer custo, a guerra com a Alemanha nazista.

Sistema mundial de Estados

Sistema de Estados de abrangência global, que se esboça no final do século XIX e se consolida com a Segunda Guerra Mundial.

Sistema bipolar da Guerra Fria

Sistema mundial de Estados configurado no pós-guerra e assentado sobre o equilíbrio entre as duas superpotências nucleares.

Esfera de influência soviética

Área sob a influência predominante do poder de Moscou no leste europeu, entre a Conferência de Yalta, de 1945, e a bipartição da Alemanha, em 1949.

Doutrina Truman

Orientação de política externa definida pelo presidente americano Harry Truman em 1947, cuja finalidade consistia em assegurar a “contenção” da União Soviética. A Doutrina Truman funcionou como eixo da política externa de Washington durante a Guerra Fria.

Ocidente da Guerra Fria

Conjunto geopolítico formado pelos Estados Unidos e seus principais aliados estratégicos durante a Guerra Fria. Esse conjunto abrangia os países da Otan e o Japão.

CAPÍTULO 7

O SISTEMA BIPOLAR DA GUERRA FRIA

A crise do Bloqueio de Berlim representou o primeiro grande teste da Doutrina Truman. Seu resultado consistiu na divisão da Europa em blocos geopolíticos antagônicos e na bipartição da Alemanha em Estados integrados a esses blocos.

Durante a crise berlinense, completou-se o processo de transformação da esfera de influência soviética no Leste Europeu num bloco de países-satélites. Nos Estados ocupados por tropas soviéticas, instalaram-se regimes de partido único, subordinados a Moscou.

De modo geral, o processo de transição no Leste Europeu atravessou três etapas políticas. A primeira caracterizou-se pela formação de governos de coalizão, nos moldes definidos em Yalta. A segunda, deflagrada pelo discurso de Churchill e pela Doutrina Truman, consistiu na supressão dos parceiros não-socialistas e no estreitamento das coalizões. A terceira, impulsionada pelo lançamento do Plano Marshall, conduziu à absorção dos partidos social-democratas ou à “fusão” entre comunistas e social-democratas, resultando em regimes completamente alinhados a Moscou. Nas fases intermediária e final, a intimidação, os expurgos e o terror funcionaram como método político decisivo.

Uma complexa dialética de percepções e reações ritmou a divisão da Europa em blocos geopolíticos. Os incidentes na Polônia, gerados pela polaridade entre o governo comunista, sustentado por Moscou, e as lideranças do exílio, apoiadas por Londres, convenceram Washington de que Stalin não se restringiria aos limites de Yalta. A substituição da visão dos “Quatro Policiais” pela estratégia da contenção deveu-se, em grande medida, à evolução política polonesa. A Doutrina Truman, por seu turno, convenceu Moscou de que a esfera de influência no Leste Europeu estava sob ameaça direta, ajudando a acelerar a marcha rumo à formação do bloco de países-satélites.

Na moldura de tensões daqueles anos, a dinâmica política das reações limitava ao extremo a eficácia da diplomacia. Na Tchecoslováquia, os comunistas tinham atingido quase um terço dos votos nas eleições parlamentares de maio de 1946, realizadas no quadro do governo de união nacional liderado por Eduard Benes. Mas a popularidade do Partido Comunista começou a declinar depois de Moscou proibir que a Tchecoslováquia participasse das negociações do Plano Marshall. Nessas circunstâncias, os comunistas protagonizaram o golpe de Estado de fevereiro de 1948, que contou com apoio soviético. A supressão do governo de Benes causou forte impacto nos Estados Unidos, proporcionando as condições políticas para um engajamento ainda mais decisivo na estratégia da contenção:

Devido ao seu impacto dramático, o golpe tcheco produziu consequências que Stalin dificilmente poderia ter imaginado. Ele deflagrou um efêmero — e parcialmente fabricado — temor de guerra em Washington. Ele removeu as últimas objeções no Congresso ao Plano Marshall, resultando na aprovação final dessa iniciativa em abril de 1948. Ele acelerou os planos dos americanos, britânicos e franceses de consolidar as suas zonas de ocupação na Alemanha e prosseguir rumo à formação de um Estado ocidental independente. E ele levou os americanos a considerarem muito mais seriamente [...] que a assistência econômica, por si só, não restauraria a autoconfiança europeia, e que os Estados Unidos teriam que assumir responsabilidades militares diretas na defesa daquela parte do continente que permanecia fora do controle soviético.

O encerramento do Bloqueio de Berlim assinalou a inflexão definitiva da estratégia da contenção. Em sua formulação original, de Kennan, a contenção possuía, antes de tudo, um sentido econômico, e seu instrumento básico era a reconstrução da Europa Ocidental. As tensões desencadeadas pela crise berlinense adensaram o conteúdo militar da contenção, resultando na criação, em abril de 1949, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

A Otan reuniu, aos Estados Unidos e ao Canadá, todos os Estados da Europa Ocidental, com exceção dos países neutros de economia capitalista. O Pacto de Varsóvia, criado em 1955 pela União Soviética, agrupou o conjunto dos países-satélites. A Iugoslávia, rompida com Moscou desde 1948, não participou da aliança militar soviética. A Albânia ingressou na aliança, mas acabou por se retirar na década de 1960. Os sistemas antagônicos de alianças militares cimentaram a divisão do continente em blocos geopolíticos rivais e consolidaram a fronteira estratégica que, durante a Guerra Fria, separou a Europa Ocidental da Europa Oriental.

A fronteira estratégica representou, essencialmente, um front militar. Contudo, os blocos rivais alicerçaram-se também em instituições de cooperação econômica. O Conselho Econômico de Assistência Mútua (Comecon), criado em 1949, estruturou a divisão do trabalho e o comércio na Europa Oriental. A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (Aelc) estimularam a integração e o intercâmbio na Europa Ocidental.

O equilíbrio do terror

A Otan nasceu como resposta americana para as dificuldades postas pelo cenário estratégico europeu. Essencialmente, a aliança militar ocidental representou a solução para o dilema da dissuasão nuclear.

No imediato pós-guerra, enquanto os Estados Unidos desmobilizavam suas forças engajadas na Europa, a União Soviética conservou e ampliou uma aplastante superioridade convencional no cenário europeu. Durante a crise berlinense, apenas o arsenal nuclear americano aparecia como séria dissuasão militar para a alternativa da pura e simples ocupação de Berlim Ocidental pelas forças soviéticas.

A primeira bomba atômica soviética foi testada apenas em julho de 1949, após o encerramento do Bloqueio de Berlim. Mesmo assim, a superioridade nuclear americana conservou-se inabalada nos anos seguintes. Os Estados Unidos tinham um arsenal de 299 armas no final de 1950, 438 no final de 1951 e 841 no final de 1952. A União Soviética, pouco antes da morte de Stalin, em março de 1953, possuía cerca de 50 armas nucleares. Mas como assegurar que a superioridade nuclear funcionasse como dissuasão segura contra um ataque convencional voltado não para o território americano, mas para os aliados europeus?

O célebre artigo 5 da Carta da Otan forneceu a resposta. A formulação caracterizava um eventual ataque militar a qualquer membro da aliança como um ataque a todos os seus membros, e firmava o compromisso de reação conjunta e automática. Assim, no plano estratégico, os territórios dos aliados europeus passavam a se identificar com o território americano. Um ataque convencional soviético na Europa Ocidental deflagraria uma resposta nuclear americana contra a União Soviética.

A decisão de criar a aliança militar ocidental conduziu à de promover o rearmamento alemão, no interior da moldura da Otan. Basicamente, as forças armadas da Alemanha Ocidental funcionavam como posto avançado do dispositivo militar da Otan, na primeira linha de combate em face de uma hipotética ofensiva convencional soviética. A presença de tropas americanas na Alemanha Ocidental desempenhava a função simbólica crucial de conferir credibilidade à estratégia da dissuasão assimétrica.

A entrada da Alemanha Ocidental na Otan, em outubro de 1954, serviu de pretexto para a criação do Pacto de Varsóvia. A aliança militar dirigida por Moscou definiu-se pela mesma fórmula utilizada pela Otan, mas a similaridade é apenas formal. Ao contrário da Otan, que era um elemento vital na estratégia da dissuasão nuclear americana, o Pacto de Varsóvia não foi concebido como organização de segurança coletiva, pois a hipótese de uma

ofensiva convencional americana na Europa do Leste não tinha sentido estratégico. A aliança estruturada por Moscou estava voltada para a estabilização interna do bloco de países-satélites, não para a defesa em face de uma ameaça externa.

O verdadeiro motor para a criação do Pacto de Varsóvia não foi o rearmamento da RFA, mas a revolta popular que eclodiu em Berlim Oriental em junho de 1953, pouco depois da morte de Stalin. A fragilidade política dos regimes comunistas nos países-satélites, derivada da carência de legitimidade social dos aparelhos partidários associados a Moscou, não podia ser resolvida na moldura das instituições nacionais. A solução foi a ancoragem dos Estados do bloco soviético na aliança militar supranacional.

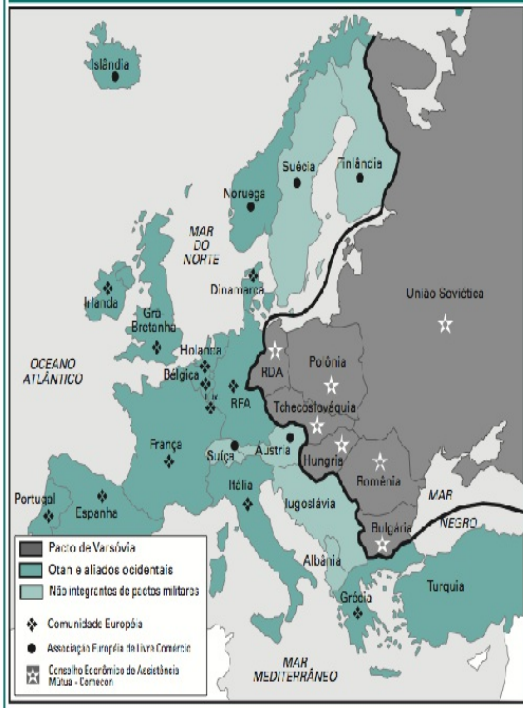
O Pacto de Varsóvia representou a supressão dos resquícios de soberania dos países-satélites. Quando, em 1956, os líderes comunistas rebeldes da Hungria anunciaram a disposição de romper a subordinação a Moscou, a aliança militar forneceu a cobertura para a invasão soviética. A história repetiu-se em 1968, na Tchecoslováquia, quando a evolução do processo de reformas da Primavera de Praga colocou em xeque os fundamentos do regime de partido único.

O equilíbrio nuclear entre as superpotências — o chamado equilíbrio do terror — só existiu efetivamente a partir de meados da década de 1960. Durante a década de 1950, a União Soviética permaneceu em condição de nítida inferioridade em armas e, mais ainda, em vetores, pois os Estados Unidos dispunham de um número muito maior de bombardeiros estratégicos e de bases distribuídas pelo mundo inteiro. Os mísseis balísticos intercontinentais tornaram-se operacionais por volta de 1959 ou 1960 e, a partir daí, a União Soviética conseguiu não a paridade mas, ao menos, reduzir significativamente sua desvantagem nuclear.

A situação do equilíbrio do terror não requer a paridade, mas a capacidade de resposta devastadora ao primeiro golpe desfechado pelo inimigo. Esse primeiro golpe visaria o dispositivo termonuclear do inimigo. A capacidade de resposta devastadora só existe se, depois de absorver o primeiro golpe, restarem armas e vetores suficientes para uma represália de proporções intoleráveis, que seria dirigida contra as cidades do Estado agressor.

O dispositivo termonuclear dos Estados Unidos foi erguido e organizado em decorrência dos cenários analíticos assentados sobre a hipótese de um primeiro ataque, de surpresa, desfechado pela União Soviética. A doutrina da Destruição Mútua Assegurada (MAD) exigia capacidade de represália

Figura 7.1 Cenário estratégico europeu da Guerra Fria (1986)



Fonte: Adaptado de FOUCHER, Micael (Dir). *Fragments d'Europe*. Paris: Fayard, 1993, p. 11 e 53.

devastadora, que seria a fonte última da dissuasão nuclear. A doutrina da MAD ritmou a corrida armamentista da era termonuclear. Sua lógica exigia arsenais superiores ao que seria necessário para a pulverização completa do inimigo, pois o que estava em jogo era, precisamente, a capacidade de represália devastadora.

O zênite da Guerra Fria foi alcançado no momento em que duas graves crises sucessivas colocaram à prova a resolução das superpotências e, ao mesmo tempo, comprovaram o perigo intolerável de uma guerra total. A primeira ocorreu em Berlim, em 1961, e resultou na construção do Muro de Berlim. A segunda foi a Crise dos Mísseis, em Cuba, em 1962.

A crise de Berlim refletiu, principalmente, a disparidade econômica crescente entre a RFA e a RDA. Entre 1952 e 1961, mais de 2,2 milhões de refugiados deixaram a RDA através de Berlim e receberam, como previa a Lei Fundamental de Bonn (a Constituição provisória da RFA), a cidadania alemã-ocidental. A população da RDA declinou de 18,3 milhões de habitantes em 1949 para 17,3 milhões em 1959. A maior parte dos refugiados era constituída por trabalhadores qualificados e profissionais especializados.

No final de outubro de 1958, Walter Ulbricht, o líder comunista da RDA, acusou as potências ocidentais de violação dos Acordos de Potsdam, em virtude do rearmamento da RFA, e exigiu a reunificação de Berlim. Pouco depois, Moscou manifestou apoio à tese de Ulbricht e ofereceu a alternativa de transformar Berlim Ocidental em uma unidade política independente, neutra e desmilitarizada, sob controle da ONU. Nikita Krushev acrescentou à oferta um ultimato de seis meses, que quando findados Moscou celebraria a paz em separado com a RDA e transferiria a ela seus poderes de potência ocupante.

A ameaça tinha sentido claro. O controle da RDA sobre as rotas de acesso a Berlim Ocidental imporia às potências ocidentais as alternativas inviáveis de reconhecer o Estado alemão-oriental e negociar, com ele, o estatuto das rotas para a cidade ou recorrer à força, provavelmente deflagrando a guerra com a União Soviética.

A crise desenvolveu-se tortuosa e longamente, gerando negociações e impasses. Moscou refluíu de seu ultimato e da ameaça da paz em separado. Em maio de 1960, a derrubada pelos soviéticos do avião de espionagem U2 e a captura de seu piloto, Francis Gary Powers, provocou o fracasso da conferência de Paris entre as potências ocupantes. A solução apareceu, no fim das contas, por iniciativa de Ulbricht, que convenceu os soviéticos a apoiarem a separação física entre Berlim Ocidental e a RDA. Na noite de 12 de agosto de 1961, começou a ser erguido o Muro de Berlim.

A construção do Muro de Berlim dissolveu a tensão conservando o estatuto político de Berlim Ocidental, mas interrompendo o fluxo de refugiados, que drenava a energia da RDA. A separação física gerou o símbolo mais dramático da Guerra Fria e da divisão da Europa em blocos geopolíticos

antagônicos. A “Cortina de Ferro” ganhava uma representação material extraordinariamente adequada, que dirigia os holofotes para a bipartição da antiga potência da Europa central.

A Revolução Cubana de 1959, que conduziu Fidel Castro ao poder, gerou uma situação nova e inusitada. A presença, no Caribe, de um regime nacionalista e esquerdista, que se aproximava cada vez mais de Moscou, parecia intolerável aos Estados Unidos. Em 1961, sob o impulso da CIA, um grupo de refugiados cubanos empreendeu a aventura da Baía dos Porcos. O fracasso retumbante e patético dessa tentativa de deposição de Castro explodiu na administração de John Kennedy, instalada havia quatro meses apenas.

A Crise dos Mísseis foi deflagrada em virtude do temor cubano de uma invasão americana. No verão de 1962, Raul Castro e Che Guevara reuniram-se com Krushev em Moscou e solicitaram proteção soviética. Naquele momento, iniciaram-se, em segredo, as operações de envio de técnicos militares e mísseis soviéticos para Cuba. A instalação de mísseis intermediários, equipados com ogivas nucleares, na ilha caribenha, pareceu a Krushev resposta adequada à ameaça de invasão, mas constituía, também, uma reação à presença dos mísseis americanos Júpiter na Turquia.

A operação soviética foi descoberta em fotografias aéreas tiradas num vôo de reconhecimento do U2. Em 16 de outubro, a nova informação chegou a Kennedy. Seis dias depois, o presidente americano anunciou o bloqueio naval de Cuba e lançou o ultimato, no qual exigia a retirada dos mísseis e das ogivas em instalação na ilha. A ameaça de um ataque nuclear soviético a partir do Caribe virtualmente suprimia a superioridade estratégica dos Estados Unidos em vetores e ogivas. No cenário mais amplo da rivalidade militar entre as superpotências, a presença dos mísseis em Cuba esvaziava a credibilidade da represália nuclear americana a uma ofensiva convencional soviética na Europa Central.

A crise evoluiu com picos de dramaticidade, ativados pela possibilidade de confronto entre as embarcações soviéticas e americanas ao largo de Cuba e pelas pressões dos chefes militares sobre Kennedy para que fosse autorizado o bombardeio da ilha. Na ONU, o embaixador americano mostrou as imagens das rampas de lançamento em Cuba e reiterou o ultimato de Washington.

A solução foi encontrada em tensas negociações secretas, que resultaram num acordo jamais formalizado. Krushev concordou na retirada dos mísseis, das ogivas e dos aviões, assegurada por inspeções da ONU. Em troca, Kennedy prometeu que os Estados Unidos desistiriam de derrubar o regime de Castro e, num prazo de meses, retirariam os mísseis Júpiter da Turquia. A decisão de Moscou, anunciada a 28 de outubro, dissolveu a mais perigosa das crises da Guerra Fria.

A crise berlinense de 1958-1961 acabou por estabilizar o cenário europeu reforçando a fronteira estratégica entre os blocos antagônicos. A crise cubana de 1962, ao evidenciar os riscos da catástrofe nuclear, gerou regras mais claras para o relacionamento entre as superpotências e, no fim das contas, desanuviou um pouco o cenário global da Guerra Fria.

A “cortina de bambu” na Ásia

A Doutrina Truman foi formulada, originalmente, como resposta aos problemas postos pelo “expansionismo soviético” na Europa. Contudo, a Revolução Chinesa e a Guerra da Coreia (1950-1953) evidenciaram a fragilidade da situação geopolítica da Ásia. Esses eventos provocaram uma reformulação da estratégia da contenção, que passou a englobar o espaço asiático.

A tomada do poder, em Pequim, por Mao Tsé-tung, em setembro de 1949, repercutiu na península coreana. Depois da derrota do Japão, em 1945, a Coreia tinha sido dividida, provisoriamente, numa zona de ocupação soviética, ao Norte, e numa zona de ocupação americana, separadas pelo paralelo 38. O agravamento das tensões entre as superpotências inviabilizou as eleições projetadas para reunificar o país e, em 1948, a Coreia foi bipartida em Estados rivais.

A guerra estalou em junho de 1950, com a penetração, através do paralelo 38, de tropas norte-coreanas decididas a reunificar o país. Aparentemente, o regime de Pyongyang tinha o beneplácito de Moscou e Pequim, que não acreditavam numa intervenção americana. Mas sob o impacto da Revolução Chinesa, Truman estava decidido a barrar a expansão do comunismo na Ásia.

Aproveitando o boicote soviético ao Conselho de Segurança (CS), provocado pelo não-reconhecimento ocidental do regime comunista na China, Washington fez a intervenção de forças da ONU no conflito coreano ser aprovada. As tropas americanas e aliadas, sob a bandeira da ONU, e o comando do general Douglas MacArthur, desembarcaram na península e empreenderam uma funda contra-ofensiva em território norte-coreano, até as proximidades da fronteira chinesa.

A irrupção das forças armadas chinesas na guerra, apresentadas oficialmente como destacamentos de voluntários, modificou radicalmente a situação militar. A retirada das tropas de MacArthur conduziu, em dezembro, o front de volta ao paralelo 38. Em abril de 1951, as proposições do general, cada vez mais insistentes, de bombardeios aéreos da China, foram definitivamente rejeitadas, e MacArthur perdeu seu posto de comando. Esse evento assinalou o encerramento da fase ativa da guerra.

A estabilização do front perdurou até o início de 1953. Então, a morte de Stalin abriu caminho para a conclusão do Armistício de Panmunjon, que produziu um cessar-fogo permanente. A ausência de um tratado de paz transformou o front do paralelo 38 numa fronteira instável, compartilhada por Estados tecnicamente em guerra.

A deflagração da Guerra da Coreia colocou em marcha a estratégia da contenção na Ásia. Em 1951, Washington firmava acordos militares bilaterais com o Japão e as Filipinas. Adicionalmente, firmava o Pacto Anzus com a Austrália e a Nova Zelândia. Começava a ser erguido um vasto sistema de alianças entre os Estados Unidos e os países da orla litorânea da Ásia. O armistício coreano impulsionou, em 1954, os tratados militares bilaterais com a Coreia do Sul e Taiwan. Por meio deles, fechava-se o ferrolho estratégico montado em torno da China Oriental e do porto soviético de Vladivostok, no Pacífico Norte.

Enquanto o conflito coreano amainava, o foco de atenção de Washington voltava-se para a Indochina. No Vietnã, a guerra colonial sustentada pela França contra as forças do Vietminh atingiu seu ponto final na batalha de Dien Bien Phu. Logo depois, em julho de 1954, o Acordo de Genebra determinava a retirada francesa e a divisão do Vietnã em dois Estados.

A instalação do regime comunista de Ho Chi Minh no Vietnã do Norte conduziu à formulação, em Washington, da chamada “teoria do domínio”. Segundo essa proposição geopolítica, a queda de qualquer novo dique de contenção impulsionaria a difusão do comunismo no Oriente. Em consequência, os Estados Unidos expandiram ainda mais seu sistema de alianças asiáticas formando a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (Seato). A nova aliança abrangia Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Austrália, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Paquistão. A Seato colocou sob sua proteção os três Estados indochineses não-comunistas: Vietnã do Sul, Laos e Camboja.

O último elo do vasto sistema de alianças foi erguido no Oriente Médio, em 1955. A iniciativa partiu do Iraque, que se sentia ameaçado pelo pan-arabismo do Egito de Gamal Abdel Nasser. Os iraquianos conseguiram a adesão da Turquia, do Irã, do Paquistão e da Grã-Bretanha ao Pacto de Bagdá. Os Estados Unidos, embora não participassem diretamente, foram admitidos no comitê militar. A participação dos britânicos e turcos, integrantes da Otan, enlaçou o acordo regional na rede de tratados militares liderada por Washington.

O sistema de alianças asiáticas dos Estados Unidos configurou um imponente “cordão sanitário” em torno das potências comunistas. Esse dispositivo de segurança inspirou, por similaridade com a “Cortina de Ferro” europeia, a expressão “cortina de bambu”. Uma fronteira estratégica erguia-se na orla asiática separando dois blocos geopolíticos antagônicos.

A impeniência do “cordão sanitário” era, contudo, ilusória. Na 1949

Europa, a Otan deitava raízes na solidariedade histórica e cultural entre os Estados Unidos e os aliados do Velho Mundo. Na Ásia, com exceção do Pacto Anzus, as alianças militares careciam de fundamentos sólidos lastreando-se apenas na vontade política dos regimes pró-ocidentais.

O Pacto de Bagdá começou a se degradar em 1958, quando o novo regime nacionalista iraquiano resolveu abandoná-lo. Transformado na Organização do Tratado Central (Cento), sobreviveu até a Revolução Iraniana de 1979. Contudo, antes disso, a Guerra do Vietnã assestou o golpe mortal na estratégia da contenção asiática, atingindo em cheio a credibilidade da Seato.

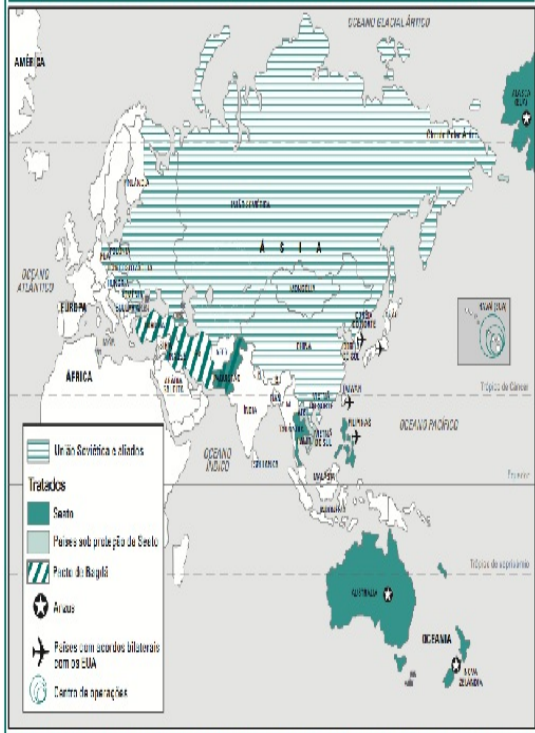
O envolvimento militar americano no Vietnã começou, timidamente, em 1961, com o envio dos primeiros assessores, que deveriam capacitar as forças do Vietnã do Sul a combater a guerrilha comunista do Vietcong. O compromisso de proteção da Seato e, no fundo, a “teoria do domínio”, impunham sua lógica a Washington, empurrando os Estados Unidos para um conflito periférico no quadro da rivalidade global entre as superpotências.

O fracasso militar das forças sul-vietnamitas provocou, a partir de abril de 1964, a escalada americana. No início de 1967, as tropas americanas na Indochina atingiam 400 mil e, em 1969, cerca de 550 mil. Entretanto, a cada ano, evidenciava-se a impossibilidade de vencer a guerra nas condições geopolíticas existentes, que restringiam a ação das forças terrestres americanas e sul-vietnamitas ao território do Vietnã do Sul. Ao mesmo tempo, as perdas humanas crescentes erodiam o apoio popular à guerra nas selvas distantes da Indochina, impulsionando o movimento pacifista nos Estados Unidos.

A grande Ofensiva do Tet, promovida pelas forças norte-vietnamitas e do Vietcong no início de 1968, selou a derrota política americana. O republicano Richard Nixon, eleito presidente, incluiu em sua campanha a promessa de retirar as tropas do atoleiro da Indochina. A retirada prolongou-se por quatro anos, pontuados por impasses e decepções na mesa de negociações. Essa foi a etapa mais violenta da guerra, que se alastrou para os santuários do Vietcong no Camboja e envolveu a retomada dos pesados bombardeios sobre o Vietnã do Norte.

A sangrenta estratégia de saída honrosa alcançou seus modestos objetivos em janeiro 1973 com a assinatura dos Acordos de Paris. Antes disso, porém, Nixon e seu secretário de Estado, Henry Kissinger, já tinham posto em marcha uma nova estratégia para a Ásia, destinada a substituir o vazio deixado pelo desmoronamento do “cordão sanitário”.

Figura 7.2 Cenário estratégico asiático da Guerra Fria (1955)



Fonte: MAGNOLI, Demétrio; SCALZARETTO, Reinaldo. *Atlas geográfico*. São Paulo: Scipione, 1958, p. 26.

A Revolução Chinesa, um movimento nacional e popular que se desenrolou por mais de duas décadas, gerou um Estado socialista autônomo diante da União Soviética. O poderio geopolítico desse Estado — expresso na demografia, na extensão territorial e na base de recursos econômicos — representou um desafio estratégico para Moscou. A rivalidade potencial entre Moscou e Pequim permaneceu oculta durante a primeira década do poder de Mao Tsé-tung, mas eclodiu quando a China tomou a decisão de desenvolver um programa nuclear nacional.

O Cisma Sino-Soviético tornou-se público em julho de 1960, quando a União Soviética rompeu o programa de cooperação militar bilateral, suspendendo a assistência financeira e retirando todos os assessores técnicos que trabalhavam na China. A reação de Pequim consistiu no fechamento da fronteira chinesa com a União Soviética. A ruptura expressava o temor de Moscou em relação a uma China que agregava a modernização militar a seu potencial demográfico, alterando, desse modo, o cenário estratégico asiático.

As raízes da rivalidade entre os gigantes comunistas foram disfarçadas sob um espesso manto de acusações ideológicas lançadas de lado a lado. Pequim assestou suas baterias contra o “revisionismo” de Krushev, supostamente expresso em suas manifestações favoráveis à coexistência pacífica e à concorrência econômica entre o capitalismo e o socialismo. Moscou reagiu criticando o “aventureirismo” da política externa chinesa. O torneio retórico prosseguiu por duas décadas, até depois da morte de Mao Tsé-tung.

A China explodiu sua primeira bomba atômica em 1964. Dois anos mais tarde, iniciou a Revolução Cultural, radicalizando suas experiências coletivistas e afastando-se ainda mais da União Soviética. Em agosto de 1969, pouco depois da abertura das negociações de paz do Vietnã, estalaram conflitos armados ao longo do rio Ussuri, na fronteira sino-soviética. Naquele momento, a China e a União Soviética ficaram perigosamente próximas da guerra total, e a profundidade do cisma tornou-se patente até para os mais céticos.

A reorientação da política externa americana empreendida por Nixon e Kissinger tomou como ponto de partida as evidências de que a estratégia da contenção na Ásia tinha entrado em colapso e já não correspondia às tendências dinâmicas do sistema internacional. A retirada do Vietnã, uma necessidade política premente em decorrência da oposição doméstica à guerra, significava a virtual supressão do “cordão sanitário”. O Cisma Sino-Soviético, cujas causas não se relacionavam com a política americana, apresentava a oportunidade de reconfigurar positivamente a contenção da União Soviética.

Kissinger interpretou essa reorientação, imposta pelas circunstâncias, como a substituição do idealismo wilsoniano por um realismo complexo e nuançado, construído sobre alicerces geopolíticos:

Durante vinte anos, o idealismo wilsoniano capacitara os líderes americanos a conduzir seu papel global com um vigor missionário. Mas os Estados Unidos do final dos anos 1960 — em impasse na Indochina e destroçados pelo conflito doméstico — exigiam uma definição mais complexa e cheia de nuances quanto aos seus envolvimento internacionais. Wilson orientara um país que era novo em relação a questões internacionais e confiante em sua habilidade para conduzir qualquer problema até a sua resolução final; Nixon herdou uma sociedade tomada pela frustração, cujo futuro dependeria da sua capacidade para estruturar metas alcançáveis de longo prazo e perseverar nestas metas mesmo diante da adversidade [...].

A política externa conduzida por Nixon e Kissinger girou em torno de três eixos, que se reforçavam e apoiavam uns aos outros: a “retirada honrosa” do Vietnã, a aproximação e cooperação com a China e a distensão das relações com a União Soviética. Um processo de retirada do Vietnã, ainda que pontuado por uma intensificação conjuntural dos bombardeios no Norte, era condição indispensável para as duas metas estratégicas. A redefinição radical das relações com Pequim servia ao propósito de contrabalançar o poder soviético gerando incentivos a uma nova atitude de Moscou. A distensão com a União Soviética deveria produzir uma dinâmica de relaxamento em diversas áreas de atrito, que parecia crucial para possibilitar a recomposição da autoconfiança dos Estados Unidos.

A abertura para a China constituiu o aspecto mais sensacional e dramático da nova política externa de Washington. Em tese, essa possibilidade existia desde o início dos atritos entre Moscou e Pequim — e tanto o alemão Konrad Adenauer, em 1957, quanto o francês Charles de Gaulle, no início dos anos 1960, apontaram a inadequação da ideia de contenção da China. Mas nas palavras de Kissinger, “durante muito tempo, os elaboradores americanos de políticas, cegos por preocupações ideológicas, foram incapazes de apreciar que a ruptura sino-soviética representava uma oportunidade estratégica para o Ocidente”.

Do ponto de vista de Pequim, a aproximação com Washington constituía uma necessidade geopolítica premente. O isolamento internacional do país, no decorrer da década de 1960, tinha se tornado patentemente perigoso, como evidenciara o conflito na fronteira sino-soviética. A oportunidade de ingressar na ONU, ocupando a cadeira de Taiwan não podia ser desperdiçada, pois representava a consolidação diplomática do Estado criado pela Revolução de

1949. Os chineses nem sequer aguardariam a conclusão de um tratado no Vietnã para estabelecer relações de cooperação com o Ocidente.

Os primeiros sinais de disposição para o diálogo foram emitidos pela administração Nixon em 1969, ao expressar “profunda preocupação” com os conflitos de fronteira. Depois disso, o Paquistão passou a funcionar como discreto intermediário para as consultas entre Washington e Pequim, que culminariam na viagem secreta de Kissinger à China, em julho de 1971. Os encontros do secretário de Estado americano com os líderes chineses prepararam a visita de Nixon à China, no ano seguinte, e um efeito diplomático imediato: em 25 de outubro de 1971, a Assembleia Geral da ONU votou a admissão da China, em substituição ao regime de Taiwan. Assim, a República Popular da China assumia um dos cinco assentos permanentes no CS.

A aproximação sino-americana realizou-se sob a forma sensacional da viagem do presidente americano à capital de um Estado que permanecia sem relações diplomáticas com os Estados Unidos. Nixon visitou a China entre 21 e 27 de fevereiro de 1972, entabulando longas conversações com Mao Tsé-tung e Chu En Lai, o número dois na hierarquia chinesa. A visita não produziu nenhum acordo diplomático formal — nem era essa a pretensão. Contudo, o Comunicado de Xangai, declaração conjunta final, sugeriu, em linguagem apropriadamente hiperbólica, uma aliança tácita destinada a se opor a eventuais tentativas soviéticas de dominação da Ásia.

As conversações sino-americanas forneceram uma base de entendimento sobre a questão de Taiwan. Washington comprometeu-se com a política de “uma China” e preparou a ruptura das relações diplomáticas com o regime de Taipé. Pequim comprometeu-se a buscar a reunificação por meios pacíficos, afastando a ameaça de invasão da ilha. Apenas em 1979 completou-se, pelo reatamento das relações sino-americanas e a ruptura formal entre Washington e Taipé, o processo aberto com a visita histórica de Nixon.

Diplomacia triangular e política da distensão

O acordo tácito sino-americano tinha consequências estratégicas para a União Soviética. Daquele momento em diante, Moscou deveria trabalhar com o cenário complexo de duas frentes de combate: a Otan, na Europa, e a China, na Ásia. O arsenal nuclear chinês, embora incomparavelmente menor que o soviético, proporcionava uma dissuasão limitada. A promessa implícita de apoio americano à China no caso de uma agressão reduzia o espaço de manobra soviético.

A nova configuração do sistema internacional proporcionou condições para o desenvolvimento da política da distensão. Nixon e Kissinger

acreditavam que os soviéticos seriam forçados a aceitar uma dinâmica de redução das tensões em várias áreas do mundo e, em especial, no Oriente Médio. E, de fato, na conjuntura crítica da guerra árabe-israelense de 1973, Moscou revelou moderação e prudência, permitindo que Washington assumisse a iniciativa diplomática e conduzisse o processo que resultou, anos depois, no acordo de paz entre Israel e o Egito.

A diplomacia triangular, tal como caracterizada por Kissinger, substituiu a contenção rígida — expressa no “cordão sanitário” — por uma dinâmica de equilíbrio de poder no espaço asiático. A dinâmica dessa política exigia que Washington conservasse sempre a iniciativa fornecendo estímulos para a cooperação bilateral tanto com Moscou quanto com Pequim. No esquema do triângulo, a posição negociadora americana seria mais favorável enquanto os Estados Unidos estivessem mais próximos de cada uma das potências comunistas do que estas estivessem entre si.

A política da distensão exprimiu-se em várias frentes mas, antes de tudo, na esfera dos tratados de limitação de armamentos nucleares. Durante a década de 1970, a partir da administração Nixon, ergueram-se os pilares do edifício de tratados que regularam o equilíbrio do terror.

O primeiro pilar foi o Tratado de Limitação de Armas Estratégicas (Salt-1), firmado em 1972 por Nixon e o líder soviético Leonid Brejnev. As negociações, que estavam emperradas, começaram a se acelerar em meados de 1970, por iniciativa americana. Na época, sob o impacto do movimento pacifista, o Congresso vinha cortando as verbas para o programa de defesa antimísseis, o que conduziu o Pentágono a pressionar por um tratado abrangente com a União Soviética.

No núcleo do Salt-1 encontrava-se o acordo sobre mísseis antibalísticos (ABM), que limitou as defesas contra mísseis estratégicos a duas cidades apenas e 200 vetores para cada lado. Seu significado era o de, virtualmente, impedir a defesa da população diante de um ataque nuclear. A lógica que o orientava baseava-se na manutenção da eficácia da represália devastadora, eliminando os incentivos de um sistema de defesa nacional antimísseis para um primeiro ataque de surpresa. O segundo pilar foram os acordos de limitação de armas ofensivas estipulados pelo Salt-1 e, depois, pelo Salt-2, assinado em 1979 por Jimmy Carter e Brejnev. Nos dois casos, fixaram-se tetos máximos, extremamente elevados, de vetores e ogivas. Os limites definidos nesses tratados não se destinavam a reduzir os arsenais nucleares, mas a ordenar a corrida armamentista de modo que conservasse a paridade estratégica assimétrica.

A política da distensão atingiu seu ponto mais alto depois do encerramento da administração Nixon, antecipado pelos desdobramentos do escândalo de Watergate. Em 1975, reuniu-se em Helsinque — com a

participação dos Estados Unidos, da União Soviética, do Canadá e dos Estados europeus — a Conferência sobre a Segurança e a Cooperação Europeia (CSCE). A Ata de Helsinque, que encerrou a cúpula, legitimava a ordem emanada do fim da Segunda Guerra Mundial e da divisão da Europa em blocos geopolíticos antagônicos. A CSCE tornou-se um fórum de segurança de primeira ordem, abrangendo as superpotências e suas alianças militares, a Otan e o Pacto de Varsóvia. Mais tarde, com o fim da Guerra Fria, iria se transformar num organismo de caráter permanente: a atual Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE).

A administração Nixon representou uma inflexão — ou um parêntese — na orientação predominante da política externa americana. O principal formulador das estratégias de Nixon sintetizou o contraste entre os fundamentos da política externa daquele período e a tradição diplomática do país:

A nova abordagem de Nixon da política externa desafiou o excepcionalismo americano e seu imperativo de que a política fosse baseada sobre a afirmação de valores transcendentais. O desafio dos Estados Unidos, da maneira como Nixon e seus conselheiros o compreendiam, era adaptar essas verdades tradicionais ao novo ambiente internacional. A experiência doméstica dos Estados Unidos os havia levado a interpretar a ordem internacional como sendo essencialmente benigna, e sua diplomacia como uma expressão da boa vontade e disposição no que dizia respeito ao compromisso. Nesse esquema, a hostilidade era percebida como uma aberração. A política externa de Nixon, por outro lado, percebia o mundo como composto de desafios ambíguos, de nações impelidas pelos interesses [...] e de mudanças incrementais no lugar de finais — um mundo, em suma, que poderia ser administrado mas que não poderia ser nem dominado e tampouco rejeitado.

Bloco de países-satélites

Conjunto geopolítico formado pelos Estados do Leste Europeu subordinados à União Soviética durante a Guerra Fria. O bloco soviético era constituído pelos países do Pacto de Varsóvia.

Fronteira estratégica

Fronteira entre blocos geopolíticos. Na Guerra Fria, a “Cortina de Ferro” funcionou como fronteira estratégica na Europa. A chamada “cortina de bambu” assinalou a fronteira estratégica na Ásia.

Equilíbrio do terror

Equilíbrio de poder nuclear entre os Estados Unidos e a União Soviética na Guerra Fria. Esse equilíbrio estratégico baseava-se na capacidade de dissuasão nuclear das duas superpotências.

Dissuasão nuclear

Capacidade de represália nuclear suficiente para dissuadir o Estado rival de empreender um primeiro ataque.

Doutrina da Destruição Mútua Assegurada (MAD)

Doutrina militar americana na Guerra Fria baseada na noção de represália nuclear devastadora contra um primeiro ataque soviético. Essa doutrina corporificava a estratégia de dissuasão nuclear.

Cisma Sino-Soviético

Ruptura política e estratégica entre a China e a União Soviética verificada a partir da década de 1960.

Política da distensão

Política iniciada por Richard Nixon e Henry Kissinger; voltada para a redução das tensões entre Estados Unidos e União Soviética. A distensão, ou detente, perdurou durante toda a década de 1970.

CAPÍTULO 8

AS SUPERPOTÊNCIAS

Sob a perspectiva da história das relações internacionais, a Guerra Fria singularizou-se pelo desmoronamento do sistema europeu de Estados e do equilíbrio pluripolar de poder. O sistema de Estados adquiriu dimensão mundial e organizou-se no equilíbrio bipolar baseado na rivalidade entre as superpotências nucleares.

As antigas potências europeias conheceram uma vertiginosa redução de seu poder e sua influência, a qual se manifestaria na divisão da Alemanha e na perda dos impérios coloniais britânico e francês. O sistema mundial passou a refletir a influência das potências geograficamente periféricas — os Estados Unidos, no Oeste, e a União Soviética, no Leste. A Europa figurou, nesse sistema, como o principal cenário de disputa entre as superpotências. A “Cortina de Ferro”, os blocos geopolíticos e as alianças militares antagônicas — a Otan e o Pacto de Varsóvia — estruturaram o cenário europeu.

As superpotências nada tinham de simétrico. As experiências históricas dos Estados Unidos e da União Soviética moldaram políticas externas apoiadas em valores, interesses e estilos contrastantes. A política externa americana, idealista e cruzadista, refletia uma atitude de repulsa profunda pela “política de poder” europeia, e uma crença inabalável na necessidade de reformar o mundo difundindo os valores que alicerçaram a república iluminista do Novo Mundo. A política externa soviética, herdeira da tradição da Realpolitik europeia, refletia as percepções de insegurança que marcaram a trajetória do Império Russo.

Os Estados Unidos e a União Soviética também contrastavam do ponto de vista geopolítico. A república americana construiu-se como uma Ilha-Continente protegida pelos grandes oceanos, que se tornaram as vias de projeção de seu poder mundial. O império vermelho herdou da velha Rússia a condição de potência continental permanentemente apreensiva com as ameaças externas e internas à integridade de seu território.

A disputa ideológica conferiu um colorido especial e uma linguagem particular à rivalidade entre o Urso e a Baleia. O engajamento americano na Europa foi legitimado sobre a base da defesa dos valores das liberdades política e da democracia representativa. A hegemonia soviética no Leste Europeu foi justificada pelas bandeiras do socialismo e da igualdade econômica. Assim, o conflito global entre as superpotências exprimi-se não só nos planos geopolítico e estratégico, como também no das ideologias políticas.

A União Soviética, filha da Revolução Russa de 1917, herdou um vasto império construído ao redor da Rússia. A expansão territorial russa começou com o czar Ivan IV, o Terrível (1533-1584), que estendeu os domínios imperiais por todo o vale do rio Volga. Em seguida, entre os séculos XVI e XVII, processou-se a ocupação da imensa Sibéria, esparsamente povoada por caçadores e pescadores.

A expansão rumo ao Oriente alcançou o Alasca, no século XIX, encontrando-se com os territórios britânicos do Canadá. Um forte russo chegou a ser erguido na baía de São Francisco. Mas os russos desistiram do empreendimento colonial na América do Norte, que parecia impossível de defender. A venda do Alasca aos Estados Unidos, concluída em 1867, selou a desistência.

No século XVIII, os czares Pedro I, o Grande, e Catarina II inverteram o sentido da expansão territorial, submetendo os povos da Lituânia, Letônia e Estônia. A Ucrânia e a Bielo-Rússia (atual Belarus), até então sob o domínio da Polônia católica, passaram para soberania da Rússia ortodoxa. O século XIX assinalou a expansão para o sul. Na área das cadeias montanhosas do Cáucaso, a Geórgia e a Armênia ortodoxas, e o Azerbaijão muçulmano, foram subtraídos ao Império Turco-Otomano. Depois, a obra de conquista chegou às planícies e aos platôs áridos da Ásia Central, a Leste do mar Cáspio, habitados por povos muçulmanos de origem turca ou persa.

A Revolução Russa de 1917, que derrubou Nicolau II e levou a poder os comunistas, enfrentou, em seguida, uma guerra civil sangrenta. Durante essa guerra, em que os exércitos contra-revolucionários tentavam sufocar o governo bolchevique, produziram-se levantes nacionais de povos em luta pela independência. O entrelaçamento desses dois eventos de natureza diferente — a reação da velha classe dirigente contra os comunistas e as lutas nacionais pela independência — acabou unindo a sorte de um à do outro. A derrota da contra-revolução garantiu a unidade territorial do antigo império, transfigurado em União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. O novo “império vermelho” ergueu-se sobre a derrota dos levantes nacionalistas.

Após a Revolução Russa, a integridade territorial do Estado passou a ter como fundamento o poder comunista. A União Soviética não estava alicerçada numa base nacional, mas numa ideologia. O Estado foi organizado em uma moldura federativa, que garantia ampla autonomia jurídica às 15 repúblicas. Contudo, politicamente, o poder totalitário do Partido Comunista garantia a hegemonia da Rússia e a subordinação dos povos não-russos.

Os comunistas no poder hesitaram, inicialmente, sobre a política a adotar em face das nacionalidades. Entretanto, à medida que se consolidava a

ditadura de partido único, cristalizava-se um novo centralismo. Aos poucos, os comunistas tornavam-se mais e mais parecidos com “czares vermelhos”. Durante a era de Stalin (1924-1953) foi incentivada a migração de russos para as repúblicas periféricas, de modo a cimentar a unidade soviética em torno de sua matriz eslava. O partido único (Partido Comunista da União Soviética, PCUS), identificado ao aparelho de Estado, garantia a Moscou o controle sobre o governo das repúblicas.

O império vermelho aglutinava, na periferia da Rússia, povos muçulmanos da Ásia Central (Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Tadjiquistão e Quirguistão), caucasianos cristãos (Armênia e Geórgia) e muçulmanos (Azerbaijão), populações de origem nórdica e polonesa nas repúblicas bálticas (Lituânia, Estônia e Letônia), eslavos católicos e ortodoxos da Ucrânia e Belarus, e até mesmo romenos da Moldávia.

A política externa da potência continental estruturou-se na defesa do núcleo russo do Estado e da integridade do território imperial. Uma das ameaças consistia na instabilidade nacional na periferia do império. A outra, na invasão externa. As terríveis experiências históricas das invasões da França, nas guerras napoleônicas, e da Alemanha, nas duas grandes guerras do século XX, acentuaram a percepção de insegurança na faixa de fronteiras europeias. Do outro lado, no Pacífico, as preocupações concentraram-se nas potências marítimas mais atuantes — a Grã-Bretanha, no século XIX, o Japão e os Estados Unidos, no século XX.

A política externa da União Soviética reiterou, no essencial, os eixos principais da política dos czares. As fronteiras estratégicas da Rússia czarista estiveram sempre além de suas fronteiras políticas. O sentido geopolítico da orientação de Moscou consistiu em projetar as faixas de defesa do território soviético para a Europa Oriental e a orla do Pacífico.

Na Europa, a política pan-eslavista dos czares orientou a conquista da Ucrânia e da Bielo-Rússia. Em 1815, no final das Guerras Napoleônicas, a Rússia completou a conquista da Polônia. Pouco antes, tinha estabelecido o domínio sobre a Finlândia e a Bessarábia. Durante a Primeira Guerra Mundial e, em seguida, na guerra civil, a Rússia bolchevique perdeu a Polónia, a Bessarábia, a Finlândia e os Estados bálticos.

Stalin, o czar vermelho, aproveitou todas as oportunidades para restaurar os domínios ocidentais do antigo império. O Pacto Germano-Soviético de 1939 abriu caminho para a ocupação dos Estados bálticos e do oriente polonês. Na Conferência de Yalta, em 1945, foram confirmadas essas anexações e, além disso, a União Soviética recebeu a Bessarábia romena (que se tornou a república da Moldova). A Finlândia conseguiu conservar a independência, à custa da neutralização forçada — a chamada “finlandização”.

O estabelecimento do bloco de países-satélites no Leste Europeu

completou o processo criando dois anéis de defesas da Rússia europeia. O primeiro anel, interior, era formado pelas repúblicas soviéticas da Ucrânia, Bielo-Rússia, Moldova, Lituânia, Letônia e Estônia. O segundo anel, exterior, pelos Estados do Pacto de Varsóvia.

No Pacífico, na segunda metade do século XIX, o império russo procurou contrabalançar o poder britânico vendendo o Alasca aos Estados Unidos. Pouco mais tarde, o Japão apossou-se das ilhas Curilas, apresentando-se como ameaça concreta e deflagrando uma rivalidade que conduziria à Guerra Russo-Japonesa de 1904-1905. A surpreendente derrota russa desestabilizou o czarismo, custou a perda do Sul da ilha Sacalina e abriu caminho para o domínio japonês sobre a Coreia.

No imediato pós-guerra, Stalin tentou que a Rússia fosse admitida como potência ocupante do Japão, mas esbarrou na muralha da resistência americana e tudo o que conseguiu foi reaver a Sacalina e o arquipélago das Curilas. Na Coreia, contudo, Moscou teve mais sucesso, impondo a divisão da península e sustentando o regime comunista de Pyongyang.

O poder comunista consolidou-se, na União Soviética, com a ascensão de Stalin e a definição da política do “socialismo num só país”. A renúncia à difusão internacional da revolução, após os terríveis sofrimentos provocados pela guerra civil, embasou a política externa realista de Moscou. Essa política, centrada na defesa da “pátria socialista”, passou a utilizar a linguagem do marxismo como cobertura ideológica para a geopolítica do império vermelho.

O regime totalitário na União Soviética lançou mão de violentos e cíclicos processos de expurgos dos dissidentes no interior do partido único. O método dos expurgos difundiu-se, principalmente no pós-guerra, nos partidos comunistas de outros países, que foram subordinados à vontade de Moscou. No bloco de países-satélites do Leste Europeu, os partidos comunistas tornaram-se meras sombras do PCUS. Na Europa Ocidental, a subordinação assumiu formas mais brandas. Mas em todos os lugares, o comunismo oficial substituiu as bandeiras revolucionárias pela defesa da “pátria socialista”.

Para Kennan, um analista arguto e profundo, isso já era evidente no imediato pós-guerra:

A teoria da inevitabilidade da eventual derrocada do capitalismo possui a afortunada conotação de que não há pressa para que se produza. As forças do progresso podem preparar-se longamente para o coup de grâce final. Enquanto isso, o que é vital é que a “pátria socialista” [...] deve ser protegida e defendida por todos os bons comunistas do país e do exterior [...]. A promoção de projetos revolucionários prematuros e “aventureiros” no

exterior, capazes de perturbar o poder soviético em qualquer sentido, será um ato indesculpável, inclusive contra-revolucionário. A causa do socialismo são o apoio e a promoção do poder soviético [...].

A obsessão dos czares pela integridade do território e o temor das ameaças externas tiveram prosseguimento na era soviética. A política externa de Moscou orientou-se por considerações eminentemente geopolíticas. Os soviéticos desestimularam a tomada do poder pelos comunistas chineses temendo o surgimento de uma potência rival na Ásia. Depois, sabotaram o movimento guerrilheiro de Castro e Guevara em Cuba temendo interferir na esfera de influência hemisférica dos Estados Unidos.

Moscou respeitava, estritamente, as esferas de influência estabelecidas no pós-guerra. Na Europa Ocidental, os partidos comunistas não deveriam empreender aventuras revolucionárias. Na Europa Oriental, qualquer contestação ao alinhamento com o Pacto de Varsóvia era encarada como ameaça à segurança da própria União Soviética. Os movimentos revolucionários vitoriosos na China, em Cuba e no Vietnã decorreram de circunstâncias nacionais, não do apoio soviético. Depois da tomada do poder pelos comunistas nesses países, os “czares vermelhos” procuraram, nem sempre com sucesso, submeter os novos regimes à disciplina de Moscou.

A ilha-continente

Os Estados Unidos não conheceram um passado feudal ou absolutista: já nasceram Estado nacional. As ideias iluministas oriundas da França deitaram raízes nas Treze Colônias e formaram a base da Revolução Americana (1775-1783).

A Revolução Americana foi conduzida pelas elites comerciais e pelos proprietários de terra das Treze Colônias, unidas na rejeição aos impostos e às taxas metropolitanas que sugavam a riqueza colonial. As doutrinas da igualdade entre os homens e da separação de poderes orientaram a Declaração de Independência (1776) e a Constituição Americana (1787).

No final da guerra de independência, o território dos Estados Unidos abrangia as áreas originais das Treze Colônias, entre os Apalaches e o Atlântico, e as terras conquistadas dos franceses pelos colonos ingleses, situadas entre os Apalaches e a margem esquerda do Mississippi. As sete décadas seguintes registrariam um poderoso movimento de incorporação de territórios britânicos, franceses, espanhóis e mexicanos estendendo a república americana até o golfo do México, no Sul, e o oceano Pacífico, no Oeste.

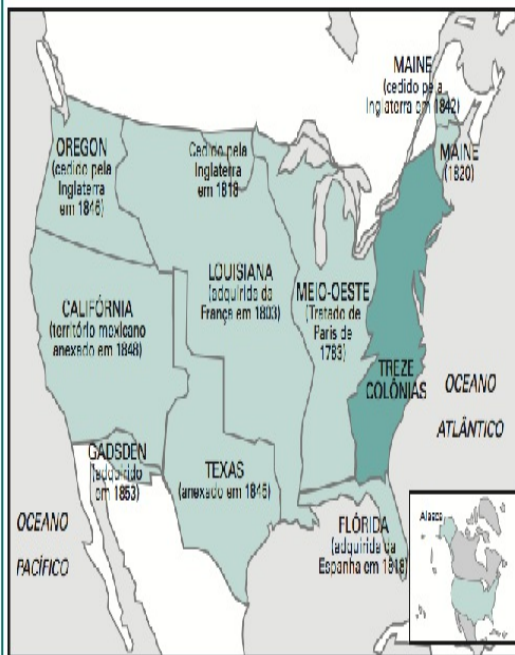
A Louisiana, antiga possessão espanhola anexada pela França napoleônica em 1800, foi logo depois comprada pelos Estados Unidos. Na conjuntura criada pelo Bloqueio Marítimo, a França aceitou a quantia irrisória de 12 milhões de dólares. As pretensões americanas no Pacífico foram delineadas ainda em 1811, quando exploradores a serviço de uma companhia de comércio de peles fundaram a colônia de Astória, na embocadura do rio Snake (próximo à atual Seattle).

Desenvolveram-se, depois, complexas negociações com britânicos e russos, que pouco antes haviam chegado no Norte da baía de São Francisco (Fort Ross). Em 1818 foi assinada uma convenção que colocava o Oregon (que então abrangia terras no Canadá até o Alasca russo) sob dupla soberania, britânica e americana. Na mesma época, a Flórida espanhola foi objeto de um mal esclarecido ataque americano. O Tratado Adams-Onís dissimulou a anexação sob a forma de uma transação no valor de 5 milhões de dólares.

O expansionismo territorial originou, diretamente, a Doutrina Monroe. Por ela, os Estados Unidos afirmavam seus alegados direitos sobre os territórios continentais e alertavam as potências europeias contra qualquer tentativa de recolonização. Sob a cobertura da defesa explícita das independências na América Latina, ocultavam-se os interesses americanos no Noroeste e no Sudoeste da América do Norte.

Em 1846, fixaram-se as fronteiras do Noroeste. Uma convenção firmada pela Grã-Bretanha e os Estados Unidos dividiu o Oregon através do paralelo 49, definindo os limites entre a União e o Canadá britânico. Duas décadas depois, completava-se o traçado de fronteiras do Noroeste, com a compra do Alasca à Rússia pela soma modesta de 7,2 milhões de dólares.

Figura 8.1 Formação territorial dos Estados Unidos (1787-1853)



Fonte: Adaptado de LACOSTE, Yves (Dir.). *Dictionnaire de géopolitique*. Paris: Flammarion, 1993, p. 598.

A questão do Texas impulsionaria a progressão territorial no Sudoeste, a expensas do México. O Texas mexicano foi colonizado desde 1830 por fazendeiros americanos que praticavam a produção algodoeira em base escravista. A abolição da escravidão no México detonou o conflito texano. Em 1935, os colonos proclamaram a independência e confirmaram-na com o auxílio de armas, dinheiro e homens fornecidos pelos Estados Unidos. Em 1844, o expansionista James K. Polk assumiu a presidência disposto a transformar o país em uma nação continental.

O Corolário Polk, apoiado na Doutrina Monroe, estabelecia o princípio de que antigos territórios coloniais poderiam se unir à União se fosse essa a vontade de seus habitantes. A anexação do Texas deflagrou a guerra contra o México. Por essa época, a descoberta de ouro na Califórnia atraía a primeira grande onda migratória para o Extremo Oeste. A derrota mexicana, consolidada no Tratado de Guadalupe-Hidalgo, transferiu para a União o Sudoeste das Rochosas, o Novo México e a Califórnia.

Os fundamentos ideológicos do expansionismo americano estruturaram-se no Destino Manifesto. O ideário de O'Sullivan articulava noções ligadas à providência divina, à liberdade política e à geopolítica do espaço vital. A providência indicava o destino expansionista da república americana. A difusão das instituições americanas por novos territórios representava um prolongamento e alargamento de liberdade. O crescimento demográfico exigia a incorporação de terras no Oeste.

Na base do Destino Manifesto encontrava-se a doutrina das fronteiras naturais. O território assegurado à república americana pela providência divina abrangia todas as terras situadas entre o Atlântico e Pacífico. Os grandes oceanos funcionariam como “fronteiras naturais” da ilha-continente.

Na segunda metade do século XIX, a grande imigração europeia e o povoamento do Oeste consolidaram a formação territorial dos Estados Unidos. Nesse período, quando a expansão do território estava concluída, a questão da fronteira adquiriu novos significados. O historiador e jornalista Frederick Jackson Turner (1861-1932) foi o primeiro a formular o mito americano da fronteira, num ensaio apresentado em 1893 à Associação Histórica Americana: *The significance of the frontier in American history*. Turner sintetizou sua tese da seguinte maneira:

Desde suas origens até nossos dias, a história dos Estados Unidos foi principalmente a história da colonização do

Great West. A existência de uma zona de terras não ocupadas, seu contínuo recuo e a progressão dos pioneiros para o oeste explicam a expansão americana.

A linha de quedas-d'água entre a Virgínia e a Carolina funcionou como orla-limite da colonização no século XVII; os Apalaches assinalaram a fronteira demográfica no século XVIII; o rio Mississippi, em meados do século XIX; as Montanhas Rochosas, no final do século XIX. A marcha em busca de terras livres, a par da sua importância demográfica e econômica, desempenhou um papel político e ideológico, gerando o individualismo americano. O homem da fronteira não admite o controle imposto pelo Estado. O espírito pioneiro gerou uma tradição que se reiterou nos capitães da indústria que injetaram a nação na modernidade.

As liberdades individuais — em oposição a um governo central forte — e a democracia — em oposição a um governo aristocrático — deitaram raízes a partir da fronteira. O espírito da fronteira moldou a identidade nacional americana, distinguindo-a das nações europeias.

As levas de imigrantes, distribuídas pelas vastas extensões da fronteira, “foram americanizadas, libertas e fundidas numa raça caldeada que não era inglesa nem por nacionalidade, nem pelos caracteres”. A tese romântica de Turner tornou-se rapidamente hegemônica e manteve-se assim por cerca de quatro décadas. A narrativa “americana” da história nacional reforçava e justificava a oposição entre a América e a Europa, reforçando, também, um tema e um acento que podiam ser rastreados desde os “Pais Fundadores” até James Monroe. A política externa americana, hostil por princípio ao “cinismo” e ao “egoísmo” dos europeus, idealista e cruzadista, nutriu-se do mito da fronteira:

Desde o próprio início da sua vida nacional, os americanos professaram uma forte crença naquilo que consideravam ser o seu destino: estender, através do exemplo, a liberdade e a justiça social para todos e desviar a humanidade do mal caminho, conduzindo-a até a Nova Jerusalém terrena. A imigração em massa do século XIX — especialmente depois de 1865 — viria a reforçar este sentido de destino. “O repúdio da Europa”, disse John Dos Passos certa vez, “é, no fim, o principal pretexto que os Estados Unidos têm para existir”. [...] Mas os Estados Unidos não seriam apenas o farol de uma maneira de viver internamente de forma democraticamente superior. Também seriam exemplo de um modelo de comportamento internacional democrático moralmente

superior.

O isolacionismo refletiu a oposição americana ao sistema internacional centrado na Europa e envenenado pela Realpolitik. Contudo, no pós-guerra, com a Doutrina Truman, o isolacionismo tradicional foi substituído por um engajamento estratégico na política europeia. A reviravolta parece, à primeira vista, profunda e definitiva. A transição do isolacionismo ao engajamento é, com justiça, apresentada como exemplo de ruptura de fundo na forma de perceber o sistema internacional em Washington.

Entretanto, atrás dessa ruptura esconde-se uma permanência ainda mais notável: a continuidade da retórica moralizante e do espírito de cruzada que formam o estilo nacional americano. Os Estados Unidos construíram sua esfera de influência na Europa não em nome do equilíbrio de poder, mas da liberdade dos povos.

O Urso e a Baleia

A metáfora geopolítica da disputa entre o Urso e a Baleia funciona como descrição significativa, embora necessariamente limitada e parcial, do conflito entre as superpotências na Guerra Fria.

A geopolítica não é uma ciência, mas uma técnica e uma arte a serviço do poder de Estado. “Espaço é poder” — a célebre máxima do geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904) é a melhor e mais concisa definição do modo de interpretar o mundo da geopolítica. Ratzel notabilizou-se pelo engajamento intelectual no projeto prussiano de unificação da Alemanha. Sua obra maior — *Antropogeografia: fundamentos da aplicação da geografia à história*, publicada em 1882 — enxergava no Estado uma emanção natural da sociedade destinada à defesa e à expansão territorial. As “leis da expansão espacial dos Estados”, formuladas nessa obra, interpretam o progresso civilizatório em termos de crescimento territorial e constituíram a justificativa teórica para o empreendimento militar da unificação alemã.

As “leis” de Ratzel influenciaram profundamente o pensamento geopolítico alemão, que atingiu sua máxima agressividade durante o Terceiro Reich. Nesse período, o Instituto de Geopolítica de Munique, reunido em torno do general Karl Haushofer, elaborou a noção de “espaço vital” (*Lebensraum*). O “espaço vital” representa o território ideal de uma sociedade, que se define em função da sua população e de seus recursos naturais. Haushofer considerava a Doutrina Monroe “a mais soberba ideia do século XIX” por sua eficácia na identificação do Hemisfério Americano como esfera especial de interesse dos Estados Unidos.

O almirante americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914) focalizou, pioneiramente, as atenções da geopolítica, no domínio dos oceanos. Mahan enxergava os Estados Unidos como uma “ilha geopolítica” — isto é, um Estado com saídas para os dois grandes oceanos e livre de ameaças estratégicas em suas faixas de fronteiras terrestres. Na condição de presidente do Naval War College, sustentou que o poder e a influência americanas tinham seu principal horizonte de expansão nos dois oceanos. As impressionantes esquadras de guerra americanas e o projeto de interligação entre o Atlântico e o Pacífico nasceram das concepções de Mahan sobre o poder marítimo.

Mahan teve influência direta na política de expansão do poder dos Estados Unidos no Pacífico e no Caribe. O ponto de partida consistiu na anexação do Havaí e de Guam, seguida pelo domínio colonial sobre as Filipinas, como resultado da Guerra Hispano-Americana de 1898. Um ano mais tarde, a anexação de Samoa completaria o desenho inicial da rede de bases americanas no Pacífico. Por essa época, já estava em marcha a rivalidade com o Japão pela hegemonia marítima no Oriente, que culminaria no entrechoque das duas potências navais na Segunda Guerra Mundial.

A anexação do arquipélago de Porto Rico também foi fruto da Guerra Hispano Americana. A eclosão da guerra teve como pretexto o afundamento do cruzador Maine, num acidente obscuro com a frota espanhola em Cuba, no momento em que José Martí e seus seguidores erguiam-se contra a metrópole colonial. As forças americanas ocuparam Cuba até 1902. A concessão da independência à ilha foi condicionada à introdução da Emenda Platt na Constituição, conferindo a Washington o “direito” de intervenção para a defesa dos interesses e das propriedades americanas em Cuba.

O protetorado sobre Cuba baseou-se na reinterpretação expansionista da doutrina das fronteiras naturais e abriu caminho para a transformação do Caribe num “lago americano”. Nesse processo, o evento principal consistiu na construção do canal do Panamá, que uniria os dois grandes oceanos, integraria as esquadras de guerra americanas e proporcionaria uma rota vantajosa para o comércio entre as costas leste e oeste dos Estados Unidos.

O pedido americano para a abertura do canal interoceânico foi recusado pelo Senado colombiano. A recusa deflagrou a operação, conduzida por separatistas estimulados e apoiados por Washington, de secessão do Panamá. Em 1904, depois de conseguir a cessão do “controle perpétuo” da Zona do Canal, o presidente Theodore Roosevelt justificou a hegemonia americana sobre o Caribe num pronunciamento célebre, que se apoiava sobre a Doutrina Monroe. O Corolário Roosevelt, como ficou conhecido, postulava a identidade de interesses entre os Estados Unidos e seus vizinhos latino-americanos, e o direito de ingerência de Washington para a defesa dos interesses compartilhados pela comunidade das nações americanas.

O Corolário Roosevelt proporcionou as justificativas para a Política do Big Stick. As intervenções militares em São Domingos (atual República Dominicana), na Nicarágua e no Haiti, conduzidas entre 1905 e 1914, e a aquisição, em 1916, das Ilhas Virgens dinamarquesas, cimentaram o poder geopolítico dos Estados Unidos na América Central. No fim da Primeira Guerra Mundial, as potências coloniais europeias tinham sido reduzidas a uma posição marginal em toda a região.

Um dos vetores permanentes do debate geopolítico foi a contraposição entre o poder marítimo e o poder continental: a Baleia e o Urso. A Grã-Bretanha imperial representou o poder marítimo entre os séculos XVIII e XIX, antes de ser substituída pelos Estados Unidos no século XX. Ironicamente, foi o britânico Halford J. Mackinder (1861-1947), geógrafo e diplomata, o pioneiro da teoria do poder continental. Sua famosa conferência “O pivô geográfico da história”, proferida perante a Sociedade Geográfica de Londres em 1904, introduziu o conceito de Heartland. A Heartland seria o núcleo dinâmico da geopolítica mundial, o espaço crucial cujo controle abriria portas para a edificação de um poder incontestável.

Mackinder situou a Heartland nas planícies europeias que se estendem entre a Polônia e a Rússia Ocidental. Sua tese evocava, naquele momento, o risco da expansão alemã para o Leste, e funcionava como alicerce conceitual da política externa britânica, que pouco depois firmaria a Entente antigermânica com a França e a Rússia. As finalidades a que servem as noções geopolíticas flutuam ao sabor das conjunturas e dos interesses dos Estados. Logo depois da Primeira Guerra Mundial, a noção de Heartland reemergiu como instrumento da política franco-britânica de isolar a União Soviética atrás de um cordão de Estados conservadores estabelecidos no Leste Europeu.

Britânicos e franceses, durante o entre-guerras, procuraram isolar a União Soviética na moldura geopolítica do espaço europeu. Na Guerra Fria, os Estados Unidos projetaram isolar a União Soviética na moldura geopolítica do espaço mundial. A doutrina da contenção inspirou-se tanto nas ideias de Kennan quanto nas do geopolítico e jornalista Nicholas Spykman (1893-1943).

Spykman foi um crítico de Mackinder e da ênfase exagerada no poder continental. No lugar da Heartland, construiu o conceito da Rimland, uma zona-tampão entre a esfera continental e a oceânica que, se controlada pela potência marítima, restringiria o poder e a influência da potência continental. Na etapa inicial da Guerra Fria, o pensamento estratégico americano identificou a Rimland como o anel “peninsular” da Ásia Meridional e Oriental, Oriente Médio e Europa Ocidental. O sistema de alianças que se estendia desde a Otan até a Seato, o Japão e a Coreia do Sul materializou a tese de Spykman. Os focos de tensão na Alemanha, no Oriente Médio, na Indochina, em Taiwan e na Coreia pontuavam a faixa de contato entre o urso e a baleia.

A Guerra Fria provocou a mais impressionante corrida armamentista da história. A doutrina da MAD, baseada na capacidade de represália devastadora, implicava um aumento contínuo e uma modernização crescente dos vetores e das ogivas conduzindo cada uma das superpotências a produzir arsenais capazes de exterminar várias vezes o inimigo. No momento em que essa corrida acelerava-se, Aron escreveu:

[...] Renova-se a dialética fundamental do obus e da couraça, com a disputa entre a força de ataque e a força de represália, entre o esforço para adquirir os meios estratégicos contra o dispositivo termonuclear adversário e o esforço para assegurar sua invulnerabilidade. De um lado, aumenta o número de engenhos, o poder explosivo das ogivas termonucleares, a “precisão do tiro”; de outro lado, as bases se tornam mais numerosas, sua dispersão aumenta, elas são cada vez mais móveis e mais bem protegidas.

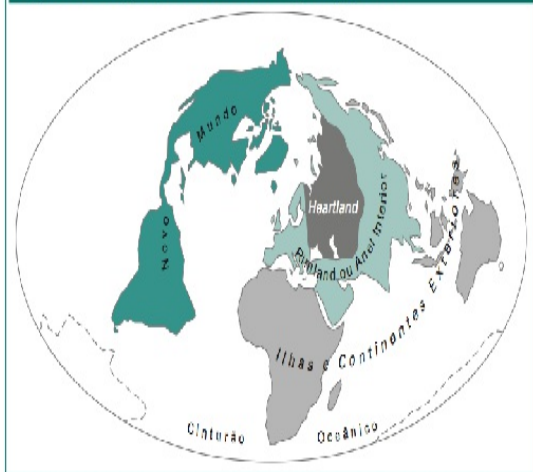
Mas a simetria circunscrevia-se ao poder de destruição dos dois arsenais. Atrás dessa abstração aterradora, desenhavam-se dispositivos muito diferentes, que refratavam a metáfora da disputa entre o Urso e a Baleia.

O dispositivo termonuclear dos Estados Unidos estruturou-se nos mísseis balísticos intercontinentais lançados de submarinos (SLBMs). A União Soviética, que não dispunha de Marinha comparável à americana nem de bases tão numerosas e dispersas, organizou um dispositivo assentado, essencialmente, em plataformas de lançamento móveis e mísseis intercontinentais terrestres (ICBMs). No decorrer do tempo, a corrida nuclear expandiu o poder dos dois contendores sem alterar, fundamentalmente, o perfil básico dos dispositivos.

O Urso e a Baleia não foram apenas inimigos, mas, na expressão inspirada de Aron, “irmãos-inimigos”. A Guerra Fria consistiu num longo período de paz entre as grandes potências, pontuado por guerras e conflitos periféricos travados indiretamente. As duas crises sucessivas do auge da Guerra Fria, no início da década de 1960, em Berlim e Cuba, evidenciaram o paradoxo central do equilíbrio do terror:

Na situação de duopólio nuclear, os “grandes” têm um duplo interesse em comum: não se destruir mutuamente [...]; não favorecer e, se possível, impedir a difusão de armas nucleares. [...] tudo se passa como se as duas superpotências (sobretudo os Estados Unidos) estivessem

Figura 8.2 A geopolítica da Rimland, de Spykman



Fonte: CHALIAND, Gérard; RAGEAU, Jean-Pierre. *Atlas estratégico: geopolítica de las relaciones de fuerza en el mundo*. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1984, p. 23.

conscientes, todo o tempo, do seu interesse comum em evitar a guerra — interesse comum que predomina sobre seus interesses opostos, por mais importantes que sejam; como se tivessem a mesma preocupação em retardar o momento do ingresso da França e da China no “clubes termonuclear”, pondo fim ao duopólio. A despeito da solidariedade socialista, a União Soviética não ajudou a China, como os Estados Unidos não ajudaram a França. A história nos mostra que as alianças e as inimizades nunca são totais; nesta era termonuclear, a solidariedade entre os inimigos e a oposição entre os aliados assumem uma

forma original.

A Grã-Bretanha tornou-se potência nuclear a partir da cooperação direta com os Estados Unidos. Essa cooperação consolidou o “relacionamento especial” entre a superpotência e seu principal aliado europeu.

A França e a China tornaram-se potências nucleares por vias nacionais. A França explodiu seu primeiro artefato nuclear em 1960, no governo do general Charles De Gaulle, que se empenhava em restaurar o prestígio e a influência franceses no mundo. Em 1966, De Gaulle retirou a França do comando militar unificado da Otan ao recusar-se a subordinar o dispositivo termonuclear do país — a chamada *force de frappe* — aos Estados Unidos.

Há um paralelismo significativo entre os atritos da França com os Estados Unidos e o cisma sino-soviético, pois, nos dois casos, as desavenças coagularam-se na forma do controle nacional sobre os dispositivos termonucleares. Franceses e chineses estabeleceram-se como potências intermediárias na era nuclear desafiando a vontade das superpotências.

O interesse, compartilhado pelas superpotências, de impedir a difusão das armas nucleares, tomou a forma do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). As negociações do TNP ocorreram entre Washington e Moscou, que chegaram a uma posição comum e apresentaram-na aos demais Estados no foro de desarmamento em Genebra, em 1968. O tratado constituiu uma estranha barganha na qual as potências nucleares prometiam, em futuro incerto, o desarmamento, e os demais Estados assumiam o compromisso concreto e sujeito a inspeções de não adquirir armas nucleares. Nas palavras precisas do diplomata brasileiro Marcos Castrioto de Azambuja, o TNP legitimou “uma divisão entre os que têm e podem e entre os que não têm e não podem”. O TNP entrou em vigor em 1970. Pouco depois, os tratados Salt, entre Washington e Moscou, explicitaram o abismo entre a vaga promessa do desarmamento e as realidades práticas do controle de armamentos. As superpotências subordinavam o desarmamento à segurança, tal como definida pela doutrina da MAD. Os dispositivos termonucleares americanos e soviéticos deviam permanecer em níveis tais que pudessem assegurar a dissuasão tanto mútua como em relação às potências nucleares intermediárias.

As superpotências e a ONU

A ONU, como a Liga das Nações, sua antecessora, sofreu a influência original das noções idealistas que sustentavam o primado da justiça e do direito no sistema internacional. Nos dois casos, como reação às grandes guerras — momentos de afirmação descontrolada e exacerbada da soberania

nacional —, surgiram organizações que, de alguma forma, pretendiam desempenhar funções de um “governo mundial” e, assim, substituir o estado de anarquia e violência por uma ordem justa e pacífica:

Contudo, as duas organizações foram fruto de circunstâncias reais, não de ideias. A Liga das Nações tornou-se instrumento de uma tentativa derradeira de recuperar a ordem europeia do século XIX. Essa tentativa fracassou, pois não correspondia mais às características do sistema internacional. A ausência dos Estados Unidos refletia a carência de legitimidade da organização, porque o sistema de Estados já não se circunscrevia à Europa. A aliança franco-britânica não podia ser um sucedâneo genuíno do equilíbrio multipolar de Viena. Essencialmente, o “governo mundial” da Liga não passava de um diretório das potências europeias vitoriosas na guerra, que duraria apenas até o desmoronamento final de uma ordem que já estava em ruínas.

A ONU procurou, em sua origem, distinguir-se da antecessora. Nascida na Conferência de São Francisco, em abril de 1945, e sediada em Nova York, a nova organização refletia a vontade dos Estados Unidos de reformar o mundo e o ambiente de otimismo vigente no momento em que a Alemanha nazista rendia-se. Mesmo no final de 1948, quando se dissolviam as esperanças de cooperação entre as potências, o “espírito de São Francisco” manifestava-se na aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O estilo e o conteúdo desse documento refletiam, antes de tudo, a experiência histórica americana.

Entretanto, os objetivos idealistas das Nações Unidas deveriam ser sustentados por uma estrutura política que refletia as realidades do poder, tal como se apresentavam no pós-guerra. A Carta da ONU distinguiu, com precisão, as atribuições do CS e da Assembleia Geral, proporcionando apenas ao primeiro a autoridade de tomar decisões coletivas e impor o respeito a elas, inclusive com o uso da força. A Assembleia Geral, em contraste, ficou circunscrita à aprovação, por maioria qualificada, de recomendações de qualquer natureza, sem dispor da autoridade de promover o cumprimento das suas resoluções.

O CS foi constituído ao redor de um diretório das cinco potências vencedoras da guerra. Essas cinco potências distinguem-se dos outros dez Estados-membros por dispor de assentos permanentes e do direito individual de vetar decisões. Na prática, a ONU também jamais se assemelhou a algo como um “governo mundial”.

Como a Liga, ela emanou das relações de força geradas pela guerra. Mas ao contrário da Liga, ela contribuiu para perpetuar as condições que lhe deram origem. A existência do diretório e o instituto do direito de veto asseguraram tanto a ineficácia relativa quanto a durabilidade das Nações Unidas, gerando os mecanismos de adaptação da organização ao sistema da Guerra Fria.

Durante a Guerra Fria, a lógica da bipolaridade subordinou a ONU. O direito de veto, empregado alternativamente por Washington e Moscou, refletiu a hegemonia das superpotências e, em geral, marginalizou as Nações Unidas no encaminhamento das crises agudas entre os agentes principais, as quais foram solucionadas por meio da diplomacia bilateral tradicional. Uma interessante exceção foi o episódio da Guerra da Coreia, quando a intervenção americana realizou-se sob os auspícios das Nações Unidas, em virtude do boicote soviético. Depois desse evento, Moscou aprendeu a manobrar de forma realista a circunstância da existência da ONU, chegando a utilizá-la para fins propagandísticos, com certo sucesso, quando, nos anos 1960 e 1970, o ingresso em massa dos novos Estados independentes da Ásia e da África modificou o panorama da Assembleia Geral.

A efetividade dos princípios proclamados pela ONU — a não-intervenção, a autodeterminação e a soberania nacional — foi severamente limitada pela lógica das esferas de influência das superpotências. A União Soviética praticou o intervencionismo na Hungria e na Tchecoslováquia, respaldada pela “Cortina de Ferro”. Os Estados Unidos atuaram com desenvoltura em sua “quinta fronteira” caribenha, mas viram-se circunscritos, durante a Guerra do Vietnã, a ações terrestres no sul do paralelo 16. A Guerra de Suez, em 1956, revelou os limites do poder de intervenção das velhas potências europeias e, também, o sentido específico da autodeterminação no mundo das superpotências. A Crise dos Mísseis em Cuba representou um episódio de valor quase normativo na determinação dos limites recíprocos estabelecidos pelas superpotências. A ONU não desempenhou papel relevante em nenhum desses acontecimentos.

O conflito nacional na Palestina explicitou, com toda a nitidez, os limites da influência das Nações Unidas. O CS não agiu para impor, pela força, o plano de partilha adotado pela Assembleia Geral em 1947. As resoluções solenes que determinavam a retirada israelense dos territórios ocupados na guerra de 1967, sistematicamente ignoradas, tornaram-se letra morta. A colonização dos territórios ocupados expandiu o desafio, ilustrando a impotência da ONU em agir contra a vontade de uma das superpotências. Mesmo os acordos de paz assinados entre Israel e Egito em Camp David passaram ao largo da organização, contentando-se em fazer uma menção vazia às resoluções ignoradas.

Apesar de tudo, a ONU escapou da sina do esvaziamento que fulminou sua antecessora. A descolonização afro-asiática conduziu dezenas de

novos Estados à Assembleia Geral, que passou a espelhar, desde a década de 1960, a dimensão mundial do sistema internacional. A Conferência de Bandung e o Movimento dos Países Não-Alinhados criaram novas demandas, políticas e econômicas, que repercutiram sobre as Nações Unidas, oxigenando-a e gerando agendas associadas ao chamado diálogo Norte-Sul.

GLOSSÁRIO

Pan-eslavismo

Orientação política e ideológica voltada para a unidade dos povos eslavos. O pan-eslavismo funcionou como justificativa para a política russa de projeção de influência sobre a Europa centro-oriental.

Totalitarismo

Regime político baseado na identificação do Estado a um partido e a uma ideologia oficial. A União Soviética e a Alemanha nazista são os exemplos clássicos de Estados totalitários.

“Socialismo num só país”

Doutrina de política externa de Stalin cujo foco era a defesa da União Soviética, a “pátria socialista”. O “socialismo num só país” implicou o abandono do internacionalismo revolucionário.

Destino Manifesto

Concepção política e ideológica segundo a qual o destino histórico dos Estados Unidos consistia em unir a América do Norte sob a república democrática e difundir pelo mundo os valores americanos.

Doutrina Monroe

Orientação de política externa definida pelo presidente americano James Monroe em 1823, cuja finalidade consistia em assegurar a independência dos novos Estados americanos em relação às potências europeias.

Heartland

Na concepção geopolítica de Halford Mackinder, a “terra central”, ou seja, o núcleo continental da Eurásia, cujo controle funcionaria como plataforma para a hegemonia global. A noção de Heartland está conectada ao predomínio da potência continental.

Rimland

Na concepção geopolítica de Nicholas Spykman, o “anel interior”, ou seja, a orla da Eurásia, cujo controle funcionaria como plataforma para a hegemonia global. A noção de Rimland está conectada ao predomínio da potência marítima.

CAPÍTULO 9

A EUROPA DIVIDIDA

A Guerra Fria produziu a bipartição geopolítica da Europa. A principal expressão da divisão da Europa em blocos rivais consistiu nos sistemas de alianças militares antagônicos: a Otan e o Pacto de Varsóvia. Os blocos, porém, estruturaram-se também nas esferas política e econômica.

O bloco ocidental nasceu durante os primeiros anos do Plano Marshall, quando os partidos comunistas foram afastados das coalizões de governo da França e da Itália. A criação da República Federal da Alemanha (RFA), em 1949, completou o desenho geopolítico da Europa Ocidental. Nos anos seguintes, as iniciativas diplomáticas francesas abriram caminho para o início do processo de integração política e econômica que culminaria com a Comunidade Europeia (CE). A atual União Europeia (UE), alicerçada no mercado comum e na moeda única, é um fruto desse longo processo, cujas raízes encontram-se na aliança franco-alemã da Guerra Fria.

O bloco soviético surgiu também durante os primeiros anos do Plano Marshall, quando os governos provisórios de coalizão no Leste Europeu foram substituídos por regimes comunistas. O desenho geopolítico da Europa Oriental completou-se em 1949, com o estabelecimento da República Democrática da Alemanha (RDA) na zona de ocupação soviética. A criação do Comecon soldou as economias do Leste Europeu à União Soviética, separando-as das economias de mercado em fase de reconstrução na Europa Ocidental.

No panorama europeu da Guerra Fria destacou-se uma série de Estados neutros. Suécia, Suíça, Áustria e Finlândia praticaram estilos distintos de neutralidade estratégica, embora fizessem parte do conjunto de economias de mercado da Europa Ocidental. A Iugoslávia e, mais tarde, a Albânia, por motivos diferentes, romperam com a União Soviética e adotaram posições de neutralidade estratégica, enquanto conservavam suas economias planificadas.

No interior dos blocos antagônicos, desenvolveram-se atritos e fricções. No bloco soviético, além das rupturas iugoslava e albanesa, ocorreram três importantes tentativas de ruptura — na Hungria, na Tchecoslováquia e na Polônia —, que acabaram sendo esmagadas. No bloco ocidental, as fricções entre o nacionalismo da França gaullista e a liderança americana atravessaram toda a década de 1960. Na década seguinte, a política de abertura para o Leste (Ostpolitik) da RFA reativou, ao menos parcialmente, o tema adormecido da unidade alemã.

A senha para a substituição das coalizões de unidade nacional por regimes comunistas no Leste Europeu consistiu na criação do Comitê de Informação dos Partidos Comunistas (Kominform), em 1947. A Internacional Comunista (Komintern) tinha sido dissolvida por Stalin durante a Segunda Guerra Mundial, em virtude da cooperação militar com os aliados ocidentais. O Kominform não era uma réplica do Komintern, pois abrigava apenas os partidos do Leste Europeu, da Itália e da França. Sua missão não consistia em difundir a revolução, mas em subordinar estritamente os partidos europeus ao comando de Moscou.

Em todo o Leste Europeu, com as exceções da Tchecoslováquia, Iugoslávia e Albânia, os partidos comunistas eram correntes políticas marginais, carentes de suporte popular. Na Polónia, em particular, o comunismo nem sequer aparecia como uma corrente ideológica nacional, pois estava fortemente identificado com a União Soviética. Os regimes de partido único que surgiram nesses países dependiam, essencialmente, do amparo de Moscou. Os Estados constituídos no bloco soviético só podiam se erguer sobre as ruínas das aspirações nacionais.

A ruptura da Iugoslávia com Moscou revelou a importância da questão nacional no Leste Europeu. Os comunistas iugoslavos, sob a liderança de Josip Broz Tito, tinham resistido tenazmente contra a ocupação alemã e os colaboracionistas internos. A libertação do país ocorrera bem antes da conclusão da ofensiva soviética. O poder de Tito não era uma emanção da vontade de Moscou, mas um produto da vitória da resistência nacional. Quando Stalin promoveu o alinhamento total dos partidos do Leste Europeu ao PCUS, os comunistas iugoslavos insubordinaram-se, em defesa não só de sua autonomia como da própria soberania do país.

Tito abandonou o Kominform em 1948, quando crepitava a crise em Berlim. As pressões soviéticas contra a Iugoslávia rebelde manifestaram-se de imediato. No ano da ruptura, cerca de 46% da corrente de comércio iugoslava realizava-se com a União Soviética. Em apenas um ano, essa parcela tombou para menos de 14%. No plano político, o combate ao revisionismo titoísta tornou-se missão prioritária do Kominform, o que deu origem a violentos episódios de expurgos nos partidos comunistas europeus.

A questão nacional apresentou-se com particular intensidade, mas sob formas diferentes, na zona de ocupação soviética da Alemanha. A crise da República de Weimar, no início da década de 1930, tinha sido um golpe estrutural no comunismo alemão. O partido comunista (KPD) fora profundamente desmoralizado por sua recusa em aliar-se aos socialistas para barrar o caminho ao nazismo. No pós-guerra, o Partido Social-Democrata (SPD) emergiu como único grande representante da esquerda alemã, o que, em princípio, constituía um obstáculo para a criação da RDA. A saída encontrada por Moscou consistiu

em forçar, em 1946, a fusão entre o SPD oriental e o KPD. O processo de fusão, que deu origem ao Partido Socialista Unificado (SED), provocou a divisão do SPD oriental e prenunciou a bipartição da própria Alemanha.

No período do imediato pós-guerra, a implantação do socialismo no Leste Europeu não estava entre os planos da União Soviética. Essa alternativa, porém, tornou-se praticamente compulsória quando, com o Plano Marshall, os Estados Unidos promoveram a reconstrução econômica da Europa Ocidental.

Antes da guerra, o comércio entre o Oeste e o Leste da Europa obedecia a um padrão de intercâmbio de bens de capital e de consumo industriais por matérias-primas e produtos agrícolas. O influxo de dólares promovido pelo Plano Marshall reativava a capacidade de importação das economias da Europa Ocidental e abria o caminho para a restauração da divisão internacional do trabalho tradicional no continente. A implantação do socialismo no Leste Europeu destinava-se a evitar esse desfecho, que dissolveria a influência soviética na região.

A configuração dos blocos antagônicos destruiu a tradicional divisão europeia do trabalho. O comércio entre o Oeste e o Leste do continente foi asfixiado. Nesse contexto, a criação do Comecon tinha a finalidade de acelerar a organização de uma divisão internacional do trabalho no interior do bloco soviético. Durante seus oito primeiros anos de funcionamento, contudo, a organização econômica funcionou, basicamente, como veículo para uma transferência líquida de recursos dos países-satélites para a União Soviética. Apenas depois da insurreição húngara de 1956, quando a coesão política do bloco passou a enfrentar sérios riscos, o panorama se modificou e foram estabelecidas relações mais equilibradas entre a União Soviética e os países-satélites.

O Comecon alcançou sua finalidade principal, que consistia em isolar economicamente o bloco soviético da Europa Ocidental. Em 1953, o comércio intrabloco atingiu dois terços do intercâmbio externo total dos países do Leste Europeu. Em 1956, em seu ponto mais baixo, ele ainda representava 55% do total e, nos anos seguintes, estabilizou-se no patamar de cerca de 60%. A parcela das economias capitalistas desenvolvidas no intercâmbio dos países do Leste Europeu oscilou, de modo geral, em torno do patamar de 20%.

Até a morte de Stalin, Moscou considerou desnecessário estabelecer uma aliança militar formal no bloco soviético. A ingerência nos assuntos dos países-satélites organizava-se de modo direto e brutal, por meio da presença de “conselheiros” soviéticos nos principais ministérios, nos órgãos de segurança e nas forças armadas. A criação do Pacto de Varsóvia, em 1955, proporcionou uma regulação mais clara das relações no interior do bloco e, paradoxalmente, permitiu que os países-satélites recuperassem alguns símbolos e sinais exteriores de soberania. O Pacto de Varsóvia, porém, destinava-se, nitidamente, a congelar a subordinação dos países-satélites.

O poder soviético sobre os países-satélites experimentou contestações maiores na Hungria, em 1956, e na Tchecoslováquia, em 1968. Nos dois casos, os movimentos populares desafiavam as instituições políticas centrais que materializavam a subordinação à União Soviética. No fundo, era o problema da soberania nacional que emergia, sob formas políticas particulares.

A contestação húngara começou como subproduto da “desestalinização” na União Soviética. Em fevereiro de 1956, Krushev pronunciava o célebre discurso de denúncia dos crimes de Stalin perante o XX Congresso do PCUS. A crítica ao “culto à personalidade” e à brutalidade do líder desaparecido assinalava a consolidação da autoridade de Krushev e funcionava como senha para o afastamento do círculo de colaboradores íntimos de Stalin dos postos de poder no Estado soviético.

A desestalinização difundiu-se para os países-satélites, com a reabilitação de dirigentes marginalizados na era Stalin. Na Hungria, o retorno do antigo primeiro-ministro Imre Nagy ao comando do governo deflagrou um processo de liberalização política limitada, conduzida pela cúpula do partido único. O relaxamento da censura à imprensa e a tolerância à crítica pública, entretanto, abriram caminho para a expressão da vontade popular de mudança.

Até meados de 1956, Moscou assistiu à liberalização húngara numa posição de discreta contrariedade. Logo, contudo, a abertura controlada encontrou eco entre os intelectuais, jovens e trabalhadores. O sentimento subterrâneo de oposição à subordinação nacional expressou-se na articulação de associações e grupos autônomos. Uma dessas associações, o Círculo Petoffi, chegou a formular um programa revolucionário, exigindo o pluralismo político e sindical e o não-alinhamento externo.

Temendo perder o controle sobre o movimento social, Imre Nagy anunciou, em outubro, a formação de um governo autenticamente nacional e a retirada do país do Pacto de Varsóvia. A ultrapassagem desses limites provocou a brutal reação soviética. A 23 de outubro, as forças soviéticas invadiam a Hungria e substituíam Nagy por Janos Kadar. A resistência desesperada estendeu-se por vários dias e teve como resposta o bombardeio de Budapeste. No fim, a insurreição deixou um saldo de 20 mil húngaros mortos e 160 mil exilados. Nagy e seu ministro da Defesa, o general Pal Maleter, foram presos e, dois anos depois, no curso da “normalização”, executados.

O movimento na Tchecoslováquia começou de maneira similar ao precedente húngaro, com a ascensão de lideranças reformistas e uma abertura política limitada. Na primavera de 1968, os novos líderes — o primeiro-secretário Alexander Dubcek e o presidente Ludvik Svoboda — assumiam o governo e suspendiam a censura à imprensa. O órgão oficial do partido comunista, o jornal Rudé Právo, passou a oferecer espaço crescente às críticas à União Soviética e ao sistema político totalitário. Mais uma vez, as aspirações de

soberania nacional exprimiam-se por meio das fissuras geradas pelas convulsões no interior das elites dirigentes.

Em abril, Dubcek desafiou os limites do regime de partido único, anunciando a restauração dos direitos civis e liberdades políticas. Prudentemente, assegurava que a Tchecoslováquia não pretendia se retirar do Pacto de Varsóvia. O equilíbrio precário foi rompido em maio, quando intelectuais tchecos divulgaram um manifesto reivindicando o pluralismo partidário e, simultaneamente, a Iugoslávia e a Romênia explicitaram seu apoio à Primavera de Praga. Depois disso, iniciaram-se tensas, mas aparentemente cordiais, negociações entre Moscou e Praga. O tempo da conciliação, contudo, tinha passado. Em 20 de agosto, forças do Pacto de Varsóvia, sem a participação da Romênia, cruzaram a fronteira e ocuparam a capital.

Na Tchecoslováquia, ao contrário da Hungria, não houve resistência armada. O governo de Dubcek foi deposto e a “normalização” seguiu um curso menos violento. Seu resultado, contudo, consistiu no completo realinhamento de Praga com Moscou. Como produto da invasão da Tchecoslováquia, a União Soviética proclamou a Doutrina Brejnev, que explicitamente conferia a Moscou o papel de centro dirigente do bloco soviético e proibia a contestação aos fundamentos internos e internacionais do socialismo.

A Doutrina Brejnev era um dique de contenção das forças centrifugas que se manifestavam no Leste Europeu. A Iugoslávia de Tito reiterava seu não-alinhamento internacional, funcionando como ímã para os comunistas romenos. Em 1964, o Partido Comunista romeno proclamava o direito a um caminho nacional para o socialismo e, no ano seguinte, sob a direção de Nicolai Ceausescu, o país adotava nova Constituição, abandonando a denominação “república popular” e adotando o nome oficial de República Socialista da Romênia.

A dissidência romena jamais teve a dimensão de um movimento popular. Na verdade, o afastamento em relação a Moscou, que nunca chegou ao ponto da ruptura, correspondeu a um aprofundamento da repressão interna. Ceausescu e a direção comunista reunida em seu redor procuravam ampliar sua margem de autonomia externa, manobrando no espaço aberto pela ruptura iugoslava e pelo cisma sino-soviético.

A ruptura da Albânia com Moscou foi consequência das tentativas de reaproximação da União Soviética com a Iugoslávia e do Cisma Sino-Soviético. Os regimes comunistas não alteraram o panorama histórico de rivalidade entre a Albânia e a Iugoslávia, motivada pelas pretensões albanesas sobre a região de Kosovo, povoada por maioria de albaneses étnicos. Desde a ascensão de Krushev, Moscou procurou reduzir os atritos com Belgrado, reconhecendo a autonomia política dos comunistas iugoslavos. A reação albanesa consistiu no alinhamento com Pequim, anunciado em 1961 e consolidado em

1968, por meio do abandono do Pacto de Varsóvia.

A evolução da Polônia refletiu a coesão decrescente do bloco soviético. Nesse país, onde o comunismo jamais conseguiu deitar raízes, o primeiro episódio de contestação popular ao regime de partido único ocorreu em 1956, em Poznan. As demonstrações públicas de estudantes e trabalhadores, no ano da insurreição húngara, provocaram a ascensão do moderado Wladislaw Gomulka à direção do Partido Comunista. O segundo episódio ocorreu em 1970, quando sindicatos independentes, clandestinos, organizaram greves operárias e conseguiram barrar um aumento geral de preços. O movimento causou a substituição de Gomulka por Edward Gierek. O terceiro episódio, em 1980-1981, prenunciou a dissolução do conjunto do bloco soviético menos de uma década depois.

O estopim da crise de 1980 foi, mais uma vez, o anúncio de um aumento geral de preços. Em julho e agosto, os sindicatos clandestinos dos estaleiros bálticos de Gdansk, Szczecin e Gdynia deflagraram greves que se difundiram por todo o país. O poderoso movimento, dirigido pelo operário Lech Walesa, conseguiu o reconhecimento de uma central sindical independente, o Solidariedade, e a substituição de Gierek por Stanislaw Kania. Depois, durante mais de um ano, o

Solidariedade funcionou como poder paralelo no país. Na Polônia, em contraste com o ocorrido na Hungria e na Tchecoslováquia, a contestação não derivou da cúpula comunista e, desde o início, revelou a fraqueza dos dirigentes do Estado. Por isso, o Solidariedade rapidamente deslizou da condição de central sindical para a de poder político alternativo, ameaçando eliminar o regime comunista. Essa ameaça desencadeou a repressão. Em junho de 1981, um comunicado do PCUS alertava os comunistas poloneses para a necessidade de reinstalar a ordem interna. Pouco depois, um congresso nacional do Solidariedade exigiu eleições livres e pluralismo partidário.

A crise desembocou numa reorganização do gabinete, com a instalação do general Wojciech Jaruzelski no poder, e a repressão violenta contra o Solidariedade. O Estado de emergência, decretado a 13 de dezembro, foi a senha para a ocupação das cidades por tropas do Exército e a prisão de toda a direção do Solidariedade. Nas semanas seguintes, uma greve geral acabou se esvaziando e Jaruzelski conseguiu promover o início da “normalização” do país. O sucesso da repressão interna evitou a invasão, cujas engrenagens já tinham sido postas em marcha por Moscou.

O bloco ocidental

No plano estratégico, a construção do bloco ocidental realizou-se,

essencialmente, por meio da Doutrina Truman e do Plano Marshall. Essas duas iniciativas de Washington, complementares entre si, afastaram o espectro do isolacionismo americano e definiram o engajamento dos Estados Unidos na sustentação dos Estados da Europa Ocidental.

O enigma estratégico fundamental, associado ao equilíbrio militar assimétrico entre as superpotências, consistia no problema da soldagem da Europa Ocidental aos Estados Unidos. Como dissuadir a União Soviética, que dispunha de superioridade arrasadora de forças convencionais no teatro europeu, de atacar a Alemanha Ocidental ou ocupar Berlim Ocidental? A Otan funcionou como resposta eficaz a esse enigma. Sob a lógica da doutrina da MAD e de acordo com o compromisso da Aliança Atlântica, uma agressão convencional soviética na Europa Ocidental teria como represália um ataque nuclear americano contra a própria União Soviética.

Se, no plano estratégico, a Europa Ocidental foi soldada aos Estados Unidos, o mesmo não ocorreu no plano econômico. Nesse plano, construiu-se um bloco europeu autônomo, cujo ponto de partida foi a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca).

A criação da RFA tinha reativado o temor francês do ressurgimento do nacionalismo alemão. Por trás da retórica de reconciliação e integração, impulsionada pelo Plano Marshall, emergiam os velhos ressentimentos e rivalidades. O estabelecimento do Conselho da Europa, em 1949, proporcionou uma oportunidade para a retórica federalista, mas a verdade é que o organismo, firmemente enquadrado na lógica da soberania nacional, limitava-se a reunir governos para consultas e decisões que exigiam consenso. A Grã-Bretanha acabava de recusar a proposta francesa para uma cooperação econômica mais profunda, envolvendo o carvão britânico e os produtos agrícolas franceses. Ensaaiou-se a formação de um bloco econômico reunindo os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) à França e à Itália, que adotaria a denominação improvável de Fritalux, mas a ideia morreu no nascedouro.

Foi nessa atmosfera confusa e carregada que, em maio de 1950, surgiu a saída para o impasse: o plano apresentado pelo ministro do Exterior francês, Robert Schuman, de integração da siderurgia francesa e alemã. O Plano Schuman previa a instituição de uma autoridade comum, supranacional, com poderes para coordenar o reerguimento da produção de carvão e aço nos dois países. Outros países poderiam aderir à iniciativa.

O autor intelectual do plano era Jean Monnet, notável diplomata francês que se tornaria o símbolo da integração europeia. Monnet enxergava a questão sob seu aspecto geopolítico. A rivalidade histórica entre a França e a Alemanha só poderia ser dissolvida por meio de uma paulatina fusão de soberanias nacionais, que deveria começar pelas fontes tradicionais do poderio econômico e bélico alemão:

A riqueza conjunta era em primeiro lugar a do carvão e a do aço, cujas bacias naturais inscritas em um triângulo geográfico que as fronteiras históricas cortavam artificialmente eram repartidas de maneira desigual, mas complementar, pela França e pela Alemanha. Essas fronteiras casuais tinham se tornado, na era industrial, cujo surgimento coincidiu com o das doutrinas nacionalistas, obstáculos às trocas e depois linhas de confrontação. Nenhum dos dois povos se sentiu mais seguro porque não possuía sozinho todo o recurso, isto é, todo o território. A rivalidade era decidida pela guerra, que só resolvia o problema por um certo tempo — o tempo de preparar a desforra. Ora, o carvão e o aço eram ao mesmo tempo a chave da potência econômica e do arsenal onde se forjavam as armas da guerra. Esse duplo poder lhes dava então uma enorme significação simbólica [...]. Fundi-los acima das fronteiras seria retirar-lhes seu prestígio maléfico e os transformaria, ao contrário, em garantia de paz.

Na ótica de Monnet, o Plano Schuman era uma estratégia de política externa destinada a conter a Alemanha na moldura de uma cooperação duradoura com a França. Os aspectos econômicos do plano eram quase um pretexto para a edificação de um bloco político europeu assentado sobre a aliança franco-alemã. Os recursos naturais do Ruhr e do Sarre, na Alemanha, e da Alsácia e da Lorena, França, pomos da discórdia em três guerras, deveriam se transformar na inspiração para o projeto de integração. A noção de soberania compartilhada aparecia como a novidade, ousada e criativa, do pensamento de Monnet.

Konrad Adenauer, o chanceler da RFA, recebeu com entusiasmo o Plano Schuman, aceitando de bom grado pagar o preço do reerguimento da siderurgia francesa em troca de um reconhecimento tácito da autonomia do novo Estado alemão na Europa Ocidental. Em seguida, a Itália e os países do Benelux juntaram-se às negociações. O mundo político britânico dividiu-se entre entusiastas e opositores, mas Londres retirou-se do projeto logo às primeiras trocas de informações. A Grã-Bretanha, orgulhosa de seu papel na guerra ao nazismo, não estava preparada para ceder parte de sua soberania a uma autoridade supranacional.

O tratado da Ceca, assinado em 1951, formou o embrião de um mercado comum, inicialmente circunscrito à siderurgia. O conceito de soberania compartilhada funcionaria, alguns anos mais tarde, como o pilar do Tratado de Roma, que criou a CE. O caminho até o Tratado de Roma, entretanto, passou, novamente, pela questão alemã.

A Guerra da Coreia eliminou as dúvidas americanas sobre o rearmamento alemão. Já no fim de 1950, Washington comunicou aos aliados europeus que a RFA deveria ser incorporada à Otan, com divisões militares próprias. A reação francesa, formulada por Monnet, consistiu em propor a formação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), organizada em bases

similares às da Ceca mas discriminando especificamente a Alemanha, que não teria forças armadas nacionais e apenas integraria seus batalhões ao comando comum europeu.

O projeto da CED fracassou, pois atingia com força muito maior o núcleo do conceito de soberania nacional. Adenauer resistiu à proposta francesa, insistindo na igualdade da RFA com os demais Estados. Washington revelou seu desacordo com o projeto, que abria uma fenda entre os componentes europeu e americano da Aliança Atlântica. No fim, paradoxalmente, foi a própria Assembleia Nacional francesa que colocou uma pá de cal sobre a CED, imaginando que, por essa via, evitaria o rearmamento alemão. O debate parlamentar francês perdeu de vista a verdadeira alternativa, que não era entre uma Alemanha armada ou desarmada, mas entre forças armadas alemãs sob comando da Otan ou tropas alemãs integradas a forças conjuntas europeias.

A incorporação alemã à Otan provocou um forte arrepio em Paris e funcionou como senha para um novo passo no processo de integração econômica e política europeia. No interior da Ceca, presidida por Monnet, surgiu a proposta de uma autoridade comum para o desenvolvimento da indústria nuclear com fins pacíficos. As negociações para o tratado da Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) deflagraram uma proposta paralela, voltada para a criação do Mercado Comum Europeu (MCE).

As duas negociações avançaram lado a lado. A Euratom tinha a adesão entusiasmada da França e alguma resistência alemã; o MCE, a total simpatia alemã e algumas dúvidas francesas. Logo, porém, tornaram-se faces inseparáveis de uma Europa Ocidental que se unia em torno do eixo franco-alemão.

O Tratado de Roma, firmado em março de 1957, instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que reuniu os acordos da Ceca, Euratom e do MCE. O processo de integração, porém, ultrapassou a esfera econômica, gerando instituições políticas como a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu. Assim, configurou-se uma Comunidade Europeia (CE), assentada sobre a noção da fusão paulatina de soberanias.

Bruxelas, a capital belga, foi escolhida como sede executiva da CE. O Parlamento Europeu ficaria em Estrasburgo, no Leste da França. Essas decisões representaram uma pequena, mas significativa, derrota conceitual de Monnet, que defendia a transformação de Luxemburgo em “distrito europeu”, onde se reuniriam todos os órgãos centrais da CE. A proposta de Monnet destinava-se a edificar um símbolo comunitário e federalista. Os governos, porém, preferiam dispersar os órgãos comunitários, de modo que enfatizasse que os Estados são os detentores da soberania e a CE representa um acordo entre Estados soberanos.

A Grã-Bretanha permaneceu à margem da CE até o início da

década de 1970. O ingresso de Londres na Comunidade exigiu uma reavaliação profunda e demorada do lugar da Grã-Bretanha no mundo.

A reavaliação começou no período entre-guerras, quando se tornou patente a erosão do poderio mundial britânico e surgiram graves fissuras no império. O relacionamento especial de Londres com Washington, ensaiado na Primeira Guerra Mundial, aparecia como um elemento crucial para a manutenção da influência internacional britânica. Nas conferências de Yalta e Potsdam, Londres já se conformava com uma posição secundária, à sombra da superpotência ocidental.

Nada disso, contudo, tinha convencido os britânicos de que seu destino estava confinado à Europa. A política externa de Londres organizava-se em torno de três eixos: o império, que transitava para ser a Comunidade Britânica; o relacionamento especial com Washington; e a Europa Ocidental, que ocupava a terceira posição na ordem de prioridades. A Grã-Bretanha estava pronta para estabelecer acordos clássicos com os Estados europeus, mas não para ceder parcelas de sua soberania a uma comunidade de nações.

A resposta britânica ao Tratado de Roma consistiu na formação da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), que reuniu, inicialmente, os países nórdicos, a Suíça, a Áustria, a Irlanda e Portugal. circunscrevia-se aos limites de uma zona de livre comércio e não estruturava órgãos políticos supranacionais.

Londres mudou sua posição no início da década de 1960. De um lado, a administração Kennedy, interpretando a CE como pilar da arquitetura ocidental, empurrava Londres para o projeto da Comunidade. De outro, a difusão das lutas pela independência nas colônias britânicas da África revelava a iminente redução da influência internacional de Londres. Em agosto de 1961, finalmente, Londres formulou um pedido de adesão à CE e iniciaram-se intrincadas negociações sobre os temas de comércio. O ingresso britânico esbarrava nos acordos preferenciais de comércio que ligavam a Grã-Bretanha à Comunidade Britânica.

A ruptura das negociações não se deveu, porém, a detalhes tarifários, mas à resistência francesa em acolher o principal aliado americano na casa europeia. Em janeiro de 1963, o general De Gaulle concedia uma entrevista à imprensa na qual, com seu estilo intempestivo, avaliava que a Grã-Bretanha não estava preparada para participar da CE. As palavras do general, que remetiam o ingresso britânico para um futuro indeterminado e o condicionavam a substanciais mudanças de atitude de Londres, provocaram, previsivelmente, o fim das negociações.

Por uma década inteira, a Grã-Bretanha permaneceria afastada da Europa. O caminho da adesão só foi reaberto com a renúncia de De Gaulle à presidência da França, em 1969. O tratado de adesão, firmado em 1972,

possibilitou a primeira ampliação da Comunidade, que no ano seguinte recebeu, além dos britânicos, a Irlanda e a Dinamarca. O ingresso da Grã-Bretanha conectou, de uma vez por todas, o pilar estratégico ao pilar econômico do bloco ocidental.

O bloco ocidental da Guerra Fria não contou com quatro países europeus de economia de mercado — Áustria, Suíça, Suécia e Finlândia. Esses países, que participaram da AELC, mantiveram-se fora da Aliança Atlântica e da CE em virtude de praticarem políticas externas neutralistas.

O neutralismo da Suíça e da Suécia decorreu de opções nacionais, que tinham raízes históricas profundas. Nos dois casos, essas opções estavam ancoradas na arquitetura europeia construída no final das guerras napoleônicas e formalizada no Congresso de Viena. No caso suíço, o neutralismo radical determinou a não-participação do país no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e na própria ONU. Em 1986, um plebiscito rejeitou a proposta de adesão às Nações Unidas. A adesão acabou ocorrendo apenas em 2002. Apesar do neutralismo extremado — ou, talvez, por causa dele —, Genebra funcionou como palco privilegiado para as negociações sobre armas nucleares entre as superpotências.

A neutralidade finlandesa não foi uma opção nacional, mas uma imposição soviética. Na Segunda Guerra Mundial, sem se aliar à Alemanha, a Finlândia travou sua própria guerra contra a União Soviética, tentando conquistar territórios contestados na fronteira entre os dois países. Na Conferência de Yalta, Moscou exigiu a neutralização finlandesa em troca da desocupação do país.

A neutralidade austríaca também resultou da Segunda Guerra Mundial. Na Conferência de Potsdam, o país foi dividido em quatro zonas de ocupação, segundo esquema similar ao da Alemanha. Ao contrário do que ocorreu no caso alemão, porém, a poderosa social-democracia austríaca recusou-se a discutir a fusão com o pequeno partido comunista, frustrando os planos soviéticos de implantação de um regime aliado em Viena. Em 1955, no contexto da desestalinização, a Áustria conseguiu a desocupação em troca de uma declaração de neutralidade permanente.

“...do Atlântico aos Urais”

“A Europa unida, do Atlântico aos Urais” — com essa fórmula célebre, De Gaulle sintetizou a orientação de política externa francesa na Guerra Fria e desafiou a liderança dos Estados Unidos no Ocidente. A fórmula gaullista expressava o interesse nacional francês, na transição crucial representada pela descolonização afro-asiática.

A França emergiu da Segunda Guerra Mundial numa posição

ainda mais difícil que a Grã-Bretanha. A libertação havia dependido da ofensiva anglo-americana deflagrada no Dia D, com o desembarque na Normandia. Os franceses foram aliados das grandes decisões de Yalta e Potsdam. Só a muito custo, e em função da insistência de Churchill, a França alcançou a condição de potência ocupante na Alemanha. Depois, tentou, sem sucesso, evitar a unificação das zonas de ocupação ocidentais, a criação da RFA e sua incorporação à Otan.

No imediato pós-guerra, De Gaulle tentou, por todos os meios, reconstituir a antiga influência francesa. Os caminhos, porém, estavam fechados. Ainda em dezembro de 1944, numa viagem a Moscou, o general esforçou-se para estabelecer uma relação especial com a União Soviética, capaz de contrabalançar a evidente indisposição de Roosevelt de conceder privilégios à França. Stalin, entretanto, sabia que as grandes decisões não passariam por Paris. Churchill fez o possível para salvar o prestígio francês. De Gaulle, porém, recordava-se perfeitamente das palavras do britânico, às vésperas do desembarque na Normandia:

Como vocês querem que nós, britânicos, tomemos uma posição separada dos Estados Unidos? Nós vamos liberar a Europa, mas porque os americanos estão conosco para fazê-lo... A cada vez que formos obrigados a escolher entre a Europa e o mar aberto será o mar aberto que escolheremos.

Nessa época, De Gaulle formulou, embrionariamente, a noção da Europa unida, “do Atlântico aos Urais”. Essa formulação expressava seu temor da marginalização francesa pelo eixo anglo-americano, que reconstruiria a potência alemã. A Europa unida significava uma aliança entre a França e os Estados do Leste e, em especial, o sonho de cooperação entre Paris e Moscou, por cima das divergências ideológicas. No fundo, o líder francês, nostálgico de um mundo que já não existia, acalentava a ideia da restauração da política do equilíbrio do século XIX.

A política do pós-guerra passou ao largo do sonho gaullista. Os interesses franceses só conseguiram ser ouvidos quando o gênio de Monnet modificou os termos da equação estratégica, por meio do projeto da Comunidade. A Europa unida de Monnet adaptava-se às fronteiras estratégicas da Guerra Fria, excluía a União Soviética e assentava-se sobre a cooperação franco-alemã.

De Gaulle era um nostálgico, mas soube se adaptar a seu tempo. No momento em que voltava ao poder, em 1958, sua Europa unida já tinha sido redefinida, com base nas realidades da Guerra Fria e do Tratado de Roma. Naquele ano, um encontro histórico de De Gaulle com Adenauer, na residência

particular do general, em Colombey, aproximou os dois líderes e introduziu a aliança franco-alemã na moldura geopolítica do gaullismo.

Diante do chanceler alemão, De Gaulle explicitou sua visão da Europa como um concerto de Estados soberanos que, um dia, poderiam alcançar a confederação. Essa visão excluía o federalismo europeu de Monnet e acentuava os interesses nacionais franceses, mas baseava-se numa estreita cooperação com a RFA. A Europa do general precisava se unir para restaurar a influência dos Estados europeus sobre os assuntos mundiais, rompendo a armadura bipolar do sistema internacional. A candidatura britânica à CE era, na melhor das hipóteses, prematura. A Rússia europeia teria, no futuro, um lugar na confederação, mas só depois da eliminação do comunismo.

A visão gaullista implicava uma desigualdade básica nas relações franco-alemãs. A França admitia o princípio da reunificação alemã desde que essa questão fosse adiada para um futuro distante. A RFA deveria também reafirmar sua renúncia definitiva às armas nucleares. Os franceses, no entanto, teriam armas nucleares e, por isso, reservavam-se o direito de romper com o comando unificado da Otan, ainda que permanecendo leais aos compromissos da Aliança Atlântica.

Além disso, a visão gaullista moldou duradouramente a política externa francesa. A admissão da Grã-Bretanha na CE não alterou o eixo central da dinâmica comunitária, baseada na aliança franco-alemã. O ingresso da França no clube nuclear gerou a primeira fissura na Otan. Paris se firmou como principal obstáculo para a adesão europeia às iniciativas americanas.

O bloco ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos, manteve-se basicamente coeso durante toda a Guerra Fria. Uma década depois da fissura na Otan gerada pela afirmação da autonomia nuclear francesa, porém, a abertura do diálogo entre a RFA e a RDA produziu uma pequena mas sintomática convulsão no panorama geopolítico europeu.

A RFA foi fundada como Estado provisório. No lugar de uma Constituição, adotou a Lei Fundamental de Bonn, na qual estava inscrito o princípio da reunificação alemã. Com base nesse princípio, os refugiados da RDA recebiam, automaticamente, a cidadania da RFA. Os governos da Alemanha Ocidental, mesmo admitindo renunciar a iniciativas práticas voltadas para a reunificação, jamais abandonaram o princípio político e legal da unidade nacional. No início da década de 1970, o novo governo social-democrata de Bonn esboçou um primeiro passo para traduzir esse princípio na linguagem da diplomacia.

O ambiente internacional, marcado pela política da distensão de Nixon e Kissinger, proporcionou ao chanceler Willy Brandt a oportunidade para lançar sua Ostpolitik. A iniciativa consistia na proposta de um diálogo amplo — diplomático, econômico e cultural — entre os dois Estados alemães. Em março

de 1970, representantes de Bonn e Berlim Oriental sentavam-se pela primeira vez à mesa de negociações. Em agosto, a RFA assinava com a União Soviética um tratado de não-agressão. No ano seguinte, a questão de Berlim foi regulamentada por um acordo entre as potências ocupantes e os dois Estados alemães. As potências ocidentais e a RFA reconheceram Berlim Oriental como capital da RDA. Berlim Ocidental foi declarada entidade política autônoma, mas livre para adotar as leis internas e os tratados internacionais da RFA.

A rede de tratados propiciados pela Ostpolitik desembocou, em novembro de 1972, no tratado básico de igualdade entre a RFA e a RDA, cuja implicação era o reconhecimento diplomático mútuo. Em consequência, os Estados alemães trocaram embaixadores e ingressaram na ONU. Com isso, puderam ser relaxadas as restrições para contatos entre cidadãos das duas Alemanhas. Ao mesmo tempo, cidadãos da RDA, em certos casos, foram autorizados a visitar Berlim Ocidental.

A Ostpolitik enfrentou, ao menos no início, a desconfiança de Washington, e provocou comentários hostis de autoridades e políticos nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e na França. A RFA parecia se engajar, pela primeira vez, numa política autenticamente nacional, estranha aos compromissos de solidariedade ocidental. Brandt, contudo, ajudava a estabilizar a fronteira estratégica alemã e, num aparente paradoxo, reconhecia a RDA em vez de reafirmar o princípio da reunificação.

O paradoxo aparente da Ostpolitik ocultava uma manobra estratégica de amplos horizontes. O reconhecimento do Estado alemão do Leste não implicava a renúncia ao princípio da reunificação, mas apenas a aceitação explícita das realidades geopolíticas da Guerra Fria. O diálogo com a RDA, no fundo, introduzia elementos de desestabilização do regime comunista e revelava, prática e publicamente, a força econômica e a coesão social da RFA. De certa forma, a Ostpolitik lançou as sementes da revolta popular que, quase duas décadas depois, conduziu à queda do Muro de Berlim.

A política da distensão, no início da década de 1970, teve profundas repercussões estratégicas, que incidiram sobre a doutrina da MAD. No fundo, pela primeira vez desde a criação da Otan, a Europa foi encarada como um teatro de confrontação relativamente autônomo, que poderia ser o palco de uma guerra nuclear localizada. A novidade estratégica vinha sendo objeto de discussão desde os anos 1960, quando a União Soviética começou a se aproximar da paridade nuclear com os Estados Unidos. Os críticos da MAD observaram, então, que a implicação da paridade era a erosão da capacidade de dissuasão nuclear americana. De fato, se Moscou sustentava uma posição de superioridade convencional na Europa e reduzia rapidamente sua desvantagem em mísseis intercontinentais, qual seria a credibilidade da ameaça de represália nuclear a uma agressão convencional? Ou, dito de outro modo: por que Moscou acreditaria

numa resposta nuclear americana a uma ofensiva soviética sobre Berlim se o resultado da conflagração só pudesse ser a destruição mútua das superpotências?

O argumento dos críticos da MAD se situava no terreno abstrato da teoria dos jogos. Ele era reforçado, porém, pelos desenvolvimentos políticos na Europa, que provocavam fissuras na Aliança Atlântica. A retirada francesa do comando da Otan e a Ostpolitik revelavam a redução da dependência europeia em relação a Washington e conduziam as administrações americanas a exigir dos aliados um maior compromisso financeiro e militar com a defesa da Europa Ocidental. Temia-se um desacoplamento entre as componentes americana e europeia da Aliança Atlântica.

Henry Kissinger, antes de ocupar postos no governo americano, elaborou uma tese sobre a guerra nuclear localizada. De acordo com seu raciocínio, a dissuasão da União Soviética não poderia mais se limitar à ameaça apocalíptica da destruição mútua. A Otan precisava modernizar seu arsenal convencional e, além disso, capacitar-se para uma resposta nuclear flexível diante de uma ofensiva convencional soviética. A solução para o problema da credibilidade da dissuasão estava na instalação de mísseis intermediários, equipados com ogivas nucleares, na Europa Ocidental.

A visão é aterradora, mas obedece a uma lógica implacável. Diante de um ataque soviético em Berlim, por exemplo, a represália ocidental consistiria em engajar forças convencionais e, se necessário, iniciar uma escalada graduada, que conduziria ao lançamento de mísseis nucleares intermediários contra cidades soviéticas. O uso dos mísseis intercontinentais representaria uma alternativa final, confinada à situação de escalada incontrolável.

A decisão de instalar mísseis intermediários em países europeus foi adotada na administração Carter, em meados da década de 1970, como resposta aos novos mísseis soviéticos SS-20, capazes de atingir qualquer alvo na Europa a partir de pontos distantes no interior da União Soviética. O debate sobre a “resposta flexível”, porém, prolongou-se e agitou a opinião pública europeia. Na Alemanha Ocidental e na Itália, o movimento pacifista, contrário aos euro-mísseis, assumiu proporções de massa. Apenas na primeira metade da década de 1980, na administração Reagan, foram distribuídos os mísseis *Pershing II* e *Cruise* em países europeus.

O presidente francês François Mitterrand e o chanceler alemão Helmut Kohl emergiram como os principais defensores dos euromísseis. Diante do Bundestag, o parlamento da RFA, Mitterrand sustentou a instalação dos mísseis em território da Alemanha Ocidental: “Qualquer pessoa apostando em desacoplar o continente europeu do americano estaria, em nossa opinião, colocando em risco o equilíbrio de forças e, consequentemente, a manutenção da paz”.

GLOSSÁRIO

Estados neutros

Num sistema internacional bipolar, os Estados que permanecem à margem dos blocos geopolíticos antagônicos.

Economia planificada

Modelo econômico baseado na planificação estatal da produção e do consumo. Os órgãos encarregados da planificação substituem o mecanismo da oferta e procura.

Desestalinização

Processo de erradicação do núcleo político diretamente ligado a Stalin, conduzido por Nikita Krushev na União Soviética entre 1953 e 1956.

Doutrina Brejnev

Orientação de política externa definida pelo líder soviético Leonid Brejnev em 1968. Segundo essa doutrina, os países do Pacto de Varsóvia deveriam manter lealdade à política externa de Moscou e não poderiam abandonar a aliança militar dirigida pela União Soviética.

Soberania compartilhada

Fusão de soberanias estatais em órgãos supranacionais. Essa noção presidiu o processo de integração europeia do pós-guerra.

Ostpolitik

Política de redução das tensões e reconhecimento mútuo entre a RFA e a RDA, conduzida pelo chanceler alemão-ocidental Willy Brand no início da década de 1970. Literalmente, “política do leste”.

CAPÍTULO 10

O TERCEIRO MUNDO

As duas grandes guerras do século XX assestaram golpes profundos no poder das potências europeias. Na Guerra Fria, o poder global deslocou-se para os Estados Unidos e a União Soviética. A Grã-Bretanha e a França tornaram-se potências de segunda classe. A Alemanha, derrotada e dividida, foi excluída do círculo das grandes potências. Os demais Estados da Europa Ocidental perderam praticamente toda a influência mundial.

O processo de descolonização, na Ásia e na África, marcou o pós-guerra, acompanhando e repercutindo a diminuição do poder europeu. Nas três primeiras décadas do pós-guerra, cerca de cem novos países independentes ingressaram na ONU, atestando a mundialização do sistema internacional. O Estado nacional soberano, uma invenção da Europa, tornou-se o modelo mundial de organização política das sociedades.

A Guerra Fria funcionou como moldura para o processo de descolonização, que dissolveu os impérios coloniais erguidos entre os séculos XVI e XIX. Esses impérios refletiam o poder e a influência de antigas potências mercantis (Holanda, Espanha e Portugal) ou, principalmente, das potências industriais do século XIX (Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e Bélgica). O deslocamento dos eixos mundiais de poder, no pós-guerra, destruiu os pilares de sustentação do colonialismo.

A descolonização decorreu, também, do crescimento e do fortalecimento dos movimentos nacionalistas na Ásia e na África. O nacionalismo, no pós-guerra, adquiriu significados e conteúdos novos, distinguindo-se radicalmente da matriz europeia. Os nacionalismos europeus do século XIX assentaram-se sobre noções étnicas e linguísticas e, em muitos casos, evoluíram assumindo formas expansionistas e belicistas. Os nacionalismos asiáticos e africanos estruturaram-se em torno das lutas antiimperialistas, exigindo a igualdade de direitos e a soberania política.

A marcha da descolonização no pós-guerra iniciou-se com a independência das Filipinas, concedida pelos Estados Unidos em 1946, e praticamente se completou com a libertação das colônias portuguesas na África, em 1975. Na Ásia, a descolonização acelerou-se com a dissolução da Índia britânica, em 1947, e o fim do domínio holandês sobre a Indonésia, em 1949, alcançando seu zênite com a implosão da Indochina francesa, em 1954. Na África, a descolonização eclodiu em 1960 e prosseguiu aceleradamente nos anos seguintes, com o desaparecimento dos impérios britânico e francês.

A descolonização percorreu dois caminhos principais: o primeiro, baseado na retirada voluntária da potência colonial, com a concessão da independência; o segundo, baseado em guerras de libertação conduzidas por

movimentos nacionalistas nas colônias. O exemplo mais importante do primeiro caminho é o da independência e partição da Índia britânica. Entre os exemplos mais dramáticos do segundo caminho estão as guerras da Indochina e da Argélia, que assestaram golpes profundos sobre a França, e das colônias portuguesas na África, que prosseguiram após 1975, em Angola e Moçambique, como confrontações indiretas entre as superpotências.

A partição da Índia britânica

A independência da Índia e do Paquistão representou o marco decisivo da dissolução do império colonial britânico na Ásia. Embora a luta pela independência tivesse se desenrolado por décadas, a retirada foi uma decisão de Londres, enquadrada numa estratégia de desmontagem gradual do império colonial. Essa estratégia, forçada pela crise econômica do imediato pós-guerra, procurava viabilizar uma transição suave do império para a Comunidade Britânica e conservar a influência internacional de Londres.

A Índia tornou-se colônia britânica em 1763, após o Tratado de Paris, que encerrou a Guerra dos Sete Anos e excluiu a França da colonização do Indostão. Em 1858, o território colonial deixou de ser administrado pela Companhia das Índias Orientais Britânicas e passou ao controle direto da Coroa. A luta pela independência começou em 1885, com a criação do Congresso Nacional Indiano, que viria a ser o Partido do Congresso.

O Congresso Nacional Indiano firmou-se como movimento nacionalista representativo da população hindu. Em 1906, era criada a Liga Muçulmana, a organização nacionalista baseada na população muçulmana. A divisão da luta pela independência segundo as linhas de clivagem religiosa prenunciava a partição da colônia em Estados rivais.

Ao longo da Primeira Guerra Mundial, os nacionalistas permaneceram fiéis à Coroa, acreditando na concessão futura da independência. Após o término das hostilidades na Europa, contudo, Londres promulgou o *Rowlatt Act*, que punia severamente as manifestações anticoloniais. Foi nesse contexto que emergiu a figura de Mohandas Gandhi, o líder nacionalista hindu que se celebrizaria pelas campanhas populares de desobediência civil. A resistência pacífica liderada por Gandhi, expressa no boicote aos manufaturados britânicos e simbolizada por sua túnica rústica de algodão, galvanizou a população das cidades. Entre 1922 e 1924, Gandhi ficou encarcerado com outros líderes nacionalistas.

Em 1929, o Partido do Congresso proclamou a independência completa como meta única. No ano seguinte, em nova campanha, Gandhi, ao lado de milhares de partidários, percorreu 400 quilômetros a pé, até o litoral, onde lançou a proposta de boicote ao sal, vendido em regime de monopólio pela

administração britânica, e da purificação caseira do produto.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o Partido do Congresso estava firmemente implantado na população hindu. Gandhi era seu inspirador, mas a direção partidária estava sob o controle de Jawaharlal Nehru. Gandhi e Nehru defendiam a unidade da Índia independente. No entanto, a Liga Muçulmana, dirigida por Mohammed Ali Jinnah, reivindicava a bipartição da colônia, com a criação de um Estado muçulmano independente.

Os planos de Londres coincidiam com os da Liga Muçulmana. Em janeiro de 1947, Lorde Louis Mountbatten, designado vice-rei da Índia, engajou as negociações da independência com os dois movimentos nacionalistas. Gandhi opunha-se radicalmente ao plano de partição, prevendo o confronto entre as comunidades religiosas. Se o preço da unidade era o adiamento da independência, valeria a pena pagá-lo. Nehru não acompanhou Gandhi nessa conclusão, preferindo, a contragosto, aceitar o plano de partição.

Em julho, o Parlamento britânico aprovou a proposta de bipartição. A Índia, com capital em Nova Delhi, abrangeria as áreas de população majoritariamente hindu. O Paquistão (o “país dos puros”), com capital em Karachi, abrangeria duas áreas geograficamente separadas, de maioria populacional muçulmana. As fronteiras entre os dois Estados, traçadas em Londres, recortavam arbitrariamente regiões históricas e lançavam as sementes da discórdia. O Punjab ficava dividido entre a Índia e o Paquistão Ocidental. Bengala ficava dividida entre o Paquistão Oriental e a Índia. As comemorações da independência, proclamada a 15 de agosto, não tiveram a participação de Gandhi.

Nas semanas e nos meses seguintes, tiveram início conflitos sangrentos entre hindus e muçulmanos, na Índia e no Paquistão. Cerca de 9 milhões de refugiados hindus deslocaram-se do Paquistão para a Índia, entre eles cerca de 5 milhões de *sikhs*, a comunidade religiosa hindu do Punjab. No sentido oposto, aproximadamente 6 milhões de refugiados muçulmanos deslocaram-se da Índia para o Paquistão. Os conflitos deixaram um saldo de mais de 250 mil mortos e geraram uma profunda hostilidade entre os dois Estados.

A Índia agregou a seu território, nos anos seguintes, o Estado autônomo de Haiderabad e diversos enclaves coloniais litorâneos. A região da Cachemira, no Himalaia, tornou-se objeto de disputa entre a Índia, o Paquistão e a China, funcionando como foco de guerras e conflitos fronteiriços que se arrastam até hoje. Um movimento secessionista no Paquistão Oriental provocou uma guerra trágica em 1971 que resultou na independência de Bangladesh.

No século XIX, praticamente todo o Sudeste Asiático foi submetido ao poder das potências coloniais. A Grã-Bretanha colonizou a Birmânia (atual Mianma), a Malásia, Cingapura e Brunei. A Holanda, a partir do antigo enclave mercantil de Batávia, estendeu seu controle para toda a Indonésia. Os Estados Unidos, no curso de sua expansão marítima no Pacífico, tomou dos espanhóis o arquipélago das Filipinas.

A França, a partir de 1858, colonizou o conjunto da península da Indochina. Pouco mais tarde, a administração colonial francesa criou a União Indochinesa, que abrangia os atuais Vietnã, Laos e Camboja. O Vietnã foi subdividido no Tonquim, ao Norte, em Anã, no Centro, e na Cochinchina, ao Sul.

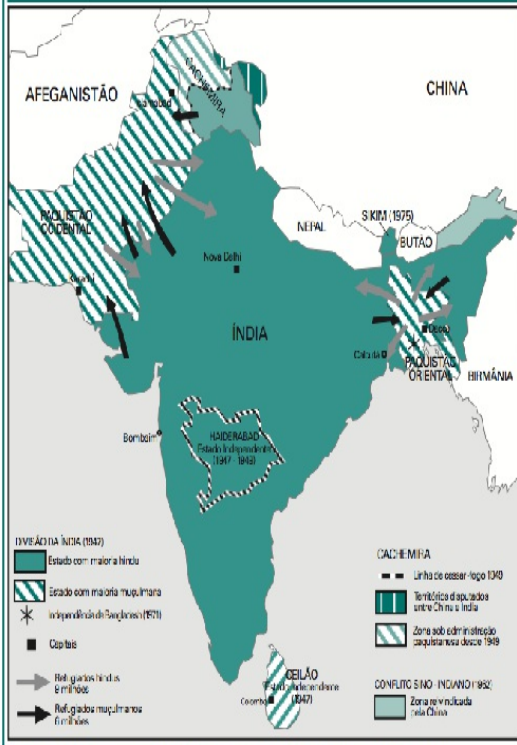
A luta pela independência da Indochina começou nas primeiras décadas do século XX, com a fundação do Partido Nacionalista e, depois, do Partido Comunista, liderado por Ho Chi Minh. Em 1940, na esteira de suas conquistas no Pacífico e na China, o Japão invadiu a Indochina. A administração colonial francesa permaneceu intacta, passando a servir aos generais japoneses. Foi nesse contexto que Ho Chi Minh fundou o Vietminh, um movimento guerrilheiro que agrupava, em torno dos comunistas, todas as forças nacionalistas.

O final da guerra abriu um vazio de poder na região, proporcionando ao Vietminh a oportunidade de tomar Hanói e proclamar, na área do Tonquim, a República Democrática do Vietnã. Enquanto isso, o imperador Bao Dai, de Anã, colaborador da administração francesa, proclamava o Estado do Vietnã nas áreas de Anã e da Cochinchina. Pouco depois, Paris reconhecia o Vietnã de Bao Dai como Estado-associado e propunha a Ho Chi Minh um arranjo semelhante para a República Democrática do Vietnã. O Vietminh recusou a proposta, exigindo a unificação e a independência. O impasse provocou um desembarque de tropas francesas e a recaptura de Hanói. Assim, começava a Guerra da Indochina.

A fase de equilíbrio militar perdurou de 1948 até 1953. As forças francesas controlavam as cidades na Cochinchina e em Anã e bolsões isolados do meio rural. O Vietminh restabeleceu o domínio sobre a área de Hanói e conseguiu estabelecer-se em vastas extensões de florestas e montanhas vietnamitas. A incapacidade francesa de derrotar a guerrilha refletia o apoio da população camponesa ao Vietminh. O impasse militar erodia o apoio ao esforço de guerra na opinião pública francesa.

No fim de 1953, sem outras opções, o comando militar colonial

Figura 10.1 Partição do Indostão



Fonte: DUBY, Georges. *Atlas histórico mundial*. Madrid: Debate, 1997, p. 247.

abriu a terceira fase da guerra. Procurando asfixiar o Vietminh, cortando as fontes de abastecimento de Hanói, o corpo expedicionário francês ocupou a aldeia de Dien Bien Phu, situada em zona controlada pela guerrilha, a Noroeste do Tonquim, próxima à fronteira do Laos. A épica batalha de Dien Bien Phu desenrolou-se entre novembro de 1953 e maio de 1954, e encerrou-se com desastrosa derrota francesa. Um dia após a queda da aldeia, representantes de Paris sentavam-se à mesa de negociações com o Vietminh, em Genebra.

Os acordos de Genebra determinaram a partilha da Indochina em quatro Estados independentes. O Vietnã foi dividido na altura do paralelo 17. A República Popular e Democrática do Vietnã, ou Vietnã do Norte, com capital em Hanói, ganhou o reconhecimento francês e alinhou-se, em definitivo, com a União Soviética. O Vietnã do Sul, com capital em Saigon, ganhou a independência. Um ano depois, Bao Dai foi deposto e proclamou-se a República do Vietnã, que logo se colocou sob proteção americana. O Laos e o Camboja tornaram-se Estados neutros.

Em Genebra, estabeleceu-se a meta da unificação do Vietnã, por meio de eleições livres. Essas eleições jamais ocorreram. Apenas meia década depois da independência, a atividade comunista crescente no Vietnã do Sul provocou o envolvimento americano na Indochina. A unificação vietnamita só viria em 1975, depois de outra guerra, dessa vez contra os Estados Unidos.

A Guerra da Argélia

O Magreb é a região formada por Argélia, Tunísia e Marrocos na África do Norte. Sua unidade geográfica decorre de compartilharem os ambientes da orla mediterrânea, da Cadeia do Atlas e do deserto do Saara. Sua unidade histórica e cultural decorre do povoamento árabe, da islamização nos tempos medievais, e da colonização francesa nos séculos XIX e XX.

O poder da França, no Magreb, tomou progressivamente o lugar do Império Turco. A colonização francesa começou pela Argélia, em 1830. O protetorado sobre a Tunísia foi estabelecido em 1881. A Conferência de Algeiras, em 1906, conferiu, aos franceses, privilégios no Marrocos; em 1912, o território tornou-se protetorado da França.

A Argélia ocupou um lugar especial no Magreb francês. O longo domínio sobre o território foi reforçado pelos fluxos de colonos que se estabeleceram, como proprietários de terras, na fértil orla mediterrânea. Quando terminou a Segunda Guerra Mundial, a população de origem francesa somava mais de um milhão de habitantes. Quando eclodiram os movimentos anticoloniais no Magreb, a França revelou-se disposta a conceder a independência do Marrocos e da Tunísia, a fim de conservar a Argélia.

A Segunda Guerra Mundial assinalou a difusão popular do nacionalismo argelino. Durante o conflito, os franceses da Argélia apoiaram majoritariamente o governo colaboracionista de Vichy, liderado pelo general Henri Pétain. Os nacionalistas argelinos, porém, sustentaram ativamente os Aliados e a Resistência francesa. O Corpo do Exército, recrutado entre árabes muçulmanos de todo o Magreb, combateu na frente italiana contra o Eixo, e os líderes anticoloniais argelinos apoiaram a reconquista da África do Norte pelas forças dos Aliados.

No final da guerra, os nacionalistas da Argélia aguardaram, ansiosamente, por um estatuto de igualdade de direitos e autonomia. Essas esperanças, porém, logo se desfizeram, quando Paris reafirmou o antigo estatuto colonial. Na ocasião, explodiram manifestações populares de descontentamento, que foram duramente reprimidas, deixando um saldo de cerca de 5 mil argelinos mortos. A calmaria que se seguiu prenunciava a tempestade: na Argélia, organizava-se clandestinamente a Frente de Libertação Nacional (FLN), formada por todas as correntes políticas anticolonialistas.

A guerra de libertação eclodiu em 1954, sob as influências do pan-arabismo, difundido por Gamal Abdel Nasser a partir do Egito, e da derrota das forças coloniais francesas em Dien Bien Phu, no Vietnã. Dominando as zonas rurais e montanhosas, armando emboscadas e atacando propriedades dos colonos, a FLN ampliava suas bases populares. As forças regulares da administração colonial respondiam com “operações de limpeza”. Os franceses da Argélia — chamados *pieds-noirs*, numa referência às suas botas pretas, que contrastavam com os pés descalços dos guerrilheiros argelinos — organizavam-se em milícias e aterrorizavam as aldeias.

A fase inicial do conflito estendeu-se até 1958. Os efetivos franceses, no primeiro ano da guerra, ultrapassaram os 150 mil. Em 1957, atingiram 400 mil. Na França, em crise política, sucediam-se gabinetes parlamentares e, entre os intelectuais e a opinião pública, cresciam as críticas à guerra colonial. Na Argélia, os *pieds-noirs*, temendo o abandono, tramavam contra os gabinetes franceses e procuravam um general salvador. Em 1956, Paris concedia a independência do Marrocos e da Tunísia. Ao mesmo tempo, Ahmed Ben Bella e outros líderes da FNL caíam numa emboscada e eram presos. Acéfala, a FLN partiu para ações terroristas cada vez mais ousadas.

Na batalha de Argel, em 1957, paraquedistas franceses conseguiram destruir os redutos da guerrilha na capital, impondo uma severa derrota à FLN. Na segunda fase do conflito, porém, a derrota militar transformou-se em vitória política. A cisão na sociedade francesa aprofundava-se e, em maio de 1958, os *pieds-noirs* tentaram derrubar a administração colonial na Argélia. O fantasma da guerra civil pairava sobre a França. Em meio à crise, De Gaulle foi chamado a assumir o governo francês. O general conseguiu evitar

um golpe militar em preparação e, em julho, assumiu a chefia do gabinete, contando com poderes excepcionais.

De Gaulle foi recebido com júbilo pelos partidários da Argélia francesa. Porém, ele tinha ideias próprias sobre o futuro da França, e articulou um plano de concessão de autonomia limitada para a Argélia. Em setembro de 1958 fez aprovar, em referendo, uma profunda reforma constitucional, que inaugurava a V República Francesa. O parlamentarismo dava lugar a um sistema misto, caracterizado por poderes presidenciais efetivos na condução da defesa e da política externa. Em janeiro de 1959, De Gaulle era eleito como primeiro presidente da V República.

O plano de autonomia para a Argélia colocou o general em rota de colisão com os *pieds-noirs* e uma parte da alta oficialidade militar. Em 1960, os *pieds-noirs* tentaram um novo golpe na Argélia. De Gaulle prendeu os golpistas, conseguiu o apoio da opinião pública francesa e intensificou as conversações com a FLN. Em desespero, os partidários radicais da Argélia francesa fundaram a Organização do Exército Secreto (OAS), que partiria para o terrorismo na França e tentaria derrubar De Gaulle. A radicalização convenceu o general de que a única alternativa consistia na independência da Argélia.

A fase derradeira do conflito começou com o plebiscito, em janeiro de 1961, no qual os franceses votaram favoravelmente à independência da Argélia. Em abril, a OAS promoveu um golpe militar na Argélia e preparou-se para lançar paraquedistas sobre Paris. O golpe iminente foi evitado por uma conclamação radiofônica do general, que pediu aos oficiais e soldados que evitassem a guerra civil, abandonando os golpistas. Alguns dos líderes da OAS foram presos, enquanto outros exilaram-se na Espanha franquista, de onde continuaram, por alguns anos, a promover ações terroristas.

As conversações com a FLN culminaram com os Acordos de Evian, firmados em março de 1962, que concediam a independência à antiga colônia. O tratado teve o referendo, nas urnas, de 90% dos franceses. Mais de 300 mil colonos deixaram a Argélia, instalando-se na França. O Estado argelino, governado inicialmente por Ben Bella, organizou-se como regime nacionalista de partido único.

A Guerra da Argélia assinalou a desmontagem final do império colonial francês. Mais que isso, marcou uma renovação decisiva da política externa francesa. Depois de Evian, a França redefiniu seu lugar no mundo, comprometendo-se profundamente com a Europa e soldando uma aliança duradoura com a Alemanha.

A descolonização repercutiu sobre a configuração do sistema internacional de Estados. A emergência de dezenas de novas nações independentes conferiu caráter mundial ao sistema de Estados e trouxe à tona uma agenda de problemas que não podiam ser enquadrados na moldura bipolar da Guerra Fria. No plano do discurso político, surgiu o Terceiro Mundo, que reclamava influência na ONU e não aceitava subordinar-se às superpotências nucleares. No plano da política externa, o terceiro-mundismo articulou-se como projeto de construção de um polo de poder autônomo em relação a Washington e Moscou.

A primeira expressão do terceiro-mundismo foi a Conferência Afro-Asiática de Bandung, articulada a partir de uma reunião em Colombo, no Ceilão (atual Sri Lanka), e patrocinada por Índia, Indonésia, Paquistão, Birmânia e Ceilão. Nehru, da Índia, e o anfitrião Ahmed Sukarno, da Indonésia, surgiram como líderes da conferência, que congregou 24 Estados independentes da Ásia e da África.

A Carta de Bandung definiu dez princípios políticos que podem ser considerados a plataforma original do terceiro-mundismo. Esses princípios enfatizavam os direitos humanos e a denúncia do racismo, a igualdade entre as nações, o respeito à soberania e à autodeterminação dos Estados, a necessidade de solução pacífica dos conflitos internacionais e, finalmente, a recusa em participar nos mecanismos de defesa coletiva controlados pelas superpotências. Os princípios, em seu conjunto, refletiam a luta anticolonial e as novas realidades geopolíticas do sistema internacional.

Os Estados participantes de Bandung não formavam um grupo político ou ideológico homogêneo. Na conferência, estavam Estados alinhados com Moscou (como a China e o Vietnã do Norte) e com Washington (como o Japão e o Vietnã do Sul). As divergências internas impediam a tomada de posições mais nítidas, especialmente sobre os problemas da economia mundial e da pobreza.

Logo depois da conferência, começou a ser articulado o Movimento dos Países Não-Alinhados. A articulação baseou-se na colaboração entre Nasser, do Egito, Nehru, da Índia, e Tito, da Iugoslávia. Aos líderes originais, juntaram-se Sukarno, da Indonésia, e Castro, que acabava de chegar ao poder em Cuba. O projeto consistia em criar uma organização estável, que funcionaria como terceira força, equidistante das superpotências, capaz de influenciar decisivamente a Assembleia Geral da ONU.

A XV Assembleia Geral da ONU, realizada em 1960, admitiu mais 17 países independentes, refletindo o impulso adquirido pela descolonização africana. Aquele momento foi escolhido para a convocação da conferência de fundação do Movimento dos Países Não-Alinhados, que se realizaria no ano seguinte, em Belgrado, na Iugoslávia. Durante sua fase áurea, o Movimento

voltaria a reunir-se no Cairo (1964), em Lusaca (1970) e em Argel (1973).

O terceiro-mundismo adquiriu sua maturidade com o Movimento dos Países Não-Alinhados. As declarações políticas e os posicionamentos do Movimento ultrapassaram os limites da Carta de Bandung, enfocando as desigualdades econômicas globais e a problemática do subdesenvolvimento. Assim, ao lado da tradicional confrontação Leste-Oeste, o sistema internacional conhecia uma rivalidade Norte-Sul, que refletia um mundo dividido entre potências industrializadas e países exportadores de produtos primários.

O Movimento dos Países Não-Alinhados reuniu mais de uma centena de Estados. A fonte de sua força foi a mesma que a de sua fragilidade: o caráter extremamente vago e ambíguo do terceiro-mundismo. O não-alinhamento geopolítico de Nehru significava neutralismo ativo e não excluía a cooperação econômica e diplomática com a União Soviética. Para Tito, o não-alinhamento consistia, sobretudo, na afirmação da autonomia iugoslava perante Moscou. Nasser, por sua vez, perseguia a liderança do mundo árabe e a modernização do Egito, pela via da cooperação econômica e militar com os soviéticos.

Raymond Aron enfatizou a diversidade do neutralismo dos países que se declararam não-alinhados, distinguindo-os da neutralidade tradicional de alguns Estados europeus:

Fora da Europa, não há o equivalente da neutralidade tradicional (Suíça, Suécia). A distinção principal que se pode fazer é entre os Estados neutros (Índia) e os que assumem um “neutralismo” mais ou menos positivo (o Egito de Nasser); quase todos os novos Estados declaram-se “não-alinhados”, e não querem ser envolvidos na Guerra Fria entre os blocos, mas a gama do não-engajamento vai desde a simpatia tunisiana pelo Ocidente à quase adesão de Cuba ao bloco soviético.

China e Cuba procuraram liderar o Movimento e chegaram a exercer forte influência sobre seus posicionamentos. A meta de Pequim, no contexto de sua rivalidade com Moscou, consistia em afirmar-se como principal potência não-alinhada e reduzir o peso da Índia entre os países não-alinhados. Havana, por sua vez, agia como correia de transmissão da política soviética no Terceiro Mundo, e tropas cubanas chegaram a combater na África, sobretudo em Angola, ao lado de governos sustentados por Moscou.

Sob o terceiro-mundismo floresceram as políticas nacionalistas de lideranças latino-americanas, asiáticas e africanas. Essas políticas refletiram-se nos acirrados debates travados principalmente no marco das conferências das

Nações Unidas para o comércio e o desenvolvimento (UNCTAD) e assinalaram a erosão das teorias econômicas liberais. O nacionalismo funcionou, frequentemente, como cobertura para regimes autoritários e repressivos que representavam os interesses das elites abastadas de países do Terceiro Mundo.

O cortejo ideológico do terceiro-mundismo sofreu os primeiros golpes com a aproximação entre a China e os Estados Unidos, a partir de 1972, e com a crise do pan-arabismo, alguns anos depois. Na década de 1980, as crises econômicas e financeiras que abalaram a América Latina esvaziaram as políticas de desenvolvimento nacional autônomo, contribuindo para enfraquecer ainda mais o Movimento dos Países Não-Alinhados.

GLOSSÁRIO

Nacionalismo

Concepção política e ideológica que identifica a existência de uma nação e reclama o estabelecimento de um Estado nacional soberano. Na sua primeira etapa, o nacionalismo acompanhou a emergência do Estado-Nação na Europa dos séculos XVIII e XIX, bem como a descolonização das Américas. Na sua segunda etapa, acompanhou os movimentos anticoloniais do século XX na Ásia e na África.

Terceiro Mundo

Conjunto geopolítico formado por todos os países pré-industriais da Ásia, África e América Latina. A noção de Terceiro Mundo surgiu paralelamente à descolonização afro-asiática.

Terceiro-mundismo

Ideologia que preconiza a unidade do Terceiro Mundo contra as potências industriais.

Não-alinhamento

Orientação política de recusa de alinhamento às superpotências da Guerra Fria e de valorização dos temas de reforma do sistema econômico internacional em favor dos países em desenvolvimento. O Movimento dos Países Não-Alinhados, criado em 1961, fundamentou-se nessa orientação política.

CAPÍTULO 11

O CASO DA UTOPIA SOCIALISTA

Que as classes dominantes tremam ante a ideia de uma revolução comunista. Os proletários nada têm a perder a não ser as suas correntes. Têm um mundo a ganhar. Proletários de todo o mundo, uni-vos!

Essas palavras fecham o Manifesto comunista, escrito em 1848 por dois jovens alemães: Karl Marx, 29 anos, e Friedrich Engels, 27.

Em 1937, Leon Trotski, o líder da Revolução Russa expulso da União Soviética por Stalin, escreveu no México um prefácio à primeira edição do Manifesto, publicada na África do Sul: “Os noventa anos do Manifesto do Partido Comunista”. Nesse prefácio, Trotski apontava, entre os trechos envelhecidos do panfleto clássico de Marx e Engels, a profecia da transformação da revolução alemã de 1848 em revolução socialista. Explicava que a hora final do capitalismo tinha sido anunciada apenas com a Primeira Guerra Mundial, que “fazia de nossa época a época de guerras, revoluções e do fascismo”.

Entre os marxistas, sempre vigorou a certeza de que o futuro pertencia ao socialismo. Os prazos e os ritmos da decomposição do sistema capitalista eram motivo de polêmicas, às vezes apaixonadas; a vitória final do comunismo não era posta em dúvida.

Nessa certeza, residia a força, o poder hipnótico do marxismo. Marx tinha fornecido um método de organização da história que resumia séculos de conflitos num esquema de sucessão de sistemas sociais. O escravismo antigo dera lugar ao feudalismo medieval, e este ao capitalismo. O capitalismo continha, em seu interior, as sementes da própria destruição: como os sistemas anteriores, estava destinado a desaparecer para dar lugar a um modo superior de organização da sociedade. O socialismo não era apenas um ideal, mas uma necessidade histórica.

O pensamento de Marx e Engels era um fruto de sua época, profundamente marcada pelo positivismo. A crença inabalável no poder da ciência e o otimismo diante do futuro da humanidade são as fundações do marxismo. O materialismo histórico seria a ferramenta para desvendar as leis da história.

O método histórico marxista funcionava como uma chave mágica, que abria as portas do futuro. A adesão ao socialismo de Marx significava muito mais que a simples opção por um partido: ser comunista era remar na direção da correnteza da história. Os partidários de Marx, inicialmente pouco numerosos, proliferaram no mundo inteiro. No interior da Primeira Internacional (1864-

1876), os marxistas disputavam a hegemonia com os anarquistas. Quando Engels fundou a Segunda Internacional, em 1889, seis anos após a morte de Marx, o movimento socialista internacional já era quase todo marxista.

O marxismo no poder

A Comuna de Paris, de 1871, constituída no contexto da derrota francesa diante da Prússia, foi a primeira tentativa de um governo socialista na história. O regime da Comuna abrigava um leque heterogêneo de correntes de esquerda, entre as quais os marxistas não passavam de pequena minoria. O próprio Marx, que não acreditava no sucesso da Comuna, saudou os revolucionários franceses que tiveram a ousadia de lançar o “assalto ao Céu”.

O socialismo só conseguiu estabelecer-se duradouramente no poder muitos anos depois da morte dos autores do Manifesto, em 1917, com a vitória da Revolução Bolchevique na Rússia. Durante o 7 de novembro (25 de outubro, segundo o velho calendário bizantino), os bolcheviques dirigidos por Lenin e Trotski protagonizaram um golpe que derrubou o frágil governo provisório, surgido da insurreição popular de março. Naquela noite, perante o Congresso dos Sovietes, constituía-se um governo comunista. Lenin, presidente desse governo, tomou a palavra e disse simplesmente: “Agora vamos nos ocupar na edificação da ordem socialista”. A utopia chegava ao poder.

Apenas algumas semanas antes de ocupar a posição de líder do novo governo revolucionário, Lenin tinha terminado de escrever um ensaio de interpretação da doutrina de Marx e Engels sobre a transformação do Estado na transição do capitalismo para o socialismo, e deste para o comunismo. O ensaio sintetizava a tese marxista de que o Estado nada mais era que uma “máquina especial para a repressão” de uma classe social pela outra, e profetizava a extinção gradual dessa máquina de repressão. No socialismo, logo após a tomada do poder, o Estado começaria a se debilitar:

[...] na transição do capitalismo para o comunismo, a repressão é ainda necessária, mas é já repressão da minoria dos exploradores pela maioria dos explorados. O aparelho especial, a máquina especial para a repressão, o “Estado”, é ainda necessário, mas é já um Estado de transição, já não é um Estado no sentido próprio, porque a repressão da minoria dos exploradores pela maioria dos escravos assalariados de ontem é algo relativamente tão fácil, simples e natural que custará muito menos sangue do que a repressão das insurreições de escravos, de

servos, de operários assalariados, que custará muito menos à humanidade. E é compatível com a extensão da democracia a uma maioria tão esmagadora da população que a necessidade de uma máquina especial para a repressão começa a desaparecer.

O socialismo é, no esquema marxista, a fase de transição entre o capitalismo e o comunismo. O comunismo é o ponto de chegada: a sociedade da abundância, liberta das velhas divisões de classes. O Estado debilita-se no socialismo até desaparecer gradualmente com a passagem para o comunismo:

Finalmente, só o comunismo torna o Estado completamente desnecessário, pois não há ninguém para reprimir, “ninguém” no sentido de uma classe, no sentido de uma luta sistemática contra uma parte determinada da população.

Durante o governo de Lenin (1917-1924), a oposição foi proibida e, mesmo no interior do Partido Comunista, tornou-se ilegal formar facções. Os tempos difíceis, de fome e guerra civil, serviam para justificar a ditadura, apresentada como temporária. A democracia, em vez de se estender, agonizava. O Estado, em vez de se debilitar, sufocava toda a sociedade.

Os bolcheviques, à sombra da crise terrível que acompanhou a implantação de seu poder na Rússia, criavam na prática uma nova doutrina política, que justificava o monopólio das instituições de Estado pelo Partido Comunista. Essa doutrina, que seria descrita como a “ditadura do proletariado” e reproduzida mais tarde em muitos outros países, representava uma novidade entre os marxistas. Num ensaio intitulado A revolução russa, escrito apenas um ano depois da tomada do poder pelos bolcheviques, a revolucionária polonesa Rosa Luxemburgo, companheira de Lenin no movimento comunista internacional, lançou-se à crítica da ditadura soviética e à defesa das liberdades democráticas:

Liberdade somente para os partidários do governo, para os membros de um partido, por numerosos que sejam, não é liberdade. Liberdade é sempre a liberdade daquele que pensa de modo diferente. Não por fanatismo da “justiça”, mas porque tudo quanto há de instrutivo, de salutar e purificante na liberdade política prende-se a isto e perde sua eficácia quando a “liberdade” torna-se um privilégio.

O governo de Stalin (1924-1953) tornou permanentes as medidas de repressão adotadas nos tempos de Lenin. O terror transformou-se em método de governo. A repressão, brutal, caía não sobre uma minoria de exploradores, mas sobre a maioria da população soviética. Milhões de camponeses foram mortos durante a coletivização forçada das terras, entre 1928 e 1933. Nos processos de Moscou, na década de 1930, uma vasta farsa judiciária, a oposição comunista foi dizimada. Centenas de milhares de prisioneiros políticos eram enviados para os campos de concentração espalhados pela imensidão da Sibéria, o célebre arquipélago Gulag descrito por Alexandre Soljenitsin.

O Partido Comunista identificou-se ao Estado. O sistema totalitário de Estado-Partido sedimentou o monopólio do poder econômico e político pela burocracia comunista. No topo da burocracia, o Comitê Central e, mais ainda, o Politburo, concentraram as decisões de Estado. No auge do stalinismo, expurgos cíclicos no aparelho burocrático asseguravam o poder absoluto do secretário-geral, que supostamente encarnava a vontade da classe proletária.

Hannah Arendt desvendou as peculiaridades dos Estados totalitários soviético e nazista. Sua análise revelou que não existe, verdadeiramente, um poder monolítico do Estado-Partido, mas uma dissolução das instituições públicas no aparelho partidário, que é a fonte última das decisões:

O que mais chama a atenção de quem observa o Estado totalitário não é, por certo, a sua estrutura monolítica. [...] A relação entre as duas fontes da autoridade, entre o Estado e o Partido, é a relação entre uma autoridade aparente e outra real, de modo que muitos descrevem a máquina governamental do regime totalitário como fachada imponente, a esconder e disfarçar o verdadeiro poder do partido.

Na Alemanha nazista, todas as funções administrativas do Estado foram duplicadas, meticulosamente, em órgãos do Partido. Quando antigos e prestigiados líderes nazistas tornavam-se altos funcionários do Estado, perdiam o poder real, passando a se subordinar, na prática, ao encarregado partidário por aquela função. Na União Soviética, sob Stalin, a estrutura estatal baseada nos soviets perdeu qualquer traço de autonomia diante do Partido, mas jamais foi abolida. Os órgãos de Estado continuaram a exercer funções simbólicas e decorativas, externas, ao passo que a autoridade real concentrava-se no Partido.

O Estado totalitário é amorfo. No lugar da clara divisão de competências e responsabilidades institucionais, há uma rede intrincada de órgãos, superpostos uns aos outros e muitas vezes concorrentes, que se remete, invariavelmente, ao núcleo do poder. A polícia política ocupa um lugar crucial no

aparelho de poder, mas também está subordinada, no final das contas, ao Politburo e ao secretário-geral:

Cada empreendimento na União Soviética tem o seu departamento especial de polícia secreta, que espiona tanto os membros do partido como o pessoal comum. Coexiste com esse departamento outra divisão de polícia do próprio partido, que por sua vez vigia todo mundo, inclusive os agentes da NKVD, e cujos membros são desconhecidos pela entidade rival. [...] Muito mais importante que esses aparelhos, porém, é o “departamento especial” da NKVD, que representa [...] uma polícia secreta dentro da polícia secreta. Todos os relatórios dessas agências policiais rivais vão terminar no Comitê Central de Moscou e no Politburo. É aí que se decide qual dos relatórios será levado em conta, e qual das divisões terá o direito de tomar as respectivas medidas policiais.

Na União Soviética, a utopia revolucionária de Marx vestia as roupagens da razão do Estado-Partido. O sistema totalitário ossificou-se, envenenando toda a vida política, científica e cultural soviética. Stalin encarregava-se de efetuar a primeira morte do socialismo: muito antes de morrer como fenômeno histórico, o socialismo morreu como horizonte de liberdade.

A expansão do socialismo

A Associação Internacional dos Trabalhadores (Primeira Internacional), fundada por Marx, reunia não mais que algumas dezenas de grupos anarquistas e socialistas europeus. A Internacional Socialista (Segunda Internacional) foi o leito dos grandes partidos social-democratas da Alemanha, Áustria, França, Grã-Bretanha e Rússia que fincaram o pensamento marxista na vida política e parlamentar da Europa.

A Primeira Guerra Mundial provocou a divisão do movimento socialista internacional. As direções dos grandes partidos social-democratas, agrupadas em torno da liderança do alemão Karl Kautsky (o venerado colaborador do velho Engels e organizador dos últimos volumes de O capital), optaram por colaborar com os governos nacionais durante a guerra, votando os créditos militares nos parlamentos e suspendendo a agitação socialista. Lenin,

Trotsky, Rosa Luxemburgo e Karl Liebknecht reagiram e romperam com a Segunda Internacional, acusando os velhos partidos de terem sido domesticados pela política parlamentar. Lenin, num panfleto célebre, proclamou a falência da social-democracia:

A falência da Segunda Internacional exprimiu-se com especial clareza na traição escandalosa, pela maioria dos partidos social-democratas oficiais da Europa, de suas convicções e de suas resoluções solenes [...]. Mas essa falência, que marca a vitória total do oportunismo, além da transformação dos partidos social-democratas em partidos operários nacional-liberais, não é senão o resultado de toda a época histórica da Segunda Internacional, do final do século XIX ao começo do século XX. As condições objetivas dessa época de transição, que vai do encerramento das revoluções burguesas e nacionais na Europa Ocidental ao princípio das revoluções socialistas, engendraram e alimentaram o oportunismo.

Segundo a análise de Lenin, o crescimento da capacidade produtiva das economias industriais tinha proporcionado o surgimento de uma aristocracia operária, que representava a base social das direções social-democratas. No ambiente das democracias parlamentares, essas direções oportunistas teriam substituído os princípios do socialismo pela lealdade nacional. O alinhamento dos social-democratas aos governos nacionais em guerra assinalava sua transformação em “partidos operários nacional-liberais” e exigia a construção de novos partidos revolucionários e de uma nova Internacional.

A Internacional Socialista renunciava ao programa marxista, à revolução proletária e ao internacionalismo. Nessa renúncia, muitas vezes reiterada nas décadas seguintes, encontra-se a origem dos atuais partidos social-democratas. O reformismo social-democrata teve sua época de glória na fase final da Guerra Fria, durante as décadas de 1970 e 1980, quando o crescimento econômico da Europa Ocidental criou as condições para o estabelecimento das políticas sociais do *Welfare State* (Estado do Bem-Estar). Willy Brandt, na Alemanha Ocidental, Olof Palme, na Suécia, François Mitterrand, na França, e Felipe González, na Espanha, simbolizaram o zênite dessa social-democracia convertida à ordem capitalista. Brandt e Mitterrand, entre outros líderes social-democratas, figuraram como parceiros de primeira linha dos Estados Unidos na confrontação com a União Soviética.

O panfleto de Lenin contra a “traição dos partidos social-democratas” funcionou como toque de reunir para os socialistas que permaneciam fiéis à revolução internacional. Essa corrente denominou-se comunista, apropriando-se de um termo que, no esquema histórico marxista, significava a etapa superior da sociedade socialista. Desde aquele momento, comunistas seriam os revolucionários marxistas, que se separavam dos social-democratas reformistas. A vitória da Revolução Russa, dirigida pelo partido de

Lenin, abriu caminho para a fundação da Internacional Comunista ou Komintern (Terceira Internacional), que nasceu em Moscou em 1919.

O poder bolchevique animou a nova Internacional. Pelo mundo todo, organizaram-se partidos comunistas. O marxismo tornava-se marxismo-leninismo, incorporando o modelo soviético da ditadura do proletariado. A chama revolucionária, porém, extinguiu-se cedo. Com Stalin e as políticas de expurgos, o Komintern foi desfigurado até se tornar um instrumento dócil da geopolítica de Moscou. Stalin enraizou-se no poder renunciando à ideia da revolução internacional. O “socialismo num só país”, proclamado na segunda metade dos anos 1920, destinava-se a combater a dissidência trotskista no interior do PCUS. Trotski e seus seguidores enxergavam na revolução proletária europeia a única oportunidade para a consolidação do socialismo na União Soviética. A derrota dessa dissidência, que conheceu a anulação política e o extermínio físico, assinalou a submissão completa do Komintern à vontade de Stalin.

Os partidos comunistas, no mundo inteiro, transfiguraram-se em tentáculos da política externa soviética. Em 1939, quando foi firmado o Pacto Germano-Soviético, os comunistas passaram a tratar com simpatia a Alemanha nazista, concentrando o fogo de suas baterias nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Em 1941, quando Hitler lançou a ofensiva contra a União Soviética, os comunistas tiveram de promover uma dolorosa reviravolta política, dirigindo o fogo contra as potências do Eixo. Em 1942, em troca da assinatura do tratado de ajuda mútua com a Grã-Bretanha, Stalin dissolvia o Komintern.

O marxismo foi, por duas vezes, vítima do Estado. A Internacional Socialista abandonou a ideia da revolução internacional, pois seus partidos enquadraram-se nas instituições de Estado das democracias parlamentares europeias. A Internacional Comunista renunciou à ideia da revolução internacional, visto que seus partidos submeteram-se ao comando do Estado soviético.

A época da Guerra Fria assinalou a expansão geográfica do socialismo para além das fronteiras da União Soviética. O processo de expansão assumiu formas variadas. Na Europa Oriental e na Coreia do Norte, decorreu da divisão do sistema internacional nas esferas de influência das superpotências. Na China e em Cuba, foi o fruto de revoluções populares dirigidas por partidos socialistas. Na Ásia (Vietnã) e na África (Angola, Moçambique), resultou de movimentos de independência em antigas colônias europeias. Nessa trajetória destacaram-se líderes como Mao Tsé-tung, Ho Chi Min e Fidel Castro, representantes de um socialismo que havia muito tinha rompido com a tradição europeia de Marx e Engels.

Os autores do Manifesto acreditavam que o socialismo era produto do esgotamento histórico do capitalismo industrial. Suas esperanças revolucionárias concentravam-se nas sociedades europeias, em que o sistema

fábrica criara um operariado numeroso, ativo e organizado. O dístico do Manifesto era: “A emancipação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores”. Essa crença os levava a acompanhar com atenção e emoção o desenvolvimento do movimento sindical na Grã-Bretanha, na Alemanha, na França e nos Estados Unidos.

Lenin e Trotski nutriam a mesma convicção. Quando lideraram a revolução na Rússia, pensavam estar apenas acendendo o pavio que incendiaria a Europa. Em meio às terríveis dificuldades dos primeiros anos, dirigiam olhares ansiosos para a classe operária dos países industrializados, de onde teria que vir ajuda para a pátria socialista isolada e esgotada.

O desenvolvimento histórico foi cruel com as esperanças desses revolucionários europeus que, de certa forma, representavam a continuidade e a culminância da crença iluminista no progresso. Durante a Guerra Fria, o socialismo expandiu-se para as sociedades agrárias, atrasadas, do Oriente, e em antigas colônias africanas e asiáticas. Os comunistas instalaram arremedos da ditadura do proletariado em lugares onde virtualmente não existia uma classe operária. Enquanto isso, a força social e política dos comunistas diminuía cada vez mais nos países industrializados da Europa Ocidental, onde a classe operária votava em massa nos partidos social-democratas da Segunda Internacional. O economista Walt W. Rostow interpretou essa evolução como um sinal de que o socialismo não era senão uma enfermidade do processo de modernização dos países atrasados.

O colapso do império vermelho

Ainda na década de 1950, Kennan tornou-se um crítico da política externa americana. Despido das roupagens de Mr. X, o inspirador da doutrina da contenção insurgia-se contra aquilo que lhe parecia uma interpretação inadequada de suas próprias propostas. Washington errava, segundo Kennan, na ênfase posta sobre os aspectos estratégicos da contenção, expressa na prioridade à Otan, na formação do anel de alianças militares asiáticas e na corrida nuclear. Aron escreveu, em 1978, um artigo de crítica à “conversão” de Kennan:

Por ironia da história, Kennan, que não se tornou famoso e não influenciou os acontecimentos senão na época em que se confundia com Mr. X, esforça-se há uns trinta anos para se livrar desse fiel e embaraçoso companheiro. [...] Desde logo ele fez duas objeções à doutrina do *containment*, da qual era considerado o inspirador: por um lado, o princípio da contenção não precisava ser estendido

ao mundo inteiro ou aplicado sistematicamente em toda parte; por outro, não convinha dar prioridade aos meios militares. Ele disse várias vezes: eu falava de *containment* político, não militar.

Kennan oscilou em suas opiniões sobre a aplicação do princípio da contenção, mas a insistência nos instrumentos políticos de confrontação com a União Soviética decorria do núcleo da análise original de Mr. X. Essa análise antevia a falência estrutural do Estado soviético sob o peso de um sistema econômico e político carente de dinamismo, incapaz de acompanhar a evolução dos países capitalistas industrializados. Krushev, ao defender a política da coexistência pacífica, acreditava que o socialismo iria “alcançar e ultrapassar” o capitalismo na arena da competição econômica. Kennan também queria uma coexistência pacífica por razões simétricas: o tempo se encarregaria de revelar o atraso e o anacronismo do sistema soviético, provocando seu desmoronamento interno.

A União Soviética conseguiu sustentar taxas razoavelmente elevadas de crescimento econômico durante as décadas da expansão extensiva da indústria de base. Os primeiros sinais de fadiga do modelo econômico apareceram na era Brejnev (1964-1982), mais precisamente, na segunda metade desse período. A expansão industrial extensiva, baseada na adição permanente de fatores de produção, aproximava-se do ponto de esgotamento. O sistema de planejamento central revelava-se inadequado para proporcionar incrementos de produtividade e eficiência na economia soviética.

A estagnação econômica que marcou o final da era Brejnev iluminou o conjunto de distorções da economia de planejamento central. A má qualidade e a quantidade insuficiente dos bens de consumo contrastavam com a oferta excessiva de bens de produção e intermediários. A baixa produtividade da agricultura coletivizada exigia volumosas e permanentes importações de cereais. As inovações tecnológicas penetravam na economia militar, mas não na economia civil. A alocação geral de fatores de produção, destituída de um sistema de preços de mercado, resultava em desperdícios e ineficiência colossais.

O primeiro governo de Ronald Reagan decidiu, no início da década de 1980, perseguir as tecnologias para a implantação de um sistema espacial de defesa antimísseis. A Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE), conhecida como programa “guerra nas estrelas”, contrariava frontalmente o conteúdo do tratado ABM, que era o fundamento do Salt. Do ponto de vista científico e tecnológico, o sucesso do programa parecia improvável, mas a lógica da corrida armamentista impunha à União Soviética uma resposta à altura, que poderia ser o desenvolvimento de um projeto similar ou a multiplicação dos vetores

estratégicos ofensivos. No contexto de estagnação da economia soviética, contudo, o financiamento desse novo esforço bélico significaria arruinar a produção civil.

A ascensão ao poder de Mikhail Gorbachev, em 1985, derivou do reconhecimento, pelo PCUS, da encruzilhada histórica decisiva em que se encontrava a União Soviética. O programa do novo dirigente — expresso nas estratégias de abertura política (glasnost) e reforma econômica (perestroika) — refletia uma guinada radical e desesperada, cuja finalidade consistia em engatar a economia soviética na revolução tecno-científica que tomava impulso no Ocidente. Todo o programa de revitalização econômica de Gorbachev dependia, em última instância, da inversão das relações entre a União Soviética e o Ocidente. Moscou não podia acompanhar o ritmo do esforço armamentista imposto por Washington e precisava do aporte de capitais e tecnologias internacionais.

O fracasso do programa reformista de Gorbachev revelou a força da análise original de Kennan. A economia de planejamento central não tinha a flexibilidade necessária para incorporar os mecanismos de mercado sem ruir sob o peso de suas distorções estruturais. O poder totalitário não podia ser reformado parcialmente sem que fosse deflagrada uma dinâmica política e social de desagregação do sistema de Estado-Partido. O mérito histórico de Gorbachev consistiu em perseverar nos princípios reformistas, ampliando continuamente o alcance de seu programa e combatendo as tentativas da burocracia soviética de retroceder, violentamente, ao ponto de partida. No fim das contas, o dirigente administrou o colapso inevitável do Estado soviético, impedindo que degenerasse em guerra civil e conservando a segurança dos arsenais nucleares do país.

O colapso da União Soviética foi precedido e preparado pela implosão do bloco soviético no Leste Europeu. O caráter súbito, revolucionário, da derrocada dos regimes comunistas nos países-satélites desnudou a carência de raízes sociais desses regimes, que se sustentavam, quase exclusivamente, no poder de Moscou.

Quando Gorbachev imprimiu um novo curso à política externa soviética, descartando a Doutrina Brejnev, os Estados da Europa Oriental foram varridos por revoluções populares que desmontaram os regimes de partido único.

A queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, assinalou a falência da RDA e a supressão da cortina de ferro. Esse evento maior removeu a fronteira estratégica que dividia a Europa em blocos geopolíticos antagônicos e marcou, real e simbolicamente, o encerramento da Guerra Fria. Dissolvia-se o sistema internacional de Estados configurado em Yalta e Potsdam.

A União Soviética não resistiu à desmontagem do bloco de países-satélites. No final da curta “era Gorbachev”, o desmantelamento político do PCUS liberou as forças centrífugas comprimidas no Estado soviético. As

burocracias do Estado-Partido que controlavam o aparelho de poder nas repúblicas soviéticas, no ambiente da crise derradeira na cúpula do PCUS, passaram a agir como elites nacionais autônomas. As tentativas desesperadas de Gorbachev de articular um novo pacto federativo esbarravam no esvaziamento da autoridade de Moscou. O colapso do aparelho totalitário arrastava o Estado à implosão. Em dezembro de 1991, a pátria do socialismo deixou de existir.

Os nomes malditos

Os anos 1989-1991 assinalaram a segunda morte do socialismo. Meio século depois de morrer como horizonte de liberdade, o socialismo morria como fenômeno histórico.

As revoluções democráticas de 1989 formaram o capítulo inicial do processo. Em todo o bloco soviético da Guerra Fria, o socialismo foi identificado com a opressão nacional, e os partidos comunistas ficaram estigmatizados como instrumentos do poder imperial de Moscou. O historiador Timothy Garton Ash compreendeu o significado profundo das revoluções na Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e *Alemanha Oriental*:

Karl Marx jogou com a ambiguidade da expressão alemã *burgeliche Gesellschaft*, que tanto podia ser traduzida como sociedade civil quanto como sociedade burguesa. Marx [...] nivelou deliberadamente as duas “cidades” da modernidade, os frutos da Revolução Industrial e Francesa, o burguês e o cidadão. [...] O que a maior parte dos movimentos de oposição por toda a Europa central e grande parte do povo que os apoia está realmente dizendo é: Sim, Marx tem razão, as duas coisas estão intimamente ligadas — e nós queremos as duas! Direitos civis e direitos de propriedade, liberdade econômica e liberdade política, independência financeira e independência intelectual, cada um desses termos apoia o outro. De maneira que, sim, queremos ser cidadãos, mas também queremos ser de classe média, no mesmo sentido que a maioria dos cidadãos da metade mais afortunada da Europa é de classe média.

Dois episódios sangrentos, do ano revolucionário de 1989, serviram para recordar que as luminosas esperanças igualitárias e humanistas de Marx tinham se envenenado, a ponto de se tornarem máquinas ferozes e

descontroladas de repressão. Na Romênia, a polícia política de um ditador enlouquecido descarregou sua munição sobre o povo, mas não conseguiu isolar o país do movimento geral de democratização do antigo bloco soviético. Na China, os mandarins vermelhos jogaram os tanques contra a multidão desarmada na Praça da Paz Celestial, afogando em sangue o embrião de uma revolução democrática. A sombra sinistra do assassinato em massa — uma realidade trágica na União Soviética de Stalin e no Camboja de Pol Pot — acompanhou, agourenta, o crepúsculo do socialismo.

O capítulo definitivo foi escrito pelo desenlace do golpe frustrado de agosto de 1991 na União Soviética. O fracasso dos golpistas, remanescentes de um PCUS em agonia, representou o dobre de finados do Estado criado pela primeira revolução proletária vitoriosa. A pátria do marxismo-leninismo, por uma ironia necessária, foi também seu túmulo. A utopia socialista sempre reservou um lugar de honra para a iconografia: as imagens de Marx, Lenin, Stalin e Mao coloriram a paisagem dos lugares públicos dos Estados comunistas. Quando, na Rússia, as multidões derrubaram as estátuas do primeiro chefe da polícia política, Felix Dzerzinski, e do fundador do Estado soviético, Lenin, expressavam simbolicamente o encerramento de um ciclo histórico.

Os símbolos, as imagens e os nomes são elementos essenciais da linguagem das utopias. Depois de 1989, os partidos comunistas da Europa e de muitos outros países renegaram o velho dogma da “ditadura do proletariado” e extirparam de seus programas as referências ao marxismo-leninismo. Foram mais longe ainda e trocaram seus nomes de batismo, substituindo o termo “comunista” por “socialista”, “social-democrata” ou outros. Procuraram apagar o passado, às vezes apenas por interesse eleitoral, às vezes para encontrar um novo começo. Quiseram reescrever a própria história, limpando-a e purificando-a. Essa operação de linguagem desatualiza o Manifesto comunista e o remete para os lugares reservados aos documentos de outra época.

GLOSSÁRIO

Marxismo

Doutrina política e econômica derivada do pensamento de Karl Marx. O marxismo funciona tanto como um instrumental teórico de análise das sociedades quanto como fundamento para programas políticos voltados para a substituição do capitalismo pelo socialismo.

Materialismo histórico

Método marxista de análise histórica. O materialismo histórico enxerga a história como sucessão de modos de produção e identifica na luta de classes o seu fator dinâmico.

Socialismo

De acordo com o método histórico marxista, é a etapa de transição entre o capitalismo e o comunismo. Nessa etapa, os meios de produção passariam a ter controle público.

Comunismo

De acordo com o método histórico marxista, é o modo de produção que substituiria o capitalismo. O comunismo seria caracterizado pela abundância econômica e pela dissolução das classes sociais.

Ditadura do proletariado

Segundo os líderes bolcheviques da Revolução Russa de 1917, é o regime político da sociedade socialista. Pela “ditadura do proletariado”, os trabalhadores assalariados controlam o Estado e os meios de produção, preparando o advento do comunismo.

Coexistência pacífica

Política externa conduzida por Nikita Krushev nos anos 1950 e 1960, que preconizava a redução das tensões militares da Guerra Fria e apostava na competição econômica entre o socialismo soviético e o capitalismo.

Welfare State

Estado do Bem-Estar, caracterizado pela redistribuição progressiva de renda promovida pelo poder público. O Welfare State passou a figurar como meta política dos partidos social-democratas europeus no pós-guerra.

CAPÍTULO 12

NOVA ORDEM MUNDIAL: UM DEBATE

O fundamento clássico das teorias sobre as relações internacionais reside no papel central desempenhado pelo Estado. O sistema internacional de Estados é o cenário no qual se desenrola a política externa. Esse paradigma, contudo, foi bombardeado, a partir de posições divergentes e conflitantes, no momento em que se dissolvia o sistema internacional da Guerra Fria.

Uma vasta corrente de analistas do fenômeno da globalização apresentou, ou, mais precisamente, recuperou, a tese do enfraquecimento ou da dissolução do Estado-Nação. Na década de 1990, essa tese relativamente antiga ganhou novas roupagens. Seus principais divulgadores interpretam o Estado nacional como herança de um passado histórico em vias de desaparecimento, sob o impacto da integração dos mercados e dos fluxos mundiais de capitais.

A “morte do Estado” tornou-se uma profecia tentadora para os analistas da globalização. Uma publicação liberal sintetizou, ironicamente, essa linha de raciocínio:

O Estado-Nação não é mais o que costumava ser. Ignorado pelos mercados globais de capital, transigente com as corporações multinacionais, à mercê dos mísseis intercontinentais, a pobre coisa pode apenas olhar para o passado, nostálgica dos seus dias de glória, um século atrás, quando todos sabiam o significado de John Bull e Marianne e Germania e Tio Sam. Parece inconcebível que tão diminuída criatura possa por muito tempo continuar sendo a unidade básica das relações internacionais, a entidade que firma tratados, participa de alianças, desafia inimigos, vai à guerra. Não estará, seguramente, o Estado-Nação a caminho de se dissolver em algo maior, mais poderoso, mais capaz de encarar as consequências da tecnologia moderna: alguma coisa que será a nova e poderosa unidade básica do mundo de amanhã?

Na sua formulação essencial, a tese não representa novidade, ela apenas retoma e reformula um argumento original de John H. Herz, expresso no artigo *Rise and Demise of the Territorial State*, que apareceu em *World Politics*, em 1957. Escrevendo no auge da Guerra Fria, sob o impacto da crise do Canal de Suez e da invasão da Hungria pelas forças do Pacto de Varsóvia, Herz focalizava os limites da soberania dos Estados e a sua submissão às alianças político-militares supranacionais.

Seguindo as tendências da época, o autor construiu o raciocínio em termos estratégicos e militares, acentuando a vulnerabilidade das fronteiras nacionais às poderosas tecnologias bélicas da era nuclear. O Estado, incapaz de proteger o seu território da ameaça materializada nos mísseis balísticos intercontinentais, não teria outra alternativa senão ceder a sua soberania, aninhando-se na proteção oferecida pela Otan ou subordinando-se ao Pacto de Varsóvia. Alijado da soberania, o poder estatal perdia a sua alma e razão de ser, caminhando para um inevitável desfalecimento.

A tese de Herz era não só uma reação teórica à brutal submissão da Hungria pela União Soviética, mas também um argumento direcionado para justificar o aprofundamento da aliança desigual entre os Estados Unidos e os aliados europeus, no momento em que, sob o influxo da cooperação franco-alemã, começava a girar a roda da Comunidade Europeia. Herz estava dizendo para os europeus que não havia alternativa à proteção oferecida pelos Estados Unidos. No sistema da Guerra Fria, apenas as superpotências nucleares podiam se comportar de acordo com o antigo dogma da soberania absoluta do Estado.

Contudo, foi justamente a França que forneceu, alguns anos depois, um desmentido direto dessa tese. Quando o general De Gaulle demonstrou ao mundo o aparato nuclear nacional e retirou o país do comando militar unificado da Otan, o nacionalismo francês reafirmou a prioridade da segurança nacional, atestando o apego do Estado aos preceitos da soberania. No fundo, ao erguer a *force de frappe*, De Gaulle estava dizendo para Washington que a França continuava a ser um ator independente na política mundial. O próprio Herz, interpretando os acontecimentos na Europa e a descolonização africana, empreendeu, uma década mais tarde, uma revisão radical do seu argumento:

Apesar do crescimento conspícuo das organizações internacionais e das agências supranacionais no mundo do pós-guerra, e apesar do impacto permanente nos assuntos internacionais de agentes subnacionais como as organizações empresariais (no Ocidente) e partidos “internacionais” (no Leste), os Estados continuam a ser os atores básicos das relações internacionais. De fato, como revela a corrida rumo à “independência”, ser uma nação soberana parece representar o principal símbolo internacional de status, bem como a fonte do verdadeiro bilhete de ingresso na sociedade mundial.

Naquela época, a China realizava um movimento simétrico ao da França, aprofundando a ruptura com Moscou para tentar estabelecer uma

influência própria no mundo asiático. O Cisma Sino-Soviético comprovava que, acima da suposta comunidade ideológica, estavam os interesses do Estado chinês. Não por acaso, Pequim também desenvolvia o seu arsenal nuclear nacional, tornando muito mais complicada a equação estratégica e militar da Guerra Fria. Mas nada disso impediu a reemergência da antiga tese e a multiplicação das vozes que profetizam a morte do Estado-Nação.

Entre Fukuyama e Huntington

Analistas de relações internacionais, economistas, historiadores, sociólogos e geógrafos têm se dedicado a construir cenários do futuro nos quais o Estado-Nação ocupa um lugar apenas marginal na política internacional. É um curioso paradoxo que isso ocorra precisamente quando o nacionalismo, sob as mais variadas formas, retoma impulso e energia que pareciam perdidos, reafirmando o seu papel decisivo na cena mundial.

A primeira década do pós-Guerra Fria assinalou uma nova emergência dos nacionalismos, em especial na Europa centro-oriental. Na antiga Iugoslávia, sob a bandeira dos direitos étnicos, os nacionalismos sérvio e croata ergueram seus próprios Estados e destruíram a Bósnia multiétnica. Na Rússia, a política pós-comunista se reorganizou em torno do antigo nacionalismo grão-russo e líderes das diferentes facções prometem reconstituir a força e a grandeza do Império dos czares brancos e vermelhos. Até mesmo no núcleo da União Europeia, o impulso do nacionalismo valão lançou uma sombra sobre o futuro da Bélgica. Fora da Europa, no Canadá, o nacionalismo francófono de Quebec, que é uma versão do nacionalismo francês, instaurou um impasse institucional duradouro.

O pioneiro das teorias sobre a nova ordem mundial foi Francis Fukuyama, cientista político americano que, com grande estardalhaço, proclamou nada menos que o fim da história. A tese apareceu, originalmente, num ensaio publicado na revista *National Interest*, em 1989, teve sucesso instantâneo e foi desenvolvida em forma de livro.

No embalo da queda do Muro de Berlim e da desmoralização dos regimes comunistas da União Soviética e do Leste Europeu, Fukuyama comemorava a suposta vitória final da ordem liberal do Ocidente e o consequente encerramento do conflito ideológico que, desde a Revolução Russa, parecia condicionar a hostilidade entre as potências. Sob essa perspectiva, o pós-Guerra Fria estaria isento de disputas geopolíticas e, em geral, da rivalidade dos Estados: sobriaria lugar apenas para a concorrência econômica entre empresas.

O otimismo de Fukuyama sofreu logo a crítica do pessimista Samuel Huntington. Teorizando sob o impacto da ebulição nacionalista e político-

religiosa na Europa e no mundo árabe-muçulmano, Huntington enxergou no futuro o pesadelo do confronto de civilizações. Para ele, o mundo do pós-Guerra Fria estaria prestes a se fragmentar em zonas culturais hostis umas às outras, cada uma delas fechada no casulo das suas certezas absolutas e avessa ao diálogo.

A Europa Ortodoxa assumiria o espaço deixado pelo bloco soviético, acentuando a oposição histórica que a separa, desde o Cisma do Oriente de 1054, da Europa Ocidental, protestante ou católica, fonte da tradição liberal. O confucionismo desenharia um círculo de valores morais baseados nos laços familiares e no respeito às tradições e autoridades, isolando a Ásia do Ocidente. O islamismo fundamentalista, subordinando a política à religião e atizando ressentimentos antigos, traçaria outro círculo, ainda mais inacessível, em volta de um mundo árabe-muçulmano.

Onde Fukuyama vê branco, Huntington vê preto, mas nenhum dos dois enxerga um lugar destacado para o Estado: na tese do primeiro, ele se dissolve no liberalismo globalista triunfante; na do segundo, nos blocos de culturas supranacionais. Um e outro deslocam o foco de atenção dos interesses nacionais, sugerindo outras abordagens e outros paradigmas para a compreensão do complexo panorama que emergiu após a queda do Muro de Berlim.

Na Guerra Fria, a doutrinação ideológica mascarava, sob a aparência de um conflito entre sistemas político-econômicos antagônicos, as realidades do equilíbrio de poder e as considerações de segurança dos Estados. Mas de um lado e de outro da Cortina de Ferro, abundava os indícios dos verdadeiros interesses em jogo. A defesa da pátria socialista, não a revolução mundial, era o eixo estruturante da política externa de Moscou. O Cisma Sino-Soviético, a rivalidade sino-vietnamita e o conflito, no final da década de 1970, entre o Vietnã pró-soviético e o Camboja pró-chinês dissolveram toda a crença razoável na existência de um movimento comunista internacional. Porém, a hostilidade dos Estados Unidos contra o regime castrista cubano associava-se muito mais às tradições do Destino Manifesto e do Corolário Roosevelt do que a qualquer motivação ideológica.

No pós-Guerra Fria, é precisamente a prioridade do interesse nacional que impede a transposição das afinidades culturais profundas para o plano da política internacional. O projeto da unidade árabe teve o seu zênite no final da década de 1950, quando, sob a liderança de Nasser, o Egito e a Síria chegaram a formar uma efêmera República Árabe Unida. De lá para cá, o sonho de Nasser desfez-se em fumaça. A cisão entre Estados com interesses inconciliáveis manifestou-se nos alinhamentos de forças da Guerra do Golfo (1991), na rivalidade entre a Síria e o Egito, no isolamento da Líbia, na evolução divergente dos países do Magreb.

Se o mundo árabe jamais se ergueu como ator da política

internacional, menos ainda o mundo muçulmano. A tentativa mais ousada nessa direção, a do Irã do aiatolá Khomeini, dissolveu-se na guerra contra o Iraque, na década de 1980. Depois, a proliferação de correntes políticas islâmicas e fundamentalistas provocou forte instabilidade em diversos países e regiões, como a Argélia, o Egito, a Palestina e o Afeganistão, mas não configurou a formação de um polo de poder no sistema internacional.

O confucionismo e os valores asiáticos têm impacto ainda menor nas relações internacionais. No Leste e Sudeste da Ásia, as tradições culturais compartilhadas manifestam-se apenas como um ruído de fundo quase inaudível, abafado pelos temores do ressurgimento de um Japão imperial, pelas ambições expansionistas da China Popular e pela teia de desconfianças entre o Japão e as Coreias, a China e o Japão, a China e as Filipinas, o Vietnã e a China, a Tailândia e o Vietnã. O crescimento dos investimentos e do comércio intra-regional caminha lado a lado com uma corrida armamentista que envolve quase todos os Estados asiáticos. Nessas condições, a presença militar dos Estados Unidos, com suas bases e tropas estacionadas no Japão e na Coreia do Sul, funciona como pilar da estabilidade geopolítica macrorregional.

O Estado e os fluxos de capitais

A partitura do desfalecimento do Estado é tocada com outras notas pelos que se preocupam com a globalização econômica. A antiga tese de Herz reaparece sob nova forma, na qual os fluxos econômicos internacionais substituem os mísseis balísticos intercontinentais. O argumento, nesse caso, consiste em focalizar a fragilidade do Estado-Nação diante das novas realidades financeiras, monetárias, comerciais e tecnológicas que tendem a integrar os mercados e restringir o poder de comando dos governos.

O economista e sociólogo Giovanni Arrighi identificou uma contradição fundamental entre a expansão transnacional do capital das corporações americanas e os fundamentos nacionais do poder mundial dos Estados Unidos. Na sua análise, as empresas transnacionais americanas funcionam como pontas de lança da globalização e são capazes de submeter ao seu comando todos os membros do sistema interestatal, inclusive os Estados Unidos. O geógrafo Arjun Appadurai anunciou uma grave crise do Estado-Nação moderno, entendido como uma organização compacta e isomórfica de território, etnia e aparato governamental. Ele avançou o conceito de translocalidades para discutir a emergência de formações sociais não-nacionais e mesmo pós-nacionais. Nessa linha, sugeriu a busca de uma cartografia de lealdades não-territoriais.

No mesmo vasto e diversificado terreno conceitual, aparecem os

que associam o desfalecimento do Estado às tecnologias da revolução da informação. Robert Keohane e Joseph Nye identificaram a genealogia argumentativa dessa tese:

Ao longo do século XX, modernistas têm proclamado que a tecnologia iria transformar a política mundial. Em 1910, Norman Angell declarou que a interdependência econômica tornaria as guerras irracionais e visualizou, no futuro, o dia em que seriam obsoletas. Modernistas nos anos 70 enxergaram as telecomunicações e as viagens a jato como fontes de uma aldeia global, e acreditaram que o Estado territorial, que domina a política mundial desde os tempos feudais, estava sendo eclipsado por atores não-territoriais como corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais. De forma similar, profetas como Peter Drucker, Alvin e Heidi Toffler e Esther Dyson argumentam que a atual revolução da informação está eliminando as burocracias hierárquicas e conduzindo a um novo feudalismo eletrônico, no qual comunidades e jurisdições superpostas respondem a múltiplas camadas de identidades e lealdades dos cidadãos.

Nos Estados Unidos, Robert Reich, secretário do Trabalho na administração Clinton, enfatizou as forças centrífugas da economia global, que estariam desestruturando as economias nacionais. Paul Kennedy, que ganhou notoriedade escrevendo sobre a ascensão e a queda das grandes potências, passou a acreditar que o Estado é o tipo errado de unidade para lidar com os desafios do futuro. Num livro publicado no início da década de 1990, Kennedy argumentou que o Estado é “grande demais” para lidar com problemas locais e regionais, e “pequeno demais” para agir com eficiência na arena global. Diversas instituições, movimentos e organizações não-governamentais estariam ocupando o seu lugar na escala das sociedades, enquanto as organizações internacionais e os blocos macrorregionais figurariam como atores principais na escala do sistema mundial.

Os fluxos de mercadorias e capitais, os mercados financeiros globais, as estratégias mundiais das corporações, tudo isso, potencializado pela revolução da informática, estaria dissolvendo as fronteiras econômicas do Estado e destruindo a noção clássica de soberania nacional. A configuração de blocos econômicos supranacionais, e, especialmente, na Europa, a União Econômica e Monetária (UEM), parecem ilustrar decisivamente a tese de que o velho Estado-

Nação sofre de senilidade avançada.

A globalização econômica é uma realidade. Contudo, a sua decorrência não é o desfalecimento do Estado ou mesmo a redução da importância dos Estados nas relações internacionais. Na verdade, ao contrário do que sugerem as aparências, cada um dos progressos na direção da integração dos mercados, e, portanto, da globalização, é fruto de decisões políticas dos Estados. Foi assim com a desregulamentação dos mercados financeiros, na década de 1980, sob o influxo das políticas liberais de Reagan e Thatcher. Foi assim com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), estruturado por iniciativa de Washington. Foi assim, também, com a redução generalizada das barreiras alfandegárias promovida no quadro das negociações multilaterais do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (Gatt), que culminaram com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC).

O experimento da União Europeia está longe de comprovar a falência do Estado-Nação. Todo o longo processo que conduziu à formação do mercado unificado e da UEM atesta o papel decisivo desempenhado pelos Estados e a prioridade das motivações estratégicas na construção do bloco europeu. A resistência da Grã-Bretanha à fusão de soberanias inerentes ao projeto europeu, reposta sempre em novos patamares, revela com nitidez que os horizontes e limites da integração econômica dependem do modo como cada Estado interpreta o seu interesse nacional. Os Estados fazem a globalização — e podem desfazê-la.

Globalização e soberania nacional

As monarquias renascentistas inventaram a soberania no seu sentido contemporâneo: o exercício do poder político sobre um espaço geográfico delimitado por fronteiras. No Estado territorial renascentista, a soberania confundia-se ainda com a propriedade. O mundo medieval, que continuava funcionando como alicerce das novas monarquias, retardava a separação entre o poder e o pertencer.

A esfera pública e a privada permaneciam integradas na pessoa do soberano. Por isso, o casamento aparecia como estratégia diplomática, abrindo caminho para a expansão do território, da força e do prestígio das dinastias:

O supremo stratagema da diplomacia era, assim, o casamento, espelho pacífico da guerra, que tantas vezes a provocou. Menos dispendiosa como acesso para a expansão territorial que a agressão armada, a manobra matrimonial proporcionava resultados imediatos menores

(em geral, apenas após uma geração) e estava sujeita, por conseguinte, aos acasos imprevisíveis da mortalidade, no intervalo entre a consumação de um pacto nupcial e a sua fruição política. Em vista disso, a longa variante do casamento muitas vezes levava diretamente ao curto atalho da guerra.

As esferas pública e privada separaram-se apenas com o advento do Estado-Nação. Na Inglaterra, esse foi um lento processo de subordinação do monarca à vontade dos cidadãos, expressa por intermédio do Parlamento. Na França, foi uma erupção revolucionária que implodiu a monarquia e decapitou o monarca, instaurando a república (*res publica*). Mas privilégio do monarca ou expressão do interesse nacional, a soberania foi, por muito tempo, limitada apenas pelo exercício direto da força de um antagonista mais poderoso.

A Guerra Fria condicionou uma revisão do conceito de soberania. A emergência das superpotências globais e a configuração de esferas de influência evidenciaram os limites do poder dos Estados. As armas nucleares e os mísseis intercontinentais, com o seu potencial de destruição em massa, evidenciaram a vulnerabilidade dos territórios e a fragilidade das fronteiras. Mas nenhuma dessas novidades eliminou o apego dos Estados aos seus direitos soberanos.

As tendências globalizadoras da economia contemporânea colocam novos desafios para o Estado-Nação. A resposta a tais desafios evidencia não uma suposta fraqueza dos Estados mas, pelo contrário, a sua força e vitalidade: a capacidade das unidades políticas de se adaptar ao novo ambiente econômico que sustenta o sistema internacional. Exercendo a soberania, o Estado-Nação posiciona-se no interior da economia mundial e escolhe políticas capazes de moldar o próprio processo de globalização.

A constituição do Nafta representou uma estratégia de Washington, voltada, principalmente, para a hipótese de fracasso da Rodada Uruguai do Gatt. O federalismo europeu da Alemanha reunificada procurou instrumentalizar a unificação continental da maneira mais favorável à projeção da influência nacional sobre a Europa central. O projeto do Mercosul respondeu tanto à política de superação das rivalidades históricas entre o Brasil e a Argentina como à estratégia de inserção das duas economias nacionais no mercado mundial. As negociações comerciais simultâneas conduzidas pelo Mercosul com a União Europeia e os Estados Unidos refletiram a política brasileira de contrabalançar as pressões exercidas por Washington e ampliar a margem de manobra do Brasil.

O movimento de globalização modifica certamente as relações entre os Estados e as economias nacionais. Os arautos do desfalecimento do Estado-Nação enxergam indícios de corrosão da soberania na integração a

blocos econômicos, no rebaixamento ou supressão de taxas alfandegárias, na ampliação da liberdade de movimento dos capitais internacionais, na privatização de setores econômicos controlados pelo poder público. Interpretam a mudança das funções econômicas dos Estados como sinal da sua inevitável dissolução.

O argumento carece de profundidade histórica. O Estado conheceu transformações anteriores, que repercutiram sobre as condições do exercício da soberania. Na Europa pluripolar do século XIX, quando a soberania parecia não ter limites, os Estados, virtualmente, não desempenhavam funções econômicas, exceto as de tributar e zelar pela estabilidade da moeda. Naquela época, a doutrina do *laissez-faire* expressava a atitude econômica básica do Estado liberal.

A Grande Depressão determinou, desde os anos 1930, uma profunda modificação nas relações entre o Estado e o mercado. O New Deal de Roosevelt assinalou a grande reviravolta. O intervencionismo econômico, sob diferentes formas e graus de intensidade, tornou-se a norma, tanto nas economias desenvolvidas como nos países que davam os primeiros passos rumo à industrialização. O keynesianismo tomou o lugar do *laissez-faire* e o poder público passou a exercer influência direta na regulação do mercado. O controle do mercado nacional foi, então, encarado como recurso crucial do exercício da soberania.

A globalização implica outra reformulação das relações entre o poder público e o mercado. O Estado abandona uma série de funções que tinha assumido desde meados do século XX e se reorganiza para desempenhar papéis econômicos essencialmente normativos. O poder político passa a definir, com muito mais clareza que antes, o complexo arcabouço de regras sob as quais atuam os agentes econômicos privados.

Keohane e Nye, criticando os arautos da irrelevância dos Estados na época da revolução da informação, enfatizaram que o novo mundo das telecomunicações globais está firmemente enraizado nas estruturas políticas tradicionais:

Profetas de um novo “mundo cibernético”, como os modernistas que os precederam, frequentemente desconsideram o quanto o novo mundo coincide e se assenta sobre o mundo tradicional, no qual o poder depende de instituições geograficamente definidas. Em 1998, cem milhões de pessoas usavam a Internet. Mesmo se esse número atingir um bilhão em 2005, como prevêem alguns especialistas, uma larga porção da população mundial não estará participando. Além do mais, a globalização está longe de ser universal. Três

quartos da população mundial não possuem telefone, muito menos modem e computador. Regras serão necessárias para governar o ciberespaço, não apenas para proteger usuários legais de criminosos como também para assegurar os direitos de propriedade intelectual. Regras exigem autoridade, sob a forma de governos ou de governança comunitária e privada. Os temas clássicos da política — quem governa e em quais termos — são tão relevantes para o ciberespaço quanto para o mundo real.

A globalização tem, certamente, um forte impacto sobre o sistema de Estados. Ela gera uma nova agenda política internacional, impondo aos estadistas e diplomatas a consideração de temas conflitivos que não existiam há poucas décadas. Também produz um novo ambiente econômico, que modifica as condições de exercício da autoridade política. Finalmente, acentua a tendência de incorporação de atores não-governamentais às relações internacionais. Essa tendência torna a política externa dos Estados muito mais permeável às pressões sociais internas e externas. Nada disso, porém, se confunde com um desfalecimento do Estado-Nação, que representa a única instância capaz de conduzir o próprio processo de globalização.

GLOSSÁRIO

Globalização

Processo de integração mundial dos mercados, impulsionado por fluxos de mercadorias, capitais e informações.

Fim da história

Concepção, difundida por Francis Fukuyama, segundo a qual o encerramento da Guerra Fria assinala a vitória definitiva das democracias liberais do Ocidente e o fim dos conflitos ideológicos.

Confronto de civilizações

Concepção, difundida por Samuel Huntington, segundo a qual o encerramento da Guerra Fria dá lugar a uma ordem internacional caracterizada pelas rivalidades entre civilizações, como o Ocidente, o Islã e a Ásia de tradição confucionista.

Confucionismo

Sistema ético elaborado pelo filósofo chinês Confúcio (551-479 a.C.). O sistema de Confúcio tem por finalidade o autoconhecimento e a sabedoria. No plano social, baseia-se no respeito à autoridade familiar e do monarca e se destina a promover a harmonia.

Blocos econômicos supranacionais

Organizações econômicas regionais, como zonas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns ou outras modalidades de áreas de integração econômica.

CAPÍTULO 13

A “NOVAROMA” E AS POTÊNCIAS:

O Muro de Berlim foi, por quase três décadas, um símbolo peculiar do sistema internacional da Guerra Fria. Ele materializou a linha de demarcação, erguida no centro da Europa, entre os blocos geopolíticos antagônicos, e assinalou o foco nervoso principal de tensões, localizado no coração da Alemanha dividida. Simultaneamente, representou a incompatibilidade mútua dos regimes sociopolíticos vigentes na Europa e a dimensão coercitiva essencial da bipartição da nação alemã.

A queda do Muro de Berlim constitui, por isso, um marco adequado para o encerramento da Guerra Fria. Para a concretização desse evento singular, concorreram os levantes populares revolucionários que varreram a Europa Oriental e que provocaram a decomposição dos regimes totalitários instalados nos anos do imediato pós-guerra, acabando por desmontar o bloco soviético. Dessa forma, o 9 de novembro de 1989 constituiu algo como a conclusão de um processo, cujas raízes encontram-se nas reformas deflagradas na União Soviética, por Gorbachev, a partir de 1985.

Entre as consequências diretas da queda do Muro de Berlim está a reunificação alemã, que se consumou no ano seguinte. Com ela, o conjunto da geometria do espaço europeu foi radicalmente alterado e as fronteiras geopolíticas desenhadas em Yalta e Potsdam perderam seu significado. Um ano depois, como epitáfio do meio século de Guerra Fria, a desintegração da União Soviética suprimiu o polo oriental do sistema internacional de Estados.

O historiador Eric Hobsbawm conferiu uma perspectiva ainda mais profunda à queda do Muro de Berlim e ao colapso da União Soviética, interpretando esses eventos como o encerramento do “breve século XX”:

[...] a estrutura do Breve Século XX parece uma espécie de tríptico ou sanduíche histórico. A uma Era da Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 70. A última parte do século foi uma nova era de decomposição, incerteza e crise — e, com efeito, para grandes áreas do mundo, como a África, a ex-URSS e as

partes anteriormente socialistas da Europa, de catástrofe.

O colapso da União Soviética, que surpreendeu a quase totalidade dos observadores, polarizou as discussões sobre a estrutura do sistema que sucedeu ao da Guerra Fria. Em particular, instigou os debates relativos ao novo papel dos Estados Unidos no sistema internacional de Estados.

A Guerra Fria moldou um sistema internacional de características peculiares, organizado em torno de dois polos de poder de âmbito planetário. As superpotências termonucleares estabeleceram um conflito que repercutiu em todos os planos: os modelos econômicos, as instituições políticas, a diplomacia, a ideologia e a propaganda, os dispositivos militares... De certa forma, o conflito foi também uma cooperação: os contendores respeitaram escrupulosamente as linhas demarcatórias das respectivas esferas de influência. Os Estados Unidos e a União Soviética, como explicou Aron, conflitavam cooperando:

A afirmativa de que as duas superpotências dominantes do sistema internacional são irmãs, além de inimigas, devia ser considerada um dado banal e não um paradoxo. Por definição, se uma delas não existisse, a outra reinaria só; ora, os candidatos a um mesmo trono têm sempre algo em comum. As unidades de um sistema internacional pertencem a uma mesma zona de civilização. É inevitável, portanto, que os “grandes” adotem em parte os mesmos princípios e que mantenham um diálogo enquanto se combatem.

A presença de um Terceiro Mundo, politicamente refletida no Movimento dos Países Não-Alinhados, nunca impugnou a natureza bipolar do sistema da Guerra Fria. Paradoxalmente, a ideologia do não-alinhamento confirmava a bipolaridade do sistema, pois tinha como referência precisamente a rivalidade entre os dois contendores. De fato, não existe sequer sentido lógico na afirmação de um não-alinhamento em sistemas de poder multipolares.

A bipolaridade da Guerra Fria apoiou-se sobre uma inédita acumulação e aperfeiçoamento de meios de destruição em massa. Os arsenais nucleares tinham por finalidade não a preparação da guerra, mas a sua prevenção. No tempo em que o embate militar prometia apenas a devastação mútua, excluindo a hipótese da vitória, a acumulação de arsenais sempre maiores transformou-se num fim autônomo. Esses arsenais crescentes visavam não a alteração, mas a manutenção do equilíbrio de poder existente.

Nessas condições, a força militar tornou-se sinônimo de poder, marginalizando outras referências tradicionais do poderio dos Estados como a

produtividade e eficiência da economia nacional. Assim, países como a Alemanha e o Japão, potências econômicas excluídas politicamente do clube nuclear, permaneceram à margem dos centros fundamentais de poder e decisão do sistema internacional.

Pax americana

O fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética deixaram aos Estados Unidos a condição de única superpotência. A “Nova Roma” reúne, simultaneamente, a força militar e a hegemonia estratégica global. Em princípio, a bipolaridade cede lugar a uma distribuição unipolar do poder: o império, sem opositor, dos Estados Unidos.

Essa forma de encarar a geometria do sistema internacional que emergiu das ruínas da Guerra Fria originou a expressão “nova ordem mundial”, cunhada pelo presidente americano George H. Bush às vésperas da desintegração da União Soviética. A Guerra do Golfo, deflagrada em 1991, enquanto se desenrolava o drama final do Estado soviético, e encerrada com uma impressionante demonstração de capacidade estratégica e poder militar de Washington, contribuiu para difundir e conferir intensa força persuasiva à imagem unipolar do mundo.

As inúmeras crises localizadas da década de 1990, além de cristalizarem a percepção de uma realidade internacional mais instável que a das décadas do pós-guerra, ressaltaram a liderança estratégica dos Estados Unidos. As crises da Somália (1992-1994), da Bósnia-Herzegovina (1993-1995), do Haiti (1994) e de Kosovo (1999), apesar das peculiaridades de cada uma, reforçaram o papel-chave de Washington na formulação das decisões adotadas no quadro do Conselho de Segurança da ONU. Entrementes, a expansão da Otan para a Europa centro-oriental reafirmou a influência determinante dos Estados Unidos na manutenção do equilíbrio estratégico básico no cenário europeu.

As atitudes de Washington diante dessas crises oscilaram entre uma forma particular de neo-isolacionismo, expressa nas prioridades domésticas e na valorização da diplomacia comercial proclamadas no primeiro mandato de Bill Clinton, e o super-engajamento expresso na disponibilidade intervencionista e na ideia de construção de nações, que ganhou curso no momento da pacificação da Bósnia e de Kosovo. Numa vertente, tanto quanto na outra, a política externa americana deixou transparecer a penosa impressão de carência de paradigmas e acentuado empirismo.

Nos Bálcãs, as duas intervenções da Otan recolocaram, sob novas formas, o antigo dilema entre o espírito cruzadista da política externa americana e as necessidades realistas de segurança e influência. O bombardeio das tropas

sérvias na Bósnia foi justificado em termos humanitários, mas o Acordo de Dayton, de 1995, que encerrou o conflito bósnio, fundamentou-se na noção de divisão de esferas de influência entre a pró-ocidental Croácia e a pró-russa Sérvia. O aparente sucesso na Bósnia concorreu, decisivamente, para a deflagração da campanha aérea contra a Sérvia, no momento da crise de Kosovo, em 1999. Essa campanha, apesar do seu resultado positivo, tendeu a enfraquecer os argumentos cruzadistas para intervenções externas.

Em Kosovo, as metas estratégicas mais ou menos evidentes — a prevenção da extensão do conflito para a Macedônia e do envolvimento da Grécia e da Turquia — ficaram encobertas pela barragem de justificativas humanitárias oficiais. Mas essas justificativas experimentaram uma prova difícil quando os bombardeios aceleraram a catástrofe que se pretendia evitar e as fronteiras da Albânia e da Macedônia cobriram-se de campos de refugiados kosovares. O protetorado militar internacional estabelecido na província sérvia, que se somou ao protetorado bósnio e implicou o comprometimento duradouro de forças da Otan, não solucionou a intrincada questão balcânica.

A Doutrina Truman esvaziou-se de significado mas não foi substituída por uma nova orientação geral de política externa durante a primeira década do pós-Guerra Fria. Contudo, essa nova orientação surgiu, subitamente, como reação aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que destruíram as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova York e uma das alas do Pentágono, em Washington. O trauma nacional provocado pelos ataques, conduzidos pela Al-Qaeda, do líder terrorista saudita Osama Bin Laden, catapultou os neoconservadores republicanos para o centro das decisões da administração de George W. Bush e abriu caminho para a declaração da guerra ao terror.

A guerra é o confronto entre as forças em armas de Estados beligerantes. Os ataques de 11 de setembro não foram atos de guerra, mas atentados terroristas, ou seja, ações políticas cometidas por organizações ou indivíduos contra alvos civis ou militares desarmados. A sua identificação com atos de guerra exigiu a construção de um discurso baseado na teoria do sistema terrorista internacional. A tese, relativamente antiga, da “internacional do terror”, sugeria a existência de uma articulação política e operacional entre organizações terroristas abrigadas em diversos países. A teoria do sistema terrorista, difundida após os atentados de setembro de 2001, foi mais longe, sustentando que as organizações do terror participam de um sistema internacional mais amplo, cujos pilares são Estados hostis ao Ocidente. Esses Estados, além de fornecerem apoio financeiro e logístico para o terror, desempenhariam funções cruciais na formulação estratégica e na coordenação das campanhas de atentados.

A campanha militar do Afeganistão, liderada pelos Estados Unidos e apoiada por uma coalizão internacional, figurou como primeira resposta aos

atentados de setembro. Entre o final de 2001 e o início de 2002, as forças da coalizão derrubaram o regime fundamentalista do Taleban, que dava abrigo à Al-Qaeda, e destruíram quase completamente a rede terrorista em território afegão. A vitória ficou incompleta, pois Osama Bin Laden e o principal líder do Taleban não foram capturados. Mas isso não impediu Bush de anunciar uma segunda fase da guerra ao terror, voltada contra os Estados do chamado “eixo do mal”: Iraque, Irã e Coreia do Norte.

No “eixo do mal”, não figuravam Estados associados a organizações terroristas de alcance mundial. A acusação principal aos três Estados envolvia os programas de produção de armas de destruição em massa — nucleares, químicas ou biológicas. Segundo a tese de Bush, a existência desses programas consistia em ameaça à segurança nacional americana, pois as armas de destruição em massa poderiam ser utilizadas, diretamente ou por meio de organizações terroristas, contra os Estados Unidos ou seus aliados. O Iraque destacava-se, no interior do “eixo do mal”, como o alvo principal e o foco de uma nova campanha militar destinada a eliminar o regime de Saddam Hussein.

A Doutrina Bush emanou da teoria do sistema terrorista internacional. Em março de 2002, no discurso que assinalou os seis meses dos atentados de 11 de setembro, o presidente americano formulou, de modo completo, a nova orientação estratégica de Washington. Na “guerra ao terror”, o inimigo não tem rosto, mas uma infinidade de máscaras, definidas, periodicamente, pelos Estados Unidos. Nessa moldura, o Afeganistão do Taleban e de Osama Bin Laden, o Iraque de Saddam Hussein, o “eixo do mal” constituem etapas de uma única guerra, que pode se estender por décadas.

A revisão da estratégia militar americana completou o dispositivo conceitual da Doutrina Bush. Rompendo um compromisso tácito da Guerra Fria, Washington passou a admitir, em tese, o uso de armas nucleares contra Estados não-nucleares. Na linha do combate às novas ameaças, o Pentágono decidiu reduzir, significativamente, o arsenal nuclear intercontinental e, ao mesmo tempo, ampliar e diversificar as armas nucleares táticas. Essas armas táticas destinam-se a atingir alvos como bunkers subterrâneos e instalações de pesquisa ou produção de armas de destruição em massa.

Mas o aspecto crucial da revisão da estratégia militar consistiu na proclamação do direito à guerra preventiva. Rompendo os princípios consagrados pela ONU e a própria tradição da política externa americana, que definem o direito de guerra no quadro estrito da reação a uma agressão consumada, Bush proclamou o suposto direito de atacar primeiro para suprimir ameaças potenciais. Evidentemente, o princípio da guerra preventiva, se aplicado generalizadamente, teria o poder de cortar os fios tênues que sustentam a ordem internacional. Basta imaginar o uso do novo direito pela Índia, contra o Paquistão, ou pela China, contra Taiwan.

A visão de um mundo sombrio, hostil e ameaçador é o alicerce da Doutrina Bush. A Nova Roma acredita estar sitiada por hordas ferozes de bárbaros, dispostos a tudo para destruir seus valores e modo de vida. Os inimigos, difusos e onipresentes, não poderiam ser enfrentados de modo convencional. As novas ameaças do sistema do terror exigiriam o recurso de instrumentos extremos, que não estão disponíveis normalmente na democracia — como departamentos e agências reservados à segurança interna, tribunais militares de exceção e prisões preventivas sem acusação formal. A “guerra ao terror” congela, parcialmente, alguns princípios basilares da república democrática americana.

A “guerra ao terror” implicou a renovação e expansão do engajamento militar internacional americano. Na verdade, a distribuição de bases e tropas iniciou com a campanha do Afeganistão superava tudo o que tinha sido feito ao longo da Guerra Fria. Bases avançadas americanas foram implantadas em países da Ásia Central, próximo das fronteiras da Rússia e China, o que seria inimaginável nos tempos da Guerra Fria. Além disso, forças americanas atuaram nas Filipinas, treinando tropas locais para o combate a um grupo fundamentalista islâmico, e oficiais militares, forças especiais e agentes dos serviços secretos intensificaram operações nos mais diversos países, desde o Oriente Médio até a Colômbia.

À primeira vista, a Doutrina Bush representou, portanto, uma nítida opção internacionalista e uma ruptura com os gestos isolacionistas que caracterizaram os primeiros meses da administração Bush. Entretanto, a atitude fundamental da hiperpotência era isolacionista. Esse isolacionismo profundo se manifestou com o desprezo em relação às instituições multilaterais. A “guerra ao terror” inaugurou uma fase marcadamente unilateralista da política externa de Washington.

O isolacionismo do início da administração Bush expressou-se por uma tendência à ruptura de diversos tratados e acordos internacionais. A administração manobrou sem cessar contra a ratificação do tratado de criação de um Tribunal Penal Internacional (TPI), argumentando que a corte poderia ser utilizada contra integrantes de forças americanas no exterior. Quando o tratado entrou em vigor, a administração Bush se dedicou a extorquir dos aliados a anuência a cláusulas de exceção que, na prática, limitam a jurisdição do tribunal e impedem a abertura de processo contra americanos no exterior. Os Estados Unidos também denunciaram o tratado ABM, de 1972, que funcionava como pilar da estratégia do equilíbrio nuclear, a fim de desenvolver um escudo nacional antimísseis. Além disso, Bush retirou o país do Protocolo de Kyoto, que impõe limites às emissões de gases estufa.

A Doutrina Bush transitou para o unilateralismo adaptando o conceito isolacionista às novas prioridades de política externa dos Estados Unidos.

Na campanha do Afeganistão, a Otan foi solenemente ignorada, mesmo depois de ter invocado, pela primeira vez na sua história, o mecanismo de defesa coletiva previsto na Carta do Atlântico. À ONU foi reservado um papel menor e quase decorativo, de articulação diplomática do governo provisório afegão, depois de concluídas as principais operações militares. Bush explicitou, desde o início, que os Estados Unidos exerceriam a liderança da “guerra ao terror” e contavam com a adesão irrestrita de seus aliados. Também deixou claro que eventuais posições de neutralidade seriam interpretadas como hostis aos interesses dos Estados Unidos.

G. John Ikenberry interpretou a Doutrina Bush e, em particular, o proclamado direito à guerra preventiva, como uma visão neo-imperial:

Nas sombras da guerra ao terrorismo da administração Bush, circulam novas ideias arrebatadoras sobre a grande estratégia dos Estados Unidos e a reestruturação do mundo unipolar atual. Elas clamam pelo uso da força americana de modo unilateral e antecipado, até mesmo preventivo, se possível facilitado por coalizões dos que desejam participar — mas, no fim das contas, não limitado pelas regras e normas da comunidade internacional. No limite, essas ideias configuram uma visão neo-imperial na qual os Estados Unidos arroga para si a função global de determinação de padrões de conduta, identificação de ameaças, uso da força e distribuição de justiça. É uma visão na qual a soberania se torna mais absoluta para os Estados Unidos, enquanto se torna mais condicional para países que desafiam os padrões, definidos por Washington, de comportamento interno e externo.

“Meu trabalho não consiste em estabelecer nuances. Meu trabalho é o de dizer o que penso. Eu penso que a pureza moral é importante.” Essas palavras, com as quais Bush explicou certa vez o unilateralismo da sua política externa, revelam as raízes profundas da orientação estratégica definida depois do 11 de setembro. A Doutrina Bush não é um raio no céu azul, mas a retomada e a reinterpretação do espírito cruzadista que informa, desde o início, a política externa dos Estados Unidos.

A novidade está na história e nas características estruturais do sistema internacional. No século XIX, o cruzadismo americano, expresso pela Doutrina Monroe, estava limitado ao Hemisfério Americano e era exercido na moldura do equilíbrio entre as grandes potências europeias. Na Guerra Fria, sob o impacto da bipolaridade global, o espírito de cruzada embebeu-se de fortes

colorações realistas. A liderança americana no Ocidente, expressa na Doutrina Truman, foi exercida por meio de uma densa rede de instituições multilaterais. Depois do 11 de setembro, finalmente, as tendências à cruzada puderam se desenvolver num ambiente internacional favorável, caracterizado pela hegemonia dos Estados Unidos. Então, essas tendências aglutinaram-se sob a forma da visão neo-imperial inscrita na Doutrina Bush.

Hegemonia limitada

O fim da Guerra Fria não se limitou a modificar a distribuição do poder mas, essencialmente, alterou a própria natureza do poder geopolítico. Durante as décadas da Guerra Fria, armas e poder tornaram-se quase sinônimos. O sistema internacional que se desenhou após a queda do Muro de Berlim tende a diluir essa identidade, desvinculando, ao menos parcialmente, o poder geopolítico dos arsenais militares. Outras dimensões de poder, quase esquecidas, reaparecem no centro da cena. A força do dinheiro, em especial, lança uma sombra na direção da força das armas.

Durante as décadas do pós-guerra, a reconstrução da economia capitalista mundial produziu uma redistribuição geográfica da riqueza. A hegemonia econômica incontestável dos Estados Unidos, que concentravam uma riqueza bastante superior à das demais potências capitalistas juntas, no final da guerra, foi sofrendo erosão contínua. Ainda em 1960, o PIB americano representava 40% do PIB mundial; em 1990, representava menos de 25%. Paralelamente, a Europa Ocidental e o Japão adquiriram uma nova capacidade industrial, comercial e financeira.

Essas tendências de longo prazo inspiraram as teses sobre o declínio da influência e do poderio dos Estados Unidos. Paul Kennedy, o mais célebre dos analistas declinistas, ancorou as suas observações em uma interpretação histórica acerca da ascensão e decadência das potências imperiais. Os seus argumentos principais destacavam o peso do fardo representado pelos interesses e engajamentos estratégicos das potências nas fases de redução do seu dinamismo econômico e os efeitos das transformações tecnológicas na correlação global de forças:

Embora os Estados Unidos ocupem atualmente ainda uma posição especial, própria, econômica e talvez mesmo militarmente, não podem deixar de enfrentar duas grandes provas que desafiam a longevidade de toda grande potência que ocupa a posição de “número um” nos assuntos mundiais: a capacidade de preservar, no setor

estratégico-militar, um razoável equilíbrio entre as necessidades defensivas do país e os meios de que dispõe para atender a elas; e a capacidade de preservar, como ponto estreitamente ligado à primeira, as bases tecnológicas e econômicas de seu poder contra a erosão relativa, frente aos padrões sempre cambiantes da produção global total. Essa prova da capacidade americana será ainda maior porque os Estados Unidos, como a Espanha imperial de cerca de 1600 ou o Império Britânico de cerca de 1900, são os herdeiros de uma vasta série de compromissos estratégicos feitos décadas antes, quando a capacidade política, econômica e militar que tinham de influenciar as questões mundiais parecia muito mais assegurada.

No momento em que foram formuladas, as teses declinistas dispunham, a seu favor, de sólidos argumentos macroeconômicos. O déficit público americano, que escapou de qualquer controle ao longo da década de 1980, tinha tornado o financiamento governamental dependente dos fluxos financeiros internacionais e da credibilidade dos papéis oficiais postos à venda no mercado. O déficit comercial, que se mantém em níveis muito elevados, resiste às flutuações do dólar perante a divisa japonesa e reflete a perda relativa de competitividade externa de importantes setores da economia americana. Os crônicos e, às vezes, intratáveis contenciosos comerciais com japoneses e europeus reforçaram as percepções vinculadas à tese do declínio.

Mas mesmo no terreno das análises sobre os grandes equilíbrios econômicos internacionais, desenvolveu-se desde o início uma contestação ativa das teses declinistas. Joseph S. Nye argumentou que a fase de declínio relativo da economia americana circunscreveu-se às décadas de 1950 e 1960, justamente quando o brilho do poder estratégico de Washington era mais intenso do que nunca. Em outra linha, Henry R. Nau sustentou que a década de 1980 assinalou o início de uma nova fase de afirmação da liderança estratégica e do poderio econômico dos Estados Unidos, abalados pelos impasses e pela indecisão típicos do período anterior, marcado pela retirada do Vietnã, o “caso Watergate”, a revolução iraniana e a vitória sandinista na Nicarágua.

A tese do declínio entrou, ela própria, em declínio durante o longo ciclo ascendente da economia americana, na década de 1990. O brilho econômico renovado ganhou cores vivas pelo fato de derivar da liderança das empresas do país nos setores glamurosos de alta tecnologia e por contrastar com a demorada recessão no Japão e na Europa. Contudo, não passaram despercebidas aos analistas mais sofisticados as fragilidades do ciclo americano

de crescimento apoiado muito mais sobre o consumo que sobre a elevação da produtividade e fortemente dependente da riqueza criada no mercado de ações.

Não é preciso adotar a tese do declínio para constatar a emergência de polos de poder de primeira grandeza exteriores à América do Norte. A emergência desses polos de poder permite esboçar o desenho de um sistema internacional que tende à multipolaridade econômica. Essa tendência, que não suprime a liderança estratégica dos Estados Unidos, reflete-se na importância crescente da diplomacia comercial, de instituições multilaterais como a OMC e o FMI, e dos blocos econômicos regionais. Ao mesmo tempo, explica o complexo jogo de ações unilaterais, pressões, composições de interesses e compromissos que viabilizam o exercício da liderança americana.

A noção da Pax Americana descreve apenas parcialmente as características do sistema internacional. Isoladamente, ela não é capaz de explicar as complexas reacomodações geopolíticas que envolvem a consolidação dos blocos econômicos regionais ou do exercício de poder e influência por parte de potências como a China, a Rússia, o Japão, a França e a Alemanha.

Samuel Huntington sintetizou as dificuldades para a descrição da estrutura do atual sistema de Estados e ofereceu uma proposição conceitual:

Existe, agora, apenas uma superpotência. Mas isso não significa que o mundo é unipolar. Um sistema unipolar teria uma superpotência, nenhuma grande potência e diversas potências menores. Como resultado, a superpotência poderia, de modo efetivo, resolver sozinha importantes assuntos internacionais e nenhuma coalizão entre outros Estados teria o poder de impedi-la de agir assim. Durante diversos séculos, o mundo clássico sob Roma [...] aproximou-se desse modelo. Um sistema bipolar como o da Guerra Fria tem duas superpotências, e as relações entre elas são centrais para a política internacional. [...] Um sistema multipolar tem várias grandes potências de força comparável que cooperam e competem entre si, segundo padrões cambiantes. [...] A política internacional contemporânea não se ajusta em qualquer desses três modelos. Ela consiste num estranho híbrido, um sistema uni/multipolar, com uma superpotência e várias grandes potências. A solução para assuntos internacionais cruciais requer a ação da única superpotência mas sempre em alguma combinação com outras grandes potências; a superpotência pode, contudo, em assuntos cruciais, vetar a ação pretendida por uma

coalizão dos outros Estados.

O sistema internacional atual parece funcionar segundo a dinâmica sugerida por Huntington. Nenhuma iniciativa importante, seja no terreno estratégico, seja no econômico e comercial, pode frutificar sem o aval dos Estados Unidos. Até mesmo tratados como o do TPI e o Protocolo de Kyoto parecem condenados a funcionar no máximo precariamente devido à oposição de Washington. No entanto, os Estados Unidos precisam de algum tipo de apoio de outras grandes potências nos momentos decisivos.

A hiperpotência não faz o que quer, do modo como quer. Em 2002, apesar do seu poder militar virtualmente incontestável, Washington decidiu-se a negociar, no quadro do Conselho de Segurança (CS) da ONU, uma resolução que abria as portas para o ataque e a ocupação do Iraque de Saddam Hussein. A incapacidade de Washington de passar a resolução não evitou a guerra, mas gerou fortes embaraços à “Nova Roma”.

A estrutura do sistema de Estados talvez possa ser mais bem compreendida pela análise das suas duas camadas superpostas. A primeira, a do poder das armas, apresenta-se nitidamente unipolar e convida a raciocinar nos termos da Pax Americana. Os momentos de aguda tensão geopolítica e os conflitos militares tendem a enfatizar essa dimensão do sistema interestatal. A segunda, a do poder do dinheiro, apresenta-se multipolar e assimétrica, revelando a formação de blocos geoeconômicos macrorregionais.

Zbigniew Brzezinski sugeriu um esquema cartográfico para representar o sistema caracterizado por Huntington como “uni-multipolar”. A força desse esquema consiste em destacar a dinâmica simultânea da liderança americana e da formação de blocos geoeconômicos regionais.

A Doutrina Bush exerceu impactos ambivalentes sobre as relações da hiperpotência com as grandes potências. De um lado, o unilateralismo americano gerou temores, desconfianças e, sobretudo, acentuou os sentimentos de insegurança. De outro, paradoxalmente, produziu certo revigorecimento das relações de Washington com Moscou e Pequim.

A Rússia e a China deparam-se com ameaças internas ou na sua periferia imediata. No caso russo, há os rebeldes da Chechênia, que utilizam ações terroristas. No caso chinês, numa escala menor, existem os desafios dos muçulmanos do extremo Oeste e do nacionalismo tibetano. A noção da “guerra ao terror” e o direito à guerra preventiva ser vem, em tese, para conferir a Moscou e a Pequim uma nova liberdade de movimento. Além disso, a derrubada do regime do Taleban e a repressão aos movimentos fundamentalistas islâmicos coincidem com os interesses estratégicos de russos e chineses na Ásia Central. A “guerra ao terror” também foi saudada entusiasticamente pela Índia, pois forçou o regime paquistanês a reprimir ou, no mínimo, colocar em quarentena os grupos

islâmicos que funcionam como pontas de lança do conflito crônico da Cachemira.

Entretanto, as grandes potências — com a exceção parcial e qualificada da Grã-Bretanha — ressentem-se da visão neo-imperial da Doutrina Bush, que se manifesta no exercício brutal de hegemonia protagonizado pelos Estados Unidos. A manutenção da capacidade das grandes potências de defender interesses estratégicos globais e exercer influência regional demanda a limitação do poder dos Estados Unidos.

A síntese de Huntington sobre o funcionamento do sistema uni-multipolar é, na verdade, incompleta. Num sistema desse tipo, as grandes potências precisam, em nome dos seus próprios interesses gerais, cooperar para contrabalançar o poder da única superpotência. No caso do sistema atual de Estados, essa tendência se exprime na defesa do multilateralismo e na afirmação da precedência das instituições multilaterais contra os impulsos unilateralistas de Washington. É por isso que as potências europeias, inclusive a Grã-Bretanha, uniram-se em torno do tratado do TPI e do Protocolo de Kyoto, afrontando abertamente a posição americana. É por isso também que, em 2002, a França, a Rússia e a China uniram forças no CS da ONU e bloquearam a resolução que legitimaria a ocupação do Iraque.

No sistema uni-multipolar, a Pax americana não pode ser simplesmente imposta, tem de emanar de uma negociação. Essa negociação organiza-se em torno da política e das prioridades da hiperpotência, e seus resultados não podem contrariá-la. Contudo, quando as grandes potências conseguem alcançar uma posição consensual ou amplamente majoritária, a hiperpotência é obrigada a adaptar a sua política às circunstâncias.

A ONU adquire uma nova importância no atual sistema internacional. As grandes potências precisam do CS para formular posições comuns e, sobre essa base, limitar e amenizar os impulsos unilateralistas da hiperpotência. Mas a hiperpotência também precisa do quadro multilateral do CS, que funciona como fonte de legitimação das suas prioridades, políticas e orientações.

GLOSSÁRIO

Nova Ordem Mundial

Proclamação, de George H. Bush, da vitória do Ocidente na Guerra Fria e do surgimento de um sistema internacional unipolar.

Protetorado

Regime político colonial no qual determinado território subordina-se a uma potência protetora, que nele exerce soberania. O regime de protetorado, muito difundido no século XIX, foi substituído pelo de mandatos provisórios pela Liga das Nações.

Neoconservadores republicanos

Corrente política do Partido Republicano dos Estados Unidos que compartilha a maior parte dos valores conservadores tradicionais mas, no terreno da política externa, adota atitude internacionalista.

Doutrina Bush

Orientação de política externa definida pelo presidente americano George W. Bush, em 2002, cuja finalidade consiste em promover a “guerra ao terror”. A “guerra ao terror” tem amplo espectro e abrange o combate a Estados hostis que desenvolvem armas de destruição em massa.

Guerra preventiva

Princípio que está no núcleo da Doutrina Bush, segundo o qual os Estados Unidos podem legitimamente promover a guerra contra Estados que, de forma direta ou indireta, ameacem a segurança nacional americana. Desde os Tratados da Westfália, a guerra preventiva não tem respaldo no direito internacional.

Sistema uni-multipolar

Proposta de conceituação do sistema de Estados que emanou do encerramento da Guerra Fria. Segundo essa concepção, o sistema caracteriza-se, simultaneamente, pelo poder estratégico unipolar dos Estados Unidos e pela presença de múltiplos polos de poder econômico.

CAPÍTULO 14

EUROPA: UNIDADE E FRAGMENTAÇÃO

A reunião do Conselho Europeu de dezembro de 1991, na cidade holandesa de Maastricht, definiu a estratégia da Comunidade Europeia diante do fim da Guerra Fria. O Tratado de Maastricht, que acabou sendo assinado em fevereiro de 1992, substituiu juridicamente o Tratado de Roma como documento de base da CE e definiu novas metas para o aprofundamento da integração europeia. Mas as alterações no cenário europeu já vinham se delineando antes disso, pois, em outubro de 1990 havia se consumado a reunificação alemã, como consequência direta da queda do Muro de Berlim.

O núcleo das decisões de Maastricht residia na União Econômica e Monetária (UEM). Conforme essa ambiciosa meta, a Comunidade passava a se denominar União Europeia (UE). Mas o novo tratado europeu não se limitou à economia. Pela primeira vez na história comunitária, e por insistência da França, foi prevista a definição de uma política externa e de segurança comum, o que em tese conferiria à UE o estatuto de Unidade Autônoma do sistema internacional.

As metas de Maastricht foram interpretadas, por observadores entusiasmados ou afoitos, como prelúdio para a configuração de um super-Estado europeu. Certamente, essa é a vontade dos federalistas europeus mais exaltados, que se organizam em torno da bandeira dos “Estados Unidos da Europa”. Contudo, a união monetária por si só não gera uma entidade soberana, ainda que transfira para um Banco Central supranacional prerrogativas típicas dos Estados nacionais. Além disso, de acordo com o tratado, os princípios da política externa e de defesa comum ficariam a cargo do Conselho Europeu e exigiriam a regra da unanimidade. Por essa via, Maastricht reafirmava a soberania dos Estados no quadro do bloco europeu.

A meta da defesa comum reabriu a discussão das relações entre os Estados Unidos e os aliados europeus. O projeto de criação de uma estrutura militar europeia, acalentado pela França desde a época do general De Gaulle, corresponderia à redução da influência estratégica de Washington na Europa. Por isso, sob pressão britânica e holandesa, a França foi levada a aceitar uma solução de compromisso: Maastricht estabeleceu que as estruturas de defesa deveriam estar subordinadas à Otan. Assim, a iniciativa francesa, que tinha a pretensão de afirmar a autonomia europeia na esfera militar, acabou por reafirmar a liderança estratégica americana.

O Tratado de Maastricht foi, antes de tudo, uma resposta à reunificação alemã. Essa resposta atualizou o método empregado por Monnet na década de 1950: se, no alvorecer da Guerra Fria, o rearmamento alemão exigia

a fusão de soberanias no domínio estratégico da siderurgia, o ressurgimento de uma potência alemã unificada exigia nada menos que a fusão de soberanias nos domínios vitais da moeda e da política externa. Por essa via, a Alemanha sacrificava o seu precioso marco e o privilégio de uma afirmação autônoma na cena mundial no altar da aliança estratégica com a França.

A escolha de Frankfurt como sede do Banco Central Europeu simbolizou o intercâmbio, promovido em Maastricht, da moeda alemã pela unidade nacional. Timothy G. Ash sintetizou a continuidade do método de Monnet:

Naturalmente, existem argumentos econômicos para a união monetária. Mas a união monetária foi concebida como um meio econômico para uma finalidade política. Trata-se da continuidade da abordagem funcionalista adotada pelos pais fundadores franceses e alemães da CE: integração política através da integração econômica. Mas houve uma razão política mais específica para fazer deste o objetivo central da integração europeia nos anos 90. Como ocorreu com frequência antes, a chave repousa no compromisso entre os interesses nacionais franceses e alemães. Em 1990, houve, para dizer o mínimo, uma associação implícita entre o apoio relutante de Mitterrand à unificação alemã e o decisivo empurrão de Kohl rumo à união monetária europeia. “Toda a Alemanha para Kohl, metade do marco alemão para Mitterrand”, explicaram os espirituosos. Depois, líderes políticos alemães de destaque reconheceram, reservadamente, que a união monetária foi o preço pago pela unificação alemã.

O lançamento do euro, em 1999, foi acompanhado por animada polêmica sobre os riscos da UEM. Mas o verdadeiro tema, por vezes oculto, era o da soberania nacional. Alguns analistas chamaram a atenção para o choque potencial entre os interesses particulares dos Estados nacionais e as orientações do Banco Central Europeu. Outros, notadamente os “eurocéticos” britânicos, criticaram a falta de transparência da nova autoridade monetária europeia e a carência de controles democráticos sobre a dupla burocracia de Bruxelas e Frankfurt.

A Grã-Bretanha apareceu como principal voz dissonante já na reunião do Conselho Europeu que preparou o Tratado de Maastricht. Defendendo o conceito tradicional de soberania nacional, Londres conseguiu incluir nos acordos uma cláusula especial que lhe conferia o direito de decidir mais tarde

sobre a sua participação na UEM. Assim, os britânicos revelavam, mais uma vez, a sua oposição aos “Estados Unidos da Europa” e à “união cada vez mais estreita”, que funcionam como divisas do federalismo europeu.

A desconfiança britânica cresceu quando a reunificação alemã atualizou o espectro de uma “Europa germânica” — expressão que chegou a ser empregada em público, imprudentemente, por assessores diretos da então primeira-ministra Margaret Thatcher. A ambiguidade sobre o projeto da UEM atravessou toda a administração John Major e acabou por corroer a unidade do Partido Conservador, que se dividiu entre uma corrente europeísta, o grupo centrista do primeiro-ministro, e os chamados “eurocéticos”. Estes últimos representam uma voz de fundo na sociedade britânica e no Partido Conservador. John Gray explicou, no jornal *The Guardian*, que entre uma corrente dos conservadores a Europa substituiu o socialismo como inimigo e que o combate à integração europeia aparece como nova fonte de identidade política para o partido. Mas isso é apenas a superfície. No fundo, o discurso dos “eurocéticos” identifica a Europa com o socialismo reformista do velho Partido Trabalhista. O que eles rejeitam é a mistura da economia social de mercado dos alemães com o dirigismo econômico tecnocrático dos franceses.

O novo trabalhismo de Tony Blair preparou, cautelosamente, uma reviravolta na política para a Europa, prometendo um plebiscito sobre a UEM e distribuindo declarações efusivamente europeístas. Nessa linha, Blair procurou solucionar a duplicidade que mina a coerência da política britânica para a Europa desde os tempos do Plano Schuman. Mas a plena adesão britânica ao projeto europeu abriria um novo cenário, no qual o motor franco-alemão da integração cederia lugar a um tripé de potências.

A política interna britânica reflete o dilema europeu com nitidez maior que a de outros países. A Comunidade Europeia amoldou-se, desde o início, ao empreendimento de reconstrução da influência internacional francesa, virtualmente destruída durante a Segunda Guerra Mundial. Mais tarde, a Europa proporcionou um caminho para a superação do trauma colonial francês. Na Alemanha, a adesão original ao projeto de integração funcionou como passaporte para a incorporação da RFA ao Ocidente da Guerra Fria. Quatro décadas mais tarde, o projeto da UEM serviu como moeda de troca da reunificação nacional. Mas a Grã-Bretanha jamais conseguiu identificar os seus interesses nacionais com o projeto europeu, uma vez que encarava a Europa como uma ameaça à soberania nacional e Thatcher expressava esse sentimento ao contrastar a burocracia de Bruxelas ao Parlamento britânico. O europeísmo de Blair é uma ousada tentativa de modificar todo esse panorama.

O progressivo alargamento da Comunidade Europeia realizou-se no interior da lógica geopolítica da Guerra Fria. A incorporação da Grécia, em 1981, da Espanha e de Portugal, em 1986, gerou um bloco de 12 Estados cujos limites praticamente coincidiam com os da zona europeia coberta pela Otan. Excluída a Turquia, sobravam apenas dois integrantes europeus da Aliança Atlântica fora do conjunto comunitário: Noruega e Islândia. Os países neutros de economia de mercado — Suécia, Suíça, Áustria e Finlândia — não participavam de nenhuma das duas estruturas institucionais básicas da Europa Ocidental. A identificação quase perfeita entre os territórios da CE e da Otan não era casual. Ela revelava a natureza política da CE, ou seja, a sua condição de pilar europeu do Ocidente construído durante a Guerra Fria.

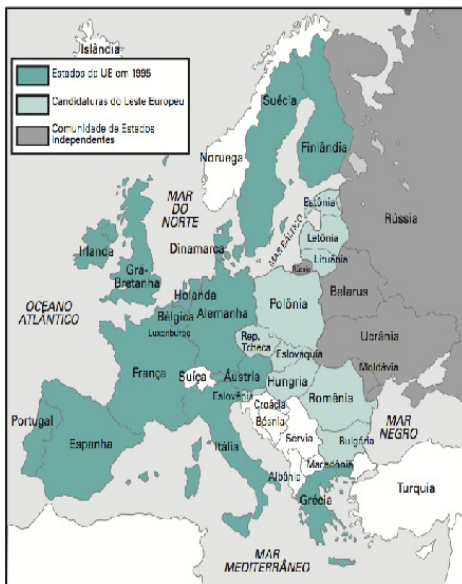
O encerramento da Guerra Fria removeu a fronteira geopolítica que limitava a expansão do espaço comunitário, propiciando um novo ciclo de alargamento do bloco. Nesse ciclo, completado em 1995, ingressaram na UE três dos quatro Estados neutros de economia de mercado: Áustria, Finlândia e Suécia. Paradoxalmente, o ingresso dos novos membros realizou-se em razão de lógicas herdadas da Guerra Fria. Nas décadas de confrontação bipolar, a neutralidade desses países funcionava como poderoso fator de estabilidade externa. Mas a turbulência geopolítica derivada do desmoronamento do bloco soviético e agravada pelas guerras balcânicas suprimiu a percepção de segurança proporcionada pelo estatuto de neutralidade.

No cenário criado com o fim da Guerra Fria, a adesão à UE não configurou apenas o estreitamento de laços com a Europa Ocidental, mas também a integração à esfera de segurança ocidental. Esse passo, que representa o abandono parcial do estatuto de neutralidade, aprofundou a fratura geopolítica entre as duas porções do continente europeu e colocou no centro da agenda estratégica a integração dos Estados do antigo bloco soviético. A perspectiva de incorporação à Europa comunitária funcionou como poderoso estímulo para as revoluções democráticas de 1989 no Leste Europeu. Desde a edificação de regimes pluripartidários e a deflagração de reformas econômicas de mercado, os Estados que fizeram parte do antigo bloco soviético direcionaram todos os seus esforços de política externa para a meta da integração à UE. O Pacto de Varsóvia e o Comecon foram dissolvidos em 1990 e 1991. Os Estados que tomaram a dianteira nas reformas econômicas — Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia — constituíram o Grupo de Visegrado, um bloco comercial transitório destinado a acelerar e preparar as suas economias para a incorporação à UE.

No plano econômico e comercial, a brusca reorientação geopolítica desses Estados manifestou-se na redução do intercâmbio com a Rússia e no incremento paralelo dos laços com a Europa Ocidental. Em 1990, o Comecon fornecia 74,1% das importações da Tchecoslováquia e 44,5% das

importações da Hungria, enquanto a União Soviética, sozinha, fornecia 36,3% das importações da Polônia. Em 1998, a UE era responsável por mais de 60% das importações da República Tcheca e da Hungria e por 51,9% das importações da Polônia.

Figura 14.1 Ampliação da Europa comunitária



Fonte: Adaptado de MAGNOLI, Demétrio. *União Europeia: história e geopolítica*. São Paulo: Moderna, 2004.

A conversão das economias do Leste Europeu recebeu, desde o início, apoio político e financeiro do Ocidente. O FMI e o Banco Mundial estruturaram programas de financiamento e ajuda externa. Sob os auspícios dos

países da Europa Ocidental e da liderança francesa, criou-se o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Berd), com sede em Londres. A UE, por sua vez, coordenou um programa de ajuda para a reestruturação econômica da Polônia e Hungria (Phare, Poland and Hungary Assistance for Reconstruction). Contudo, nenhuma dessas iniciativas representou um novo Plano Marshall, como muitos sugeriam na época. As economias em transição dependeram, essencialmente, de investimentos externos privados. As empresas alemãs figuraram como os principais investidores no Leste Europeu e, em particular, nos países da Europa Central.

Depois de completado o ciclo de incorporação dos países neutros, a complexa integração dos Estados do antigo bloco soviético assumiu o lugar mais importante na agenda da UE. A necessidade de reorganizar os mecanismos de decisão do bloco e o impacto do ingresso de economias mais pobres sobre o programa agrícola e os fundos comunitários de ajuda a regiões atrasadas retardaram o processo. Em 2002, finalmente, foi deflagrada a fase final de negociações com dez países da Europa centro-oriental, além dos Estados insulares de Chipre e Malta, no Mediterrâneo.

O novo ciclo de alargamento empurra os limites da UE até as fronteiras da Comunidade de Estados Independentes (CEI). Mas esse alargamento não abrange a maior parte dos Estados surgidos da implosão da antiga Iugoslávia ou a Albânia, que configuram uma zona de instabilidade geopolítica balcânica. Também não abrange a Turquia, uma antiga candidata à adesão que sofre resistências em função da sua identidade cultural muçulmana, das fragilidades da sua democracia e do seu peso demográfico.

O espaço estratégico europeu

Mikhail Gorbachev chegou ao poder na União Soviética após um processo sucessório abalado pelo falecimento dos dois secretários-gerais escolhidos, sucessivamente, para substituir Leonid Brejnev. Iúri Andropov dirigiu o Estado soviético entre 1982 e 1984. Konstantin Tchernenko, apenas entre fevereiro de 1984 e março de 1985. A crise sucessória refletiu, no plano político, a crise econômica que se arrastava desde meados da década anterior.

A estratégia geral de Gorbachev destinava-se a superar os obstáculos estruturais para a retomada do desenvolvimento econômico. A União Soviética precisava atrelar-se à revolução tecnocientífica que florescia nos países ricos do Ocidente e não podia continuar a desviar seus escassos recursos para a corrida armamentista imposta pelos Estados Unidos de Ronald Reagan. A solução de Gorbachev consistiu em amarrar as suas reformas internas a uma nova política externa, que estava voltada para o encerramento da Guerra Fria e a

incorporação da União Soviética ao espaço de fluxos econômicos da Europa.

A nova política externa de Gorbachev encontrou uma síntese no projeto da Casa Comum Europeia, lançado no início de 1989, pela liderança reformista do Kremlin. Na definição apresentada à época, a Casa Comum Europeia seria um espaço de paz e estabilidade caracterizado pelo pluralismo político e pela adesão a um corpo de regras jurídicas capazes de assegurar as liberdades públicas e os direitos individuais. A supressão das alianças militares antagônicas, a Otan e o Pacto de Varsóvia, era uma decorrência explícita do avanço do projeto. Menos explícita, mas bastante evidente, era a decisão de Gorbachev de proporcionar as condições para uma reunificação alemã e para o livre jogo político nos Estados da Europa Oriental.

No esquema imaginado pela liderança soviética, a remoção da Cortina de Ferro abriria caminho para uma parceria econômica privilegiada entre a União Soviética e a Comunidade Europeia. Nesse esquema, a Alemanha desempenharia funções cruciais, como parceiro comercial principal e fonte de investimentos no Estado soviético.

Num plano mais profundo, a política da Casa Comum Europeia procurava romper a tradição do nacionalismo grão-russo, que espelhava a oscilação da Rússia entre a Europa e a Ásia. “Somos consumidos pela geografia e não temos uma história real” – é assim que o crítico literário Vyacheslav Ivanov definiu o suposto caráter singular da Rússia. Talvez fosse melhor dizer que a história russa fez da geografia a sua obsessão, gerando um nacionalismo exacerbado pelo medo do estrangeiro.

Ao longo dos séculos, o Estado criado pelos czares experimentou períodos conflitantes de adesão e negação do caráter europeu da nação e da cultura russas. O império nasceu com Ivan IV, depois de quatro séculos de lutas contra os tártaro-mongóis do Leste e os suecos, germânicos, lituanos e poloneses do Oeste. A defesa e ampliação do território sob o domínio de Moscou marcaram, desde o início, a consciência russa. A transferência da sede da Igreja Ortodoxa para Moscou, após a queda de Constantinopla, fez dos imperadores russos os protetores da “Roma do Oriente” e acentuou a rivalidade com os Estados católicos europeus. A Rússia tornou-se vanguarda oriental do cristianismo e muralha contraposta à expansão do catolicismo.

Mas a Europa exerceu poderosa atração sobre a Rússia. Pedro I e Catarina II empenharam-se a fundo na ocidentalização política e cultural do império. No início do século XIX, a Rússia participou das coalizões antinapoleônicas e assumiu o seu lugar no “concerto europeu” do Congresso de Viena. Na passagem para o século XX, engajou-se na empreitada europeia na China, contra a revolta dos boxers. Pouco depois, em 1905, a derrota russa para o Japão foi vista pelos europeus como uma humilhação do “homem branco” e da “civilização ocidental”. Ao longo de todo esse período, o império Turco, e não o

Russo, foi considerado civilização estrangeira e fronteira entre o Ocidente e o Oriente.

Marc Ferro sintetizou a antiguidade dos laços entre a Rússia e a Europa: Qual sociedade conhece melhor que a russa os grandes clássicos, Balzac ou os impressionistas, Schiller ou Molière? E quem são mais familiares em Londres ou Paris que Tchekhov, Stravinski, Eisenstein, os dançarinos do Bolshoi ou os atletas russos? Desde o passado mais longínquo, numerosos laços dinásticos soldaram a Rússia ao resto do continente: Anna de Kiev desposou Henrique I da França em 1051, sem falar das uniões com os Hanovre, os príncipes escandinavos, até o casamento do último czar Nicolau II, cuja filha será a afilhada do imperador Guilherme II, com Alix de Hesse.

Pedro I ergueu São Petersburgo para introduzir definitivamente a Rússia na Europa. Contudo, a “cidade da Luz”, construída como janela aberta para o Ocidente, foi obra do trabalho forçado e refletiu, antes de tudo, as contradições de um império que jamais viveu o iluminismo, ainda que o tenha invejado e imitado.

A “Grande Rússia” conservou a servidão camponesa até 1861. A rejeição política do iluminismo impediu a plena identificação da Rússia com a Europa. “Não pertencemos a qualquer das grandes famílias da humanidade, do Oriente ou do Ocidente”, escreveu Petr Chaadaev, um modernizador ocidentalizante. “A personalidade dos russos é incomparavelmente mais sutil e astuta que a dos habitantes da Europa”, escreveu Gogol em meados do século XIX, quando o nacionalismo grão-russo alcançava o seu apogeu.

Desde as conquistas de Catarina II, os czares empenhavam-se na russificação dos povos do império, pela difusão da língua russa e da religião ortodoxa. No cerne do nacionalismo, encontrava-se a reivindicação da “alma russa”, misteriosa e singular. “Não há ninguém na Terra mais orgulhoso e mais simples que nós”, escreveu Anna Akhmatova, em 1922, percorrendo a trilha de Pushkin, o maior poeta de língua russa, e a do escritor e dramaturgo Tchekhov, que procurou a “alma russa” eterna na vida da aldeia e nas estepes. A eslavofilia sintetizou o nacionalismo grão-russo e a rejeição do direito contratual ocidental. O futuro da Rússia seria assegurado pela união entre os camponeses e a Coroa, sob a hegemonia espiritual da Igreja Ortodoxa.

O chauvinismo grão-russo ressurgiu sob Stalin e moldou, em grande medida, a política das nacionalidades e a política cultural da União Soviética. Quando Gorbachev lançou a política da Casa Comum Europeia, pretendia redirecionar radicalmente a União Soviética para a Europa, substituindo o nacionalismo pelo cosmopolitismo. Assim, revelava uma compreensão profunda e radical da associação entre as suas reformas internas e as opções internacionais do Estado soviético.

O fracasso das reformas de Gorbachev, a desagregação súbita do

bloco soviético em 1989 e o desmoronamento da União Soviética em 1991 decretaram o esvaziamento da política da Casa Comum Europeia. A Rússia de Boris Yeltsin mergulhou em profunda crise econômica e atravessou as convulsões políticas ligadas ao desmantelamento do Estado soviético. O Ocidente assistiu a esse processo de forma defensiva, procurando apenas impedir um colapso financeiro completo da Rússia e administrar a retração do papel internacional desempenhado por Moscou.

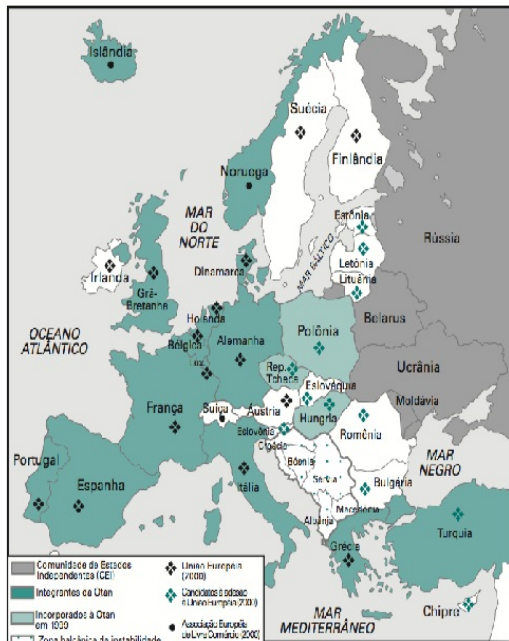
No lugar da incorporação da Rússia a um espaço institucional europeu, o Ocidente preferiu a estratégia de expansão da Otan para a Europa centro-oriental. Na conferência de cúpula da Aliança Atlântica de 1994, o presidente americano Bill Clinton deflagrou esse processo por meio da iniciativa da Parceria pela Paz, que previa a cooperação militar entre a Otan, os países do antigo bloco soviético e a própria Rússia.

A pressão dos Estados do Grupo de Visegrado por uma rápida adesão à aliança militar ocidental refletia percepções geo-políticas arraigadas na Europa central: a segurança nacional só estaria assegurada com a proteção militar dos Estados Unidos. A admissão da Polônia, República Tcheca e Hungria, decidida na conferência de cúpula da Aliança Atlântica de 1998 e efetivada no ano seguinte, assinalou a reorganização do espaço estratégico e institucional europeu. Em 2002, a arquitetura estratégica do novo espaço europeu foi praticamente concluída, com o lançamento oficial das negociações para a admissão de sete novos membros à Otan: Eslováquia, Romênia, Bulgária, Eslovênia e os Estados Bálticos.

A ampliação da Aliança Atlântica criou um novo cenário geopolítico na Europa: de um lado, reafirmou e consolidou os laços estratégicos entre os Estados Unidos e a Europa, reiterando a unidade do Ocidente que foi construída durante a Guerra Fria; de outro, incorporou plenamente a Europa centro-oriental ao Ocidente, fazendo os Estados do antigo bloco soviético orbitarem na esfera econômica da UE e na esfera militar da Otan. Em consequência, empurrou a fronteira estratégica da Europa até os limites da CEI, isolando a Rússia do restante do continente.

O conjunto geopolítico da Europa Oriental identifica-se, agora, com a CEI. No plano institucional, a Rússia e os Estados europeus da CEI estão vinculados ao restante do continente apenas por meio de uma organização de segurança macrorregional – a OSCE – e dos programas de cooperação e troca de informações criados pela Otan. A eventual estabilização dos Bálcãs tende a possibilitar a incorporação dos Estados da antiga Iugoslávia e da Albânia no quadro da Aliança Atlântica. Esse passo completaria o cenário de uma Europa que reconhece nos limites da CEI a sua fronteira oriental.

Figura 14.2 Espaço estratégico europeu



Fonte: Adaptado de ROUCHER, Michel (Dir.). *Fragmente d'Europe*. Paris: Fayard, 1993, p. 11 e 317.

A fragmentação do Estado iugoslavo assinalou a extinção do otimismo iluminista que se disseminara em 1989, com a queda do Muro de Berlim. A violenta emergência dos nacionalismos balcânicos revelou a força das tendências de desagregação e dos particularismos étnicos e culturais no cenário da globalização.

As sucessivas declarações de independência da Eslovênia, Croácia e Bósnia-Herzegovina, em 1991 e 1992, redundaram na guerra civil sangrenta que estilhaçou o Estado erguido por Tito no final da Segunda Guerra Mundial. A Bósnia figurou como núcleo da primeira guerra balcânica da década. O Acordo de Dayton, de 1995, sustentado por forças internacionais de imposição da paz, encerrou esse episódio. A segunda guerra balcânica da década eclodiu na região de Kosovo e provocou, em 1999, uma longa operação de bombardeio aéreo da Otan contra a Sérvia. A imposição de um protetorado internacional informal sobre Kosovo encerrou o conflito.

A Iugoslávia surgiu no final da Primeira Guerra Mundial como consequência da derrota dos impérios Áustro-Húngaro e Turco. A reunião dos eslavos do Sul em torno dos sérvios marcou o triunfo de um nacionalismo persistente, que acalentava desde meados do século XIX o projeto geopolítico da Grande Sérvia. O novo Estado agrupava croatas, eslovenos, montenegrinos e macedônios, além de minorias albanesas e húngaras. Contudo, em pouco tempo, aos olhos desses povos, a Sérvia transformou-se num novo poder imperial.

O caldeirão de povos e culturas iugoslavo tinha suas raízes na Antiguidade, quando a cisão do Império Romano separou os croatas dos sérvios. Os primeiros, sob Roma, adotaram o catolicismo e ligaram-se à tradição ocidental. Os segundos, sob Bizâncio, adotaram o cristianismo ortodoxo e a cultura do mundo grego. A língua comum, o servo-croata, passou a ser escrita no alfabeto latino pelos croatas e em caracteres cirílicos pelos sérvios. Mais tarde, a invasão turco-otomana islamizou grande parte das populações do Sul dos Bálcãs, inclusive da região que viria a formar a Iugoslávia. Assim, três culturas e três religiões conviviam no Estado iugoslavo.

As tensões eclodiram na Segunda Guerra Mundial, quando a Alemanha nazista repartiu a Iugoslávia entre os seus aliados. Os nacionalistas croatas oustachis uniram-se às tropas invasoras e constituíram uma Croácia ligada ao Eixo. A Resistência iugoslava cindiu-se em duas vertentes: de um lado, ficaram os partisanos do croata Tito, de orientação comunista, sustentados pela maior parte da população sérvia; de outro, os tchetniks, monarquistas sérvios partidários da reconstituição da Iugoslávia original. A vitória de Tito representou uma radical reorganização do Estado, baseada na ideia de igualdade entre as nacionalidades e etnias. A Grande Sérvia dava lugar ao segundo Estado iugoslavo: a federação titoista.

A unidade da Iugoslávia foi, em grande parte, obra da engenharia

política de Tito. Ela se apoiou no sistema administrativo federalista, que conferia direitos iguais às seis repúblicas, e na ideologia oficial do não-alinhamento internacional, sustentada desde o rompimento com a União Soviética em 1948. Contudo, o seu alicerce sempre esteve no monopólio do poder pelo partido único: a igualdade entre as nacionalidades excluía os direitos políticos e as liberdades públicas.

A morte de Tito, em 1980, representou o primeiro golpe contra a unidade iugoslava. O sistema de presidência colegiada e rotativa escondia o crescimento dos nacionalismos. A desagregação dos regimes comunistas do Leste Europeu, em 1989, aprofundou a crise e incrementou os separatismos. As identidades culturais particularistas emergiram dos escombros do regime titoísta sob a forma de nacionalismos em confronto.

As primeiras eleições livres na Eslovênia e na Croácia – as repúblicas mais prósperas e ligadas ao Ocidente – deram o poder aos separatistas. Na Sérvia, os antigos comunistas, agrupados em torno de Slobodan Milosevic e empunhando a velha bandeira da Grande Sérvia, conservaram o poder. Estavam reunidos os ingredientes da guerra civil. O conflito começou na Eslovênia, atacada pelo Exército federal sob controle sérvio, em 1991, após a declaração unilateral de independência. Logo, porém, concentrou-se na Croácia e, principalmente, na Bósnia. Na Croácia, o conflito só foi resolvido pela expulsão dos sérvios da região de Krajina, na fase final da Guerra da Bósnia.

A Bósnia foi criada por Tito com a finalidade de funcionar como espaço-tampão entre a Sérvia e a Croácia. Nessa república, a presença de uma maioria relativa de muçulmanos e de significativas minorias sérvias e croatas conferiu ao conflito o caráter de guerra popular generalizada. Nas áreas conquistadas pelas tropas sérvias, iniciaram-se processos de genocídio e transferência massiva de populações, visando a purificação étnica. Contudo, os três grupos em luta recorreram ao uso dos campos de concentração e ao terror contra civis desarmados.

A guerra étnica na Bósnia constituiu o capítulo inicial da implosão das instituições políticas em toda a região. As tensões transferiram-se para o interior da Sérvia, assumindo a forma de conflitos das minorias étnicas – os albaneses da província de Kosovo e os húngaros da província de Vojvodina – contra o regime político apoiado na maioria sérvia. Os albaneses étnicos, majoritários em Kosovo, são atraídos pela vizinha Albânia. Os húngaros étnicos, minoritários na Vojvodina, têm a solidariedade da Hungria nas suas aspirações pela autonomia. A supressão, por Milosevic, do regime de autonomia para essas regiões, ampliou as tensões e preparou o terreno para a Guerra de Kosovo.

A guerra étnica em Kosovo foi precipitada pela desmoralização da elite política de albaneses étnicos reunida em torno do moderado Ibrahim Rugova. A ascensão do Exército de Libertação de Kosovo (ELK), um

agrupamento que mistura radicalismo étnico e interesses associados ao narcotráfico, dissolveu as frágeis bases da convivência entre a maioria de origem albanesa e os sérvios da província. A crise concomitante do Estado albanês, com o surgimento de um poder paralelo no norte do país, gerou redes ativas de apoio logístico ao ELK e acelerou a desestabilização de Kosovo. A intransigência de Milosevic diante da tentativa de mediação ocidental criou o cenário para a deflagração da campanha aérea da Otan e a transformação de Kosovo em protetorado informal das Nações Unidas.

“Agimos para proteger milhares de pessoas inocentes em Kosovo contra uma ofensiva militar crescente. Encerrar essa tragédia é um imperativo moral.” Com essas palavras, Bill Clinton sintetizou, em rede de televisão, a motivação da Otan, quando se iniciava o mais vasto bombardeio aéreo na Europa desde 1945. Procurando o caminho dos corações da opinião pública, o presidente reciclava o imperativo moral, a mais histórica das justificativas utilizadas pela política externa de Washington.

Mas no seu pronunciamento, Clinton forneceu as pistas de outra motivação para a campanha aérea na Sérvia, ao explicar que a operação destinava-se também a defender o interesse nacional: “Agimos para prevenir uma guerra mais vasta, para desarmar um barril de pólvora no coração da Europa, que já explodiu duas vezes com resultados catastróficos”. O barril de pólvora balcânico, com seu epicentro em Kosovo, ameaçava tragar a Albânia, a Macedônia, a Grécia e a Turquia numa explosão capaz de volatilizar toda a frágil ordem geopolítica regional, inclusive as estruturas do flanco Sul da Otan.

O envolvimento direto da Albânia não era um risco, mas uma certeza. A internacionalização da guerra repercutiria sobre a Macedônia, onde uma significativa minoria de albaneses étnicos, muçulmanos, convive com a maioria cristã ortodoxa. Uma conflagração na Macedônia seria a senha para o eventual envolvimento direto, em campos opostos, da Grécia e da Turquia.

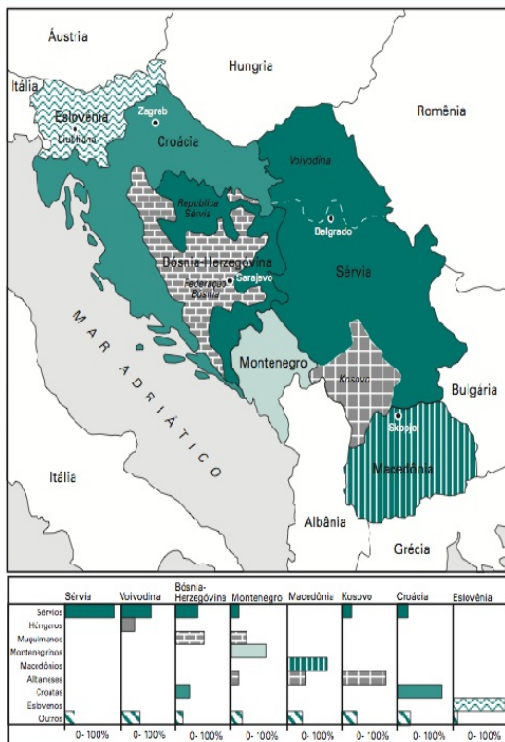
Por essa via, Kosovo ameaçava arrastar os Bálcãs na direção de conflitos que pareciam superados pela história. A rivalidade greco-turca sedimentou-se como eco do confronto secular entre cristãos ortodoxos e muçulmanos na Europa balcânica. Foi essa rivalidade que provocou a invasão turca do norte de Chipre em 1974 e a divisão da ilha entre o Estado greco-cipriota e a entidade turco-cipriota. Durante a Guerra da Bósnia, a Turquia participou ativamente das operações encobertas de treinamento e suprimento de armas para as forças muçulmanas, enquanto a Grécia procurou equilibrar-se entre seu compromisso com a Otan e o vasto consenso interno, pan-helênico, favorável à Sérvia e aos sérvios bósnios.

O Acordo de Dayton para a Bósnia e o protetorado informal sobre Kosovo aprofundaram a tendência de fragmentação da antiga Iugoslávia em entidades étnicas separadas. Encerradas as hostilidades em Kosovo, o

desabamento do regime nacionalista de Milosevic na Sérvia proporcionou as condições para o início do processo de secessão pacífica da república de Montenegro.

A conclusão da secessão de Montenegro e a eventual independência de Kosovo configuram um novo espaço geopolítico balcânico. A fragmentação política e o equilíbrio de poder entre a Sérvia e a Croácia são as principais características estratégicas da região da antiga Iugoslávia. A Eslovênia, livre de conflitos étnicos internos e culturalmente ligada à Áustria, tende a definir o seu futuro fora da moldura balcânica. Os pequenos Estados da Bósnia, Macedônia, de Montenegro e de Kosovo são potenciais focos de crises étnicas crônicas e permanente instabilidade política. A Albânia é um integrante externo da região da antiga Iugoslávia, pois funciona como polo de atração para os albaneses étnicos da Macedônia e de Kosovo.

Figura 14.3 Fragmentação geopolítica da antiga Iugoslávia



União Económica e Monetária (UEM)

Espaço comunitário baseado numa moeda única emitida por um banco central supranacional. A fusão de soberanias no campo da moeda constituiu uma das metas centrais do Tratado de Maastricht e foi concluída com a substituição das moedas nacionais europeias pelo euro, em 1999.

“Estados Unidos da Europa”

Projeto geopolítico dos federalistas europeus, que preconizam a integração federal dos Estados da União Europeia.

“Eurocéticos” britânicos

Corrente política do Partido Conservador britânico que se opõe à integração europeia e defende a soberania nacional clássica.

Economia social de mercado

Modelo socioeconómico da Alemanha Ocidental, que procura conciliar o mercado capitalista com uma participação determinante dos sindicatos e do movimento trabalhista na regulamentação do mercado de trabalho.

Casa Comum Europeia

Projeto de um espaço europeu politicamente plural, economicamente integrado e assentado sobre princípios comuns de direito internacional. A Casa Comum Europeia foi o eixo da política do líder soviético Mikhail Gorbachev para a Europa, no final da década de 1980.

Pan-helenismo

Orientação política e ideológica voltada para a unidade dos cristãos ortodoxos que habitam áreas correspondentes ao antigo mundo helénico. O pan-helenismo é uma expressão do nacionalismo grego contemporâneo.

CAPÍTULO 15

ECONOMIA: CRISE DA ORDEM BRETTON WOODS

A emergência da indústria moderna, no final do século XVIII, divide a história da civilização ocidental em duas épocas nitidamente distintas. Antes dela, a economia repousava sobre uma base técnica que se transformava muito lentamente: os moinhos de água da Baixa Idade Média não eram muito diferentes dos moinhos romanos da Antiguidade. Depois dela, a transformação tecnológica tornou-se o fundamento da vida econômica: as máquinas de fiar inglesas da Primeira Revolução Industrial desapareceram em poucas décadas e as locomotivas a vapor do século XIX foram relegadas aos museus no século XX.

Dos pontos de vista social e cultural, as civilizações pré-industriais norteavam-se pela tradição, ou seja, pela reiteração das práticas e dos modos de pensar ancestrais, enquanto as sociedades industriais norteiam-se pela mudança, ou seja, pela ruptura incessante com o passado. A dinâmica da economia industrial consiste em reiterar não a tradição, mas a ruptura, configurando aquilo que pode ser chamado – numa paráfrase do pensador mexicano Octávio Paz – de “tradição da ruptura”.

A economia industrial desenvolve-se, desde o nascimento das fábricas inglesas, através de ciclos longos que começam com uma fase de rápido crescimento e acumulação de capital, percorrem uma fase de estabilização e, em seguida, conhecem uma fase descendente caracterizada pela redução do crescimento e dos lucros empresariais. O russo Nikolai Kondratieff, pesquisando na década de 1920 as estatísticas de produção industrial, consumo, preços, juros e salários da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da França, foi o primeiro a identificar esses ciclos longos, constituídos por fases de prosperidade, recessão, depressão e recuperação a intervalos de 40 a 60 anos, entre 1782 e 1845 (Primeira Revolução Industrial) e entre 1845 e 1892 (Segunda Revolução Industrial).

A tese de Kondratieff foi retomada e desenvolvida pelo economista austríaco Joseph Schumpeter. Em 1927, num artigo célebre publicado na revista *Econômica*, Schumpeter associou os ciclos à marcha da inovação tecnológica. A teoria schumpeteriana completa dos ciclos de inovação tecnológica apareceu numa obra publicada originalmente no final da década de 1930, que se tornou um dos grandes clássicos do pensamento econômico. Schumpeter mostrou que a economia industrial evolui por meio da “destruição criadora”. Quando um conjunto de novas tecnologias encontra aplicação produtiva, as tecnologias tradicionais são “destruídas”, isto é, deixam de criar produtos capazes de competir no mercado e acabam por ser abandonadas. Na

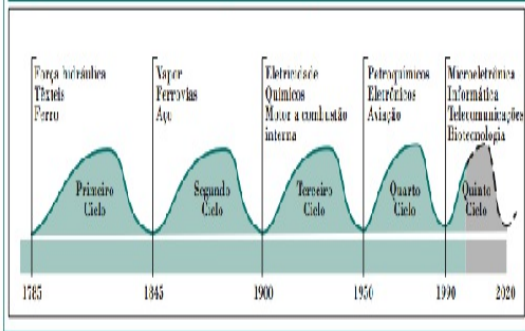
fase inicial, ascendente, do ciclo, as novas tecnologias proporcionam elevadas taxas de lucro e os empresários inovadores erguem verdadeiros impérios econômicos. Na fase de estabilização, o acirramento da competição e a redução dos lucros assinalam a generalização do novo patamar tecnológico. Finalmente, a fase descendente caracteriza-se pela saturação dos mercados e crises de superprodução, prenunciando mais uma ruptura na base técnica, que deflagrará novo ciclo.

Alguns autores, discutindo os ciclos longos, procuraram identificar alterações no seu funcionamento provocadas pelas políticas keynesianas de regulação de mercados introduzidas desde os anos 1930 nos Estados Unidos e na Europa. Esses trabalhos proporcionaram uma visão mais aguda das relações entre a economia e a política econômica, principalmente após o advento do Sistema de Bretton Woods.

A teoria dos ciclos longos permite situar a revolução tecnocientífica contemporânea na trajetória evolutiva da economia industrial. Esse ciclo de inovações corresponde à ruptura do padrão tecnológico do pós-guerra, assentado sobre a eletrônica de consumo, a petroquímica e a aeronáutica. No seu lugar, estrutura-se um padrão apoiado na microeletrônica, na informática, nas telecomunicações e na biotecnologia.

Os dois primeiros ciclos tecnológicos de Schumpeter estão associados à consolidação e ao apogeu do ciclo britânico do modelo histórico de Arrighi. O terceiro ciclo tecnológico schumpeteriano assinala a substituição do ciclo britânico pelo ciclo americano de Arrighi. Nos Estados Unidos, o uso do petróleo como combustível e a tecnologia do motor a combustão interna, combinados com a introdução da linha de montagem na indústria automobilística, proporcionaram um extraordinário salto produtivo e fizeram desabrochar a sociedade de consumo. A hegemonia econômica americana, durante o século

Figura 15.1 Ciclos de Inovação tecnológica na economia Industrial



Fonte: Adaptado de *The Economist*, p. 8, 20 Feb. 1999.

XX, assentou-se sobre o novo padrão tecnológico que fluiu, mais tarde, para a Europa e o Japão.

Este terceiro ciclo tecnológico ativou a fase de prosperidade econômica e expansão financeira dos anos 1920, que desembocou no crash da Bolsa de Nova York em 1929. O círculo vicioso de deflação desencadeado com o crash foi agravado pelas políticas monetárias restritivas e pelas políticas comerciais protecionistas adotadas nos principais países industriais. As importações globais entraram em queda livre, retrocedendo de cerca de 3 bilhões de dólares em janeiro de 1929 para menos de 500 milhões em março de 1933. A recessão tornava-se depressão global, que não foi inteiramente superada até a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

O padrão-ouro constituiu o arcabouço financeiro do “ciclo britânico”, proporcionando um ambiente de estabilidade cambial no qual se estruturou a economia global. A Grande Depressão dos anos 1930 representou o golpe mortal sobre o padrão-ouro e as tentativas de conservá-lo só serviram para agravar a crise econômica global. O colapso desse padrão assinalou o encerramento da longa hegemonia financeira britânica.

Os Estados Unidos emergiram da depressão antes de qualquer outro país industrializado, a partir do esforço de guerra. No imediato pós-guerra, em contraste com a Europa e o Japão devastados, os Estados Unidos ostentavam estruturas produtivas operando com plena capacidade. Nessa fase, a economia americana atingiu o zênite da sua hegemonia global. Em 1953, segundo a série histórica de Paul Bairoch, os Estados Unidos alcançaram 44,7% da produção industrial mundial, uma participação bem superior ao recorde anterior, de 39,3%, atingido às vésperas da crise de 1929.

Em 1950, o PIB americano representava mais de 59% da economia total dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Depois da Segunda Guerra Mundial, o crescimento econômico foi retomado sobre o alicerce de um novo padrão tecnológico, em grande parte desenvolvido durante o esforço bélico. A indústria eletrônica criou centenas de novos produtos e revolucionou a produção automobilística. A petroquímica deu origem às indústrias de plásticos e fibras sintéticas. A aeronáutica civil beneficiou-se dos avanços da aviação militar, proporcionando mais uma revolução nos transportes. O quarto ciclo tecnológico reativou a produção e a circulação de mercadorias em escala global, possibilitando a reconstrução europeia e japonesa e a industrialização por substituição de importações em algumas economias em desenvolvimento da América Latina.

O ciclo tecnológico do pós-guerra consistiu numa idade de ouro da economia industrial. Entre 1948 e 1971, a indústria global cresceu a uma taxa média anual de 5,6%, muito maior que o recorde anterior, de 4,2%, verificado entre 1900 e 1913. O comércio global expandiu-se, por sua vez, a uma taxa média anual de 7,3%, ultrapassando de longe a taxa de 5,5% alcançada durante o boom de 1860-1870. O produto real per capita nos países da OCDE cresceu 120% entre 1950 e 1975, atingindo mais de 5,2 mil dólares no final do período. Nos países em desenvolvimento, o crescimento relativo foi de 114%, e o valor absoluto alcançou 400 dólares em 1975.

A hegemonia dos Estados Unidos foi atenuada, ao longo desse ciclo, com o impulso de reconstrução na Europa e no Japão. A série histórica de Bairoch registra uma participação dominante, mas declinante, dos Estados Unidos na produção industrial mundial: 44,7% em 1953; 35,1% em 1963; 33% em 1973; 31,5% em 1980. A economia americana, que tinha chegado a representar mais de 59% do PIB da OCDE em 1950, declinou relativamente para 35,3% daquele total em 1980. A taxa de crescimento médio anual da economia americana ficou em 3,3% no quarto de século entre 1950 e 1975, contra 4,9% na França, 5,5% na Alemanha e 8,6% no Japão. Entre as potências industriais da OCDE, apenas a Grã-Bretanha apresentou crescimento inferior ao americano, com taxa média de 2,5% no período.

A ordem de Bretton Woods

Henry Nau descreveu com propriedade a visão de longo prazo que alicerçou a arquitetura geopolítica mundial do Ocidente no pós-guerra:

A definição dominante do objetivo nacional dos Estados Unidos antes da Segunda Guerra Mundial era o isolacionismo. O isolacionismo repudiava as dimensões diplomáticas da política internacional e definia o papel dos Estados Unidos no mundo como, essencialmente, de não-envolvimento. A Segunda Guerra Mundial mudou tudo isso. Tornou os Estados Unidos autoconscientes no cenário global. [...] A maioria nos Estados Unidos veio a acreditar que o país teria que pôr a sua marca no sistema internacional, ou nunca mais poderia sentir-se em segurança. Logo que a guerra explodiu na Europa, os Estados Unidos começaram a planejar o mundo do pós-guerra. [...] No Departamento de Estado, o secretário Cordell Hull ordenou que o planejamento começasse em princípios de 1940 e pressionou Roosevelt, nas discussões sobre a Carta do Atlântico, em agosto de 1941, para obter dos britânicos compromissos com acordos de comércio não-discriminatórios no pós-guerra [...]. Quatro dias após Pearl Harbor, o secretário do Tesouro, Henry Morgenthau Jr., pediu ao seu secretário-assistente [...] que preparasse um esboço para o sistema monetário do pós-guerra.

Tudo isso estava acontecendo muito antes que se configurasse o cenário da derrota da Alemanha e do Japão. Nau observa que, nessas condições, “o planejamento era altamente abstrato”, pois “ninguém sabia se a guerra seria ganha, quanto mais o tipo de mundo que ela deixaria em sua esteira”. Paradoxalmente, o ambiente favorecia as grandes concepções assentadas sobre princípios políticos gerais:

A irre realidade de tudo isso facilitou o desenho de uma visão integrada e ideal da ordem no pós-guerra. As propostas de segurança (Nações Unidas) e econômicas (Bretton Woods) caminharam lado a lado, “tão interdependentes quanto as lâminas de uma tesoura”, como as descreveria depois Morgenthau. Em conjunto, as propostas

americanas projetavam a visão abrangente de uma comunidade política compartilhada no pós-guerra, baseada em valores liberais de liberdade política (lei) e competição econômica (comércio). “A segurança econômica”, conforme observa Robert Pollard, significava que “os interesses americanos seriam servidos por um sistema econômico aberto, em contraste com um grande sistema militar em tempo de paz”.

A Conferência de Bretton Woods foi precedida pelos planos White e Keynes, que apresentavam abordagens distintas no que diz respeito ao problema do financiamento dos saldos devedores nacionais.

O Plano White, formulado em 1942 pelo secretário-assistente do Tesouro americano, Harry D. White, focalizava a sua atenção na estabilidade de preços internos e internacionais. O plano preconizava a criação de um Fundo de Estabilização das Nações Unidas, que deveria estabelecer bandas cambiais estreitas. Essas bandas só poderiam ser alteradas pelo voto de 80% dos Estados integrantes do Fundo. Na votação sobre as taxas de câmbio, cada Estado teria apenas um voto, o que representava, do ponto de vista de Washington, uma surpreendente abdicação de soberania sobre a sua própria moeda.

O plano americano repudiava o capitalismo nacional de comando, tal como praticado na década de 1930 pela Alemanha. Sustentava a necessidade de liberalização progressiva do comércio internacional, por meio da redução negociada das barreiras tarifárias, mas oferecia níveis modestos de financiamento externo para países atingidos por desequilíbrios no balanço de pagamentos, de modo que o ajuste econômico desses países dependeria das suas políticas internas. Nesse aspecto, a proposta assemelhava-se penosamente ao antigo padrão-ouro.

A principal singularidade do Plano White estava no papel previsto para o Fundo de Estabilização, que poderia vetar, por decisão de uma maioria qualificada, medidas de política econômica nacional consideradas nocivas para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Esse direito de ingerência inaudito não foi adotado em Bretton Woods. Mas o Fundo de Estabilização imaginado por White funcionou como embrião ideológico do FMI.

O Plano Keynes, apresentado quase simultaneamente ao projeto americano, tinha ênfases diferentes. No lugar do Fundo de Estabilização, previa uma União de Compensação com direitos de saques a descoberto, cujos montantes seriam definidos com base na participação dos Estados no comércio global. Os saques se dariam em uma nova moeda de reserva internacional. Os governos nacionais poderiam promover mudanças cambiais de até 5% ao ano. Mudanças maiores teriam de ser aprovadas pela União de Compensação, na qual

os Estados Unidos e a Grã-Bretanha dispunham de maioria de votos.

A concepção de Keynes não incluía obrigações de redução de tarifas comerciais e permitia, embora não estimulasse, medidas comerciais discriminatórias. No fundo, ao contrário do Plano White, a proposta britânica admitia ajustes econômicos nacionais baseados na expansão da oferta de moeda e escudados, até certos limites, atrás de tarifas protecionistas e desvalorizações cambiais.

Não se deve exagerar as diferenças de ênfase entre os dois planos. No fundo, o que os distinguia mais claramente era a interpretação que faziam dos interesses nacionais respectivos. O plano americano conferia fortes poderes de ingerência à internacional em relação aos países devedores – e os Estados Unidos se imaginavam como permanentes credores. O plano britânico conferia amplitude maior de decisões nacionais aos devedores – e a Grã-Bretanha sabia que, durante a fase de reconstrução, seria uma devedora.

Em Bretton Woods chegou-se a um compromisso entre os dois projetos. O FMI foi criado com recursos totais de 8,8 bilhões de dólares, muito menos que os 26 bilhões sonhados por Keynes para a União de Compensação. No entanto, os Estados Unidos acabaram por aceitar muito menos ingerência internacional que a prevista pelo Plano White, possibilitando ajustes nacionais baseados na desvalorização cambial e no protecionismo.

O padrão dólar-ouro, que emergiu de Bretton Woods, expressava o compromisso e erguia-se sobre a ambiguidade. No acordo que criou o FMI, permitia-se uma mudança única de 10% na taxa de câmbio dos países-membros, desde que justificada como forma de corrigir “desequilíbrios fundamentais” no balanço de pagamentos. O Fundo poderia publicar um relatório criticando políticas dos países-membros que atentassem contra o equilíbrio das contas externas. White revelou a sua adesão ao compromisso ao qualificar o sistema monetário como “estável, ainda que moderadamente flexível”, e comparou a flexibilidade cambial à oscilação normal do Empire State Building.

No fim das contas, a ordem de Bretton Woods acabou refletindo a tríade de políticas de estabilidade de preços, mercados flexíveis e comércio internacional tendente ao liberalismo que era advogado por Washington. Essa tríade de políticas foi, na prática, imposta à Europa por meio dos acordos do Plano Marshall, que selaram a hegemonia estratégica americana.

A moeda internacional imaginada por Keynes, e também esboçada por White, jamais saiu do campo das ideias. A sua existência demandaria uma instituição internacional responsável pela emissão, o que restringiria a soberania de todos os participantes do sistema, inclusive os Estados Unidos, o que era inaceitável para Washington. Por razões similares, fracassou a proposta inicial de criação de uma Organização Internacional de Comércio (OIC). A Carta de Havana, que definia as funções do novo organismo, conferia

direitos de voto iguais para todos os Estados, o que implicava submeter a política comercial americana a restrições intoleráveis aos olhos de Washington. No lugar da OIC, foi assinado o Gatt, que também se baseava nos princípios do multilateralismo e do liberalismo, mas não era uma organização reconhecida pelo direito internacional e funcionou sempre a partir de acordos consensuais.

As instituições de Bretton Woods desempenharam funções marginais na fase da reconstrução do pós-guerra. O FMI funcionou como empréstador de porte relativamente pequeno até o início da década de 1960, para só depois ampliar os Direitos Especiais de Saque (SDRs). O Banco Mundial praticamente circunscreveu a sua atuação à reconstrução durante as primeiras duas décadas de existência, até que finalmente voltou-se para o financiamento do desenvolvimento. O Gatt, criado em 1947, realizou a sua primeira negociação verdadeiramente global — a Rodada Kennedy — entre 1964 e 1967. Essas instituições passaram, de fato, a desempenhar papéis de primeiro plano no momento em que se completava a descolonização afro-asiática e os países em desenvolvimento incorporavam-se plenamente ao sistema internacional de Estados.

Revolução tecnocientífica e globalização

O ciclo tecnológico do pós-guerra entrou na fase descendente na década de 1970. O declínio do ciclo foi marcado pela redução das taxas de crescimento das economias nacionais e pelo ressurgimento de índices elevados de desemprego na Europa e nos Estados Unidos. Aproveitando a Guerra de Outubro, ou do Yom Kippur, em 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) provocou o primeiro choque de preços do petróleo. Um novo choque de preços ocorreu em 1979, após a Revolução Islâmica no Irã. Os dois choques implodiram a prolongada estabilidade de preços, provocando surtos inflacionários dos dois lados do Atlântico.

No início desse processo, o sistema monetário de Bretton Woods fraquejou e, em seguida, desabou. Em 1971, Nixon decretou unilateralmente uma desvalorização do dólar em relação ao ouro, sinalizando a degradação do lastro que sustentava a ordem monetária do Ocidente. Em 1973, o presidente americano foi muito mais longe e “virou a mesa” de Bretton Woods, decretando o fim do sistema de paridade fixa e livre conversibilidade. O Tesouro dos Estados Unidos recusava-se a continuar lastreando os dólares em circulação no mundo com as reservas nacionais de ouro. O dólar passava a flutuar livremente, segundo as oscilações do mercado de moedas.

O padrão dólar-ouro estabelecido em Bretton Woods tinha como pressupostos a carência de dólares fora dos Estados Unidos e a abundância das

reservas americanas de ouro. No fundo, o alicerce do sistema era a concentração de riqueza nos Estados Unidos. As décadas de reconstrução europeia e japonesa removeram esses pressupostos ao proporcionarem um acúmulo de dólares fora dos Estados Unidos. Naturalmente, os aliados (e concorrentes) da superpotência do Ocidente resistiram à desvalorização de 1971, que era completamente legítima.

Mas a desvalorização logo demonstrou ser insuficiente. A pressão dos mercados sobre o Tesouro americano evidenciava o encerramento da era de hegemonia econômica absoluta dos Estados Unidos e o novo dinamismo dos mercados financeiros internacionais. O que se tornou patente, portanto, era a inviabilidade da manutenção de um sistema ancorado no congelamento do câmbio da moeda nacional que funcionava como meio de troca e reserva de valor internacional.

O sinal de alarme soou alto em 1971, quando — pela primeira vez no século XX — desapareceu o saldo positivo no comércio externo americano. A lógica da ordem de Bretton Woods solicitava um ajuste interno da economia americana, pela via dolorosa da redução dos salários reais, do consumo e das importações. Mas a administração Nixon, às voltas com as pressões sociais e com o descontentamento gerado pelo desastre no Vietnã, preferiu inverter as regras do jogo de Bretton Woods. Assim, promoveu intervenções keynesianas na economia interna e ergueu barreiras ao comércio exterior, enquanto libertava a esfera do câmbio e dos fluxos financeiros da disciplina imposta pelo sistema de paridade fixa e livre conversibilidade.

Nessa fase, o Japão desempenhou um papel de proa nas percepções econômicas americanas. Os problemas na balança comercial dos Estados Unidos foram atribuídos a supostas práticas desleais das empresas japonesas e Nixon agiu contra os têxteis do Japão, inaugurando uma série de medidas discriminatórias e restabelecendo práticas de comércio administrado. Em poucos anos, sob o influxo do sucesso das montadoras automobilísticas do Japão no mercado americano, as percepções deslizaram para a construção de uma imagem de superioridade produtiva do modelo japonês. Na década de 1980, a previsão do declínio inevitável dos Estados Unidos tornou-se conhecida por todos.

Enquanto se discutia o fantasma japonês, despontava o quinto ciclo tecnológico da economia industrial. A onda de inovações da revolução tecnocientífica assentou-se, na sua etapa inicial, nas tecnologias da microeletrônica e na indústria de computadores pessoais e softwares. Em seguida, a fusão da microeletrônica com as novas tecnologias de transmissão de informações ergueu o setor da informática. Ao lado desse núcleo principal de inovações, floresceram os setores da biotecnologia, dos novos materiais e da robótica.

Os pólos principais da nova onda de inovações estruturaram-se nos Estados Unidos, no Japão e na Europa. Mas o ciclo tecnológico proporcionou a emergência de uma série de novas áreas produtivas na Ásia do Leste e do Sudeste. O crescimento explosivo das economias da Coreia do Sul, de Taiwan, Cingapura, Hong Kong, da Malásia, Tailândia e Indonésia estabeleceu o grupo dos Novos Países Industrializados (NPIs). Esse processo também propiciou o “milagre chinês” da década de 1990, que integrou as cidades litorâneas da China oriental e meridional à economia globalizada. As impressionantes estruturas produtivas erguidas na Ásia passaram a funcionar como anexos industriais dos pólos tecnológicos americano e japonês.

A revolução tecnocientífica confirmou a liderança econômica dos Estados Unidos. As principais empresas inovadoras da revolução da informação emergiram nos Estados Unidos e tornaram-se corporações de alcance global. Na década de 1990, o crescimento econômico americano ultrapassou o da Europa e do Japão. Entre 1990 e 1995, o índice anual de produtividade industrial americana ficou acima do índice do Japão, invertendo uma desvantagem que persistiu durante as três décadas anteriores. O modelo americano voltou a ser apresentado como paradigma da economia industrial capitalista.

O modelo japonês, baseado nas tradições de coesão entre as corporações empresariais e o poder político, assentou-se sobre as políticas industriais comandadas pela burocracia estatal e amparadas pela subvalorização estrutural do câmbio. As noções de disciplina e fidelidade organizaram as relações entre a força de trabalho e as empresas. As redes de negócios estabelecidas entre os interesses financeiros e industriais e entre os produtores e o varejo criaram mercados cativos, restringindo a concorrência. O sistema econômico no seu conjunto orientou-se para a poupança produtiva, sacrificando o consumo. Esse modelo alcançou o seu auge no quarto ciclo tecnológico, propiciando o sucesso da eletrônica de consumo e da indústria automobilística japonesa.

Na década de 1980, a economia japonesa atingiu o seu ponto máximo. Os altos lucros das empresas e os enormes saldos comerciais provocaram uma impressionante expansão financeira. O fenômeno especulativo concentrou-se nos preços dos imóveis e das ações. A bolha inflou até o extremo, estourando em 1990, quando o índice Nikkei, que mede o valor das ações na Bolsa de Tóquio, desabou de quase 40 mil pontos, em janeiro, para menos de 20 mil, em dezembro. Em 2002, o índice Nikkei vegetava ao redor dos 9 mil pontos. A derrocada dos mercados de imóveis e ações repercutiu sobre a indústria e os serviços, provocando estagnação decenal e uma forte tendência deflacionária.

O modelo americano, apoiado nas tradições competitivas e individualistas, tem características muito diferentes. As corporações evoluíram para uma forte abertura do seu capital, no mercado de ações. As leis federais

antimonopolistas impediram a construção de impérios entrelaçados envolvendo instituições bancárias e empresas industriais. Assim, os bancos não desempenharam papéis decisivos no financiamento direto da produção. A orientação predominantemente liberal da política econômica estimulou a concorrência entre as empresas e a desregulamentação do mercado de trabalho. O sistema no seu conjunto orientou-se para o consumo, em detrimento da poupança. Esse modelo proporcionou as condições ideais para a deflagração da revolução tecnocientífica.

Mas a recuperação do dinamismo e da liderança não pode ser atribuída apenas a essas características estruturais do modelo americano. No fundo, os traços fortemente liberais e concorrenciais do modelo americano mascaram as funções econômicas desempenhadas pelo Estado, que subsidia direta e indiretamente a inovação tecnológica por meio dos contratos públicos ligados à indústria bélica. Nos anos 1980, sob as administrações de Reagan e Bush, a forte reativação do orçamento de defesa canalizou vultosos recursos para os programas de pesquisa e desenvolvimento nos setores essenciais da microeletrônica e da informática. A deflagração da revolução tecnocientífica foi, em grande medida, um fruto dessas políticas de Estado.

Crises financeiras da globalização

A onda de inovações da revolução tecnocientífica associou-se, nas décadas de 1980 e 1990, a um poderoso fluxo de investimentos produtivos e financeiros, de caráter global. A oferta excepcional de capitais dirigiu-se seletivamente para as chamadas economias emergentes da Ásia, América Latina e Europa Oriental. Esses capitais foram absorvidos por mercados financeiros integrados internacionalmente.

A ordem de Bretton Woods, com seu sistema monetário ancorado na paridade entre o dólar e o ouro e a sua relativa estabilidade cambial, era um entrave ao pleno desenvolvimento dos fluxos internacionais de capitais. Esse entrave desabou na primeira metade da década de 1970, com a introdução da flutuação cambial e o florescimento dos negócios no mercado de moedas. Contudo, a liquidez excepcional gerada pelos choques de preços do petróleo circulou essencialmente por meio das instituições bancárias de alcance global.

O crescimento acelerado dos empréstimos bancários para países em desenvolvimento produziu uma bolha de endividamento externo, que assumiu feições explosivas após a elevação dos juros internacionais, no início da década de 1980. As crises da dívida que atingiram economias como as do Brasil, da Argentina, do México e da Polônia assinalaram o esgotamento desse padrão de financiamento externo.

O segundo entrave ao desenvolvimento dos fluxos internacionais de capitais era constituído pelos regimes de regulação nacional dos mercados financeiros. Na década de 1980, a partir da Grã-Bretanha de Thatcher e dos Estados Unidos de Reagan, propagou-se uma onda de liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros. Paralelamente, como produto da revolução da informação, os diferentes mercados financeiros nacionais se conectaram em tempo real. Esses dois fenômenos – um, de natureza política; outro, de caráter tecnológico – libertaram a liquidez mundial da carcaça das instituições bancárias. O fluxo assombroso de investimentos internacionais da década de 1990 refletiu a emergência de um mercado financeiro integrado em escala global.

As crises financeiras nas economias emergentes durante a década de 1990 revelaram o potencial de instabilidade dos fluxos globalizados de capitais. O México (1994), o conjunto dos NPIs (1997), a Rússia (1998), o Brasil (1999), a Argentina (2001) e novamente o Brasil (2002) experimentaram violentos movimentos de fuga de capitais e, em consequência, súbitas desvalorizações cambiais seguidas por episódios de profundas recessões ou depressões econômicas. No ambiente de expansão global, todas as crises financeiras, com exceção do colapso argentino, foram enfrentadas com vultosos empréstimos de emergência coordenados pelo FMI.

A aceleração da onda de inovações tecnológicas produziu uma expansão financeira nos mercados acionários dos países ricos e das economias emergentes. O centro do fenômeno de expansão financeira foi a Bolsa de Nova York, que conheceu o desenvolvimento de uma bolha especulativa similar à que se formou na década de 1920. A escalada dos preços das ações nos anos 1920 acompanhou, como uma sombra amplificada, o crescimento dos lucros das empresas do ciclo tecnológico do automóvel e da eletricidade. Nos anos 1990, a bolha especulativa refletiu o sucesso das empresas de microeletrônica, informática e telecomunicações.

A riqueza financeira gerada na Bolsa de Nova York estimulou a economia e sustentou o crescimento do consumo americano até o final da década de 1990. Um dos efeitos do fenômeno foi o surgimento de uma nutrida corrente de teóricos da “Nova Economia” que, enxergando o mundo por meio das lentes de aumento da bolha especulativa, sustentaram que as tecnologias da informação estariam propiciando um novo ritmo de crescimento econômico sustentado. A tese radical dessa corrente chegava a propor que teria sido suprimida a etapa recessiva do ciclo econômico e alcançado o estágio da prosperidade permanente.

A bolha especulativa americana estourou no fim da década. O índice S&P, que mede o valor das ações na Bolsa de Nova York, retrocedeu 40% entre 2000 e 2002. O índice Nasdaq, da bolsa eletrônica de empresas de alta

tecnologia, despencou mais de 70% no mesmo período. A etapa recessiva do ciclo emergiu como desdobramento da crise financeira, reproduzindo a sequência célebre dos anos 1920 e a experiência mais recente do Japão. O desastre em Wall Street repercutiu em escala global, provocando redução do consumo e do comércio internacional. As economias emergentes, em especial, sofreram os efeitos de uma retração generalizada dos fluxos internacionais de capitais.

A dinâmica ciclotímica dos fluxos de capitais da globalização atestou a dissolução da ordem de Bretton Woods. A instabilidade cambial inerente ao sistema de flutuação do dólar arruinou a previsibilidade do ambiente econômico internacional e provocou crises sucessivas. As taxas de crescimento econômico mundial retrocederam sensivelmente em relação ao ciclo tecnológico do pós-guerra. O Banco Mundial deixou de ser uma fonte significativa de financiamento das economias, em razão do crescimento extraordinário dos mercados financeiros, passando a desempenhar funções de relevo apenas nas economias mais pobres. O FMI revelou-se incapaz de conter a derrocada de economias atingidas por movimentos de fuga de capitais, tornando-se muito mais um gestor de crises e colapsos financeiros.

A OMC e o comércio mundial

A Rodada Uruguai do Gatt foi aberta em 1986, com prazo de encerramento marcado para 1990. Contudo, os impasses se multiplicaram e, no final de 1991, o esboço de um acordo permanecia incompleto devido às divergências sobre o comércio de produtos agrícolas. Finalmente, em novembro de 1992, o chamado Acordo de Blair House entre os Estados Unidos e a União Europeia permitiu um compromisso relacionado à agricultura, desobstruindo o caminho para a conclusão das negociações. O Acordo de Marrakesh foi assinado apenas em abril de 1994. Com ele nasceu a OMC.

A OMC é, formalmente, uma organização internacional que corporifica a retomada dos fundamentos do projeto da OIC. Reconhecida como um tribunal, tem poderes para solucionar controvérsias entre os países-membros. Diferentemente do FMI e do Banco Mundial, opera na base da igualdade entre os seus integrantes. Para que a organização possa administrar com poderes reais o sistema multilateral de comércio, instituiu-se o princípio da “aceitação em bloco” (single undertaking): só podem ser membros da OMC os países que aceitarem todos os compromissos, como um conjunto indivisível.

O surgimento da OMC coroou um longo período de expansão do comércio internacional. Entre 1970 e 1995, o produto mundial cresceu a uma taxa média anual de 3,6%, enquanto o intercâmbio de mercadorias cresceu à

taxa média de 5,8% ao ano. A curva de expansão do comércio internacional acompanhou a do crescimento da economia mundial, porém descrevendo uma trajetória mais abrupta, tanto para cima como para baixo. Nas etapas recessivas do ciclo econômico, em 1974-1975 e 1980-1982, o intercâmbio de mercadorias chegou a experimentar anos de retração absoluta (1975 e 1982). Em outra etapa recessiva, mais branda, em 1991-1992, o comércio manteve crescimento positivo. No conjunto, a curva do comércio internacional permaneceu quase sempre em patamar bastante superior à do produto. Ao longo de oito anos, nesse intervalo de um quarto de século, o intercâmbio de mercadorias expandiu-se a taxas superiores a 8%, configurando crescimento explosivo.

A expansão do comércio a taxas mais altas que a do produto configura integração crescente dos mercados nacionais, o que é um traço estrutural da globalização. Nesse processo, as economias nacionais tornam-se mais dependentes da economia global: uma parcela maior das atividades produtivas orienta-se para os mercados externos e a sua dinâmica passa a ser definida pelos níveis da demanda internacional. Em consequência, os preços internos tendem a se alinhar com os preços internacionais, a produtividade nacional cresce na direção dos patamares globais e as empresas menos eficientes são eliminadas.

A dinâmica de integração comercial tem profundas repercussões sobre a política externa. A diplomacia comercial adquire importância inédita, o que provoca reorganização nas chancelarias e especialização de diplomatas. Ao mesmo tempo, os chefes de governo passam a praticar diplomacia comercial e, muitas vezes, criam órgãos especiais, fora da estrutura das chancelarias, dedicados à promoção das exportações. Em escala global, a substituição do Gatt pela OMC refletiu a importância crucial do comércio internacional.

Atualmente, o comércio internacional está estruturado em torno de quatro grandes pólos: Europa Ocidental, América Anglo-Saxônica, Japão e Ásia. Os três primeiros correspondem a países desenvolvidos. O peso excepcional da Ásia no intercâmbio de mercadorias é uma decorrência da revolução tecnocientífica, que proporcionou o surgimento de uma significativa base industrial exportadora nos NPIs e na China.

As correntes comerciais internacionais refletem o descompasso entre esses polos e o resto do mundo. A Europa Ocidental responde por mais de 40% das exportações globais; a Ásia, sem o Japão e o Oriente Médio, por cerca de 18%; a América Anglo-Saxônica, por cerca de 17%; o Japão, por 7%. Em conjunto, os quatro pólos concentram mais de 80% das exportações mundiais. A parcela da América Latina não chega a 6%; a da CEI e Europa Oriental está em torno de 5%; a do Oriente Médio é de 4% e a da África, estimada em 2,5%.

A estrutura das correntes interregionais de comércio revela que o intercâmbio global tem um núcleo central, constituído por teias de fluxos intensos

entre os quatro pólos, e áreas periféricas conectadas a um ou dois dos pólos principais. A América Latina depende essencialmente do mercado dos Estados Unidos e, secundariamente, do mercado da União Europeia. A CEI e a Europa Oriental, assim como a África, dependem criticamente da União Europeia. Os exportadores de petróleo do Golfo Pérsico, dos mercados da União Europeia, Ásia e dos Estados Unidos não se registram correntes comerciais significativas no âmbito Sul-Sul.

Os polos principais do comércio mundial realizam intercâmbios vultosos no interior de blocos regionais. O comércio intra-regional da União Europeia corresponde a 28% de todo o comércio mundial. Na Ásia (incluído o Japão), essa parcela é superior a 12%. O intercâmbio no interior do Nafta representa cerca de 10% do comércio mundial. Em contraste, as demais áreas exibem intercâmbio intraregional quase insignificante, do ponto de vista relativo, e modesto, o ponto de vista absoluto.

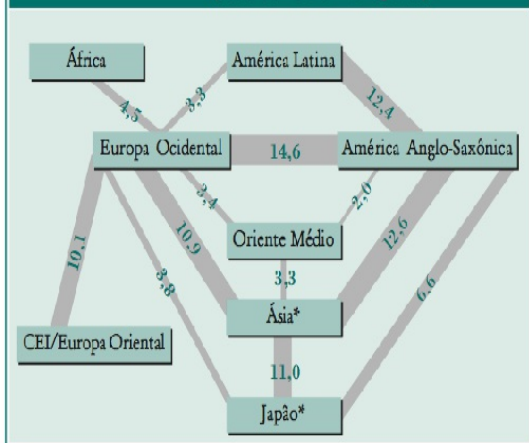
O panorama do comércio mundial expressa um duplo contraste: de um lado, entre o elevado valor das exportações dos países desenvolvidos e o baixo valor das exportações dos países em desenvolvimento; de outro, entre as grandes dimensões dos mercados consumidores dos países desenvolvidos e as dimensões reduzidas dos mercados consumidores dos países em desenvolvimento. O primeiro contraste reflete a difusão desigual das inovações da revolução tecnocientífica. O segundo, as profundas desigualdades internacionais de renda.

As desvantagens comerciais do Sul em relação ao Norte são, antes de tudo, uma consequência das vantagens estruturais das economias dos países desenvolvidos. Mas a diplomacia comercial tem funcionado como instrumento do aprofundamento das desvantagens dos países do Sul.

A Rodada Uruguai do Gatt produziu significativos acordos de redução de barreiras comerciais para os produtos industriais e, em particular, para os setores de alta tecnologia. Além disso, introduziu no sistema multilateral de comércio os temas dos serviços, da proteção de patentes e propriedade intelectual. Todos esses avanços beneficiam, de modo geral, os países do Norte. Contudo, as negociações para a remoção de barreiras e redução de subsídios para o setor agrícola, que interessam sobretudo aos países do Sul, experimentaram avanços apenas decorativos. O Acordo de Blair House materializou um compromisso entre a União Europeia e os Estados Unidos que praticamente não tocou nos vultosos subsídios agrícolas destinados a proteger os produtores dos países ricos.

A assimetria consagrada pelo Acordo de Marrakesh era tão evidente que a OMC comprometeu-se, desde a sua origem, a priorizar o comércio agrícola no ciclo seguinte de negociações multilaterais, previsto para

Figura 15.2 Estrutura das correntes interregionais de comércio
(% do comércio interregional)



* Ásia exclui Japão e Oriente Médio.

Fonte: OMC, 2002.

começar em 2000. Mas a projetada Rodada do Milênio entrou em colapso no momento do estabelecimento da agenda básica, devido à resistência de europeus e americanos em honrar o compromisso de Marrakesh. Assim, o protecionismo agrícola dos países ricos tornou-se um elemento de desestabilização do conjunto do sistema comercial multilateral, colocando em risco o próprio futuro da OMC.

A OMC se distingue das outras instituições de Bretton Woods pela sua natureza essencialmente multilateral, ou seja, pela ausência de controle formal das decisões por parte das potências econômicas globais. Os acordos comerciais globais precisam do consentimento dos países em desenvolvimento e os mecanismos de arbitragem da OMC, ao menos em tese, colocam em patamar de igualdade os países do Norte e do Sul. É por isso que a preservação da instituição interessa, antes de tudo, aos países em desenvolvimento.

Mas o multilateralismo da OMC é encarado com desconfiança

pelos Estados Unidos, que recusaram o projeto da OIC em nome da manutenção da sua plena soberania comercial. Na União Europeia, o problema não se encontra no princípio da soberania comercial, mas na força dos interesses organizados em torno da Política Agrícola Comum (PAC). O prolongado impasse entre americanos e europeus, de um lado, e os países em desenvolvimento, de outro, tende a enfraquecer as fundações do sistema multilateral de comércio e abre caminho para a fragmentação regional dos acordos comerciais.

GLOSSÁRIO

Ciclos de inovação tecnológica

Ciclos da economia industrial, com duração de cerca de meio século, identificados por Krontatjeff e conceituados a partir das revoluções no padrão tecnológico por Schumpeter. As mudanças estruturais no padrão tecnológico promoveriam a “destruição criadora”, funcionando como elemento dinâmico da acumulação capitalista.

Revolução tecnocientífica

Ciclo atual de inovações tecnológicas da economia industrial

Sistema de Bretton Woods

Conjunto de instituições, regras e políticas emanadas da Conferência de Bretton Woods de 1944. O FMI, o Banco Mundial, o sistema comercial multilateral e o sistema monetário baseado no padrão dólar-ouro configuram o Sistema de Bretton Woods.

Padrão-ouro

Sistema monetário internacional vigente durante a fase de hegemonia econômica da Grã-Bretanha, baseado em câmbios fixos entre as moedas nacionais e o ouro. Nessa fase, a libra britânica funcionou como meio de troca internacional.

Padrão dólar-ouro

Sistema monetário internacional vigente entre 1944 e 1973, baseado na paridade dólar-ouro e na livre convertibilidade de dólar em ouro. Nessa fase, de hegemonia econômica dos Estados Unidos, a moeda americana passou a funcionar como meio de troca e reserva de valor internacional.

Economias emergentes

Denominação aplicada pelas instituições financeiras multilaterais aos países em desenvolvimento que exibem economia industrial significativa e mercados financeiros relevantes.

Crises da dívida

Crises financeiras nos países em desenvolvimento provocadas por desequilíbrios no balanço de pagamentos associados às dívidas externas. As crises da dívida foram fenômenos característicos da década de 1980.

Sistema comercial multilateral

Sistema de tratados e regras de comércio internacionais emanados do Gatt e da OMC.

CAPÍTULO 16

ECOLOGIA: A NOVA AGENDA INTERNACIONAL

Clube de Roma nasceu em 1968, congregando cientistas, economistas e altos funcionários governamentais, com a finalidade de interpretar aquilo que foi denominado sistema global. A perspectiva teórica e metodológica da ecologia parecia um instrumental adequado para a produção de um estudo compreensivo sobre as tendências de longo prazo da sociedade industrial.

O conjunto do planeta era tomado como um sistema de interações entre as sociedades humanas e os recursos naturais. O modelo mundial construído destinava-se a investigar cinco grandes tendências globais: a industrialização acelerada, a rápida expansão demográfica, a desnutrição generalizada, o esgotamento dos recursos naturais não-renováveis e a deterioração ambiental. A conclusão principal do modelo matemático representava um sinal de alarme:

Se as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais, continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrollável, tanto da população quanto da capacidade industrial.

Coerentemente com essa conclusão, o Clube de Roma propunha uma mudança de rumo global destinada a “formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto”. Essa reorientação exigiria a formação de um sólido consenso político internacional e uma profunda interferência de planejamento, em escala global, sobre as economias nacionais. O programa do Clube de Roma assinalou a primeira versão do conceito de desenvolvimento sustentável.

Os conceitos e a abordagem do Clube de Roma refletiam uma conjuntura particularmente intensa. A descolonização afro-asiática e o Movimento dos Países Não-Alinhados modificavam a agenda internacional, introduzindo novos problemas como a pobreza do Terceiro Mundo e a chamada explosão demográfica. A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a População, na Cidade do México, em 1974, realizava-se sob o signo da suposta contradição entre o crescimento demográfico acelerado e o desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, a forte expansão industrial nos países desenvolvidos agravava o problema da poluição do ar e da água. O primeiro

choque de preços do petróleo, em 1973, parecia conferir urgência e dramaticidade às advertências sobre o esgotamento de recursos naturais.

Naquela fase inicial, as propostas para o meio ambiente estruturavam-se em torno da ideia de um gerenciamento global da demografia e da economia. A nova escola de pensamento ecológico solicitava severas medidas de controle da natalidade e mudanças radicais nos modelos produtivos, enfatizando a necessidade de desenvolver uma economia pós-industrial ancorada nos serviços.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, praticamente inaugurou a diplomacia ambiental. No relatório de preparação da conferência — Uma só Terra, de Barbara Ward e René Dubos — constata-se que o fluxo das atividades econômicas planetárias ocorre no interior de uma economia quase fechada, que recebe de fora apenas luz e calor solares e não dispõe de depósitos externos de rejeitos. Essa constatação sustentava a exigência de substituição da “economia de fronteira”, baseada na incorporação incessante de recursos, pela “economia do astronauta”, organizada em torno da conservação e reciclagem de recursos. Surgia, assim, a metáfora da “espaçonave Terra”, que tinha o mérito de apontar o caráter interdependente das sociedades industriais e enfatizar a natureza global e multilateral da diplomacia ambiental. A conferência reproduziu retoricamente o programa do Clube de Roma. Mas esse programa profundamente idealista não podia ser aplicado, pois entrava em conflito direto com o princípio de soberania nacional. Em consequência, do ponto de vista prático, a fase inicial da diplomacia ambiental limitou-se a reforçar as iniciativas internacionais de financiamento de programas de controle da natalidade e impulsionar alguns tratados setoriais.

Estocolmo gerou a Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, que é uma declaração de princípios gerais. Depois, uma série de encontros diplomáticos patrocinados pela ONU adensaram a temática ambiental. As conferências de Recursos Hídricos (1975), Estabelecimentos Humanos (1976), Desertificação (1977) e de Fontes Novas ou Renováveis de Energia (1981), associadas a convenções temáticas específicas como a da Prevenção da Poluição do Mar por Navios e por Fontes Terrestres (1973 e 1974), sobre Espécies da Flora e Fauna Ameaçadas de Extinção (1973), sobre Poluição Transfronteiriça (1979) e sobre o Direito do Mar (1982), estabeleceram um novo patamar de discussões.

Em seguida, firmaram-se bases científicas e políticas sólidas para o encaminhamento do problema da rarefação da camada de ozônio, com a Convenção de Viena, de 1985, e do Protocolo de Montreal, de 1987. A massa de dados científicos que comprovou os efeitos das emissões de clorofluorcarbonos (CFCs) foi decisiva para gerar um amplo consenso político entre as potências econômicas mundiais. O Protocolo de Montreal, que regula a produção e o

consumo de substâncias destruidoras da camada de ozônio, passou a vigorar em 1989 e tornou-se um exemplo de eficácia da diplomacia ambiental.

Elaborado por pequeno número de Estados, o Protocolo recebeu depois a adesão de mais de 150 Estados. De acordo com um rígido cronograma, os signatários ficaram obrigados a eliminar 15 tipos de CFCs, além de algumas outras substâncias que têm efeitos similares. A decisão de eliminação das substâncias nocivas, adotada antes da existência de substitutos, estimulou a inovação tecnológica. Em poucos anos, os substitutos se tornaram disponíveis no mercado. A concessão de um prazo de dez anos para que os países em desenvolvimento eliminassem as substâncias nocivas possibilitou a adesão geral ao tratado.

O sucesso das iniciativas de proteção da camada de ozônio decorreu da virtual inexistência de interesses divergentes na comunidade internacional. Os países desenvolvidos reconheceram a gravidade do problema, atestada de modo incontestável pela pesquisa científica, e identificaram as vantagens econômicas associadas à substituição dos CFCs em escala mundial. Em contraste com os tratados relativos à camada de ozônio, o tema do aquecimento global iria gerar prolongada controvérsia e evidenciar o potencial conflitivo da diplomacia ambiental.

A controvérsia Norte-Sul

A temática ambiental ganhou expressão social e política desde os anos 1970, com a organização de “partidos verdes” na Europa. Os novos partidos nutriam-se da crise ideológica da esquerda tradicional e deslocavam o foco do debate político. No lugar da contradição entre o capital e o trabalho, desenvolviam um espaço ideológico fundado na contradição entre a sociedade industrial e o meio ambiente. De certo modo, o ambientalismo contemporâneo reelaborou a polaridade romântica da civilização versus natureza, procurando legitimá-la sobre o fundamento de um discurso científico.

A emergência do ambientalismo provocou mudanças significativas no panorama político europeu e, também, nos Estados Unidos. Como observou James P. Pinkerton talvez com certo exagero:

Os avanços dos partidos ecologistas na Europa indicam um eleitorado potencial mais amplo que o dos conservadores, quase tão grande quanto o dos partidos democrata-cristãos e três vezes o dos comunistas. Se a esquerda europeia quer se conservar como uma força política, deve posicionar-se no palco verde. Esse

fenômeno não é puramente europeu. Nos Estados Unidos, o candidato do Partido Verde, Ralph Nader, terminou em quarto lugar na eleição presidencial do ano passado e alcançou o segundo posto em diversos distritos eleitorais.

A nova força social e política dos verdes repercutiu sobre a esfera das relações internacionais, reforçando a temática ambiental e introduzindo as organizações não-governamentais no palco da diplomacia global. Ao focalizar as atenções em problemas globais, no futuro da humanidade e não nos interesses particulares dos Estados, a discussão dos temas ambientais serviu para conferir alento à abordagem idealista das relações internacionais.

O encerramento da Guerra Fria e a dissolução do núcleo de tensão Leste-Oeste contribuíram para conferir importância ainda maior a essa agenda. A questão ambiental se tornou uma das prioridades da atividade diplomática, principalmente dos pontos de vista da União Europeia e dos países do Sul:

Estruturada ao longo de décadas, a agenda ambiental é um dado relativamente transparente. Permeia, no momento, toda a temática multilateral. Torna-se imprescindível, sobretudo para os países em desenvolvimento, colocar essa agenda no centro de suas políticas, frente à identidade que tem como cada fenômeno político e econômico contemporâneo. Pode-se dizer que o meio ambiente, quer se queira ou não, faz parte daquilo que se chamaria “mainstream foreign policy”

O momento-chave na transformação da agenda ambiental em mainstream foreign policy foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), no Rio de Janeiro. Sua preparação e suas conclusões produziram a crítica da abordagem de Estocolmo, possibilitando a plena incorporação dos países ao terreno da diplomacia ambiental.

Em Estocolmo, o arcabouço conceitual que envolvia as discussões organizava-se em torno das problemáticas demográfica e tecnológica. O relatório Uma só Terra estava baseado em perspectivas universalistas bem estruturadas, mas limitadas. Meio ambiente e desenvolvimento encontravam-se dissociados. A despolitização da problemática correspondia a um enfoque ideológico subjacente fundado na virtual exclusão dos interesses dos países do Sul.

A crítica a Estocolmo partiu da desmontagem do pensamento neomalthusiano, mostrando que a bomba demográfica não passava de uma etapa

relativamente curta do processo geral de transição demográfica que acompanha a modernização das sociedades industriais. Em seguida, procurou-se conectar a temática ambiental ao do desenvolvimento, revelando as disparidades históricas e estruturais entre os países do Norte e os do Sul no que concerne à utilização de recursos naturais, ao consumo de energia e à emissão de poluentes.

Sobre essa base foi possível ancorar com firmeza o princípio das responsabilidades globais, mas diferenciadas, na preservação do patrimônio ambiental.

O debate que acompanhou a ECO-92 estruturou-se como uma controvérsia histórica e política entre Norte e Sul. Os países do Norte, de modo geral, agarraram-se ao globalismo indiferenciado de Estocolmo para dissolver as discussões do desenvolvimento econômico e da pobreza. Radicalizando essa linha de conduta, surgiram propostas que, em nome da defesa do patrimônio ambiental mundial, relativizavam o princípio de soberania nacional e sustentavam o direito à ingerência. O presidente francês François Mitterrand chegou a sugerir a criação de uma Autoridade Ambiental Mundial, enquanto circulava a ideia de uma Cruz Verde. As intervenções amparadas no novo direito à ingerência, “dar-se-iam apenas em países do Terceiro Mundo, já que é neles que estariam as maiores ameaças, e já que é ali que se nota a inexistência de capacidade de gestão ou controle”. Como contraponto a essa visão, os países do Sul uniram-se na defesa do princípio de soberania nacional e promoveram uma reinterpretação do conceito de desenvolvimento sustentável. Polemizando com o globalismo abstrato do Clube de Roma, enfatizaram que o desenvolvimento industrial do Norte demandou dois séculos de utilização descontrolada dos recursos naturais e gerou modelos econômicos organizados em torno do consumo intensivo de energia e da produção intensiva de dejetos. Por essa via, os países do Sul construíram a legitimação das suas próprias necessidades de desenvolvimento econômico e postularam a responsabilidade do Norte no financiamento e na transferência de tecnologias para o desenvolvimento sustentável. No plano ideológico, a ECO-92 representou uma vitória das concepções defendidas pelos países do Sul. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento reafirmou a soberania nacional sobre o patrimônio ambiental (princípio 2); associou o desenvolvimento sustentável à erradicação da pobreza (princípio 5); explicitou as responsabilidades diferenciadas dos países desenvolvidos (princípios 6 e 7) e condenou a discriminação comercial justificada em considerações ambientais (princípio 12). A Agenda 21, um plano de ação abrangente e de longo prazo emanado da conferência, dedicou a primeira das suas quatro seções às relações entre meio ambiente e pobreza, saúde, comércio, dívida externa, consumo e população.

Mas a vitória ideológica dos países em desenvolvimento não teve tradução completa nos tratados originados na conferência. A resistência dos

países desenvolvidos evidenciou-se nas ambiguidades dos textos dos tratados e no caráter genérico dos compromissos ambientais assumidos. Em especial, não foram criados mecanismos práticos para transferências significativas de recursos destinados a projetos ambientais.

A ECO-92 gerou três tratados globais. A Declaração de Princípios para a Administração Sustentável das Florestas busca um consenso sobre a conservação, o manejo e o desenvolvimento sustentável dos biomas de florestas de todos os tipos. Inicialmente, previa-se um tratado de direitos e deveres específicos de proteção ambiental, mas os impasses surgidos nas negociações impuseram o rebaixamento das ambições. O texto final limita-se a descrever as funções desempenhadas pelas florestas e a sugerir medidas para a defesa dessas funções.

A Convenção sobre Diversidade Biológica foi firmada por 156 Estados e representou uma plataforma de conciliação dos interesses divergentes. O seu princípio básico é o reconhecimento do direito soberano dos Estados sobre os recursos biológicos existentes nos seus territórios. O documento prevê um intercâmbio político, que consiste na troca do amplo acesso à biodiversidade pela concessão de ajuda financeira e pela transferência de tecnologias. Mas o tratado é genérico e permite diferentes interpretações dos direitos e deveres estabelecidos. Sobretudo, não faz referência ao sistema de patentes, que garante o monopólio sobre descobertas científicas para os detentores do conhecimento, e não protege os países que abrigam o material genético bruto pesquisado.

As negociações do tratado polarizaram-se em torno dos conceitos de patrimônio da humanidade, defendido pelos países desenvolvidos, e de soberania nacional, defendido pelos países tropicais em desenvolvimento. Os países tropicais resistiram em adotar políticas preservacionistas que acarretam restrições aos fluxos migratórios internos e às atividades econômicas. Enfatizando o fato de que os países desenvolvidos destruíram a maior parte das suas florestas originais, temperadas e boreais, os países pobres reivindicaram compensações financeiras e transferência de tecnologia em troca da adoção de políticas de conservação do patrimônio genético do bioma de florestas tropicais.

A Convenção sobre Mudanças Climáticas Globais refletiu a intensa controvérsia e os impasses das negociações preparatórias. O trabalho de pesquisa científica destinado a embasar o tratado começou em 1988, sob os auspícios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). O acúmulo de dados científicos evidenciou, desde o início, que a “diplomacia climática” envolveria o entre-choque de interesses nacionais contraditórios e, principalmente, a contraposição Norte-Sul.

A emissão de gases de estufa reflete, predominantemente, o nível de desenvolvimento industrial e o modelo energético das economias nacionais. A análise das emissões de dióxido de carbono, o principal gás de estufa, revela o

desnível acentuado entre o Norte e o Sul. As emissões per capita dos Estados Unidos são cinco vezes superiores à média mundial e mais de dez vezes superiores às brasileiras. As emissões per capita europeias, significativamente inferiores às dos Estados Unidos, são cerca de três vezes maiores que as chinesas e oito vezes maiores que as africanas. As negociações para a convenção foram marcadas pela resistência dos Estados Unidos à fixação de limites compulsórios para emissões de gases de estufa, defendida pela União Europeia e por vários países em desenvolvimento. Os grandes exportadores de petróleo tenderam a se alinhar com Washington, enquanto pequenos países insulares da Oceania, diretamente ameaçados pela elevação do nível dos oceanos, apareceram como os mais ardorosos defensores de medidas severas contra as emissões. O tratado final consistiu numa solução intermediária. Os países desenvolvidos e em transição para a economia de mercado, listados no Anexo I, comprometeram-se a congelar, até o ano 2000, as emissões de gases de estufa nos níveis registrados em 1990. Não foram fixados limites nacionais compulsórios e o compromisso unilateral não se revestiu de valor jurídico. Os países em desenvolvimento não aceitaram incluir metas de limitação às suas próprias emissões e conseguiram a criação de um mecanismo de transferência de recursos financeiros para cobrir custos de substituição de tecnologias energéticas. Esse mecanismo – a Global Environmental Facility – foi instituído, mas com recursos extremamente limitados.

O tema do aquecimento global tornou-se o núcleo principal da diplomacia ambiental. A controvérsia em torno da Convenção sobre Mudanças Climáticas Globais projetou-se como linha de ruptura entre os Estados Unidos, de um lado, e a União Europeia e os países do Sul, de outro. Ironicamente, essa controvérsia passou a funcionar como fonte de constrangimento para Washington, que foi forçado a abandonar a tradição do discurso idealista e ancorar a sua posição na defesa franca dos interesses particulares da economia dos Estados Unidos.

O Protocolo de Kyoto

Poucos anos após a adoção da Convenção sobre Mudanças Climáticas Globais, tornou-se claro que o compromisso de congelamento das emissões não seria cumprido pela maior parte dos países desenvolvidos, especialmente pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, constatou-se significativo aumento de emissões por parte dos países em desenvolvimento, em particular a China e os NPIs asiáticos, que experimentavam forte crescimento econômico.

Os registros climáticos revelavam sinais alarmantes sobre o aquecimento global. Os avanços nos modelos do IPCC e os novos dados coletados

tendiam a confirmar a teoria de que as atividades humanas contribuem decisivamente para o aquecimento global. Em dezembro de 1997, um novo tratado sobre o clima foi finalizado na Conferência de Kyoto.

O Protocolo de Kyoto, anexado à convenção, representou interessante inovação nas políticas globais para o meio ambiente. De um lado, fixou a meta global de redução de 5% sobre os níveis de emissão de gases de estufa de 1990, a ser atingida entre 2008 e 2012. De outro, criou um sistema de comércio de créditos de emissões entre os países.

Os países do Anexo I comprometeram-se com tetos máximos de emissões. A União Europeia aceitou o teto, para 2005, de 92% das emissões registradas em 1990. No caso dos Estados Unidos, o teto seria de 93% e, no do Japão, de 94%. Entre os países em transição para a economia de mercado, fixou-se o teto de 100% para a Rússia e a Ucrânia, e de 92% para a maior parte da Europa centrooriental. Os países em desenvolvimento só terão tetos máximos numa segunda fase, a partir de 2010. O sistema de comércio de créditos de emissões proporciona certa flexibilidade para os países do Anexo I. Ele proporciona a opção da compra de créditos de emissões de países que alcancem uma redução mais acentuada das suas próprias emissões.

A lógica subjacente ao Protocolo de Kyoto é muito mais sofisticada que a ideia simplista de conter o aquecimento global por meio da imposição de limites para as emissões de gases de estufa. No fundo, o tratado condensa uma estratégia de estímulo à inovação tecnológica e à mudança dos padrões de produção e consumo de energia em escala global.

Os países em desenvolvimento apresentam, atualmente, consumo energético per capita várias vezes inferior ao dos países desenvolvidos. Mas a marcha da industrialização e da urbanização nesses países está reduzindo essa distância. Entre 1973 e 2000, o consumo total de energia na Ásia (excluindo o Japão) cresceu mais que o dos países desenvolvidos. As projeções indicam que, até 2020, o aumento do consumo energético da China, isoladamente, será cerca 60% maior que o do conjunto dos países desenvolvidos. Entre 1973 e 1998, a participação dos países desenvolvidos nas emissões mundiais de dióxido de carbono reduziu-se de quase 64% para cerca de 53%. No mesmo intervalo, a participação da China cresceu de quase 6% para perto de 13%.

As emissões globais de gases de estufa tendem a se expandir de modo incontável se o consumo energético nos países em desenvolvimento crescer no ritmo projetado, e se a produção de energia primária continuar assentada no predomínio dos combustíveis fósseis. A estratégia de Kyoto consiste em forçar o ritmo da inovação tecnológica nos países desenvolvidos, de modo que possibilite fortes ganhos em eficiência energética e o surgimento de alternativas economicamente viáveis à queima de combustíveis fósseis. Essa revolução tecnológica abriria caminho para a difusão mundial de novos padrões

de produção e consumo de energia.

Desde o início, os europeus assumiram uma posição de liderança no encaminhamento da agenda do aquecimento global. Participaram ativamente da fixação dos limites globais de emissões de gases de estufa na Convenção sobre Mudanças Climáticas Globais e, depois, exerceram forte pressão para a definição de limites nacionais no Protocolo de Kyoto. Nas duas ocasiões, alinharam-se com os países em desenvolvimento e entraram em choque com os Estados Unidos, o Japão e os exportadores de petróleo.

Comparadas à dos Estados Unidos, algumas importantes economias europeias exibem menor dependência da queima de petróleo e carvão mineral, em função da utilização mais intensa da energia nuclear ou do gás natural. Mais importante ainda, os governos europeus têm adotado políticas de conservação energética e utilizado instrumentos tributários para diminuir o consumo de derivados de petróleo. A liderança da União Europeia no encaminhamento da agenda do aquecimento global traduziu a vontade política dos governos europeus de estimular uma verdadeira revolução tecnológica no setor energético.

Nos Estados Unidos, o panorama é completamente diferente. As empresas petrolíferas formam um poderoso grupo de pressão política. O consumo intensivo de derivados de petróleo, pouco tributados, é um dos fundamentos estruturais da economia do país. Com 4,5% da população mundial, os Estados Unidos consomem cerca de um quarto da produção global de petróleo. As emissões americanas per capita de dióxido de carbono correspondem a cerca do dobro das emissões alemãs.

A “diplomacia do clima” figura como principal pólo de tensão na extensa temática ambiental. Na ECO-92, Washington resistiu à fixação de limites compulsórios de emissão de gases de estufa. O Protocolo de Kyoto foi firmado pela administração Clinton, mas logo denunciado pela administração Bush. O processo de ratificação internacional do tratado isolou os Estados Unidos. Japão e Austrália, que ensaiaram um alinhamento com a posição da administração Bush, acabaram seguindo a União Europeia. Contudo, a oposição dos Estados Unidos, as oscilações contínuas da Rússia e a própria dificuldade dos europeus de cumprir as metas fixadas rodeiam o tratado de incertezas.

GLOSSÁRIO

Ambientalismo

Movimento político estruturado em torno do tema do meio ambiente e das suas relações com o desenvolvimento econômico. A expressão mais evidente do ambientalismo foi o surgimento e a consolidação dos “partidos verdes” na Europa, desde a década de 1970.

Desenvolvimento sustentável

Modelo de desenvolvimento econômico no qual a base de recursos naturais é interpretada como um patrimônio e uma condição para a reprodução, a longo prazo, dos padrões de produção e consumo.

Neomalthusianismo

Corrente de pensamento desenvolvida pelo Clube de Roma e parcialmente assentada sobre a teoria de Malthus a respeito do crescimento demográfico. Os neomalthusianos sustentam que o crescimento econômico dos países em desenvolvimento depende de medidas ativas de controle da natalidade.

Explosão demográfica

Modelo de explicação das elevadas taxas de crescimento vegetativo nos países do Terceiro Mundo no pós-guerra. A noção de “explosão demográfica” ocupa um lugar central no pensamento neomalthusiano.

Aquecimento global

Tendência de longo prazo de aumento das temperaturas médias superficiais do planeta. O aquecimento global é uma tese predominante na comunidade científica, mas ainda sujeita a controvérsias.

Gases de estufa

Gases que provocam intensificação do efeito-estufa natural da atmosfera terrestre. Entre os gases de estufa, o dióxido de carbono ocupa o lugar de maior destaque.

Biomassas

Ecosistemas naturais terrestres de dimensões subcontinentais, como as florestas tropicais, as savanas, as pradarias, os desertos, a taiga e a tundra.

CAPÍTULO 17

O JAPÃO E A BACIA DO PACÍFICO

A redefinição dos significados do poder, num mundo onde se dissolveu a confrontação bipolar da Guerra Fria, assinala a emergência das potências derrotadas na Segunda Guerra Mundial. O Japão e a Alemanha – potências cujo peso econômico específico não tinha correspondência política ou militar durante a Guerra Fria – lentamente começam a afirmar seus interesses nacionais no sistema internacional de Estados.

Os fluxos comerciais e os movimentos de capitais globalizaram-se e geraram blocos econômicos regionais. Na Europa, desde o Tratado de Roma, um longo percurso consolidou as estruturas institucionalizadas da atual União Europeia. Na macrorregião da Ásia/Pacífico, o dinamismo da economia japonesa e os investimentos de capitais ocidentais estimularam a industrialização de países da orla oceânica, esboçando a constituição de um complexo econômico dinâmico cujo foco é o Japão. Verifica-se com isso que a economia mundial não tem mais um único centro.

O bloco econômico da Bacia do Pacífico não conta com estruturas institucionais. Apóia-se na rede de fluxos de capitais emanada da poderosa economia do arquipélago japonês, na dinâmica de crescimento dos Novos Países Industrializados (NPIs) e no impulso surpreendente proporcionado pela abertura da economia chinesa. As amargas lembranças da Segunda Guerra Mundial – quando o Japão ocupou os territórios da orla asiática e as ilhas do Pacífico – estabelecem limites estreitos para a cooperação política na Ásia/Pacífico. O espectro de uma corrida armamentista regional, deflagrada a partir do programa de mísseis e armas nucleares da Coreia do Norte ou da modernização militar da China, combina-se com um complexo emaranhado de tensões históricas, culturais e geopolíticas. O resultado é a dissociação entre as dinâmicas econômicas e políticas em toda a macrorregião.

O Japão da Guerra Fria encarnava um paradoxo de fundo: era, simultaneamente, uma potência econômica concorrente dos Estados Unidos e um Estado subordinado a Washington no plano estratégico. A segunda potência econômica global abrigava-se sob o “guarda-chuva nuclear” da superpotência ocidental. A questão que emerge do paradoxo é saber até quando, depois de eliminadas as circunstâncias da Guerra Fria, o Japão aceitará a condição de satélite geopolítico dos Estados Unidos. Uma segunda questão, associada à anterior, consiste em indagar sobre os limites da convivência, na Ásia/Pacífico, das fortes tensões políticas e militares entre os Estados com os avançados processos de integração entre as economias nacionais.

Dos “navios negros” a Hiroshima

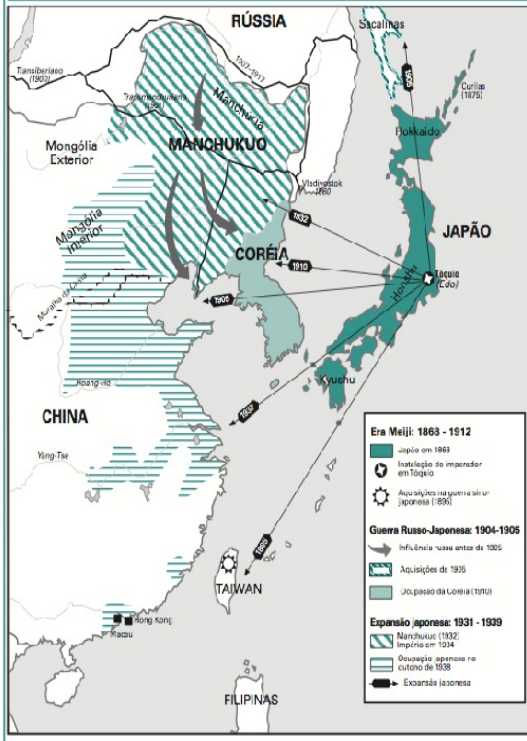
O Japão moderno foi parido pelos Estados Unidos por duas vezes – em meados do século XIX e no pós-guerra. O produto do parto inicial caracterizou-se pelo militarismo e pelo expansionismo. O segundo parto resultou em um Estado empresarial-burocrático, uma potência econômica que se resignou a viver à sombra do “guarda-chuva nuclear” americano.

Em 1854, no quadro maior da expansão americana no Pacífico, o comodoro Matthew Perry forçou a abertura do comércio japonês bombardeando portos do país. Os “navios negros” de Perry desataram a crise e o colapso do sistema político do xogunato, assentado sobre o poder regional dos senhores da guerra, os chefes regionais que mantinham os camponeses sob servidão. A devolução do poder ao imperador Mutsuhito, completada em 1867-1868, tornou-se conhecida como Restauração Meiji. Instalado em Edo (Tóquio), a antiga “capital do Leste”, o imperador suprimiu o poder do xógum e realizou a centralização política do país.

O novo sistema político baseou-se numa fusão original entre o absolutismo moderno e a antiga religião xintoísta. O Estado Xinto, como foi chamado, identificou a nação ao imperador e coloriu o nacionalismo japonês com os ingredientes da glorificação da guerra e da honra. O mausoléu de Yasukuni, erigido em 1869 em homenagem aos mártires de guerra japoneses, ocupou lugar simbólico na mitologia nacional. Superando os particularismos político e econômico, a restauração do poder imperial conferiu um vigoroso impulso modernizador e industrializante ao país. Em poucas décadas, o Japão alcançou a condição de maior potência do Oriente.

O movimento de reação ao expansionismo americano no Pacífico acabou conduzindo o Japão Meiji a desenvolver o seu próprio expansionismo imperial, nas ilhas oceânicas e no continente asiático. Em 1895, tropas japonesas desembarcaram na China e conquistaram a ilha de Taiwan. O Japão assumia um lugar de destaque entre as várias potências que partilharam os portos chineses, assenhorando-se de enclaves e monopólios comerciais. Pouco depois, em 1905, Japão e Rússia entraram em conflito pelo domínio da península coreana. Para surpresa mundial, as forças japonesas esmagaram o poderio da Rússia imperial, abrindo caminho para a anexação da Coreia. O expansionismo japonês edificou uma vasta área de influência no Oriente – a “esfera de co-prosperidade do Leste Maior asiático”. A primeira fase do processo concentrou-se no domínio sobre as ilhas oceânicas. A anexação da Coreia e, sobretudo, a invasão da Manchúria chinesa assinalaram a projeção do Japão em direção ao continente asiático. A

Figura 17.1 A "esfera de co-prosperidade do Leste Maior asiático" (1868-1939)



instalação do Estado Manchukuo, em 1932, e a subsequente incorporação da Manchúria ao império proporcionaram ao Japão o controle sobre vastas reservas de carvão mineral e ferro, impulsionando a modernização industrial. Em 1937-1938, as forças japonesas avançaram pelo Leste chinês, completando a segunda fase da expansão.

A Segunda Guerra Mundial assinalou o confronto tão adiado entre o Japão e os Estados Unidos, as duas potências navais do Pacífico. A vitória em Pearl Harbor (Havaí) abriu caminho para o avanço japonês sobre as possessões europeias no Sudeste Asiático. Em 1942, a ofensiva imperial atingiu o seu ponto culminante com as conquistas da Indochina, Indonésia e das Filipinas, que transformaram o Pacífico, por um breve período, num imenso “lago japonês”.

Na hora da derrota, não faltou simbolismo. Após os bombardeios atômicos de Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, os representantes do imperador tiveram de assinar a rendição incondicional a bordo de um porta-aviões americano. Começava, mais uma vez pelas mãos dos Estados Unidos, uma nova invenção da nação japonesa.

O Japão contemporâneo nasceu da ocupação americana de 1945-1951. Reformado e ocidentalizado, foi envolvido na arquitetura mundial da Guerra Fria, tornando-se uma barreira contra a expansão da influência soviética no Leste Asiático. No imediato pós-guerra, sob a administração militar do general Douglas MacArthur, foram projetadas as reformas políticas destinadas a ocidentalizar o Japão. O imperador negou a sua divindade, em emissão radiofônica, destruindo os fundamentos do Estado Xinto. A nova Constituição limitou os gastos militares às necessidades estritas de defesa. No lugar de forças armadas, o país passaria a ter, unicamente, forças de autodefesa. Em 1954, na moldura da Guerra Fria, firmou-se o pacto bilateral que colocou o país sob o escudo protetor das armas nucleares dos Estados Unidos.

Glória e esgotamento do modelo japonês

A Constituição aprovada sob MacArthur conservou a monarquia, mas transferiu o poder político para o Parlamento. Contudo, o estabelecimento do parlamentarismo tinha como vício de origem a ausência das tradições ocidentais do jogo político e partidário. Esse vazio foi preenchido pelo Partido Liberal Democrático (PLD), que emergiu como instituição destinada a forjar consensos no interior da elite empresarial e estendê-los para a esfera política e administrativa.

O PLD funcionou como partido hegemônico desde o fim da ocupação até o encerramento da Guerra Fria. O seu arcabouço abrigou uma classe política singular, distante das disputas ideológicas ou programáticas,

subordinada aos interesses imediatos das corporações, fragmentada em clãs e facções, mas unida pelo fluxo de recursos empresariais para o financiamento das campanhas eleitorais.

O Estado monárquico e parlamentar-burocrático erguido no pós-guerra proporcionou as condições para a reconstrução econômica. A estratégia da reconstrução envolveu dois elementos básicos: a formação de poupança interna e a conquista dos mercados externos. A capitalização dos conglomerados industriais apoiou-se no baixo custo da força de trabalho e na canalização da poupança popular para o investimento empresarial. O consumo reduzido transformava-se em capital, e o capital, em tecnologia. Ao contrário da Europa, a trajetória da reconstrução japonesa realizou-se à margem de fluxos de ajuda financeira dos Estados Unidos.

A conquista dos mercados externos apoiou-se numa política agressivamente exportadora, fundada na subvalorização do iene. Por essa via, a política de câmbio funcionava como um escudo protetor da indústria do arquipélago. Consistentemente com essa estratégia, agências oficiais funcionaram como centros de planejamento econômico, instituindo políticas industriais flexíveis e um alto grau de integração entre o poder público e o empresariado nacional.

O modelo capitalista japonês distinguiu-se profundamente do modelo liberal e competitivo dos Estados Unidos. A tradição do Estado autoritário e de forte coesão entre as corporações e a elite política, oriunda da Era Meiji, foi retomada e adaptada às condições do pós-guerra. A burocracia estatal coordenou e planejou o crescimento industrial. Por meio do poderoso Ministério da Indústria e Comércio Exterior, selecionaram-se as corporações que receberiam proteção, estímulo e incentivos para concorrer no mercado mundial.

O alicerce social do modelo consistiu na estabilização prolongada das relações entre a força de trabalho e as empresas, sob os princípios de disciplina e fidelidade e o esteio da garantia do emprego por toda a vida. O mercado interno estruturou-se sobre bases semelhantes, que vincularam os interesses de compradores e fornecedores e entrelaçaram atacadistas e varejistas. Essas teias complexas de interesses funcionaram como uma redoma protetora da economia japonesa, que se conjugou com o escudo mais amplo proporcionado pela política cambial.

O sistema econômico como um todo, ao contrário do modelo americano, orientou-se para a poupança produtiva, reduzindo o consumo. Os preços relativos, definidos pela intervenção indireta da burocracia de Estado e pelo funcionamento das instituições financeiras, punem os consumidores e premiam os produtores. O extraordinário crescimento econômico do país – medido pelo PIB, pelas exportações ou pelo patrimônio das corporações – contrastava com a relativa pobreza material da população, expressa na

desproporção entre tempo de trabalho e de lazer ou no custo dos imóveis residenciais.

O milagre japonês traduziu-se por ritmos de crescimento sempre superiores aos das outras potências ocidentais, até o final da Guerra Fria. O auge do milagre ocorreu na década de 1960, quando a expansão do PIB atingiu a excepcional taxa média anual de 11,2%, contra 4,7% da Alemanha e 3,8% dos Estados Unidos. Depois, o ritmo da expansão foi reduzido pelos choques de preços do petróleo e, principalmente, pela diminuição geral do crescimento da economia mundial. Mesmo assim, permaneceu superior ao das demais potências. O PIB japonês alcançou e ultrapassou o da Alemanha ainda na década de 1960, refletindo o sucesso do modelo do capitalismo-fábrica.

A indústria têxtil, a siderurgia e a construção naval deflagraram a reconstrução. Depois, uma segunda etapa teve a liderança da eletrônica de consumo e da indústria automobilística. A terceira etapa, associada à revolução tecnocientífica, foi impulsionada pela microeletrônica, informática e robótica. A expansão econômica alastrou-se para além das fronteiras do arquipélago, incrementando o processo de industrialização dos NPIs.

Os choques de preços do petróleo de 1973 e 1979 elevaram o custo médio do barril no mercado internacional de cerca de US\$ 3 para mais de US\$ 30. A economia japonesa, apoiada em indústrias de alto consumo energético e intensa utilização do fator trabalho, sofreu um processo de ajustamento radical, alterando a sua feição. Esses choques externos aceleraram a transição para uma base industrial sustentada pela microeletrônica e a informática, e forçaram uma remodelação completa da produção automobilística, que teve suas linhas de montagem largamente automatizadas.

Nesse contexto de aumento dos custos internos de produção, os conglomerados aceleraram a relocação dos investimentos, deslocando unidades produtivas para o espaço periférico asiático e dinamizando as economias da Coreia do Sul, de Taiwan, Cingapura, Hong Kong, da Malásia e da Tailândia. A partir da década de 1980, os fluxos de capitais japoneses desempenharam papel decisivo para a modernização industrial da China.

A tendência à configuração de um espaço econômico integrado na Ásia/Pacífico decorre, em grande medida, da polaridade exercida pelo Japão. Os investimentos na periferia impulsionaram poderosas correntes regionais de comércio, estabelecendo laços de cooperação econômica que se acomodam num ambiente de tensões políticas crônicas. Depois dos Estados Unidos, os principais parceiros comerciais do Japão são a China, a Coreia do Sul, Taiwan e a Indonésia. O Japão ocupa a posição de maior fonte de investimentos externos na China e disputa com os Estados Unidos a condição de principal parceiro comercial do gigante demográfico.

A especulação frenética da década de 1980 assinalou o

esgotamento do modelo, reverenciado no mundo inteiro, do capitalismo-fábrica. O estouro da bolha especulativa, em 1990, traduziu-se em destruição extensiva da riqueza ilusória e descosturou o sistema financeiro japonês. As ações e os imóveis, sobrevalorizados, funcionavam como garantias para os empréstimos bancários às indústrias e aos consumidores. A súbita deflação de preços das garantias deixou os bancos credores a descoberto, revelando o hiato entre a riqueza financeira e a economia produtiva. Sob o impacto da brusca mudança, a economia entrou em hibernação, estagnando por quase toda a década de 1990.

O modelo japonês baseava-se num fluxo incessante de financiamentos bancários baratos para as empresas industriais. O baixo custo do capital estimulou o crescimento da produção, mas eliminou os incentivos para a seleção dos investimentos. As empresas acumularam capacidades produtivas em excesso, imobilizando capitais e realizando negócios extravagantes: corporações japonesas compraram, a preços estratosféricos, estúdios cinematográficos falidos nos Estados Unidos; a aquisição do complexo imobiliário do Rockefeller Center, um símbolo americano no coração de Manhattan, representou o marco da “era de ouro”.

Quando a bolha estourou, as engrenagens do sistema pararam de funcionar. As instituições financeiras, em estado de falência técnica, passaram a depender da rolagem permanente de dívidas e de vastas operações de salvamento empreendidas pelo Estado, com recursos do orçamento nacional. A destruição da riqueza ilusória chegou à percepção dos consumidores como sensação de pobreza. A redução do consumo resultante somou-se à drástica redução de investimentos empresariais, congelando a economia. Os preços de bens e serviços entraram em deflação, refletindo a queda da demanda. A espiral deflacionária começou a se realimentar automaticamente, em função do adiamento de decisões de consumo e investimento. Entre 1990 e 1997, o PIB japonês cresceu à taxa média anual de 1,5%, a metade da expansão do PIB americano. Entre 1997 e 2001, a expansão japonesa foi ainda menor, à média de 0,7%, contra 3,4% nos Estados Unidos. A duradoura estagnação econômica repercutiu sobre o sistema político, precipitando a crise política e eleitoral do PLD. Em 1993, sob o impacto da revelação de escândalos de corrupção nos altos círculos governamentais, pela primeira vez no pós-guerra, formou-se uma coalizão de governo sem o PLD. Nos anos seguintes, o PLD participou de frágeis coalizões circunstanciais, governos efêmeros minados pelo descrédito e por sucessivos escândalos financeiros. A lenta agonia institucional anunciava a desconstrução do Japão inventado no pós-guerra.

Contudo, em virtude da fragilidade dos partidos de oposição, a crise do partido evoluiu como conflito interno de facções. O PLD atingiu o seu zênite no início da década de 1970, sob a direção do primeiro-ministro Kakuei Tanaka, quando a “política do dinheiro” soldava firmemente a elite

governamental aos grupos empresariais. Tanaka renunciou em meio a um escândalo, em 1974, mas a sua facção continuou a controlar o PLD, indicando os primeiro-ministros e os integrantes principais dos gabinetes de governo. O governo de Yasuhiro Nakasone, eleito em 1982, chegou a receber a alcunha de “gabinete Tanakasone”. Yoshiro Mori, primeiro-ministro em 2000 e 2001, sequer era consultado nas questões mais importantes, que eram decididas fora do governo pela facção de Ryutaro Hashimoto, o herdeiro político de Tanaka.

O desafio à tradição veio de Junichiro Koizumi, que uniu as correntes excluídas da direção do PLD, isolou a facção de Hashimoto e conquistou os eleitores com uma plataforma de ousadas reformas econômicas e políticas. Koizumi conseguiu estrondosa vitória eleitoral em 2001 prometendo mais uma reinvenção do Japão. Na esfera econômica, o seu programa apontava para a supressão da redoma protetora que o Estado ergueu em torno das empresas industriais e das instituições financeiras. No plano social, o “emprego para toda a vida” estaria condenado ao museu das relíquias históricas.

Na esfera política, o novo Japão agiria como Estado plenamente soberano, eliminando as restrições constitucionais aos gastos militares e às ações militares fora dos limites do arquipélago. Num gesto polêmico, o primeiro-ministro desafiou os protestos sul-coreanos e chineses e visitou o templo de Yasukuni, onde estão enterrados os “mártires de guerra” japoneses e também os restos mortais do general Hideki Tojo e vários outros condenados por crimes contra a humanidade cometidos na Segunda Guerra Mundial. A visita oficial aconteceu a 13 de agosto de 2001, dois dias antes do aniversário da rendição japonesa de 1945. Explicitando o sentido mais amplo da nova atitude japonesa, o discurso de Koizumi lamentou os horrores cometidos nos países ocupados durante a guerra.

O Japão na encruzilhada

As reformas estruturais anunciadas por Koizumi esbarraram na inércia sedimentada pelos interesses das corporações e da elite política. Mas as tendências profundas que corroem o Estado japonês recriado no pós-guerra continuam a agir, sinalizando mudanças históricas.

O centro do desafio global é a reorganização das relações com os Estados Unidos. Durante a Guerra Fria, o Japão comportou-se como subordinado estratégico da superpotência do Ocidente. O nacionalismo japonês não foi extirpado, mas entrou em duradoura hibernação. Entretanto, os indícios do ressurgimento do nacionalismo apareceram já no momento em que a Guerra Fria se apagava.

Em 1987, num contexto de disputas comerciais entre Tóquio e

Washington, o relatório anual do Ministério do Exterior destacava a ascensão japonesa e o declínio relativo dos Estados Unidos. Significativamente, esse relatório expressava preocupação com o sentimento de arrogância que se disseminava em Washington e ameaçava isolar diplomaticamente o Japão. No ano anterior, o primeiro-ministro Nakasone protagonizara um incidente de proporções internacionais ao sugerir, em reunião com membros do PLD, a superioridade intelectual japonesa diante dos americanos, ancorando-se em argumentos raciais.

Aqueles eram os tempos da euforia econômica japonesa. A estagnação da década seguinte gerou um refluxo nessas manifestações. Mas a plataforma de política externa de Koizumi revelou que há uma transformação estrutural em curso: o Japão quer adquirir o direito de afirmar seus interesses nacionais e pretende tornar-se um ator estratégico nos cenários global e macrorregional. Esse projeto se expressa na candidatura japonesa a uma cadeira de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Mesmo antes de Koizumi, lentamente, a política externa de Tóquio começou a mudar. O Japão combinou concessões e desafios nas disputas comerciais com os Estados Unidos, enviou soldados para o Camboja como componentes das forças de paz da ONU, pediu desculpas oficiais pelas agressões militares no Extremo Oriente durante as décadas de 1930 e 1940. Um ponto crucial dessa nova fase reside no debate interno sobre a questão das tropas americanas estacionadas no arquipélago. Ecoando um ponto de vista cada vez mais disseminado, embora rejeitado oficialmente, o ex-primeiro-ministro Morihiro Hosokawa classificou como positiva a hipótese de retirada total das tropas:

É egoísta, da parte dos americanos, acreditar que os Estados Unidos fizeram um favor ao Japão defendendo-o por todos esses anos através do estacionamento de tropas no interior do país. As forças americanas somavam 260 mil nos anos 50, 47 mil em 1990 e hoje são 37 mil. Os japoneses interpretam como boas notícias sempre que mais americanos partem.

Hosokawa, contudo, não defendia uma ruptura do tratado estratégico que liga Tóquio a Washington, mas a sua redefinição. As tropas e as bases deveriam ser eliminadas, pois o Japão é capaz de assegurar, por meios próprios, a defesa convencional do arquipélago. Mas o “guarda-chuva nuclear” é um tema completamente diferente:

Tanto a Rússia quanto a China, embora fracas em poder

militar convencional, detêm mísseis nucleares suficientes para destruir o Japão. É legítimo perguntar como o Japão poderia reagir à chantagem nuclear. Tóquio, que aceitou incondicionalmente a extensão permanente do TNP, em 1995, e renunciou ao desenvolvimento da sua própria dissuasão nuclear, não tem escolha senão depender do “guarda-chuva nuclear” de um aliado. É do interesse dos Estados Unidos, enquanto ele não desejar que o Japão se retire do TNP e desenvolva sua própria dissuasão nuclear, manter a sua aliança com o Japão e continuar a fornecer o “guarda-chuva nuclear”. Os Estados Unidos estão cientes de que o Japão é seu maior credor e tem um PIB próximo a 70% do seu próprio. Além do mais, não é pequena vantagem para a política externa dos Estados Unidos conservar uma aliança com um país que exerce forte influência econômica na Ásia.

Essa abordagem das bases estruturais da aliança, que vem se tornando dominante na elite política japonesa, é fonte de irritação em Washington. Os Estados Unidos acreditam, realmente, que o Japão deveria retribuir a defesa estratégica com maior abertura comercial, um engajamento mais decidido na garantia da segurança das rotas marítimas e uma firme solidariedade nas questões que afetam a estabilidade macrorregional da Ásia/Pacífico.

A reorganização da aliança com os Estados Unidos coloca o problema da inserção do Japão no sistema internacional e, em especial, no subsistema macrorregional. Para se projetar como ator decisivo na Ásia/Pacífico, o Japão precisa superar as desconfianças dos países que, no passado, sofreram a ocupação militar, estabilizar as relações com Pequim, definir o seu padrão de atitudes diante da persistente tensão na península coreana e resolver a pendência do arquipélago das Kurilas com a Rússia.

Na esfera macrorregional, o principal desafio que se coloca diante do Japão consiste em evitar o desenvolvimento de um foco de tensões com a China. O poderio econômico e as capacidades tecnológicas japonesas geram insegurança em Pequim. Esse é mais um motivo para que Tóquio afaste a hipótese de iniciar um programa nuclear, de resto rejeitada pela sociedade japonesa. Porém, enquanto afirma seus próprios interesses nacionais, o Japão precisa conservar a aliança privilegiada com os Estados Unidos, que desempenham o papel de ator extra-regional detentor da influência necessária para impor certa ordem e estabilidade no subsistema da Bacia do Pacífico.

Durante a Guerra Fria, Tóquio experimentou o conforto relativo e

paradoxal de sintetizar os seus interesses nacionais nos termos de uma diplomacia econômica e comercial. A nova agenda externa japonesa apresenta complexidades e sutilezas muito maiores. Ela deveria ser capaz de associar o Japão a um diálogo trilateral com a China e os Estados Unidos, em torno dos temas da segurança macrorregional e da redução das tensões na península coreana:

O Japão deve definir as suas prioridades, políticas e interesses nacionais mais claramente. Os laços de segurança com os Estados Unidos devem ser fortalecidos, bem como o diálogo entre China, Japão e Estados Unidos. Embora o Japão não possa e não deveria desejar competir militarmente com a China ou os Estados Unidos, não pode ser excluído das discussões regionais e globais entre ambos. O papel de Tóquio pode consistir em amenizar as tendências hegemônicas dessas duas grandes potências.

O Japão não pode mais se dar ao luxo ambíguo de reduzir a sua política externa à diplomacia econômica. A “guerra ao terror” desencadeada pelos Estados Unidos tem, entre seus objetivos fundamentais, a contenção e supressão do programa nuclear da Coreia do Norte. Se Tóquio abdicar do papel que lhe cabe na estabilização regional, só restará a Washington o diálogo bilateral com Pequim, o que implicaria a redução da importância da aliança entre os Estados Unidos e o Japão. Nesse caso, em algum momento, o próprio “guarda-chuva nuclear” deixaria de existir, arrastando o Japão para o caminho perigoso e dilacerante da disputa militar com a China.

CAPÍTULO 18

CHINA, O IMPÉRIO DO CENTRO

Ao longo dos séculos, a China experimentou o ritmo dos ciclos pendulares de abertura e fechamento em relação ao mundo exterior. Os períodos de abertura corresponderam à hegemonia do comércio, dos comerciantes e dos portos; os de isolamento, à hegemonia das elites político-militares e do poder territorializado. O conflito entre essas tendências refletiu a disputa entre as dinastias e a burocracia confuciana de Pequim, de um lado, e os empreendedores dos portos do Leste e Sudeste, de outro.

O “império do centro” alcançou o seu auge com a dinastia Tsing. Nos séculos XVII e XVIII, o império deteve o avanço russo na Manchúria, anexou a Mongólia e o Tibete e estabeleceu uma prolongada Pax chinesa, entre 1683 e 1830. Mas no período seguinte, a corrupção na burocracia imperial e o fortalecimento das potências industriais provocaram a subordinação da China aos interesses comerciais estrangeiros. O Tratado de Nanquim, em 1842, determinou a cessão de Hong Kong à Grã-Bretanha e a abertura de cinco portos ao comércio internacional, inaugurando a época dos “tratados iníquos”. Em 1860, britânicos e franceses impunham a abertura de mais 11 portos e os russos, que já ocupavam o território manchú ao Norte do rio Amur, avançavam até o Mar do Japão.

Entre 1850 e 1864, o poder imperial foi abalado pela revolta dos Tai-ping, baseada em valores cristãos de um igualitarismo fundamentalista que desafiavam o confucionismo. A dinastia foi salva da revolta dos Tai-ping por uma intervenção de forças estrangeiras, mas mergulhou em crise terminal depois da derrota na Guerra Sino-Japonesa de 1894-1895, que custou a perda de Taiwan. A revolta antieuropeia e chauvinista dos boxers, que teve a conivência do governo imperial, representou o último suspiro da dinastia. Com a derrota dos boxers e o colapso do poder imperial, abriu-se o caminho para a revolução de Sun Yatsen e a proclamação da república, em 1912.

A China da decadência Tsing constituiu o palco principal das disputas entre as grandes potências pela hegemonia no Oriente. O Tratado de Nanquim, uma obra da diplomacia britânica, consagrou a doutrina de Open Door, que assegurava a abertura chinesa ao comércio internacional e a igualdade formal das potências estrangeiras no intercâmbio com o império em crise. O Open Door servia à maior das potências comerciais, a Grã-Bretanha, que controlava 80% do comércio chinês. As outras potências – França, Alemanha e Rússia – logo procuraram estabelecer zonas de influência exclusivas, no litoral e nos portos interiores, ao longo dos grandes rios. As zonas de influência deveriam assegurar não apenas monopólios comerciais mas, sobretudo, concessões ferroviárias e minerais.

Os russos, que compartilhavam mais de 6,4 mil quilômetros de fronteiras terrestres com a China, representavam a maior preocupação britânica. Avançando até o litoral da Manchúria, ameaçavam apossar-se de uma posição estratégica dominante no Oriente, o que conduziu a Grã-Bretanha a estabelecer a sua própria área de influência no vale do Yang-tsé Kiang, a firmar uma aliança com o Japão e a solicitar o apoio dos Estados Unidos para o já moribundo Open Door. As guerras Sino-Japonesa e Russo-Japonesa, separadas por uma década, assinalaram a entrada decisiva de Tóquio no jogo chinês e a constituição da sua “Esfera de co-prosperidade do Leste Maior asiático”.

Os Estados Unidos ingressaram tardiamente no jogo chinês A corrosão progressiva do Open Door culminou com o arrendamento à Grã-Bretanha do enclave continental de Kowloon, contíguo a Hong Kong, em 1898. Kowloon serviria para manter e ampliar o contrabando entre Hong Kong e a China, pois permitia circundar a alfândega imperial. Assim, os britânicos desferiam um golpe fatal contra a doutrina da qual tinham se beneficiado durante décadas. Nesse contexto, o secretário de Estado americano, John Hay, remeteu às potências as célebres cartas do Open Door, que defendiam a “liberdade de comércio” e a integridade territorial da China.

Kennan sublinhou a carência de valor efetivo das cartas do Open Door:

Provavelmente se pensou que respondiam a um pedido que os britânicos nos haviam dirigido. De fato, não representava a política inglesa do momento; estava, de certa forma, inclusive, em colisão com ela. Podia ter representado as aspirações do Serviço de Aduanas Marítimas da China Imperial ante certos acontecimentos que ameaçavam seu futuro. Não era uma política nova, mas velha. Não era uma política americana, pois há tempo regia as relações britânicas com a China. Não era uma política que, em geral, tivesse um futuro; era antiquada e já tinha sido parcialmente superada pelos acontecimentos.

Mas como Kennan registrou: “A fórmula tinha uma ressonância idealista e elevada; soaria bem em casa; era obviamente favorável aos interesses comerciais americanos”. Por isso, foi recebida com admiração e apoio pelo público interno, incorporando-se à tradição idealista da política externa dos Estados Unidos.

A instauração da república não significou a recuperação da soberania chinesa. A desintegração política e territorial se aprofundava, enquanto crescia a influência imperial japonesa. Na década de 1920, a herança de Sun Yatsen bipartiu-se, originando o longo conflito entre o Kuomintang (KMT) nacionalista de Chiang Kaishek e o Partido Comunista Chinês (PCC) de Mao Tsé-tung.

Chiang Kaishek logrou derrotar os “senhores da guerra” dissidentes em 1928, estabelecendo seu regime em Pequim. Mas o Kuomintang passou a enfrentar o desafio dos comunistas, primeiro nas cidades e, depois da Longa Marcha (1934-1935), no campo. Entretanto, a anexação da Manchúria pelos japoneses modificou todo o panorama, proporcionando as condições para a frente comum de nacionalistas e comunistas contra o invasor estrangeiro.

No pós-guerra, com a retirada japonesa, a frente comum se desfez e a guerra civil foi retomada. Os Estados Unidos deram apoio formal ao Kuomintang, mas, consumidos pela evolução dramática da confrontação com a União Soviética na Europa, não se envolveram efetivamente no conflito chinês. Mao Tsé-tung ouviu e ignorou as advertências de Stalin para que interrompesse a ofensiva revolucionária. Em 1949, os comunistas tomaram Pequim e o regime de Chiang Kaishek, escoltado por embarcações americanas, refugiou-se em Taiwan.

A Revolução Chinesa, que se estendeu por mais de duas décadas, resultou na formação de um Estado centralizado, capaz de assegurar a soberania política e territorial de Pequim. A República Popular da China, fundada por Mao Tsé-tung, pode ser compreendida como uma reação violenta ao período de abertura da decadência Tsing e à subordinação do “império do centro” às grandes potências.

No plano histórico, o ciclo maoísta, que se estendeu até o início da década de 1970, representou um novo período de fechamento e isolamento. A natureza autocrática do poder comunista, ainda que singular, recuperou e atualizou inúmeros traços das dinastias tradicionais chinesas. O isolamento correspondeu a um projeto de definição de uma identidade nacional e à edificação de um aparelho de Estado capaz de controlar o território imenso e acolher o universo plural das culturas regionais. Com o regime brutal de Mao Tsé-tung, a China emergiu como unidade geopolítica centralizada e potência continental asiática.

As relações com a União Soviética permitem distinguir duas fases distintas ao longo do ciclo maoísta. Entre 1949 e 1960, Pequim optou pelo alinhamento incondicional com Moscou, expresso tanto no plano estratégico, por meio de programas de cooperação militar, como no econômico, com os planos

quinquenais direcionados para a industrialização intensiva. Nessa fase, as tensões que tinham marcado o relacionamento do Partido Comunista Chinês (PCC) com a liderança de Stalin, antes da tomada do poder por Mao Tsé-tung, ficaram encobertas pela conjuntura mundial da Guerra Fria. A aplicação da Doutrina Truman à Ásia determinava a formação do “cordão sanitário” em torno da China e estimulava a aproximação Pequim-Moscou.

Entre 1960 e 1972, Pequim reforçou o isolamento do exterior por meio do rompimento com Moscou, desenvolveu o ambicioso programa de capacitação nuclear e redirecionou a economia para padrões autárquicos originais. O Cisma Sino-Soviético teve como causa fundamental a aspiração chinesa de possuir um arsenal nuclear próprio e autônomo. O ponto mais crítico das relações entre os dois países foi atingido em 1969, quando se registraram combates esporádicos ao longo do rio Ussuri, em trechos contestados da fronteira comum.

Rompida com a União Soviética, a China viveu anos de aguda instabilidade interna, especialmente após 1966, quando se iniciou a chamada Revolução Cultural. A Revolução Cultural correspondeu a intensa radicalização política e a profundas divisões nas cúpulas comunistas. Acusados de “direitismo” e “revisionismo”, os dirigentes moderados do PCC tornaram-se alvo de campanhas de desmoralização e expurgos. Multidões exaltadas de adeptos de Mao Tsé-tung e Lin Piao formaram as Guardas Vermelhas, organizações de jovens maoístas.

Mas a manipulação desenfreada das massas populares pelas facções palacianas em conflito contribuiu para a desmoralização duradoura do sistema totalitário. A tentativa de golpe de Lin Piao contra Mao Tsé-tung, em 1971, assinalou a ruptura da aliança entre os radicais e o centro maoísta, que tinha funcionado como dinamo da Revolução Cultural. Quando, poucos meses depois, Lin Piao foi postumamente acusado de traição, toda a legitimidade da operação de manipulação de massas começou a entrar em colapso. Um jovem designado para viver num povoado rural expressou a perplexidade das bases maoístas diante das reviravoltas do conflito na cúpula do Estado totalitário:

Quando Liu Qao-qi foi derrubado, nós demos todo apoio. Naquela época, Mao Tsé-tung foi elevado às alturas: ele era o Sol vermelho e não sei que mais. Mas a história de Lin Piao nos deu uma lição importante. Acabamos vendo que os dirigentes lá de cima podiam dizer hoje que uma coisa era redonda e amanhã, que era chata. Nós perdemos a fé no sistema.

Nos anos da Revolução Cultural, o isolamento internacional chinês

foi amenizado apenas pela aproximação com o Movimento dos Países Não-Alinhados, que conhecia sua época áurea. As teses terceiro-mundistas se tornaram marca registrada da versão maoísta do socialismo. Entretanto, a colaboração com os Não-Alinhados foi sempre precária e parcial devido à trajetória pró-soviética da Índia e do Egito, que ocupavam posições de vanguarda no movimento.

Um episódio curioso e significativo desse período foi o reatamento de relações entre Pequim e Paris, em 1964, possibilitado pelo rompimento entre a França e o governo de Taiwan. Essa estranha aproximação decorria do paralelismo entre a situação dos dois países, engajados em programas nucleares autônomos e na denúncia, a partir de perspectivas divergentes, da dupla hegemonia das superpotências.

O ciclo maoísta se encerrou com a aproximação sino-americana de 1971-1972. No plano interno, ao que tudo indica, a ruptura da aliança entre o centro maoísta e os radicais de Lin Biao foi precipitada pela decisão de Mao Tsé-tung de jogar a carta americana contra a União Soviética. Mas essa reviravolta na política externa chinesa decorreu da profunda percepção de insegurança vigente desde os conflitos de fronteira de 1969. O núcleo da liderança chinesa, formado por Mao Tsé-tung e Chou En Lai, considerava seriamente a hipótese de um ataque nuclear soviético e enxergava a aproximação geopolítica com os Estados Unidos como uma necessidade vital para a segurança da China.

A visita de Nixon a Pequim, em fevereiro de 1972, marcou a reorganização da paisagem diplomática do Oriente. Em setembro, eram retomadas as relações diplomáticas sino-japonesas e, em outubro, Pequim assumia a cadeira chinesa no Conselho de Segurança da ONU. Menos de um ano depois do histórico encontro entre Nixon e Mao Tsé-tung, os Acordos de Paris encerravam a participação de forças americanas na Guerra do Vietnã. A Revolução Cultural só se encerrou, oficialmente, em 1976, com as mortes de Chou En Lai e Mao Tsé-tung.

“Não importa a cor do gato...”

Mao Tsé-tung realizou a reviravolta estratégica, mas foi preciso que o “Grande Timoneiro” deixasse o comando para que a China empreendesse a aventura da abertura econômica. Essa aventura, que prossegue, gerou um novo impulso para a economia mundial capitalista e criou um poderoso foco de crescimento econômico no Oriente.

A morte de Mao Tsé-tung representou um golpe fatal no instável e turbulento equilíbrio entre as facções na cúpula comunista chinesa. Durante a transição de comando, sob a direção formal do maoísta Hua Guofeng, o centro

aliou-se aos reformistas que tinham sido marginalizados e perseguidos na Revolução Cultural. Deflagrou-se uma campanha de desmoralização dos radicais, que sofreram perseguições e expurgos. Reabilitado, o principal líder reformista, Deng Xiaoping, conduziu a luta contra o chamado Bando dos Quatro, os dirigentes remanescentes da facção radical.

Mas Deng Xiaoping, depois de derrotar os radicais, voltou as suas baterias para os maoístas. No final de 1978, os muros de Pequim estavam forrados de panfletos políticos – os dazibaos – contra Hua Guofeng e até mesmo contra Mao Tsé-tung. Em 1980, Zao Jiang substituiu Hua Guofeng na direção do Estado e o Bando dos Quatro era julgado e condenado. Sem dispor de cargos oficiais de direção do Estado ou do Partido Comunista, Deng Xiaoping controlava todas as rédeas do poder.

A reviravolta política foi acompanhada pela deflagração de um ambicioso programa de reformas econômicas. O Programa das Quatro Modernizações, anunciado em 1978, preconizava mudanças profundas na agricultura, indústria, defesa, ciência e tecnologia. A sua estratégia consistia em promover a integração controlada da economia chinesa ao mercado mundial. A China de Deng Xiaoping procurava o caminho para se afirmar como grande potência asiática e ator decisivo no sistema internacional.

O novo “Grande Timoneiro” expressou o sentido das reformas por intermédio de um aforismo que se tornou célebre: “Não importa a cor do gato, desde que cace os ratos”. A autorização para a abertura de empresas privadas, a eliminação dos controles burocráticos sobre os preços e os salários, e a supressão do coletivismo rural introduziam a dinâmica da acumulação privada e o jogo da oferta e da procura na economia chinesa. Em 1992, os teóricos oficiais definiram o novo modelo por meio de uma expressão curiosa e paradoxal: “economia socialista de mercado”.

Desde o início, as reformas privilegiaram os investimentos estrangeiros e o comércio internacional. A criação, a partir de 1984, de enclaves destinados a receber empreendimentos privados estrangeiros — as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) — estruturou uma nova relação entre a economia chinesa e o mercado mundial. A colônia britânica de Hong Kong passou a funcionar como corredor de entrada dos fluxos de capitais externos que se implantavam na China. A mão-de-obra barata e disciplinada, o vasto mercado consumidor potencial e as regras liberais das ZEEs passaram a atrair empresas japonesas, americanas e europeias. As elites econômicas de origem chinesa na diáspora – em Hong Kong, Taiwan, Cingapura e na Malásia – também funcionaram como fontes de vultosos investimentos.

A abertura econômica não deveria ter contrapartida na esfera política. Mas o monopólio de poder pela elite dirigente comunista sofreu forte contestação em 1989, no contexto da glasnost promovida por Gorbachev na

União Soviética. Naquela ocasião, quando Pequim e Moscou exploravam as possibilidades de uma reaproximação diplomática e preparava-se uma visita oficial de Gorbachev à China, os estudantes de Pequim deflagraram manifestações de rua em nome da liberdade e da democracia. A chegada do dirigente reformista soviético, em abril, coincidiu com o auge da mobilização estudantil, que repercutia sobre os trabalhadores e se difundia por outras grandes cidades chinesas.

Em Pequim, os estudantes ocupavam a Praça da Paz Celestial e virtualmente paralisavam a cidade. Após a partida de Gorbachev, foi decretada a lei marcial e convocaram-se tropas do Exército para reprimir os manifestantes. Contudo, evidenciou-se a divisão entre os comandos militares e pipocaram as recusas a cumprir as ordens da cúpula política. Soldados e populares chegaram a confraternizar durante dias, nos quais o poder do governo chinês pareceu evaporar-se. O impasse foi rompido no início de junho, quando a hesitação deu lugar à violenta repressão. Blindados invadiram a Praça da Paz Celestial, alvejando estudantes e populares. A ofensiva deixou um número controvertido de mortos, mas certamente superior a 2 mil. Em seguida, sucederam-se prisões e condenações à pena de morte.

As demonstrações da Praça da Paz Celestial assinalaram a emergência das aspirações de soberania popular e liberdades políticas como fenômeno de massas. Não que a China desconhecisse mobilizações de massas. Durante a Campanha das Cem Flores (1957) e na Revolução Cultural (1966-1976) ocorreram mobilizações muito maiores que as da chamada Primavera de Pequim de 1989. Contudo, aquelas demonstrações impressionantes desenvolveram-se à sombra das lutas faccionais na elite dirigente: não expressavam um movimento popular autônomo, mas a instrumentalização das massas pelo regime totalitário.

A supressão violenta da Primavera de Pequim materializou a opção pela estabilidade política a qualquer custo. Mas não impediu a continuidade e até o aprofundamento da abertura econômica. O volume de investimentos estrangeiros experimentou crescimento contínuo durante a década de 1990, até a crise asiática de 1997. A China tornou-se o segundo maior receptor de investimentos externos, atrás apenas dos Estados Unidos. Desde 1995, e até o final da década, o país recebeu mais de 40 bilhões de dólares ao ano.

As duas primeiras décadas de reformas econômicas transformaram profundamente a sociedade chinesa. A expansão do PIB atingiu marcas de dois dígitos durante diversos anos e mesmo na curta e forte desaceleração que se seguiu ao massacre da Praça da Paz Celestial, nunca cresceu menos que 4%. O PIB chinês quadruplicou e, mensurado de acordo com a paridade do poder de compra, ultrapassou o do Japão. O emprego agrícola reduziu-se de cerca de 70% do total para menos de 50%. Nas cidades litorâneas

do Sudeste e do Leste formou-se uma classe média de empreendedores e profissionais qualificados.

O crescimento acelerado produz desigualdades sociais e regionais de magnitude impressionante. As cidades principais e as ZEEs concentram-se na faixa litorânea. A “China marítima”, assentada sobre a indústria e os serviços, distingue-se cada vez mais da “China interior”, assentada sobre a agropecuária. No ano 2000, as províncias litorâneas exibiam PIB per capita cerca de três vezes maior, em média, que o das províncias interiores.

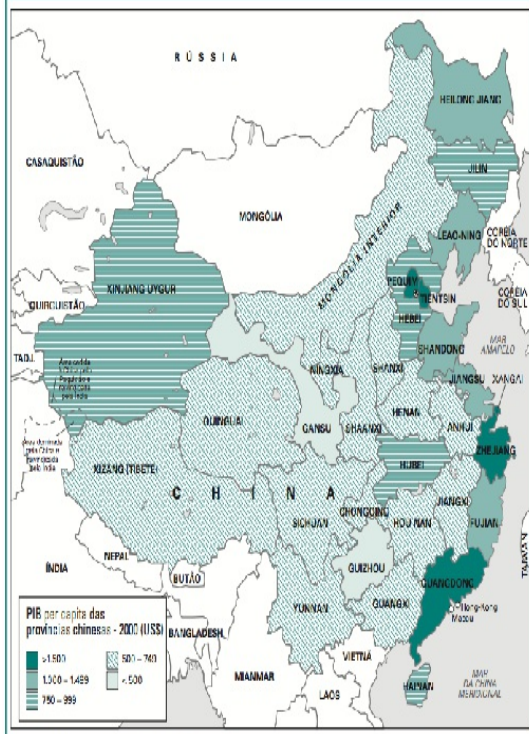
Um dos efeitos da modernização consiste em aprofundar o abismo entre as cidades, relativamente prósperas, e o campo, extremamente pobre. O reflexo dessa desigualdade é o intenso êxodo rural e a formação de uma massa de subempregados migrantes que se tornou um traço estrutural da sociedade chinesa. Estima-se que existam entre 80 e 120 milhões de migrantes permanentes, que se deslocam entre os povoados e as metrópoles e subsistem de empregos de tempo parcial e remuneração miserável.

No plano social, o maior desafio consiste em criar empregos no ritmo indispensável para absorver a mão-de-obra que ingressa no mercado de trabalho regulado pela economia de mercado. Atualmente, segundo estimativas do Banco Mundial, a China precisa gerar 8 a 9 milhões de novos empregos por ano, a fim de assegurar colocações para os jovens e os migrantes. Contudo, o desafio verdadeiro é ainda maior, pois existem cerca de cem mil empresas estatais ineficientes que respondem por um déficit fiscal superior, conforme o que indicam estudos independentes, a 50% do PIB. A privatização ou o fechamento da maior parte dessas empresas tende a provocar um salto brutal nas taxas de desemprego.

As reformas orientaram-se, em larga medida, para a conquista dos mercados externos e transformaram a China numa das grandes potências exportadoras do mundo. Desde o final da década de 1980, Pequim solicitou ingresso no Gatt e, mais tarde, engajou-se em duras negociações com a OMC. O ingresso ocorreu no final de 2001, sob os termos do acordo mais rigoroso em toda a história das duas organizações multilaterais de comércio. Esse acordo preconiza a abertura dos mercados agrícola, de telecomunicações, bancário e de seguros, que permaneceram protegidos desde o início das reformas. A redução de tarifas e a exposição desses mercados à concorrência externa tende a reduzir os saldos comerciais e a suprimir empregos.

As tensões sociais criadas pela modernização econômica semeiam o terreno para o crescimento da contestação política ao regime de partido único. A Primavera de Pequim de 1989 evidenciou o caráter explosivo da convivência

Figura 18.1 PIB per capita das províncias chinesas (2000)



Fonte: *The Economist*, June 15, 2002, Survey.

entre a liberdade do mercado e a prisão das ideias. A urbanização, a expansão da classe média e o crescimento do intercâmbio com o exterior contribuem para intensificar as pressões pela abertura política, que corroem a autoridade e a legitimidade das elites dirigentes. No plano histórico, a contradição entre a economia de mercado e o monopólio do poder político aparece como a maior das encruzilhadas na trajetória chinesa.

A unidade da China

A ofensiva final das forças de Mao Tsé-tung e a tomada de Pequim, em setembro de 1949, deslocaram subitamente a atenção dos Estados Unidos do cenário europeu para o Extremo Oriente. Aplicando pela primeira vez a Doutrina Truman no lado asiático, Washington decidiu apoiar a instalação do regime derrotado do Kuomintang em Taiwan. Em dezembro, surgia em Taipé o governo dissidente da República da China, liderado por Chiang Kaishek.

O regime de Taipé conservou a cadeira da China no CS da ONU, beneficiando-se do veto de Washington ao reconhecimento do governo comunista de Pequim. A segurança do regime nacionalista em Taiwan passou a ser garantida pela frota americana. As tensões no Estreito de Formosa cresceram ao longo da década de 1950 e eclodiram sob a forma de uma crise aguda em 1957-1958, quando a China chegou a bombardear a pequena ilha de Quemoy e ameaçou invadir Taiwan. No fim, diante da iminência de uma intervenção americana, e sob a pressão moderadora de Moscou, Mao Tsé-tung recuou.

Nos anos 1970, com a aproximação sino-americana e a substituição do regime de Taipé pelo de Pequim na ONU, as tensões em torno de Taiwan conheceram significativa redução. O compromisso de Washington com a unidade da China e a promessa de Pequim de buscar a reintegração da província rebelde por meios pacíficos funcionaram como solução provisória para o impasse.

Deng Xiaoping reafirmou o objetivo maoísta de alcançar a unidade do Estado chinês, mas no contexto da sua política de abertura e modernização econômica, formulou a estratégia de “uma nação, dois sistemas”. Essa estratégia deveria possibilitar a reintegração de Hong Kong e também a de Taiwan. Ela assegurava à colônia britânica e à província rebelde a vigência das regras da economia de mercado e algum tipo de autonomia política.

A concessão de Hong Kong aos britânicos, formalizada em 1898, expirava-se em 1997. Essa circunstância facilitou as negociações para a devolução da colônia, concluídas em 1984. O período de transição entre a conclusão do tratado e a reintegração foi pontuado por momentos de tensão e pela crise de 1989, quando a colônia tornou-se palco de manifestações de apoio

aos estudantes da Praça da Paz Celestial. Reintegrada à China, Hong Kong tornou-se uma Região Administrativa Especial, beneficiando-se de autonomia administrativa e jurídica. A Lei Básica, aprovada pela China, é a “miniconstituição” do enclave, com vigência até 2047.

O roteiro de Pequim previa que Taiwan seguisse o exemplo de Hong Kong. Mas esse roteiro foi perturbado pela democratização do regime de Taiwan. Desde 1992, o KMT engajou-se numa política de reformas que conduziu à consolidação do Partido Democrático Progressista (PDP), expressão de um nacionalismo taiwanês que rejeita a noção da unidade da China. A bandeira da independência de Taiwan, que jamais havia sido erguida pelo KMT, passou a ser agitada pelo PDP e alcançou suporte majoritário nas eleições de 2000.

O impasse em torno do futuro de Taiwan se expressa pelas formulações inconciliáveis de Pequim e Taipé. Pequim exige negociações baseadas no princípio da unidade da nação chinesa. Taipé reivindica que seu governo seja reconhecido como interlocutor soberano pela China, embora sob pressão americana tenha congelado a ideia da declaração de independência.

O problema da unidade articula as políticas externa e interna da China. No interior da China, as contestações à unidade nacional originam-se das populações muçulmanas do Sin-Kiang e dos budistas do Tibete. O Sin-Kiang, região autônoma do Extremo Ocidente, corresponde ao antigo Turquestão chinês. Os fluxos de caravanas através da Rota da Seda difundiram a cultura muçulmana e os dialetos turcomenos na região. O poder de Pequim enfrenta a resistência de clãs locais, mas se afirma mediante ciclos de repressão brutal dos dissidentes e a política de colonização da região por chineses da etnia Han (a maioria étnica no país, que se enxerga como os “chineses verdadeiros”).

O Tibete chinês corresponde à região autônoma de Xizang, criada em 1965, que recobre apenas o Tibete central, tem cerca de 2 milhões de habitantes e é a única província na qual o grupo Han é minoritário. O domínio chinês sobre o Tibete data de 1720 e as suas raízes encontram-se nas intermináveis disputas entre chineses e mongóis.

Em 1912, o Tibete alcançou uma efêmera independência, aproveitando-se da dissolução do império chinês e da ajuda de Londres, que protegia o décimo terceiro Dalai-Lama, refugiado na Índia britânica. A teocracia budista dos monges tibetanos sobreviveu como Estado soberano até 1950. Contudo, meses depois da Revolução Chinesa, Mao Tsé-tung proclamou a soberania de Pequim sobre o Tibete.

A ocupação chinesa operou inicialmente pela via do acordo com o Dalai-Lama, mas a revolta tibetana de 1959 rompeu o tênue compromisso. Uma violenta repressão resultou no exílio do Dalai-Lama e da elite político-religiosa do Tibete na Índia. No passado, o Tibete foi uma teocracia de mosteiros, muitas vezes rivais, recoberta pelo poder difuso do Dalai-Lama. Mas ao contrário da

lenda, essa região de pastores manteve-se ligada ao mundo exterior por meio das caravanas que a atravessavam de Norte a Sul e de Leste a Oeste. O fechamento do Tibete foi um produto da administração comunista chinesa que, no curto período de colaboração com a elite budista, proibiu o trânsito de caravanas.

Nos anos 1960, a Revolução Cultural maoísta deflagrou uma furiosa repressão contra mosteiros e monges, destruindo as pontes entre a religião política de Pequim e os religiosos tibetanos. Atualmente, contudo, a política de Pequim busca a estabilização regional por meio da concessão de certa liberdade religiosa e da busca de um compromisso por parte da elite budista. O que não mudou foi a estratégia da colonização do Tibete por chineses Han, destinada a soldar a região ao território nacional e dissolver o sal do separatismo.

A grande potência asiática

A República Popular da China busca, desde os tempos de Mao Tsé-tung, ocupar a posição de grande potência asiática. O desenvolvimento do programa nuclear chinês e o Cisma Sino-Soviético evidenciaram esse objetivo nacional. A aproximação sino-americana e o ingresso da China na ONU, na década de 1970, representaram a definição de uma nova estratégia voltada para o mesmo objetivo. No Programa das Quatro Modernizações de Deng Xiaoping, os investimentos na defesa e em ciência e tecnologia, ao lado da aposta no crescimento econômico acelerado, não constituíam fins em si mesmos, mas meios para a afirmação do poderio chinês no sistema internacional.

A política asiática de Pequim desenvolveu-se em função de três focos geopolíticos. No Indostão, a rivalidade com a Índia desdobrou-se sob a forma de uma aliança estratégica com o Paquistão. No Sudeste Asiático, as pretensões de projeção de influência chocaram-se com o Vietnã. Na Península Coreana, a aliança exclusiva com a Coreia do Norte foi substituída por uma atitude de mediação do conflito e pelo estabelecimento de laços de intercâmbio comercial com a Coreia do Sul.

A Guerra da Coreia constituiu a ocasião de um enfrentamento militar direto entre forças chinesas e americanas. A decisão norte-coreana de atravessar o paralelo 38 e deflagrar a guerra, em 25 de junho de 1950, parece ter sido estimulada por Pequim. Na ocasião, Mao Tsé-tung não acreditava em intervenção dos Estados Unidos, pois o general MacArthur, comandante das forças americanas no Pacífico, acabava de formular uma declaração ambígua que parecia excluir a Coreia do Sul do perímetro de segurança americano no Oriente.

A participação de “voluntários” chineses no conflito impediu a derrota norte-coreana, impondo às forças americanas a estabilização do front

militar em torno do paralelo 38. O Armistício de Panmunjon, de 1953, cristalizou a bipartição geopolítica da Península Coreana. Desde a Guerra da Coreia, a Coreia do Norte tornou-se um Estado protegido pela China. Após o Cisma Sino-Soviético, o regime norte-coreano manobrou em torno de uma posição de equidistância entre as duas potências socialistas, mantendo acordos de cooperação econômica e militar com Moscou e Pequim. Entretanto, a Coreia do Norte juntou-se à China na condenação à intervenção vietnamita no Camboja, em 1979, que foi apoiada pela União Soviética.

A partir do encerramento da Guerra Fria, a China vem atuando para reduzir as tensões na Península Coreana. A Coreia do Norte continua a ser um Estado protegido, e é possível que Pequim coopere, discretamente, com o programa nuclear norte-coreano. Mas a Coreia do Sul tornou-se importante parceiro comercial, e a estabilidade do conjunto da Bacia do Pacífico é elemento indispensável para a modernização econômica chinesa. Sobre tudo, Pequim teme as hipóteses do desenvolvimento de um programa nuclear japonês e de um conflito na Península Coreana capaz de desatar vasta crise de refugiados.

O Sudeste Asiático, na década de 1970, constituiu o foco principal da rivalidade sino-soviética. Logo depois da retirada americana do Vietnã desenrolou-se a derrocada da influência ocidental na Indochina. No Laos, em 1974, formou-se um governo de coalizão entre os neutralistas do príncipe Souvana Phouma e os comunistas do Pathet Lao, que foi substituído no ano seguinte por um regime sob controle do Pathet Lao. Quase simultaneamente, os comunistas do Khmer Vermelho tomavam o poder no Camboja, derrubando o regime pró-americano do general Lon Nol, e as forças do Vietnã do Norte e do Vietcong entravam triunfantes em Saigon, encerrando a Guerra do Vietnã.

O novo panorama deflagrou a disputa entre Moscou e Pequim pela hegemonia regional. O Vietnã, oficialmente reunificado em 1976, ingressou na órbita soviética. Efetivamente, o regime comunista do Vietnã do Norte já se distanciava de Pequim desde a aproximação sino-americana. A trajetória de alinhamento a Moscou completou-se em 1978, com o ingresso do país no Comecon, na condição de observador, e com a ruptura de relações diplomáticas com Pequim. O Laos, por sua vez, assinou um tratado de cooperação e defesa com o Vietnã em 1977 e, por essa via, alinhou-se também com Moscou.

O Camboja, rival histórico do Vietnã, caminhou em outra direção. Em 1976, a ala mais radical do Khmer Vermelho, liderada por Pol Pot e Khieu Samphan, consolidou o seu controle sobre o governo e alinhou o país a Pequim. A política do regime de Pol Pot, voltada para a ruralização forçada da população e para a militarização do trabalho agrícola, aplicada a ferro e fogo, redundou em sucessivas chacinas e massacres, deixando um saldo superior a um milhão de mortos.

A selvageria sem limites do regime de Pol Pot funcionou como

pretexto para a invasão operada pelo Vietnã, que começou em dezembro de 1977 e se completou em janeiro de 1979, com a entrada das forças vietnamitas em Phnom Penh. A instalação de um regime cliente do Vietnã no Camboja e o recuo do Khmer Vermelho para santuários nas matas inauguraram uma nova etapa no conflito regional. Em fevereiro de 1979, dez divisões chinesas cruzaram a fronteira vietnamita e travaram pesados combates contra as forças de Hanoi. Após a efêmera ocupação de algumas capitais provinciais e povoados, as tropas chinesas se retiraram do Vietnã e Pequim anunciou o fim da expedição punitiva. Enquanto isso, as forças do Khmer Vermelho uniam-se aos nacionalistas cambojanos do príncipe Norodom Sihanouk e iniciavam uma guerrilha contra o regime cliente de Phnom Penh.

Durante uma década, a guerrilha cambojana foi financiada e armada por Washington e Pequim. Os Estados Unidos sustentavam a facção de Sihanouk, enquanto a China abastecia o Khmer Vermelho. Essa colaboração, que coincidiu com o apoio sino-americano à guerrilha afegã contra as forças de ocupação soviéticas, evidenciou o sentido da política americana na Ásia, que utilizava a China para contrabalançar a influência soviética.

As reformas de Gorbachev abriram caminho para a pacificação do Camboja. A retirada das forças vietnamitas, em 1989, permitiu a negociação de um tratado de paz, a reinstalação de uma monarquia e a realização de eleições supervisionadas pela ONU, em 1993. Sob o reinado de Sihanouk formou-se um governo de unidade nacional que isolou a ala mais radical do Khmer Vermelho. A China participou ativamente da operação, firmando uma aliança com Sihanouk e abandonando seus antigos protegidos. Isolado e caçado com um punhado de seguidores fanáticos, Pol Pot acabou capturado e condenado à prisão perpétua por um “tribunal revolucionário” em 1997.

A rivalidade sino-indiana refletiu, no início, a concorrência entre as duas potências pela influência regional. A Índia enxergava-se como líder natural do Indostão; a China a encarava como obstáculo para a projeção do seu próprio poder na Ásia meridional. O apoio indiano ao Dalai-Lama do Tibete, nos anos 1950, e as pretensões chinesas sobre parte da Cachemira agravaram as tensões.

Mas o elemento decisivo na configuração da rivalidade veio com o Cisma Sino-Soviético. A Índia, em conformidade com seu papel de liderança no Movimento dos Países Não-Alinhados, desenvolveu desde a independência uma política de estreita cooperação econômica e tecnológica com a União Soviética, inclusive no estratégico setor espacial. Por isso, o rompimento de Pequim com Moscou teve repercussões cruciais sobre as relações sino-indianas. A China optou pelo apoio explícito ao Paquistão na disputa pelo controle da Cachemira e a Índia engajou-se na sustentação dos separatistas tibetanos.

As tensões crescentes eclodiram em outubro de 1962, quando forças chinesas cruzaram a fronteira da Cachemira, impuseram derrota

humilhante às tropas da Índia e chegaram a ocupar a região do Ladakh, na Cachemira indiana. O episódio provocou a queda do ministro da Defesa indiano e a aceleração do programa nuclear da Índia.

O Paquistão adotou, desde a independência, uma política externa pró-ocidental, alinhando-se inicialmente com Londres e depois com Washington. A aproximação sino-paquistanesa, na década de 1960, refletiu a insegurança do Paquistão diante da ameaça representada por uma Índia que buscava adquirir capacidade nuclear. Depois da invasão soviética do Afeganistão, em 1979, o Paquistão passou a desempenhar o papel de intermediário no fornecimento de armas americanas e chinesas para os guerrilheiros afegãos que combatiam as forças ocupantes.

O encerramento da Guerra Fria amenizou a rivalidade sino-indiana, sem provocar uma verdadeira aproximação entre as duas potências. A China continua a expressar seu apoio à reivindicação paquistanesa de um plebiscito sobre a independência da Cachemira, mas tomou distância dos guerrilheiros separatistas financiados pelo Paquistão. Ao mesmo tempo, Pequim se associa, discretamente, aos esforços americanos para conter a escalada na corrida nuclear que envolve a Índia e o Paquistão.

Sob a perspectiva de Washington, a China tornou-se um fator positivo na estabilização geopolítica da Ásia e do Oriente. A moderação recente da política externa chinesa evidencia a confiança crescente da China no seu poderio econômico. Do ponto de vista de Pequim, a estabilidade asiática aparece como requisito para a continuidade da modernização econômica e tecnológica e para o avanço do projeto de reincorporação de Taiwan, que são as prioridades da agenda externa chinesa.

“Tratados iníquos”

Tratados internacionais que provocaram a abertura compulsória do mercado chinês às potências ocidentais e ao Japão durante a decadência da dinastia Tsing. O Tratado de Nanquim, de 1842, que encerrou a Guerra do Ópio, foi o primeiro dos tratados iníquos.

Doutrina de “Open Door”

Estratégia de abertura do mercado chinês para as potências conduzidas pela Grã-Bretanha na segunda metade do século XIX. Os Estados Unidos lançaram-se na defesa do Open Door quando as potências europeias e o Japão passaram a estabelecer enclaves comerciais exclusivos no litoral chinês.

“Cordão sanitário”

Sistema de tratados militares firmados nas décadas de 1940 e 1950, entre os Estados Unidos e países da orla oceânica asiática, destinados à contenção da China.

Economia socialista de mercado

Designação adotada pela China de Deng Xiaoping para definir a economia dual gerada pelas reformas do Programa das Quatro Modernizações. A economia chinesa, desde essa época, assenta-se sobre a convivência do monopólio estatal dos meios de produção com setores e enclaves estruturados sobre a empresa privada e o mecanismo da oferta e procura.

“Uma nação, dois sistemas”

Política chinesa destinada à reincorporação de Hong Kong e Taiwan que oferece garantias de vigência dos direitos de propriedade e da legislação econômica de mercado na antiga colônia britânica e na atual “provincia rebelde”.

CAPÍTULO 19

O INDOSTÃO E A ÁSIA CENTRAL

A Índia, principal potência da Ásia Meridional, ocupa posição dominante no Indostão ou Subcontinente Indiano. A população perfaz praticamente 1,1 bilhão de habitantes e apresenta taxa de crescimento vegetativo superior à da China, o que permite prever que a Índia alcançará 1,5 bilhão de habitantes em 2040, tornando-se a maior potência demográfica mundial.

O Estado indiano, surgido da descolonização, caracteriza-se antes de tudo pela diversidade, que é étnica, linguística, religiosa e cultural. Centenas de dialetos regionais convivem na Babel indiana. O hindi, língua nacional, é utilizado por pouco mais de um terço da população e convive com 14 outras línguas oficiais. O inglês é a língua das elites e funciona como principal veículo para as comunicações comerciais e políticas nacionais.

A religião majoritária, o hindu, congrega cerca de 81% da população. A minoria muçulmana está concentrada na Índia setentrional e perfaz 12% da população, o que equivale a cerca de 130 milhões de habitantes e torna a Índia o segundo maior país muçulmano do mundo, superado apenas pela Indonésia. Existem inúmeras outras minorias religiosas, entre as quais se destacam, em função do papel político que desempenham, os 20 milhões de sikhs do Punjab. O sistema de castas da cultura hindu divide a população em 3 mil castas e 25 mil subcastas. Mesmo não reconhecido pela Constituição e cada vez mais enfraquecido no meio urbano, o sistema de castas continua a estruturar as relações sociais no meio rural, onde vivem em torno de 70% dos indianos.

A pluralidade social e cultural da Índia reflete o mosaico de civilizações que floresceram no Indostão. Mas essa pluralidade entra em contradição com a unidade e a coesão que costumam caracterizar o Estado-Nação contemporâneo e se expressa numa miríade de conflitos e tensões regionais. Os dois focos destacados de conflitos separatistas são a Cachemira, onde se desenvolve a disputa internacional com o Paquistão, e o Punjab, que é palco do movimento separatista dos sikhs. Mas o eixo principal de tensões, em escala nacional, é formado pela rivalidade entre a maioria hindu e a minoria muçulmana.

Essa é uma rivalidade de fundas raízes históricas, ligadas às conquistas muçulmanas no vale do Ganges, ao estabelecimento do sultanato de Delhi, no século XIII e do império Mogol, no século XVI, que chegou a estender o seu domínio sobre quase toda a Índia. As revoltas hindus contra Aurangzeb permitiram a criação do Reino Mahratta, no final do século XVII e enfraqueceram o poder Mogol, abrindo caminho para o reforço das posições europeias no litoral.

Mas as formas da rivalidade contemporânea entre as duas grandes religiões do Indostão surgiram da partição da Índia britânica, em 1947. A criação do Paquistão como Estado muçulmano gerou identidades nacionais erguidas sobre alicerces religiosos. Essa identificação entre nação e religião é explícita no Paquistão. Na Índia, embora oficialmente rejeitada, constitui uma realidade política e cultural inegável.

O Congresso Nacional Indiano, origem da Índia independente, concebeu um Estado laico e democrático, fundado na separação entre a esfera pública da política e a esfera privada da religião. A democracia indiana produz, periodicamente e sem interrupção desde a independência, o acontecimento das maiores eleições livres de todo o mundo. Esse é o esteio mais firme da unidade da Índia. Contudo, na década de 1990, o acirramento dos conflitos entre hindus e muçulmanos configurou uma ameaça real ao caráter laico e democrático do Estado indiano.

As tensões religiosas adquiriram intensidade e dramatismo em 1992-1993, quando eclodiram sangrentos confrontos entre hindus e muçulmanos no vale do Ganges e na Índia ocidental. Esses episódios enraizaram o Bharatiya Janata Party (BJP), partido nacionalista hindu, entre as populações da Índia setentrional. O desgaste crescente do Partido do Congresso, atingido por desmoralizadores escândalos de corrupção desde o governo de Indira Gandhi (1966-1977), conferiu ainda maior apelo ao BJP, principalmente nos grandes centros urbanos. No final da década de 1990, pela primeira vez, o Partido do Congresso sofreu um revés eleitoral decisivo. O resultado foi a formação de um gabinete liderado pelo BJP.

Por princípio, os nacionalistas do BJP identificam a nação indiana à religião hindu. Nos seus primeiros tempos, quando constituíam um pequeno núcleo oposicionista, os líderes do BJP prometiam mudar a Constituição e conferir privilégios aos hindus. O discurso fundamentalista amenizou-se aos poucos e tendeu a tornar-se circunstancial depois da chegada do partido ao poder. Mas os muçulmanos temem que os velhos princípios se expressem, eventualmente, como política de governo. Nessa hipótese, o Estado indiano estaria colocado diante de uma encruzilhada histórica e as bases institucionais da unidade da Índia teriam sido violentamente solapadas.

A política externa indiana conservou notável coerência desde a independência. O neutralismo, elaborado no governo de Nehru, expressou-se ativamente pela participação, em posição de liderança, no Movimento dos Países não-Alinhados. Durante a Guerra Fria, a Índia não integrou o dispositivo de alianças militares pró-ocidentais na orla asiática e firmou tratados de cooperação econômica e tecnológica com Moscou.

O governo de Nehru e, mais ainda, o de Indira Gandhi procuraram consolidar a liderança da Índia no Indostão. A rivalidade com o Paquistão

conduziu Nova Delhi a apoiar militarmente a secessão do Paquistão Oriental (Bengala), que originou o Estado de Bangladesh.

A Índia mantém disputas de fronteiras com Bangladesh e o Nepal. Contudo, a disputa realmente explosiva é a que envolve o Paquistão e a China, e tem por foco a Cachemira.

O encerramento da Guerra Fria e a implosão da União Soviética aprofundaram drasticamente a percepção de insegurança da Índia. No plano geopolítico, a ameaça continental representada pela China deixou de ser contrabalançada pelos laços especiais tecidos com a União Soviética. À ameaça continental, soma-se a ameaça regional, representada pelo Paquistão. O ambiente externo hostil tem provocado, como reações, a aceleração do programa nuclear e uma disposição para o estreitamento de relações com os Estados Unidos. É nesse contexto que se situa a estratégia de modernização e liberalização de uma economia que mescla fundamentos arcaicos com elementos de surpreendente dinamismo.

O conflito indo-paquistanês

A rivalidade regional entre a Índia e o Paquistão tem as suas raízes na estratégia britânica de descolonização e nas divergências entre o Partido do Congresso e a Liga Muçulmana, que conduziram à bipartição da União Indiana segundo critérios político-religiosos. A soberania sobre a Cachemira, região encravada na faixa de fronteiras do Himalaia, fixou-se como foco mais importante da rivalidade entre os dois novos Estados.

Em outubro de 1947, a Cachemira tornou-se palco da primeira guerra indo-paquistanesa. Confrontado com uma invasão de forças tribais paquistanesas, o marajá hindu que governava a região majoritariamente muçulmana optou pela adesão à Índia, embora preferisse a independência. Uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, em abril de 1948, exigiu a retirada das forças paquistanesas e determinou a realização de um plebiscito regional para a escolha entre a adesão à Índia ou ao Paquistão.

O plebiscito jamais foi realizado e a Cachemira passou a refletir o antagonismo entre os princípios de construção nacional dos Estados rivais. O Paquistão ergueu-se sobre o princípio das “duas nações”, segundo o qual a religião define as identidades nacionais distintas de paquistaneses e indianos. Esse princípio fundamenta a reivindicação de soberania sobre o território da Cachemira. Porém, o princípio nacional indiano assenta-se sobre a precedência da língua e da cultura. A secessão da região muçulmana de Bengala com o Paquistão e a independência de Bangladesh são apresentados pela Índia como provas da falácia do princípio da identidade religiosa.

A Cachemira é uma região histórico-geográfica situada na faixa de contato entre a Ásia Central muçulmana e as civilizações indiana e chinesa. Com território de aproximadamente 220 mil km², é atravessada por duas cadeias montanhosas paralelas: o Hindu-Kush e o Himalaia. A maior parte da região está situada em cotas de 2 a 6 mil metros de altitude e diversos picos ultrapassam os 7 mil metros. Entre o Hindu-Kush e o Himalaia encontra-se o vale do rio Indo, que nasce nos altos planaltos tibetanos do sudoeste da China e percorre quase toda a Cachemira, antes de entrar no Paquistão.

O Indo constitui o corredor vital da geografia e da economia paquistanesas. Seus principais afluentes, na margem esquerda, têm nascentes na Cachemira indiana e a maior parte de seus cursos no Paquistão. As águas do Indo e as de seus afluentes abastecem o maior perímetro irrigado do mundo, que é o núcleo geoeconômico do Paquistão.

Na primeira metade da década de 1960, duas guerras explodiram na Cachemira. O estatuto regional atual é produto desses conflitos. Hoje, a Cachemira abriga pouco mais de 10 milhões de habitantes e está dividida entre Índia, Paquistão e China. A Cachemira indiana, com pouco mais de 100 mil km² e cerca de 6,5 milhões de habitantes, corresponde ao Estado de Jamu/Cachemira, o único de maioria demográfica muçulmana. Jamu/ Cachemira pode ser dividido em três sub-regiões culturais. A primeira corresponde ao vale do rio Jhelum, habitado predominantemente por muçulmanos sunitas. Esse é o núcleo histórico da Cachemira, onde se localiza a cidade de Srinagar. A segunda sub-região é o Jamu, nos contra-fortes do Himalaia, na parte meridional da Cachemira, habitado majoritariamente por hindus. A terceira sub-região é o Ladakh, muito acidentada e pouco povoada, com maioria de tibetanos budistas.

Uma linha de controle separa o Estado de Jamu/Cachemira da Cachemira paquistanesa, que ocupa cerca de 78 mil km² e abriga quase 3,5 milhões de habitantes, na sua maioria muçulmanos xiitas. A Cachemira paquistanesa compreende duas sub-regiões: os Territórios do Norte, com cerca de 600 mil habitantes, e o Azad Cachemir (Cachemira Livre), com população pouco inferior a 3 milhões. A chamada Cachemira Livre dispõe de autonomia limitada e funciona, do ponto de vista da propaganda paquistanesa, como modelo político para a administração futura de uma Cachemira reunificada.

A Cachemira chinesa foi, em parte, conquistada na guerra sino-indiana de 1962. Com apenas cerca de 40 mil km² e alguns milhares de habitantes, corresponde quase totalmente à área do Aksai Chin, que está ligada à região autônoma do Tibete.

A Índia considera toda a região como parte integrante de seu território. O Paquistão considera-se um país incompleto, enquanto não conseguir a incorporação da Cachemira. Oficialmente, a China aceita discutir o futuro da área que controla, mediante um acordo bilateral prévio entre Nova Delhi e

Islamabad. Entre os habitantes da região, uma pesquisa independente de opinião conduzida em 1995 apurou larga maioria favorável à independência.

Por suas próprias faltas, a Índia perdeu os corações e as mentes dos habitantes da Cachemira. Nos tempos de Nehru, o mais popular líder muçulmano regional, o xeque Muhammad Khan, preferia o secularismo indiano ao sectarismo religioso paquistanês. Mas quando o xeque flertou com a ideia da independência, conheceu a prisão na Índia. Mais tarde, seu filho, Farooq Khan, participou do ministério de Indira Gandhi, até ser rudemente afastado.

A guerra de 1962 e o desenvolvimento do programa nuclear chinês, até o teste atômico de 1964, impulsionaram os esforços indianos para a construção de uma bomba atômica. Em 1974, a Índia conduziu o seu primeiro teste nuclear e definiu a sua política, que consiste na combinação da “dissuasão mínima” e da doutrina de uso do arsenal nuclear apenas em resposta a uma agressão nuclear prévia. No plano internacional, Nova Delhi assumiu a linha de frente da crítica ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), consubstanciando a sua política em sucessivas propostas voltadas para o desarmamento nuclear global. Jaswant Singh resumizou essa política, sob a perspectiva de Nova Delhi:

A Índia foi o primeiro Estado a pedir o banimento dos testes nucleares, em 1954, um tratado não discriminatório de não-proliferação, em 1965, um tratado de não utilização de armas nucleares, em 1978, o congelamento dos arsenais nucleares, em 1982, e um programa em etapas de eliminação completa de armas nucleares em 1988. Desafortunadamente, a maior parte dessas iniciativas foram rejeitadas pelas potências nucleares, que ainda consideram essas armas essenciais para a sua própria segurança. O que emergiu, conseqüentemente, é um regime discriminatório e equivocado de não-proliferação que ameaça a segurança da Índia.

Em função da sua política externa neutralista, a Índia se distingue crucialmente dos países europeus e do Japão, pois não dispõe da segurança fornecida pelos Estados Unidos. Assim, do ponto de vista de Nova Delhi, o TNP representava, pura e simplesmente, o congelamento da vulnerabilidade indiana diante da China.

Na década de 1990, a implosão da União Soviética e o fortalecimento econômico e militar da China acenderam luzes vermelhas entre os estrategistas de Nova Delhi. Concomitantemente, a ascensão do BJP, no contexto de crise do sistema político indiano e ruptura da hegemonia do Partido

do Congresso, provocou o recrudescimento das tensões indo-paquistanesas. Esse foi o pano de fundo dos cinco testes nucleares conduzidos pela Índia no deserto do Rajastão, em maio de 1998.

Mas os testes indianos constituíram, mais especificamente, uma resposta à evolução dos tratados e regimes internacionais voltados para a não-proliferação nuclear. Em 1995, a vigência do TNP foi estendida indefinida e incondicionalmente. Em 1996, após uma série de explosões chinesas, foi assinado o tratado de banimento de testes nucleares. Esses eventos assinalaram o fracasso da diplomacia indiana voltada para o desarmamento nuclear geral, reafirmaram o status quo discriminatório e, sobretudo, ameaçaram congelar ou mesmo ampliar a vantagem estratégica da China diante da Índia.

Os testes de 1998 evidenciaram a decisão estratégica da Índia de prosseguir no curso de edificação de uma dissuasão mínima contra a China, assegurando a modernização e o caráter operacional do seu pequeno arsenal nuclear. Mas como era de esperar, a lógica da situação aguçou a percepção de insegurança paquistanesa, provocando reação imediata. O Paquistão provavelmente dispunha da capacidade de construir um artefato nuclear desde meados da década de 1980. Essa capacidade foi evidenciada pelos seis testes no Baluquistão realizados logo depois das explosões indianas.

As explosões nucleares dos Estados rivais do Indostão estremeceram os alicerces de todo o edifício de não-proliferação erguido durante décadas e coroado pelo tratado de banimento de testes. O seu significado não pode ser minimizado: pela primeira vez, Estados que não fazem parte do CS da ONU alçavam-se, abertamente, à condição de potências nucleares.

No momento das explosões indianas e paquistanesas, o TNP abrangia 182 Estados não-nucleares, além das cinco potências nucleares do CS. Apenas quatro Estados — Índia, Paquistão, Israel e Cuba — mantinham-se fora do regime global. Entre esses Estados, a Índia tinha realizado, mais de duas décadas antes, um único teste nuclear, Israel e o Paquistão dispunham de armas nucleares, porém jamais tinham realizado testes conhecidos e Cuba quase certamente não dispunha de armas nucleares. Com as explosões no Indostão, o TNP subitamente parecia se esvaziar de legitimidade e eficácia. Poucos meses depois, Strobe Talbott, subsecretário de Estado americano, colocou o dedo na ferida:

[...] desde os testes da Ásia meridional, diversos Estados não-nucleares registraram, enfaticamente, que ao aderir ao TNP, estavam aceitando a existência de cinco Estados que tinham declarado possuir arsenais nucleares, não sete. Se falharem os esforços para sustentar o limite, evitando erosão maior, os testes do ano passado poderão deflagrar

Em meados de 1999, as tensões crescentes na Caxemira degeneraram, mais uma vez, em hostilidades abertas. Militantes muçulmanos, apoiados mais ou menos abertamente pelas forças armadas e organismos de segurança do Paquistão, avançaram pela linha de controle e ocuparam posições na porção indiana da região. A Índia enfrentou o conflito, rejeitando propostas paquistanesas de mediação internacional e lançando ataques aéreos e de artilharia pesada. Durante algumas semanas, a ameaça de um desfecho nuclear pairou sobre os dois países, mas o enfrentamento terminou com a retirada das forças apoiadas pelo Paquistão, sob um cessar-fogo tácito da Índia. A prudência da China, que preferiu manter-se à distância da posição de Islamabad, abrindo caminho para um eventual descongelamento das relações com Nova Delhi, parece ter desempenhado papel decisivo no recuo paquistanês.

O desenlace representou uma humilhação para a política externa paquistanesa, aprofundou a crise institucional no país e preparou terreno para a tomada do poder pelos militares. Mais importante que isso, o eco da artilharia nas alturas do Himalaia revelou a extrema fragilidade de toda a arquitetura estratégica asiática, que não está adaptada à existência das duas novas potências nucleares.

A Doutrina Bush, assentada sobre a “guerra ao terror”, tem impacto direto no conflito indo-paquistanês. O governo paquistanês foi forçado a abandonar o Taleban e apoiar a campanha americana no Afeganistão, após os atentados de 11 de setembro de 2001. A decisão de alinhamento a Washington colocou Islamabad em rota de colisão com os partidos islâmicos fundamentalistas e, até certo ponto, com seus próprios serviços secretos, que treinam os separatistas da Caxemira.

Se a posição paquistanesa foi fragilizada pela “guerra ao terror”, a Índia ganhou nova força e alento. Em dezembro de 2001, durante os bombardeios americanos no Afeganistão, militantes fundamentalistas islâmicos praticaram um sangrento atentado contra a sede do Parlamento indiano, em Nova Delhi. A reação indiana consistiu em utilizar o argumento da guerra ao terror para exigir que Islamabad reprimisse os partidos fundamentalistas paquistaneses. Encurralado, o governo paquistanês não encontrou alternativa senão prender centenas de militantes islâmicos e proibir o funcionamento de dois grupos extremistas.

Geopolítica dos dutos na Ásia Central

A Ásia Central é a macrorregião habitada por povos muçulmanos

e formada pelo Afeganistão e cinco antigas repúblicas soviéticas — Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Tadjiquistão e Quirguistão. Ao Norte, limita-se com a Rússia; a Leste, com a China; ao Sul, com o Paquistão; a Oeste, com o Irã. Desde a Antiguidade, a Rota da Seda conectou o Mediterrâneo ao Indostão e à China, com a travessia da Ásia Central. Por meio dessa rota mítica, persas e turcos difundiram influências culturais, que se sedimentaram nas línguas e na religião dos inúmeros grupos étnicos centro-asiáticos.

No século XIX, russos e britânicos engajaram-se no “Grande Jogo”, como Rudyard Kipling alcunhou a longa e complexa disputa que se desenrolou no Afeganistão, mas que tinha por foco o controle do Indostão. O império Russo tentava prosseguir a sua marcha de conquista na Ásia Central, até atingir o Oceano Índico. A Grã-Bretanha procurava consolidar a sua obra imperial no Indostão e ganhar acesso à rota interior para a Pérsia e a China. O Grande Jogo conduziu à delimitação das fronteiras do Afeganistão, em 1893. O novo Estado centro-asiático funcionaria como separação entre os domínios russos, ao Norte, e britânicos, ao Sul.

Em toda a macrorregião, as fronteiras dos Estados atuais separam grupos étnicos e culturais. Na China, vivem mais de um milhão de cazaques. O Afeganistão abriga uma numerosa minoria de uzbeques. Os tadjiques participam do tronco linguístico persa; os turcomenos, cazaques e uzbeques participam do tronco linguístico turco. O traçado das fronteiras reflete o poder das potências — Grã-Bretanha, Rússia e União Soviética — e não a história dos povos centro-asiáticos.

Na Ásia Central, especialmente na área do Mar Cáspio, encontram-se vastas reservas, em início de exploração, de gás natural e petróleo. A bacia do Cáspio abriga reservas comprovadas de 28 bilhões de barris de petróleo e quase 70 bilhões de barris equivalentes de petróleo em gás natural. Provavelmente, as reservas são muito maiores, pois as prospecções encontram-se ainda em estágio inicial.

A maior parte dos campos de petróleo se encontram em território do Cazaquistão, e a maior parte do gás, no deserto do Turcomenistão. Embora muito menores que as do Golfo Pérsico, as reservas do Cáspio são grandes o suficiente para atrair investimentos bilionários das transnacionais do petróleo e para que a região já seja vista como a “nova fronteira” dos hidrocarbonetos. Sob a perspectiva dos investimentos estrangeiros, um dos grandes trunfos da bacia do Cáspio reside no fato de que, ao contrário do Golfo Pérsico, seus recursos estão disponíveis para exploração pelas grandes empresas ocidentais. Mobil, Chevron, Texaco, Agip e British Gas estiveram entre as primeiras empresas a firmar contratos no Cazaquistão.

A bacia do Cáspio é a única vasta reserva de hidrocarbonetos distante de qualquer saída oceânica. A Rússia controla o grande duto que esco

petróleo e gás para o Mar Negro (rota 2, no mapa). Outro duto, mais recente, parte do Azerbaijão e atinge o porto de Supsa, na Geórgia (rota 3). Apenas um gasoduto de pequena extensão, que conecta o Turcomenistão ao Norte do Irã, inaugurado em 1997, evita o território russo. O novo “Grande Jogo” que se desenvolve na Ásia Central tem por foco as rotas dos futuros dutos que viabilizarão as exportações de petróleo e gás.

A diplomacia dos dutos na Ásia Central é um jogo complexo, pois os interesses empresariais muitas vezes estão em conflito com os interesses geopolíticos. A Rússia pressiona pela construção de um novo duto, ligando o Cazaquistão ao Mar Negro, por dentro do seu território (rota 1), e pela interligação das reservas cazaques ao seu sistema nacional de dutos (rota 4). Todas essas soluções tendem a reforçar o poder de Moscou sobre a antiga Ásia Central soviética.

A China participa ativamente da diplomacia dos dutos, com o projeto de uma rota oriental que conectaria as reservas do Cazaquistão ao seu território (rota 10). Esse duto percorreria cerca de 2 mil quilômetros apenas em território cazaque, envolvendo custos astronômicos. As suas justificativas não se encontram na esfera da economia, mas na da geopolítica.

As rotas ocidentais são as preferidas pelos Estados Unidos, mas a Turquia alega que o Estreito de Bósforo não comporta a expansão do trânsito de superpetroleiros. Nessas condições, Washington parece apostar na construção de um duto ligando a Geórgia ao porto turco de Ceyhan, no Mediterrâneo (rota 5). Essa solução, evidentemente, agrada à Turquia e às antigas repúblicas soviéticas do Cáucaso. Contudo, envolve custos elevados, inclusive de construção de dutos transcaspianos (rotas 6 e 7). Além disso, no caminho para Ceyhan, o novo duto atravessaria o turbulento Curdistão turco.

Do ponto de vista empresarial, as melhores soluções são as rotas meridionais. Contudo, essas rotas apresentam sérios inconvenientes estratégicos. Há projetos de conexões entre o Turcomenistão e o Mar Mediterrâneo ou o Golfo Pérsico, por dentro do Irã (rotas 8 e 9). Mas esses projetos enfrentam a oposição de Washington, que não quer transformar o Irã em corredor dos hidrocarbonetos do Cáspio.

A empresa americana Unocal expressou interesse em construir um oleoduto e um gasoduto entre o Turcomenistão e o Paquistão, pelo território afegão (rota 11). Geográfica e economicamente, a ideia tem sentido, mas o obstáculo é a instabilidade política crônica no Afeganistão.

Figura 19.1 Projetos de dutos na bacia do Mar Cáspio



Fonte: *The Economist*, Feb. 13, 1998, Survey.

O Afeganistão surgiu como Estado-tampão, na moldura da disputa anglo-russa do século XIX. Essa entidade geopolítica artificial reúne grupos étnicos e culturais disparatados, cujas histórias estão associadas às dos povos dos

países vizinhos — Paquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Turcomenistão. A fronteira cultural básica separa os tadjiques, uzbeques e hazaras do norte da numerosa etnia pashtun do Sul.

O país é cortado diagonalmente por dois grandes sistemas montanhosos, separados pelo extenso vale do rio Cabul, que é tributário do Indo. Ao longo da história, os conquistadores do Afeganistão sempre conseguiram se estabelecer em Cabul, mas jamais tiveram o controle das cordilheiras, que funcionam como santuários e plataformas para os guerrilheiros. Os britânicos, no século XIX, e os soviéticos, no século XX, vivenciaram as dificuldades intransponíveis que a geografia física coloca diante dos empreendimentos de controle do conjunto do território afegão.

Sob a perspectiva da antiga União Soviética, o Afeganistão era um elemento geopolítico crucial para a estabilidade das repúblicas da Ásia Central soviética. Uma influência decisiva de Moscou sobre o Estado afegão parecia indispensável para evitar o surgimento de movimentos separatistas muçulmanos nas repúblicas centro-asiáticas, especialmente no Uzbequistão, Tadjiquistão e Turcomenistão. Quando, em 1979, essa influência foi abalada por uma mudança de regime em Cabul, a União Soviética deflagrou a ocupação militar do Afeganistão.

Durante uma década, o Afeganistão foi o “Vietnã da União Soviética”. Os guerrilheiros mujahedin afegãos receberam financiamento dos Estados Unidos e da China. Armas e suprimentos fluíam pelo Paquistão. Controlando as montanhas, sob a direção dos senhores da guerra regionais, os mujahedin jamais permitiram a consolidação do domínio soviético, que se limitava a Cabul e a algumas rotas estratégicas. A desmoralizante retirada soviética, em 1989, contribuiu para acelerar a crise que conduziria à implosão do “império vermelho”.

Do ponto de vista paquistanês, o Afeganistão apresenta um duplo interesse. De um lado, a influência sobre o país vizinho permitiria que o Paquistão se tornasse o corredor principal entre os hidrocarbonetos do Cáspio e o mercado mundial. De outro, o controle sobre o regime de Cabul conferiria ao Paquistão a profundidade estratégica necessária para sustentar um prolongado conflito com a Índia. Depois da retirada soviética, o Estado afegão entrou em virtual dissolução, como resultado da guerra entre as facções mujahedin rivais. Nesse ambiente, sob o patrocínio paquistanês, surgiu o grupo fundamentalista Taleban, que chegaria ao poder em 1997.

O Taleban nasceu nas madrassas, as escolas islâmicas sunitas mantidas pelo Jamiat e Ulema e Islam (JUI), partido fundamentalista paquistanês, nos dois lados da fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão. Financiado e armado pelos serviços secretos de Islamabad, o Taleban aproveitou-se da guerra clânica afegã para conquistar apoio popular na etnia pashtun, que

habita o Sul e Oeste paquistanês e o Sul afegão. O controle dos “guerreiros da fé” do Taleban sobre Cabul e o Afeganistão meridional encurralou os grupos mujahedin enfraquecidos no Norte do país.

No poder, reconhecido apenas pelo Paquistão, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, o regime Taleban implantou a lei corânica e isolou o Afeganistão da comunidade internacional. A sua radicalização fundamentalista conduziu a Rússia a financiar a guerrilha residual dos mujahedin e provocou tensões crescentes com o Irã xiita. Em pouco tempo, até mesmo o governo de Islamabad descobriu que o Taleban não podia ser controlado do exterior.

Os atentados de 11 de setembro em Nova York e Washington foram fruto da cooperação entre o regime Taleban e o grupo terrorista islâmico Al-Qaeda, liderado pelo saudita Osama Bin Laden. A Al-Qaeda surgiu a partir da ruptura de Bin Laden com a monarquia saudita, em virtude da aliança da Arábia Saudita com os Estados Unidos na Guerra do Golfo de 1991. O líder terrorista, que havia combatido a ocupação soviética ao lado dos mujahedin, na década de 1980, instalou o seu quartel-general no Afeganistão. Sob a proteção do Taleban, a Al-Qaeda articulou atentados ousados contra alvos americanos no Oriente Médio e no Leste africano. Em agosto de 1998, o presidente americano Bill Clinton ordenou um ataque de mísseis contra campos de treinamento da Al-Qaeda no Afeganistão.

A intervenção americana e a derrubada do Taleban, no início de 2002, assinalam o início de uma nova etapa na história turbulenta do Afeganistão. O regime instalado em Cabul, sob o patrocínio de Washington e das Nações Unidas, representa uma coalizão ampla de lideranças étnicas e clânicas. A coesão desse regime estruturalmente instável depende da presença de forças militares estrangeiras. Mesmo assim, o poder governamental só é exercido plenamente na área de Cabul, pois diferentes senhores da guerra mantêm o controle das regiões distantes da capital.

A campanha no Afeganistão proporcionou a Washington a oportunidade para o estabelecimento de bases militares nas repúblicas centro-asiáticas vizinhas, que fazem parte da CEI. No plano geopolítico, a presença militar americana em Estados do “Exterior Próximo” da Rússia seria inimaginável antes do 11 de setembro. A manutenção dessas bases e o estreitamento de laços diplomáticos com os governos centro-asiáticos conferem aos Estados Unidos uma forte influência na macrorregião, que certamente se desdobrará no novo “Grande Jogo” pelo controle dos recursos naturais do Cáspio.

GLOSSÁRIO

Sistema de castas

Sistema de relações sociais da civilização hindu que divide a população segundo critérios religiosos baseados nas noções de pureza e impureza. O sistema funciona como obstáculo ao desenvolvimento do individualismo moderno e define cerca de 3 mil castas e 25 mil subcastas.

Dissuasão mínima

Doutrina nuclear da Índia, direcionada para a dissuasão de um ataque nuclear chinês e baseada na capacidade de infligir danos intoleráveis contra um agressor mais poderoso.

“Grande Jogo”

Expressão cunhada por Rudyard Kipling para a disputa política, diplomática e militar entre a Grã-Bretanha e a Rússia pela influência sobre a Ásia central e meridional no século XIX.

Estado-tampão

Estado neutro situado entre potências rivais ou blocos geopolíticos antagônicos. No “Grande Jogo”, o Afeganistão funcionou como Estado-tampão entre a Ásia Central russa e o Indostão britânico.

“Exterior Próximo”

Expressão utilizada por Moscou para definir a esfera de influência imediata da Rússia pós-soviética. Os limites do “Exterior Próximo” identificam-se às fronteiras da CEI.

CAPÍTULO 20

MUNDO ÁRABE MUNDO MUÇULMANO

“Só há um Deus, que é Alá, e Maomé é o seu profeta”. A voz do anjo Gabriel transmitiu essa mensagem a Maomé no ano 610. A partir da Noite do Destino, como ficaria conhecida, o profeta recebeu várias outras revelações e passou a pregar a nova fé monoteísta na cidade de Meca.

O monoteísmo de Maomé difundiu-se entre os pobres de Meca e diversas tribos do deserto, alarmando os sacerdotes dos cultos dominantes da cidade. Em 622, perseguido, o profeta abandonou a cidade e refugiou-se em Iatreb no episódio conhecido como Hégira.

O islamismo logo tornou-se predominante em Iatreb, que passou a chamar-se Medina (a cidade do profeta). Então, Maomé organizou seus seguidores e proclamou uma guerra santa (jihad) contra os senhores de Meca. Em 630, as forças do profeta conquistaram Meca. Dois anos depois, à frente de dezenas de milhares de seguidores, Maomé realizou uma peregrinação coletiva a Meca e retirou da Caaba os ídolos politeístas, deixando apenas a Pedra Negra. Esse ato instituiu a nova religião monoteísta e concluiu a unificação política das tribos da península.

O monoteísmo islâmico é mais absoluto que o cristão. Para os muçulmanos, Deus não tem filhos, pois isso não seria coerente com a sua unicidade. Maomé é o principal profeta, mas, ao contrário do Jesus dos cristãos, não é filho de Deus. O Corão, livro sagrado dos muçulmanos, contém as revelações recebidas por Maomé e é a única palavra direta de Deus. Mas não foi escrito por Maomé, e sim pelo califa Otman, o terceiro sucessor do profeta, em 652.

O Islã, apesar da sua profunda unidade básica, divide-se em diversas seitas. As mais importantes, tanto do ponto de vista demográfico quanto do político, são a sunita e a xiita. O quarto califa, Ali ibn Abu Talib, genro de Maomé, foi assassinado em 661 e, com o apoio da maioria dos líderes islâmicos, o cargo passou para Moawiya, governante da Síria. A minoria revoltou-se pois desejava que o califado ficasse com os filhos de Ali, que acabaram assassinados por soldados de Moawiya. Os seguidores da maioria formaram a seita sunita, que atualmente constitui a imensa maioria do islamismo. Os sunitas consideram que a fonte essencial para a lei islâmica é a Suna, a compilação da vida e do comportamento do profeta.

A minoria formou a seita xiita. Os xiitas acreditam que só os membros do clã de Maomé poderiam liderar os muçulmanos. Ao contrário dos sunitas, que não atribuem qualidades divinas ao líder religioso, os xiitas atribuem ao imã uma proteção sobrenatural contra o erro e o pecado.

O islamismo representou uma poderosa força unificadora. A noção da unidade divina proporcionou a centralização política das tribos árabes, antes divididas em diferentes cultos e engalfinhadas em incessantes conflitos. Desde o início, Maomé personificou a unidade religiosa e política. A unidade da fé propiciou a unidade política, e, depois, a expansão.

Os fiéis muçulmanos têm a missão de difundir o Islã, de modo que amplie a *umma*, ou seja, a comunidade islâmica, definida pela submissão a Deus e pela obediência aos preceitos do Corão. Esse foi, desde o início, o combustível para a expansão islâmica. Depois da morte de Maomé, no século VII, os quatro primeiros califas conquistaram a Mesopotâmia e o império Persa, no Oriente Médio, e iniciaram a expansão para o Norte africano, dominando o Egito. A dinastia Omíada prosseguiu o avanço para o Oriente, rumo ao Afeganistão e à Índia. Mas, sobretudo, o islamismo expandiu-se pela África do Norte e penetrou na Europa, pela península ibérica.

Na atualidade, o Islã compreende mais de um bilhão de fiéis. O mundo muçulmano estende-se, de Oeste a Leste, desde o Senegal, no Ocidente africano, até as Filipinas, nos limites do Oceano Pacífico, e de Norte a Sul, desde o Cazaquistão, na Ásia Central, até a Tanzânia e a Indonésia, nos dois lados do Oceano Índico. Em toda essa faixa, o islamismo é a religião majoritária e a cultura muçulmana exerce papel predominante. Fora dos limites do mundo muçulmano, há significativas minorias islâmicas na Índia e na Europa. Na Europa, além das populações balcânicas convertidas há séculos, o Islã cresce pela imigração proveniente da África e da Ásia meridional.

O Islã experimenta vigoroso crescimento, em função das elevadas taxas de natalidade no Oriente Médio e na África do Norte, e também da conversão de novos fiéis. Do ponto de vista espacial, os eixos atuais de expansão do Islã encontram-se na África Subsaariana, em países como Sudão, Chade e Nigéria, que registram conflitos entre muçulmanos e seguidores de outras religiões.

Mundo muçulmano e mundo árabe são conjuntos geopolíticos e culturais parcialmente superpostos, porém distintos. O mundo muçulmano é mais vasto que o mundo árabe. Os países com maior população muçulmana não são árabes: Indonésia, Paquistão, Índia e Bangladesh.

O Islã é a religião predominante nos países árabes e a cultura muçulmana é o alicerce histórico das sociedades árabes, mas o mundo árabe se define pela língua, não pela religião. O Corão constituiu o fundamento da unidade cultural dos árabes, pois promoveu a difusão da língua comum. O árabe corânico proporcionou a fusão étnica de centenas de clãs e tribos antes separados por dialetos e costumes distintos. A influência da língua árabe se estende por todo o mundo muçulmano, pois as principais orações do Islã devem ser pronunciadas

em árabe.

Emergência e crise do pan-arabismo

As sociedades árabes atravessaram dois longos períodos de dominação externa. A partir do século XVI, na sua maioria, foram incorporadas ao império Turco-Otomano. A decadência otomana abriu caminho para o imperialismo europeu, na África do Norte e, depois, no Oriente Médio. No século XIX, a França estabeleceu o seu domínio no Magreb e a Grã-Bretanha, no Egito. Em 1912, a Itália ocupou a Líbia. Com a derrocada final do império Turco-Otomano, na Primeira Guerra Mundial, a Síria e o Líbano tornaram-se mandatos franceses, enquanto o Iraque, a Transjordânia (atual Jordânia) e a Palestina passaram para o controle britânico.

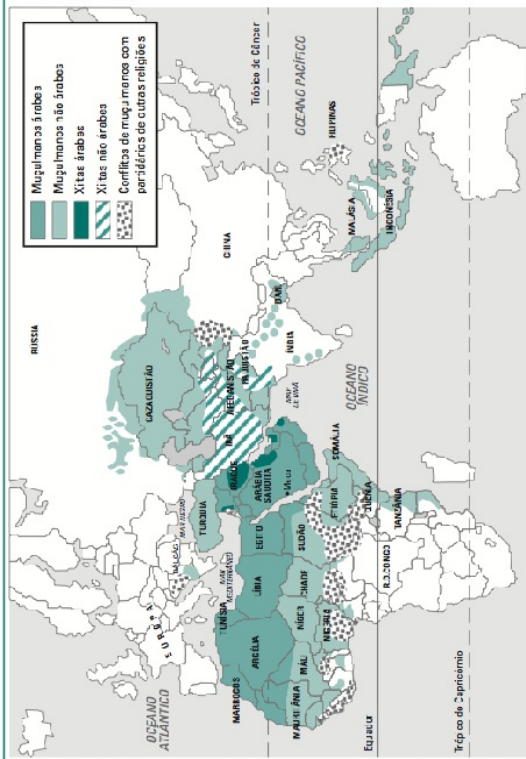
As potências europeias criaram fronteiras coloniais e protetorados, dividindo os territórios sob o seu domínio. Por essa via, surgiram os embriões dos Estados árabes contemporâneos. O domínio europeu gerou, como reação, o aparecimento de movimentos nacionalistas nas sociedades árabes. Esses movimentos, ainda que influenciados pela cultura muçulmana, não se identificavam pela religião. Os novos líderes e pensadores árabes desejavam a soberania política e a modernização econômica.

A conquista da soberania foi um processo longo, muitas vezes doloroso. O Egito alcançou a independência em 1922, mas o poder verdadeiro continuou nas mãos dos britânicos ainda por algum tempo. No Oriente Médio, as potências europeias retiraram-se após a Segunda Guerra Mundial. No Magreb, o domínio francês perdurou até o início da década de 1960.

Entretanto, nada contribuiu mais para aumentar o ressentimento das sociedades árabes contra as potências ocidentais que a consolidação de um Estado judaico, povoado por imigrantes, na Palestina. A imigração de judeus, organizada pelas agências do movimento sionista, começou no final do século XIX, mas desenvolveu-se aceleradamente no entre-guerras. Desde 1918, com a ruína do império Turco-Otomano, a Palestina tinha se tornado mandato britânico e a potência mandatária, por meio da Declaração Balfour, havia se comprometido a possibilitar a criação de um Estado judeu no território.

A imigração judaica provocou sangrentos conflitos com a população árabe nativa. Em muitos lugares, as terras adquiridas pelo movimento sionista estavam ocupadas, há incontáveis gerações, por pastores e camponeses que não detinham títulos de propriedade. As expulsões de residentes pelos novos colonos, organizados militarmente, tornou-se cada vez mais frequente e gerou revoltas árabes que, na década de 1930, desestabilizaram a Palestina.

Figura 20.2 O “mundo muçulmano”



Fonte: LACOSTE, Yves. *Dictionnaire de géopolitique*. Paris: Flammarion, 1993, p. 1077.

No final da Segunda Guerra Mundial, a revelação do Holocausto horrorizou a opinião pública internacional. Em 1947, a ONU decidiu encerrar o mandato britânico na Palestina e promover a partilha do território em dois Estados. A resolução contou com o apoio de Washington e Moscou, mas teve a oposição decidida dos novos Estados árabes. O plano de partilha conduziu à guerra, que terminou com a vitória das forças de Israel. A guerra de 1948-1949 deixou como legado uma população de refugiados palestinos no Oriente Médio e as sementes do projeto de unidade árabe contra Israel.

O projeto pan-arabista nasceu no Egito do pós-guerra e foi estimulado pelos rancores oriundos da presença britânica no Canal de Suez. A monarquia egípcia foi derrubada em 1952 e, dois anos mais tarde, um golpe de oficiais militares conduziu Gamal Abdel Nasser ao poder. O Egito nasserista orientou-se para a modernização econômica, firmando acordos de cooperação com a União Soviética. A construção da hidrelétrica de Assuã, no rio Nilo, constituiu o marco dessa política modernizante. Mas o nacionalismo nasserista voltou-se, sobretudo, para a supressão da influência europeia no país e a difusão da ideia da unidade política dos árabes.

O fundamento do pan-arabismo consistia na noção da existência de uma única nação árabe, fragmentada pelo imperialismo europeu. A unidade política possibilitaria a reunião dos recursos dos diferentes países árabes e a configuração de uma potência econômica. O petróleo abundante da região do Golfo Pérsico e a vasta mão-de-obra disponível em países como o próprio Egito serviriam como plataforma para um renascimento do brilho e poder dos árabes.

A “Carta Nacional”, divulgada pelo regime nasserista em 1962, sintetizava a linha oficial:

A revolução é o meio pelo qual a nação árabe pode libertar-se de seus grilhões, e livrar-se da negra herança que a tem sobrecarregado [...]. É a única forma de superar o subdesenvolvimento que lhe foi imposto pela supressão e exploração [...]. Eras de sofrimento e esperança acabaram produzindo objetivos claros para a luta árabe. Esses objetivos, a verdadeira expressão da consciência árabe, são liberdade, socialismo e unidade [...]. A estrada para a unidade é a convocação popular para a restauração da ordem natural de uma única nação.

A liderança nasserista firmou-se com a crise internacional deflagrada pela nacionalização do Canal de Suez, em 1956. A intervenção de forças anglo-francesas, que ocuparam o canal, e a interferência de tropas israelenses, no Sinai, cercaram a figura de Nasser de uma aura heróica. Mas o

desenlace decorreu da atitude das superpotências. A União Soviética ameaçou enviar forças em defesa do Egito. Os Estados Unidos desaprovaram a iniciativa dos aliados europeus, que não consultaram Washington, e a qualificaram como ação colonialista.

A crise de Suez deixou marcas profundas, tanto no sistema internacional quanto na política árabe. A humilhante retirada anglo-francesa assinalou o canto de cisne das velhas potências europeias e sua definitiva subordinação às regras da bipolaridade da Guerra Fria. Nasser emergiu como ponto de encontro das aspirações árabes de renascimento geopolítico e econômico. Nos anos seguintes, o Egito chegou a empreender a tentativa de formação de uma confederação com a Síria, mas o projeto da República Árabe Unida acabou fracassando melancolicamente. O pan-arabismo fez da oposição a Israel a sua principal bandeira geopolítica. Israel sintetizava, aos olhos dos árabes, a opressão colonial europeia e, de modo geral, a arrogância imperial do Ocidente.

No contexto da afirmação da liderança de Nasser, o Egito montou ao seu redor uma coligação com a Síria e a Jordânia, que enfrentou Israel na Guerra dos Seis Dias, em 1967. O desastre militar, materializado na ocupação de territórios palestinos, sírios e egípcios, constituiu um golpe fatal nas aspirações de unidade árabe. Depois da morte de Nasser, em 1970, o pan-arabismo diluiu-se nas mãos do sucessor, Anwar Sadat. A retomada da coligação antiisraelense foi aceita pela Síria, mas não pela Jordânia. Na Guerra de Outubro (ou do Yom Kippur), em 1973, apesar da derrota, a coligação árabe revelou maiores capacidades militares e, no início do conflito, chegou a controlar parte dos territórios ocupados por Israel. Mas o cessar-fogo assinalou a derrocada da liderança internacional egípcia. Nos anos seguintes, Sadat rompeu a cooperação entre o Cairo e Moscou, construiu uma firme aliança com Washington e, finalmente, assinou a paz em separado com Israel.

Fora do Egito, o nacionalismo árabe e o pan-arabismo expressaram-se pelo Partido Baath, que tinha pretensões internacionais. O Baath alcançou o poder na Síria e no Iraque, mas paradoxalmente, essas vitórias contribuíram para diluir o apelo do pan-arabismo. Iraque e Síria tornaram-se pólos concorrentes e rivais do baathismo, a ponto de Damasco ter expressado apoio ao Irã, um país exterior ao mundo árabe, na guerra contra o Iraque, nos anos 1980.

O esgotamento do pan-arabismo deveu-se, em grande parte, ao fracasso da modernização econômica, que não foi capaz de amenizar as profundas desigualdades sociais e a pobreza nas sociedades árabes. Mas revelou, sobretudo, que o mito da nação árabe não tinha força suficiente para sobrepujar os interesses geopolíticos divergentes dos Estados árabes. Os Estados petrolíferos do Golfo Pérsico, liderados pela Arábia Saudita, jamais aceitaram trocar seus

laços com as grandes potências ocidentais pelo projeto da união com o populoso e pobre Egito. A disputa pela liderança árabe, que envolveu Egito, Síria, Iraque e até mesmo a Líbia, lançou ao descrédito os grandiosos discursos pan-arabistas.

O renascimento fundamentalista

Os fundamentos corânicos do Islã não prevêem a separação entre religião e política. Toda a *umma* constituiria uma só nação: a comunidade dos fiéis. O califa, líder da comunidade islâmica, é um chefe religioso e político. Mesmo ele, contudo, deve se submeter inteiramente ao Corão. A unidade entre as esferas da religião e da política manifesta-se no plano jurídico. Segundo a tradição, o corpo de leis das sociedades muçulmanas deve se assentar na Sharia, que condensa os princípios do Corão e da Suna sob a forma de legislação civil.

O princípio da separação entre política e religião é a fonte do Estado contemporâneo, estabelecido no Ocidente com o Iluminismo. O novo princípio difundiu-se e ultrapassou os limites das sociedades ocidentais. No império Turco-Otomano, que então dominava grande parte do mundo muçulmano, já não existia uma unidade absoluta entre as duas esferas do poder: o sultão exercia a liderança política; o califa funcionava como líder religioso.

O império Turco-Otomano proporcionou, durante muito tempo, um quadro de unidade geopolítica para a *umma*. A captura de Constantinopla, em 1453, assinalou a emergência do poder otomano. Entre os séculos XVI e XVII, o novo império expandiu seu domínio para grande parte do mundo muçulmano, no Oriente Médio e na África do Norte. Os domínios imperiais alcançaram também a península balcânica, convertendo ao Islã parte dos eslavos do Sul. No longo período de hegemonia turco-otomana, o centro político do Islã deslocou-se para fora do mundo árabe.

Apesar da separação parcial entre os poderes político e religioso, o califa turco simbolizou a unidade da *umma* até o início do século XX. Contudo, com a derrocada final do império Turco-Otomano e a proclamação da república, em 1923, a Turquia transformou-se num Estado laico. O cargo de califa ficou vago e, para todos os efeitos, a *umma* desagregou-se.

O fundamentalismo islâmico contemporâneo emergiu no vácuo criado pelo fracasso do pan-arabismo. A restauração da *umma* — ou seja, a recuperação das glórias perdidas de um passado mítico — constituiu a sua finalidade. A humilhação política e a pobreza econômica funcionam como seus motores. O Ocidente é o inimigo, representado pelos Estados Unidos e, regionalmente, por Israel.

A obra *Sinalizações na estrada*, de Sayyid Qutb, publicada no Cairo em 1964, formulou as bases do fundamentalismo islâmico contemporâneo e

pode ser considerada o seu manifesto. Nela está escrito:

A liderança do homem ocidental no mundo humano está chegando ao fim, não porque a civilização ocidental esteja em bancarota material ou tenha perdido sua força econômica ou militar, mas porque a ordem ocidental já cumpriu sua parte e não mais possui aquele acervo de “valores” que lhe deu sua predominância [...]. A revolução científica concluiu seu papel, como concluíram o “nacionalismo” e as comunidades territorialmente limitadas que surgiram em sua época [...]. Chegou a vez do Islã.

Em todo o mundo muçulmano, essas ideias repercutiram e serviram como programa para novas correntes políticas, que contestam a subserviência dos governos ao Ocidente, rejeitam a modernidade e exigem a subordinação da política à religião. No Egito, a Irmandade Muçulmana voltou-se contra Nasser e Qutb foi preso, julgado e executado em 1966. O assassinato de Sadat, em 1981, foi perpetrado por um dos grupos radicalizados que se formaram a partir da Irmandade Muçulmana.

Do Egito, o centro do fundamentalismo deslocou-se para o Irã. A revolução de 1979, dirigida pelo aiatolá Khomeini, gerou um Estado islâmico controlado pelo alto clero xiita. O Estado iraniano, na primeira década revolucionária, enxergou-se como pólo irradiador do despertar do Islã. Na guerra contra o Iraque, o Irã procurou levantar a maioria xiita iraquiana. Também passou a financiar o Hezbollah (“partido de Deus”) que combateu, no Líbano, a ocupação militar israelense. Mas a influência iraniana esbarrou nas singularidades do país, persa e xiita, que o separam dos muçulmanos sunitas e do mundo árabe.

O fundamentalismo disseminou-se no Oriente Médio e na África do Norte, sob a forma de partidos e grupos opositores, associados a redes de caridade religiosa. Alguns procuraram o caminho das urnas, chocando-se contra regimes autoritários e sofrendo perseguição política. Outros preferiram o caminho da luta terrorista. Na Argélia, a Frente Islâmica de Salvação (FIS) foi banida depois de vencer as eleições gerais de 1992. Na Palestina ocupada, o Hamas desafiou a autoridade de Yasser Arafat, organizou atentados suicidas e se apresentou como liderança alternativa de combate a Israel.

O islamismo político, sob forma mais moderada, impregnou até mesmo a Turquia, que é um aliado fundamental dos Estados Unidos. Desde a fundação da república, por Mustafá Kemal Atatürk, na década de 1920, a Turquia tornou-se um Estado laico e optou pelo caminho da modernização e da

ocidentalização. O ingresso na Otan consolidou a posição turca no dispositivo estratégico do Ocidente. A Turquia controla os estreitos de Bósforo e Dardanelos, que conectam o Mediterrâneo ao Mar Negro. Participa, simultaneamente, da Europa e do Oriente Médio. Influencia, histórica e culturalmente, povos turcomenos da Ásia Central. O valor estratégico da Turquia explica a pressão insistente de Washington sobre os aliados europeus pela admissão do país na União Europeia.

A consolidação de um poderoso partido islâmico na Turquia acendeu o sinal de alarme em Washington. A cúpula militar turca, que exerce a função política de guardião da herança institucional de Kemal Atatürk, reafirmou os princípios da separação entre o Estado e a religião e do alinhamento externo do país à Otan. Ao mesmo tempo, assegurou que Ancara continuará a reprimir o nacionalismo curdo e a recusar qualquer tipo de autonomia para a população curda das províncias meridionais, independentemente das flutuações do jogo eleitoral.

A Arábia Saudita é o mais importante centro de difusão do islamismo político contemporâneo. Esse fato constitui um profundo paradoxo, pois o Estado saudita tornou-se, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o principal aliado dos Estados Unidos na região do Golfo Pérsico e, desde os choques de preços do petróleo dos anos 1970, o parceiro crucial na regulação do mercado mundial do petróleo.

A Casa de Saud, estruturada sobre um clã da Arábia central, firmou, no final do século XVIII, um pacto com a seita islâmica Wahabita. Fanáticos defensores de um Islã puritano e inflexível, os wahabitas forneceram a linha de frente das forças da Casa de Saud, contribuindo para sua vitória nas incontáveis guerras clânicas que varreram a península. A monarquia criada por Ibn al Saud nos primeiros anos do século XX alicerçou-se sobre o pacto da dinastia com a seita puritana. Esse pacto, por sua vez, lastreou-se nos casamentos entre clérigos wahabitas e membros da numerosa família real.

Durante décadas, a Casa de Saud conservou uma posição dominante no pacto e a seita puritana exigiu apenas a manutenção das suas prerrogativas no âmbito religioso. Assim, o Estado saudita podia ser um firme aliado de Washington desde que as regras estritas da Sharia continuassem a regular os assuntos civis do país. Contudo, esse equilíbrio começou a ser corroído nas décadas de 1970 e 1980, quando a monarquia deu guarida aos militantes da Irmandade Muçulmana, perseguidos no Egito e em outros países árabes.

Oferecendo proteção e cargos nas esferas religiosa e educacional aos militantes fundamentalistas, a monarquia saudita pretendia contrabalançar a influência do nacionalismo árabe e reforçar a sua própria posição no mundo muçulmano. O Islã “verdadeiro” deveria funcionar como alternativa ao pan-arabismo modernizante de países como o Egito, o Iraque e a Síria. Mas a

manobra resultou, inesperadamente, na politização do wahabismo e, depois, na emergência de uma oposição fundamentalista à aliança entre a Casa de Saud e os Estados Unidos.

Numa primeira etapa, a politização do wahabismo pareceu servir tanto à monarquia saudita quanto a Washington. Sob os auspícios da seita puritana, foram recrutados e armados os “guerreiros da fé” que combateram a União Soviética em solo afegão. O dinheiro saudita também financiou os muçulmanos bósnios que resistiram aos sérvios, os guerrilheiros da Chechênia que desafiaram a Rússia, e os separatistas albaneses de Kosovo. Nos tempos da guerrilha anti-soviética no Afeganistão, Osama Bin Laden teve o apoio da CIA e dos mais altos círculos da dinastia saudita. Uma década depois, o Taleban chegou a ser visto como sócio potencial da corporação americana Unocal, que projetava construir um duto em território afegão.

Na segunda etapa, os “guerreiros da fé” voltaram-se contra a monarquia saudita. A ruptura derivou do apoio da Arábia Saudita aos Estados Unidos na Guerra do Golfo e da instalação de bases americanas permanentes em território saudita. O impacto dessas decisões repercutiu negativamente por todo o mundo islâmico e, especialmente, nos países árabes, numa conjuntura marcada pela frustração dos esforços de paz na Palestina. Na síntese oferecida pelo príncipe Nayef, irmão do rei Fahd e ex-ministro do Interior saudita: “Desde a Guerra do Golfo de 1991, somos vistos no mundo árabe como um peão dos Estados Unidos”.

Bin Laden, em particular, acusou a monarquia saudita de sujeitar-se à política mundial dos infieis, declarou a jihad contra os Estados Unidos e instalou-se no Afeganistão. Paralelamente, avolumaram-se as manifestações subterrâneas, entre os wahabitas, de oposição à Casa de Saud. A monarquia, encostada contra a parede, foi obrigada a reprimir as lideranças mais radicalizadas do islamismo político e, ao mesmo tempo, a aceitar tacitamente o financiamento da Al-Qaeda a partir de ramos da própria família real.

Quinze entre os dezenove terroristas que praticaram os atentados de 11 de setembro de 2001 eram sauditas. Depois dos atentados, a administração Bush exigiu da monarquia saudita o desmantelamento completo da rede que conecta os wahabitas a Bin Laden, o que implicaria a dissolução do alicerce político do Estado saudita. A incapacidade da Casa de Saud de realizar essa missão e a crise política do Estado saudita impulsionaram Washington a desencadear a operação de derrubada do regime de Saddam Hussein, cuja finalidade consistia, antes de tudo, em evitar a desestabilização da hegemonia americana na região do Golfo Pérsico.

Washington assumiu riscos significativos ao promover a operação militar no Iraque em 2003. De um lado, abriu uma fenda profunda na unidade do Ocidente e da Otan, expressa na oposição de franceses e alemães à supressão

militar do regime de Saddam Hussein. De outro, complicou o panorama geopolítico já bastante complexo do Oriente Médio, arriscando provocar a implosão territorial do Iraque. A estabilidade turca foi potencialmente comprometida, pois a eliminação de Saddam Hussein tende a reativar o nacionalismo curdo no Iraque e na Turquia. Mas o espectro da turbulência na Arábia Saudita foi percebido em Washington como uma ameaça direta à vitalidade estrutural da economia americana.

O renascimento fundamentalista não é um fenômeno inerente ao Islã. As suas raízes profundas estão, evidentemente, fincadas no solo de uma tradição cultural que não sofreu nada comparável ao impacto que tiveram a Reforma e o Iluminismo na formação do Ocidente. Mas a sua dinâmica política é contemporânea, está conectada ao fracasso do nacionalismo árabe e aos ressentimentos criados pela política mundial de Washington, e pelo conflito nacional entre Israel e os palestinos. A hegemonia militar dos Estados Unidos no Oriente Médio, reforçada e atualizada pela operação no Iraque em 2003, não só não pode suprimir o islamismo político como tende a conferir audiência ainda maior aos novos “guerreiros da fé”.

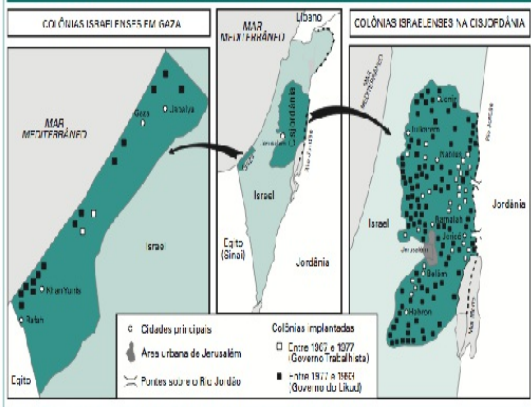
Duas bandeiras na Palestina

A Guerra dos Seis Dias é um divisor de águas na história da Palestina. O conflito não derivou do nacionalismo palestino, que se encontrava em estágio embrionário, mas do entrechoque do nasserismo com o expansionismo israelense. Contudo, a fragorosa derrota da coalizão árabe gerou consequências terríveis para a população palestina. Toda a Palestina histórica, além do Sinai egípcio e das Colinas de Golã, da Síria, passaram ao controle de Israel. A ocupação militar israelense da Cisjordânia, da Faixa de Gaza e de Jerusalém Oriental produziu uma nova leva de refugiados, que se somou à diáspora de 1949. Atualmente, cerca de três milhões de palestinos vivem na Jordânia, no Líbano e em outros países do Oriente Médio.

O nacionalismo palestino materializou-se na consolidação da Organização de Libertação da Palestina (OLP) e na agitação política entre as populações da diáspora. A monarquia hachemita da Jordânia quase foi desestabilizada pelos levantes palestinos, até promover o massacre do Setembro Negro, em 1970, impondo a transferência da liderança da OLP, primeiro para o Líbano e depois para a Tunísia.

A Guerra de Outubro, em 1973, não modificou o estatuto dos territórios ocupados, mas originou profundos rearranjos políticos regionais. O esgotamento do nasserismo conduziu à paz em separado entre Egito e Israel, com

Figura 20.3 Assentamentos de Israel nos territórios palestinos ocupados (1967-1993)



Fonte: *MUNDO. Geografia e política internacional*, p. 6-7, maio, 1994.

os Acordos de Camp David, e à devolução do Sinai, em 1979. Na sociedade israelense, o expansionismo sionista adquiriu novo fôlego e a hegemonia tradicional do trabalhismo foi rompida. Sob o governo de direita do Likud, Israel ampliou a política de assentamentos nos territórios palestinos ocupados. Jerusalém, declarada “capital eterna e indivisível” do Estado judaico, tornou-se foco de uma estratégia de povoamento israelense que se destinava a reduzir a população árabe à condição de minoria confinada aos bairros históricos. Na Cisjordânia e, em menor escala, na Faixa de Gaza, multiplicaram-se os assentamentos israelenses.

Os assentamentos implantados na Cisjordânia pelos trabalhistas, até 1977, tinham funções declaradamente estratégicas. De modo geral, formavam uma linha dupla, estabelecida no vale do rio Jordão e nos limites entre a Cisjordânia e Israel. O vale do rio Jordão constituía o primeiro escudo defensivo e uma fonte valiosa de fornecimento de água. O segundo escudo defensivo situava-se na vertente ocidental do platô da Cisjordânia. O desenho

básico da estrutura de assentamentos devia-se a um plano elaborado pelo ministro da Defesa Ygal Allon.

O chamado Plano Allon não previa uma difusão de assentamentos destituída de motivos estratégicos. Mas a partir da chegada do Likud ao governo, o mito sionista do “Grande Israel” firmou-se como política expansionista, e a anexação permanente dos territórios palestinos passou a ser justificada com base em argumentos bíblicos. A aceleração do estabelecimento de assentamentos provocou a transferência de quase 120 mil colonos israelenses para a Cisjordânia.

O nacionalismo palestino expressou-se, inicialmente, como discurso das lideranças políticas da diáspora. A sua interiorização ocorreu, de fato, com a deflagração da política de colonização dos territórios ocupados. Na Cisjordânia, povoada por mais de 1,3 milhão de palestinos, e na Faixa de Gaza, povoada por quase um milhão, a presença cotidiana do soldado de Israel e do colono judeu consolidou a identidade palestina. Na década de 1980, sob as lideranças concorrentes de nacionalistas ligados à OLP e militantes islâmicos ligados ao Hamas, a população palestina deflagrou uma tenaz resistência contra a potência ocupante. A intifada (revolta das pedras), como ficou conhecido o movimento de resistência, revelou a incapacidade de Israel de estabilizar a ocupação e evidenciou a necessidade de um acordo político entre os nacionalismos em conflito.

A oportunidade para esse acordo político surgiu com a Primeira Guerra do Golfo. Em nome da participação dos árabes — Egito, Síria e Arábia Saudita — na coalizão antiiraquiana, a administração americana comprometeu-se a empurrar Israel até a mesa de negociações. Simultaneamente, a moderação da OLP, expressa na admissão de um Estado palestino limitado à Cisjordânia, Faixa de Gaza e Jerusalém Oriental, proporcionou o terreno para a deflagração de um processo de paz. Os Acordos de Oslo, firmados em 1993 por Israel e pela OLP, sob os auspícios de Washington, inauguraram esse processo.

O roteiro de paz de Oslo, longo e complexo, previa a concessão de autonomia administrativa para áreas da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, e a negociação posterior de um acordo de paz definitivo. O seu pressuposto básico consistia na aposta no progressivo isolamento dos expansionistas israelenses e dos fundamentalistas islâmicos palestinos. Embora ausente da letra dos acordos, ficava implícito o princípio de criação futura de um Estado palestino. O destino dos assentamentos israelenses nos territórios ocupados, a solução para a questão dos refugiados palestinos e a decisão a respeito da soberania sobre Jerusalém Oriental ficavam adiados para o acordo definitivo.

O método de Oslo, da paz por etapas, fracassou sob o peso dos radicalismos israelense e palestino. A Autoridade Palestina, instalada pela OLP nas áreas autônomas, revelou-se incapaz de conter os extremistas islâmicos, que

promoveram campanhas de atentados suicidas nas cidades de Israel. A direita israelense, agrupada no Likud e em partidos religiosos, jamais se conformou com a perspectiva de devolução dos territórios ocupados. Depois de alguns anos de estagnação do processo de paz, marcados por atentados suicidas e retaliações violentas contra a população palestina, o acordo político de Oslo entrou em colapso.

As esperanças e a desilusão geradas a partir dos Acordos de Oslo modificaram, para sempre, o estatuto da questão palestina. A resistência palestina transcendeu os limites de uma luta nacional e atingiu a condição de símbolo de alcance global, insuflando os ressentimentos em todo o mundo árabe e muçulmano. Sob o pano de fundo da violência do Estado israelense, os terroristas suicidas adquiriram, aos olhos de árabes e muçulmanos, a aura de mártires e arautos de uma nova era. A aliança entre Israel e os Estados Unidos passou a funcionar como foco de agitação do fundamentalismo islâmico, tanto no mundo muçulmano quanto no Ocidente.

O apelo da tese de Huntington do “confronto de civilizações” não procede da frouxa teorização geral, mas exclusivamente da emergência do Islã como força política fundamentalista. Desde o 11 de setembro de 2001, a doutrina americana da “guerra ao terror” amplifica a percepção de um conflito sem trégua entre o Ocidente e o Islã. Irônica e tragicamente, o combustível mais importante desse conflito consiste no choque entre Israel e os palestinos, cujas motivações essenciais não são religiosas ou culturais, mas nacionais e territoriais.

GLOSSÁRIO

Mandato

Regime político semicolonial, criado pela Liga das Nações em substituição aos protetorados, no qual determinado território subordina-se provisoriamente a uma potência mandatária, que nele exerce soberania. A potência mandatária deve preparar a Nação sob seu controle para o exercício da soberania.

Movimento sionista

Expressão política do nacionalismo judaico, cuja meta consistia em reunir os judeus sob um Estado. O movimento sionista surgiu nos últimos anos do século XIX e gerou o Estado de Israel.

Pan-arabismo

Orientação política e ideológica voltada para a unidade dos povos árabes. O fundamento do pan-arabismo é a noção da existência de uma única nação árabe. O líder egípcio Nasser corporificou, nas décadas de 1950 e 1960, o pan-arabismo.

Guerra santa

A jihad do Corão pode ser entendida tanto como a luta interior do indivíduo para ser um servidor fiel de Deus quanto como a luta dos muçulmanos contra a agressão dos infieis.

Umma

No Islã, a comunidade dos fiéis, ou seja, a comunidade mundial dos muçulmanos, que se irmanam na religião.

Fundamentalismo islâmico

A noção da unidade entre fé e política que está na base doutrinária do Islã. Essa noção, que tende a subordinar a esfera da política à da religião, funciona como combustível para o islamismo político contemporâneo.

Estado islâmico

Estado constituído sob a precedência do princípio da fé e a submissão da legislação civil à lei islâmica. A monarquia saudita e a república iraniana são modalidades distintas de Estados islâmicos.

CAPÍTULO 21

O FUTURO DA ÁFRICA SUBSAARIANA

O continente africano está bipartido em dois conjuntos geopolíticos — África do Norte e África Subsaariana. A bipartição reflete heranças históricas e culturais divergentes, que se traduziram em processos diferentes de formação dos Estados contemporâneos. A União Africana, sucessora da Organização de Unidade Africana (OUA), reúne os Estados do conjunto do continente e retoma, embora quase que apenas retoricamente, o pan-africanismo dos tempos das lutas anticoloniais. Mas sob a perspectiva do cenário internacional, África do Norte e África Subsaariana configuram subsistemas nitidamente distintos.

No decorrer dos séculos, a fachada setentrional da África, banhada pelo mar Mediterrâneo, estabeleceu fluxos intensos, comerciais e migratórios, com a Europa. Na Antiguidade, Roma estabeleceu o seu domínio imperial sobre essa região costeira e as legiões romanas guarneciam o Egito e Cartago.

A antiga cidade de Cartago, derrotada e submetida ao Império Romano, situava-se onde atualmente encontra-se Túnis. Sob o domínio dos romanos, Cartago tornou-se capital da Província África, uma das divisões administrativas do império. O nome dessa província romana veio a ser usado, mais tarde, para designar todo o continente. O Mediterrâneo, transformado em “lago romano”, adquiriu a condição de corredor dos intercâmbios entre os dois continentes. A rede urbana da África do Norte, estruturada linearmente e apoiada sobre portos mediterrâneos, espelha esse processo.

Nos séculos VII e VIII, sob a dinastia Omíada, os árabes conquistaram todo o Norte africano (reveja o Capítulo 20). O domínio maometano provocou, com o tempo, não só a propagação do islamismo como também a difusão da língua árabe no Egito e entre os povos bérberes da região. O resultado foi a arabização da porção setentrional do continente. Desde essa época, África do Norte designa o conjunto civilizatório e cultural árabe e muçulmano.

O Saara jamais representou uma barreira intransponível. O principal corredor de intercâmbios pelo deserto sempre foi o rio Nilo. A civilização egípcia desenvolveu-se em torno do vale do Nilo e, por essa via, estabeleceu contato com os povos que habitavam o alto curso do grande rio, ao sul do Saara. Depois da arabização da África do Norte, o Saara passou a ser atravessado por rotas de caravanas que transportavam ouro, marfim e escravos adquiridos nos reinos sudaneses estabelecidos ao sul do deserto. A religião islâmica propagou-se, desse modo, para os povos que habitavam a orla meridional do Saara. Atualmente, os países dessa região — Mauritânia, Senegal,

Gâmbia, Mali, Níger, Chade, Sudão, Djibuti, Somália e Etiópia — apresentam maiorias populacionais muçulmanas.

Os árabes referiam-se às regiões não-árabes ao Sul do deserto como o “país dos negros”. Ibn Khaldun, erudito árabe do século XIV, foi um dos primeiros pensadores a divulgar a noção de que o clima tropical condicionou a formação de uma “raça negra”, fraca e indolente. Mais tarde, pensadores europeus como Montesquieu retomaram essa noção, que se ajustava à visão de mundo típica da época do tráfico de escravos.

Sob a influência dos árabes e dos europeus, o vasto conjunto da África não-árabe passou a ser designado como África Negra. A expressão quase nada elucidada sobre as sociedades africanas ao sul do Saara, pois gera a falsa impressão de uma uniformidade cultural inexistente. “África Negra” é uma reliquia dos tempos do tráfico negreiro e das teorias racistas. No seu lugar, para fazer referência ao conjunto heterogêneo de sociedades e culturas que se desenvolveram ao sul do Saara, utiliza-se a expressão África Subsaariana.

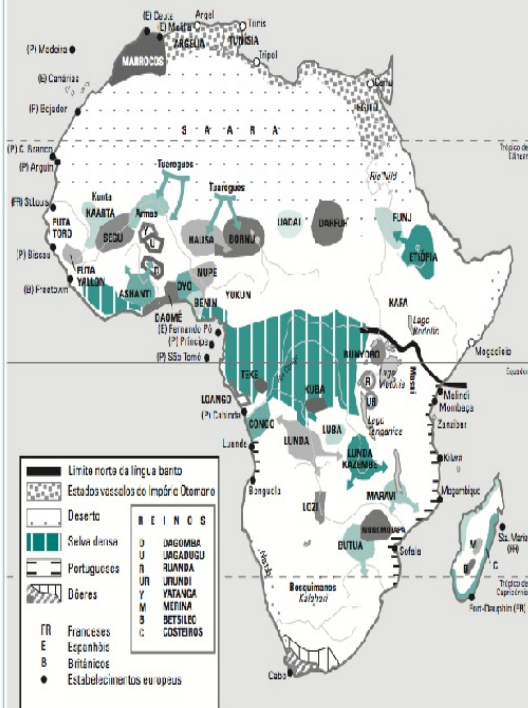
O tráfico de escravos africanos foi conduzido inicialmente pelos árabes, na orla semi-árida do Sahel, por meio de caravanas transaarianas, e na África Oriental, pelos enclaves portuários no Oceano Índico como Sofala, Zanzibar, Mombasa e Mogadíscio. Contudo, o negócio do tráfico experimentou vigoroso crescimento a partir do século XVI, quando se associou à colonização das Américas. Os negros eram uma mercadoria valiosa nas plantações brasileiras, antilhanas e das colônias inglesas da América do Norte.

Ao longo de quase quatro séculos, cerca de 15 milhões de africanos foram capturados e transferidos por traficantes árabes ou europeus. As vítimas, na sua maioria, eram jovens do sexo masculino. Do ponto de vista social, o negócio do tráfico desestruturava clãs e tribos. Do ponto de vista demográfico, provocava a estagnação populacional da África. As precárias estimativas existentes indicam que a população africana, que totalizava cerca de 100 milhões em 1650, permanecia no mesmo patamar em meados do século XIX, atingindo 120 milhões apenas em 1900, quando começou a crescer aceleradamente.

Os traficantes europeus ou árabes raramente se aventuravam na captura de negros no interior da África. Como regra, os africanos eram capturados por outros africanos, para serem vendidos nos portos aos exportadores. O negócio do tráfico desenvolveu tentáculos e ramificações entre as sociedades africanas, tornando-se uma fonte de rendas extraordinárias para chefias de reinos e clãs que se dedicavam à captura.

O tráfico propiciou a configuração de reinos negreiros, que organizavam as expedições e o transporte dos cativos aos portos. Esses Estados envolviam-se em conflitos pelo controle de zonas de captura e rotas de tráfico.

Figura 21.1 Geografia política africana nos séculos XVII e XVIII



Entre os Estados negreiros africanos, destacaram-se os estabelecidos no Golfo da Guiné. No início do século XVIII, o mais poderoso era o de Oyo, no atual Benin. O litoral de Oyo ficou conhecido como Costa dos Escravos. Meio século mais tarde, o reino Ashanti, na Costa do Ouro (atual Gana), tornou-se o principal Estado negreiro. No início do século XIX, essa condição transferiu-se para o Daomé, na atual Nigéria. Os chefes do Daomé mantinham estreitas relações com os traficantes luso-brasileiros do Rio de Janeiro.

No início do século XIX, a Coroa britânica deflagrou a campanha de repressão ao tráfico. A opinião pública inglesa, sob a influência da propaganda antiescravista de seitas religiosas, forneceu o combustível político para a campanha. O combate aos traficantes interessava, estrategicamente, à Coroa, pois propiciava os meios para consolidar o domínio britânico nos mares. Em 1807, o tráfico foi interditado a súditos britânicos. No Congresso de Viena, Londres exigiu uma proibição geral e enfrentou a recusa das monarquias ibéricas e as medidas dilatatórias francesas.

A pressão continuada da maior potência mundial da época surtiu efeito, provocando o rápido declínio do tráfico no Atlântico. Mas a escravidão e o tráfico resistiram na África durante todo o século XIX e, em Moçambique e Angola, até os primeiros anos do século XX. Na verdade, como assinalou o geógrafo Yves Lacoste, o imperialismo é que suprimiu a escravidão no continente:

De fato, é a conquista colonial europeia do século XIX e do início do século XX que coloca um termo às grandes caçadas ao homem e foram os principais aparelhos negreiros que opuseram a resistência mais tenaz a essa conquista. Enquanto a dominação colonial europeia desde o século XVI até o início do século XIX recorreu largamente ao tráfico de escravos negros — em especial na América e nas Antilhas — a colonização europeia oficial na África, desde meados do século XIX, foi anti-escravista.

A herança da escravidão e do tráfico deixaram marcas profundas nas sociedades africanas e nos Estados contemporâneos. As fronteiras dos Estados, traçadas pelas potências europeias desde o final do século XIX, geraram territórios que englobam etnias diversas, muitas vezes separadas pela memória das guerras tribais ligadas à captura e comercialização de escravos. Em grande medida, esse é o motivo pelo qual os Estados africanos encontram dificuldades para constituir identidades nacionais.

As fronteiras e os Estados

Durante a Idade Moderna, a África representou para os europeus uma inesgotável fonte de escravos, ouro e marfim. Os traficantes e comerciantes, baseados em entrepostos litorâneos, praticamente sintetizavam a presença europeia no continente. Até a Guerra dos Bôeres (1899-1902), em toda a África Subsaariana, os únicos verdadeiros estabelecimentos coloniais eram o de Portugal, em estreitas faixas litorâneas de Angola e Moçambique, e o dos bôeres no Transvaal e Orange.

O empreendimento imperialista mudou o panorama geopolítico africano. As potências europeias, em plena Revolução Industrial, passaram a enxergar a África como potencial mercado consumidor e fonte de matérias-primas minerais e vegetais. No plano político, a expansão imperial aparecia como sinal de influência, poder e prestígio.

Nessa época, formou-se uma nova imagem da África. O pensamento imperialista, nutrido pelas teorias racistas, assegurava que o “homem branco” não podia fugir à missão de civilizar as “raças inferiores”. Jules Harmand, um dos entusiastas franceses do imperialismo, resumiu em 1910 a noção do “fardo do homem branco”:

É necessário, pois, aceitar como princípio e ponto de partida o fato de que existe uma hierarquia de raças e civilizações, e que nós pertencemos à raça e civilização superior, reconhecendo ainda que a superioridade confere direitos mas, em contrapartida, impõe obrigações estritas. A legitimação básica da conquista de povos nativos é a convicção de nossa superioridade, não simplesmente nossa superioridade mecânica, econômica e militar, mas nossa superioridade moral. Nossa dignidade se baseia nessa qualidade, e ela funda nosso direito de dirigir o resto da humanidade. O poder material é apenas um meio para esse fim.

Nos países europeus, a exploração de novas terras acendia a imaginação do público. As sociedades geográficas organizavam-se para financiar viagens de exploração na Ásia e na África. Caillié, em 1827-1828, e Duveyrier, em 1859, percorreram as rotas transaarianas da África ocidental, preparando o futuro estabelecimento colonial francês. Pouco depois dos franceses, os alemães Barth e Rohlfis pisaram sobre as pegadas do britânico Clapperton, na rota entre Trípoli e o Lago Chade.

Desde meados do século, os britânicos Livingstone, Speke e Burton exploraram a África Oriental e a África Austral em busca das nascentes do rio Nilo e da interrupção das rotas do tráfico negreiro. Outro britânico, Stanley, explorou entre 1871 e 1877 todo o vale do rio Congo, organizando a colônia privada escravista do rei Leopoldo, da Bélgica. Quando Stanley completava a sua obra sombria, o português Serpa Pinto partia de Benguela, em Angola, para o longo trajeto interior que o levaria a Durban, no Oceano Índico.

A geografia despertava renovado interesse. O almirante francês Clement de la Roncière Le Noury, em discurso de inauguração do Segundo Congresso Internacional de Ciências Geográficas, em 1875, explicava que “a geografia, essa ciência que inspira tão bela devoção e em cujo nome foram sacrificadas tantas vítimas, tornou-se a filosofia da Terra”. As expedições cartografaram parte do interior africano, que continuava essencialmente desconhecido dos europeus, e prepararam a partilha colonial.

As linhas gerais da partilha foram definidas na Conferência de Berlim (1884-1885). A conferência internacional, convocada pelo chanceler alemão Bismarck, concentrou as suas discussões nos problemas da navegação e do comércio nos rios Congo e Níger, e nas formas de apropriação colonial de territórios africanos. Além de quinze Estados europeus, a conferência contou com a presença de representantes dos Estados Unidos.

Mas contrariamente à vasta mitologia histórica e diplomática, o conclave imperialista não repartiu o continente em colônias, limitando-se a fixar princípios para evitar conflitos entre as potências europeias que se lançavam à África. Os tratados de partilha e fronteiras começaram a ser firmados em 1890, enquanto as potências apressavam-se em estabelecer bases coloniais, a fim de garantir a soberania sobre os territórios africanos. Henri Brunschwig sintetizou a complexidade da partilha:

Resultou que os grandes acordos de princípio, as divisões em zonas de influência de julho e agosto de 1890 e de abril de 1904, foram seguidos de inúmeros tratados elaborados por comissões mistas que trabalharam in loco no decurso dos anos. Folheando-se simplesmente a lista das convenções analisadas na coleção utilizada pelo *Foreign Office*, *The Map of Africa by Treaty* de Sir E. Hertslet, constata-se por exemplo que entre 12 de janeiro de 1869 e 3 de junho de 1907, a Inglaterra firmou trinta tratados de delimitação com Portugal. Houve vinte e cinco entre a Inglaterra e a Alemanha de 29 de abril de 1885 a 11 de junho de 1907, e duzentos e quarenta e nove com a França sobre a África Ocidental e Central, mais quatro que interessavam

igualmente a Zanzibar, Marrocos e Egito, entre 28 de junho de 1882 e 25 de fevereiro de 1908. Esses acordos entre europeus referiam-se frequentemente aos tratados firmados pelas várias potências com os aborígenes. Segundo Hertslet, a França concluiu, entre 1819 e 1890, trezentos e quarenta e quatro tratados de soberania ou de protetorado com chefes negros — cento e dezoito antes de 1880.

A Grã-Bretanha e a França tornaram-se as potências coloniais dominantes. Os britânicos estabeleceram a sua soberania por uma faixa praticamente contínua, desde o Egito e o Sudão até a União Sul-Africana (atual África do Sul), ao longo da África Oriental. O sonho imperial de Cecil Rhodes, o magnata dos diamantes e do ouro na África Austral, que batizou as duas Rodésias (hoje Zimbábue e Zâmbia), consistia em integrar a faixa de colônias britânicas por meio de uma ferrovia entre a Cidade do Cabo e o Cairo. A única interrupção nessa faixa era a África Oriental Alemã, que se tornou o mandato britânico de Tanganica após a Primeira Guerra Mundial. Fora dessa faixa, os britânicos formaram colônias no Golfo da Guiné, com destaque para a Nigéria, e na Somália.

Os franceses concentraram as suas colônias no Magreb e na África Ocidental e Equatorial, além de Madagáscar. A África Ocidental Francesa mantinha continuidade geográfica com o Magreb, ao Norte, e com a África Equatorial Francesa, configurando um extenso bloco de colônias. Alemanha, Portugal, Espanha e Itália ocuparam territórios marginais, mas a Alemanha foi privada de suas colônias africanas após a Primeira Guerra Mundial. No centro do continente destacava-se o Congo, que foi colônia privada do rei Leopoldo antes de passar à soberania belga.

As potências europeias produziram a cartografia política da África traçando fronteiras sobre espaços étnicos e culturais ainda pouco conhecidos. O traçado das fronteiras apoiou-se em linhas geométricas ou acidentes naturais. A primeira dessas categorias consistiu em limites baseados em meridianos e paralelos ou projeções retilíneas da desembocadura dos rios. A segunda baseou-se nos cursos dos rios ou nos divisores de água. De modo geral, os divisores de água foram preferidos, pois as potências europeias procuravam controlar inteiramente os vales dos rios, que serviam como eixos de penetração colonial.

Durante o período colonial, as metrópoles produziram divisões administrativas no interior dos seus territórios. Tais divisões tinham, quase sempre, funções práticas ligadas à distribuição das forças militares coloniais ou ao controle das cidades e enclaves de mineração. Desse modo, os europeus inventaram territórios que não tinham raízes nas experiências históricas

herdaram as linhas de limites traçadas pelas potências europeias.

Ainda hoje, as fronteiras africanas correspondem, quase sempre, aos limites coloniais e administrativos europeus, o que implica problemas de legitimidade e estabilidade:

Uma revisão rigorosa das operações de renegociação pós-colonial dos traçados de limites, pelos Estados que se tornaram soberanos, mostra que no período 1960-85 apenas 13% da extensão total das fronteiras foram discutidos [...]. Os acordos pós-coloniais são muito pouco numerosos. Daí decorre que essas fronteiras permanecem, na grande maioria (87%) herdadas e, nesse sentido, são ainda pouco “africanas”: essa propriedade não designa apenas os traçados geográficos ou a sua origem, mas também o seu estatuto. É por isso que a fórmula “fronteiras herdadas da colonização” não remete apenas a um fato histórico evidente ou a uma constatação estabelecida com fins mais ou menos críticos ou explicativos, mas também e sobretudo a um princípio de legitimidade.

A descolonização africana

No início da Segunda Guerra Mundial, a África exibia apenas quatro Estados independentes: Egito, África do Sul, Etiópia e Libéria. A libertação da maioria das colônias ocorreu na década de 1960. Em alguns casos, a independência foi conquistada a partir de guerras e movimentos armados de libertação, que acabaram provocando a retirada ordenada das potências europeias. A França concedeu a independência para quase todas as suas colônias na África Subsaariana em 1960, conservando laços de cooperação econômica, militar e cultural. Várias antigas colônias britânicas também alcançaram a independência por meio de negociações.

Entre os últimos países a alcançar a independência contam-se as colônias portuguesas de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Nesses países, principalmente em Angola e Moçambique, travaram-se longas guerras de libertação e o colonialismo só terminou em 1975. Nos dois últimos casos, as lutas anticoloniais desdobraram-se, após a retirada portuguesa, em violentos conflitos entre movimentos rivais apoiados por Washington e Moscou, que prosseguiram como guerras étnicas após o encerramento da Guerra Fria.

O alicerce dos novos Estados africanos foi constituído, quase

sempre, pelo aparelho administrativo criado pela colonização europeia. No momento das independências, o poder político e militar transferiu-se das antigas metrópoles para as elites nativas urbanas, que instalaram regimes autoritários. Na maior parte das vezes, essas elites representavam um grupo étnico particular, que se apossou do aparelho de Estado e o utilizou para subjugar ou marginalizar as etnias rivais.

Entre os dirigentes dos novos Estados africanos destacaram-se figuras políticas respeitadas e cultas, como Jomo Kenyatta, do Quênia, Julius Nyerere, da Tanzânia, Kenneth Kaunda, da Zâmbia, e Léopold Senghor, do Senegal. Contudo, mesmo nesses casos, as estruturas de poder não surgiram de processos democráticos e revelaram-se incapazes de superar as rivalidades étnicas e clânicas. Como resultado, de modo geral, a vida política foi sobressaltada por sucessivos golpes de Estado e envenenada pela corrupção. Nyerere, Kenyatta, Kaunda e Senghor tornaram-se ditadores, governando seus países por duas décadas ou até mais.

Os Estados africanos, fracos e desunidos, tornaram-se vítimas de uma persistente dependência das antigas metrópoles europeias ou das grandes potências da Guerra Fria. O domínio externo indireto dos Estados teoricamente soberanos foi definido como neocolonialismo por Kwame Nkrumah, chefe do governo de Gana entre 1957 e 1966. Nkrumah notabilizou-se como defensor do pan-africanismo, ou seja, do projeto de unidade política das nações africanas.

O seu argumento consistia em assinalar que a verdadeira independência exigia o desenvolvimento econômico, o qual só seria viável com a união de toda a África Subsaariana. Na concepção geopolítica do líder da pequena Gana, os modelos políticos de sucesso eram Estados de vastas dimensões territoriais, como os Estados Unidos e a antiga União Soviética. Ele apontava, como exemplo a ser seguido, o projeto de integração europeia, que se encontrava no seu estágio inicial.

As origens da ideia da unidade africana encontram-se na Conferência Pan-Africana de 1900, em Londres. O núcleo da conferência era formado por intelectuais e religiosos ligados geralmente às igrejas protestantes, sobretudo metodistas, das colônias britânicas do Golfo da Guiné, onde surgia uma elite negra europeizada. Mas o pan-africanismo também tinha raízes nos Estados Unidos, no Movimento de Retorno à África, que procurava retirar da American Colonization Society, criadora da Libéria, o controle sobre o regresso de negros para a África. O historiador Marc Ferro explicou as origens externas do pan-africanismo:

Paradoxalmente, foi no exílio americano que, reunidos, os negros de diferentes etnias construíram uma imagem da África, imagem decerto fictícia, mas muito atuante, ao

passo que na própria África as antigas divisões dos reinos, o parcelamento dos territórios, e depois as fronteiras traçadas pelos colonizadores, jamais deram origem a um conceito africano.

Na década de 1920, o pan-africanismo radical encarnado pelo jamaicano-americano Marcus Garvey entrelaçou-se com a Internacional Comunista. O V Congresso Pan-Africano realizado em Manchester, no pós-guerra, foi palco dos debates entre os radicais do renascimento africano e os nacionalistas moderados. Mas as resoluções definiram o objetivo imediato comum da luta pela independência no quadro das unidades políticas existentes.

Os líderes anticoloniais das colônias britânicas e, em menor escala, da África Ocidental Francesa, participaram ou foram influenciados pelo pan-africanismo. Contudo, o movimento jamais conseguiu moldar a política externa dos Estados africanos independentes. No fim, o pan-africanismo fracassou. Estilhou-se contra a parede dos Estados existentes, que pouco significavam no plano mundial, mas asseguravam a hegemonia das elites étnicas regionais. Atualmente, a África está fragmentada em mais de meia centena de unidades políticas soberanas, muitas delas atravessadas por conflitos étnicos crônicos que, por vezes, eclodem em explosões de violência desenfreada.

Fracasso do Estado pós-colonial

O panorama de extrema pobreza da imensa maioria dos países da África Subsaariana é produto do fraco crescimento econômico registrado desde as independências. As economias africanas, de modo geral, experimentam estagnação econômica estrutural. Esse fenômeno de longo prazo não pode ser explicado em bases conjunturais.

O contraste com as economias da Ásia oriental e meridional merece ser ressaltado. Com raras exceções, as economias asiáticas experimentaram forte crescimento econômico desde a década de 1970. Nessas economias, as taxas históricas de expansão do PIB superaram, por larga margem, as taxas de incremento demográfico. O resultado consistiu no crescimento real do PIB per capita e em reduções notáveis da parcela da população que vive em situação de pobreza e de miséria. Na África Subsaariana, ao contrário, o incremento demográfico acelerado — em geral, a taxas anuais superiores a 2,5% — ultrapassou, em muitos casos, o crescimento real do PIB.

O resultado consistiu em aumento pequeno ou, muitas vezes, na redução do PIB per capita e na expansão absoluta ou até relativa da miséria. Nas classificações de 1999 do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice

de Pobreza Humana (IPH) da ONU, os 28 últimos lugares são todos ocupados por países da África Subsaariana. O pensamento terceiro-mundista em voga há três décadas atribuía a pobreza africana à herança colonial: as estruturas políticas e econômicas criadas pelas potências europeias seriam as fontes exclusivas da tragédia na África Subsaariana. Contudo, atualmente, as sociedades africanas encontram-se, de modo geral, em situação igual ou pior que aquela do ponto de partida. Hoje, está claro que a tragédia africana tem raízes internas, africanas.

Uma linha de explicação do fenômeno organiza-se em torno de uma “ecologia do desenvolvimento”. Essa abordagem sugere que as economias africanas encontram-se presas a uma “armadilha da pobreza” formada pelas teias entrelaçadas da baixa produtividade agrícola e das moléstias típicas dos climas quentes. Vastas áreas da África tropical apresentam solos de baixa fertilidade natural, intemperizados por chuvas torrenciais. No domínio climático tropical, que caracteriza grande parte do continente, as longas secas e a irregularidade das precipitações provocam perdas periódicas de safras e instabilidade dos ciclos agrícolas. Lentas mudanças climáticas naturais parecem estar deslocando o cinturão das chuvas para o Norte do rio Zambeze, prejudicando a agricultura da África Austral. Além disso, registra-se a ocorrência de moléstias como a malária, a febre amarela e o tétano.

A ecologia do desenvolvimento também leva em conta as limitações ao comércio internacional geradas pela ausência de saídas marítimas e pelas distâncias entre as áreas de produção e os portos exportadores. À luz desses critérios, a África Subsaariana sofre nítidas desvantagens comparativas. Quinze países não têm saídas marítimas. Diversos outros apresentam baixa proporção de fronteiras oceânicas em relação à extensão territorial. Os custos médios de transportes nos países desenvolvidos representam pouco mais que 5% dos custos finais das mercadorias. Nos países em desenvolvimento, essa parcela ultrapassa 8%; na África Subsaariana, atinge quase 11,5%.

As desvantagens geográficas são agravadas pelas pressões demográficas. No mundo em desenvolvimento, a África Subsaariana encontra-se em estágio retardatário da transição demográfica. Em 1965, a taxa de incremento vegetativo era de 2,7% e, em 1980, atingiu 3,1%. A desaceleração começou tarde, em comparação com a Ásia Oriental e Meridional: em 1997, o crescimento vegetativo ainda era de 2,6%. O impacto econômico da transição demográfica retardatária é conhecido: a população ativa é relativamente pequena e o poder público enfrenta demandas que não podem ser cobertas pelos serviços de saúde e educação.

Mas o modelo de análise ecológica tem o defeito de mascarar as raízes políticas do fracasso econômico. A dinâmica de transformações estruturais que sustenta a modernização econômica não repousa, primariamente, em fatores econômicos. Modernização significa, antes de tudo, um movimento de transição

da auto-suficiência para o intercâmbio, ou seja, de economias fechadas sobre si mesmas e estruturadas em vilarejos e regiões para a integração de mercados nacionais e a interação internacional. Essa transição, que proporciona a especialização e a expansão sustentada da produtividade, depende de um fator político crucial: a confiança.

As economias pré-industriais, estruturadas regionalmente na base da auto-suficiência, praticavam o intercâmbio de modo marginal. A troca de excedentes, de modo geral, excluía o crédito. Os mercados de troca à vista refletiam tanto o caráter economicamente marginal do comércio quanto a ausência de confiança entre as partes. Nesses mercados primitivos, o intercâmbio se restringia a produtos de pequeno valor.

A moderna economia industrial, alicerçada sobre a concorrência entre produtores especializados, exige investimentos de maturação longa e intercâmbio de produtos de alto valor. Nada disso pode existir sem o crédito, que é fruto da confiança. Mas a confiança é um fruto da vigência permanente de regras públicas consubstanciadas em instituições políticas e jurídicas. O Estado-Nação, que assegura a vigência das leis e dos contratos, é o arcabouço histórico da moderna economia industrial. No centro da tragédia africana, encontra-se a fragilidade dos Estados.

Os Estados africanos, em sua maioria estruturados em torno do poder de elites étnicas e clânicas e atravessados por conflitos internos crônicos, não geraram instituições políticas nacionais. Eles não são capazes de controlar a aplicação das leis e assegurar a vigência dos contratos. Assim, não asseguram as condições gerais indispensáveis para estimular os investimentos produtivos e a expansão do intercâmbio comercial interno ou externo. Não conseguem erguer os serviços nacionais básicos de educação e saúde. Não conseguem garantir a circulação, em segurança, de pessoas e mercadorias. São ainda menos capazes de implantar as infra-estruturas energéticas e redes de transportes e comunicações necessárias para as economias de mercado.

O desastre agrícola e a pandemia de Aids ajudam a compreender o fracasso dos Estados pós-coloniais. Entre 1961 e 1995, a agricultura africana de alimentos retrocedeu 12% em termos de produção per capita enquanto, no mesmo período, a produção dos países em desenvolvimento da Ásia cresceu quase 70%. As importações alimentares anuais per capita na África Subsaariana saltaram de US\$ 2,2 no início da década de 60 para US\$ 6,7 em meados da década de 1970 e para mais de US\$ 13 em 1991. Há, é claro, causas internacionais para o desastre. O protecionismo da Europa, dos Estados Unidos e do Japão atinge, diretamente, produtos competitivos da agricultura africana.

Ao protecionismo, soma-se a ajuda alimentar permanente, que precisa ser analiticamente separada da ajuda de emergência destinada a aplacar episódios de crises agudas de fome. A ajuda alimentar permanente, por meio da

qual excedentes de cereais, laticínios e carne da União Europeia e dos Estados Unidos são despejados sobre os mercados africanos; constitui uma política de dumping que gera instabilidades desastrosas nos preços agrícolas internos e desorganiza a produção africana.

Mas há um fator interno tão relevante quanto as condições nas quais opera o intercâmbio internacional de alimentos. As políticas econômicas conduzidas pelos Estados africanos, em cooperação com organizações multilaterais, procuraram substituir os sistemas agrícolas tradicionais pela agroindústria empresarial ou, no caso de países como o Quênia e a Tanzânia, por sistemas coletivistas. O resultado consistiu na desorganização da economia rural e no desenraizamento de comunidades tribais de agricultores e pastores. O êxodo rural acelerado acompanhou a regressão da produção de alimentos.

A conferência mundial sobre a Aids, realizada em 2000, na África do Sul, contabilizou 34 milhões de pessoas infectadas no planeta, das quais 25 milhões estão na África. A incapacidade revelada pelos Estados africanos de combater a pandemia decorre muito mais da ineficiência política e administrativa dos governos que da carência de recursos.

A prova está no perfil geopolítico de distribuição do vírus. A África do Sul detém o trágico recorde de país com maior número absoluto de adultos infectados: quatro milhões, ou um quinto da população adulta. Em Botsuana, 36% da população adulta é portadora do HIV. Mas esses dois países exibem IDH superior à média africana. Porém, Senegal e Uganda, países mais pobres, estão vencendo a doença por meio de medidas básicas de saneamento e saúde pública, e de campanhas bem orientadas de informação.

A África do Sul e a União Africana

A OUA, fundada em 1961 em Adis Abeba, como instituição de cooperação e segurança continental, trazia no seu nome a ideia da unidade de toda a África, isto é, o sonho pan-africano. Mas só no nome. Na prática, a organização serviu como instrumento de perpetuação da fragmentação geopolítica estabelecida pelo imperialismo europeu e pelas elites pós-colônias.

Na conferência do Cairo, em 1964, a OUA adotou o princípio da intangibilidade das fronteiras existentes, que eram as fronteiras desenhadas pelas potências europeias desde o final do século XIX. Por que os líderes de uma África que se libertava do poder colonial juraram, quando ainda se ouviam os ecos das festas de independência, conservar aquelas linhas de limites que não refletiam em nada a história, a experiência, as culturas e etnias africanas?

A resposta cínica, mas em parte verdadeira, para essa questão, é que os líderes africanos representavam elites étnicas cujo poder estava assentado

justamente nos Estados existentes, que portanto deviam ser conservados. A questão admite, porém, outra resposta, que é também parcialmente verdadeira. A África não tinha “fronteiras africanas” disponíveis para substituir aquelas criadas pelas potências europeias.

O continente africano, que exibe uma multiplicidade impressionante de culturas e etnias, não tinha constituído Estados nacionais até o avanço irresistível dos poderes coloniais estrangeiros. Por isso, contestar as fronteiras herdadas significava, provavelmente, acender o pavio de mil guerras étnicas. Michel Foucher destaca precisamente esse problema, criticando a ideia de uma redivisão política do continente segundo critérios “africanos”:

Escolhamos os critérios étnicos: aí estão cerca de 700 Estados, mas o que fazer, nesse caso, com as cidades e metrópoles multiétnicas? São preferíveis os limites linguísticos? Os linguistas distinguem mil e duzentas entidades! Quanto às configurações históricas, que épocas devem ser selecionadas e o que fazer com os espaços numerosos, sem estruturação claramente identificada? Que tipos de direitos históricos aceitar?

O interesse dos Estados na sua própria preservação, expresso como princípio básico da OUA, até certo ponto surtiu efeito. Quarenta anos depois da onda das independências, as fronteiras africanas experimentaram poucas mudanças. Mas o preço cobrado pela estabilidade do desenho das fronteiras foi a instabilidade interna: por quase toda a África Subsaariana pipocam conflitos étnicos. A violência política dos regimes ditatoriais reflete o controle dos aparelhos de Estado por elites étnicas corruptas, preocupadas apenas em assegurar o seu poder e as suas fontes de renda. Nas próximas décadas, as sociedades africanas enfrentarão novas convulsões étnicas, embora o peso político e demográfico crescente das grandes cidades esteja atuando no sentido de reduzir a importância das rupturas sociais tradicionais.

Durante a Guerra Fria, os Estados africanos alinharam-se com uma ou outra das superpotências mundiais. A África do Sul, o Zaire e a Nigéria perfilavam-se com Washington. Angola e Moçambique seguiam Moscou, combatendo guerrilhas financiadas por Washington. No Chifre da África, a Etiópia recebeu apoio da União Soviética e a ajuda direta de tropas cubanas no conflito com a inimiga Somália, que era sustentada pelos Estados Unidos. Depois, Etiópia e Somália inverteram seus alinhamentos. Na maior parte das antigas colônias francesas, Paris continuou a funcionar como referência geopolítica, sustentando o sistema monetário do franco africano e enviando tropas para proteger ditadores em perigo.

A recompensa das potências às elites dirigentes africanas consistiu no financiamento externo dos aparelhos administrativos e militares, que assegurou o poder dos regimes políticos e o esmagamento da contestação interna. Por essa via, o sistema internacional da Guerra Fria gerou modalidades específicas de neocolonialismo, inserindo os Estados africanos em esferas de influência que pouca relação mantinham com os dilemas reais da África.

O encerramento da Guerra Fria mudou todo o cenário. A África Subsaariana tornou-se, de modo geral, irrelevante para as grandes potências. As principais fontes externas de financiamento secaram – e os governos africanos perderam a capacidade de silenciar a contestação étnica pela violência. Na década de 1990, alastraram-se as guerras civis africanas e, pela primeira vez, o princípio da intangibilidade das fronteiras ficou seriamente ameaçado.

A guerra civil crônica na Libéria produziu cerca de 150 mil vítimas fatais. Serra Leoa foi varrida pelos confrontos entre senhores da guerra e pela interferência de forças da Nigéria e mercenários de sociedades privadas internacionais. O Congo conheceu dois conflitos armados em cinco anos. Em Ruanda, a guerra entre hutus e tutsis foi deflagrada por um dos maiores massacres da história humana. No Burundi, a guerra civil gerou mais de 230 mil refugiados. No Sudão, prosseguiu a guerra estrutural entre o regime islâmico e os clãs meridionais. Na Somália, desde a derrubada de Siad Barre, em 1991, o poder central deixou virtualmente de existir, dando lugar à guerra crônica entre clãs regionais. Eritreia e Etiópia mantiveram, por mais de dois anos, uma guerra de fronteira. O fracasso do acordo de paz de 1994, em Angola, redundou num último e sangrento ciclo de violência.

Mas o foco do terremoto geopolítico foi o antigo Zaire, na África Equatorial. O Zaire permaneceu, entre 1965 e 1997, sob a ditadura de Mobutu Sese Seko, instalado no poder com ajuda da CIA. Foi finalmente derrubado pelas forças rebeldes de Laurent Kabila, armadas e financiadas por Ruanda e Uganda. Kabila revelou-se um déspota semelhante a seu antecessor e o país, rebatizado como República Democrática do Congo (RDC), retrocedeu para uma guerra de saques e pilhagens. Ruanda e Uganda enviaram tropas para derrubar Kabila, que conseguiu o apoio de forças de Angola, do Zimbábue e da Namíbia. Depois, Ruanda e Uganda chegaram a combater entre si. No centro do conflito encontrava-se a disputa pelas vastas jazidas congoleesas de diamantes, cobre e cobalto.

A guerra lançou as sementes da desintegração da RDC e acendeu o pavio de uma conflagração geral na África Austral. Todo o Leste do Congo ficou sob o controle dos rebeldes. O total de mortos, segundo a maioria das estimativas, atingiu a cifra apavorante de 3 milhões. “O Congo é tão verde que sequer se enxergam as covas”, disse um voluntário a serviço da ONU. Mas a mídia mundial praticamente ignorou a catástrofe humana da África Equatorial.

O assassinato de Kabila, em janeiro de 2001, e o esgotamento das forças envolvidas, abriu caminho para o encerramento do conflito. Joseph Kabila, filho do déspota assassinado, assumiu o poder na RDC e assinou um acordo de paz com os rebeldes. Em julho de 2002, sob o patrocínio da África do Sul, a RDC e Ruanda firmaram um tratado de paz. Quase simultaneamente, a última Assembleia Geral da OUA proclamava o nascimento da União Africana (UA).

A OUA é fruto direto do fim da guerra congoleza. A sua criação reflete a nova política externa da África do Sul que, depois da etapa mais difícil de transição para a democracia multiétnica, se engaja na liderança continental. Essa novidade desloca o pólo da organização de segurança regional, que sempre esteve nos Estados árabes da África do Norte, para a África Subsaariana.

Thabo Mbeki, chefe de Estado sul-africano sucessor de Mandela, foi escolhido presidente da UA. A principal iniciativa da Assembleia de fundação consistiu no estabelecimento de um Conselho de Paz e Segurança, que será composto por cinco membros eleitos por três anos e outros dez com mandatos de dois anos. O Conselho tem poderes para intervir em guerras étnicas, prevenindo episódios de genocídio. Ao mesmo tempo, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (Nepad), um programa de financiamento econômico apoiado pelas potências mundiais e liderado pela África do Sul, foi integrada às estruturas da UA.

África Subsaariana e África do Norte formam universos distintos. Para a segunda, não é a África, mas o mundo árabe, a referência geopolítica e cultural decisiva. O fracasso da OUA deveu-se, em parte, à ausência de uma liderança política de peso na África Subsaariana. A UA tem essa liderança, que é a África do Sul liberta do apartheid.

GLOSSÁRIO

Arabização

Processo de propagação do islamismo e difusão da língua árabe entre os povos da África do Norte, a partir das conquistas dos primeiros califas, no século VII.

Reinos negreiros

Unidades políticas africanas organizadas para a “caça ao homem”, a escravidão e a comercialização dos cativos para traficantes árabes ou europeus.

Pan-africanismo

Orientação política e ideológica voltada para a unidade dos povos africanos. O pan-africanismo surgiu entre africanos na diáspora americana ou europeia, mas tornou-se bandeira política de diversos líderes das lutas anticoloniais.

Neocolonialismo

Estratégia das potências europeias voltada para a sujeição indireta, política e econômica, das antigas colônias africanas.

“Apartheid”

Regime político e social de segregação institucional dos não-brancos na África do Sul governada pelo Partido Nacional. O regime do apartheid perdurou entre 1948 e 1993.

Transição demográfica

Processo de mudança de padrões demográficos no qual as sociedades transitam de uma situação inicial de altas taxas de natalidade e mortalidade para uma situação final de baixas taxas de natalidade e mortalidade. Na situação intermediária, ocorre elevado crescimento vegetativo, em função da redução acentuada das taxas de mortalidade.

CAPÍTULO 22

ESTADOS UNIDOS E BRASIL DIANTE DA ALCA

As origens remotas do pan-americanismo encontram-se na Doutrina Monroe. Mas Washington articulou o pan-americanismo como política hemisférica coerente apenas após a Guerra Civil (1861-1865) e a difícil reconstrução do Sul.

A política de liderança e segurança hemisférica desenvolveu-se sob o signo do Sistema Interamericano, criado na Primeira Conferência Pan-Americana (Washington, 1889-1890). As conferências pan-americanas pontilharam toda a primeira metade do século XX e, depois da Segunda Guerra Mundial, aglutinaram-se num organismo permanente — a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Formalmente assentado sobre os princípios do multilateralismo e da cooperação, o Sistema Interamericano funcionou como um quadro de consultas diplomáticas que embasava a liderança dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a cooperação hemisférica abria as portas da América Latina para as empresas e os homens de negócios americanos, que diversificavam investimentos e ampliavam laços comerciais, invadindo mercados até então praticamente monopolizados pelos capitais britânicos.

Henry Kissinger resumiu o sentido estratégico do Sistema Interamericano:

Um dos princípios mais sagrados da política externa americana sempre foi manter o poder militar de outros continentes fora do Hemisfério Ocidental. Da Doutrina Monroe ao Tratado do Rio de 1947, estabelecendo um sistema coletivo de segurança para o Hemisfério Ocidental, e nas décadas decorridas desde então, todos os governos dos Estados Unidos sempre insistiram em que os problemas hemisféricos devem ser resolvidos pelos países do Hemisfério.

No pós-guerra, sob os auspícios da Doutrina Truman, o Sistema Interamericano enquadrou-se na estratégia global de consolidação das esferas de influência geopolíticas americanas.

Assim, a emergência de um sistema bipolar de poder, em escala mundial, remodelou as relações entre os Estados Unidos e a América Latina. A criação da OEA, na Conferência de Bogotá, em 1948, e a assinatura do Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca (Tiar), na Conferência do Rio de Janeiro, em 1947, materializaram a inclusão do “Hemisfério Americano” na estratégia de contenção da União Soviética. A OEA tornou-se o instrumento de articulação

política da segurança hemisférica. O Tiar subordinou as forças armadas dos Estados americanos à geopolítica de Washington.

No contexto do pan-americanismo, e sob o pretexto da contenção, foram deflagradas intervenções americanas na Guatemala (derrubada do governo nacionalista de Jacobo Árbenz, 1954), Cuba (apoio ao desembarque de exilados anticastristas na Baía dos Porcos, 1961), República Dominicana (apoio aos militares na guerra civil contra os nacionalistas, 1965), Granada (derrubada do regime castrista, 1983) e Panamá (derrubada da ditadura nacionalista de Manuel Noriega, 1989).

A Revolução Cubana de 1959 acendeu o sinal de alerta máximo: pela primeira vez, um regime pró-soviético consolidava-se no “Hemisfério Americano”. O fracasso da tentativa de derrubada de Fidel Castro pelos exilados que desembarcaram na Baía dos Porcos e a Crise dos Mísseis de 1962, quando um bloqueio naval americano forçou a remoção de ogivas e mísseis nucleares soviéticos da ilha, elevaram as tensões ao extremo. O acordo entre as superpotências, que encerrou a Crise dos Mísseis, incluiu a promessa americana de não invadir a ilha. Mas Cuba foi expulsa da OEA.

Após a Revolução Cubana, nas décadas de 1960 e 1970, as estratégias hemisféricas de Washington derivaram para o apoio à implantação de ditaduras militares de segurança nacional na América do Sul. Nessa linha, a Casa Branca deu retaguarda aos golpes militares que derrubaram governos civis no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina (1976) e no Uruguai (1976).

Na América Central, os Estados Unidos engajaram-se no combate às guerrilhas de esquerda que procuravam seguir o exemplo de Cuba. A Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), que chegou ao poder na Nicarágua em 1979, enfrentou grupos armados contra-revolucionários financiados por Washington, até ser forçada a convocar eleições e retirar-se do governo, em 1989. Enquanto isso, em El Salvador, a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), outra guerrilha de esquerda, não conseguiu derrubar um governo fortemente apoiado por Washington.

O encerramento da Guerra Fria removeu os fundamentos estratégicos que sustentavam a política hemisférica dos Estados Unidos. A OEA, desgastada por sua crônica ineficiência no tratamento dos temas de segurança multilaterais, já estava reduzida praticamente a um quadro de consultas diplomáticas. O Tiar foi desmoralizado durante a Guerra das Malvinas, em 1982, quando Washington apoiou abertamente a Grã-Bretanha, sua aliada na Otan, contra a Argentina, sua aliada no tratado hemisférico. A ausência de uma ameaça global realçava o anacronismo dos mecanismos de segurança continentais.

Nessas condições, a reorientação da política hemisférica

americana fundamentou-se na noção de integração comercial. Então, o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) emergiu como eixo da política continental de Washington.

“Do Alasca à Terra do Fogo”

A economia da Grã-Bretanha imperial do século XIX manteve saldos comerciais negativos virtualmente permanentes. A maior potência industrial do mundo podia se dar ao luxo de realizar importações muito superiores às exportações em razão das rendas obtidas com as remessas de lucros dos investimentos no exterior e dos fretes da marinha mercante. Essas rendas asseguravam o equilíbrio estrutural da conta corrente do balanço de pagamentos, apesar dos saldos negativos na conta de comércio.

Os Estados Unidos reproduzem, até certo ponto, a trajetória da Grã-Bretanha imperial. O desequilíbrio estrutural na conta de comércio é compensado pelas remessas de lucros das filiais de corporações transnacionais e pelo influxo de investimentos estrangeiros na economia americana. Os saldos comerciais tornaram-se negativos em meados da década de 1970, refletindo a reconstrução econômica na Europa e no Japão, e a difusão da indústria na América Latina e Ásia Oriental.

Nas últimas décadas, a economia americana experimentou transformações radicais, associadas à revolução tecnocientífica. O desenvolvimento das indústrias de alta tecnologia e a transferência de força de trabalho para o setor de serviços foram acompanhados pela redução da competitividade externa das indústrias tradicionais. A tendência à expansão dos saldos comerciais negativos, que se acentuou desde meados da década de 1990, é um sinal característico dessas transformações econômicas estruturais.

A corrente de comércio multidirecional dos Estados Unidos realiza saldos negativos com virtualmente todas as macrorregiões do mundo. Contudo, 90% do déficit na balança comercial é fruto do intercâmbio com quatro conjuntos de países: Bacia do Pacífico, Nafta, Europa Ocidental e Opep. Mais de 60% desse déficit resulta do comércio com os cinco maiores parceiros: Canadá, México, Japão, China e Alemanha.

O projeto de constituição da Alca apresenta significado duplo. De um lado, exprime uma estratégia voltada para a consolidação da influência geopolítica dos Estados Unidos no “Hemisfério Americano”. De outro, enquadra-se no conjunto da política americana de comércio. Sob a perspectiva de Washington, a Alca aparece como instrumento para ampliar as exportações de bens de alta tecnologia e de serviços, ocupando mercados controlados pela União Europeia nas principais economias da América do Sul. O alvo principal dessa

estratégia comercial é o Cone Sul e, em especial, o vasto mercado brasileiro.

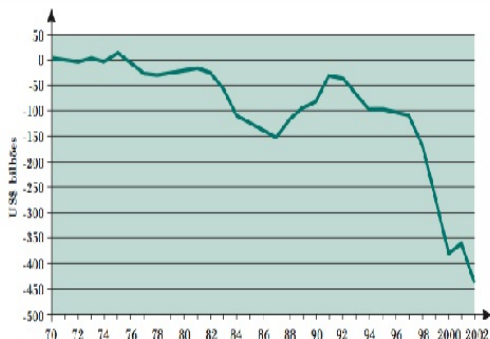
O presidente George H. Bush anunciou, em 1990, pelo documento Iniciativa para as Américas, a meta de uma zona de livre comércio “do Alasca à Terra do Fogo”. Ao mesmo tempo, colocou em funcionamento a engrenagem do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta). O tratado do Nafta, assinado em agosto de 1992, implicava a incorporação do México ao acordo comercial bilateral entre Estados Unidos e Canadá. A Iniciativa para as Américas representou uma resposta ao aprofundamento da integração europeia, numa conjuntura marcada pelo impasse das negociações da Rodada do Uruguai do Gatt. A criação e gradual ampliação do Nafta, por meio de acordos bilaterais, era o caminho previsto para a formação da zona hemisférica.

A nova orientação hemisférica logo revelou-se um projeto bipartidário. Bill Clinton prosseguiu a política de seu antecessor republicano, enfrentou as resistências do Capitólio à política de regionalismo comercial e saboreou um raro êxito bipartidário ao conseguir a aprovação parlamentar do tratado do Nafta. As negociações para a incorporação chilena ao tratado da América do Norte, iniciadas em 1993, pareciam abrir as portas da América Latina para o projeto de Washington.

Mas a crise cambial mexicana de 1994, que se desenvolveu no ambiente de tensão gerado pela revolta indígena de Chiapas, golpeou mortalmente a orientação de ampliação do Nafta. O rápido socorro financeiro da Casa Branca estancou o desastre, prevenindo o colapso político iminente do México. Mas o preço do resgate financeiro foi a derrocada do apoio parlamentar ao tratado em negociação com o Chile. Enquanto Washington deixava escapar a oportunidade, Brasil e Argentina ampliavam velozmente o fluxo bilateral de comércio e consolidavam o Mercosul.

A formulação da proposta da Alca, por Clinton, abriu um novo caminho para o projeto hemisférico. Mas esse novo caminho estava sujeito às dificuldades inerentes ao multilateralismo. A zona de livre comércio continental dependeria de agendas e cronogramas estabelecidos consensualmente, num quadro ampliado de negociações. A Primeira Conferência das Américas (Miami, 1994) revelou as diferenças entre os pontos de vista de Washington e do Mercosul. As suas conclusões — a meta de implantação da área de livre comércio em 2005 e um cronograma de redução progressiva de barreiras a partir do ano 2000 — representaram o acordo possível entre as posições americana e brasileira.

Figura 22.1 Balança Comercial dos Estados Unidos (1970-2002)



Fonte: US Census Bureau, 2003.

Horizonte, 1997) ocorreu na moldura da conclusão dos acordos de livre comércio do Mercosul com o Chile e a Bolívia. A reunião foi precedida por difíceis negociações entre Washington e Brasília. O Itamaraty recusou as propostas de rápida redução geral de tarifas comerciais e solicitou a remoção das sobre-taxas aplicadas pelos Estados Unidos às exportações nacionais de aço e suco de laranja. As discussões multilaterais nem sequer chegaram a focalizar os temas substanciais.

A Segunda Conferência das Américas (Santiago, 1998) praticamente limitou-se a concluir acordos nos campos da educação e dos direitos humanos. Sem avanços no cronograma da zona de livre comércio, a cúpula de chefes de Estado homologou a estrutura institucional para a Alca, baseada em conferências ministeriais a cada dezito meses e no Comitê de Negociações Comerciais (CNC), destinado a coordenar os grupos temáticos.

A oposição do Brasil, arrastando junto o Mercosul, impediu o cumprimento do cronograma inicialmente previsto, de reduções combinadas de barreiras comerciais a partir de 2000. Ao longo de todo o processo, evidenciou-se a contradição entre as políticas comerciais de Washington e Brasília. Também ficou patente que o projeto da Alca, tal como concebido nos Estados Unidos, choca-se com a orientação principal da política externa brasileira.

América Latina ou América do Sul?

O modelo histórico dos ciclos sistêmicos esclarece o pano de fundo da reviravolta da política externa brasileira na “era Rio Branco”. A transição do ciclo britânico para o ciclo americano repercutiu sobre todos os fios da teia econômica global. A Grã-Bretanha conservou até a década de 1930 a posição de maior investidor no estrangeiro, mas muito antes disso perdeu a supremacia no comércio internacional. Na América Latina, o poderio comercial dos Estados Unidos se manifestou rapidamente. A tradicional hegemonia britânica dissipou-se já no início do século XX.

A economia agroexportadora do Brasil transitou da esfera comercial britânica para a americana em duas etapas. Nas últimas décadas do século XIX, os Estados Unidos tornaram-se o maior mercado para as exportações brasileiras de café e borracha natural. Nas primeiras décadas do século XX, substituíram a Grã-Bretanha na condição de principal origem das importações brasileiras.

No plano político, a substituição de Londres por Washington como polo de referência da política externa brasileira consumou-se com o advento da República.

Simbolicamente, o abandono da monarquia representava a ruptura com a Europa e a proclamação da República traduzia-se como a reconciliação com a América. No imaginário da época, americanismo e republicanism formavam almas gêmeas, um par geográfico e político indissociável.

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, tornou-se o mais destacado diplomata brasileiro ao conduzir a defesa da posição nacional diante dos governos dos Estados Unidos e da Confederação Suíça nos episódios de arbitramento internacional das questões de limites no Prata e no Amazonas. Rio Branco tornou-se ministro do Exterior em 1902 e chefiou o Itamaraty por uma década, até a sua morte. O rumo da política externa brasileira no século XX foi definido na “era Rio Branco”.

Rio Branco sempre foi monarquista, mesmo que não tenha feito dessa convicção uma causa pública. O seu monarquismo refletia uma crença profunda na necessidade de preservar a qualquer custo uma unidade nacional que ele encarava como ainda precária. Mas o herdeiro das tradições do Império, homem ligado à cultura europeia, cortou o cordão umbilical que ligava a política externa brasileira ao Velho Mundo e associou o Brasil à grande potência da América do Norte.

Um dos atos inaugurais da gestão de Rio Branco consistiu na elevação da legação brasileira em Washington à categoria de Embaixada, a

primeira aberta pelo Estado brasileiro. Para o posto de embaixador, nomeou Joaquim Nabuco, que abraçava os princípios do pan-americanismo de forma integral e apaixonada. O Brasil apoiou tacitamente o Corolário Roosevelt, que provocava protestos entre as nações da América do Sul. Um ano depois da controvertida mensagem de Theodore Roosevelt, Rio Branco renovou a proposta dos primeiros tempos do Império para uma aliança de defesa coletiva entre o Brasil e os Estados Unidos. Em 1906, Nabuco sintetizou a sua adesão ao pan-americanismo:

Para mim, a doutrina de Monroe significa que politicamente nós nos desprendemos da Europa tão completamente e definitivamente como a Lua da Terra. Nesse sentido é que sou monroísta.

Mas a posição de Rio Branco não deve ser confundida com a de Nabuco. O embaixador em Washington aderiu ideologicamente à noção de um “Hemisfério Americano” liderado pelos Estados Unidos. O ministro do Exterior desenvolvia política muito mais complexa e sutil, pois a sua finalidade consistia em construir uma esfera de autonomia para o Brasil no cenário internacional. Sob a perspectiva de Rio Branco, a parceria estratégica com a grande potência das Américas não era um fim, mas um meio para a projeção da influência brasileira na América do Sul.

Na visão global de Rio Branco, as Américas eram três: Estados Unidos, Hispano-América e Brasil. Sob a dinâmica do funcionamento do pan-americanismo, a meta estratégica consistia em consolidar a posição brasileira como elo entre os Estados Unidos e a Hispano-América. A tática requerida para esse fim implicava evitar o isolamento brasileiro e, mais que isso, aprofundar o papel nacional de pólo geopolítico sul-americano. A política sul-americana de Rio Branco concentrou seu foco principal no Cone Sul.

A orientação brasileira destinava-se a explorar a tradicional rivalidade entre a Argentina e o Chile e, sobre essa base, organizar a cooperação política ABC (Argentina, Brasil, Chile). No interior desse conjunto, o Brasil manobrava entre os dois rivais, exercendo liderança regional e procurando afastá-los da política internacional amazônica. A cooperação ABC pode ser interpretada, retrospectivamente, como o embrião geopolítico do projeto do Mercosul.

O Brasil sempre enxergou na América do Sul o seu “exterior próximo”. No Império, a América do Sul era a coleção de repúblicas turbulentas, fracas mas potencialmente ameaçadoras, que rodeavam um território brasileiro pouco integrado, em processo de delimitação. A política externa imperial estruturou-se em torno dos eixos das bacias do Prata e do Amazonas,

estabelecendo relações bilaterais com os Estados vizinhos.

Na era Rio Branco, a substituição da monarquia pelo regime republicano e a delimitação completa do território nacional proporcionaram uma nova abordagem do “exterior próximo”. O imperativo da segurança deu lugar a uma política que almejava a liderança. O bloco ABC foi o primeiro esboço de uma política regional multilateral.

A América Latina, como representação e esfera de orientação estratégica, só adquiriu significado para o Brasil no curto “período heróico” da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). O conceito de integração econômica latino-americana surgiu, sob a inspiração da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), no ambiente da Guerra Fria. Refletia uma reação limitada à hegemonia dos Estados Unidos e ao pan-americanismo, influenciada pela descolonização afro-asiática e pela iniciativa de unificação europeia.

A descolonização afro-asiática e a doutrina do não-alinhamento assinalaram a irrupção do Terceiro Mundo no cenário diplomático internacional. Na América Latina, o terceiro-mundismo traduziu-se por meio do pensamento econômico da Cepal, voltado para a formulação de estratégias de desenvolvimento para a América Latina.

O pensamento cepalino, na sua época heróica, identificou na economia mundial capitalista o entrave para o desenvolvimento latino-americano. Os seus principais teóricos, entre os quais se destacavam o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado, elaboraram teorias direcionadas para o desenvolvimento autônomo das economias do subcontinente. A aliança entre os empresários nacionais e o povo, sustentada por investimentos do Estado em setores industriais estratégicos, aparecia como desdobramento político das propostas cepalinas.

A criação da Comunidade Europeia, pelo Tratado de Roma, não foi interpretada na América Latina no seu contexto geopolítico específico, que era o da contenção da União Soviética. O embrionário bloco europeu foi percebido como modelo a ser seguido pelos Estados que buscavam um caminho autônomo de desenvolvimento, no quadro de uma economia mundial capitalista polarizada pelos Estados Unidos. A Alalc, criada pelo Tratado de Montevideu de 1960, surgiu nesse ambiente político e ideológico.

O Tratado de Montevideu previa a constituição de uma zona de livre comércio, que prepararia o estabelecimento gradual de um mercado comum. A concepção da Alalc refletia o percurso de industrialização por substituição de importações seguido pelos Três Grandes do subcontinente, que lideravam o projeto: Brasil, México e Argentina. A sua lógica era a da ampliação, para o plano subcontinental, das políticas de proteção alfandegária seguidas nos mercados nacionais. Era como se o nacionalismo populista predominante no discurso dos governantes de cada país tivesse alargado o seu

raio de ação para toda a América Latina.

Os objetivos ambiciosos chocaram-se desde o início com as desigualdades econômicas internas. As divergências entre os Três Grandes, de um lado, e os demais integrantes, do outro, sabotaram as metas de integração. Ao mesmo tempo, ironicamente, a própria ênfase generalizada dos países latino-americanos nos mercados internos e nas políticas de substituição de importações limitou o potencial de crescimento do comércio na área da Alalc.

O fracasso da Alalc foi reconhecido tacitamente pelo Tratado de Montevidéu de 1980, que a substituiu pela Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi). O novo tratado organizou-se em torno de metas menos pretensiosas e mais flexíveis. Mesmo conservando o princípio multilateralista de criação de um mercado comum, não estabeleceu cronogramas para a realização dessa meta. Porém, estimulava a concretização de acordos comerciais limitados e uniões aduaneiras sub-regionais. O Mercosul foi estabelecido no quadro jurídico da Aladi.

A criação do Mercosul fechou o “parêntese latino-americano” da história diplomática brasileira. A aproximação estratégica com a Argentina, a constituição de um bloco no Cone Sul e a definição do método de regionalismo aberto representaram a retomada da tradição principal da política externa brasileira, que tem por foco a América do Sul.

O desafio da Alca

“A Alca é uma opção; o Mercosul, destino”. A síntese é de Celso Lafer, ministro do Exterior que substituiu Luiz Felipe Lampreia, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Lafer jamais escondeu a sua inclinação pela Alca, muito mais pronunciada que a do antecessor ou do sucessor, Celso Amorim. Mas mesmo ele estabeleceu essa forte distinção entre o lugar da Alca e o do Mercosul na visão de mundo do Brasil.

O esteio do Mercosul encontra-se na aliança bilateral entre Brasil e Argentina. A aproximação política e diplomática entre os vizinhos do Prata, na década de 1980, desativou uma série de focos de tensão tradicionais e inverteu o sentido conflitivo das relações diplomáticas no conjunto da área platina. Na realidade, uma das raízes originais da aproximação entre Brasília e Buenos Aires residiu na Guerra das Malvinas. Além da tomada de posição favorável à reivindicação de Buenos Aires, o Brasil facilitou o escoamento de exportações do vizinho e, segundo alguns indícios, pilotos da Força Aérea Brasileira participaram, sigilosamente, do patrulhamento no litoral da Argentina.

O caminho que conduziu à Ata de Iguazu, de 1985, de cooperação econômica e política bilateral, foi aberto pelos processos de redemocratização

dos dois países. A continuidade dessa trajetória, com o estabelecimento do Acordo de Complementação Econômica (ACE-14), de 1990, e a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, orientou-se já pela lógica da inserção regional na economia mundial em processo de globalização. Desde o ACE-14, confirmou-se a tendência prévia de crescimento acelerado do comércio bilateral, com a passagem da Argentina à condição de parceiro de primeira linha no comércio multidirecional brasileiro.

Com a entrada em vigor da zona de livre comércio, o Mercosul transformou-se em realidade tangível na vida econômica e prioridade diplomática para os quatro países envolvidos. A expansão sustentada do comércio no interior do bloco, até 1998, produziu efeitos estruturais sobre as economias nacionais, revelando as vantagens comparativas de cada parceiro e aprofundando especializações setoriais. A integração comercial repercutiu positivamente na esfera das decisões de investimentos das corporações transnacionais, que começaram a estabelecer cadeias produtivas interligadas na área do Mercosul.

A superação da antiga rivalidade platina constituiu uma reviravolta histórica. Na década de 1990, o chanceler Lampreia definiu as relações entre Brasil e Argentina como uma aliança estratégica. Em perspectiva, tratava-se de um degrau mais alto que o da cooperação trilateral ABC de Rio Branco, pois havia sido superada, em definitivo, a disputa pela hegemonia geopolítica no Cone Sul.

O Mercosul assentou-se sobre o eixo platino mas, desde o início, pela via do regionalismo aberto, abriu um horizonte mais amplo. Na sua fase de ampliação inicial, o bloco deveria incorporar o Chile e a Bolívia, integrando o conjunto do Cone Sul. A fase seguinte previa a integração sul-americana, por meio de um acordo de livre comércio do Mercosul com a Comunidade Andina. O projeto, como um todo, traduz uma política de liderança brasileira na América do Sul.

A Alca é, sem dúvida, uma opção. Mas não é uma opção como qualquer outra. É uma definição histórica e estrutural das relações do Brasil com os Estados Unidos e da inserção brasileira no sistema internacional de Estados. A hipotética recusa brasileira à Alca equivaleria a uma profunda ruptura na parceria entre Brasil e Estados Unidos, que funcionou como alicerce da política externa brasileira ao longo do século XX. Além disso, provavelmente isolaria o Brasil, ou, no máximo, o Mercosul, no “Hemisfério Americano”.

O principal benefício da Alca reside num acesso mais amplo ao enorme mercado consumidor dos Estados Unidos. Mas esse benefício tem significados diferenciados para as economias latino-americanas. As economias pouco industrializadas, cujas exportações se concentram em commodities minerais e agrícolas, usufruiriam de vantagens palpáveis e desvantagens

marginais. Porém, economias industriais como a brasileira e a argentina seriam expostas diretamente à concorrência das poderosas corporações transnacionais dos Estados Unidos. É muito duvidoso que a abertura, parcial e condicional, do mercado americano oferecida por Washington, venha a compensar essa desvantagem.

Os riscos para a economia brasileira foram enfatizados sobretudo pelos defensores da continuidade do modelo de substituição de importações. O diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, refletindo uma corrente de opinião nacionalista, estruturou seu argumento em torno das desvantagens competitivas das empresas brasileiras diante das americanas. Nessa linha, sublinhou que os compromissos ligados ao livre comércio, aos serviços, aos investimentos e às patentes que devem constar do tratado da Alca limitariam ao extremo as possibilidades de intervenção do Estado na economia nacional.

Na mesma vertente, o economista Celso Furtado alertou para o perigo de uma “recolonização econômica”, que se traduziria por retrocesso da base industrial nacional e dependência ainda mais acentuada de capitais e tecnologias externas. Na sua campanha presidencial, em 2002, Lula adotou essa linha de argumentação, que foi sintetizada pela declaração de que a Alca seria “uma proposta de anexação, não de integração”.

O Itamaraty reconheceu, desde o início, o desafio consubstanciado pela Alca. A resposta da diplomacia brasileira consistiu na abertura de processos de negociação comercial em duas vertentes: Alca e União Europeia. A dupla negociação serve para aumentar o poder de barganha do Mercosul. Além disso, ao menos em tese, um acordo de livre comércio com a Europa impediria o isolamento econômico resultante de uma recusa de adesão à Alca.

Entretanto, o panorama é mais complexo, e não apenas em razão das enormes dificuldades impostas pelo protecionismo agrícola europeu. Eventualmente, a União Europeia poderia substituir os Estados Unidos no plano puramente comercial, mas a Alca possui uma dimensão geopolítica que não estaria presente num eventual acordo com os europeus. A participação brasileira num bloco comercial hemisférico contribuiria para acentuar a influência do país nas decisões de organismos financeiros continentais (como o BID) e de organismos de segurança regional (como a OEA). Em sentido contrário, a recusa brasileira da Alca implicaria desistir da boa vontade da hiperpotência nos assuntos relacionados à geopolítica do “Hemisfério Americano”.

A política externa brasileira operou, durante meia década, de olhos postos na etapa decisiva de implantação da Alca, entre 2002 e 2004. A meta estabelecida pelo Itamaraty era a de liderar um bloco sul-americano capaz de negociar de modo coeso com os Estados Unidos. Mas a crise do Mercosul e a dispersão política dos Estados sul-americanos sabotaram o cenário que o Brasil procurava montar.

A desvalorização cambial no Brasil, em 1999, e o colapso financeiro argentino, em 2000, mergulharam o Mercosul em crise política e institucional. Enquanto o comércio no interior do bloco regredia, criavam-se extensas listas de exceções às regras da união aduaneira e da própria zona de livre comércio. No Brasil e na Argentina, a linha oficial consistia em reafirmar os fundamentos do bloco, mas discutia-se quase abertamente o recuo institucional, com o abandono da união aduaneira.

O enfraquecimento do bloco do Cone Sul traduziu-se na condução das negociações da Alca. O Chile, país associado ao Mercosul, explicitou a sua intenção de negociar em separado com Washington. O Uruguai e o Paraguai, rompendo a unidade do Mercosul, apresentaram ofertas próprias de liberalização comercial no quadro das negociações hemisféricas.

A crise do Mercosul não impediu o governo brasileiro de patrocinar, em 2000, uma conferência de cúpula sul-americana, que reuniu 12 chefes de Estado em Brasília. A reunião referendou o princípio da integração da América do Sul e discutiu projetos de conexão viária e cooperação na área de infra-estrutura.

Mas uma profunda dispersão de orientações e políticas encontrava-se em pleno curso. No Peru, com o estímulo de Washington, o regime autoritário de Alberto Fujimori dava lugar a eleições livres. Na Venezuela, o governo nacionalista de Hugo Chávez entrava em choque com o empresariado, as elites tradicionais e os Estados Unidos. No Equador, a ruína financeira desaguava na dolarização da economia e, depois, na eleição de um presidente da esquerda nacionalista. Na Colômbia, um novo governo estreitava os laços de cooperação militar com Washington, a fim de combater simultaneamente o narcotráfico e a guerrilha esquerdista.

A etapa derradeira das negociações da Alca iniciou-se nesse panorama de incerteza e turbulência. Washington definiu a sua estratégia negociadora procurando isolar a posição brasileira e explorando habilmente a dispersão das expectativas dos Estados sul-americanos. O Brasil, reconhecendo tacitamente o peso dos golpes sofridos pelo projeto de integração sul-americana, entrincheirou-se na defesa da reivindicação de maior abertura comercial do mercado dos Estados Unidos. Nos dois lados, ninguém duvida do fato de a Alca colocar em jogo a futura configuração econômica e geopolítica das Américas.

GLOSSÁRIO

Pan-americanismo

Orientação política e ideológica voltada para a integração geopolítica dos Estados das Américas sob a liderança dos Estados Unidos. O pan-americanismo surgiu como reação ao domínio colonial europeu nas Américas e desenvolveu-se como instrumento da liderança continental de Washington.

“Hemisfério Americano”

Noção ideológica que traduziu, no plano geopolítico e diplomático, a ideia da cisão histórica entre o Novo Mundo e o Velho Mundo. No interior da orientação do pan-americanismo, o “Hemisfério Americano” é a esfera de influência dos Estados Unidos.

Sistema Interamericano

Sistema de cooperação diplomática e segurança das Américas, criado por iniciativa dos Estados Unidos a partir de 1889. O Sistema Interamericano institucionalizou-se na OEA.

Economia agroexportadora

Modelo econômico de países pré-industriais que, no quadro da divisão internacional do trabalho, se especializam na exportação de produtos agrícolas.

Pensamento cepalino

Teoria do desenvolvimento elaborada no quadro da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), nos anos 1950 e 1960, que sustentava uma plataforma política de industrialização autônoma.

Substituição de importações

Política econômica voltada para a industrialização nacional. A política de substituição de importações, preconizada pelo pensamento cepalino, organizou-se em torno de estratégias de proteção do mercado interno e estímulo à implantação de indústrias modernas.

Regionalismo aberto

Método de integração econômica supranacional que prevê a progressiva ampliação horizontal do bloco econômico. O Mercosul adotou, desde a sua origem, o método do regionalismo aberto.

ORIENTAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Unidade I — Teorias das Relações Internacionais

Filosofia política clássica:

BOBBIO, Norberto. Thomas Hobbes. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade e do Estado. Lisboa: Presença, 1976.

HOBBS, Thomas. Leviatã. (Os pensadores, v. XIV). São Paulo: Abril, 1974.

LENIN. O Estado e a revolução. Lisboa: Progresso, 1978.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. (Os pensadores, v. XIII). São Paulo: Abril, 1973.

MAQUIAVEL, Nicolau. Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Brasília: UnB, 1994. O príncipe. São Paulo: Hemus, 1977.

MONTESQUIEU, Barão de. Do espírito das leis. São Paulo: Abril, 1973. (Os pensadores, v. XXI).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a desigualdade. São Paulo: Abril, 1973. (Os pensadores, v. XXIV). Do contrato social. São Paulo: Hemus, 1981.

Teorias em relações internacionais:

ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações. Brasília: UnB, 1986.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. São Paulo: Contraponto/Unesp, 1996.

BEAUD, Michel. História do capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BELLAMY, Richard. Liberalismo e sociedade moderna. São Paulo: Unesp, 1994.

BULL, Hedley. A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial. Brasília: UnB, 2002.

CLAUSEWITZ, Carl von. Da guerra. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

GROTIUS, Hugo. Rights of war and peace. Westport: Hyperion, 1990.

KAPLAN, M. A. System and process in international politics. New York Wiley, 1957.

KEEGAN, John. Uma história da guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

KEOHANE, Robert O. (Ed.). Neorealism and its critics. New York Columbia University Press, 1986.

LENIN. Imperialismo: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1989.

MORGENTHAU, Hans J. Politics among nations: the struggle for power and peace. New York Alfred A. Knopf, 1961.

NYE JR., Joseph S. Understanding international conflicts: an introduction to theory and history. New York Longman, 2003.

TILLY, Charles. Coerção, capital e estados europeus. São Paulo: Edusp, 1996.

TUCIDIDES. História da guerra do Peloponeso. Brasília: UnB, 1987.

TZU, Sun. El arte de la guerra. Cidade do México: Coyoacán, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. Capitalist world-economy. New York Cambridge University Press, 1983.

WALTZ, Kenneth N. Theory of international politics. London: Addison-Wesley, 1979.

WILLIAMS, Phil; GOLDSTEIN, Donald M. (Ed.). Classic readings of international relations. Belmont: Wadsworth, 1994. Sistema internacional na Idade Moderna.

ANDERSON, Perry. Linhagens do Estado absolutista. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BÉLY, Lucien (Dir.). L'Europe des traités de Westphalie. Paris: PUF, 2000.

BRAUDEL, Fernand. Civilização material, economia e capitalismo (séculos XV-

XVIII). São Paulo: Martins Fontes, 1996.

FINER, Samuel. The history of government. New York Oxford University Press, 1997.

KENNEDY, Paul. Ascensão e queda das grandes potências. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

Unidade II — Pluripolaridade e Bipolaridade

Ordem pluripolar europeia:

ARENDT, Hanna. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARR, Edward Hallett. Vinte anos de crise (1919-1939). Brasília: UnB, 2001.

CARRÈRE D'ENCAUSSE, Hélène. La Russie inachevée. Paris: Fayard, 2000.

HOBBSBAWM, Eric J. A era das revoluções (1789-1848). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

A era do capital (1848-1875). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

A era dos impérios (1875-1914). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

JUDD, Denis. Empire: the British imperial experience from 1765 to the present. New York HarperCollins, 1997.

KENNAN, George F. O declínio da ordem europeia de Bismarck. Brasília: Unb, 1985. American diplomacy: 1900-1950. New York Mentor Books, 1951.

KISSINGER, Henry. Diplomacia. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997. The world restored: Castlereagh, Metternich and the problems of peace, 1812- 1822. Boston: Houghton Mifflin, 1990.

KORINMAN, Michel. Quand l'Allemagne pensait le monde. Paris: Fayard, 1990.

LENIN. A falência da Segunda Internacional. São Paulo: Kairós, 1979.

MAGDOFF, Harry. A era do imperialismo. Porto: Portucalense, 1982. PALMER, Alan. Bismarck. Brasília: UnB, 1982.

RÉMOND, René. Introdução à história de nosso tempo: o século XIX (1815-1914). São Paulo: Cultrix, 1983.

Ordem da Guerra Fria:

ARON, Raymond. Memórias. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
República Imperial: os Estados Unidos no mundo de pós-guerra. Brasília: UnB, 1986.
Os últimos anos do século. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. Desarmamento: posições brasileiras. In: Temas de política externa brasileira. São Paulo/Brasília: Ática/Funag, 1989.

BRUS, Wlodzimierz. Histoire économique de l'Europe de l'Est (1945-1985). Paris: La Découverte, 1986.

BRZEZINSKI, Zbigniew. EUA-URSS: o grande desafio. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. Histoire diplomatique de 1919 à nos jours. Paris: Dalloz, 1993.

FOHLEN, Claude. América anglo-saxônica de 1815 à atualidade. São Paulo: Pioneira/ Edusp, 1981.

FONTAINE, André. History of the Cold War: from the Korean War to the present. New York: Random House, 1969.

GADDIS, John Lewis. We now know: rethinking cold war history. New York: Oxford, 1997.

HOBSBAWM, Eric J. Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

KENNAN, George F. Las fuentes de la conducta soviética. In: Las fuentes de la conducta soviética y otros escritos. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

KISSINGER, Henry. Years of renewal. New York: Touchstone, 2000.

MAILLARD, Pierre. De Gaulle et l'Allemagne: la rêve inachevé. Paris: Plon, 1990.

MARSHALL, George C. The Harvard address. Foreign Affairs, May/June 1997.

MEE JR., Charles L. The Marshall Plan: the launching of the Pax Americana. New York Simon and Schuster, 1984.

MONNET, Jean. Memórias: a construção da unidade europeia. Brasília: Unb, 1986.

ROSTOW, Walt W. Lessons of the plan. Foreign Affairs, May/June 1997.

SCHLESINGER JR., Arthur. The origins of the Cold War. Foreign Affairs, Oct. 1967.

Unidade III — Limites da Hegemonia

Nova ordem mundial:

APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós- nacional. Revista Novos Estudos, Cebap, n. 49, nov. 1999.

DRUCKER, Peter. The global economy and the Nation-State. Foreign Affairs, Sep./Oct. 1997.

FUKUYAMA, Francis. O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

HERZ, John H. Rise and demise of the Territorial State. World Politics, n. 9, 1957. The Territorial State revisited: reflections on the future of the Nation State. Polity, n. 1, Autumn 1968.

HOFFMANN, Stanley. Clash of globalizations. Foreign Affairs, July/Aug. 2002.

HUNTINGTON, Samuel. O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
The lonely superpower. Foreign Affairs, Mar./Apr. 1999.

IKENBERRY, G. John. America's imperial ambition. Foreign Affairs, Sept./Oct. 2002.

KENNEDY, Paul. Preparando-se para o século XXI. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. Power and interdependence in the information age. Foreign Affairs, Sept./Oct. 1998.

MANDELBAUM, Michael. The inadequacy of American power. Foreign Affairs, Sept./Oct. 2002.

NAU, Henry R. O mito da decadência dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

NYE JR., Joseph S. Bound to lead: the changing nature of American power. New York Basic Books, 1990.

ROSENAU, James N. Turbulence in world politics. Princeton: Princeton University Press, 1991.

WEISS, T. G.; FORSYTHE, D. P.; COATE, R. A. The United Nations and changing world politics. Boulder: Westview Press, 1994.

União Europeia e Rússia:

ASH, Timothy Garton. Nós, o povo. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
_____. Europe's endangered liberal order. Foreign Affairs, Mar./Apr. 1998.

BANDEIRA, Moniz. Do ideal socialista ao socialismo real: a reunificação da Alemanha. São Paulo: Ensaio, 1992.

BRZEZINSKI, Zbigniew. A geostrategy for Eurasia. Foreign Affairs, Sept./Oct. 1997.

FERRO, Marc. L'incertain lieu de Russie en Europe. Le Monde Diplomatique, n. 475, oct. 1993.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S.; HOFFMANN, Stanley. After the Cold War: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991.

Cambridge: Harvard University Press, 1993.

LANDUYT, Ariane (Dir.). Europe: fédération ou nations. Paris: Sedes, 1999.

RADVANYI, Jean. La nouvelle Russie. Paris: Masson, 1996.

Economia e Ecologia:

KALECKI, Michal. Crescimento e ciclo econômico capitalista. São Paulo: Hucitec, 1983. MEADOWS, Dennis L. et al. Limites do crescimento. São Paulo: Perspectiva, 1973.

PINKERTON, James P. Enviromanticism: the poetry of nature as political force. Foreign Affairs, May/June, 1997.

SCHUMPETER, Joseph. Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis. Philadelphia: Porcupine Press, 1989.

SOLOMON, Robert C. O sistema monetário internacional: 1945-1976. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WALLERSTEIN, Immanuel. O capitalismo histórico. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Unidade IV — Cenários e Tendências

Ásia/Pacífico:

CHESNEAUX, Jean. A Ásia oriental nos séculos XIX e XX. São Paulo: Pioneira, 1976.

DORE, R. Japan, internationalism and the U. N. New York: Routledge, 1997.

FUNABASHI, Yoichi. Tokyo's depression diplomacy. Foreign Affairs, Nov/Dec. 1998.

HOSOKAWA, Morihiro. Are U.S. Troops in Japan Needed?. Foreign Affairs, July/Aug. 1998.

KENNAN, George F. El señor Hippisley y el Open Door. In: Las fuentes de la conducta soviética y otros escritos. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

PAZ, Octavio. Vislumbres da Índia. São Paulo: Mandarim, 1996. SINGH, Jaswant. Against nuclear apartheid. Foreign Affairs, Sep./Oct. 1998.

SPENCE, Jonathan D. Em busca da China moderna. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

TALBOTT, Strobe. Dealing with the bomb in South Asia. Foreign Affairs, Mar./Apr. 1999.

Mundo muçulmano:

ARMSTRONG, Karen. O Islã. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ENGEL, Frédéric. Géopolitique de Jerusalem. Paris: Flammarion, 1998.

FULLER, Graham E. The future of political islam. Foreign Affairs, Mar./Apr. 2002.

HOURLANI, Albert. Uma história dos povos árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

LAURENS, Henry. Le royaume impossible: la France et la genèse du monde arabe. Paris: Armand Colin, 1990.

LEWIS, Bernard. Os árabes na História. Lisboa: Estampa, 1982.

NAIPAUL, V. S. Entre os fiéis. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ROULEAU, Eric. Trouble in the Kingdom. Foreign Affairs, July/Aug. 2002.

SAID, Edward W. Cultura e imperialismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

The question of Palestine. New York Random House, 1992.

América Latina:

ATKINS, G. Pope. América Latina en el sistema político internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

BANDEIRA, Moniz. Estado nacional e política internacional na América Latina. São Paulo: Ensaio, 1993.

BARBOSA, Rubens Antonio. América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BETHELL, Leslie. História da América Latina. São Paulo/Brasília: Edusp/FUNAG, 1998. CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario. História do Cone Sul. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/UnB, 1998.

GRIFFITH-JONES, Stephany; SUNKEL, Osvaldo. O fim de uma ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1990.

HAKIM, Peter. Two ways to go global. Foreign Affairs, Jan./Feb. 2002. LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

MAGNOLI, Demétrio Magnoli. O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Unesp/Moderna, 1997.

RICUPERO, Rubens. Visões do Brasil: ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ROUQUIÉ, Alain. O extremo-ocidente : introdução à América Latina. São Paulo: Edusp, 1991. SCHOULTZ, L. Beneath the United States: a history of U. S. policy toward Latin America. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

SEIXAS CORRÊA, L. F. de (Org.). A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Funag, 1995.

África Subsaariana:

BRUNDSCHWIG, Henri. A partilha da África Negra. São Paulo: Perspectiva, 1974.

FERRO, Marc. História das colonizações. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FOUCHER, Michel. Fronts et frontières. Paris: Fayard, 1991.

HOCHSCHILD, Adam. O fantasma do rei Leopoldo. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

KI-ZERBO, Joseph. Historia del Africa negra. Madrid: Alianza Editorial, 1980.

LACOSTE, Yves. Géopolitiques internes em Afrique. Hérodote, Paris: La Découverte, n. 46, 1987.

MAGNOLI, Demétrio Magnoli. África do Sul: capitalismo e apartheid. São Paulo: Contexto, 1992.

SAMPSON, Anthony. O negro e o ouro: magnatas, revolucionários e o apartheid. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

WESSELING, H. L. Dividir para dominar: a partilha da África 1880-1914. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 1998.