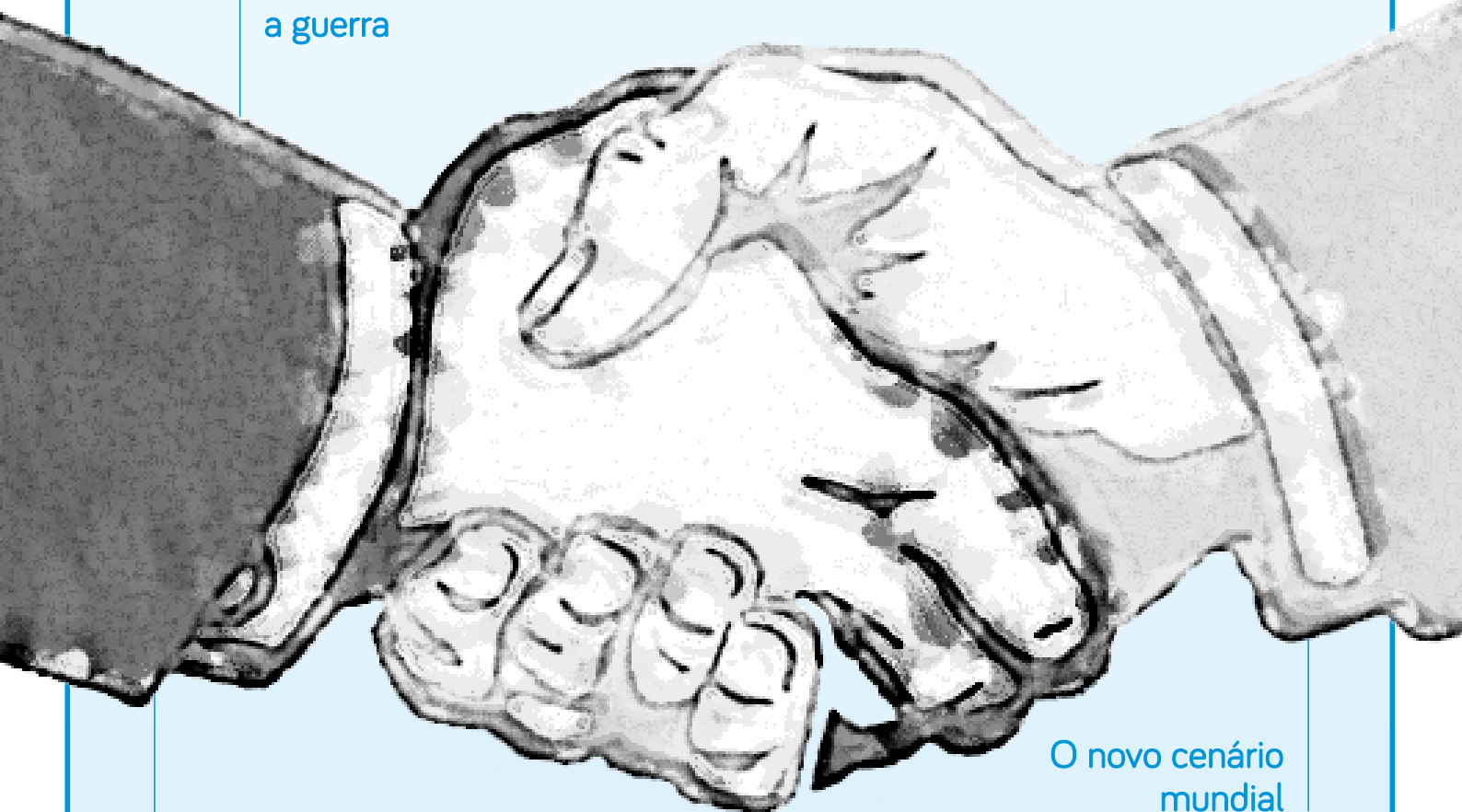




As mulheres e
a guerra



O novo cenário
mundial

Relações Internacionais em debate:
diálogos e possibilidades

Edição n.3, v.1

RARI – Revista Acadêmica de Relações Internacionais

ISSN 2179-6165 - <http://rari.ufsc.br>

Volume 1, número 3, Julho/2013.

A **RARI**, Revista Acadêmica de Relações Internacionais, é uma publicação quadrimestral que tem por objetivo publicar produções acadêmicas de comprovada relevância científico-profissional nas áreas de competência das Relações Internacionais, Sociologia, História, Ciência política, Filosofia, Direito, Economia e demais áreas afins, que tenham como eixo central os temas pertinentes às Relações Internacionais.

COORDENADOR

Prof. Dr. Jaime César Coelho (UFSC)

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Ary Minella (UFSC)

Prof^a. Dr^a Carla Borba (UNISUL)

Prof^a. Dr^a Clarissa Franzoni Dri (UFSC)

Prof^a. Dr^a Danielle Annoni (UFSC)

Prof. Dr. Helton Ricardo Ouriques (UFSC)

Prof. Dr. Jaime César Coelho (UFSC)

Prof^a. Dr^a. Mónica Salomón (UFSC)

Prof^a. Dr^a Mylai Burgos (UNAM, México)

Prof^a. Dr^a. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti (UFSC)

Prof. Dr. Paulo Rogério Melo (UNIVALI)

Prof^a. Dr^a Renata Peixoto de Oliveira (UNILA)

DIREITOS E PERMISSÃO DE UTILIZAÇÃO

Os artigos publicados são de total responsabilidade de seus autores. É permitida a publicação de trechos e artigos com autorização prévia e identificação da fonte.

COMITÊ EDITORIAL

Caroline Lopes

Cristian Sparemberger

Felipe Alessio

Gabriel Piccinini

Guilherme Constantino Silva

Jefferson Pecori Viana

Jorge Henrique Peripolli

Mariana Carioni

Marilia Romão

Paula Prado

Ramonn Guilherme Wilhelm

Rafael Mandagaran Gallo

Vanessa Canei

Vicente Pchara

Editorial	4
Homenagem	6
Entrevista	
Entrevista com Samuel Pinheiro Guimarães Neto	7
Artigos	
A Predominância Tácita do Tradicionalismo nas Relações Internacionais: o Panorama Brasileiro <i>André Mendes Pini</i>	13
Os BRICS: Considerações sobre os Novos Atores Globais no Século XXI <i>Rodrigo Cassio Marinho da Silva</i>	22
Construção e Análise do Regime Ambiental Internacional <i>Lívia Liria Avelhan</i>	37
Confrontos na Síria: A Teoria Crítica Aplicada ao Conselho de Segurança <i>Luís Fernando Casara Corrêa</i>	47
O Mecanicismo Explicativo e a Elipse da Vontade: o Conceito de Bipolaridade <i>Luiz Fernando Castelo Branco Rebello Horta</i>	59
As Mulheres e a Guerra <i>Juliana Graffunder Barbosa</i>	71
Fuga pela Vida: Os Refugiados Congolese em Ruanda <i>Maria Clara Kretzer</i>	77
La Doctrina de Seguridad Nacional de los EE.UU. Y su Influencia en el Régimen Militar Brasileño <i>Leandro Wolpert dos Santos</i>	92
A Introdução de Gramsci nas Relações Internacionais: Aspectos Metodológicos <i>Ana Saggiaro Garcia</i>	110
Is Flexibility Good for Workers? An Evaluation of Global Value Chains <i>Renata Nunes Duarte</i>	121
Resumos	137
Comunicações	141

“Somos muy poca cosa cuando estamos aislados, muy fuertes si estamos conectados, así que la conexión permanente y ubicua con comunidades cada vez más amplias, la vivencia en unos espacios públicos, unas “plazas del pueblo” renovadas y cada vez más presentes en la vida social, cultural y política, nos harán, de nuevo, como individuos y sociedades, cada vez más libres.” (Dolores Reig)

Através da observação e análise da vivência acadêmica nos cursos de Relações Internacionais, notou-se a ausência de publicações conduzidas por acadêmicos que divulgassem os trabalhos científicos das graduações e pós-graduações, bem como dos demais profissionais da área e/ou áreas correlatas. A carência de canais de comunicação para incentivar a produção e a publicação de artigos e ensaios escritos contribui para perpetuar deficiências de formação acadêmico/intelectual desses estudantes, afastando-os dos problemas empíricos da sociedade em que vivem e atuam, e com a qual pouco se comunicam. Pois é este justamente o propósito da RARI: constituir-se como espaço ampliado para o diálogo acadêmico - e com a sociedade - sobre as Relações Internacionais.

Os “monólogos” dos meios de comunicação de massas e de outras instituições (políticas, econômicas, de pesquisa, de ensino, e etc.) não mais são suficientes para dar conta dos desafios do momento histórico em que vivemos. Um exemplo contundente disso são os movimentos sociais que ocuparam as ruas do Brasil nestes últimos dias – e que explicam-se, em parte, pela disseminação dos meios de comunicação baseados na Internet. Os chamados que vêm das ruas e das Redes Sociais, na sua pluralidade de vozes e perspectivas, demandam, objetivamente, por mais envolvimento dos indivíduos, e das sociedades -- e por que não, das universidades -- no contínuo processo de se comunicarem e de se auto-organizarem entre si, para a construção de um futuro que se quer.

Neste contexto, de ampliação significativa dos espaços para o diálogo público por meios digitais, aos poucos vamos deixando, enquanto sujeito histórico-social, a passividade característica da sociedade de consumo frente as informações e as ideias que até então nos eram transmitidas, unilateralmente, por grandes e poderosos interlocutores oficiais. Com a emergência das mídias sociais podemos, cada dia mais, comunicar e sociabilizar aquilo que nos interessa, discutir publicamente em relação ao que não concordamos, e principalmente, podemos nos apropriar, ressignificar, e compartilhar aquilo que nos é comunicado, tornando-nos também co-criadores do processo comunicativo social. Como já dizia o sábio Paulo Freire, patrono da educação brasileira: “Os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo”.

É, pois, um novo mundo que se apresenta diante de nós. As universidades – “templos do saber” – precisam desconstruir os muros que as distanciam e as alienam das sociedades em que estão inseridas, e para isso se faz necessário lançar-se obstinadamente no desafio de renovar os espaços de diálogo e de construção coletiva do saber. Diante desse cenário, a RARI pretende ocupar o locus interativo entre pesquisa e extensão, objetivando consolidar e estimular a prática de elaboração de textos críticos aptos à publicação, para o intercâmbio de ideias criativas e propostas edificantes.

Com o atual Comitê Editorial da Revista procuramos trabalhar com princípios organizacionais diferenciados, como o de “horizontalidade” participativa, orientação democrática e inclusiva das decisões, transparência nas divisões e realizações das tarefas, para o estabelecimento de uma Revista que não apenas aparenta ser diferente, pois a todo momento trabalhamos com a ideia de que somos todos igualmente responsáveis e facilitadores dos nossos objetivos editoriais. Na prática, isso significa que temos a ambição de possibilitar para cada um de nossos construtores e aprendizes a opção de trabalhar nas tarefas que

melhor realizam, para que tenham maiores oportunidades de crescimento pessoal, profissional e humano.

É neste marco que a RARI se insere, é para a efetivação da dimensão social da construção do saber que convidamos a comunidade acadêmica a co-criar este projeto, a apropriar-se dele, a ressignificá-lo. Como graduandos e pós-graduandos, esperamos construir uma revista que esteja dentro dos padrões exigidos para os periódicos científicos em termos de normatização e qualidade, mas sem nos afastarmos de nossa proposta, que visa privilegiar a produção teórico-analítica dos acadêmicos que queiram ir, pois, além do “academicismo” e do produtivismo para a mera titulação, de modo a verdadeiramente se somar ao diálogo público e intelectual de que a sociedade brasileira tanto precisa. Somos todos acadêmicos, no sentido de intelectuais públicos, comprometidos com a função social da produção científica e com o futuro das Relações Internacionais e do Brasil.

O curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no dia 4 de abril de 2013, perdeu um de seus entes queridos. Max Luiz Bombazaro, de 22 anos, faleceu em um acidente de carro na Beira-Mar Norte, em Florianópolis. Max é natural de Braço do Norte, começou a estudar Relações Internacionais em 2011 e vivia em Florianópolis para fazer faculdade.

A Revista Acadêmica de Relações Internacionais demonstra seus sentimentos ao graduando e a família deste, por meio de uma singela homenagem. Assim sendo, a graduanda Isabel Bastos compilou uma sincera homenagem ao amigo perdido, que descreve parte dos sentimentos de todos os colegas, amigos e alunos do Curso de Relações Internacionais da UFSC.

Eu sempre achei que a gente é mandado para a Terra para realizar três grandes feitos: aprender a amar, ensinar a amar, e mudar a vida de alguém. Talvez a razão de você ter nos deixado tão cedo é que você veio para cá apenas para realizar duas: nos ensinar a amar e mudar as nossas vidas. Você já sabia amar. Você amava as pessoas com uma intensidade e facilidade sem igual. Você tinha um sorriso sempre guardado para qualquer um, independente de como o seu dia estivesse ruim, era sempre um dia ensolarado como o de hoje, como os das muitas caminhadas que fizemos você ouvindo meus problemas e eu os teus (mesmo que nem sempre você quisesse desabafar), como das muitas mensagens e ligações em que você dizia: “eu preciso ver gente”. Dizem-nos para dançar como se ninguém estivesse olhando; você não apenas dançava, você vivia, a vida era uma festa contigo.

Você me ensinou a amar, um amor amigo, que não julga ninguém, afinal nós todos temos um lado de loucura. Você me ensinou a lavar a louça, e tirar de pequenas coisas filosofias para vida. Você daria sim o melhor marido. Você deixou todas as suas amigas viúvas antes do tempo.

Você mudou a vida de todos nós, não há quem

te conhecesse que não passasse pelo “efeito Max”. Você era tão Max que era impossível não se sentir ao lado de um amigo de infância, mesmo que tenha te conhecido por apenas alguns minutos. Eu me sentia melhor ao seu lado. Você fazia bem para as pessoas e elas para você.

A maior dor para mim, quando alguém parte, é não saber se elas estão bem, não poder ligar e dizer: “só liguei para saber como você está, sinto a sua falta”. Mas eu sei que contigo eu não preciso me preocupar. Eu sei que você está cercado de amigos, aonde você for. Todos “embobecidos” pelo seu único, “efeito Max”.

Não seria você, se não houvesse um pouco de drama “mexicano”.

“A LEI DE REMESSAS DE LUCROS É UM PONTO ESSENCIAL, PORQUE PASSA A AFETAR TODO O CAPITAL ESTRANGEIRO INVESTIDO NO BRASIL”

Samuel Pinheiro Guimarães Neto é um reconhecido e exitoso diplomata e intelectual brasileiro. Foi secretário-geral das Relações Exteriores de 9 de janeiro de 2003 até 20 de outubro de 2009. A partir de 2009, trabalhou como ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), no qual permaneceu até 31 de dezembro de 2010, no final do Governo Lula. Em 19 de janeiro de 2011, o embaixador foi designado Alto-Representante Geral do Mercosul tendo como funções a articulação política, formulação de propostas e representação das posições comuns do bloco. Como Alto Representante, Samuel Pinheiro coordenava a implementação das metas previstas no Plano de Ação para um Estatuto da Cidadania do Mercosul, aprovado em Foz do Iguaçu em 16 de dezembro de 2010. Renunciou ao cargo, contudo, em 28 de junho de 2012.

RARI – A América Latina para o Brasil...

SPG – A América Latina, e principalmente a América do Sul, é atualmente o centro da política externa brasileira. O Brasil é um país que mantém relações com países de todos os continentes, mas as relações com os países da América do Sul são de grande importância, tanto economicamente quanto do ponto de vista político. Eu acho que, com a inclusão da Venezuela no MERCOSUL, o que ocorreu foi um momento de grande importância para o processo de integração e o processo político sul americano. Com isso, pode até ter havido certas demoras em outros temas... mas neste, que é um tema essencial, talvez o mais importante, a presidenta agiu com muita firmeza pessoalmente.

RARI – Há um choque entre a UNASUL e o MERCOSUL?

SPG - São duas instituições diferentes. O MERCOSUL é uma instituição basicamente econômica, que vem se modificando com o tempo, enquanto que a UNASUL não é uma instituição econômica, e sim uma instituição voltada principalmente para a cooperação política, em vários aspectos; então não há uma contradição. É como ser membro do MERCOSUL e membro das Nações Unidas; são instituições diferentes.

RARI – Quais os avanços e diferenças na Política Externa de Lula à Dilma?

SPG – Acho que, em primeiro lugar, são duas pessoas diferentes. O Presidente Lula é uma pessoa de uma grande tradição na política externa, embora as pessoas talvez não soubessem quando ele começou o governo. Ele quando começou o governo, antes de assumir a presidência, já havia realizado cerca de cento e doze viagens ao exterior, conhecendo todas as lideranças sindicais dos mais diferentes países, tinha organizado o chamado Foro de São Paulo, era visitado por várias personalidades estrangeiras quando vinham ao Brasil, que em geral pediam para vê-lo. Então era uma pessoa que tinha uma convicção muito grande da importância da política internacional até como forma de trazer apoio ao seu governo internamente, e ao mesmo tempo tinha uma experiência muito grande e uma vocação política muito acentuada; enfim, são pessoas muito diferentes. Agora do ponto de vista prático, com a crise econômica internacional de 2008, ocorreu uma mudança de preocupações, as preocupações se tornaram muito internas, para enfrentar a crise; então também há esse aspecto. Agora, em muitas questões importantes, como a questão da Venezuela ou o apoio à autoridade palestina, e em várias outras questões, a presidenta tem se portado de forma firme.

RARI – Como que o senhor analisa essa nova conformação dos governos ditos progressistas na América Lática?

SPG - É importante, pois antes tínhamos uma série de governos neoliberais, de direita, na América do Sul e na América Latina. Se tomarmos a questão do Brasil, da Argentina, do Uruguai, do Paraguai, do próprio Chile, do Peru com Fujimori, do Equador, da Bolívia com Sánchez de Lozada, e da própria Venezuela antes do comando de Chavez... era todo um grupo de países governados por presidentes neoliberais, uns mais de direita outros menos, uns mais disfarçados... que naturalmente cooperavam entre si, e tinham as mesmas convicções. Então houve uma mudança muito grande a partir de um certo momento, no Brasil, na Argentina, no próprio Uruguai, na Bolívia, no Equador, na Venezuela... em que assumiram ao poder -- democraticamente, por eleições --, governantes, digamos, de esquerda, com algumas diferenças, de discurso, de ênfase, mas que de uma certa forma todos foram eleitos democraticamente, todos têm programas semelhantes.

RARI – Há semelhanças nas diferenças?

SPG – Primeiro: a recuperação do papel do Estado na economia. Segundo: programas sociais importantes. Todos têm também uma maior preocupação com a diminuição da sua vulnerabilidade externa, com maior e menor êxito, como os casos do Brasil e da Argentina com o pagamento de suas dívidas com o Fundo Monetário Internacional, com o Clube de Paris... tudo isso diminuiu a capacidade de pressão externa sobre estes países, sendo que todos eles com um compromisso democrático importante e preocupados na reconstrução da economia, inclusive com ênfase importante na área de infraestrutura (transporte, energia, e assim por diante); isso é patente na Venezuela, no Equador, e na Bolívia. Então são governos semelhantes e que muitas de suas lideranças se conciliam, através até do próprio Fórum de São Paulo, e que têm cooperado entre si, até porque isso é forma de pressão externa importante para promover mudanças de regime.

Eu queria mencionar o caso da Argentina... a

Argentina é um exemplo para a América do Sul, primeiro, devido ao processo de renegociação da dívida externa; segundo, os programas sociais que são muito importantes, até mais do que em outros países; terceiro, o julgamento dos líderes militares... algo que não é muito simples de fazer, não é verdade? Outro ponto de grande importância é a questão da “Lei de Meios”. Além disso, você tem um conjunto de desprivatizações, como os correios e as companhias de águas... Então você tem um processo não só de impedir a privatização, mas de desprivatização e retomada de controle pelo Estado argentino de setores importantes da economia que haviam sido privatizados.

Digamos então que a cooperação entre os Estados da América Sul é extremamente importante. No caso da América Latina é um pouco diferente... porque aí entra o México, país que tem outra orientação de política econômica e política externa. Temos também os países do Caribe, que são países muito pequenos, e tem a situação de Cuba, que é uma situação muito diferente.

RARI – E nessa análise que o senhor fez sobre as relações internacionais dos países da América Latina, como que o senhor vê essa relação com os Estados Unidos?

SPG – A relação com os EUA é diferente de país para país. O que existe, na minha opinião, é que você tem dois ou três grupos de países: em primeiro lugar, os países que fizeram acordo de livre comércio com os EUA (como todos os países da América Central, mais a Colômbia, Peru e Chile. Estes são países que adotaram uma estratégia de inserção na econômica e na Política internacional. E eu digo na política porque as pessoas às vezes não levam em conta que este tipo de acordo leva ao alinhamento político. Por exemplo, a questão recente da votação da Palestina como observador da Assembleia Geral da ONU: a Colômbia, o Chile, o Peru e o México apoiaram Israel e os EUA. Que coincidência... que enorme coincidência... não é verdade? Eu não quero criticar países, isso não é elegante,

mas o fato é que estes países fizeram uma opção de estratégia econômica, como acordos de comércio com os Estados Unidos e com muitos outros países, abrindo sua econômica totalmente. Agora, você tem um grupo de países entorno do MERCOSUL – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai –, que são países com uma outra estratégia de incursão econômica. Aí você tem ainda outro grupo de países que não estão nem em uma posição nem em outra, como o Equador, a Bolívia, e a Venezuela, que já entrou no MERCOSUL.

RARI – Sobre a Militarização norte-americana na América do Sul e a reabertura da quarta frota...

SPG – Em primeiro lugar, não é nenhuma novidade. Que a quarta frota já existia antes, não é um novidade, foi uma decisão administrativa, e é até interessante que tenha sido tomada. Para nós foi interessante porque os navios americanos já estavam patrulhando o atlântico sul, com submarinos, e assim por diante. As bases na Colômbia também não eram propriamente uma novidade, já existiam bases de cooperação militar lá há muito tempo. Enfim, na medida em que não há um confronto mais forte com os Estados Unidos, na medida em que as empresas americanas podem atuar nestas economias sem maiores problemas, como é o caso aqui [no Brasil], na Argentina, e mesmo em outros lugares... não há nenhuma possibilidade de confronto, nem há interesse, digamos, desse ângulo.

Mas se amanhã, vamos supor, devido as dificuldades na balança de pagamentos, resolvessem passar uma lei de controle das remessas de lucros, aí a situação muda muito. Enquanto estas coisas não acontecessem, enquanto há liberdade de ação para as grandes empresas multinacionais, não há um desafio maior aí, não há problemas. É claro que em relação a Venezuela é um caso específico, e o Equador também, por que houve uma séria de medidas no que diz respeito justamente as atividades das empresas multinacionais, além de ser revista a dívida externa -- algo que, digamos assim, em linguagem diplomática: “foi visto com

muita preocupação” [risos]... a mesma coisa a Bolívia: a mudança da política boliviana também foi bastante ressentida, sobretudo com a questão do narcotráfico e da ação da DEA no País.

RARI – E a Missão de Paz do Brasil no Haiti?

SPG – Há muita crítica, mas pouca compreensão. E eu vou dizer o por quê. Primeiro, a criação de uma força de paz para o Haiti foi feita pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, por unanimidade, com o voto da China da Rússia e de todos os países. A criação [da MINUSTAH] não dependeu de nós. Segundo, o Brasil foi convidado a participar, e antes de decidir que ia participar, foram enviadas missões aos países do Caribe para saber como estes veriam a ação do Brasil na força de paz, e todos foram de acordo. Terceiro, o Brasil conseguiu que a força de paz também tivesse um papel de reconstrução do país, por ocasião dos furacões e dos terremotos, de um modo tal que eu nunca vi na imprensa nenhuma crítica. Então assemelhar isso com a República Dominicana é um equívoco, algo totalmente diferente. Se houvessem casos de violência das forças brasileiras, você veria nos jornais imediatamente. Notícias contra o Brasil são, em geral, muito bem vindas nos jornais brasileiros... Nunca recebi, durante todos os anos que eu estava no Itamaraty, nenhuma queixa, de nenhum governo, nem nenhuma denúncia... só um caso de um assassinato que houve lá, o que é uma situação complicada pois são tropas de diversos países, e se nós queremos ter um papel internacional não se pode fugir deste tipo de situação.

RARI – Situação de ocupação?

SPG – Não é ocupação. Eu sei que há muitas pessoas que acham que é, até mesmo amigos. Agora, todas as pessoas que foram lá, os parlamentares que foram lá, inclusive da oposição, voltaram e não disseram nada, ficaram impressionados com o trabalho.

RARI – O que é o subimperialismo brasileiro?

SPG – Para você ter subimperialismo, é preciso primeiro ter uma definição de imperialismo. Imperialismo é o que? É você controlar outro país? Controlar o sistema político daquele país? Imperialismo é isso. É influir sobre o seu processo político e econômico. Isso é uma coisa. Outra coisa é você ter empresas brasileiras nesses países, e que, digamos, esses países têm autonomia, têm capacidade para fazer sua própria legislação, para punir as empresas. Ou deveriam ter... Dentro do sistema em que nós vivemos, como é que o Estado brasileiro pode, fora do seu território, pelo fato de a empresa ser brasileira, forçá-la a ter certo comportamento? Até dentro do próprio território às vezes é difícil [risos].

RARI – A alegação é que estas empresas são financiadas pelo BNDES...

SPG – Sim, mas podem ser financiadas. E as outras? E as americanas? Eu acho que, naturalmente, se as empresas brasileiras estão lá adotando práticas que são prejudiciais em termos de direitos trabalhistas ou no meio ambiente, isso é deplorável, e eu acho que o governo brasileiro deveria agir, discretamente, junto a essas empresas, porque isso, evidentemente, afeta os interesses do país.

RARI – E os golpes na América Latina?

SPG – Essa é uma questão interessante... porque nós estamos, talvez, entrando em um processo muito semelhante por aqui, com a atuação de um poder judiciário que atua fora de sua competência. Isso ocorreu em Honduras. Ocorreu também no Paraguai, com o Legislativo e o Judiciário paraguaios. Mas o Brasil teve posições corretas nestes casos. O Brasil foi contra o golpe em Honduras, a despeito de toda a oposição da grande imprensa. Foi também contra o golpe no Paraguai, e também em outras tentativas semelhantes, como na Bolívia, no Equador... Enfim, a posição que o Brasil teve foi a correta. Mas há uma coisa interessante, sobre a qual eu ainda não falei. Se nós fôssemos fazer um retrospecto histórico, nós temos no caso do Brasil e de outros países, a dominação por certas

classes hegemônicas do sistema econômico e político, algo que já dura, no caso do Brasil, há quinhentos e dois anos. Total controle do aparato do Estado, da economia, da mídia, e assim por diante... De repente, em 2002, elege-se um líder, um trabalhador, que certamente foi visto pelas classes hegemônicas com um grande aborrecimento. Vieram até mesmo com a firme determinação de derrubá-lo, como foi o caso em 2005. Mas não deu certo, porque viram que não teriam apoio para aquela manobra. E agora, através do mesmo processo, da ação penal 470 [o chamado “mensalão”], essas classes hegemônicas descobriram que podem ter no Judiciário um grande aliado. E o Judiciário vem assumindo funções que não tem. A própria declaração de que cabe ao judiciário interpretar a Constituição... isso não é a tradição do Direito Público brasileiro. Estão se arrogando de funções que não têm. Agora, por exemplo, determinaram a questão do exame dos vetos da lei dos royalties... o juiz Luiz Fux decidiu como é o que Congresso deveria se comportar... a partir de uma premissa que o STF é o órgão máximo do sistema político brasileiro, o que não é. Basta ler a Constituição.

RARI – O que diz a Constituição de 1988?

SPG – Verificamos que é o Congresso o órgão máximo do sistema político, que é o Legislativo. O Judiciário não é o órgão máximo, de forma alguma. E eles estão se arrogando – com fortíssimo apoio da mídia – essa função de órgão supremo do sistema político brasileiro. Extremamente perigoso isso. Aliás, os partidos de oposição já deram declarações nesse sentido. Já declararam: nosso objetivo é atingir o Lula e as eleições de 2014. Então a campanha, esta operação, é contra ele. Não é contra o Valdemar Costa Neto, nada disso. É uma campanha de desmoralização do Congresso, de desmoralização do Executivo, e de exaltação do Judiciário, e do Supremo especificamente... porque não dá para exaltar o Judiciário, que é um poder extremamente corrompido, como se sabe. Mas de repente, aqueles 11 indivíduos, que não têm o voto, que não representam o povo, se arrogam o poder de representar o povo, e isso é

um golpe. Há um golpe em curso. Pode ficar certo disso.

RARI – Um golpe diferente daquele de 1964?

SPG - O que houve naquela época foi um golpe, obviamente. Hoje em dia não há quem não reconheça. Até os documentos do Departamento de Estado reconhecem; está tudo escrito, divulgado. Naquela época, de um lado, o governo anunciou uma série de medidas, extremamente importantes. Anunciou a reforma urbana, a reforma agrária, a lei de controle de remessas de lucros. Aí, você toca num ponto essencial. A lei de remessas de lucros é um ponto essencial porque isso passa a afetar todo o capital estrangeiro investido no Brasil. Depois, a Igreja toda, em sua enorme e total maioria, apoiava a derrubada de João Goulart, que já vinha sendo atacado desde a época do governo Vargas, desde 1952, 1953, por aí, quando ele propôs o aumento de 100% do salário mínimo.

RARI – E a sua passagem como Alto Representante no Mercosul?

SPG – O MERCOSUL é um organismo intergovernamental. Ele não é supranacional. Então, sendo intergovernamental, todas as decisões do MERCOSUL são decisões unânimes, consensuais, com o apoio de todos os governos. Esse cargo, de Alto Representante, não é um cargo supranacional, mas sim um cargo que precisa representar todos os governos. E quando você não tem o apoio dos governos, principalmente do seu, que é o maior, o MERCOSUL não funciona. Funciona quando o Brasil quer que funcione, porque é o maior país, de longe. Quanto a minha passagem como Alto Representante, eu até estou satisfeito, pois várias das coisas que eu propus quando eu fiz meu relatório lá, quando eu saí, eu tinha dado grande ênfase no ingresso da Bolívia e do Equador, o que agora, na última reunião, foi levado adiante. Isso é uma coisa da maior importância.

RARI – E o projeto dos EUA para a América Latina?

SPG - A primeira pergunta é: qual é o projeto americano? O projeto americano não é um projeto só para a América do Sul, é para o mundo todo... O projeto americano, desde a 2ª Guerra Mundial, era um projeto que partiu da seguinte premissa: que seria interessante para os Estados Unidos adotar a liberalização do comércio internacional. Daí os Estados Unidos terem apoiado a criação do GATT, mais ou menos ao final da década de 1940. Os Acordos de Livre-Comércio... que não são acordos somente de comércio, mas são acordos econômicos muitos mais amplos. Eles preveem total eliminação das barreiras ao comércio, a livre movimentação de capitais, nenhuma restrição e nenhuma regulamentação para os investimentos estrangeiros, acesso total ao mercado de serviços, a compras governamentais, propriedade intelectual, e assim por diante. O país ao assinar aquele acordo liberaliza toda a sua economia, e a economia se torna aberta ao capital estrangeiro em qualquer setor. Esse é o projeto Americano, que antes teve uma forma multilateral que era a ALCA, e depois se transformou numa forma bilateral, como EUA-América Central, EUA-Chile, EUA-Peru, EUA-Colômbia...

RARI – ...e a aliança do pacífico?

SPG – A Aliança do Pacífico é a tentativa justamente de agrupar esses países que já assinaram acordos bilaterais.

RARI – Existe um projeto brasileiro?

SPG – O projeto brasileiro é o seguinte: nós não aceitamos essas questões de regulação de investimentos, propriedade intelectual, etc. Nós não aceitamos uma liberalização total do comércio, tanto que persistem o mecanismo de tarifas e tantos outros. Com a ideia de que isso é importante para que o Estado possa promover a política de desenvolvimento econômico usando certos instrumentos. As empresas brasileiras que vão para outros países elas, se estão dentro do MERCOSUL, não estão sujeitas a nenhuma norma de investimentos, sobre liberdade de

circulação de capitais, nem sobre serviços, nem sobre propriedade intelectual. Assim cada país do Mercosul tem a sua própria legislação. A empresa vai para lá e obedece a legislação local.

RARI – As empresas brasileiras também?

SPG – É preciso lembrar o seguinte: nós estamos diante de uma situação, atualmente, em que a economia brasileira está profundamente penetrada pelo capital estrangeiro, em todos os setores. E não só em relação a produção de bens, mas também na área da educação, saúde, escritórios de advocacia... numerosos escritórios foram vendidos para interesses estrangeiros, mantendo o nome de brasileiros a frente, mas que na realidade são escritórios estrangeiros, coisa que a legislação brasileira não permite. Até farmácias, como a rede de farmácias Onofre, de São Paulo, está sendo vendida para uma grande empresa estrangeira... e isso acontece por tudo... você abre o jornal O Valor e toda semana há o anúncio dessas aquisições, como toda essa parte de supermercados, Pão de Açúcar e etc... toda essa parte foi vendida. Então, na realidade, não há a “empresa brasileira”. E são poucas as empresas que do Brasil realizam investimentos em outros países, como a Petrobrás, Vale do Rio doce, Coteminas... tudo modesto... pois a grande parte da estrutura industrial brasileira hoje em dia é estrangeira, e ela não investe no exterior. Então nós estamos falando de uma coisa muito interessante, e que tem grande influência sobre vários aspectos da economia, inclusive sobre o próprio processo de integração da América Latina.

Tomemos o exemplo da Vale do Rio doce, que busca por oportunidades de acesso a recursos minerais... assim como a Petrobrás, que também sai em busca de onde tem petróleo ou gás, onde ela então procura investir. No caso das empresas manufactureiras brasileiras, uma grande parte nem participa disso, porque na verdade é estrangeira. Claro que existe ainda o Banco do Brasil, que é uma empresa estatal, e as construtoras... mas as construtoras tem uma situação diferente: elas fazem obras e depois vão embora. Fazem uma rodovia e depois vão

embora. Não é um investimento permanente. É uma operação que termina. Dessa maneira, quando você tira essas duas ou três grandes empresas, o que resta são estrangeiras. O que se tem, ao fim, é uma série de limitações do mercado interno que são importantes. Por isso que nos últimos anos se tem procurado ampliar muito o mercado interno. Com esses programas sociais (Bolsa Família, Luz para Todos), e uma série de programas na área de transferência de renda, vai sendo formado um mercado interno, já que pessoas que não tinha poder de compra nenhum, ou quase nenhum, passam a ter renda.

Suponhamos que uma empresa tenha capacidade de produzir “100”, mas o mercado interno só vai consumir “80”, ela vai procurar exportar, não é? Portanto é preciso que o mercado interno cresça, e tem crescido muito... e tem se estruturado, com programas educacionais, de saúde... tudo isso estrutura o mercado de trabalho. Essa é uma questão que tem efeitos econômicos e sociais muito importantes. É precisos estruturar o mercado de trabalho do ponto de vista da alimentação, da saúde, da educação... se por exemplo fossem melhoradas toda a área de transporte, transporte urbano, isso seria de grande importância para a melhoria das condições da mão de obra e do mercado, e dos cidadãos; o que você quiser enfocar. Mas o que acontece é isso: a empresa, não tendo oportunidade de investimento no Brasil, e se ela tiver a oportunidade fora, ela acaba indo.

A PREDOMINÂNCIA TÁCITA DO TRADICIONALISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O PANORAMA BRASILEIRO

THE TACIT PREDOMINANCE OF THE TRADITIONALISM IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE BRAZILIAN PANORAMA

André Mendes Pini

RESUMO

O estudo das Teorias de Relações Internacionais vem sendo realizado predominantemente pela utilização de narrativas focadas em paradigmas, correntes, debates e escolas. Essa tendência é corroborada ao se analisar a estrutura dos cursos de graduação em Relações Internacionais do país. A rotulação de diversos autores em determinadas correntes específicas demonstra-se prejudicial à disciplina como um todo, além de legitimar tacitamente o predomínio do tradicionalismo positivista no campo. No entanto, dados demonstram que no Brasil já há uma consciência crítica acerca da rejeição do positivismo e da suposta neutralidade perante seu objeto de estudo, o que, todavia, ainda não foi incorporado à sala de aula.

Palavras-chave: Teorias de relações internacionais, ensino no Brasil, positivismo, tradicionalismo.

ABSTRACT

International Relations research has been conducted predominantly by the use of narratives focused on paradigms, debates, and schools. This tendency can be found when analyzing the structure of international relations courses in Brazil. The labeling of different authors into specific theories becomes harmful to the discipline itself. Besides, it legitimates implicitly the predominance of the positivist traditionalism in the field. However, data shows that in Brazil there is already an awareness regarding the rejection to positivism due to its false premise of being neutral, although this awareness hasn't been applied yet

to the teaching inside International Relations courses.

Keywords: International Relations theories, research in Brazil, positivism, tradicionalism.

1. INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais (RI), enquanto disciplina acadêmica, padecem das mesmas inquietações e desafios naturais às demais ciências humanas, principalmente no que se refere à definição de questões como seu objeto de estudo, metodologia ou finalidade prática, o que é intensificado tendo em vista a relativa juventude das RI perante às demais ciências humanas.

O presente trabalho pretende analisar brevemente as autoimagens que a disciplina desenvolveu - ou impôs - ao longo dos anos, debatendo acerca do que se define como "correntes" ou "tradições de pesquisa" para, posteriormente, avaliar a metodologia de ensino dessas teorias no Brasil, de modo a verificar se esses conceitos e nomenclaturas são simplesmente impostos e dados como imutáveis ou se a reflexão e o questionamento são incentivados. O argumento sustentado ao longo do trabalho é que, embora as últimas décadas tenham incorporado novos temas, agendas, correntes e debates à disciplina, as visões tradicionais ainda se impõem no estudo das RI, o que fica evidenciado - ainda que tacitamente - na nomenclatura atribuída às denominadas "correntes" e "tradições de pesquisa", assim como na própria metodologia de ensino dos cursos de Teoria das Relações Internacionais.

O primeiro contato que o jovem estudante de relações internacionais tem com as Teorias de Relações Internacionais (TRI) se dá, majoritariamente, nos cursos de graduação. A metodologia que o docente utiliza no ensino da matéria a seus alunos é fator determinante para a consolidação e amadurecimento de suas percepções e reflexões. Com efeito, a divisão mais comumente empregada é a didática que remonta às "correntes": liberalismo, realismo, construtivismo, etc, o que é potencialmente prejudicial ao desenvolvimento crítico do aluno, que pode ser induzido a tentar enquadrar e limitar

seus pensamentos a uma determinada corrente, sem que muitas vezes fique claro a profunda heterogeneidade dentro delas.

Utilizar-se-á, ao longo do trabalho, dados coletados junto a alguns dos principais cursos de graduação em relações internacionais do paísⁱⁱ assim como a alguns acadêmicos e professores da área, que servirão como uma rica fonte de estudos para a definição do panorama da disciplina no país. Outro recurso muito útil à elaboração do projeto foi o "TRIP Project", que realizou o "survey" "TRIP Around the World: Teaching, Research and Policy Views", concebido por Daniel Maliniak, Susan Peterson e Michael J. Tierney e publicado em 2012 pelo *College of William&Mary*, que traça um panorama global do ensino, estudo e pesquisa na disciplina de RI, incluindo o Brasil.

Ressalta-se que, apesar do embasamento tanto em trabalhos publicados por acadêmicos da área quanto em dados brutos, o trabalho, evidentemente, reflete opiniões e ponderações do autor, que não tem a falsa pretensão de manter-se neutro perante seu objeto de estudo, principalmente devido à necessidade de análise de dados quantitativos. Não é objetivo do trabalho apresentar soluções ou criticar cegamente a forma de se estudar RI nas graduações do Brasil. O que o trabalho almeja é denunciar as consequências que a metodologia atualmente aplicada gera no pensamento crítico dos jovens estudantes do país.

2. A PASSIONALIDADE NAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Estudos sobre as Teorias de Relações Internacionais são caracterizados, majoritariamente, dentro de "paradigmas", ou "tradições de pesquisa", consoante a definição de autores como Laudan, Kuhn, Sil e Katzenstein. O enquadramento de autores e acadêmicos em Realistas, Liberais, Marxistas, Construtivistas, Pós-modernos ou Feministas presume a existência de uma homogeneidade naturalmente inerente a cada corrente. (LAKE, 2011). No entanto, é crescente a contestação acerca do enquadramento sistemático de determinados autores em correntes específicas.

As diversas Teorias de Relações Internacionais sofrem constantemente questionamentos acerca de sua coerência e constituição. É patente a ausência - e mesmo a necessidade - de um consenso em termos gerais nas RI, seja no seu objeto de estudo, na sua metodologia e até nas próprias terminologias dos trabalhos em si. Diversos autores, como Walt, defendem que a disciplina fica melhor quando composta por um quadro amplo de teorias ao invés de uma teoria ortodoxa universal. (WALT, 1998). As dificuldades de se harmonizar o campo, ao mesmo tempo que geram preocupações acerca de seu futuro e seu reconhecimento enquanto ciência social por parte de alguns autores mais tradicionais, abrem a possibilidade de expansão do leque de temas e agendas a serem estudadas, enriquecendo a disciplina e tornando-a mais atraente.

A disciplina, historicamente, foi composta por diversos debates- seja entre correntes, metodologias ou autores - e é comum a divulgação de trabalhos que, ao abordar determinado item da agenda de pesquisa das RI, visam estruturar seus argumentos de maneira a deslegitimar as demais correntes, o que, geralmente, suscita em réplicas e tréplicas, gerando debates nos quais, muitas vezes, cada parte mantém-se introspectiva, seleciona convenientemente as críticas às quais quer rebater, e pouco dialoga com seus pares, sendo o resultado final, preponderantemente, pouco produtivo. Nesse sentido, há a percepção que, de fato, a disciplina revestiu-se de certa passionalidade na elaboração de seus discursos, segregada em guetos científicos e em "ismos" ideológicos que se veem como concorrentes. David Lake exemplifica bem esse argumento:

We organize ourselves into academic "sects" that engage in self-affirming research and then wage theological debates between academic religions. This occur at both the level of theory and epistemology.(...) Rather, we have produced a clash of competing theologies each claiming its own explanatory "miracles" and asserting its universal truth and virtue. (LAKE, 2011).

A impossibilidade - e até inconveniência - de se

atingir uma teoria unificada universal já é patente nas RI. Existem, no entanto, propostas diversas para a superação do atual panorama de rivalidades passionais constituído na disciplina, que serão apresentadas no decorrer do projeto. No entanto, o presente trabalho não se alongará na discussão acerca dessas alternativas, focando, majoritariamente, na argumentação e demonstração de que há ainda um forte predomínio da abordagem tradicional nas RI, explícito na própria metodologia de ensino da disciplina.

3. A PREDOMINÂNCIA TÁCITA DO TRADICIONALISMO

Em que pese o florescimento de novas correntes e autores nas últimas décadas, sejam eles considerados construtivistas, pós-modernos ou pós-estruturalistas, ainda é patente o protagonismo das tradições realista e liberal quando se aborda as teorias de relações internacionais. Dados do "TRIP Project" demonstram que, apesar de mais de 69% dos pesquisadores e acadêmicos ao redor do globo não se enquadrarem/identificarem nem como realistas nem como liberais, em seus cursos de teoria de relações internacionais 45% do material de leitura ainda advém de autores identificados e enquadrados nessas correntes.

Para a melhor compreensão acerca do argumento que denuncia a latente presença do tradicionalismo na estrutura geral da disciplina de TRI, considera-se importante uma breve análise histórica que conduza ao contexto central do capítulo, tendo em mente a noção foucaultiana, explorada por Steve Smith, de que a história é uma série de dominações, marcadas por relações de força. Com efeito, os saberes, discursos e teorias são essenciais nesse processo, pois espelham, consolidam e legitimam essas relações de força (SMITH, 1995).

Nota-se que o "primeiro debate" da disciplina, no florescer do século XX, já se inicia tendencioso, confrontando o denominado "idealismo" contra o autoproclamado vencedor, "realismo". O debate, identificado por E.H. Carr em seu livro "Vinte Anos de Crise", foi definido por Ole Waever como "*not so much a discussion as a*

heroic post-hoc representation by the self-proclaimed realists" (WAEVER, 2005). A própria construção da ideia de um debate, por natureza, gera a necessidade de se obter um "vencedor", o que se torna extremamente conveniente quando se está munido da perspectiva histórica. O realismo se legitimava como a corrente que enxergava a "realidade" do sistema internacional, alcunhando seus "adversários" como meramente idealistas ou utópicos, ou seja, as RI já nascem com nomenclaturas enviesadas determinadas pelas estruturas dominantes.

Nota-se, portanto, que as TRI, em sua origem, já foram rotuladas em correntes e paradigmas. Apesar da diversidade de ideias entre os autores denominados "realistas", todos mantinham um eixo central de argumentação, que era a negação dos princípios liberais como a maneira mais eficiente de se atingir o progresso e evitar-se conflitos de larga escala (WAEVER, 2005.), ou seja, as primeiras identidades das RI foram criadas pela negação das demais ideias, agrupando autores em determinados grupos que compartilhavam das mesmas críticas, tornando prática comum na disciplina a busca de legitimação pela construção de dicotomias. Nas palavras de Ole Waever:

Realism is not a school because of any objective proximity of its members or any uniformity of their positions, but is unified in and by contrast to idealism and in particular by the form of this opposition: denying progress or domestic spillover while competing to claim the moral high ground for amorality(...) It has often been noticed that the labels "realist" and "idealist" were terribly self-serving and biased. Combined with the fact that in the first debate realism was the clear winner, this led to the situation where no one read the interwar idealists any more. They were known only through the parodies by their critics (WAEVER, 2005).

A situação contemporânea, vale o ensejo, remonta ao rótulo de "realista" como algo negativo, que poucos autores estão dispostos a atribuírem-se, mas que continua dominante nos debates. Nesse sentido, percebe-se que o Realismo, hodiernamente, é o grande alvo de

críticas e questionamentos na disciplina, o que, contraditoriamente, mantém-no como a corrente "em evidência", e, ironicamente, vem tornando-o conhecido também somente pela paródia de seus críticos. (WAEVER, 2008) David Lake, ao abordar o tema, sugere que existem patologias inerentes ao campo das RI que acabam por "reificar" e recompensar as tradições de pesquisa que se demonstram mais radicais, como o realismo frequentemente é. (LAKE, 2011).

Retomando a digressão histórica; nos anos de 1970, ao aceitar premissas equivalentes, constituintes do mesmo "núcleo duro" e ao fazerem parte de um mesmo "programa de pesquisa", neorealismo e neoliberalismo finalmente tornam as TRI menos introspectivas, abrindo espaço a debates interparadigmáticos, podendo ser comparadas e confrontadas, empiricamente, entre si. Com efeito, torna-se relevante a discussão entre a natureza e as consequências da anarquia internacional, as diferentes vertentes da cooperação, a lógica das tomadas de decisões, a especialização temática e o papel das instituições.

Esse ensejo neopositivista revigorado presumiu-se a pauta dominante que consolidaria os estudos das RI. Porém, o que a década de 1980 vislumbrou foi justamente o questionamento de toda metodologia científica moderna nas ciências humanas como um todo o que, invariavelmente, chegou às RI - em que pese sua constante busca de autonomia perante as ciências humanas de modo geral. Nesse sentido, autores como Kuhn, Lakatos e Musgrave passaram a ser valorizados e passou-se a questionar a suposta "neutralidade científica" positivista, incorporando às RI debates sobre "epistemologia" e "ontologia". (WAEVER, 2005).

O positivismo e sua suposta neutralidade já vinham sendo questionadas desde a Escola de Frankfurt do início do século XX e novos autores, classificados em novas "correntes" e tradições de pensamento, como a Teoria Crítica, o Construtivismo Social e o Pós-Modernismo, incorporaram suas premissas e alocaram-nas aos estudos das RI, questionando as abordagens tradicionais da disciplina e iniciando debates metateóricos.

O pós-positivismo foi recebido com apreensão

pelos círculos acadêmicos tradicionais que tentaram incorporar suas vertentes menos radicais a seu leque conceitual, como exemplifica a divisão que Katzenstein, Krasner e Keohane fizeram da disciplina - entre racionalistas e construtivistas - referindo-se, todavia, somente ao construtivismo de Wendt, que estabelecia ainda algumas pontes com o positivismo. Há, ainda hoje, quem negue a existência do denominado "quarto debate", de modo a deslegitimar a ascensão das correntes críticas, enquadrando-as fora do escopo das RI (WAEVER, 2005). Apesar do ascendente protagonismo que as teorias pós-positivistas alcançaram nas últimas décadas, a rotulação de uma gama de autores, muitas vezes divergentes entre si, em correntes específicas, sejam Construtivistas ou Pós-Modernas, ainda soa como uma roupagem científica a essas teorias que são agrupadas e racionalizadas, tendo suas premissas e bases teóricas homogeneizadas, o que soa praticamente como uma ironia metalinguística.

Um exemplo paradigmático é a reunião de autores como Onuf, Kratochwil e Wendt em uma mesma corrente, dita Construtivista, apesar de suas diferentes visões acerca tanto da relevância da virada linguística quanto da pertinência da análise de fenômenos identitários e até da diferente aceitação de algumas premissas positivistas, como a anarquia, permite-nos inferir que, hodiernamente, as teorias tradicionais ainda são preponderantes no estudo das RI e na definição de suas correntes e debates. A partir dessa análise pode-se compreender o motivo pelo qual autores enquadrados como pós-modernos e construtivistas, muitas vezes preocupados com as análises dos discursos que legitimam práticas e ações, refutam fazer parte de uma suposta corrente homogênea e concisa, pois isso é incoerente com sua própria metodologia.

Ressalta-se, no entanto, que a incoerência em se agrupar diversos autores em uma mesma corrente não se restringe somente às perspectivas pós-positivistas. Dentro da "grande corrente Realista" em si, há uma série de divergências e subdivisões, explícitas já quando se fala em Realismo, nos termos de Morgenthau, e no Neorealismo de Waltz, e que se aprofunda na medida em que se percebe as diferenças entre

"Neorrealistas ofensivos", "defensivos" e etc, evidenciada nos trabalhos de autores como Jervis, Quester e Mearsheimer.

Tendo em vista esses argumentos, surge a necessidade de ponderação acerca da existência de alternativas à esse panorama e da avaliação do processo de aprendizagem e ensino das teorias de RI no país, pois, de acordo com a metodologia de ensino utilizada, corroborar-se-á tacitamente o predomínio das agendas de pesquisa tradicionais.

4. PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS E SUAS CONTRIBUIÇÕES

Conquanto as RI mantenham seu caráter tradicional, corroborado pela divisão em correntes ou paradigmas supostamente homogêneas, há, hodiernamente, propostas alternativas de estudo de TRI que visam romper com o procedimento tradicional dominante no campo, oferecendo abordagens e perspectivas alternativas. Embora o trabalho não objetive analisar essas ideias, torna-se conveniente sua exposição, pois demonstra que o argumento central do projeto não é uma voz singular no questionamento ao *status quo*.

Algumas ideias para a superação do tradicionalismo no estudo das RI advêm de autores como David Lake, Friedrichs e Kratochwil, que propõem metodologias diferenciadas na compreensão dos fenômenos internacionais. David Lake sugere a superação dos "ismos" pela desagregação das teorias em conceitos comuns baseados em interesses, interações, e instituições (LAKE, 2011). A outra proposta advêm conjuntamente de Friedrichs e Kratochwil que propõem uma abordagem *pragmática* para a superação dos entraves da disciplina - pelo reconhecimento da geração de conhecimento como uma atividade social e discursiva, focando-se, portanto, na geração de conhecimento prático (FRIEDRICHS, KRATOCHWIL, 2009).

No Brasil, Amado Cervo é o grande representante do questionamento ao ensino das Teorias de Relações Internacionais. Inspirado pela premissa de Cox que "toda teoria serve para algo e para alguém", ele questiona a suposta

neutralidade que as teorias tradicionais presumem, denunciando-as enquanto instrumento de legitimação das práticas e políticas dos países centrais. Ele defende o fim do ensino de Teorias de Relações Internacionais no país, e a substituição pelo uso de Conceitos que se enquadrariam melhor à realidade nacional (CERVO, 2008).

O livro "*The Future of International Relations: Masters in the Making*" organizado por Iver B. Neumann e Ole Waever é, também, um bom exemplo dessas iniciativas alternativas, sendo uma tentativa de "intervenção nos debates acerca da maneira de ler a disciplina" (WAEVER, 2005). Organizado de acordo com autores, e não correntes ou debates, o livro se propõe a apresentar o pensamento de 12 autores, dos clássicos aos contemporâneos, preocupando-se em não emoldurá-los em correntes de pensamento específicas. Waever deixa claro que, muitas vezes, a busca pela rotulação de determinados autores acaba por desagregar a complexidade de seus trabalhos, o que acaba, por vezes, fragmentando suas obras e não expressando, de fato, sua originalidade. A seleção dos 12 "*masters in the making*", inclusive, segundo o autor, reflete a escolha por autores complexos e difíceis de serem enquadrados em "caixas", como Alker, Onuf e Walker (WAEVER, 2005).

Outros esforços interessante nessa busca pelo rompimento do tradicionalismo nas RI são os trabalhos que buscam identificar o estudo das RI fora do eixo ocidental. A obra de Amitav Acharya e Barry Buzan, "*Why is there non-Western International Theory*", foca-se nas Teorias de RI advindas, majoritariamente, da Ásia e demonstra que, muitas vezes, os temas centrais das agendas de pesquisa dos autores asiáticos pouco incorporam temas tradicionais às RI Ocidentais. Exemplo disso, abordado no trabalho, é o foco das teorias chinesas que buscam legitimar seu crescimento econômico e político ao mesmo tempo que renegam teorias realistas que os enquadrariam como uma virtual ameaça. Há também o caso do Japão, que busca ser uma "potência civil" no Sistema Internacional, renegando também as expectativas realistas. (BUZAN, 2007).

5. O PANORAMA BRASILEIRO

O presente capítulo tem o intuito de fornecer um panorama geral do ensino e do estudo das Teorias de Relações Internacionais no país, tendo como um dos fundamentos o "*TRIP Project*", que realizou em 2011 o "*survey*" "*TRIP Around the World: Teaching, Research and Policy Views*". Essa pesquisa fornece dados quantitativos relativos a 20 países ao redor do mundo, possibilitando que se estabeleçam comparações acerca do ensino de RI no Brasil frente a outros países. Utiliza-se também, ao longo do capítulo, dados obtidos junto a alguns dos principais cursos de graduação em relações internacionais do país - UnB, USP, PUC- RJ, PUC-GO, FACAMP, UNESP - que tiveram as ementas de suas disciplinas voltadas às TRI analisadas de forma a obter-se um cenário nacional mais aprofundado.

A análise dos cursos de TRI no país corrobora os argumentos principais do presente trabalho. A metodologia de ensino em quase todos os cursos de Graduação das universidades brasileiras ocorre ainda da forma tradicional, dividindo-se e rotulando-se as correntes e paradigmas à medida que o estudo avança. A criticidade que cada professor atribui nas aulas e discussões ao longo do curso é impossível de ser avaliada, no entanto, o que as ementas das disciplinas demonstram é o inegável predomínio da análise paradigmática. Exceções a essa constatação são a USP e a UnB. A Universidade de São Paulo organiza o ensino de TRI entre autores - em uma metodologia alinhada à proposta de Waeber - desde os clássicos até os contemporâneos, iniciativa essa que, apesar de isolada, ainda, no Brasil, converge com alguns cenários internacionais, como o proposto por Waeber. A Universidade de Brasília vem, recentemente, incluindo discussões acerca das autoimagens e do Estado da Arte na disciplina, incorporando à estrutura de seu curso discussões metalinguísticas acerca da própria utilização de paradigmas ou autores nos estudos das RI sem, no entanto, deixar de utilizar as nomenclaturas tradicionais. O presente trabalho é fruto dessa metodologia.

Um dado positivo, entretanto, é a baixíssima utilização, como fonte principal dos estudos, de Manuais de Teorias de Relações Internacionais -

preponderantes nos principais cursos de RI do país até o início dos anos 2000 - restritos a leituras complementares de cunho didático; e a utilização preponderante de textos originais, tanto em inglês quanto em português, de autores considerados baluartes das correntes e tradições de pensamento - o que foi facilitado, evidentemente, pela difusão do acesso à informação proporcionado pela internet. As vantagens e a importância do uso de textos originais é amplamente reconhecida, sendo especialmente cara aos argumentos do presente trabalho. O estudo por manuais de relações internacionais é altamente prejudicial ao desenvolvimento crítico dos alunos, que absorvem informações já previamente filtradas, e, muitas vezes, erroneamente classificadas. Um dos manuais mais utilizados no Brasil, por exemplo, encaixa a Escola Inglesa como uma mera vertente do Realismo o que, por si só, já corrobora o argumento acima.

O "*TRIP Project*" demonstra que, globalmente, textos produzidos nos EUA correspondem a 58% das leituras que os estudantes realizam nos seus cursos de introdução às RI. No Brasil, essa porcentagem diminuiu para 43%, concomitantemente aos 44% representados por leituras brasileiras e latino-americanas. Percebe-se que o Brasil mantém-se abaixo da média global, o que pode ser justificado devido a outro dado do *survey*, que demonstra o interesse brasileiro nos estudos acerca da região latino-americana. No entanto, os dados são positivos, na medida que refletem o uso de textos originais nas salas de aula.

No que se refere ao foco nas "correntes e paradigmas" estudados nos cursos de Introdução às RI em nível de graduação globalmente, ainda se percebe a predominância das teorias tradicionais, com Realismo e Liberalismo ocupando 45% da estrutura dos cursos. O Brasil possui médias maiores que as globais, com 49%. Dados interessantes, no entanto, apontam que 18% dos acadêmicos mundialmente trabalham com abordagens não paradigmáticas, e o "*TRIP Project*" aponta que essa tendência já vem sendo seguida no Brasil, onde 16% do universo de 193 acadêmicos entrevistados também afirmaram utilizarem-se dessa metodologia. No entanto, ao

se analisar as ementas das disciplinas de Introdução às RI no país, percebe-se que, até o momento da conclusão deste trabalho - segundo semestre de 2012 - apenas a Universidade de São Paulo não estruturou seu curso com base em paradigmas, focando nos autores.

No que se refere ao trabalho dos acadêmicos entrevistados, o Brasil se divide quase igualmente entre profissionais que usam abordagens racionalistas - *rational choice framework* - sem restringirem-se, todavia, à essa metodologia (44%) e outros que não presumem a racionalidade dos atores (41%). Apesar de esse padrão seguir a tendência global, ressalta-se que a porcentagem brasileira que restringe seu trabalho às abordagens racionais ainda é mais que o dobro da global (16% no Brasil, frente a 7% no mundo) o que demonstra ainda certo conservadorismo no país.

Quando questionados acerca do enquadramento de suas próprias abordagens no estudo das RI, percebe-se uma mudança em relação às últimas décadas. Em 1998, Ole Wæver atestava que os EUA ainda eram influenciados majoritariamente por teorias positivistas, enquanto a Europa Ocidental despontava como reflexivista em sua maioria. (WAEVER, 1998). No entanto, o "*TRIP Project*" demonstra que essa distinção encontra-se atenuada hodiernamente. O *survey* também demonstra que, dentre as correntes pré-estabelecidas, o construtivismo globalmente é a com maior número de autores (22%). Contudo, essa porcentagem é igualada por autores que não se enquadram e não usam a análise paradigmática. O Brasil reflete esse padrão com 20% dedicado ao Construtivismo e 19% que refutam sua inclusão em uma corrente específica.

Um dos dados que mais chama a atenção quando comparado às estruturas dos cursos de TRI no país é a caracterização dos trabalhos em termos epistemológicos. Enquanto, no mundo, 47% dos acadêmicos e pesquisadores consideram-se positivistas, 28% não positivistas e 26% pós-positivistas, o Brasil vai na contramão dessa tendência, apresentando apenas 28% de positivistas, 44% de não positivistas e 29% de pós-positivistas, o que demonstra que, no país, majoritariamente, não é dado tanto crédito a

análises que se supõem neutras perante seu objeto de estudo. No entanto, apesar da minoria dos acadêmicos brasileiros considerarem-se positivistas, isso ainda não se reflete nos cursos de RI do país, que ainda preconizam o estudo das teorias de forma tradicional, com o positivismo implícito na rotulação de diversos autores em correntes específicas, como defendido ao longo do trabalho.

6. CONCLUSÃO

O estudo das Teorias das Relações Internacionais tem sido conduzido, tradicionalmente, por meio de narrativas centradas em debates entre correntes e paradigmas que aglomeram autores em escolas de pensamento supostamente homogêneas, o que não reflete, de fato, a diversidade e complexidade que as RI vem adquirindo nas últimas décadas. Muitas vezes, determinados autores tem a compreensão abrangente de suas obras comprometida devido às tentativas de enquadrá-los e fragmentá-los em uma determinada corrente, e, assim, as RI correm o risco de se tornarem estereis e sem criticidade, à medida em que não são mais os autores que modelam os paradigmas da disciplina, mas os paradigmas que definem os autores.

Os debates contemporâneos da área vem incorporando questões epistemológicas e relacionadas à filosofia da ciência, o que vislumbra a busca pela superação dos "ismos" e das questões epistemológicas no campo, em favor de abordagens mais pragmáticas. (LAKE 2011; KRATOCHWIL, 2009). Concomitantemente, questiona-se os pressupostos universalistas do estudo das Teorias de RI em favor da reflexão sobre sua epistemologia, ontologia e metodologia. Isso já se reflete em trabalhos acadêmicos, livros e artigos, como "*The Future of International Relations: Masters in the Making*" organizado por Iver B. Neumann e Ole Wæver; no entanto, essa reflexão ainda não foi incorporada plenamente à sala de aula.

Apesar da constante crítica acerca da metodologia tradicional que ainda permeia o ensino das Teorias de RI no país, é importante

salientar que o presente trabalho não vislumbra um cenário em que as nomenclaturas "Realismo" ou "Construtivismo" sejam completamente inutilizadas, nem que as TRI sejam excluídas dos cursos de RI, como defende Amado Cervo. Seus aspectos didáticos ainda são importantes para uma compreensão inicial e geral da disciplina. Todavia, elas não deveriam ser entendidas como correntes e paradigmas sólidas e impermeáveis e principalmente seu aspecto meramente didático deveria ser mais explícito na organização dos cursos no Brasil. A metodologia vanguardista utilizada tanto na UnB quanto na USP são exemplos de que é possível incorporar essas discussões já à graduação.

Os dados obtidos pelo "TRIP Project" demonstram que a academia brasileira majoritariamente não se classifica como positivista, questiona supostas neutralidades perante seu objeto de estudo, valoriza abordagens críticas nos estudos das RI e já se preocupa em não se rotular dentro de paradigmas. Entretanto, isso não é refletido nos cursos de graduação do país, que ainda priorizam o estudo das teorias de forma tradicional, utilizando leituras sobre Realismo e Liberalismo prioritariamente e organizando suas ementas pelo rótulo dos paradigmas - o que valoriza, ainda que tacitamente, o positivismo.

À guisa de conclusão, deve-se ressaltar que as condições para uma mudança na metodologia de ensino de TRI no Brasil já estão consolidadas, havendo grande lucidez na academia brasileira, que se destaca por já refutar o positivismo, diferentemente do que ocorre internacionalmente. O que ainda não ocorre é a incorporação desse pensamento na estrutura dos cursos de RI no país, o que é de suma importância para o desenvolvimento de gerações de internacionalistas comprometidos com a criticidade e a rejeição do *status quo* imposto por tradições supostamente dominantes advindas de centros hegemônicos globais.

BIBLIOGRAFIA

Livros e Artigos:

CERVO, Amado L. Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política*

Internacional, No 51, 2008.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. *Why is there no non-Western international relations theory?*, 2007.

FRIEDRICHS, Jörg; KRATOCHWIL, Friedrich. On Acting and knowing: How can pragmatism advance international relations research and methodology. *International Organization*, No. 63, 2009.

HOUGHTON, David Patrick. *Positivism 'vs' Postmodernism: Does Epistemology Make a Difference?*, 2008.

LAKE, David A. "Why 'isms' Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress", *International Studies Quarterly*, 2011.

NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*, 2005.

SMITH, Steve. "The Self images of a Discipline: a Genealogy of International Relations Theory". *International Theory: Positivism and Beyond*, 1995.

SNYDER, Jack. "One world, rival theories". *Foreign Policy*, No. 145.2004. Disponível em: [<http://www.jstor.org/stable/4152944>] Acesso em: 23/05/2012.

WALT, Stephen M. "International Relations: One World, Many Theories". *Foreign Policy*, No. 110, *Special Edition: Frontiers of Knowledge*, 1998. Disponível em [<http://www.jstor.org/stable/1149275>]. Acesso em: 25/05/2012.

WÆVER, Ole. "Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms", *The Future of International Relations*, 2005.

Fontes Primárias:

Ementas das disciplinas de Teorias das Relações Internacionais dos cursos de graduação da UnB, USP, PUC-GO, PUC-RJ, UNESP, FACAMP.

Pesquisa "TRIP Around the World: Teaching, Research, and Policy views of International Relations Faculty in 20 Countries", College of William&Mary, Williamsburg, Virginia, 2012.

¹Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, bolsista da CAPES e Mestrando em Relações Internacionais pela

Universidade de Brasília. Email:
andrepini@gmail.com

ⁱⁱUtilizar-se-á como base a UnB, USP, PUC-GO, PUC-RJ, UNESP e FACAMP, tendo em vista que foram os cursos aos quais houve acesso às ementas das disciplinas de Teorias das Relações Internacionais dos cursos de graduação.

OS BRICS: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS NOVOS ATORES GLOBAIS NO SÉCULO XXI

THE BRICS: CONSIDERATIONS ON THE NEW GLOBAL ACTORS IN XXI CENTURY

Rodrigo Cassio Marinho da Silva¹

RESUMO

O presente artigo busca analisar, os chamados “países emergentes”, denominados como BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – e o desenvolvimento de uma perspectiva que visa traçar um perfil político de diversidade regional mediante seu grau de inserção no cenário internacional do século XXI. O grupo de “países emergentes” pode ser considerado inserido na comunidade internacional com êxito e despontar como uma “alternativa viável” ao vácuo de poder existente no sistema internacional nas primeiras décadas deste século?

Abordando uma perspectiva teórica baseada no Construtivismo de Nicholas Onuf e Alexander Wendt, desenvolvida no começo da década de 90, com o fundamento de que o sistema internacional é construído de forma constante, uma vez que atores envolvidos com suas ações tornam o mundo um pilar a ser construído sistematicamente.

Palavras-chave: BRICS, Países emergentes, novo regionalismo.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the so-called "emerging countries", as called BRICS - Brazil, Russia, India, China and South Africa - and the development of a perspective that seeks to chart a political profile of regional diversity by their degree of integration in the XXI century. Can the group of "emerging" countries be considered successfully embedded in the international community and emerge as a "viable alternative" to the power vacuum existing in the international system in the early decades of this century?

Addressing a theoretical perspective based on the Constructivism of Nicholas Onuf and

Alexander Wendt, developed in the early 90s, with the plea that the international system is built steadily since actors involved with their actions make the world a pillar to be built systematically.

Keywords: BRICS, Emergent countries, regionalism.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tratará dos antecedentes do surgimento dos BRICS no pós - Guerra Fria, seguido da relevância do grupo, seus princípios norteadores definidos a partir do Consenso de Brasília e Moscou, a “desigualdade” existente entre os chamados “países ricos” e os “emergentes” na conjuntura internacional das grandes cúpulas, alianças e fóruns, os desafios enfrentados por cada membro e, por fim, a inserção da África do Sul e o debate que se formou sobre qual país melhor “representaria” o Continente Africano como membro efetivo a partir das diretrizes do próprio criador do acrônimo Jim O'Neil, economista-chefe do banco de investimentos Goldman Sachs.

A metodologia tem como base um caráter dedutivo, uma vez que o enfraquecimento das “potências tradicionais”, a ascensão dos “países emergentes”, leva a um cenário distinto para esse começo de século, em que a pujança econômica frente aos processos recessivos dos “países ricos” torna viável a perspectiva de liderança dos BRICS, aplicada a uma pesquisa bibliográfica, à medida que se baseia em material já publicado como livros, artigos, periódicos especializados e sites de internet.

2. ANTECEDENTES DO SURGIMENTO DOS BRICS

Toda análise do sistema internacional supõe alguma visão teórica a respeito do tempo, do espaço e do movimento da sua “massa histórica”. Sem a teoria é impossível interpretar a conjuntura e identificar os movimentos cíclicos e as “longas durações” estruturais que se escondem e desvelam, ao mesmo tempo, através dos acontecimentos imediatos do sistema mundial. Só tem sentido falar de “grandes crises”, “inflexões” e “tendências” a partir de uma teoria

que relacione e hierarquize fatos e conflitos locais, regionais e globais, dentro de um mesmo esquema de interpretação. Além disso, é a teoria que define o “foco central” da análise e a sua “linha do tempo”. Por exemplo, com relação às transformações mundiais das últimas décadas, é muito comum falar de uma “crise da hegemonia americana”, na década de 1970, e reconhecer que, depois disso, houve duas inflexões históricas muito importantes, em 1991 e 2001. Mas, por trás deste consenso aparente, podem esconder-se interpretações completamente diferentes, dependendo do ponto de partida teórico de cada analista. Portanto, essa análise da conjuntura internacional começa expondo, de forma sintética, o seu foco de observação, a sua tese central e suas principais premissas teóricas, para só depois analisar as mudanças recentes do sistema mundial e discutir o novo lugar de China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul. (FIORI, 2007, p.78)

O breve século XX acabou em problemas para os quais ninguém tinha, nem dizia ter, soluções. Enquanto tateavam o caminho para o terceiro milênio em meio ao nevoeiro global que os cercava, os cidadãos do *fin-de-siècle* só sabiam ao certo que acabara uma era da história. E muito pouco mais.

Assim, pela primeira vez em dois séculos, faltava inteiramente ao mundo da década de 1990, qualquer sistema ou estrutura internacional. O fato mesmo de terem surgido, depois de 1989, dezenas de Estados territoriais sem qualquer mecanismo independente para determinar suas fronteiras – nem sequer terceiras partes aceitas como suficientemente imparciais para servir de mediadoras gerais – já fala por si. Onde estava o consórcio de grandes potências que antes estabelecia, ou pelo menos ratificava fronteiras contestadas? Onde estavam os vencedores da Primeira Guerra Mundial que supervisionavam o novo desenho do mapa da Europa e do mundo, fixando uma linha de fronteira aqui, insistindo num plebiscito ali? (Onde, na verdade, estavam aquelas conferências internacionais de trabalho tão conhecidas dos diplomatas do passado, tão diferentes das breves conferências de cúpula para fins de relações públicas e sessões de fotos

que agora tomavam seu lugar?) (HOBSBAWM, 1995, p. 537-538).

De acordo com Fonseca Junior (2011: p. 15-16):

Essa descrição beira o caricatural: afinal, os anos 1990 também se caracterizaram por episódios que frustram dramaticamente aquele otimismo, tanto do lado das crises financeiras quanto do lado das tragédias humanitárias. Entretanto, a caricatura serve para marcar, do ângulo da ordem internacional, o enorme contraste com o início do século XXI, que elimina boa parte do otimismo e da esperança do fim da Guerra Fria. Verifica-se, em pouco tempo, que, se o ideal da “ordem multilateral” não é viável, o de uma ordem unilateral, comandada pelos EUA não é a melhor alternativa também. A solução multilateral beirava a utopia (e faltaram os “agentes sociais” que a levassem adiante); a unilateral representaria a negação do próprio sentido da ordem internacional, que supõe a articulação combinada de “vontades soberanas e diferentes”. Aliás, os próprios EUA perceberam, de maneira contundente, pelas dificuldades que enfrentam no Afeganistão e no Iraque, que algum recurso ao multilateralismo era necessário ainda que fosse para completar e respaldar as medidas inspiradas pelo unilateralismo. Para simplificar, desde o fim da Guerra Fria, mas especialmente na entrada do século XXI, existe uma demanda de ordem e não está claro quem vai produzir a oferta. A ideia de um mundo sem rumo, à deriva, marcado por impasses, sem perspectivas claras, se espalha.

Essa demanda, se corresponder à incapacidade das potências tradicionais de gerar novos paradigmas de ordem, corresponde quase automaticamente à abertura para que países (e grupos) que emergem naquele momento busquem espaço próprio para “auxiliar”, com interesses e ideias, modos de desenhar perspectivas de ordem. Diga-se, desde já, que não existe, do lado dos emergentes, nada de radical, nada de revolucionário (para lembrar as categorias de Kissinger, querem “melhorar” as condições de legitimidade, não criar alternativas às que existem).

Apesar do notável peso desses países, seria difícil conceber, na década de 1990, a formação

de um agrupamento como os BRICS de hoje, não apenas porque cada país enfrentava dificuldades internas, de ordem política ou econômica, mas também porque o G7 (agrupamento formado por Canadá, França, Itália, Alemanha, EUA, Japão e Reino Unido) representava, então, o núcleo duro do poder econômico. Contudo, o cenário político e econômico mudou significativamente desde então.

Nos primeiros anos do século XXI, a China ascendeu ao posto de segunda economia do mundo e de maior exportadora global (2010); o Brasil passou à posição de sexta maior economia do planeta (2011); a Índia mantém elevadas taxas de crescimento anual, sendo a nona maior economia; a Rússia recuperou sua autoestima com base na estabilidade econômicaⁱⁱ, situando-se como a décima primeira maior economia; e a África do Sul apresenta-se ao mundo reconstruído em sua dignidade nacional com o fim do regime do *Apartheid* e com o fortalecimento de sua democracia e de sua economia. (REIS, 2011, p. 34)

Algumas questões devem ser colocadas a fim de que possamos entender este fenômeno que reflete, em alguma medida, uma das derradeiras possibilidades de expansão territorial do sistema capitalista – a inclusão da África no capitalismo moderno. A primeira delas seria em relação à compreensão do processo que alterou as dinâmicas do sistema monetário internacional e as razões de sua ocorrência. A segunda, os impactos resultantes da nova configuração no panorama econômico dos países emergentes e a reação dos mesmos frente às novas possibilidades dadas pelo fim de suas restrições financeiras, atávicas até então. E, em terceiro lugar, deve ser evidenciada a incógnita em relação às possíveis ações por parte dos países desenvolvidos no sentido de reverter este quadro e o desmontamento do que pode ser a tendência ao desmantelamento da atual configuração, sistematizada na hipótese da existência de um arranjo Bretton Woods 2 (BW2). (VIEIRA, 2011, p. 6-7)

Em relação à primeira das questões apontadas, a construção do sistema monetário internacional esteve constantemente ligada aos objetivos da política macroeconômica dos

Estados Unidos, legitimados por seu poderio militar. É apontado por Franklin Serrano (SERRANO, 2004) como sendo a ofensiva conservadora interna com priorização do controle da inflação e resolução do conflito distributivo interno a favor das classes proprietárias, as políticas de controle inflacionárias impostas por Reagan ao final da década de 1970.

Até então, os Estados Unidos operavam em termos da manutenção de altas taxas de crescimento, sendo que entre 1947 e 1968 o compromisso se dava por conta da ameaça soviética o que justificava suporte incondicional aos países aliados. Após 1968 – até 1979 – persistiu a tentativa de manutenção de altos níveis de emprego interno, ainda que à custa do abandono de Bretton Woods e com grande prejuízo do ganho financeiro nos EUA, pois as baixas taxas de juros não permitiam elevados rendimentos, o que também consolidou a formação do mercado de eurodólares com a migração destes capitais. (VIEIRA, 2011, p.7).

Mas logo depois, no início do século XXI, esse projeto imperial começou a apresentar algumas dificuldades, apesar de sua estrutura de poder global. Depois de vencer a Guerra do Afeganistão, os Estados Unidos lideraram e venceram a Guerra do Iraque, em 2003, conquistando Bagdá, destruindo as forças militares iraquianas e destituindo o presidente Saddam Hussein. Após suas duas vitórias, entretanto, as forças norte-americanas não conseguiram reconstruir os dois países, nem conseguiram definir com precisão seus objetivos de longo prazo, depois da constituição de governos locais tutelados. Mas estes foram apenas os dois últimos episódios de uma experiência política e militar imperial que não tem sido bem sucedida do ponto de vista dos objetivos imediatos dos Estados Unidos. Suas intervenções militares não expandiram a democracia nem os mercados livres; as guerras aéreas não foram suficientes sem a conquista territorial; e a vitória militar não conseguiu dar conta do controle territorial e da reconstrução nacional dos países derrotados. Com certeza, não se trata de uma “crise final” do poder americano, nem do apocalipse do sistema mundial. O que está acontecendo é que o projeto

imperial dos Estados Unidos alcançou seu limite. Por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, parece impossível sustentar um império global sem colônias, só com bases militares - e os Estados Unidos não têm disposição nacional de arcar com os custos de um sistema colonial; em segundo lugar, uma vez mais, o sucesso da estratégia “asiática” dos Estados Unidos, dos anos 1970, já gerou uma nova realidade que lhes escapa ao controle e, hoje, os Estados Unidos não têm mais como frear a expansão econômica da China, nem teriam mais como conceber um império mundial que não contasse pelo menos com uma parceira chinesa. (FIORI, 2007, p. 88-89)

As chamadas “crises da hegemonia americana”, evidenciadas durante os anos 1970, seguidas pelo fim da União Soviética em 1991 e pelos ataques de 11 de Setembro em 2001, mostram dois momentos distintos que colocaram em evidência o papel desempenhado pelos Estados Unidos como superpotência, as interpretações que se seguiram de diversos analistas e as mudanças que se produziram no sistema mundial trazendo para a discussão o grupo de “países emergentes”.

As altas taxas de crescimento econômico dos Estados Unidos durante os anos do pós-guerra, no auge da Guerra Fria, e em seus momentos mais críticos, apesar de no período conhecido como “distensão” ou “Détente”, em princípios dos anos 1980, ficou claro que a manutenção do pleno emprego seria uma decisão arriscada em virtude do fim do sistema Bretton Woods, idealizado pelos Estados Unidos na condição de potência vencedora.

As fórmulas político-diplomáticas tão utilizadas ao longo do século passado, nos modelos adotados pelas “potências tradicionais” na forma de “plebiscitos”, “mediação de fronteiras contestadas”, e “conferências internacionais” não faziam mais sentido e passaram a ter sua eficiência questionada com o passar das décadas e com as mudanças de paradigmas no contexto internacional.

Por fim, as novas fronteiras do sistema capitalista, a inclusão de continentes e países até então marginais dentro da economia política internacional, o surgimento de um ambiente

propício, uma vez superadas as condições que impediam a ascensão desses países a exemplo dos BRICS tornou-se viável, mediante a impossibilidade dos países desenvolvidos em reverter essa nova configuração neste contexto internacional.

3. A RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA DOS BRICS NO CENÁRIO INTERNACIONAL E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES: O CONSENSO DE BRASÍLIA E MOSCOU

Grupos e organizações, em geral, são formados por estados a partir de interesses comuns, laços históricos, culturais ou geográficos (Barbosa, 2009, p. 99). No caso dos BRICS, a iniciativa começou com o conceito elaborado no relatório de 2001, intitulado *Bulding Better Global Economic BRIC*, de autoria do economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neill (2001). O estudo analisava as perspectivas de crescimento econômico do Brasil, Rússia, Índia e China. O tema teve como base dois elementos: o ritmo de crescimento econômico de cada país estudado e a grande população. O documento prognosticava que os países dos BRICS (África do Sul não fazia parte) se firmariam entre as maiores economias do mundo em pouco tempo. Tais análises, na época, levaram os especialistas de diversas áreas, como economia e política, a indagarem de forma cética e perplexa sobre as grandes diferenças desses países: afinal, como países tão heterogêneos podem ter algo em comum? (OLIVEIRA, 2012, p.4)

É patente, na atualidade, a prosperidade que usufruem as economias emergentes em detrimento dos processos recessivos em andamento nas economias avançadas. Em grande parte, a boa maré pode ser atribuída aos grandes fluxos de investimento que estas economias vêm recebendo desde meados da década de 1990. A capacidade de acúmulo de divisas estrangeiras vem possibilitando que os países incluídos no processo possam, inclusive, valerem-se de *hard politics*, tal qual tradicionais colonizadores, utilizando seus novos abundantes capitais para exercer certa dose de poder real junto a economias menos desenvolvidas - a exemplo das antigas potências europeias em

relação às antigas colônias africanas. Atualmente, os BRICS representam 43,03% da população mundial, 18% do Produto Interno Bruto (PIB) nominal mundial (25% do PIB *per capita*), 25,91% da área terrestre do planeta e 46,3% do crescimento econômico global de 2000 a 2008. Ademais, de acordo com a previsão divulgada pelo FMI em 24 de janeiro de 2012, os países do grupo deverão contribuir com 56% do crescimento do PIB mundial em 2012. A contribuição do G7 para o crescimento da economia mundial será de 9%, menor que a da América Latina (9,5%)ⁱⁱⁱ. Sobressaem, ainda, diversas outras características dos membros do agrupamento. Brasil, Rússia, Índia e China são os únicos países – além dos EUA – que possuem ao mesmo tempo (a) área territorial acima de dois milhões de quilômetros quadrados, (b) população acima de 100 milhões de pessoas e (c) PIB nominal acima de US\$ 1 trilhão. A título de comparação, Austrália e Canadá compartilham área territorial extensa e grande PIB, mas têm população menor que 100 milhões de habitantes. Japão e México, por sua vez, têm PIB acima de US\$ 1 trilhão e mais de 100 milhões de habitantes, mas contam com territórios menores que dois milhões de quilômetros quadrados. (REIS, 2011, p. 34)

Gonçalves (2009, p.89) analisou a grande invenção do economista da Goldman Sachs, dizendo: “muito se tem escrito sobre esta bem sucedida invenção que ao agrupar grandes países em um só bloco, gerou um espetacular fato político no cenário da governança global, cujos efeitos parecem não se ter ainda esgotado”.

Os países do arranjo têm em comum a imensidão geográfica e populacional. Mas, sobre a importância dessa dupla dimensão: “será que por si só garante permanência e vida longa a tal heterogêneo grupo de países?” Questionou o autor. (apud OLIVEIRA, 2012, p. 5)

Nogueira e Messari (2005) e Sarfati (2005) explicam que o Construtivismo se desenvolveu no começo da década de 90, a partir das obras de Nicholas Onuf e Alexander Wendt.

O pressuposto básico do Construtivismo é que o mundo é constantemente construído, ou seja, o mundo não é predeterminado, sendo passível de mudança à medida que os atores agem; o mundo

é um construto social.

Do mesmo modo, aproveita-se de outra premissa, advinda das Ciências Sociais: o debate agente-estrutura. Para os construtivistas, o agente não precede a estrutura nem vice-versa, ambos são co-construídos. Isso significa que os agentes não moldam a estrutura de acordo com os seus interesses, bem como a estrutura não é capaz de constranger os agentes, limitando suas ações. Um influencia o outro da mesma maneira e com mesma intensidade.

Outro pressuposto teórico construtivista diz respeito à relação entre idealismo e materialismo. Nogueira e Messari (2005, p. 167) esclarecem que:

Se, por um lado, os construtivistas não descartam as causas materiais, por outro, consideram que as idéias e valores que informam a relação do agente com o mundo material desempenham uma função central na formulação do conhecimento sobre este mesmo mundo.

Essas três premissas são válidas para todos os construtivistas. No entanto, há outras que são aceitas por quase todos os teóricos desta perspectiva. São elas: a anarquia não é uma estrutura que define a disciplina das Relações Internacionais, mas há um conjunto de normas que organizam as relações internacionais, sendo essas regras objeto de uma disciplina específica. A anarquia internacional é socialmente construída, logo, há conflito nas relações internacionais porque a natureza da anarquia não é determinada, está sempre sendo construída e reconstruída, havendo, então, períodos de cooperação e de confronto. (apud MAIA, RARI, p.15-16)

O ponto pitoresco dessa situação reside em que o potencial apropriado por países emergentes como os BRICS para o exercício efetivo de influência política, econômica e militar em terceiros Estados pode ser atribuído a mudanças no mecanismo do sistema monetário internacional que pareceram bastante vantajosas aos países desenvolvidos na década de 1970, em termos de resolução de seus conflitos internos, mas que acabaram por gerar mudanças estruturais que os desfavoreceram. O ponto

preocupante que subjaz nessa abordagem trata dos movimentos recentes realizados de modo unilateral pelos Estados Unidos na forma de ajustes macroeconômicos que podem colocar em derrocada o atual sistema. (VIEIRA, 2011, p. 6-7)

Os números são bem conhecidos e, salvo poucos anos de dificuldade para a Rússia e o Brasil, os BRICS são hoje mais relevantes para a economia global do que eram há dez anos atrás.

É evidente que a atenção que os cinco países merecem dos analistas econômicos e dos meios de comunicação existiria ainda que a sigla não existisse. São importantes, cada um, por motivos próprios, econômicos, políticos ou estratégicos. Para citar pouquíssimos exemplos: a China é hoje um dos motores da economia internacional; a Rússia tem peso próprio em matéria de segurança, dada à dimensão de seu arsenal nuclear e relevância no mercado de energia; a Índia vale pelo peso demográfico e pela influência regional, além de ser a maior democracia “real” do mundo; a África do Sul é ator estratégico em uma área crescentemente importante como produtora de *commodities*; e o Brasil é ator fundamental em negociações sobre desenvolvimento sustentável ou comércio. É impossível imaginar que algum regime internacional, seja na área da segurança, da economia ou dos valores, se articule e se consolide sem que deles os BRICS participem ativamente. Como disse Andrew Hurrell, “[...] são países [...] com alguma capacidade de contribuir para a gestão da ordem internacional em termos globais ou regionais” (HURRELL, 2009, p.10 apud FONSECA JUNIOR, 2011, p. 14)

Por que a marca se fixa? Penso que em função de algo simples que poderia ser tirado de qualquer livro de geografia: Brasil, China, Índia e Rússia são países de grande extensão territorial, com grandes populações, economias diversificadas e no topo das taxas de crescimento das economias emergentes (GALVÃO, 2010, p.13). Ou seja, a sigla revela *semelhanças* entre países obviamente muito diversos, situados em continentes diferentes e que mantinham, entre eles, relações extremamente variadas (Índia e China se enfrentaram em uma guerra nos anos 1960; China e Rússia foram aliadas e depois rivais etc.). (apud FONSECA JUNIOR, 2011, p. 13-14)

Há, contudo, outras siglas criadas por instituições financeiras que são bem-sucedidas no que diz respeito à atração de investimentos. Menciono os acrônimos N-11 (*Next Eleven*), também cunhado pela Goldman Sachs (incluindo Indonésia, Bangladesh, Egito, Irã, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Coreia do Sul, Turquia e Vietnã); CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul), concebido pelo HSBC; e VISTA (Vietnã, Indonésia, África do Sul, Turquia e Argentina), criado por instituições japonesas. Caso os BRICS não tivessem se estabelecido como mecanismo político diplomático, possivelmente o acrônimo tivesse hoje *status* semelhante ao dessas outras siglas. (REIS, 2011, p. 32-33)

A primeira reunião formal de chanceleres realiza-se já no ano seguinte, em 18 de maio de 2008, em Ecatimburgo, marcando o momento em que BRICs deixou de ser uma sigla que identificava quatro países ascendentes na ordem econômica internacional para se tornar uma entidade político-diplomática. É importante registrar que o nascimento dessa entidade não se dá por recomendação de Ministros das Finanças, mas a partir da iniciativa de dois experientes e brilhantes diplomatas, especialistas em relações internacionais: o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, e o Chanceler da Rússia, Embaixador Sergey Lavrov. No Comunicado Conjunto acordado em Ecatimburgo, Brasil, Rússia, Índia e China destacam os seguintes pontos de consenso:

- Fortalecimento da segurança e da estabilidade internacionais;
- Necessidade de assegurar oportunidades iguais para o desenvolvimento de todos os países;
- Fortalecimento do multilateralismo, com a ONU desempenhando papel central;
- Necessidade de reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, de modo a torná-lo mais representativo, legítimo e eficaz;
- China e Rússia registraram apoio às aspirações do Brasil e Índia de desempenhar maior papel nas Nações Unidas;
- Apoio à solução de disputas por meios políticos e diplomáticos;
- Favorecimento do desarmamento e da não

proliferação;

- Condenação ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações;
- Reconhecimento da importância da cooperação internacional para o enfrentamento dos efeitos da mudança do clima;
- Reiteração do compromisso de contribuir para o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio e o apoio aos esforços internacionais de combate à fome e à pobreza; e
- Acolhimento da sugestão do Brasil de organizar reunião de Ministros das Finanças dos BRICS para discutir temas econômicos e financeiros. Desde então, as reuniões têm sido pelo menos anuais. (REIS, 2011, p. 36-37)

As mudanças ao longo do século XXI e nas suas primeiras décadas têm mostrado e dado provas de que a formação de blocos de países dispensa as pré-condições relacionadas a interesses comuns, laços históricos, culturais ou geográficos, pois, não há uma linha tênue que os ligue ou os separe dentro desse novo contexto.

As bases usadas pelo criador do acrônimo BRICS para que esses países ganhassem tal destaque relacionado ao crescimento econômico e a população de cada país tem sido o catalizador e ao mesmo tempo os pilares fundamentais que fixam os “emergentes” como atores com grande capacidade de se firmarem como as maiores potências deste século.

No que diz respeito à pujança das econômicas dos “países emergentes”, os números registrados ao longo da década de 2000 no que diz respeito ao crescimento econômico conjunto do grupo, seguido do papel desempenhado no que diz respeito à contribuição desses países no crescimento econômico mundial durante o mesmo período.

O uso das chamadas “*hard politics*” pelos BRICS se tornou uma realidade, à medida que o acúmulo de divisas em dólares, possibilitou-lhes um poder de intervenção até então impensável para os analistas de relações internacionais. A exemplo temos a intervenção Russa na Ossetia do Sul em 2008, a disputa Indiana pela Caxemira contra o Paquistão, e a ameaça de desencadeamento de um conflito nuclear entre ambos, as ameaças ainda que veladas por parte

do Brasil sobre seus “sócios” do Mercosul devido ao seu poder econômico por meio de “ajudas” ou sanções econômicas como meio de coagir ou induzir um determinado país ou grupo de países (Uruguai e Argentina), como no caso da exclusão Paraguai, e a “adesão” da Venezuela ao bloco sul-americano, etc.

Por fim, os pontos definidos pelos BRICS na forma de “consenso” entre os tomadores de decisão, são necessários apontar que dois pontos podem ser considerados decisivos para a efetivação desses países como bloco e organização multilateral viável, com os seguintes destaques: reforma no Conselho de Segurança da ONU e o apoio às aspirações de Índia e Brasil a membros plenos por parte da Rússia e China.

4. A DESIGUALDADE ENTRE OS “PAÍSES RICOS” E OS BRICS NO CENÁRIO INTERNACIONAL: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA A RESPEITO DE ALIANÇAS NAS CÚPULAS E FÓRUMS INTERNACIONAIS

A despeito de suas credenciais, Brasil, Índia, China e África do Sul não eram, até recentemente, chamados a participar do principal diretório econômico mundial: o G8 (agrupamento formado pelos países do G7, com participação adicional da Rússia). Quando essa realidade tornava-se tão constrangedora quanto insustentável, esses Estados, juntamente com o México, passaram a ser convidados a “tomar o café” após o banquete do G8, no chamado processo de “*outreach G8+5*”, iniciado em Gleneagles (Escócia), durante a presidência britânica do G8 (2005). Talvez para não configurar uma incorporação desses cinco países ao G8, outros parceiros eram circunstancialmente convidados para as reuniões de Cúpula, conforme o interesse do país anfitrião. Por exemplo, a Coreia do Sul esteve em Hokkaido (Japão, 2008); e o Egito, em L'Aquila (Itália, 2009). É importante notar que esse “tomar o café” significava ser informado das decisões adotadas – os cinco países do *outreach* não participavam do debate sobre os rumos da economia mundial. Isso traduzia a percepção do G8 de que países como Itália e Canadá tinham papel mais importante nas decisões sobre a economia global

do que China, Brasil e Índia. Esse mesmo tipo de percepção se refletia em outros foros internacionais. (REIS, 2011, p. 35)

No período de construção de uma nova ordem econômica internacional, no segundo pós-guerra, tanto a URSS como a China, se auto-excluíram das instituições típicas do sistema mundial capitalista – FMI, BIRD, GATT – enquanto o Brasil e a Índia aderiam de modo relutante, e marginal, a essas entidades “capitalistas”. O Brasil foi ativo nesses órgãos da interdependência capitalista, mais como “cliente” do que como responsável por processos decisórios que, até há pouco, passaram ao largo de sua capacidade de atuação. Mais do que qualquer outro país dentre os BRICS, ele preservou estruturas de mercado e um estilo capitalista de gestão econômica em sintonia com o padrão formal de organização econômica do capitalismo. O outro BRICS capitalista do período da Guerra Fria, a Índia, foi muito mais estatizante, burocratizado e atrasado do que o Brasil e seu recente impulso modernizador se deve mais à diáspora econômica nos EUA do que a transformações internas da própria Índia. (ALMEIDA, 2009, p. 58)

O início do século XXI passou a explicitar de modo contundente o que o Brasil (e outros países) apontava há décadas – a falta de representatividade e, portanto, de legitimidade das instituições internacionais gestadas no pós-guerra. Essa circunstância abriu espaço para a conformação de novas instâncias de articulação e de coordenação envolvendo países em desenvolvimento. É nesse contexto, e com esse espírito, que se constituíram, em 2003, o fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), sem qualquer prognóstico de instituições econômicas, e as Cúpulas birregionais ASA (América do Sul-África) e ASPA (América do Sul-Países Árabes). Esses mecanismos diferem dos blocos de integração regional, formados com base em contiguidade territorial ou relações de vizinhança (MERCOSUL, UNASUL e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CALC/CELAC). Pela abrangência de suas agendas, diferenciam-se também de outros grupos dos quais o Brasil faz parte, como o G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha) que trata exclusivamente da reforma do Conselho de

Segurança das Nações Unidas; o BASIC, que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China nas negociações sobre mudança do clima; ou o G20, centrado na agenda econômica global. A conformação dos BRICS é posterior à formação do IBAS, da ASA e da ASPA, mas segue os mesmos princípios. Surge antes para complementar a governança global do que para com ela competir. Iniciou-se de maneira informal em 2006, com almoço de trabalho, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), coordenado pelo lado russo. Em 2007, o Brasil assumiu a organização do referido almoço à margem da AGNU e, nessa ocasião, constatou-se que o interesse em aprofundar o diálogo merecia a organização de reunião específica de chanceleres dos BRICs. (REIS, 2011, p. 36)

E para onde caminham os BRICS nas próximas décadas? Certamente não em direção ao mesmo destino, ainda que o traço comum de suas trajetórias seja uma crescente adesão, incontornável, à economia mundial. O estudo da Goldman Sachs aposta que esse G4 ultrapassará conjuntamente o PIB do atual G7 em 2035, sendo que a China ultrapassará a todos, individualmente, até 2040. Os componentes dessa ultrapassagem são muito diversos, com uma provável “explosão” tecnológica da China, uma continuidade “extrativa” no caso da Rússia, uma enorme competitividade agrícola para o Brasil e de serviços de internet e de tecnologia da informação para a Índia, o que já ocorre atualmente. Ainda que a “massa atômica” conjunta dos BRICS possa superar o peso do atual G7, eles permanecerão, em termos per capita, abaixo dos indicadores atuais de bem estar e de produtividade dos países avançados. (ALMEIDA, 2009, p. 59)

Levando em consideração as ações tomadas pelos “países ricos” no que diz respeito ao caráter decisório dos rumos que deve seguir a economia mundial e o trato dispensado a países que possuem uma influência crescente como “sócio efetivo” no processo de decisões e não mais de “meros expectadores”.

A adesão ainda que relutante do Brasil e da Índia a instituições de interdependência do sistema mundial capitalista a exemplo do GATT, FMI e BIRD, por exemplo, se deve mais a fatores

internos do que externos propriamente, uma vez que o Brasil estava por iniciar seu processo de internacionalização econômico em idos da década de 1950, e a Índia experimentava os reflexos do seu processo de pós-independência e os “resquícios” colonialistas deixados pela potência colonial Britânica.

Enquanto no caso Russo e Chinês, a questão se devia a fatores externos e internos propriamente, uma vez que estes países despontavam como líderes no chamado “Segundo Mundo”, foram aliados e depois romperam relações, no plano interno a China e o “Grande Salto para frente”, que buscava um processo acelerado de “coletivização” agrícola e industrialização resultou em um fracasso, uma vez que as relações bilaterais com a ex-URSS foram rompidas, já do lado Russo, período de “coexistência pacífica” o que incluía seu caráter fortemente orientado a “Desistalinização” e de aproximação com os Estados Unidos resultou nesse processo de não adesão a organizações econômicas de outrora, enquanto que o caso Sul-Africano se deve a consequências combinadas de um pós-independência e seus “resquícios” coloniais e embargos internacionais em virtude de sua política de segregação racial, o que resultou em um impacto negativo no quesito “inserção econômica-internacional”, uma vez que a sucessão de boicotes e embargos internacionais prejudicou de forma significativa sua internacionalização econômica.

Por fim, a questionável legitimidade das instituições internacionais surgidas no pós-guerra, à medida que surgem nos últimos tempos novas formas de articulação entre países em desenvolvimento que não combinam entre si proximidade geográfica, afinidade cultural e o principal: possuem o diferencial dos arranjos tradicionais de blocos regionais.

4.1 DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS BRICS: TRAJETÓRIAS E ENTRAVES PARA O DESENVOLVIMENTO

Almeida (2009, p.60) faz um destaque das “principais trajetórias” econômicas trilhadas pelos “BRICs”, sem citar o caso Sul-Africano, já que a essa altura, não se cogitava inserir nenhum país

da África em um contexto de integração de países emergentes dentro do acrônimo criado por Jim O'Neill, dando o seguinte destaque:

Transformações econômicas são sempre o resultado de uma combinação de fatores, alguns estruturais, outros derivados de decisões políticas. A Rússia e a China afundaram no caos destruidor de suas economias socialistas pela força carismática de líderes eficientes na organização partidária, mas ineptos na capacidade de aprender o modo de funcionamento de uma moderna economia de mercado. No primeiro caso, a transição ao capitalismo continuou errática, mas a China conheceu uma combinação de autoritarismo político e de firme condução para um regime de mercado, vindo a constituir um exemplo único na história mundial de crescimento sustentado, com transformações estruturais de enorme impacto social. No caso do Brasil e da Índia, as transformações foram menos o resultado de processos dirigidos de “retorno aos mercados”, ou de “revoluções pelo alto”, e bem mais a ação das “forças profundas” de regimes semi-capitalistas finalmente liberados em suas energias criadoras pela abertura econômica e a liberalização comercial. O problema básico do Brasil era o de romper com a retro-alimentação inflacionária e o estrangulamento cambial, processo conduzido a termo mesmo em meio a turbulências financeiras que ameaçaram o êxito do ajuste entre a segunda metade dos anos 1990 e o início dos 2000. No caso da Índia, se tratava de romper com o perfil estatal da economia planejada e do protecionismo exacerbado, o que foi feito de modo tardio, mas facilitado pela existência de uma “diáspora” econômica de alta qualidade nas principais economias desenvolvidas, diáspora que também existe, embora com outras características, na experiência histórica chinesa.

Ao encarar com reservas o papel desempenhado pelos demais emergentes, a China é vista com algum tipo de “vantagem” no quesito desenvolvimento de acordo com Almeida (2009, p.61):

A rigor, a China parece reproduzir, com maior velocidade adaptativa e uma imensa ambição de recuperar rapidamente as décadas perdidas de

anos de socialismo, a experiência japonesa da Revolução Meiji – mandar seus filhos aprender com os líderes científicos e tecnológicos do capitalismo avançado – e, sobretudo, o milagre japonês do pós-Segunda Guerra, com muita cópia e adaptação do “know-how” ocidental e um cuidado extremo em fabricar os mesmos produtos com novos desenhos e marcas próprias. De todos os BRICS, é a única economia emergente que parece destinada a converter-se, efetivamente, em economia dominante, ademais de potência tecnológica e militar, muito embora ela ainda esteja muito longe de igualar, para os seus cidadãos – muitos deles ainda súditos de um regime autoritário –, os níveis de bem-estar individual das populações dos países do capitalismo avançado.

A Rússia, amputada de territórios, recursos naturais e humanos em dimensões importantes, não parece próxima de recuperar a relevância estratégica e política alcançada no ponto máximo de sua “expansão” geopolítica do final dos anos 1970. Ainda que detentora de formidável arsenal nuclear e de certa capacidade de projeção militar, ela não terá condições de desafiar efetivamente os dois gigantes da economia mundial de meados do presente século.

Ela depende de recursos finitos e mesmo sua demografia é declinante.

No que se refere à Índia, ela pode dominar com competência os serviços eletrônicos que ela já oferece de maneira competitiva, mas terá de absorver na economia de mercado centenas de milhões de camponeses que ainda vegetam numa economia ancestral. O Brasil tem pela frente, durante uma geração aproximadamente, a chance de beneficiar-se do chamado “bônus demográfico” – ou seja, a melhor relação possível entre população ativa e dependente econômica –, oportunidade que será provavelmente perdida, em grande medida devido à baixa qualificação técnica e educacional da população, o que reduz bastante os ganhos de produtividade.

Essas deficiências não devem impedir os BRICS de se tornarem relevantes: eles o serão pelo grande peso demográfico e enquanto mercados de consumo em expansão – com exceção da Rússia –, mas não é provável que alcancem o nível de excelência tecnológico já

logrado por quase todos os países do bloco avançado do capitalismo mundial. A exceção, mais uma vez, deve ser a China, que reproduzirá o desempenho tecnológico de Taiwan e da Coreia do Sul com rapidez surpreendente.

As considerações feitas pelo autor e diplomata Paulo Roberto de Almeida no que diz respeito às trajetórias dos BRICs, sem levar em consideração a África do Sul que não integrava o grupo até o ano de 2010 são genéricas, à medida que visa uma análise a respeito do histórico de cada país em termos mais políticos do que propriamente econômicos em relação à China e à Rússia devido ao seu passado totalitário ao longo século passado.

O desmantelamento dos países da “cortina de ferro”, a transição de um modelo “econômico planejado” adotado pelos russos durante setenta e quatro anos (1917-1991), para uma “economia de mercado” em idos da década de noventa, seguido das sucessivas crises devido à inflação, desemprego, queda de preços das *commodities* e crescimento econômico baixo como responsável direto pela moratória decretada em 1998 como consequência direta desse processo mal sucedido de mudança de “paradigma econômico” empregados pelos tomadores de decisão russos.

O caso Chinês embora visto como “bem-sucedido”, não leva em consideração o “ponto sensível” no que diz respeito crescimento econômico sem distribuição de renda, o que torna a médio e longo prazo considerar como questionável a sustentabilidade desse modelo adotado, uma vez que a carência em recursos naturais passa a ser um atenuante no chamado “socialismo com características chinesas”, ou “socialismo de mercado” conforme empregado no jargão político-econômico.^{iv}

Por fim, a questão que envolve mudanças econômicas na Índia e no Brasil está relacionada à orientação a uma “economia de mercado” tardia que resultou de forma ainda que relutante por parte dos líderes desses países em transformações que romperam com os ciclos apontados como responsáveis pelo desempenho mal logrado ao longo das suas trajetórias econômicas, uma vez que suas economias podem ser apontadas como capitalistas devido ao seu grau de internacionalização, embora tenham

um grau pouco diversificado quando comparadas com as economias dos países centrais.

5. ÁFRICA DO SUL OU NIGÉRIA: QUAL O LUGAR DA ÁFRICA NOS BRIC?

O cenário de reorganização sistêmica no século XXI tem proporcionado oportunidades e desafios tanto para a África quanto para os BRICs. Para o continente africano, após a década da descolonização (1960), a década das revoluções (1970), a “década perdida” dos ajustes econômicos (1980) e a marginalização do continente nos assuntos internacionais (1990), a África tem apresentado uma trajetória de recuperação e desenvolvimento ligada à construção dos modernos Estados nacionais. É frágil o recorrente argumento de que a África é um continente voltado ao passado, imerso em conflitos insolúveis e irracionais; ao contrário, percebe-se um “renascimento africano” em meio à complexa herança de uma descolonização peculiar e tardia (VESENTINI, 2007 apud PAUTASSO, 2010, p. 55).

Durante a década de 1990, generalizou-se a convicção de que a África seria um continente “inviável” e marginal dentro do processo vitorioso da globalização econômica. Tratava-se de um continente que não interessaria às Grandes Potências, nem as suas corporações e bancos privados. Mas a África não é tão simples nem homogênea, com seus 53 estados, cinco grandes regiões e seus quase 800 milhões de habitantes. Um mosaico gigantesco e fragmentado de estados, onde não existe um verdadeiro sistema estatal competitivo, nem tampouco se pode falar de uma economia regional integrada. De fato, o atual sistema estatal africano foi criado pelas potências coloniais europeias e só se manteve “integrado”, até 1991, graças à Guerra Fria e sua disputa bipolar, que atingiu a África Setentrional, depois da crise do Canal de Suez em 1956, a África Central, depois do início da luta pela independência do Congo, na década de 1960, e finalmente, a África Austral, depois da independência de Angola e Moçambique, em 1975. Depois da Guerra Fria e depois do fracasso da “intervenção humanitária” dos Estados Unidos na Somália, em 1993, o presidente Clinton visitou

o continente africano, em 1998, e definiu a estratégia americana – de “baixo teor” – para o continente negro: paz e crescimento econômico, através dos mercados, da globalização e da democracia. Poucos anos depois, durante o primeiro governo republicano de George W. Bush, os Estados Unidos participaram de várias negociações e forças de paz e se envolveram no controle dos processos eleitorais de novas democracias como Libéria, Serra Leoa, Congo, Burundi e Sudão.

Mas de fato, a preocupação dos Estados Unidos com a África se restringe hoje, quase exclusivamente, à disputa das regiões petrolíferas e ao controle e repressão das forças islâmicas e dos grupos terroristas do Chifre da África. Nesse sentido, apesar dos gestos de boa vontade, tudo indica que a velha Europa não tem mais “fôlego” e os Estados Unidos não têm “capacidade instalada” suficiente, ou mesmo disposição, para cuidarem do projeto de “renascimento africano” proposto pelo presidente Mandela na década de 1990. Assim, para além das lutas tribais, não é improvável que, neste vácuo, acabe surgindo uma luta hegemônica local, ou que a nova presença econômica massiva da China e da Índia acabe se transformando num fator político importante dentro da região. (FIORI, 2007, p. 92-93)

Desde a entrada da África do Sul, oficializada na cúpula do BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), em 2010, analistas de mercado, economistas e até o próprio criador da sigla, passaram a criticar a participação do país. Quando o enfoque é demografia e crescimento econômico, o candidato preferido teria sido a Nigéria, grande produtor de petróleo. No entanto, apesar da descrença, e tendo a China como guardiã, o país se esforça para aproveitar o lugar no time de potências mundiais e provar que é digna da nomeação.

“Ser parte do maior grupo político e econômico pode beneficiar o desenvolvimento interno”, salientou o vice-ministro sul-africano de Relações Exteriores Ebrahim Ebrahim. “Nossos parceiros dos BRICS entendem e compartilham de nossas aspirações por crescer, assim como desenvolver o resto da África”, afirmou o sul-africano, que anunciou o interesse de seu país de sediar um

possível banco do grupo. Os BRICS propõem a criação de uma instituição para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento em seus países. (Opera Mundi 02/11/2012 – 08:00)

Nas considerações de Fonseca Junior (2012, p 13):

Ao ser lançada em 2001 a noção de BRICS se sustentava em uma previsão que, à diferença de tantas outras sugeridas por economistas, deu certo: as economias dos quatro países (Brasil, Rússia, Índia e China, e o que se agregou recentemente, a África do Sul) cresceriam a sua participação no produto mundial, à medida que se tornaria mais expressiva e, conseqüentemente, se tornariam espaços propícios ao investimento estrangeiro. É natural que, como casa bancária, o foco da reflexão da Goldman Sachs fosse o interesse dos seus clientes. Criar o acrônimo era uma solução rápida e eficaz para lembrar onde estariam, em médios e longos prazos, boas oportunidades.

Assim, o que causa espanto, perplexidade, ceticismo, admiração, receio ou esperança não é o conceito destinado a identificar economias com imenso potencial de crescimento nas próximas décadas, mas sim o surgimento dos BRICS como mecanismo político-diplomático que se constitui em um momento de redesenho da governança global, em que se torna cada vez mais aguda a percepção do *déficit* de representatividade e, portanto, de legitimidade, das estruturas gestadas no pós-guerra. (REIS, 2011, p. 31-32)

Sob uma perspectiva econômica, quando a África do Sul é comparada com Brasil, China, Índia, os números estão aquém de uma potência emergente. De acordo com o FMI, o PIB (Produto Interno Bruto) da África do Sul foi revisado para menos - de 3.2% para 2.7% - em 2012 e a meta será atingir 3.6% em 2013 e 4.2% em 2014. Enquanto isso, os outros países da África esperam crescer em torno de 7% a médio e curto prazo. Já China e Índia, por outro lado, apostam no crescimento entre 7% e 10%.

Os países dos Brics juntos equivalem a 15.17% do volume das exportações globais, o que contribui cada vez mais para a importância

político-econômica do bloco. A China sozinha lidera mais de 12% desse volume. Se avaliarmos os índices de desemprego dos países membros, a África do Sul registra 24%. (Opera Mundi 02/11/2012 – 08:00)

Do ponto de vista econômico, a África do Sul é, de longe, o menor membro do BRICS. Embora tenha o maior PIB da África, não faz parte das vinte maiores economias do mundo e sua posição como membro do G20 serve essencialmente para aumentar a representação regional e a legitimidade global do grupo. Além disso, não existe grande razão de se acreditar que a África do Sul subirá na classificação. Se continuarem as atuais tendências, a Nigéria – e, algum dia, o Egito e a Etiópia – desafiarão e ultrapassarão o líder do continente, e a África do Sul pode perfeitamente sair da lista de trinta maiores economias mundiais. (Post-Western World 12/09/2012)

Já na análise demográfica, a África do Sul também possui a menor população na comparação com Brasil, Rússia, Índia e China, com seus quase 50 milhões de habitantes. Mas, apresenta grande taxa de crescimento populacional, similares ao Brasil e Índia.

Para a doutora em Relações Internacionais e pesquisadora visitante da organização *BRICS Policy Center*, Alessandra Arkhangelskaya, a inclusão da África do Sul no bloco foi muito relevante para o continente e não deve ser analisada isoladamente. “A África e sua agenda estão incluídas nas estruturas principais dos BRICS. A África do Sul se posiciona como uma potência regional, assim como uma porta para todo o continente. Mesmo com todos os desafios socioeconômicos, não há dúvidas sobre sua liderança regional e seu papel deve ser reconhecido internacionalmente.”, revela. (Opera Mundi 02/11/2012 – 08:00)

Nesse contexto, analistas e formuladores de políticas da África do Sul articularam a 'narrativa da entrada': devido a sua posição de liderança no continente, esse país representa um ponto de entrada na África, e, portanto não representa apenas ele mesmo, tanto no BRICS quanto no G20, e sim o continente africano emergente como um todo (cujas cifras de crescimento, em sua totalidade, realmente o fazem ser membro do BRICS). Conforme enfatiza um formulador de

política sul-africano, “o destino da África do Sul é ligado ao destino da África”. Não se trata de mera retórica: ao contrário do que acontecem com os outros membros dos BRICS, que não têm a pretensão de representar suas regiões, os formuladores de políticas chegam até a consultar os seus vizinhos africanos antes de articularem sua estratégia nas cúpulas do BRICS e do G20. (Post-Western World 12/09/2012)

No caso da África também ocorreu algo análogo. Na década de 1990, depois da Guerra Fria e no auge da globalização financeira, o continente africano ficou praticamente à margem dos novos fluxos de comércio e de investimento, reforçando a imagem muito difundida de um continente inviável. Com “estados falidos”, “guerras civis”, “genocídios” e grandes epidemias, mas, além disto, com apenas 1% do PIB mundial, 2% das transações comerciais globais e menos de 2% do investimento direto estrangeiro em todo o mundo. Assim mesmo, nas primeiras décadas da independência, alguns dos novos estados africanos tiveram forte crescimento econômico, como economias “primário-exportadoras”. Este sucesso inicial, entretanto, foi atropelado por sucessivas crises políticas, pela crise econômica dos anos 1970 e pela mudança de rumo do sistema econômico mundial. A partir dos 1970-80, a economia africana experimentou um declínio contínuo, até alcançar os níveis muito baixos da década de 1990. No longo prazo, entretanto, como na maioria dos países latino-americanos, as economias africanas dependem das suas exportações de matérias-primas, e o seu desempenho acompanha os ciclos da economia internacional. E é isto o que vem ocorrendo, uma vez mais. Desde o final da década de 1990, pelo menos, está em curso uma nova mudança do panorama econômico africano, em particular na África Subsaariana. O crescimento econômico médio, que era de 2,4% em 1990, passou para 4,5 %, entre 2000 e 2005, alcançando a taxa de 5,3% em 2006, com uma previsão de que chegue a 5,5% em 2007 e 2008. Desde a metade da década de 1990, 16 países da região, onde vivem 35% da sua população, vêm crescendo a taxas superiores a 5,5% e alguns países produtores de petróleo a taxas “exorbitantes”, como no caso de

Angola, 16,9%, Sudão, 11,8% e Mauritânia, 17,9%. (FIORI, 2007, p. 98-99)

“A Nigéria seria uma escolha por ser uma das maiores economias africanas. Porém, em 2010, a África do Sul também figurava em outros blocos econômicos juntamente com alguns membros do BRIC e já era porta-voz do continente em fóruns internacionais. Também é inegável que o sistema financeiro e de telecomunicações sul-africano estão mais desenvolvido do que em outras nações, além de possuir melhor infraestrutura”, comenta Lucy Corkin, doutora em Ciência Política e pesquisadora visitante do BRICS Policy Center.

Diante do pequeno desenvolvimento econômico sul-africano, os investidores internacionais estão voltando seus olhares para países como Nigéria, Angola e Moçambique, que mostram taxas de crescimento expressivas. “Os investidores reconhecem os problemas internos desses países, mas ficam animados com as perspectivas econômicas dessas nações e projetam maior retorno dos investimentos. Enquanto isso, a África do Sul está perdendo oportunidades”, relata Lucy Corkin. (Opera Mundi 02/11/2012 – 08:00)

As novas perspectivas que permeiam o continente africano são otimistas, à medida que o breve histórico relacionado ao processo de descolonização tão recente, revoluções, “ajustes econômicos” traumáticos e a marginalização do continente em assuntos internacionais ficou no passado, tornando o continente um polo de atração de investimento estrangeiro à luz deste novo século.

Os anos 1990 despontaram com a convicção equivocada de que a África jamais seria capaz de ser inserida no processo de globalização desenvolvido com afinco ao longo daqueles anos de certeza de que o triunfo do capitalismo fora inevitável naquela conjuntura.

A orientação da política-externa americana durante os anos Clinton (1993-2001) e George W. Bush (2001-2009) quanto à África com um objetivo visando uma agenda “humanitária” para a crise que assolava o continente ficou aquém do desejado pelos seus próprios formuladores, o revés sofrido na Somália junto a uma orientação visando a aplicação da conhecida fórmula baseada na crença da “invencibilidade” dos livres

mercados e na democracia como o único modelo viável para a solução de todas as questões que assolam o continente se mostraram equivocadas à medida que não levava em consideração a complexidade das questões que envolvem África e seus estados-nacionais.

Por fim, o ingresso da África do Sul deu um novo direcionamento regional aos BRICS que antes contavam com a seguinte distribuição: Rússia como Estado-parte da Eurásia, China como Estado-parte da Ásia Oriental que despontam junto com países como Japão e Coreia do Sul como uma das maiores economias daquela região, junto às “regiões administrativas especiais” da própria China a exemplo, Hong Kong e Macau, ainda na Ásia em sua parte Meridional, a Índia despontando como ator relevante, enquanto o Brasil detentor da maior economia da América do Sul completa esse novo quadro regional de países sem relações de vizinhança geográfica que marcam um novo tipo de regionalismo nessa primeira metade do século XXI.

6. CONCLUSÃO

As mudanças ocorridas ao longo da década de 1990, desde o fim da Guerra Fria e a capacidade de manutenção dessas estruturas pelas “potências tradicionais” que a mantinham intacta no arranjo do pós-guerra, mostram um tipo de desgaste que resultou na emergência de novos atores dentro do cenário internacional outrora dominado por esse grupo que tinha os Estados Unidos como principal protagonista.

A emergência de novos atores como os BRICS, nesse “rearranjo” se tornou concreta, já que em um ambiente internacional anárquico de crises sucessivas das “potências tradicionais” colocou em evidência um grupo que possui previsões favoráveis em seu favor, que tem se confirmado de forma rápida, à medida que o crescimento e a pujança de suas economias são uma realidade frente aos processos recessivos enfrentados pelos países ditos desenvolvidos.

Contudo, a necessidade de lidar com desafios tão particulares por cada país membro dos BRICS e a inserção da África do Sul encarada por especialistas e analistas como um “equivoco”, já

que dentro do “encaixe” de um país do Continente Africano dentro dos paradigmas delineados pelo criador do acrônimo “BRIC”, Jim O’Neil, o “candidato ideal” seria a Nigéria, devido a sua população e crescimento econômico, mas, não há dúvidas de que a escolha devido ao nível reconhecido de “interlocutor privilegiado” dentro do Continente Africano e ator de relevância estratégica, faz com que a África do Sul tenha vantagem maior do que a da Nigéria em sua inserção dentro do grupo de países emergentes, já que consulta seus pares visando sua atuação em fóruns internacionais e tem atuação como “porta-voz” ativa da África em negociações multilaterais.

Por fim, é necessário salientar que o papel da China dentro do grupo de países emergentes de alguma forma faz com que ela se sobressaia em diversas matérias e até mesmo entre seus “sócios”, o que faz com que esse país tenha um papel relevante fazendo com que a inserção dos BRICS no cenário internacional se torne uma realidade, ao contrário das demais siglas como N-11, VISTA e CIVETS, embora apresentem as mesmas características que os BRICS no que diz respeito a configurar entre as maiores economias mundiais no século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Roberto In: Cebri-Icone-Embaixada Britânica Brasília: *Comércio e Negociações Internacionais para Jornalistas* Rio de Janeiro 2009, p.57-65
- BARBOSA, Rubens. A cúpula do Bric. *Revista Política Externa*, vol. 18 n 2 set-out-nov., 2009, p.99-102.
- FIORI, José Luís. *A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul*, *Revista de Economia Heterodoxa - Oikos* nº 8, ano, ano VI. 2007 ISSN 1808-0235
- FUNAG, *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, In JUNIOR, Gelson Fonseca, BRICS: notas e questões. Editora: FUNAG, 2011.
- _____. In REIS, Maria Edileusa Fontenele, *BRICS: surgimento e evolução*. Editora: FUNAG, 2011
- GALVÃO, Marcos, Brand BRIC brings changes, *WorldToday.org*, ago./set. 2010, p. 13.

GONÇALVES, José Botafogo. *BRIC: sigla contingente ou permanente*, Revista de Política Externa, vol. 18 n 2 set-oct-nov., 2009, p 89-97

HOBSBAWM, Eric J *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991* São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 537-538

HURELL, A. “Hegemonia, liberalismo e ordem global”. In: HURRELL, A. et alii. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 10.

LIMA, Gleyma; ROCHA Polyanna: *Vista como irmã bastarda, África do Sul aposta nos Brics para se desenvolver*. Opera Mundi, Maputo e Cidade do Cabo 2 nov. 2012. Acesso: 2 nov. 2012

MAIA, Cibele Leandro da Silva, *Adoção Internacional: Alternativa viável ou exportação de problemas? – Uma interpretação do Caso do Haiti no Pós-Terremoto*, Revista Acadêmica de Relações Internacionais, v.1, n.2, nov/fev. 2011

NOGUEIRA, João Pontes. MESSARI, Nizar. *Teorias de Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

OLIVEIRA, Maria Aparecida Carneiro de, *Ações políticas dos BRICS: Agenda Convergente?* [Trabalho de conclusão de curso] Brasília: Universidade de Brasília. Especialização em Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais –IREL; 2012

PAUTASSO, Diego. *A África no Comércio Internacional do Grupo BRIC* Meridiano 47 (UnB), vol 11, n 120, jul.-ago 2010 (p.54 a 59)

SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SERRANO, Franklin *Relações de Poder e a Política Econômica Norte-Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível*. In FIORI, J. L. *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

STUNKEL, Oliver *O “S” em BRICS: A África do Sul pode representar um continente?* Post-Western World 12/09/2012 Acesso: 12/09/2012

VISENTINI, Paulo. *A África frente à globalização*. In: VISENTINI, Paulo; RIBEIRO, Dario; PEREIRA, Ana. *Breve história da África*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007, PP. 141-168.

VIEIRA, Máira Baé *Baladão Estamos ricos, mas pode não sair barato: intersecções entre a recente evolução do sistema monetário internacional e o atual protagonismo dos BRICS* Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 2, nº.

8 | Out.Nov 2011

ⁱBacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, autor do livro “O Mercosul em foco e sua organização jurídico-institucional em seu processo de formação” pela Editora Multifoco 2011e-mail: rodrigocassiomarinho@gmail.com

ⁱⁱDados de 2010 para PIB nominal. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi_data_value_2010%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value_last&sort=desc&display=default>.

ⁱⁱⁱDados disponíveis em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/01/daily-chart-10>> e <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012412A.htm>>.

^{iv}O termo empregado “Socialismo de mercado” ou “socialismo com características chinesas” foi criado por Deng Xiaping no auge das reformas empreendidas ao longo da década de 80 do século XX por esse dirigente do Partido Comunista Chinês

CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DO REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL

BUILDING AND ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL REGIME

Livia Liria Avelhan¹

RESUMO

Este artigo pretende fazer um breve estudo sobre o regime ambiental internacional e, mais especificamente, sobre o regime de mudanças climáticas, o Protocolo de Kyoto e a Conferência das Partes (COP) que ocorre no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC). Primeiramente, faz-se uma revisão de conceitos teóricos sobre os regimes internacionais, destacando as contribuições de Keohane e Krasner, bem como um histórico do processo de construção do regime em questão. Posteriormente, são feitas análises sobre algumas propriedades do regime ambiental internacional e as suas implicações para a configuração do regime. Tais características dizem respeito ao caráter multilateral do regime ambiental internacional, à presença de um grande número de participantes, ao ambiente de incerteza, à ausência de mecanismos satisfatórios de sanção e aos problemas de colaboração, de persuasão e de legitimação. É essencial que os países membros do regime trabalhem conjuntamente para mitigar as consequências já evidentes das mudanças climáticas, assim como as que ainda estão por vir. Para isso, devem concentrar-se na solução dos problemas que o regime possui.

Palavras-chave: regime internacional ambiental; regime de mudanças climáticas; COP; Protocolo de Kyoto.

ABSTRACT

This article intends to do a brief study about the international environmental regime and, more specifically, about the climate changing regime, the Kyoto Protocol and the Conferences of the Parties (COP), which occurs under the United

Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). First, there is a review of the theoretical concepts about the international regimes, highlighting the contributions of Keohane and Krasner, as well as a historic of the building process of the regime. After this, an analyses is carried on some properties of international environmental regime and its implications for the configuration of the regime. These characteristics relate to the multilateral character, the presence of a large number of members, the atmosphere of uncertainty, the lack of adequate mechanisms of sanction, and the problems of collaboration, persuasion, and legitimation. It is essential that the member states of the international environmental regime work together to mitigate the consequences of climate change already evident, as well as those yet to come. So, they should focus on solving the regime's problems.

Key-words: international environmental regime; climate changing regime; COP; Kyoto Protocol.

1. INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, a temática ambiental esteve presente nas agendas de discussão entre os Estados. No entanto, a partir dos anos 90 as negociações nesse quesito ganharam maiores proporções e colaboraram imensamente para a formação do regime ambiental internacional e, mais especificamente, o regime das mudanças climáticas, os quais ainda estão em processo de construção.

O objetivo do regime de mudanças climáticas é promover a ação conjunta dos Estados para enfrentar o aquecimento global, através de medidas de mitigação e adaptação as suas consequências. Nesse sentido, as ações para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) têm papel central e representam um dos maiores desafios ao regime, já que dependem da realização de mudanças substantivas nas tecnologias em uso e alteração das fontes de energia fósseis, medidas que interferem em uma das áreas mais sensíveis e dificultosas para as negociações: a economia.

A natureza pouco cooperativa do regime é um

dos maiores desafios para o sucesso da aplicação das normas do regime ambiental e climático. Apesar de o problema ambiental ser de natureza global, o regime funciona com base na ideia de responsabilidades distintas entre os Estados. Isso faz com que os conflitos entre os países emergjam, dificultando a cooperação.

Este artigo intenciona fazer um estudo inicial sobre o regime ambiental, notadamente o regime de mudanças climáticas, através de um histórico da construção e encaminhamento de suas instituições, além da análise de alguns pontos relevantes sobre o assunto.

2. O CONCEITO DE REGIMES

Esta seção objetiva fazer uma revisão teórica básica sobre os regimes internacionais. As informações são baseadas nas ideias de Krasner (1982) e Keohane (1984), contidas, respectivamente, nos livros *International Regimes* e *After Hegemony*. Dessa forma, a compreensão e a posterior análise do regime das mudanças climáticas serão facilitadas.

Krasner define regimes internacionais como “regras, normas, princípios e procedimentos de decisão, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem sobre determinado tema” (KRASNER, p. 1, 1982, tradução nossa). Essas normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão podem ser explícitos ou implícitos. Princípios são crenças sobre fatos; normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; regras são prescrições específicas e os procedimentos de tomada de decisão são as práticas prevalentes de decisão e implementação de escolhas coletivas (KRASNER, p.2, 1982). São os princípios e as normas que fornecem as características definidoras de um regime, mas devem existir regras e procedimentos de tomada de decisão que sejam consistentes com os princípios e normas. Modificações nos princípios e regras causam, necessariamente, modificações nos regimes e quanto menos coerentes forem os princípios, normas, regras e procedimentos, ou se as práticas são inconsistentes, mais fraco é o regime. Krasner argumenta que, em um mundo de Estados soberanos, a função básica dos

regimes é coordenar o comportamento dos Estados para que se alcance os objetivos desejados em uma determinada temática. No entanto, é dito que os regimes não são úteis para situações em que os Estados agem somente para maximizar seus ganhos (jogos de soma-zero).

Já a abordagem de Keohane, apesar de também considerar que os regimes são constituídos pelos mesmos quatro componentes apontados por Krasner (princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão), enfatiza que o interesse próprio é uma característica inerente aos regimes. Além disso, Keohane tem concepções diferentes das de Krasner sobre os quatro componentes citados acima. Para o autor, a descrição de Krasner para 'normas' é ambígua. Não obstante, ele concorde que é importante definir 'normas' como padrões de comportamento definidos em termos de direitos e deveres, indica que distinguir normas e regras é necessário para que os dois termos sejam melhor entendidos. Nesse sentido, diz que “os participantes de um sistema social vêm as normas (mas não as regras e princípios) como moralmente obrigatórias, independentemente de considerações sobre a definição de interesse próprio” (KEOHANE, p. 57, 1984). Sendo assim, o autor mantém a definição de regras como padrões de comportamento, sejam eles adotados tendo em vista interesses próprios ou outros interesses. Os princípios dos regimes, por sua vez, definem, em geral, os objetivos que seus membros pretendem alcançar. Ademais, Keohane considera que é difícil distinguir as normas e as regras de um regime, pois elas se fundem. As regras indicam mais detalhadamente as obrigações e direitos específicos dos membros e podem ser alteradas mais facilmente do que os princípios e as normas, desde que haja vários conjuntos de regras que possam atingir uma série de objetivos. Por fim, diz-se que os procedimentos de tomada de decisão estão no mesmo nível de especificidade que as regras, mas se referem-se mais a processos do que a significados, oferecendo meios de implementar os princípios e alterar as regras. Os quatro elementos dos regimes podem tanto fornecer ordens expressas quanto sugerir ações.

Dadas as definições dos quatro componentes,

observa-se que o conceito de regime internacional é complexo. Considerando que regras, normas e princípios estão fortemente interligados, o entendimento sobre se mudanças nas regras constituem mudanças nos regimes ou simplesmente mudanças dentro do regime necessariamente contém elementos arbitrários e tendenciosos.

Outra consideração importante de Keohane é que os regimes internacionais não devem ser interpretados como elementos de uma nova ordem internacional “além do Estado-nação”. Eles devem ser compreendidos principalmente como arranjos motivados pelo interesse próprio, ou seja, como componentes de sistemas nos quais a soberania continua sendo o princípio constitutivo. Em outras palavras, os regimes são extensamente definidos pelos seus membros mais poderosos e seus interesses.

Mas é importante ressaltar que, apesar da existência desses interesses egoístas, Keohane não descarta a ocorrência da cooperação que ocorre devido à facilitação dos acordos no âmbito dos regimes e suas instituições. A cooperação internacional refere-se ao ajuste de comportamentos, por parte dos atores, às preferências reais ou esperadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação de políticas. Uma das condições necessárias para que haja cooperação é a existência de interesses compartilhados. Essa condição, entretanto, não é suficiente, porque mesmo em situações nas quais os atores compartilham interesses, pode não haver ajuste de políticas, o que levaria à discórdia e não à cooperação.

As instituições, por sua vez, são os mecanismos criados pelos regimes para que as normas, regras, princípios e tomadas de decisão sejam postos em prática. Pode-se dizer que são as instituições que regulam os regimes. No caso do regime ambiental, podem ser citados como instituições as várias organizações, acordos e tratados criados sobre esse tema. As instituições têm um papel importante para a realização da cooperação no sentido de que é através delas que a cooperação se torna viável, devido à possibilidade de diminuir as assimetrias de informação existentes entre os atores do sistema internacional, ao aumento da comunicação e do

contato, à redução de incertezas e à diminuição dos custos das transações.

3. A CONSTRUÇÃO DO REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL

O regime ambiental é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais, pois envolve profundas inter-relações entre economia e meio ambiente. Ademais, envolve um problema considerado “preocupação comum da humanidade”, já que as mudanças climáticas afetam o mundo como um todo, independentemente do lugar onde a natureza tenha sofrido maiores danos. A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto podem ser considerados os principais instrumentos do regime em questão. Ambos serão explanados ao final desta seção.

A ocorrência de graves fenômenos climáticos em várias regiões do mundo chama a atenção da comunidade internacional para o perigo da falta de cuidado com a natureza. Mais recentemente, a repercussão de catástrofes climáticas parece ter aumentado significativamente, seja devido à maior rapidez e alcance da comunicação entre Estados e da mídia, seja porque os fenômenos climáticos inesperados parecem ter aumentado sua frequência e intensidade. Segundo muitos cientistas, isso se deve, em grande medida, ao processo de intensificação do aquecimento global.

De acordo com o UNFCCC, sigla em inglês para a Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança Climática, a temperatura média da superfície terrestre subiu mais de 0,6°C desde os últimos anos do século XIX e há previsões de que aumente de novo entre 1,4°C e 5,8°C para o ano de 2100. Mesmo que o aumento real seja o mínimo previsto, será maior do que em qualquer século dos últimos 10.000 anos.

A razão principal do aumento da temperatura é um processo de industrialização iniciado há um século e meio e, em particular, a combustão de quantidades cada vez maiores de petróleo, gasolina e carbono, a queima de florestas e alguns métodos de exploração agrícola. Essas atividades têm aumentado o volume de “gases

estufa” na atmosfera, sobretudo de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. Esses gases, produzidos naturalmente, impedem que parte do calor solar regresse ao espaço, logo, são fundamentais para a vida na Terra. Mas quando o volume desses gases é consideravelmente excessivo e cresce incessantemente, provoca temperaturas artificialmente elevadas e modifica o clima. Ainda de acordo com a UNFCCC, a década de 1990 é indicada como a mais quente do último milênio. Se essas tendências de aumento da temperatura forem mantidas, muitas espécies animais e vegetais serão extintas, o regime dos rios sofrerá modificações, favorecendo a ocorrência de tempestades e secas; o nível do mar aumentará ainda mais (segundo a UNFCCC, esse nível subiu de 10 a 20 centímetros durante o século XX), podendo provocar a invasão, pela água, de áreas litorâneas bastante povoadas, tsunamis e etc.

Para que se possa lidar com essa situação, que afeta a humanidade como um todo, as nações, através de fóruns multilaterais, procuram estabelecer mecanismos e acordos que possam amenizar ou solucionar muitos dos problemas ambientais. Apesar de a questão climática ter recebido maior atenção somente nas últimas décadas, há muito tempo os países vêm abordando o assunto, ainda que de forma lenta e difícil. A seguir, faz-se uma descrição do processo de construção do regime ambiental internacional, procurando destacar os pontos principais dos encontros multilaterais mais relevantes na estruturação do regime climático.

Segundo Ribeiro (2001), pode-se considerar que os primeiros acordos sobre temas ambientais remetem à primeira metade do século XX. Em 1902, houve um acordo entre 12 países europeus que intencionava proteger alguns pássaros da prática da caça. Como os resultados não foram satisfatórios, em 1933 ocorreu um novo encontro entre os países que mantinham colônias na África e conseguiu-se, pela primeira vez, elaborar um documento que objetivava preservar não somente os animais, mas a fauna e a flora como um todo. Em 1949, já no âmbito da ONU (Organização das Nações Unidas), realizou-se a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos. Dentre

os assuntos abordados no encontro, constava a preocupação com a interdependência dos recursos naturais, as carências críticas de alimentos, florestas, animais e combustíveis. Não foram elaboradas exigências aos países-membros da ONU, pois a intenção era apenas criar um ambiente de discussão acadêmica que apontasse soluções para problemas dos recursos naturais, que é uma das importantes funções dos encontros entre nações. Passadas quase duas décadas, em 1968, em Paris, ocorreu a Conferência da Biosfera. Sessenta e quatro países, 14 organizações intergovernamentais e 13 ONGs (Organizações Não-Governamentais) estiveram presentes (RIBEIRO, p. 63, 2001). O foco dessa conferência foi, também, o estudo dos impactos da ação humana sobre os recursos naturais.

Pode-se considerar que a evolução dos encontros multilaterais ocorreu na década de 1970. Passou-se de uma abordagem que incluía apenas intenções de estudo do meio ambiente e dos impactos sobre ele para intenções de controle sobre problemas ambientais, como a poluição atmosférica e o crescimento populacional, especialmente nos países periféricos. Nesse sentido, realizou-se, em 1972, a Conferência de Estocolmo. Dentre as ideias discutidas em Estocolmo, merece destaque a proposta de estabelecimento de medidas diferentes para países centrais e periféricos, tema que até os dias atuais continua em pauta, como será visto mais adiante. Além da poluição atmosférica, foram debatidas as questões de poluição da água e do solo, as chuvas ácidas, a pressão do crescimento populacional sobre os recursos naturais e a possibilidade de término das reservas de petróleo (RIBEIRO, p. 74, 2001). Ainda de acordo com o autor, após a Conferência, as ONGs passaram a exercer uma ação mais contundente e a mobilizar a opinião pública internacional. Também em 1972, foi criado o PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente), o qual entrou em funcionamento em 1973, com o fim de coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e promover a ideia de desenvolvimento sustentável. Segundo Ribeiro (p. 82, 2001), a criação do PNUMA aconteceu com dificuldades. Os países menos desenvolvidos, em geral, eram

contra, pois acreditavam que o Programa seria um instrumento para dificultar seu desenvolvimento, já que impunha normas de controle ambiental adotadas pelos países centrais, os quais já haviam passado por processos de crescimento econômico baseado, em grande medida, na agressão à natureza. Apesar dos problemas iniciais, o PNUMA conseguiu, aos poucos, destacar-se no cenário internacional, através da realização de vários encontros. Com a criação do Programa, considera-se que houve um incremento na ordem ambiental internacional, com o desenvolvimento da abordagem de temas ambientais e inclusão de recomendações aos Estados. Além disso, o crescimento da importância do PNUMA também se deveu a outros fatores, como o aumento do conhecimento científico sobre as alterações climáticas na atmosfera, em especial sobre a camada de ozônio.

Na primeira metade dos anos 80, houve certo enfraquecimento do meio ambiente como elemento catalisador dos interesses mundiais, mas prosseguiram-se as conversas relativas ao clima mundial, camada de ozônio, florestas tropicais, etc. Segundo Milani (p. 314, 1998), a perda de força da temática ambiental ocorreu por causa da retomada das tensões da Guerra Fria. Ainda segundo o autor, apesar da assinatura de acordos internacionais, o início dos anos 80 foi marcado por um recuo da abordagem do problema ecológico em relação à década precedente, principalmente em termos de produção de normas. Por outro lado, o tratamento regional da temática ambiental ganhou atenção com a inclusão de capítulos dedicados ao meio ambiente nos tratados regionais. Um exemplo é a Comunidade Europeia, cuja legislação em matéria ecológica tornou-se abundante durante a década de 1980. A partir de 1985, há a reinserção do meio ambiente na agenda mundial, devido à distensão ideológica da Guerra Fria, ao avanço da consciência planetária, no qual a mídia tem papel importante, e à maior visibilidade de fenômenos ecológicos globais (chuva ácida, desertificação, redução da camada de ozônio e catástrofes ambientais).

Em 1992, ocorreu, no Rio de Janeiro, a segunda grande conferência da ONU sobre o

meio ambiente, a CNUMAD (Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), também conhecida como “Cúpula da Terra” ou “Eco-92”. Participaram da Conferência 178 Estados. Como resultado da CNUMAD, foram redigidos alguns documentos importantes, tais como a Agenda XXI, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança do Clima. A Agenda XXI é considerada o documento mais importante da Eco-92. É um plano de ação abrangente, a ser implementado pelos governos, agências de desenvolvimento, organizações das Nações Unidas e grupos setoriais independentes em cada área onde a atividade humana afeta o meio ambiente. Prevê-se a execução do programa levando em conta as diferentes situações e condições dos países e regiões e a plena observância de todos os princípios contidos na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Trata-se de uma pauta de ações a longo prazo, estabelecendo os temas, projetos, objetivos, metas, planos e mecanismos de execução. A Agenda XXI totaliza aproximadamente 2.500 ações a serem implementadas. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento objetivou estabelecer um novo estilo de vida, um novo tipo de presença do homem na Terra, através da proteção dos recursos naturais, da busca do desenvolvimento sustentável e de melhores condições de vida para todos os povos. Por sua vez, os Princípios para a Administração Sustentável das Florestas visaram um consenso global sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas. Foi o primeiro tratado a versar sobre a questão das florestas de forma universal. A Convenção da Biodiversidade focou na divisão equitativa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos, através do acesso apropriado a referidos recursos e da transferência apropriada de tecnologia. Por fim, a Convenção sobre Mudança do Clima concentra-se na preocupação com o efeito de aquecimento global causado pela emissão exagerada de gases

de efeito estufa. Seus objetivos principais são: estabilizar a concentração de gases de efeito estufa a um nível que evite uma interferência perigosa no sistema climático, assegurar que a produção alimentar não seja ameaçada e possibilitar que o desenvolvimento econômico seja alcançado de forma sustentável (FELDMANN, 1997).

Em 1994, entrou em vigor a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC, sigla em inglês). A Convenção é um tratado resultante da CNUMAD. A UNFCCC organiza-se por meio de reuniões anuais, denominadas Conferências das Partes (COP). Cabe destacar que a Convenção Quadro dividiu os países-membros do tratado em grupos distintos. As nações pertencentes ao chamado Anexo I são aquelas consideradas industrializadas e as de economia em transição (notadamente os países do Leste Europeu) e, devido a essas características, existem metas obrigatórias de redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE) para os pertencentes ao Anexo I. Por outro lado, os países em desenvolvimento não tiveram metas estabelecidas (SIQUEIRA, p. 52, 2010). Assim, é notável a utilização do critério histórico de emissões como forma de diferenciar os graus de responsabilidade pelo aumento das emissões de GEE. Os países mais desenvolvidos são considerados os maiores responsáveis, visto que sua industrialização foi facilitada devido à utilização de fontes de energia que emitem muitos GEEs.

A Primeira Conferência das Partes aconteceu em Berlim, em março de 1995. Nessa ocasião, foi reafirmada a ideia de que os países em desenvolvimento não deveriam ter metas pré-estabelecidas de redução, ainda que os Estados Unidos (EUA) se posicionassem contrariamente, baseados no argumento de que eram necessárias mais evidências científicas. Além disso, os EUA estavam concentrados na implantação dos sumidouros de carbono (plantação maciça de florestas). Sobre a Segunda COP, merece destaque a negociação das metas obrigatórias de redução de emissões de efeito estufa e a introdução, pela primeira vez, da ideia de cotas comercializáveis de emissões de

carbono. Entre a Segunda e a Terceira COP, realizaram-se movimentos para a formulação do protocolo que é considerado o principal no âmbito do regime das mudanças climáticas: o Protocolo de Kyoto. Esse Protocolo foi assinado em dezembro de 1997, durante a Terceira COP, em Kyoto, no Japão. Ficou estabelecido que o conjunto dos países do Anexo I deve reduzir suas emissões em 5,2% com relação ao ano de 1990, já os países em desenvolvimento podem emitir GEE acima dos níveis identificados em 1990 (DOMINGOS, 2007). A posição dos EUA era pautada por três medidas principais: “o estabelecimento de metas baixas (menos de 5%) de redução de emissões até 2010, tendo como ano base 1990; o estabelecimento de metas de redução da taxa de crescimento das emissões por parte dos países emergentes; e o estabelecimento de mecanismos de mercado que flexibilizassem as metas, particularmente as cotas comercializáveis de emissão entre os países do Anexo Um” (VIOLA, p. 6, 2002). Os EUA não assinaram o Protocolo, alegando que não concordavam com o fato de que os países emergentes não teriam metas de redução de gases de efeito estufa. Ainda que assinado em 1997, o Protocolo de Kyoto permaneceu com pontos indefinidos e sujeito a negociações futuras. Questões como sanções àqueles que não cumprem os mecanismos ficaram em aberto. Para a sua entrada em vigor, ficou estabelecido que seria necessária a adesão de um somatório de países que, conjuntamente, emitissem pelo menos 55% do total das emissões mundiais de GEE (DOMINGOS, 2007). Ainda em 1997, o Brasil propôs a criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que aplicaria multas aos países desenvolvidos que não cumprissem as metas de redução. Dada a rejeição dessa proposta, os EUA e o Brasil articularam outra opção, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o qual criou a possibilidade de os países desenvolvidos cumprirem parte de suas metas através do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável a serem aplicados em países em desenvolvimento (VIOLA, 2002).

Na COP 6, realizada em 2000, houve certo consenso nas propostas relativas a

compromissos voluntários, ao regime de sanções e à transferência de tecnologia. Mas houve fracasso das negociações em relação ao o teto para a contabilidade dos sumidouros de carbono como deduções das emissões dos países do Anexo Um. Não houve acordo sobre a magnitude do teto: a União Europeia, ao contrário do grupo Guarda-Chuva (EUA, Japão e Rússia), só aceitaria os sumidouros com teto bastante reduzido (VIOLA, 2002). Na COP 7, as discussões foram retomadas, porém, com a saída dos Estados Unidos do processo de negociação do Protocolo de Kyoto, sob a alegação de que os custos para a redução de emissões seriam muito elevados para a economia americana, bem como a contestação sobre a inexistência de metas para os países emergentes. Após a saída norte-americana, a União Europeia tomou a frente das tratativas sobre Kyoto. Na COP 7 ainda foram relaxadas as metas de emissão para o Japão, Rússia e Canadá (BABIKER et al., 2002).

Em 2005, o Protocolo de Kyoto entrou em vigor, após a adesão da Rússia, completando o número de países emissores de 55% do total mundial. Na COP 15, tentou-se buscar consenso em torno do chamado Acordo de Copenhague (AC). Tal acordo, contudo, não foi aprovado pela totalidade dos 192 países membros da Convenção. Apesar de ser politicamente frágil, o AC representou um grande avanço no sentido de reconhecer a promoção de reduções de emissões resultantes de desmatamento e degradação florestal como medida crucial para mitigar os efeitos das mudanças climáticas (FELDMANN, 1997).

Em seu sentido mais amplo, o regime ambiental internacional pode ser considerado um sistema de regras, explicitadas em tratados internacionais, que regulam as ações de diversos atores sobre o assunto. Mais do que isso, uma visão ampliada também considera esse regime um vetor tecnológico e cultural em desenvolvimento no sentido de favorecer a proteção de um bem coletivo da humanidade: a natureza. Ou seja, o regime de mudança climática não se restringe aos acordos estabelecidos na Eco 92 e no Protocolo de Kyoto, mas prevê conjuntamente a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o

investimento em tecnologias não intensivas em carbono (VIOLA, 2002).

4. ANÁLISE

O histórico contido na seção anterior sobre a construção do regime ambiental serve de base para que seja possível fazer algumas análises de determinados pontos-chave. Antes disso, é válido destacar algumas características do regime em questão: seu caráter multilateral, a presença de um grande número de participantes, ambiente de incerteza, ausência de mecanismos satisfatórios de sanção, problemas de colaboração, problemas de persuasão e de legitimação.

Sabe-se que o regime do meio ambiente é marcado por debates multilaterais, e não poderia ser diferente, dada a dimensão global dos problemas climáticos. Apesar disso, a origem do problema não necessariamente coincide com o local de seus efeitos. Esse aspecto leva a conflitos de interesse ocasionados pelas diferentes intenções e objetivos dos vários atores envolvidos. Especificamente em relação ao Protocolo de Kyoto, é possível identificar a existência de dois grupos divergentes: Estados que fazem parte do Anexo I e, logo, devem cumprir metas de redução da emissão de gases de efeito estufa, e aqueles não pertencentes ao Anexo I, que, portanto, não têm o dever de redução através de metas.

É nessa relevante diferença entre as percepções de ambos os grupos que reside o principal desafio para o futuro do regime, pois se não for possível chegar a um acordo sobre a aplicação concreta do conceito de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, a confiança entre os atores, requisito fundamental para que se obtenha cooperação, será minada. Caso isso ocorra, é possível que o regime se transforme em um “Dilema do Prisioneiro”, situação que prevê que, em um ambiente de informação imperfeita e falta de confiança entre os atores (principalmente entre o Anexo I e os demais), há tendência no sentido da não cooperação, o que coloca os atores em situação pior do que poderiam estar caso a cooperação existisse (MARTIN, 1992). É importante destacar que essa situação pior pode significar até a

extinção de alguns países como Tuvalu, uma pequena ilha no Pacífico, ou então quadros ainda piores de enchentes, secas e escassez de alimentos.

Ademais, por se tratar de um grupo muito grande de atores, há tendência para a não cooperação, porque a certeza sobre as intenções de cada Estado se torna mais difícil, assim como a identificação de desertores e o foco nas retaliações. Quando há um número elevado de participantes, é mais complicado identificar a defecção, os atores tendem a não estarem dispostos a assumir o papel de “polícia” e há tendência também para o “problema do carona”, situação que ocorre quando se incentiva a punição, mas não há esforço efetivo para que ela se realize (AXELROD, KEOHANE, 1985). Sendo assim, as ações dos Estados demonstram certa necessidade de recompensa para incentivar a cooperação.

O ideal seria que a consciência da necessidade de preservação do Planeta fosse suficiente para incentivar a cooperação, mas, devido à grande dificuldade de conseguir agir no presente para se evitar uma catástrofe de proporções em um futuro bastante distante faz com que o “salvamento da Terra” não seja visto como recompensa suficiente no momento presente das ações dos países. Dessa forma, a presença de mecanismos de recompensa como a venda de créditos de carbono pode ser considerada uma alternativa nesse sentido, já que oferece estímulo financeiro em troca da colaboração para a diminuição do lançamento de GEE.

Além disso, outro aspecto ligado ao 'estímulo' é a obrigatoriedade e não obrigatoriedade de atingir metas de diminuição da emissão de GEE. Nesse caso, a obrigatoriedade funciona como estímulo para a cooperação. Entretanto, como existem países que não possuem esse dever, o mercado de créditos de carbono e a criação de projetos de MDL são mecanismos que também podem ser eficientes nesse sentido.

No que concerne à consistência entre, por um lado, os princípios e normas e, por outro, regras e procedimentos de tomada de decisão, é possível considerar que, em grande medida, isso não se verifica no caso dos regimes ambientais, especialmente no regime de mudanças

climáticas. Essa posição é justificada pela observação de que as características definidoras do regime, notadamente seu âmbito global e a necessidade de ações em todos os países, não são, em certos aspectos, sustentadas por algumas de suas regras e procedimentos de tomada de decisão, quais sejam, por exemplo, a criação de metas específicas apenas para os países desenvolvidos e a lentidão na tomada de decisões nos vários encontros entre os países membros, visto que as reuniões da COP são anuais e muitas delas não resultaram em sucessos muito relevantes para a solução de problemas que exigem ações imediatas.

A ausência de mecanismos de sanção também prejudica a eficiência do regime ambiental. Apesar de avanços estarem sendo desenvolvidos nesse campo, ainda não há aplicação de medidas de punição, tais como multas e perdas de direitos de votação em reuniões. Esse tipo de mecanismo teria a capacidade de produzir uma tendência de que as regras fossem seguidas, pois, caso contrário, os países teriam custos relevantes, tanto financeiros quanto políticos, por não obedecerem ao que foi acordado.

Outro ponto que merece destaque é o problema de colaboração. No caso do regime de mudanças climáticas, há necessidade de mecanismos de flexibilização e monitoramento das taxas de emissões. Mas o Protocolo de Kyoto não possui mecanismos suficientes para constranger o comportamento dos Estados. A existência de regras, normas e princípios não coage os atores, pois existem vários interesses presentes, principalmente econômicos, que impedem ou dificultam seu funcionamento e/ou criação. Durante as COPs, as partes tentaram estabelecer mecanismos que criassem essa noção de obrigatoriedade para o cumprimento das metas de redução de emissão, estabelecendo penalidades para os membros do Anexo I que não atingissem suas metas. No entanto, esses mecanismos não são implementados e monitorados por uma organização formal centralizadora (HENRIQUE, 2009).

Ademais, existem as questões de persuasão, as quais estão ligadas principalmente ao comportamento dos EUA no âmbito do regime. A

existência de diversas propostas do país acatadas no Protocolo, aliada à posterior não ratificação do documento pode, segundo Henrique (2009), ser vista como uma estratégia de ameaça, a qual, entretanto, não foi bem sucedida, dada a continuação da implementação do Protocolo, agora instigada pelos países da União Europeia.

Não obstante, é evidente que a ausência dos EUA no Protocolo considerado um dos principais instrumentos do regime prejudicou sua legitimidade e o desorientou temporariamente. Isso porque os EUA são um dos principais atores do cenário internacional e têm, portanto, grande capacidade de influência sobre os demais Estados. Outra justificativa para o clima pessimista instaurado após a não adesão é que o país é um dos maiores emissores de gases de efeito estufa do mundo, logo, seu não comprometimento com as metas de redução prejudicam enormemente os incentivos que os demais países têm para reduzir a emissão dos gases. Afinal, é mais fácil e mais barato continuar a desenvolver um país sem a necessidade de mudanças proporcionais às dos demais países em sua estrutura energética.

5. CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos ressaltados, pode-se dizer que a importância do regime ambiental internacional é evidente. Ao contrário da maioria dos regimes, aquele que é alvo do estudo apresentado neste artigo lida com pontos especialmente relevantes devido à sua abordagem de políticas cruciais para a continuidade da existência de vida na Terra da forma como a conhecemos.

Por si só, a existência do regime ambiental significa um avanço no tratamento do tema. Além disso, ele possui vários aspectos positivos, como a criação de diversos tratados e convenções internacionais, com destaque para a UNFCCC, juntamente com as COPs, políticas coordenadas de ações de preservação do meio ambiente e a criação do “mercado do carbono”. Os canais de comunicação criados entre os Estados membros são essenciais para o bom funcionamento das instituições do regime, pois, além de diminuir os

custos de transação, são um meio de diminuir assimetrias de informação e permite um maior contato entre os países, facilitando a emergência de ideias sobre o tema.

No entanto, percebe-se que o avanço no funcionamento do regime é limitado, em grande medida, pela primazia dos assuntos econômicos frente às questões ambientais, já que aqueles têm um impacto mais imediato e incisivo. Nesse sentido, a instituição do “mercado do carbono” é uma medida que intenciona concatenar ações positivas para o desenvolvimento do regime ambiental internacional a ganhos econômicos. Outro fator que dificulta a eficiência do regime é a ausência dos Estados Unidos em um de seus foros mais importantes: o Protocolo de Kyoto.

Sendo assim, é de suma importância que os países trabalhem conjuntamente da melhor maneira possível a fim de mitigar as consequências já evidentes das mudanças climáticas e as que ainda estão por vir. Para isso, devem concentrar-se na solução dos problemas que o regime possui, como a aplicação de suas regras e a tendência à priorização de interesses particulares dos Estados, principalmente de ordem econômica. Ainda que a existência do auto interesse não seja letal para a aplicação dos princípios, na medida do possível, devem ser encontradas formas de mitigá-lo.

BIBLIOGRAFIA

- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: *World Politics*, Vol. 38, n. 1 (Oct., 1985), pp. 226-254. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2010357>>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- BABIKER, Mustafa H, et. al. The evolution of a climate regime: Kyoto to Marrakech and beyond. *Environmental Science & Policy*, Vol 5 (3), 2002, p p . 1 9 5 – 2 0 6 . Disponível em : <http://web.mit.edu/globalchange/www/MITJPS_PGC_Reprint02-5.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- BARBOSA, Henrique Fialho. A COP 15 e o futuro do regime de mudanças climáticas. *Mundorama Online*. Disponível em <<http://mundorama.net/2010/05/18/a-cop-15-e-o-futuro-do-regime-de/>>. Acesso em 17 nov. 2011.

DOMINGOS, N. P. O Protocolo de Kyoto: a União Europeia na Liderança do Regime de Mudanças Climáticas. 2007. 136 f. Dissertação (Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais- PUC-SP/UNESP/UNICAMP. PUC-SP, São Paulo, 2007.

FELDMANN, Fabio (Coord.) Tratados e organizações internacionais em matéria de meio ambiente. Série Entendendo o Meio Ambiente, vol. I. 2. ed. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/cea/automatico/entendendo-o-meio-ambiente-tratados-e-organizacoes-internacionais-sobre-meio-ambiente-2%C2%AA-edicao-1997/>>. Acesso em 20 nov. 2011.

HENRIQUE, Renata Tavares. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. Revista Debates, Porto Alegre, Vol.3, n.2 (jul - dez 2009), pp. 155 - 182. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/8304/6853>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

KEOHANE, O. R. After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. (org). International Regimes. Ithaca: Cornell University Press, 1982.

KYOTO PROTOCOL. Disponível em <http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>. Acesso em: 20 nov. 2011.

MARTIN, Lisa L. Interests, Power and Multilateralism. International Organization, Vol. 46, No. 4 (outono de 1992), pp. 765-792. Cambridge: MIT Press. Disponível em: <http://journals-cambridge-org.ez46.periodicos.capes.gov.br/article_S0020818300033245>. Acesso em: 19 nov. 2011.

MILANI, Carlos. O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial. Revista Contexto Internacional, vol. 20, nº 2, julho/dezembro de 98, pp. 303 - 347. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Milani_vol20n2.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2011.

PNUMA – ONU Brasil. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnuma/>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. A Ordem Ambiental Internacional. São Paulo: Contexto, 2001.

SIQUEIRA, C. D. Segurança Energética e Regime Internacional de Mudanças Climáticas: o Papel da Burocracia Pública Brasileira na Elaboração de Diretrizes Políticas. 2010. 137 f. Dissertação (Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.17, n.50, Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2011.

lÍvia Liria Avelhan é graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: livia.liria@gmail.com

CONFRONTOS NA SÍRIA: A TEORIA CRÍTICA APLICADA AO CONSELHO DE SEGURANÇA

CONFRONTATIONS IN SYRIA: THE CRITICAL THEORY APPLIED TO THE SECURITY COUNCIL

Luís Fernando Casara Corrêa

RESUMO

Este artigo é um estudo sobre o processo revolucionário na Síria, em que se buscou abordar de forma sucinta a relação entre o conflito e as ações do Conselho de Segurança para a resolução do problema. Para tanto, foi feita uma breve análise do posicionamento do Conselho de Segurança à luz da Teoria Crítica das Relações Internacionais, principalmente a visão de Robert W. Cox, de matriz *neo-gramsciana*, mostrando a manutenção de uma ordem internacional que, vista a partir das teorias tradicionais das Relações Internacionais, tende ser única e imutável. Buscou-se entender porque o Conselho de Segurança não conseguiu até o momento estabelecer um consenso sobre qual seria a melhor decisão a ser tomada no caso sírio e de que forma, principalmente a partir do conceito de hegemonia, o estudo da Teoria Crítica, pode trazer contribuições explicativas para renovar o campo teórico das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Síria, Conselho de Segurança, Teoria Crítica, Hegemonia.

ABSTRACT

This article is a study of the revolutionary process in Syria, and it tries to approach the relations between the conflict and the actions of the Security Council to resolve the problem. To that end, it presents a brief analysis of the position of the Security Council in the light of the Critical Theory of International Relations, especially the vision of Robert W. Cox, neo-Gramscian school of thought, showing the maintenance of an international order, that seen by the traditional theories of International Relations, tends to be

unique and unchanging. We search to understand why the Security Council was not able to establish a consensus on what should be the best decision to be made in the case of Syria, and how, especially based on Gramsci's concept of hegemony, the study of Critical Theory can bring explanatory contributions to renew the theoretical field of International Relations.

Keywords: Syria, Security Council, Critical Theory, Hegemony.

1. INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo em que o conflito ainda é fator político determinante para a resolução dos problemas do sistema internacional. O que diferencia o conflito de hoje dos conflitos de tempos passados é a capacidade de negociação e o uso de uma certa “coerção” do próprio sistema internacional para limitar o conflito a sua resolução por vias pacíficas. A coerção é feita em grande parte pelo Conselho de Segurança da ONU (CS) que, desde sua criação, age de forma a amenizar os conflitos internos e externos dos Estados.

Porém alguns conflitos do sistema internacional propõe um desafio maior ao Conselho de Segurança. Tais conflitos expõe uma dificuldade “genética” do CS, explícita na disputa por necessidades individuais atreladas aos conflitos quando estes envolvem, por exemplo, aliados e parceiros econômicos. Analisando dessa perspectiva, em que os membros do CS atrelam interesses particulares à resolução dos conflitos, fica duvidosa a atuação do CS em sua tarefa e, traz o questionamento quanto à legitimidade que alguns Estados tem para controlar o destino do sistema Internacional.

Os conflitos sírios mostraram que alguns assuntos do sistema internacional são mais complexos do que parecem ser e colocaram em xeque a capacidade do Conselho de Segurança em lidar com problemas de natureza conflituosa. Expuseram a dificuldade em alinhar interesses e utilizar o aparato das Nações Unidas para trazer estabilidade ao sistema internacional.

Transpondo a questão do Conselho de Segurança para o campo teórico das Relações

Internacionais, pode-se perceber que o caso sírio está sendo abordado com as mesmas condicionantes presentes durante a Guerra Fria. Parece existir um posicionamento de manutenção de uma ordem estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundialⁱⁱ que se desloca diretamente para o período hoje vivenciado, sem considerar as modificações atuais do cenário internacional.

Para obter um outro olhar sobre o problema sírio, a visão da Teoria Crítica, abordada por Robert Coxⁱⁱⁱ, tenta expandir o debate existente nas Relações Internacionais, para além das correntes teóricas tradicionais que atuaram e ainda atuam, como modelo teórico explicativo das Relações Internacionais. Tendo em vista as limitações do uso, em sua forma pura, de modelos teóricos tradicionais, como o Realismo, novas abordagens teóricas, como as da Teoria Crítica, tornam-se imprescindíveis.

No que concerne este artigo, foi abordada a Teoria Crítica, também chamada de *neo-gramsciana*, pois busca, embasada nas concepções do teórico italiano Antonio Gramsci, uma explicação mais ampla sobre os problemas enfrentados no atual sistema internacional. Robert Cox faz uma leitura importante de Gramsci, baseada na concepção gramsciana de materialismo histórico, deslocando conceitos como *hegemonia*, *bloco histórico*, *sociedade civil*, entre outros, para serem analisados à luz da atual configuração do sistema internacional, torna os conceitos *gramscianos* atuais, servindo de importante aporte teórico para as Relações Internacionais do século XXI.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

As revoluções sociais no Oriente Médio, também conhecidas como “Primavera Árabe”, tiveram início no final de 2010. O estopim para o início de um movimento revolucionário em todo Oriente Médio se deu quando, na Tunísia, Mohammed Bouazizi, vendedor ambulante ilegal de 26 anos, ateou fogo em si mesmo após um policial confiscar suas mercadorias. A partir desse fato, países como Egito, Iêmen, Bahrein, Líbia, Síria, Marrocos e Argélia, enfrentaram, e ainda enfrentam, revoltas sociais que buscam uma

mudança significativa para toda a população, tanto na esfera social quanto política^{iv}. A revolta social nesses países é o resultado de anos de atraso democrático e social, condicionados a governantes que se mantêm e mantiveram no poder por décadas.^v

O início das revoluções na Síria, em 15 de março de 2011, provenientes de um processo sócio revolucionário em todo oriente médio, não foi diferente. Inicialmente, ocorreram grandes manifestações nas ruas, rapidamente reprimidas. O governo do Presidente Bashar Al Assad, usou de força para conter os manifestantes, criando um ambiente de tensão interna e externa. Com a chegada de forças rebeldes à capital Damasco, os conflitos entre oposição e governo se intensificaram.

Inicialmente a oposição reivindicou uma maior abertura democrática, fazendo com que Assad decretasse o fim do estado de emergência e a aprovação de uma nova constituição. Porém, a oposição mudou seu discurso, pedindo diretamente a saída de Assad do poder.^{vi} Assad deixou claro seu posicionamento com relação ao pedido de renúncia, segundo ele: “Não sou um fantoche. Eu não fui feito para que os ocidentais me digam que eu devo ir ao Ocidente ou qualquer outro país. Eu sou um sírio. Fui feito na Síria e para viver e morrer na Síria.”^{vii}

O caso sírio se torna mais complexo quando tratado na esfera do Conselho de Segurança da ONU. Com posicionamentos adversos, os cinco permanentes (China, Estados Unidos, França, Grã Bretanha e Rússia) não conseguem estabelecer coesão sobre o que deve ser feito para amenizar as questões enfrentadas na Síria. Se, por um lado, EUA, França e Grã Bretanha apoiam uma intervenção humanitária, de outro, Rússia e China pregam a não interferência externa, sobretudo devido ao recente caso líbio.^{viii}

Para tanto, o Conselho de Segurança possui uma tarefa difícil de ser resolvida.^{ix} O constante veto de Rússia e China descarta qualquer diálogo para a aplicação de uma resolução. O governo russo já deixou claro que não permitirá, em nenhuma hipótese, a ação externa na Síria. Assim como declarou o Ministro das Relações Exteriores Russo, Sergey Lavrov: “Se alguém tiver a intenção de usar a força a qualquer preço –

ouvi pedidos para o envio de tropas árabes à Síria – dificilmente poderemos impedir, mas não receberá nenhuma ordem do Conselho de Segurança.”^x

Os outros três permanentes - Estados Unidos, Grã Bretanha e França - por diversas vezes tentaram, através da união com membros rotatórios do Conselho de Segurança^{xi}, propor uma resolução para a Síria, sem sucesso. Esse impasse trouxe a público discursos impacientes de representantes destes países, que condenaram duramente o posicionamento russo de veto às resoluções propostas. Segundo Hillary Clinton, Secretária de Estado dos Estados Unidos, o posicionamento russo, estaria contribuindo para a guerra civil na Síria.^{xii}

Quando analisamos os discursos de representantes dos governos envolvidos, percebemos que o jogo de poder existente atrapalha as negociações para ambas as partes. Por diversas vezes a Secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, demonstrou em seu discurso tom ameaçador, deixando a questão diplomática um pouco de lado. Em uma das reuniões para tentativa de resolução do problema sírio, Hillary deixou claro que tanto para Rússia, quanto para a China, o impasse na aprovação de uma resolução contra a Síria pelo Conselho de Segurança traria responsabilidades a serem cobradas. Em suas palavras: "Não basta vir a uma reunião dos Amigos da Síria. A única forma de obter resultados é que cada país representado aqui faça Rússia e China compreender que há um preço a pagar.^{xiii} O Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, também se posicionou com relação à situação síria, principalmente devido aos protestos em frente à embaixada norte-americana em Damasco. Obama disse em entrevista que estamos assistindo o presidente Assad perder legitimidade frente a seu povo. E completou: “Ele perdeu oportunidade atrás de oportunidade para apresentar uma agenda de reformas genuínas. E é por isso que temos trabalhado em nível internacional para nos certificar que a pressão mantenha-se alta.”^{xiv}

Em contrapartida, tanto Rússia quanto China mantiveram seu posicionamento contra qualquer interferência externa na Síria.^{xv} A Rússia contribui ao seu modo quando trouxe para negociar em seu

território representantes da oposição e do governo. Para a Rússia, a negociação deve ter como resultado a transição negociada do atual governo para um governo plural e democrático que seja representado pela vontade do povo sírio. Para o Ministro das Relações Exteriores Russo, Sergey Lavrov,

[...] a Rússia é a favor de um cessar-fogo imediato e coordenado entre todas as partes do conflito, com monitoramento internacional imparcial, além do acesso da ajuda humanitária aos civis e o início de um diálogo entre as partes sírias sem condições prévias.^{xvi}

Em outra tentativa recente para negociação do conflito sírio, foi dada a tarefa a Kofi Annan, ex-Secretário Geral das Nações Unidas, de mediar uma transição pacífica e o diálogo entre governo e oposição. A escolha de Annan deve-se pela capacidade de negociação e de anos de experiência como Secretário Geral. Além de Secretário Geral, ocupou cargos como Representante Especial do Secretário-Geral na antiga Iugoslávia e Enviado Especial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Antes de desempenhar estas funções, Annan serviu às Nações Unidas em outros postos e dedicou mais de 30 anos de sua vida às Nações Unidas, trabalhando em lugares tão diferentes como Adis Abeba, Cairo, Genebra, Ismailia (Egito) e Nova York.^{xvii} Não se trata portanto de um político ou representante de algum Estado membro do Conselho de Segurança, mas sim de uma pessoa altamente preparada que vai além dos interesses particulares dos membros do Conselho de Segurança.

Nem mesmo a ONU via como tarefa fácil negociar uma solução para o conflito mediante tantas interferências externas. Kofi Annan reuniu-se com representantes de ambas as partes e buscou apoio tanto do bloco liderado por Estados Unidos, Grã Bretanha e França, como do bloco Rússia e China. Sua função era negociar a resolução pacífica da crise. Tinha o mesmo pensamento de Rússia e China: “Acho que qualquer aumento das operações militares causaria uma deterioração da situação”.^{xviii} Mesmo após negociar com ambas as partes,

percebeu que os interesses, ainda que permeados pela questão humanitária, permaneciam conflitantes. A própria ONU se viu presa aos interesses do Conselho de Segurança, mantendo a situação estática mesmo com a participação de Kofi Annan. Enquanto tentava trabalhar no cerne do conceito da ONU de resolução de conflitos, em que a negociação é o meio mais adequado, o Conselho de Segurança, representado por Estados Unidos, Grã Bretanha e França, mantinha o pensamento de intervenção.

O que torna o caso sírio ambíguo é que, para a ONU, a interferência externa direta, militar ou não, só é necessária quando o problema pode causar danos sistêmicos, ou seja, uma situação que possa vir a se transformar em um conflito internacional.^{xix} Entretanto, no caso sírio a questão só se tornaria propícia à intervenção havendo a ingerência (ou intervenção) externa e não na situação que o país apresentava naquele momento – argumento também sustentado por Rússia e China. O perigo da interferência externa gerariam condições que até então não se observava.

Para Kofi Annan ficou claro que os interesses eram conflitantes e que não seria possível estabelecer um denominador comum para a situação. Em suas palavras:

A crescente militarização em terra e a evidente falta de unidade no Conselho de Segurança, mudaram fundamentalmente as circunstâncias para o exercício da minha função [...] Em um momento que precisamos – quando o povo sírio precisa desesperadamente de ação – continuam existindo acusações e xingamentos no Conselho de Segurança [...] Sem uma pressão internacional unida, significativa e séria, inclusive dos poderes regionais, é impossível para mim ou qualquer um, compelir o governo sírio, em primeiro lugar, e também a oposição, a tomar medidas necessárias para começar um processo político.^{xx}

Com a saída de Annan como mediador, um ano após o início dos confrontos na Síria, a ONU perde mais uma batalha na questão. Não apenas por ter perdido um “homem de grandes

qualidades, um brilhante diplomata e uma pessoa muito honesta”^{xxi} como citou o Presidente Russo, Vladimir Putin, mais ainda, por demonstrar sua ineficácia em resolver os problemas de ordem internacional, motivo pelo qual foi criada, bem como de seu Conselho de Segurança, em propor soluções coesas em casos como o ocorrido na Síria.^{xxii}

Passados mais de doze meses do início dos confrontos na Síria, percebe-se a dificuldade em, como já mencionado, estabelecer a transição de governos ditatoriais, como é o caso de Assad na Síria, para regimes plurais e democráticos. Diversos fatores contribuem para a não resolução do problema. Primeiro, as potências não têm coesão sobre o que deve ser feito, divergências de cunho político e econômico destoam o foco principal - trabalhar em um projeto pró Síria.^{xxiii} Segundo, a falta de diálogo entre oposição e governo na Síria, somada ao apoio ocidental dado à oposição^{xxiv}, contribui para o afastamento do diálogo e, cada vez mais, para o isolamento do governo de Assad no cenário internacional. Outro fator que perpetuou a situação síria, tanto por questões de interesse russo quanto em defesa de seu aliado estratégico, foi o uso do veto dentro do conselho de segurança.

O presidente da Federação russa, Vladimir Putin, deixa claro seu posicionamento quanto ao veto. Para ele: “o veto não é um capricho, mas uma parte integrante do sistema mundial, como consagrado na Carta das Nações Unidas, a propósito, por insistência dos Estados Unidos.”^{xxv} Para Putin, o veto ao posicionamento dos demais países do Conselho de Segurança significa não repetir os mesmos erros ocorridos com intervenções passadas que, como no caso do Iraque, não garantiram a democracia anunciada. Segundo Putin:

Em geral, o que está acontecendo no mundo árabe é muito instrutivo. Acontecimentos mostraram que o desejo de introduzir a democracia por métodos de força pode - e muitas vezes leva - a um efeito completamente oposto.^{xxvi}

Desde março de 2011, cerca de 36 mil pessoas já morreram na Síria.^{xxvii} Esse dado deteriora cada

vez mais a situação política no país, fazendo com que o argumento russo de não intervenção torne-se cada vez mais difícil.^{xxviii} No entanto, até agora não pôde ser observada nenhuma tentativa de romper os discursos e intervir passando por cima dos interesses particulares.

3. TEORIA CRÍTICA x TEORIA DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

Para explicar o caso concreto – questão síria aqui levantada –, buscou-se estabelecer contato com uma corrente teórica pouco debatida no meio acadêmico, principalmente no meio acadêmico brasileiro. A Teoria Crítica, aqui aplicada, aparece como uma corrente teórica de possibilidades, frente à imobilidade teórica das Relações Internacionais (RI). Sua abordagem é comumente vista com maus olhos pelas demais correntes teóricas que não se interessam por uma mudança normativa mais profunda. Portanto, “os demais modos de pensamento censuram-se como inadequados e incompreensíveis em seus próprios termos (o que impede esclarecer, por exemplo, o surgimento de um fenômeno como o fundamentalismo islâmico, em assuntos internacionais)” (COX, 1981, p. 132). “Uma teoria sempre serve a alguém e a algum propósito” (COX, 1981, p. 128), portanto todas as lentes até agora usadas nas RI tiveram um propósito: a manutenção de uma ordem sistêmica que prevê poucas possibilidades de modificação integral. Cox, e a própria Teoria Crítica, trazem essa possibilidade, abrindo uma nova janela ao pensamento das RI's, dentro de um cenário pré-estabelecido.

Quando abordamos uma teoria, podemos, dentre outras possibilidades, saber se ela tem como objetivo manter a ordem existente ou mudá-la. Robert Cox vai abordar esse tema, identificando os problemas das demais teorias em realizar ajustes à ordem já estabelecida, e abrir o diálogo com a Teoria Crítica, fugindo do convencional teórico de manutenção do *status quo*^{xxix} existente. Para isso, vai distinguir a Teoria Crítica, fundada na tentativa de modificação de ordens que tendem à dominação, e a teoria de resolução de problemas, que poderia ser entendida como sendo as demais teorias das RI's

(principalmente o Realismo e o Neo-Realismo^{xxx}), que tendem apenas a ajustar o modelo estrutural já existente.

Para Cox, *Problem-solving Theory* - ou Teoria de Resolução de Problemas - tende a corrigir as disfunções do sistema, analisando os problemas separados do contexto total. Em seu trabalho *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, Robert Cox estabelece a distinção entre Teoria Crítica e, principalmente, entre a corrente Realista e sua versão mais recente, o Neo-Realismo. Para ele, a Teoria da Resolução de Problemas seria um guia para ajudar a resolver os problemas colocados dentro dos termos da perspectiva particular. Seu objetivo geral é fazer com que as instituições de dominação existentes funcionem sem problemas por meio do enfoque fechado da origem de problemas específicos (COX, 1981, p. 129). Cox segue:

A teoria de resolução de problemas pode ser representada, numa perspectiva mais ampla da teoria crítica, servindo determinados interesses nacionais, setoriais, ou de classes confortáveis dentro da ordem dada. Na verdade, o objetivo da teoria de resolução de problemas é conservador, uma vez que tem como meta resolver problemas surgidos em várias partes de um conjunto complexo, de modo a suavizar o funcionamento do conjunto. (COX, 1981, p. 129)^{xxxi}

A crítica de Cox à Teoria de Resolução de Problemas dá-se^{xxxii}, pois, defende a ideia que tanto as relações sociais quanto as políticas não são estáticas; elas permanecem em contínuo processo de mudança. Percebe-se aqui a função do historicismo (e da própria dialética), muito considerado em suas análises.

Para avaliar as esferas humanas particulares dentro de um processo histórico, Cox sugere a adoção de métodos das *estruturas históricas*, no qual são investigadas três esferas sociais de atividades: as *forças sociais*, construídas pelo processo de produção; a *forma de Estado*, derivada do estudo dos complexos sociais e estatais; e as *ordens mundiais*, que são as configurações de forças que continuamente definem as relações de paz e guerra entre os

Estados. Essas três esferas seriam inter-relacionadas à medida que, por exemplo, as mudanças na forma de produção gerariam novas forças sociais que, por sua vez, modificariam as estruturas do Estado e levariam a alterações das ordens mundiais. (SARFATI, 2005, p. 254)

Modificação talvez seja, epistemologicamente, a própria centralidade da teoria crítica. A teoria alocaria o cerne da possibilidade de alteração de um sistema pré-concebido, tendo a funcionalidade de aproximar a realidade à modificação. “A teoria crítica é dirigida ao complexo social e político como um todo e não para as partes separadas” (COX, 1981, p. 129). Irá questionar não apenas a ordem atual existente, como também seu surgimento e como se dá a sua manutenção. Esse questionamento é imprescindível dado o alinhamento das demais teorias com o processo de formação e de manutenção do sistema internacional. Assim segue:

A teoria crítica, é claro, não é indiferente com os problemas do mundo real. Os seus objetivos são tão práticos quanto os da teoria de resolução de problemas, mas aborda a prática de uma perspectiva que transcende a da ordem existente que a teoria de resolução de problemas toma como ponto de partida. (COX, 1981, p. 130)^{xxxiii}

Robert Cox deixa claro em seus estudos a necessidade de se estabelecer a aplicabilidade da teoria com o campo das relações internacionais, uma vez que, trabalhar com diversas alternativas tenderiam a deixar a teoria utópica. Porém, apesar de reconhecer esse elemento de utopia, vai além, explicando que a utopia de sua teoria pode ser representada como uma imagem coerente de uma ordem alternativa, condicionada à compreensão dos processos históricos, a fim de propor as modificações necessárias para a formação de um novo bloco histórico.^{xxxiv}

Portanto, o primeiro passo para distinguirmos a teoria crítica das demais teorias usadas nas RI é diferenciar a teoria crítica, fundada numa possibilidade de modificação que mesmo hoje torna-se cada vez mais atual, de um apanhado teórico que funcionou como alternativa de reparo

em um sistema que encontra-se em constante modificação.

4. DA TEORIA PARA O CONSELHO DE SEGURANÇA

Robert Cox foi bem sucedido ao trazer para o campo das Relações Internacionais os conceitos gramscianos. Bem sucedido, pois Antonio Gramsci desenvolveu seu pensamento para questões internas do Estado. Suas concepções elaboradas sobretudo em *Cadernos do Cárcere* estão muito ligadas ao momento histórico por ele vivido, momento de ascensão de Mussolini na Itália, onde é preso (1926 a 1937) e começa a desenvolver suas premissas teóricas. Cox, ao ler Gramsci, usa conceitos que se adaptaram muito bem para explicar a ordem predominante em determinados momentos históricos, podendo assim trazer Gramsci para a atualidade do pensamento das Relações Internacionais (MEZZARROBA, 2005, p. 9).

Talvez, o conceito mais importante dentre os usados por Cox, seja o de hegemonia. Este conceito possui uma pluralidade de análises que, por si só, já bastariam para atualizar o pensamento das RI. Ao considerar a sociedade civil e política como entes modificadores e de manutenção da ordem, introduz uma representatividade importante que perpassa a importância do núcleo duro do Estado e das relações de poder, principalmente de vertente Realista. Cox não desconsidera o Estado, pelo contrário, para ele o Estado continua sendo o principal ator das Relações Internacionais. Cintudo, tem como ponto principal de sua análise as relações sociais e políticas da formação dos Estados e da participação desses no cenário internacional.

A concepção de hegemonia que Cox trabalha é derivada da concepção gramsciana de hegemonia. Desta forma, pode-se dizer que hegemonia significa conhecimento além de ação e, por isso, é a conquista de um novo nível cultural, a descoberta de coisas que não se conhecia. (MEZZARROBA, 2005, p. 9). A hegemonia no sentido gramsciano está ligada também às questões de poder, à dispersão social de um pensamento hegemônico legítimo.

Vinculada às ações derivadas desse pensamento, dará ao grupo dominante o real poder hegemônico. Cita Mezzaroba:

O grupo pode ficar hegemônico mesmo antes de conquistar o poder, para isso basta que consiga difundir entre todos os seus membros a sua identidade político-cultural. Quando o grupo passa a exercer o poder, ele se torna dominante, mas isso não basta, acima de tudo ele deve ser dirigente. (MEZZAROBA, 2005, p. 9)

Cox, transpõe essa ideia para o nível internacional e inclui as instituições para legitimar o pensamento gramsciano no cenário internacional. Cox deixa claro que o papel das Organizações Internacionais é fundamental para esse processo. As Organizações Internacionais (OI) são mecanismos pelos quais as normas universais de hegemonia mundial são expressadas. (MUNHOZ, 2005, p. 94) Para Cox, entre as características das OIs que expressam seu papel na hegemonia estão:

[...] (i) elas incorporam regras que facilitam a expansão de ordens hegemônicas mundiais; (ii) elas mesmas são um produto da ordem hegemônica mundial; (iii) elas legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; (iv) elas cooptam as elites de Estados periféricos; e (v) elas absorvem ideias contra-hegemônicas. (COX, 1993, p. 62)

As OI são as grandes responsáveis por mostrar uma coesão de pensamento que tornam legítima qualquer ação perante o sistema. A cooptação de outras ideologias é fundamental para a manutenção dessa ordem, representada, por exemplo, na participação de Estados que na maioria das vezes não têm expressão no cenário internacional e se limitam a desempenhar o papel de atores meramente representativos nessas instituições. São imbuídos de coerção financeira e senso comum do bem estar ao participar destas organizações, sem se questionar sobre qual é o resultado de estar envolvido no processo. Cox segue:

A hegemonia expande-se e é mantida pelo

sucesso das práticas das camadas sociais dominantes e da influência que elas exercem sobre outros estratos da sociedade por meio do processo que Gramsci descreveu como uma revolução passiva. A hegemonia determina as ideias e, assim, circunscreve a ação. (COX, 2000, p. 194).

O Conselho de Segurança tem mecanismos que tendem a disponibilizar momentaneamente a participação de outros Estados no seu núcleo de decisão. Para tanto, possui os membros rotativos. Estes são eleitos para um mandato de dois anos como membros rotativos, participando do dia-a-dia da tomada de decisão do Conselho de Segurança. Entretanto, a força hegemônica se mostra como a grande ilusionista de um sistema que supostamente tenderia a ser democrático. Com o poder de veto nas votações, os cinco permanentes estabelecem de onde emana o real poder do Conselho de Segurança. Cox, mesmo aceitando o fator de expressão da hegemonia pelas instituições, vai, em uma leitura atual, considerar que os Estados menos poderosos, também influem nas relações interestatais. Segundo Cox:

Eles têm um interesse coletivo em impor limites à atividade das grandes potências e estimulam normas de conduta internacional anticoloniais e antiintervencionistas, favorecendo a redistribuição dos recursos mundiais. Mesmo quando é uma vítima, o Estado pequeno enfatiza a mudança da hegemonia para a dominância, minando as certezas morais, enfatizando a arbitrariedade e o desrespeito às regras. Basta lembrar como a crença hegemônica foi prejudicada nos casos do Vietnã, do Afeganistão, de Granada, de Nicarágua, de El Salvador e do Panamá. (COX, 2000, p. 197-198).

Como já foi visto neste artigo, ficou clara a dificuldade do Conselho de Segurança e de seus membros permanentes em estabelecer um consenso sobre o que deve ser feito a respeito da questão síria. Posicionamentos geopolíticos e econômicos são fatores constantemente consultados na análise de cada Estado envolvido para a tomada de decisão. Diante disso,

questionamentos começam a ser levantados acerca de qual seria a legitimidade dos membros permanentes em deter a exclusividade da decisão sobre o que deve ser feito na Síria.

Ao longo do tempo, o Conselho de Segurança, com premissas de manutenção da paz e Direitos Humanos, conseguiu disseminar a legitimidade que Cox – assim como Gramsci – considera necessária para o alcance da hegemonia. Para isso, deve-se partir da centralidade estabelecida pela hegemonia norte-americana que conseguiu, no pós Segunda Guerra Mundial, tornar seu padrão social universal em diversas culturas, utilizando a ONU e o próprio Conselho de Segurança como ferramentas dessa expansão de pensamento até os dias de hoje.

[...] a união de poder, ideologia e instituições constituiu a base da chamada pax americana (pós-1945), período caracterizado pela hegemonia norte-americana. Dentro dessa concepção, não é possível entender a hegemonia apenas em termos de domínio militar e econômico, como sugerem as teorias realistas/neo-realistas. No caso específico da pax americana, teria sido central a internalização do Estado, ou seja, as forças materiais norte-americanas atreladas à ideologia do livre-comércio levaram a uma institucionalização do ideário norte-americano, principalmente pela constituição de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e ex-GATT em termos econômicos, e a OTAN, no caso da segurança internacional. Ou seja, a internacionalização da política norte-americana construiu uma forte noção de obrigação internacional que desde o final da Segunda Guerra Mundial tornou-se parte do DNA do governo norte-americano. (SARFATI, 2005, p. 255)

Termos como “guerra contra o terror”, por exemplo, só foram abertamente discutidos mediante a influência norte-americana. Até mesmo a questão síria, em que muito se falou da intervenção permeada pela necessidade de defesa dos Direitos Humanos, é percebida como fator maleável às necessidades dominantes (de uma elite internacional). Da mesma forma, por

exemplo, não vemos esforços dentre os membros do Conselho de Segurança em discutir a intervenção permeada pela questão dos Direitos Humanos em outros conflitos como no Congo.^{xxxv}

Assim, Cox mostra que as OI's (ONU) são a expressão da hegemonia de sociedades que possuem o amplo domínio cultural e de pensamento que na maioria das vezes magnetizam outras sociedades a aceitar suas regras e viver seus ideais. A Teoria Crítica, tendo como característica ontológica o questionamento, irá questionar a ordem existente e essas instituições - que são o resultado direto de uma ampla cadeia de fatores hegemônicos, expressos em nível internacional.

5. CONCLUSÃO

Após analisarmos o contexto do conflito na Síria, e as perspectivas teóricas da Teoria Crítica, aplicadas, principalmente, à condição de dominância estabelecida pelo Conselho de Segurança na tomada de decisões, algumas condições puderam ser observadas.

A primeira delas é que existe um consenso gerado pós-Segunda Guerra Mundial, em que o melhor caminho para a resolução de conflitos e problemas do sistema internacional passa inevitavelmente pelo Conselho de Segurança. Esse consenso, pelo que se percebe, foi criado com a ajuda norte-americana que *intersubjetivamente*, ou seja, com noções compartilhadas socialmente sobre as relações sociais que tendem a se perpetuar na forma de hábitos e expectativas de comportamento, influíram na criação desse consenso^{xxxvi}. Outrossim, o Conselho de Segurança hoje é uma ferramenta ou, como diria Gramsci, um *aparelho privado de hegemonia*, pois pressupõe de seus membros uma adesão voluntária, contratual, não formando assim o que Gramsci chamou de Estado-coerção.

A segunda condição percebida (empiricamente) é que o Conselho de Segurança tornou-se uma ferramenta política para seus membros permanentes e que, por esse motivo, sua capacidade de resolução pacífica de conflitos encontra-se comprometida. Foi observado que, quando se trata de resolução de conflitos,

principalmente quando o que está em jogo são resoluções para ingerência externa em um Estado, o fator político envolvido condiciona seus membros a rever todas as condicionantes, para que essas não destoem de seus interesses econômicos, políticos, geopolíticos, alianças e etc.

Assim, no caso sírio, percebe-se que o impasse estabelecido dentro do Conselho de Segurança não é meramente condicionado à resolução do problema, mas consiste na disputa de poder, principalmente no que tange à manutenção do *status quo* do poder de cada um de seus membros permanentes.

Por fim, percebe-se que a aplicação de um conjunto de teorias construídas para o “conserto” de certos problemas do sistema internacional não possibilita, no campo das Relações Internacionais, um pensar que modifique significativamente a estrutura das relações internacionais, tão somente uma parte problemática limitada por um período histórico fechado. Durante o processo de abordagem feito sobre a Teoria Crítica para a aplicação no caso, foi percebido o quão importante é o dimensionamento dado aos outros fatores levantados por essa teoria. A esses fatores deve-se principalmente a abordagem de Robert Cox que desconstrói, a partir dos conceitos *gramscianos*, a velha estrutura de poder condicionada pela Teoria Realista/Neo-Realista que tende, como produto teórico das escolas europeias e norte-americana, conceber o sistema internacional como sendo único, desconsiderando, por exemplo, o contexto histórico das relações internacionais.^{xxxvii}

Não se busca com isso creditar à Teoria Crítica uma superioridade de análise das Relações Internacionais. Como cita Cox, sempre há um propósito na concepção de uma teoria e provavelmente a Teoria Crítica não foge também dessa regra. No entanto, ao reconstruir a realidade sobre outra perspectiva, insere-se nas Relações Internacionais uma outra possibilidade, um outro caminho, garantindo ao observador uma outra *lente* para a análise das relações internacionais contemporâneas.

BIBLIOGRAFIA

BEDIN, Gilmar Antonio. *A Sociedade Internacional e o Século XXI: Em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária*. Ijuí: UNIJUÍ, 2001.

COX, Robert W. (1995a), “Critical Political Economy”, in B. Hettne (org.), *International Political Economy: Underglobal Disorder*. Nova Scotia: Fernwood Books.

_____. [1981] (1995b), “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, in R. W. Cox e T. Sinclair, *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. [1995] (2000), “Rumo a uma Condição Pós-hegemônica da Ordem Mundial: Reflexões sobre a Relevância de Ibn Kaldun”, in J. N. Rosenau e E-O Czempiel (orgs.), *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora da UnB.

CARNEVALI, Giorgio. *A teoria política internacional em Gramsci*, in Orides Mezzaroba (org), *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CHAUÍ, Marilena De Sousa. *O Que é Ideologia*. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984. Disponível em: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/12/wsoares.pdf> acessado em: 21/11/12

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere* (vol. 2). São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2000

GRUPPI, Luciano. *O Conceito de Hegemonia em Gramsci*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

NOGUEIRA J.P; MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MEZZARROBA, Orides. *Gramsci e a hegemonia*. In: MEZZARROBA, Orides (org). *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 7-27.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. *Hegemonia e reforma do Conselho de Segurança da ONU*. In: MEZZARROBA, Orides (org). *Gramsci: Estado e Relações Internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 79-121.

REBELATTO, Arthur Galli. *A atuação da ONU nos*

conflitos em Darfur (2003 a jul/2007): uma abordagem crítica. 2011. 32 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso. Relações Internacionais. UNIVALI. Balneário Camboriú

SARFATI, Gilberto. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Marco Antonio de Meneses, Teoria Crítica em Relações Internacionais. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010285292005000200001&script=sci_abstract&tlng=pt Acessado em: 05/12/2012

VINSETINI, P.F; PEREIRA, A.D. História Mundial Contemporânea (1776-1991): Da independência dos Estados Unidos ao Colapso da União Soviética. 3ª Edição. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

ⁱGraduando do Curso de Relações Internacionais pela UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí – SC. E-mail: luisrea@me.com.

ⁱⁱDepois da II Guerra Mundial, que devastou dezenas de países e tomou a vida de milhares de seres humanos, existia na comunidade internacional um sentimento generalizado de que era necessário encontrar uma forma de manter a paz entre os países. Disponível em: <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao> Acessado em 04 dez. 2012.

ⁱⁱⁱBuscou-se a visão de Robert W. Cox neste trabalho, pois o presente artigo é resultado de um trabalho de Laboratório de Análise de Relações Internacionais (LARI) em conjunto com a aplicação da Teoria das Relações Internacionais, em que se foi trabalhado o supracitado autor. Não se desconsidera com isso a existência de outros autores que abordam a visão da Teoria Crítica das Relações Internacionais.

^{iv}Disponível em: <http://noticias.r7.com/internacional/noticias/um-ano-apos-inicio-da-primavera-arabe-novos-lideres-se-dividem-entre-islamismo-radical-e-moderado-20111218.html> Acessado em: 28 ago. 2012

^vDisponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/vladimir-safatle-a-primavera-arabe-e-a-indignacao-seletiva.html> Acessado em: 25 ago.

2012

^{vi}Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/disciplinas/atualidades/crise-na-siria-atentado-aumenta-tensao-em-damasco.htm> Acessado em: 03 set. 2012

^{vii}Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1182277-fui-feito-para-viver-e-morrer-na-siria-diz-ditador.shtml> Acessado em: 07 set. 2012

^{viii}Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19680 Acessado em: 10 set. 2012

^{ix}Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/24092/conflito+na+siria+e+quase+impossivel+de+ser+resolvido+admite+enviado+especial+da+onu.shtml> Acessado em: 27 set. 2012

^xDisponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/19250/russia+impedira+que+conselho+de+seguranca+aprove+intervencao+na+siria.shtml> Acessado em: 28 set. 2012

^{xi}O Conselho de Segurança é o órgão da ONU responsável pela paz e segurança internacionais. Ele é formado por 15 membros: cinco permanentes, que possuem o direito a veto – Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França e China – e dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Este é o único órgão da ONU que tem poder decisório, isto é, todos os membros das Nações Unidas devem aceitar e cumprir as decisões do Conselho. Disponível em: <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/como-funciona/> acessado em: 04/10/2012

^{xii}Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/ultimas_noticias/2012/05/120531_clinton_russia_siria_m_rc.shtml Acessado em: 04 out. 2012

^{xiii}Disponível em: <http://noticias.bol.uol.com.br/internacional/2012/07/06/eua-pedem-resolucao-da-onu-sobre-transicao-na-siria-com-ameacas-de-sancoes.jhtm> Acessado em: 04 out. 2012

^{xiv}Tradução nossa, do original: *He has missed opportunity after opportunity to present a genuine reform agenda. And that's why we've been working at an international level to make sure we keep the pressure up.* Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/07/13/world/middleeast/13policy.html?pagewanted=all> Acessado

em: 04 out. 2012

^{xv}Disponível em: <http://www.diariodarussia.com.br/internacional/noticias/2012/06/07/russia-e-china-mantem-posicao-sobre-a-questao-siria/> Acessado em: 04 out. 2012

^{xvi}Disponível em: <http://www.diariodarussia.com.br/internacional/noticias/2012/03/14/russia-reafirma-o-direito-de-soberania-do-governo-da-siria/> Acessado em: 04 out. 2012

^{xvii}Disponível em: <http://unic.un.org/imucms/rio-de-janeiro/64/35/o-secretario-geral.aspx> Acessado em: 04 out. 2012

^{xviii}Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/20399/kofi+annan+condena+possivel+intervencao+militar+na+siria.shtml> Acessado em: 04 out. 2012

^{xix}Disponível em: <http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/como-funciona/> Acessado em: 05 out. 2012

^{xx}Tradução nossa, do original: *The increasing militarization on the ground and the clear lack of unity in the Security Council, have fundamentally changed the circumstances for the effective exercise of my role [...] At a time when we need – when the Syrian people desperately need action – there continues to be finger-pointing and name-calling in the security council [...] Without serious, purposeful and united international pressure, including from the powers of the region, it is impossible for me, or anyone, to compel the Syrian government in the first place, and also the opposition, to take the steps necessary to begin a political process.* Disponível em: www.un.org/apps/news/infocus/Syria/press.asp?siD=41 Acessado em: 07 out. 2012

^{xxi}Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,vladimir-putin-considera-re-nu-n-c-i-a-d-e-a-n-n-a-n-u-m-a-g-r-a-n-d-e-perda,909977,0.htm> Acessado em: 10 out. 2012

^{xxii}Disponível em: http://gazetarussa.com.br/articles/2012/10/02/crise_siria_e_um_teste_para_a_onu_15815.html Acessado em: 10 out. 2012

^{xxiii}Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/gustavo-chacra/entenda-a-disputa-sobre-a-siria-no-conselho-de-seguranca/> Acessado em: 10 dez. 2012

^{xxiv}Disponível em: [\[adicionais-em-ajuda-para-a-siria\]\(#\)> Acessado em: 10 dez. 2012](http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/eua-anunciam-us-45-milhoes-</p>
</div>
<div data-bbox=)

^{xxv}Disponível em: <http://mn.ru/politics/20120227/312306749.html> Acessado em: 10 dez. 2012

^{xxvi}Disponível em: <http://mn.ru/politics/20120227/312306749.html> Acessado em: 10 dez. 2012

^{xxvii}Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1178660-ong-eleva-numero-de-mortos-na-siria-para-36-mil.shtml> Acessado em: 11 dez. 2012

^{xxviii}Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, estima-se que o número de mortos hoje é de 70 mil pessoas. A estimativa é que mais de 4 milhões de pessoas necessitem de assistência humanitária urgente, incluindo mais de 2 milhões de deslocados internos. Até 18 de fevereiro, o número de refugiados sírios no Egito, Iraque, Jordânia, Líbano e Turquia já superava os 857 mil. Se o fluxo de refugiados se mantiver, a previsão é que cheguem a 1,1 milhão até junho. Disponível em: <http://www.onu.org.br/siria/> Acessado em: 19 abr. 2013

^{xxix}[...] idéia de que o mundo é como é em razão da ordem natural das coisas. (CHAUÍ, 1984)

^{xxx}“Essa contemporaneidade, em parte, das concepções realistas do paradigma realista, foi, justamente, o fato que impulsionou alguns autores, como GILPIN e WALTZ, a buscarem atualizar os principais pressupostos realistas, em um movimento chamado neo-realismo político. Esses autores neo-realistas iniciam a sua contribuição ao estudos das relações internacionais nos anos setenta, numa clara tentativa de conferir à teoria clássica do realismo um tratamento mais sistemático e rigoroso, que até então não possuía. Assim, sem abrir mão dos pressupostos do realismo, esses autores neo-realistas buscaram ultrapassar a visão intuitiva e histórica e, numa certa medida simplista, comumente atribuída às ideias realistas.” (BEDIN, 2001, p. 261).

^{xxxi}Tradução nossa. Do original: *Problem-solving theories can be represented, in the broader perspective of critical theory, as serving particular national, sectional, or class interests, which are*

comfortable within the given order. Indeed, the purpose served by problem-solving theory is conservative, since it aims to solve the problems arising in various parts of a complex whole in order to smooth the functioning of the whole.

^{xxxii}“Após tantos anos de esforço para formular métodos científicos neutros, encontramos um autor que afirma abertamente que “toda teoria é para algo e para alguém, ou seja, toda teoria é *interessada* em um estado de coisas, seja ele político, econômico ou social. Assim como fizeram os membros da Escola de Frankfurt, Cox defende a ideia de que toda teoria é relativa aos seu tempo e lugar e, portanto, não pode ser transformada em um modelo absoluto, aplicável universalmente, como se não estivesse associada a certo contexto histórico e político. As teorias tem sempre uma perspectiva, um olhar engajado com a realidade sobre a qual está refletindo, sendo influenciada e influenciando tal realidade.” (NOGUEIRA, J.P; MESSARI, N. 2005, p. 139)

^{xxxiii}Tradução nossa. Do original: *Critical theory is, of course, not unconcerned with the problems of the real world. Its aims are just as practical as those of problem-solving theory, but it approaches practice from a perspective which transcends that of the existing order, which problem-solving theory takes as its starting point.*

^{xxxiv}“A hegemonia gramsciana se materializa precisamente na criação dessa vontade coletiva, motor de um “bloco histórico” que articula numa totalidade diferentes grupos sociais, todos eles capazes de operar, em maior ou menor medida, o movimento “catártico” de superação de seus interesses meramente “econômico-corporativos”, no sentido da criação de uma consciência “ético-política”, universalizadora”. (COUTINHO, 2009, p. 251)

^{xxxv}O Congo na atualidade, vive uma das mais sangrentas guerras civis do continente Africano. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/516127-conflito-no-congo-e-ignorado-pelo-mundo>>. Acessado em: 11 dez. 2012.

^{xxxvi}É notável o número crescente de intervenções, tidas como humanitárias, realizadas pela OTAN (Organização do Atlântico Norte), sem que exista um maior questionamento

em nível internacional sobre a legitimidade destas intervenções ou sobre a partir de que momento criou-se o consenso sobre a necessidade de tais intervenções e seus métodos intervencionistas. “A frequência de lançamento das missões, contudo, difere de toda a história anterior e mantém paridade com os anos 1990. No mesmo período, o número de novas operações da OTAN também cresceu, e entre os anos 2000 e 2008 atingiu um total ligeiramente maior que o registrado para a ONU no mesmo período. Mais do que isso, a atuação independente por parte da OTAN em escala global e o recurso direto à OTAN por parte de membros da ONU representam precedentes importantes.” Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292010000100003>> Acessado em: 19 abr. 2013

^{xxvii}Cabe ressaltar que a Escola Inglesa das Relações Internacionais, destacadamente representada por Martin Wight e Hedley Bull, já preconizava, durante a década de 60 e 70, a análise do apanhado histórico, principalmente na modificação do marco teórico normativo. Sua diferenciação para a Teoria Crítica, é que esta última, realiza sua análise à luz dos conceitos marxistas/gramscianos.

O MECANICISMO EXPLICATIVO E A ELIPSE DA VONTADE: O CONCEITO DE BIPOLARIDADE

Luiz Fernando Castelo Branco Rebello Horta

RESUMO

A Guerra Fria é como marca do século XX, da mesma forma que as Relações Internacionais como disciplina de estudo ganharam notoriedade mundial durante o mesmo período. Em ambos os casos, a teoria realista, cujo princípio explicativo é mecanicista, foi preponderante para dar inteligibilidade ao momento da política mundial que se afigurava, *a priori*, como um confronto entre EUA e URSS. O conceito utilizado para compreensão do período foi a bipolaridade. Ocorre que o termo bipolaridade não comporta, em sua matriz explicativa, a ideia de ideologia. A bipolaridade, especialmente a estrutural de Waltz, atribui aos atores um papel muito menor do que aquele que confere aos condicionantes estruturais. Nesse sentido, apesar de Guerra Fria e bipolaridade serem (e foram pensadas para isso) muitas vezes usadas como intercambiáveis, devido as suas premissas, a conceituação desses dois termos torna-os impossíveis de serem conjugados em uníssono. O ponto de divergência extrema entre eles é o conceito de ideologia. Tal conceito, que é aceito por historiadores como sendo a força-motriz do conflito da Guerra Fria não encontra guarida adequada na explicação estruturalista realista das Relações Internacionais. Embora o realismo tenha-se tornado hegemônico como programa de pesquisa na disciplina, ele nunca ofereceu uma explicação a contento para esse problema teórico. Guerra Fria e bipolaridade não são apenas conceitos diferentes, mas chegam a ser antagônicos se olhados sob o prisma da incongruência entre o mecanicismo explicativo em oposição ao conceito de ideologia.

Palavras Chave: Realismo, Epistemologia, Teoria, Ideologia, Guerra Fria

ABSTRACT

The Cold War is the great label of the 20th century. At the same time, the study of International Relations became internationally vigorous and received a great deal of resources and academic support. In both cases, the Realist theory, that has a mechanistic explanation about international politics, was the most important theoretical effort to interpret a world which was in the middle of the conflict between USA and USSR. The central concept used was, undoubtedly, bipolarity. Although bipolarity became the key concept to understand the Cold War, its premises cannot afford the real deal of the Cold War: ideology. In fact, Waltz's concept cannot be used because it cannot give enough space to the ideology, which is recognized as a touch-stone of the Cold War. Structuralist realism cannot admit the ideology (like an actor-based force) is important to bipolarity. Based on this important issue, Cold War cannot be used, as it commonly is, as a twin concept for bipolarity. For historians, ideology is the main force which organizes the world of Cold War into an almost insoluble conflict, but at the same time, realism does not accept it. Realism became the largest and most important research program in International Relations around the world, although it had never been able to solve this important theoretical flaw among ideology, structural explanation and Cold War.

Keywords: Realism, Theory, Epistemology, Ideology, Cold War

1. INTRODUÇÃO

É comum a literatura oferecer como explicação do pós-Segunda Guerra Mundial o conceito de Guerra Fria. Esse conflito não deflagrado por meios tradicionais que teria envolvido duas "superpotências" em uma rivalidade cujo campo de atuação, embora discutido, continua tendo fronteiras imprecisas. As descrições das características desse período reforçam o caráter da rivalidade existente entre EUA e URSS e, embora sob diferentes pontos de vista, apontam para a formação de um "mundo" diferenciado que correspondeu à Guerra Fria. Por meio dessa argumentação, o entendimento da Guerra Fria não pode ser fixado propriamente uma vez que o

universo de percepção de onde emanam os condicionantes conceituais de tal conflito tornou-se muito maior do que é possível definir.

O entendimento a respeito do período da rivalidade entre EUA e URSS, no entanto, não parecia estar suficientemente alicerçado para suportar tamanho peso explicativo e, ainda, por um período tão longo (1945-1989). Ciente dessa inconsistência, em 1948, Hans Morgenthau ofereceu uma primeira explicação de tal relação em seu livro “A política entre as nações”. Morgenthau denominou o que seria diferencial entre o período que se iniciava e os anteriores (notadamente as duas grandes guerras) com o termo “bipolaridade”.

O termo é emprestado da Física – mais precisamente dos estudos eletromagnéticos. A revolução que a Teoria da Relatividade (proposta por Einstein em 1905, mas apenas submetida à prova empírica no pós-segunda Guerra) vinha provocando em toda a ciência também tomou de assalto as percepções no campo da política internacional. Enquanto a Física parecia apresentar-se ao mundo como uma forma definitiva de ciência, cuja capacidade explicativa surgia como um modelo de abrangência, concisão e simplicidade (a Teoria da Relatividade); muito do seu jargão, seus conceitos e teorias passaram a inspirar ideias e explicações em outros campos do saber. Aqui interessa destacar a apropriação feita por Morgenthau da noção de bipolaridade.

Em 1979, Kenneth Waltz, em seu livro “*Theory of International Politics*”, dá maior consistência ao caminho iniciado por Morgenthau e elege, também, como centro explicativo da relação de política internacional pós-Segunda Guerra Mundial, o conceito de bipolaridade, o que faz com maior precisão e, por conseguinte, maior capacidade explicativa se comparado a Morgenthau. Contudo, a base mecanicista do conceito de Morgenthau mantém-se no conceito de Waltz e, ainda que os conceitos sejam diferentes, os dois partilham de problemas ontológicos semelhantes.

Nesse artigo apresentar-se-ão os conceitos de bipolaridade de Morgenthau e Waltz enfocando também suas imprecisões e argumentar-se-á que, utilizando uma lógica mecanicista estrutural,

tais conceitos conseguiram elipsar o que de mais essencial existe no estudo da política que é o *animus operandi* (o que é chamado, por analogia, no título de “vontade”). Por eludir à noção de que as ações humanas são causa da formação político-social engendrada em seu tempo, o Realismo (CARR, 1962, p. 10) afastou o conceito de ideologia de suas formulações (o que até seria salutar na visão científica norte-americana da época da Guerra Fria (GUILHOT, 2011, p. 6-12) e pôde, assim, oferecer uma explicação dita como “científica” para o fenômeno nomeado Guerra Fria. O que o Realismo não pôde prever foram exatamente os efeitos da ação humana que, de tão deletérios para a explicação “estrutural”, acabaram por destruí-la com o fim abrupto da bipolaridade. Como a explicação científica obedece a condicionantes sócio-políticos, o realismo parece lutar contra a empiria e, no pós Guerra Fria, trabalha arduamente para constituir novamente seus dois polos teóricos, reorganizando a dicotomia da Guerra Fria e reconstruindo o seu mundo inteligível. O que ficará claro ao final do texto é que essa criação teórica gera o conceito de bipolaridade, e não o contrário.

“Spatial demarcation and immobility marks the polar 'axis.' The cold war both produces a space and is produced by it. Perhaps, then, the original magnetic metaphor is better than Clausewitz's appropriation would have it: in the very middle a neutralized nullity between poles locked in the equilibrium of attracting opposites.” (STEPHANSON, 2007, p. 20)

Da mesma forma que a constituição do mundo em dois polos, no período da Guerra Fria, foi um esforço político (e não científico), atualmente, o esforço de reconstrução normativo está novamente em curso, trocando-se apenas os atores internacionais.

2.. O MECANICISMO BIPOLAR

A ideia de bipolaridade foi primeiramente apresentada em 1948 por Hans Morgenthau em sua obra “A política entre as nações”. Em Morgenthau, percebe-se o conceito de

bipolaridade como tributário de duas linhas de raciocínio distintas: (a) do conceito de balança de poder e (b) da ideia de estabilidade.

Para o autor, um polo constitui-se como força dentro do espectro internacional quando “materialmente” sua relação com os demais Estados se torna tão desigual em função da “disparidade de poder” que o “equilíbrio não pode ser alterado de modo decisivo” por eventuais mudanças de alinhamento de um ou outro Estado. Assim, pólo define-se pela comparação material entre si e outros Estados e, também, pela estabilidade que oferece ao sistema engendrando “alinhamentos” na política internacional.

Não se pode deixar de perceber, como base conceitual subjacente, o conceito de polaridade magnética da Física cuja expressão mais evidente vem da empiria gráfica simbolizada pela figura 1:

O estudo físico do fenômeno do magnetismo mostra que um campo magnético se forma entre dois polos com propriedades distintas e opostas, um como dispersor (polo norte – N) e outro como receptor (polo sul – S). Elementos cuja propriedade física se coadune com o magnetismo (ferromagnéticos, paramagnéticos ou diamagnéticos) ordenar-se-ão segundo as linhas de força presentes no campo, sempre da mesma forma, seguindo as linhas dispersoras do polo Norte até o ponto receptor no polo Sul. Outra característica dessa relação é sua estabilidade. Não há possibilidade de se separar os polos norte e sul, assim como não se pode suprimir a arrumação espacial que esses polos fazem segundo suas linhas de força. O conceito de bipolaridade na física, portanto, é relacional e dependente da interação entre os polos norte e sul que inexistem separados.

O conceito de Morgenthau, entretanto, oscila entre uma ideia sistêmica, baseada na correlação de forças entre as potências, calcado no seu conceito de “equilíbrio de poder”ⁱⁱ (ou balança de poder), e outra estruturalⁱⁱⁱ, baseada na “posição das grandes potências”:

“Era tão grande a disparidade de poder entre, por um lado, os países de primeira categoria – tais como Estados Unidos, União Soviética, Grã-

Bretanha, Japão e Alemanha – e todos os demais países combinados, pelo outro lado, que a defecção de um aliado ou o acréscimo de um outro país não mais poderia desequilibrar a balança de poder e, com isso, afetar materialmente o resultado final da luta. É bem possível que, sob a influência de mudanças de alinhamento um dos pratos da balança pudesse elevar-se um pouco, enquanto o outro baixaria ainda mais, sob um peso maior.” (MORGENTHAU, 2003, p. 625) grifo nosso

“De agora em diante, só passava a ter relevância a posição das grandes potências (...) Essa situação, que foi pela primeira vez constatada durante a Primeira Guerra Mundial, viu-se acentuada pela polaridade entre Estados Unidos e a União Soviética, e constitui hoje a mais importante característica da política internacional. A potência dos Estados Unidos e da União soviética em comparação o poder de seus aliados efetivos ou potenciais, tornou-se de tal modo avassaladora, que, graças ao seu peso predominante, as duas superpotências determinam o equilíbrio de poder entre as duas (sic). No momento esse equilíbrio não pode ser alterado de modo decisivo, pelo menos a curto prazo, por eventuais mudanças de alinhamento de um ou outro de seus aliados. O equilíbrio de poder transformou-se de multipolar em bipolar” (MORGENTHAU, 2003, p. 625-626)

Em um momento, de acordo com a definição de Morgenthau, o equilíbrio se dá por meio dos “pratos” em uma balança, noutro se dá por meio da “posição” dos países dentro do sistema. Os dois conceitos apresentados por Morgenthau são relacionais (bipolaridade como relação), mas, no primeiro, a relação comparativa se dá livre do vetor espacial, estando vinculada apenas a outras nações; já no segundo conceito, ela se dá de forma planejada posicional^{iv}, atrelada ao espaço-plano internacional, podendo ser explicitada de forma gráfica:

“This can be represented spatially, where the distance between any two states is a measure of the conflict of interest between them. A bipolar system embedded in an anarchic world is likely to distribute its constituent great powers 180

degrees from each other” (GOWA, 1989, p. 1249)

No primeiro caso é um referencial meramente comparativo enquanto que, no segundo, se torna um referencial competitivo, pois orienta “posições” opostas numa teórica representação bidimensional do espectro internacional. No caso do poder como advindo de um referencial de comparação, a rivalidade entre os Estados estabelece-se se, e somente se, esses Estados assim manifestarem (*animus*), podendo, portanto, existir a possibilidade de coexistência de vários poderes de mesma grandeza:

“Não se diga que a mecânica do novo equilíbrio de poder produziu necessariamente esse estado político do mundo [bipolaridade]. A estrutura modificada do sistema de equilíbrio de poder permitiu que a oposição hostil de dois gigantescos blocos de poder se tornasse possível, mas não inevitável” (MORGENTHAU, 2003, p. 655) grifo nosso.

Em Morgenthau, segundo sua primeira interpretação, a rivalidade surgida da bipolaridade é fruto da vontade dos países-polo e não de um constrangimento estrutural, conforme destaca Waltz. O conceito de Waltz diz que há uma relação estrutural da bipolaridade em que os Estados se colocam conforme suas capacidades: *“States vary widely in size, wealth, power and form. And yet variations in these and in other respects are variations among like units” (WALTZ, 1979, p. 96).*

É necessária essa afirmação, pois, no caso de o poder como referencial estrutural, a rivalidade entre os polos é inerente à configuração bidimensional. Na bipolaridade estrutural (Waltz), não há a necessidade de as nações manifestarem hostilidade, ela existe, necessariamente, por condição de configuração internacional. Nesse ponto, os Estados estão dispensados de apresentarem o “*animus*” de rivalidade, pois, indiferente a sua postura, a condição estrutural do sistema coloca-lhes como rivais.

Já para definir estrutura, Waltz diz:

“Structures are causes, but they are not causes in the sense meant by saying that A causes X and B

causes Y. X and Y are different outcomes produced by different actions or agents. A and B are stronger, faster, earlier, or weightier than X and Y. By observing the values of variables, by calculating their covariance, and by tracing sequences, such causes are fixed. Because A and B are different, they produce different effects. In contrast, structures limit and mold agents and agencies and point them in ways that tend toward a common quality of outcomes even though the efforts and aims of agents and agencies vary. Structures do not work their effects directly. Structures do not act as agents and agencies do.” (WALTZ, 1979, p. 74)

Dessa forma, os Estados, segundo o autor, são funcionalmente iguais, mas possuem capacidades distintas, o que torna-os diferentes. Contudo, o próprio Waltz assinala uma incongruência no seu pensamento quando diz: *“The first problem is this: Capability tells us something about units. Defining structure partly in terms of the distribution of capabilities seems to violate my instruction to keep unit attributes out of structural definitions” (Idem, p. 97)* para então resolver a contradição em termos afirmando o caráter posicional de seu conceito estrutural *“States are differently placed by their power” (Ibidem, p. 97, grifo nosso).*

Waltz afirma que o termo “capacidades” é um atributo de cada Estado, podendo ser medido materialmente. É, portanto, objetivo, enquanto que o termo poder (que vem a ser uma função da “distribuição de capacidades”) passa a ser um ente relacional que só se pode entender dentro da análise sistêmica.

“In defining international-political structures we take states with whatever traditions, habits, objectives, desires, and forms of government they may have. We do not ask whether states are revolutionary or legitimate, authoritarian or democratic, ideological or pragmatic. We abstract from every attribute of states except their capabilities. Nor in thinking about structure do we ask about the relations of states-their feelings of friendship and hostility, their diplomatic exchanges, the alliances they form, and the extent of the contacts and exchanges among them.”

(WALTZ, 1979, p. 99) grifo nosso

Segundo o autor, no sistema internacional existe o nível das unidades (Estados), o nível sistêmico (alianças, hostilidades etc.) e o nível estrutural, numa alusão muito semelhante à alegoria das 3 imagens^v, que ele mesmo sugere em seu primeiro livro “*Man, the State and War*”. Waltz define estrutura através de três componentes:

“Structures are defined, first, according to the principle by which a system is ordered. (...) Structures are defined, second, by the specification of functions of differentiated units. (...) Structures are defined, third, by the distribution of capabilities across units.” (WALTZ, 1979, p. 100-101)

Ao assumir seu conceito de bipolaridade como algo existente em nível estrutural, Waltz procura fortalecer sua teoria de forma diferente da de Morgenthau. Em Waltz, a bipolaridade não é causada pelo equilíbrio de poder (ou pelo comportamento dos Estados), mas é, sim, uma característica estrutural da distribuição de capacidades dos Estados num sistema Estrutural-Anárquico (sem a existência de um poder soberano).

Waltz usa o termo “distribuição de capacidades” para definir a polarização:

“(...) the difficulty of counting poles is rooted in the failure to observe the distinction. A systems theory requires one to define structures partly by the distribution of capabilities across units. (...) The economic, military, and other capabilities of nations cannot be sectored and separately weighed. States are not placed in the top rank because they excel in one way or another. Their rank depends on how they score on all of the following items: size of population and territory, resource endowment, economic capability, military strength, political stability and competence.” (WALTZ, 1979 p. 131).

O sentido que Waltz dá para bipolaridade coloca-a na situação de relação em caráter global. Falar em bipolaridade “(...) does not mean

that either power can exert a positive control everywhere in the world, but each has global interests which it can care for unaided, though help may often be desirable” (WALTZ, 1964, p. 888). Bipolaridade significa um sistema onde as Super-Potências^{vi} sofrem “(...) *the nearly constant presence of pressure and the recurrence of crises*” (WALTZ, 1964, p. 883).

É importante separar a noção de polarização do mundo em dois Estados (ou blocos) que competem entre si no nível sistêmico (conceito de Morgenthau) da distribuição de capacidades entre Estados de forma estrutural, sendo que dois deles sejam muito mais fortes do que quaisquer outros – bipolaridade na condição de Waltz (WALTZ, 1964, p. 892), como chama à atenção Harrison Wagner (WAGNER, 1993, p. 81-82). Esse esforço é importante para se compreender a diferença conceitual que Waltz propõe e para que se possa vislumbrar a diferença que Wagner afirma existir, “(...) *the polarization of the world into two hostile camps commonly is assumed to have ended long before bipolarity did (...)*” (WAGNER, 1993, p. 85).

Assim, fica clara a pertinência da relação mecanicista no conceito de bipolaridade, bem como a diferença entre o conceito de Waltz e Morgenthau. Sendo que o conceito de Waltz é consideravelmente mais tributário do mecanicismo do que o de Morgenthau. O problema é que ao definir bipolaridade por seu arranjo numa hipotética representação bidimensional do espaço internacional, Waltz (e também em certa medida Morgenthau) incorre em quatro problemas que debilitam o seu argumento: (1) falta de precisão do conceito de poder, (2) impossibilidade de medição empírica de poder (ou capacidades) dos Estados, (3) falta de comprovação empírica para a explicação da organização espacial bipolar numa oposição diametral entre os polos (EUA e URSS), (4) incapacidade de explicação singular histórica para o surgimento da bipolaridade e também para seu término.

3. AANÁLISE

O Realismo enquanto teoria é devedor claro da ideia de poder (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF,

2003, p. 94). Isso fica evidente quando se verifica que os Estados buscam “poder”, seja para manterem o equilíbrio dentro do conceito de “balança de poder” de Morgenthau, ou dentro da ideia de sobrevivência em um sistema anárquico, segundo a formulação mais estrita de Waltz. Ocorre que, apesar de usar o termo poder de forma tão clara para alicerçar suas conclusões, nenhum dos dois autores preocupa-se em definir precisamente o que seja poder^{vii}. Tanto Waltz quanto Morgenthau deixam subentendido o conceito para então partir para a sua instrumentalização como dado objetivo, verificável empiricamente:

“O cálculo racional da força relativa de várias nações, que constitui a própria essência vital do equilíbrio de poder, transforma-se em uma série de intuições cuja correção só é possível comprovar mais tarde, em retrospecto”. (MORGENTHAU, 2006 p. 386)

“Power is estimated by comparing the capabilities of a number of units. Although capabilities are attributes of units, the distribution of capabilities across units is not. The distribution of capabilities is not a unit attribute, but rather a system-wide concept” (WALTZ, 1979, p. 97-98)

Segundo Waltz, por exemplo, para determinarem-se os polos da estrutura basta “apenas” ranquear os Estados pelas suas capacidades: *“We need only rank them roughly by capability”* (Idem, p. 131).^{viii}

Ambos os conceitos parecem convergir para uma percepção materialista empírica de um poder que tem a capacidade de ser medido por algum índice econômico, demográfico ou militar. Isso se choca claramente com a concepção teórica de ambos os autores que usam o termo poder como relacional. Essa inconsistência conceitual gera uma incapacidade objetiva de operacionalização da análise realista. Tentando resolver essa aresta, Morgenthau centra sua análise na existência de armas nucleares e sua importância enquanto sinalizadoras claras do diferencial de poder entre os polos (superpotências) e outros Estados^{ix}, mas encontra em Waltz um franco opositor a essa postura:

“The world was bipolar in the late 1940s, when the United States had few atomic bombs and the Soviet Union had none. Nuclear weapons did not cause the condition of bipolarity; other states by acquiring them cannot change the condition. Nuclear weapons do not equalize the power of nations because they do not change the economic bases of a nation's power. Nuclear capabilities reinforce a condition that would exist in their absence: Even without nuclear technology the United States and the Soviet Union would have developed weapons of immense destructive power.” (WALTZ, 1979, p. 180-181)

O que leva à dúvida quanto ao início do sistema bipolar que, para Morgenthau, seria no final dos anos 50, enquanto que Waltz advoga que a bipolaridade já é visível cerca de dez anos antes:

“The Soviet Union has concentrated heavily on medium-range bombers and missiles and, to our surprise, has built relatively few intercontinental weapons. The country of possibly aggressive intent has assumed a posture of passive deterrence vis-a-vis her major adversary, whom she quite sensibly does not want to fight. Against European and other lesser states, the Soviet Union has a considerable offensive capability. Hence nuclear capabilities merely reinforce a condition that would exist in their absence: without nuclear technology both the United States and the Soviet Union have the ability to develop weapons of considerable destructive power.” (WALTZ, 1964, p. 885)

“If number of states is less important than the existence of nuclear power, then one must ask whether the world balance would continue to be stable were three or more states able to raise themselves to comparable levels of nuclear potency. (...) Because bipolarity preceded a two-power nuclear competition, because in the absence of nuclear weapons destructive power would still be great, because the existence of a number of nuclear states would increase the range of difficult political choices, and finally, as will be discussed below, because nuclear weapons must first be seen as a product of great national capabilities rather than as their cause,

one is led to the conclusion that nuclear weapons cannot by themselves be used to explain the stability-or the instability-of international systems.”(WALTZ, 1964, p. 887)

De toda sorte, também se deve levar em conta o fato de que toda a teoria realista se baseia em apenas um estudo de caso, pois, o próprio Waltz sinaliza a Guerra Fria como sendo o único sistema bipolar que o mundo conheceu. Ruggie vai ainda mais longe e pergunta:

“How many cases of nuclear bipolarity have there been, on the basis of which one could say with some assurance that it caused this or that pattern in international regimes? Indeed, how many cases of bipolarity, period? How many cases of hegemony are there “like” Britain in the nineteenth century or “like” the United States in the postwar era?.”(RUGGIE, 1998, p. 86) (grifo nosso)

Mesma afirmação surge quando Lebow diz: *“However, neorealism drew on a single case of bipolarity to construct its theory. If that case does not fit the theory, it raises serious doubts about the validity of the theory.” (LEBOW, 1994, p. 252) (grifo nosso).* Ou seja, em termos de comprovação empírica a noção de bipolaridade carece de maior sustentação nos termos apresentados pela teoria.

Essa carência se vê aumentada pelo andar da História quando, mesmo afirmada a estabilidade do sistema bipolar (WALTZ, 1964), ela desvaneceu-se entre 1989-1991 sem que houvesse ao menos um confronto entre os dois polos. Segundo Gaddis, poder-se-ia coincidir o momento do fim da bipolaridade com o discurso de Gorbachev na ONU, cortando unilateralmente as forças militares soviéticas da Europa (GADDIS, 1987, p. 236). E mesmo que não se defina tal momento como o ponto exato do fim da bipolaridade, é consenso na literatura que a mudança de postura soviética (distencionamento), principalmente após a chegada ao poder de Gorbachev, é definidora para o término da Guerra Fria:

“It was precisely when these forces were both encouraging international confrontation and

redefining economic and social policy that the Cold War ended, or perhaps, more accurately was ignored or transcended by Gorbachev.” (YOUNG e KENT, 2004, p. 14)

A questão que surge nesse momento é como um sistema cuja explicação sobre seu surgimento e manutenção recai em seu caráter estrutural (segundo o entendimento bipolar do realismo) – e, portanto, externo ao desejo simples dos Estados – pôde terminar pela expressão de vontade unilateral de um dos agentes (no caso a URSS)?^x

O realismo não aponta explicação para isso e, ainda, nega o papel da vontade dos agentes para consolidação do sistema. Sequer o componente ideológico, tão caro para o entendimento da Guerra Fria, está presente no entendimento do conceito de bipolaridade realista:

“As regards the Cold War, realists see it as a power political competition between two competing power systems led by the US and USSR with their development of new and more powerful weapons. Hence, the ideological and domestic considerations are not seen as important determinants of the Cold War” (YOUNG e KENT, 2004, p. 3)

“But suppose we were considering the causes of the Cold War and asked, what if the United States had been a socialist country in 1945, would there have been a Cold War? Or suppose the Soviet Union had come out of World War II with a capitalist government; would there have been a Cold War? These counterfactual questions explore the theory that the Cold War was caused primarily by ideology. An alternative hypothesis is that the bipolar international structure caused a Cold War. Given the distribution of power after World War II, we could expect some sort of tension even if the United States had been socialist.” (NYE, 2007, p. 53)

Nesse sentido, ao negar o componente ideológico, o conceito de bipolaridade, claramente, não comunga das capacidades explicativas requeridas pelo conceito de Guerra Fria. Sem o componente ideológico, ambos os conceitos se afastam ao invés de se aproximarem e a bipolaridade tem, consideravelmente, menos

capacidade explicativa.

"But the common view that the Cold War was 'firmly rooted in the [bipolar] structure of international politics" (Waltz), that America and Russia were "enemies by position" (Aron), and that such conflicts are to be understood in terms of the "geometry" of conflict (Butterfield), is to my mind fundamentally mistaken" (TRACHTENBERG, 2012, p. 25-26)

4. ANIMUS, VONTADE E IDEOLOGIA

A grande diferenciação entre os conceitos de Guerra Fria e Bipolaridade reside, num primeiro plano, na questão da ideologia. É consenso que não se pode explicar a Guerra Fria sem o entendimento das concepções político-sociais que emanavam das ditas superpotências durante o período.

"American assessments were afflicted by two decidedly different preconceptions. The first of these was 'mirror imaging', which came to the fore after the Cuban Missile Crisis when the Americans wanted to ease tensions and 'manage' the Cold War. In the absence of convincing intelligence about how Soviet leaders viewed their rivalry with the United States, many Americans were inclined to assume that Soviet leaders were, at the heart, not so different from themselves and they would react to events much as they would" (BARRASS, 2009, p. 386)

"Generally speaking, the actions of the Americans and the Russians were largely shaped by preconceptions, or by what Walter Lippman, distinguished American columnist of early Cold War years, liked to call 'the pictures in our heads'" (BARRASS, 2009, p. 404)

A profundidade, importância, abrangência e eficácia de tais discursos são, entretanto, de entendimentos diversos. Verificar o papel da ideologia dentro do processo da Guerra Fria é bastante complicado em virtude da correção do método científico. É necessário que, primeiro, se delimite o conceito de ideologia e, nesse ponto, as argumentações não são consensuais.

"The ideas explanation conceives of the Cold War as primarily an ideological struggle. The Soviet Union and the United States represented incompatible social systems, and the clash between them was the continuation of a struggle between Leninist-style socialism and Western capitalism that began with the Bolshevik revolution in 1918" (LEBOW in COX, et al. 2009 p. 22)

Nesse caso específico, pouca diferença faz utilizar-se o conceito individual de ideologia (como sinônimo de ideário ou grupo de ideias e crenças de um indivíduo) ou a interpretação totalizante da noção de ideologia, segundo a qual a ideologia é um discurso normativo constituído e presente em grupos, sociedades, tempos históricos ou locais geográficos delimitados (MANNHEIM, 1954, p. 49-51). O fato é que ideologia mais do que organiza realidades, criadas de forma consistente, pois induz prática humana (*animus*) sendo que somente assim se pode efetivamente ver seus efeitos dentro do amálgama sócio-político.

Por que é necessária a percepção das forças que engendram a organização bipolar quando do uso analógico do conceito de bipolaridade para a explicação da política internacional?

Ao seguir a analogia proposta por Morgenthau e Waltz, assumindo o sistema bipolar como sendo explicativo de uma conformação específica ocorrida no plano internacional durante a Guerra Fria sem explicar as forças que efetivamente fizeram esse alinhamento, incorre-se em uma incompleição explicativa. Esse problema é comumente resolvido aplicando-se o senso comum, ou seja, tornando a ideia de ideologia subjacente muda do arranjo bipolar.

Essa, porém, não é a única forma de tentar resolver o problema teórico dos arranjos internacionais. Foram tentadas outras formas de explicação como, por exemplo, a de Nye, que afirma que o sistema mantinha-se em equilíbrio pelo medo:

"Ao contrário do sistema de equilíbrio de poder do século XIX, em que as cinco grandes potências trocavam alianças, o equilíbrio na Guerra Fria organizou-se muito claramente ao redor dos dois

estados muito grandes, cada um deles capaz de destruir o outro em um instante. (...) O equilíbrio do terror coincidiu com o período da bipolaridade” (NYE, 2009, p. 178)

Outra, ainda, é a tese de que as armas nucleares geraram a estabilidade do sistema bipolar (HUNTER, 1998, p. 98). Entretanto, *“Even though there is no direct evidence for or against the contention that peace has been preserved with threats of nuclear retaliation, our acceptance or rejection of this notion need not be a mere matter of opinion”* (KUGLER, 1984, p. 472-473). Além de inconsistente, novamente, a explicação para criação e/ou manutenção do sistema bipolar é posta fora da vontade humana, nesse caso, no conceito de dissuasão nuclear (GUILHOT, 2011, p. 40).

Nomear o sistema pós-Segunda Guerra como bipolar a partir de uma descrição muito particular de seu funcionamento deixa aberta uma lacuna – que consiste em evidenciar as forças responsáveis pelo arranjo espacial internacional em dois polos – que vem sendo preenchida discricionariamente com formas inconsistentes e não verificáveis cientificamente, mais precisamente com o “senso comum”.

A elipse – proposital – do componente ideológico como força-motriz do arranjo internacional no período da Guerra Fria feita pelos teóricos do realismo responde às necessidades de explicação da Guerra Fria como um conflito entre o Bem e o Mal personificados respectivamente pelos EUA e URSS (GUILHOT, 2011, p. 35). Assumir a ideologia, significa dar papel ativo aos agentes que passam a serem entendidos como capazes de modificação do sistema e não apenas “reativos” frente às necessidades do “sistema” (forma realista de explicação da Guerra Fria) (YOUNG e KENT, 2004, p. 24).

Embora o papel ideológico seja afastado pela teoria realista, ele é bastante evidente nos trabalhos históricos.

“American power and Soviet power, it seemed, balanced each other so completely that both sides were locked into the status quo; but if that were the case, where was the problem? Why wasn't the

status quo of a divided Europe perfectly stable from the very start? The whole way of looking at things was obviously grounded in a certain sense for how international politics works - for how power realities shape policy.” (TRACHTENBERG, 2012, p. viii)

“Hence the importance of each side's crusading ideology and its ideological relationship to foreign policy and the real world may be linked more to Cold War misrepresentations than misperceptions. Moreover these misrepresentations may have formed a vital part of a coordinated propaganda campaign to persuade the masses that the Cold War was more to do with power and military capabilities than it was to do with ideology.” (YOUNG e KENT, 2004, p. 31)

Trachtenberg pergunta-se, provocativamente, *“an invisible hand in international politics?”* seguindo com a crítica *“(...) the Cold War case in itself shows that fundamental problems can, to a certain extent, be structural in nature (...) but if this is a structural interpretation, it is rather different from the sort of structural explanation one finds in the literature [realista]. For one thing, it does not view the conflict as automatic – that is, as spontaneously generated by simple bipolar structure of power.”* (TRACHTENBERG, 2012, p. 34). O autor ainda acrescenta que *“(...) if the system is not a basic source of instability, then it follows that the real problems are generated by forces welling up at the unit level”* (Idem p. 35).

O questionamento da capacidade explicativa da teoria realista, alicerçada em sua base estrutural, reforça a ideia de incompleição da abordagem defendida por Waltz, especialmente pela elipse da vontade dos atores que é matéria condicionante dos arranjos políticos internacionais. John Young e John Kent vão no mesmo caminho para mostrar de forma ainda mais profunda a falta que faz à teoria realista o conceito de ideologia:

“The onset of the Cold War conflict has been given a number of different historical roots and chronological starting points. The developments of two large land-based empires, particularly in the nineteenth century, could have paved the way for

what has been seen as an inevitable clash. The economic and human resources they possessed were likely to produce growing international power and influence and a greater sense of rivalry. This certainly fits with a realist explanation of international relations but ignores the ideological conflict between communism and capitalism which is thus subordinated to geopolitical rivalries and a competition for resources. Yet the two land-based empires with rival ideologies had coexisted since 1917 and the relations which developed after 1945 were clearly different from those existing before the First and Second World Wars.” (YOUNG e KENT, 2004, p. 2)

Conforme os autores apontam, a questão ideológica não é só central como há mudança nesse processo (“*new sense of ideological rivalry*”) entre o período que vai de 1917 até 1945. Tal mudança é entendida como uma criação/recriação da realidade – tendo aqui o agente (ou agentes) um papel positivo no processo de significação da realidade e alargamento das premissas ideológicas de todos os espaços e entendimentos no período, o que se aproxima muito do “entendimento do senso comum”: “*The Cold War was in fact a battle for the domestic and international survival of states, social elites, and ways of life. In such circumstances students should be aware of how much elites on both sides have been prepared to invest in distorting the truth*” (Idem p. 4).

Criar condicionamentos ideológicos que legitimem posturas políticas e sociais cujos interesses estão calcados nos “interesses nacionais” ou no interesse das “elites” e espalha-los de forma a que se tornem “senso comum”, sendo partilhados por um grande número de pessoas ao redor do mundo parece ter sido a verdadeira luta na Guerra Fria (YOUNG e KENT, 2004, p. 22). Nesse sentido, a grande serventia do Realismo é colocar todo esse esforço positivo de ação político-ideológica embaixo de um “tapete teórico” que o nega peremptoriamente de tal sorte que as atitudes de molde dessa ideologia^{xi} são explicadas como se fossem reativas à estrutura (GUILHOT, 2011, p. 35-37).

“In order to do this, governments were prepared to

exaggerate or invent an actual and immediate military threat when what they really feared was an ideological challenge or a potential, long term military danger.” (YOUNG e KENT, 2004, p. 7)

Nesse sentido a teoria realista falha ao deixar de perceber os movimentos ideológicos e, também, ao deixar de perceber-se ideológica. Os autores afirmam, ainda, que “*When blame is given to one side it is often done as a part of fighting rather than explaining the Cold War*” (YOUNG e KENT, 2004, p. 11). A postura de colocar as “causas” do arranjo bipolar internacional na “estrutura internacional” é, também, uma forma de luta ideológica no mesmo sentido dado pelos autores.

Os historiadores que não se atêm somente ao esqueleto explicativo realista afirmam o papel central que a ideologia desempenha nos países rivais: “*We can be more certain that while Americans, then and in subsequent historical accounts, have seen Soviet imperialism as part of an ideological crusade for global domination, their Soviet counterparts have seen our power and ideology in precisely the same light.*” (YOUNG e KENT, 2004, p. 29). Sendo que, nos EUA, o interesse do governo em dar vazão à luta ideológica foi disfarçado no conceito de “*national security*” fazendo com que “*even the moderate US opinion tended to regard Marxist based political opposition to capitalism as undermining of the security of the state.*” (YOUNG e KENT, 2004, p. 77).

Assim, o conceito de ideologia some dos discursos teóricos a respeito do período (conquanto o realismo dominou quase totalmente os estudos de política internacional no Ocidente)^{xii} e é substituído pelo “interesse nacional”. As forças que poderiam explicar efetivamente a organização da política internacional deixam de ser alvo de debate e pesquisa uma vez que o realismo afirma que a bipolaridade é estrutural, e, sobre isso, não se consegue uma hipótese verificável. Ao mesmo tempo é cristalizada na sociedade a noção de que Guerra Fria e Bipolaridade são conceitos semelhantes, correlatos e algumas vezes intercambiáveis, o que esconde essencialmente a grande diferença entre eles e, principalmente, retira da política

internacional o *animus operandi*, para, ao invés, estabelecer que no período de 1945-1989 operou no mundo um conflito sem fronteiras cuja luta poderia ser resumida no embate entre os defensores da liberdade, capitalismo e democracia, contra os ditadores comunistas tirânicos. É hora de verificar-se que essa percepção está calcada numa teoria cuja capacidade explicativa nunca foi suficientemente consistente e, inclusive, continua a mostrar-se nos dias de hoje como uma percepção mais normativa do que explicativa da política internacional.

BIBLIOGRAFIA

ACHARYA, A.; BUZAN, B. Non-Western International Relations Theory. New York: Routledge, 2009.

BARRASS, G. The Great Cold War: A journey through the hall of mirrors. Stanford: Stanford University Press, 2009.

CARR, E. H. The Twenty Year's Crisis 1919-1939. 2a. ed. Londres: Macmillan, 1962.

DOUGHERTY, J.; PFALTZGRAFF, R. Relações Internacionais: as teorias em confronto. Lisboa: Gradiva, 2003.

GADDIS, J. The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System. New York: Oxford University Press, 1987.

GOWA, J. Bipolarity, Multipolarity and free trade. The American Political Science Review, v. 83, n. 4, p. 1245-1256, Dezembro 1989.

GUILHOT, N. The Invention of International Relations Theory. New York: Columbia University Press, 2011.

HUNTER, A. Rethinking the cold War. Philadelphia: Temple, 1998.

KUGLER, J. Terror Without deterrence: reassessing the role of nuclear weapons. Journal of Conflict Resolution, Sage, v. 28, n. 3, p. 470-506, setembro 1984.

LEBOW, N. The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. International Organization, v. 48, n. 2, p. 249-277, Spring 1994.

MANNHEIM, K. Ideology and Utopia: an introduction to the sociology of knowledge. Londres: Routledge, 1954.

MORGENTHAU, H. A política entre as nações.

Brasília: UNB, 2003.

NYE, J. Understanding International Conflicts: An introduction to Theory and History. 6a. ed. New York: Longman, 2007.

NYE, J. Cooperação e conflito nas relações Internacionais. São Paulo: Gente, 2009.

RUGGIE, J. G. Constructing the World Polity: Essay on International Institutionalization. Nova York: Routledge, 1998.

STEPHANSON, A. Fourteen Notes on the very concept of the Cold War. H-Diplo Essay, New York, February 2007.

TICKNER, A.; WEAVER, O. International Relations Scholarship around the world. New York: Routledge, 2009.

TRACHTENBERG, M. The cold war and after: History, Theory, and the logic of International Politics. Princeton: Princeton University Press, 2012.

WAGNER, H. What was bipolarity? International Organization, MIT press, v. 47, n. 1, p. 77-106, Winter 1993.

WALTZ, K. The stability of a bipolar World. American Academy of Art & Sciences, MIT Press, v. 93, n. 3, p. 881-909, Summer 1964.

WALTZ, K. Theory of International Politics. Berkeley: Addison-Wesley, 1979.

YOUNG, J. W.; KENT, J. International Relations since 1945: a Global History. New York: Oxford, 2004.

YOUNG, J.; KENT, J. International Relations since 1945: A global history. New York: Oxford University Press, 2004.

ⁱMestre em História das Relações Internacionais/ UNB. Email: fernandohorta@unb.br

ⁱⁱ“(…) o equilíbrio de poder consiste em um mecanismo criado para a autodefesa de nações cuja independência e existência estejam ameaçadas por um desproporcional aumento de poder de outra nação” . Para outra definição ver Nye .

ⁱⁱⁱPara uma diferença entre os termos sistema e estrutura ver WALTZ, 1979 capítulo 4.

^{iv}Em realidade, Morgenthau oscila entre essas duas visões em toda a sua obra. (MORGENTHAU, 2006 p. 543-544, 560-561, 589,

604, 623)

^vSegundo Waltz no livro “Man, The State and War”, a primeira imagem seria o nível do comportamento humano, a primeira forma explicativa dos fenômenos sociais (International Conflict and Human Behavior), a segunda imagem seria o nível interno dos Estados, sua política interna (Internal Structure of States) e a terceira imagem seria o nível internacional anárquico (International Anarchy)

^{vi}Waltz não define claramente o conceito de grandes potências. Essa inconsistência é apontada por Wagner . O conceito de Snyder e Diesing, nesse sentido, é mais conciso: “(...) is defined by the number of major actors in the system and the distribution of military power and potential among them. (...) A bipolar system is one with only two Great Powers and a number of smaller states.” grifo nosso

^{vii}“Realist definitions of power are imprecise, making it difficult to develop measures of polarity.” e “Ao destacarem o poder como motivação principal para a conduta política, a teoria realista não chegou a produzir uma definição aceitável de poder”

^{viii}Para um estudo comparando das condições de polarização ver

^{ix}“A União soviética, embora tenha sido sempre virtualmente uma grande potência, só passou, na realidade, a merecer tal título quando ingressou na lista das mais importantes potências industriais, na década de 1930. Ela só se tornou rival dos Estados Unidos, na qualidade 'a outra superpotência', quando conseguiu alcançar, nos anos 1950, a capacitação industrial para combater em uma guerra nuclear” (MORGENTHAU, 2003, p. 235).

^x“There are two central weakness in bipolarity as model of the international system during the Cold War. First it does not conform to the realities of power in the system. Certainly bipolarity captures one central truth: namely, the division of much of the world into two competing blocs led by the two most powerful states. But bipolarity misses the even more important fact that one nation and bloc – the United States and the West – were always much stronger in political, military, and economic terms.

Second, the prediction of the bipolar model are

contradicted by the most important aspect of U.S. behavior. Gaddis suggests that bipolarity is a simple system to manage: given stable alliances, and the fact that defections could not meaningfully alter the power balance between the two blocs, each side could easily tolerate the loss of some of its members. But this expectation is dramatically disconfirmed by U.S. efforts to organize and solidify the Western bloc and most blatantly by the intense U.S. concern over its credibility, a hallmark of U.S. Cold War policy. If a bipolar world was so stable, how are we to explain the enormous effort to preserve and enhance U.S. credibility in Europe, Korea, Vietnam, and elsewhere?” (LAIRSON in HUNTER, 1998 p. 66)

^{xi}Basta verificar, por exemplo, o conteúdo do NSC 68, documento que pautou a partir de 1950 a política externa americana: “14. The gravest threat to the security of the United States within the foreseeable future stems from the hostile designs and formidable power of the USSR, and from the nature of the Soviet system. 15. The political, economic, and psychological warfare which the USSR is now waging has dangerous potentialities for weakening the relative world position of the United States and disrupting its traditional institutions by means short of war, unless sufficient resistance is encountered in the policies of this and other non-communist countries.” (National Security Council Memorandum 68 disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>).

^{xii}Ver (TICKNER e WEAVER, 2009) capítulo 1 e (ACHARYA e BUZAN, 2009) capítulo 1

AS MULHERES E A GUERRA

THE WOMEN AND THE WAR

Juliana Graffunder Barbosa

RESUMO

O presente artigo problematiza a assertiva do historiador britânico John Keegan (1995:93): “se a guerra é tão antiga quanto a história e tão universal quanto a humanidade, devemos agora acrescentar a limitação mais importante: trata-se de uma atividade inteiramente masculina.” De fato, a guerra é uma atividade humana da qual as mulheres, salvo raras exceções, sempre e em todos os lugares, ficaram excluídas. Obviamente as mulheres não lutam. Raramente lutam entre si e tampouco, em qualquer sentido militar, lutam com os homens. Assim, o objetivo deste artigo é revelar lacunas, contradições e incongruências do pensamento militar - ampliando a temática - a partir da obra de John Keegan, *Uma História da Guerra*. O artigo concebe uma crítica bibliográfica e uma revisão normativa da historiografia militar em na referida obra, entrecruzando as áreas contíguas de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos e de Futuro; e, sob uma perspectiva do feminismo liberal, discutir as limitações, o papel, os desafios, os dilemas e as dificuldades das mulheres no contexto das guerras.

Palavras-chave: Feminismo. Relações Internacionais. Guerra.

ABSTRACT

This article discusses the assertive statement of the British historian John Keegan (1995:93): “if the war is such old as the history and such universal as the humanity, now we must add the most important limitation: it is an entirely male activity.” Actually, war is a human activity in which women, with insignificant exceptions except for rare cases, always and everywhere, were excluded. Obviously, women do not fight. They rarely fight each other, nor, in any military sense, fight men. The aim is to disclose the gaps, contradictions and incongruities of the military

thought - expanding the theme - from the work of John Keegan, *A History of Warfare*. The article conceives a critical bibliography and a regulatory review of the military historiography in such his work, crisscrossing the adjacent areas of International Relations and Strategic Studies and Future; and, under a liberal feminist perspective, discusses the limitations, the role, the challenges, the dilemmas, and difficulties of women within the context of war.

Keywords: Feminism. International Relations. War.

1. INTRODUÇÃO

A atividade da guerra é um tema relacionado à experiência masculina, à figura do homem, considerado ser imbuído de capacidades, técnicas e experiências em assuntos militares, excluindo, nesta linha de raciocínio, a participação da mulher em assuntos de defesa. Em âmbito mundial, temas de alta relevância são classificados pelo autor liberal das Relações Internacionais, Joseph Nye Jr. (2009), como objetos de *high politics*, contrapondo-se à assuntos relegados a um segundo nível de importância denominado de *low politics*. Nesta hierarquização de temas internacionais observa-se a reprodução ordenada da gênese do gênero, onde o homem imputa seus valores e características no comando e coordenação dos assuntos considerados de maior valor, como a guerra e a política, e, à mulher, resta à posição de subserviência.

Segundo a corrente paradigmática do construtivismo feminista, o sexo gênero influencia a linguagem e o imaginário da guerra. O gênero perpassa os instrumentos da política mundial em suas dicotomias guerra/paz, conflito/cooperação, onde, de acordo com Jacqui True (*apud* NYE, 2009), “identidades e interesses (...) são moldados em nível mundial.”. Correlacionando com o feminismo existencial da filósofa Simone de Beauvoir, nas ideias expostas e desenvolvidas principalmente em seu livro *O Segundo Sexo*, “o homem é definido como ser humano e a mulher, como fêmea.” (2001, pp. 276-277), ou seja, é uma forma de percepção externa,

onde o masculino é o padrão, o Eu, que é caracterizado por ser “ativo e consciente, enquanto o Outro [o feminino] é tudo o que o Eu rejeita: passivo, sem voz e sem poder.” (2001, p. 276).

Deste modo, a guerra é, de fato, uma atividade de gênero, onde as mulheres são frequentemente subordinadas. O setor militar, responsável por executar efetivamente a guerra, é coordenado por homens, em suma, além de ser espaço de culto aos valores estereotipados como masculinos: razão, ação, força, entre outros.

Tendo em vista a assertiva categórica do historiador militar britânico, John Keegan (1995, p.p 92-93), que “[s]e a guerra é tão antiga quanto a história e tão universal quanto a humanidade, devemos agora acrescentar a limitação mais importante: trata-se de uma atividade inteiramente masculina.” O presente trabalho buscará problematizar a questão da exclusividade da guerra, apontada pelo autor, realizando uma análise crítica e fundamentada, objetivando expor o papel das mulheres na guerra.

2. HISTÓRICO DE DIFERENCIAÇÃO

A diferenciação dos papéis através do sexo é, originalmente, biológica. Biologicamente, o homem e a mulher não são iguais. A origem dessa separação dá-se com as conseqüências das mudanças na formação do feto para a mãe. O *Homo Erectus* aumentou desproporcionalmente o tamanho da cabeça em relação ao corpo, ocasionando na extensão dos cuidados maternos, o que fez com que a mãe despendesse mais tempo no local de sua alimentação.

Igualmente, houve a modificação no esqueleto feminino, para que o bebê fosse comportado. Neste momento, as mulheres deixam de ter estro, e seu corpo torna-se menos propenso a perambular com os caçadores de alimentos. A partir dessas transformações, é que explica-se o crescimento da unidade familiar, pois os relacionamentos eram de longo prazo, exigindo uma maior dedicação à maternidade, como a necessidade de abrigo e o alimento transportado.

As mulheres podem constituir líderes guerreiros

messiânicos, obtendo, com a integração da química complexa da feminilidade com reações masculinas, um grau de fidelidade e auto-sacrifício de seus seguidores masculinos que um homem é bem capaz de não conseguir. (KEEGAN, 1995, p. 92)

Contudo, considerando a guerra uma atividade que extrapola o social, pois, como salienta Keegan “a guerra abarca muito mais que a política, que é sempre uma expressão de cultura, com freqüência um determinante de formas culturais e, em algumas sociedades, é a própria cultura.” (1995, p. 28), a análise deve iniciar a partir da evolução dessa diferenciação.

Tomando como unidade social primitiva a família patriarcal, a Teoria da Agressão Grupal afirma que o pai da família, detentor dos direitos exclusivos sobre as mulheres, instaura a exogamia e o tabu do incesto. Através de atitudes, por parte dos homens, que burlam ou tentam burlar estas normas postas, é que “[a]s mulheres podem ser causa e pretexto da guerra - o roubo de esposas é a principal fonte de conflitos nas sociedades primitivas” (KEEGAN, 1995, p. 92).

Já Robin Fox e Lionel Tiger desenvolvem um estudo etológico sobre a Teoria da Liderança Masculina, que seria considerada o *ethos* das formas de organização social. A liderança era motivada pela eficiência, em busca do sustento do grupo. Desse modo, bandos de caça constituíram-se exclusivamente por machos, pois já que estes eram mais fortes e a presença feminina acarretava em uma distração biológica.

Sendo a mulher a principal motivação para que conflitos em organizações sociais primitivas ocorressem, Claude Lévi-Strauss apresenta uma explicação antropológica para o estado de ausência de conflito. A existência de um tabu sustentado pelo mito contra o incesto nas sociedades primitivas surgiu como uma espécie de mecanismo de adaptação, onde a permuta da 'mercadoria' mais valiosa, que era a mulher, entre as unidades sociais, equilibrava rancores.

Conforme Keegan nos descreve, citando inclusive um exemplo da renomada literatura shakespeariana, apesar da posição subordinada da mulher, que não exerce papéis de tomada de decisão, de ou chefia, elas possuem têm

influência sobre seus filhos e, na em sua formação deles, instiga valores que os acompanharão:

Podem ser as instigadoras de violência em sua forma extrema: Lady Macbeth é um tipo reconhecido universalmente; elas também podem ser mães de guerreiros notavelmente empedernidas, algumas preferindo aparentemente as dores da perda à vergonha de aceitar a volta de um covarde. (1995, p. 92)

3. A POLÍTICA MUNDIAL E O GÊNERO

Em âmbito internacional, a atividade de gênero é reproduzida nas mesmas condições internas e societárias. Como afirma Keegan (1995, p.92): “Metade da humanidade - a metade feminina - é, de qualquer modo, muito ambivalente em relação à guerra”, e não apenas à guerra, mas a toda e qualquer atividade que exerça poder, como a política e a diplomacia.

Entretanto, o autor frisa o caráter especial da guerra, em contraponto com as demais atividades de *high politics*. Conforme cita Keegan: “A guerra é completamente diferente da diplomacia ou da política porque precisa ser travada por homens cujos valores e habilidades não são os dos políticos e diplomatas” (1995, pp. 16-17).

Sendo uma questão valorativa, torna-se imprescindível ter em mente a origem dessa caracterização oficial dos militares. Com o surgimento do primeiro exército nacional na França, sob Napoleão, surgem os Regimentos. Esses comandos militares, chamados pelos franceses de *compagnies d'ordonnance*, tinham como princípios a dedicação, a obediência total, a coragem pura, a honra e o auto-sacrifício.

A rigidez de normas forma, ao longo dos anos de paz armada no contexto europeu anterior às Grandes Guerras, o conjunto de especificações que são atribuídas aos homens, moldando estereótipos, onde o contrário da figura máscula classificar-se-ia na construção social do feminino, e todas suas adjetivações discriminatórias, como a fragilidade, a emoção e o sentimento à frente da razão. Até mesmo a dependência, como Keegan consegue explicar com mérito: “[a]s mulheres procuram os homens para protegê-las do perigo e

censuram-nos amargamente quando não conseguem defendê-las.” (1995, p. 92)

4. AS DIMENSÕES DE INTERAÇÃO

A partir dos anos 80, e mais expressivamente dos anos 90, a área de Relações Internacionais reformulou sua agenda, em face ao término da Guerra Fria (1945-1989), e ganhou novo fôlego com o debate metodológico entre positivistas e pós-positivistas. Nesse contexto surge o tópico da mulher, até então ausente.

O teórico e historiador das Relações Internacionais, Fred Halliday, faz uma análise pertinente do papel da mulher no palco internacional, identificando quatro dimensões nas quais há interação. Do trabalho de Halliday podem-se tirar conclusões relacionadas ao tema do presente artigo.

De maneira crescente, as mulheres estão aumentando a sua participação em processos transnacionais, e, em um espectro mais amplo, nas dinâmicas de tomada de decisões que incidem em sobre a detenção de poder. A atuação internacional feminina tem-se expandido de forma qualitativa e quantitativa, fato que incide implica diretamente sobre a guerra, levando em consideração que as maiores vítimas dessa são do sexo feminino.

Não podemos mais nos prender a à visão limitada de que as mulheres possuem um têm papel secundário na guerra, como Keegan coloca:

As mulheres têm seguido os tambores, cuidando dos feridos, lavrando os campos e pastoreando os rebanhos quando o homem da família vai atrás de seu líder; elas até mesmo cavaram trincheiras para os homens, defenderam e trabalharam nas oficinas para mandar-lhes armas. (1995, p.p. 92-93)

As mulheres desempenham papéis cruciais em atividades relacionadas à guerra, como esposas de diplomatas, negociadoras de contratos na área da defesa, prostitutas em bases militares, vítimas civis de guerra e refugiadas, segundo Elshtain (1987). Mais do que isso, a guerra para as mulheres possui tem caráter simbólico e mobilizatório.

Primeiramente, a figura da “mãe-pátria” é

símbolo do nacionalismo, bem maior, motivação para lutar e defender-se. Contudo, essa simbologia escondia seu caráter subjugador, o qual colocava a mulher em posição de obediência, servindo de instrumento de política quando refere-se à disputa populacional, onde a “mãe-pátria” tem a obrigação de gerar filhos para repor trabalhadores e soldados, reerguendo, assim, a economia, em uma visão malthusiana de que quantidade populacional infligia implica em empoderamento nacional.

Além disso, havia os perversos efeitos secundários, como a violação. Exemplos dessa prática nefasta são a aceitação do estupro japonês de Nankin, ocorrido em 1937, e a legitimação dada por Stalin ao Exército Vermelho para subjugar os povos nos territórios invadidos, em sua maioria mulheres e crianças que tentavam refugiar-se da guerra.

Em segunda instância, as mulheres não poderiam deixar de serem lembradas nas mobilizações contra e a favor das guerras. Seu papel estende-se pela produção bélica nas indústrias armamentícias, agrícola de alimentos, e suprimentos de primeira necessidade; na reprodução, como citado anteriormente; e, atuando junto às forças armadas e serviços de inteligência.

Em políticas pacifistas, destacam-se os movimentos de resistência francesa durante a Segunda Guerra Mundial, e campanhas contra a Guerra Fria. O movimento WSP - *Women Strikes for Peace*-, iniciou nos anos 60 nos Estados Unidos, convencendo o presidente Kennedy da implementação de caráter emergencial de um acordo sobre armas nucleares com a União Soviética (SWERDLOW, 1990). Enloe (1994) mostra a contribuição que as mães russas deram para que o regime soviético fosse deslegitimado, ao retirarem seu apoio à continuação da Guerra Fria. Outro fato marcante foi a maciça campanha mundial ocorrida nos anos 80 contra a disseminação das armas nucleares.

Entre os países que fazem parte da OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte, - houve uma difusão do recrutamento feminino em exércitos regulares em tempos de paz. Um exemplo disso foi o contingente de trinta mil mulheres entre os quinhentos mil soldados que

serviram os Estados Unidos durante a Guerra do Golfo, além das mulheres que participaram da invasão ao Panamá.

Outras questões envolvendo mulheres e a guerra, como os litígios compensatórios após os conflitos, mostram que elas são agentes e vítimas da guerra. Um caso ilustrativo que ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial é entre foi o acordo celebrado, em 1993, entre Coréia do Sul e Japão, visando compensações às quase duzentas mil “mulheres de conforto”, feitas prostitutas para servir o exército japonês. A República da Coréia, que moveu uma ação contra o Japão visando compensações as às quase duzentas mil “mulheres de conforto”, feitas prostitutas para servir o exército japonês. O acordo foi celebrado em 1993.

Desse modo, atualmente, não podemos mais deter-nos à perspectiva restrita de que as mulheres possuem um encargo papel secundário na guerra, como defende Keegan. O panorama mundial contemporâneo mostra-nos que na maioria dos países ocidentais, as mulheres desempenham papel significativo entre as Forças Armadas, sobretudo nos serviços de apoio ao combate. Exemplos de países que abriram o domínio militar ao sexo feminino são: Alemanha, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, França, Itália, Inglaterra e Portugal (VIEIRA, 2001).

Entrementes, podemos visualizar na Bélgica e na Dinamarca a generalização das especialidades de combate para ambos os sexos, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente. Haja vista, outros países aceitam mulheres em combate, porém, com restrições, usualmente para fuzileiro, tripulação de submarinos, infantaria e blindados.

O progresso tecnológico também gerou uma vantagem para o sexo feminino. As armas tornaram-se mais leves e de menor porte, exigindo menos força física do combatente. Além disso, o sexo feminino se concentra nas atividades de apoio ao combate, fazendo com que a representação feminina cresça entre as forças de reserva. Conforme argumenta Lowther “as guerras frequentemente dão às mulheres a oportunidade de servir.” (2010, p. 58)

Mandy Segal elaborou uma interessante

pesquisa na qual teoriza sobre os elementos que levam à participação militar das mulheres. Ela elenca três fatores-chave e, desses, desencadeiam pontos de análise:

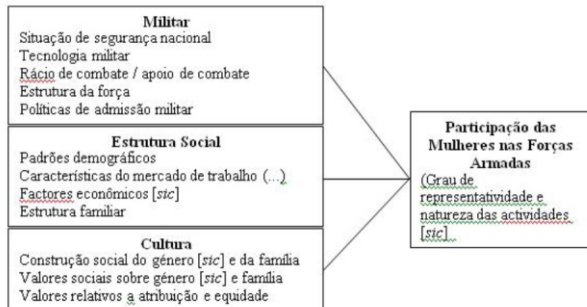


Figura 1 – Teoria dos factores [sic] que influenciam a participação militar das mulheres. (SEGAL, 1999, p. 18.)

De maneira crescente, as mulheres têm expandido sua atuação na sociedade, de forma qualitativa e quantitativa, fato que incide diretamente sobre a guerra. A contemporaneidade proporcionou meios para que a mulher se tornasse mais independente, através da tecnologia, dos avanços da medicina, da jurisdição específica para sua proteção e manutenção da igualdade de gênero, e mesmo da cultura, que se modifica ao longo do tempo.

Contudo, na esfera militar, as Forças Armadas, a instituição social que mais preservava valores referentes à masculinidade, ainda limitam a entrada o exercício do sexo oposto feminino em algumas de suas funções. Não obstante, as mulheres estão galgando novos espaços a cada dia, e mostrando que, por mais que não suportem tanta dor e detenham menor força física que os homens, podem guerrear com eficiência, coragem e audácia, usufruindo da tecnologia disponível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo faz uma crítica bibliográfica à afirmação de John Keegan de que a guerra restringe-se apenas aos homens. Considerando que as mulheres têm um papel fundamental na guerra, atuando não apenas secundariamente, mas como agentes, tanto pró quanto anti-conflitos.

A análise buscou apresentar as raízes do pensamento construído socialmente de que mulheres não guerreiam, mostrando aspectos da biologia, antropologia, sociologia e filosofia que, juntamente com a compreensão histórica, tentaram introduzir o âmbito pelo qual o autor inglês buscou basear-se. Por conseguinte, a temática foi ampliada e trazida para o século XX e a atualidade, demonstrando, através de exemplificações e dados concretos, que o papel das mulheres na guerra é tão fundamental quanto o papel dos homens, fazendo com que a gênese de gênero em assuntos militares sofra um substantivo declínio.

Entretanto, apesar de seus esforços para adentrar nas áreas em que existe, ainda, o domínio de homens, verifica-se que o maior desafio das mulheres frente à guerra é eliminar ou minimizar as discrepâncias de tratamento, a discriminação sofrida pela hierarquização existente da gênese do sexo. Conforme o feminismo liberal baliza como meta, a igualdade com o respeito às diferenciações natas, de natureza estritamente biológicas, devem servir de foco para que dificuldades em contexto de guerra, como violações e formas de trabalho forçado, sejam superadas.

REFERÊNCIAS

- ELSHTAIN, J. B. *Women and War*. Nova York: Basic, 1987.
- ENLOE, Cynthia. *Bananas Beaches and Bases: making feminist sense of international relations*. Berkeley University of California Press, 1990.
- _____. *The Morning After: sexual politics at the end of the cold war*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.
- JACKSON, Robert; SORENSEN, George. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Trad. Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2007
- KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. Tradução: Pedro Maia Soares. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LOWTHER, Adam. *Como Compreender as*

Forças Armadas Americanas: demografia, características de personalidade, psicologia, liderança e percepções. *Air and Space Power Journal*. Vol. XXII, nº4, 2010. Disponível em <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-p/2010/2010-4/2010_4_06_Lowther.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2012.

NYE Jr., Joseph S. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial*. São Paulo: Gente, 2009.

O Livro da Filosofia. Tradução Rosemarie Ziegelmaier. São Paulo: Globo, 2001.

SEGAL, Mady Wechsler. Funções Militares das Mulheres numa Perspectiva Comparada: passado, presente e futuro. *Revista Nação e Defesa*, nº88, inverno 1999, p.p. 15-43.

SWERDLOW, Amy. Motherhood and the Subversion of the Military State: women strikes for the peace confronts the house committee on UN - American activities. In: ELSHTAIN, J. B.; TOBIAS, J. *Women, Militarism and War: essays in politic, history and social theory*. Savage, MD: Rowman & Littlefield, 1990.

TRUE, Jaqui. Feminism. In: NYE Jr., Joseph S. *Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial*. São Paulo: Gente, 2009.

VIEIRA, Marco Antonio Damasceno. *Presença Feminina das Forças Armadas*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: Nota Técnica, dez. 2001.

ⁱGraduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e pesquisadora vinculada ao Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais de Santa Maria (PRISMA). Email: jugraffunder@gmail.com

**FUGA PELA VIDA: OS REFUGIADOS
CONGOLESES EM RUANDA
UMA ANÁLISE A PARTIR DA
GOVERNANÇA GLOBAL**

ON THE RUN FOR LIFE: THE CONGOLESE
REFUGEES IN RWANDA
AN ANALYSIS FROM GLOBAL
GOVERNANCE

Maria Clara Kretzer¹

RESUMO

Este trabalho apresenta a questão dos refugiados, com especial atenção para o caso dos refugiados nacionais da República Democrática do Congo que, devido a conflitos armados internos, abandonam seu país e buscam abrigo no Estado vizinho de Ruanda. O tema é, em seguida, analisado sob a perspectiva da Governança Global.

Palavras-chave: Refugiados, República Democrática do Congo, Ruanda, Governança Global

ABSTRACT

This paper presents the refugee question with special attention to the case of refugees from the Democratic Republic of Congo that, forced by internal armed conflicts, abandoned their country searching for protection in Rwanda. The theme is then analyzed under the perspective of Global Governance.

Keywords: Refugees, Democratic Republic of Congo, Rwanda, Global Governance

1. INTRODUÇÃO

Os dados fornecidos ao longo do texto provêm em sua maioria dos estudos e estatísticas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Informações também foram coletadas em publicações *on-line* de entidades relacionadas ao tema, bem como a mídia nacional e internacional. Produções

acadêmicas, tanto nacionais quanto internacionais, serviram de base para a reconstrução da evolução do tema refúgio, para o levantamento da história da República Democrática do Congo (RDC) e para a aplicação teórica sobre o tema. A questão do refúgio é trazida para a análise através da descrição do caso dos refugiados nacionais da República Democrática do Congo que, ao longo das últimas décadas, fugiram das instabilidades causadas por conflitos armados internos e buscaram abrigo em Ruanda, Estado fronteiro à RDC. Inicialmente, buscou-se trazer de maneira breve a evolução do conceito de “refugiado”. Aqui, deu-se especial atenção para as adaptações que o termo sofreu na África, a fim de melhor abranger as particularidades dos países que compõem este continente.

Em seguida, é abordado o histórico de instabilidades na República Democrática do Congo desde a década de 1990 e o fluxo de refugiados gerado ao longo destes anos de conflito. O foco recai sobre os congoleses que buscaram refúgio em Ruanda. Descreve-se o processo de construção de campos de refugiados em solo ruandês destinados a abrigarem os nacionais da RDC. Em seguida, são descritos os métodos de assistência prestados aos congoleses nestes campos, trazendo relatos tanto sobre as dificuldades enfrentadas quanto sobre os avanços alcançados até aqui.

Por fim, os fatos apresentados são analisados sob a perspectiva da Governança Global. Após a apresentação dos principais pontos desta, faz-se um paralelo entre as ações efetivamente tomadas com relação aos refugiados congoleses em Ruanda e as premissas nas quais se baseia a Governança Global. O objetivo do texto é lançar um novo olhar sob a questão do refugiado, buscando compreender se, ao lidar com o tema, a ação conjunta em vários níveis de organização social é capaz de gerar melhores resultados.

2. O REFÚGIO NA ÁFRICA: EVOLUÇÃO DO CONCEITO E OS CONFLITOS ARMADOS

O relatório estatístico do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), publicado em junho de 2012, estima que haja no

mundo cerca de 15,2 milhões de refugiados, sendo que mais de 800 mil adquiriram esta condição apenas no ano 2011 (ACNUR, 2012). Inicialmente tratado como algo limitado à Europa na década de 1950 em decorrência da Segunda Guerra Mundial, o problema dos refugiados mostrou-se muito mais abrangente, tornando necessária a ampliação do conceito inicialmente estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951. Já nas décadas seguintes, acompanhando a tendência inaugurada pelo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiadosⁱⁱ, outras regiões do globo adotaram definições próprias e mais abrangentes com relação ao refúgio (FERRAZ; HAUSER, 2002). Mantendo o que já fora conquistado até então em relação aos direitos dos refugiados, estas convenções buscaram adaptar a matéria às situações regionais específicas.

Na África, coube à Organização de Unidade Africana (OUA) criar, em 1969, a Convenção da OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África. Com entrada em vigor no ano de 1974, o tratado define que:

a) O termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

b) O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.ⁱⁱⁱ (Grifo meu)

A partir desta definição, a proteção aos refugiados pode alcançar os afetados por um dos flagelos que castigam o continente africano: os conflitos internos armados. Os números trazem uma dimensão do problema: somente entre os anos de 1989 e 2009 foram contabilizados na África 41 conflitos armados, mais do que em qualquer outra região do globo. (HARBOM; WALLENSTEEN, 2010) Caracterizados “*by a diversity of irregular military actors including paramilitary groups, militias, insurgents, warringtribes, bandits, feral gangs, terrorists, and private military companies*” (FARREL; SCHMITT, 2012, p. 5), estes conflitos distinguem-se dos tradicionais combates interestatais por não buscarem unicamente a destruição de forças inimigas e a ocupação de territórios, mas principalmente a pilhagem e o domínio da população local. Os habitantes destas regiões vêem-se forçados a abandonarem seus lares, a fim de fugir dos efeitos causados pelos conflitos. Enquanto alguns buscam outras áreas do próprio país para viver – os chamados deslocados internos –, outros atravessam a fronteira e rumam para outro Estado em busca de proteção. O destino dessas pessoas é, na maioria dos casos, um só: um campo de refugiados (FARREL; SCHMITT, 2012).

3. INSTABILIDADES DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E A FUGA PARA RUANDA

A República Democrática do Congo é um dos países africanos que há anos convive com os conflitos armados internos. Na década de 1990, as hostilidades de milícias armadas independentes, tanto entre si quanto contra forças do governo, geraram graves distúrbios. A primeira década dos anos 2000 foi igualmente transtornada (SILVA, 2011). Apesar de aparentes avanços em 2003 na busca de uma resolução pacífica para os conflitos com as milícias^{iv}, o ano de 2008 presenciou o retorno das hostilidades, que resultaram numa nova tentativa de paz através de acordo assinado já no ano seguinte. Três anos depois, em 2012, o conflito aberto volta a atingir os congolezes, quando membros das forças oficiais congolezas desertam e constituem

uma nova milícia armada, autointitulada M23.^v

Um dos resultados deste histórico de instabilidades é a existência de quase 500 mil refugiados de origem congoleza contabilizados pelo ACNUR até janeiro de 2012.^{vi} Destes, mais de 50 mil buscaram abrigo em Ruanda, país vizinho à República Democrática do Congo. Dividindo uma fronteira de 217 km com as províncias congolezas de Kivu Norte e Kivu Sul^{vii} – as mais instáveis do país –, Ruanda recebe refugiados congolezes desde a década de 1990, período no qual eclodiram os primeiros conflitos armados de grandes proporções na RDC.

Em 1996, ano em que inicia a Primeira Guerra do Congo, é criado o campo de refugiados Kiziba, nas proximidades da cidade de Kibuye^{viii}. Gerido pelo governo de Ruanda, com suporte técnico e financeiro do ACNUR, Kiziba abriga quase 19 mil refugiados de origem congoleza.^{ix} Com 27 hectares de extensão, o campo foi criado como resposta ao grande fluxo de congolezes que se dirigiram a Ruanda, fugindo dos conflitos que então ocorriam na província congoleza de Kivu Norte.^x No mesmo ano é criado o campo de Gihembi, também em resposta aos conflitos armados internos na República Democrática do Congo. Localizado a 60 km da capital ruandesa, Kigali, e a 200 km da fronteira de Ruanda com a RDC, Gihembi é o lar de aproximadamente 20 mil congolezes.^{xi}

Quase dez anos depois, os novos conflitos na província de Kivu do Norte causaram a superlotação dos campos de refugiados já existentes. O governo de Ruanda pede ajuda ao American Refugee Committee (ARC)^{xii} que, em abril de 2005, cria o campo de Nyabiheke. Inicialmente projetado para receber cinco mil refugiados, o campo acolheu novos influxos de congolezes nos anos de 2007 e 2008, fazendo o número de habitantes saltar de cinco para 15 mil no fim da primeira década dos anos 2000.^{xiii}

O retorno das hostilidades em abril de 2012 fez surgir novas levas de refugiados. Somente no período entre abril e junho deste ano mais de dez mil congolezes atravessaram a fronteira da RDC em busca de abrigo em Ruanda^{xiv}. Com a superlotação do centro de trânsito Nkamira^{xv}, surge a necessidade de criar-se um novo campo de refugiados. No começo de junho de 2012, o

governo de Ruanda, juntamente com o ACNUR, anuncia a abertura do campo Kigeme.^{xvi} Um mês após sua inauguração, Kigeme já abrigava dez mil congolezes, enquanto mais de oito mil aguardavam em Nkamira sua vez de serem transferidos.^{xvii}

4. ASSISTÊNCIA AOS CONGOLOSES EM RUANDA: UM PANORAMA

O governo de Ruanda, o ACNUR e grupos internacionais como o World Food Programme (WFP) e a American Refugee Committee (ARC)^{xviii} atuam nos campos de refugiados visando oferecer as melhores condições de vida possíveis aos que ali habitam. Milhares de congolezes chamam os campos ruandeses de “casa” há mais de 15 anos, e o retorno à terra natal em condições seguras não parece uma perspectiva real no curto prazo. A assistência nestes campos torna-se, portanto, fundamental, já que eles são mais que moradias temporárias, tornando-se verdadeiros lares para famílias inteiras, tanto as que chegaram juntas a Ruanda quanto aquelas que se formaram já na condição do refúgio.

No que tange à satisfação das necessidades básicas de sobrevivência, os esforços parecem ser bem sucedidos. O acesso a alimento em quantidade necessária é garantido na maior parte do ano, salvo exceções em períodos de escassez temporária de alguns suprimentos. Durante estes períodos, busca-se remediar a situação através da agricultura local de pequena escala, que fornece alguns víveres para abastecimento. O suprimento de água varia de acordo com o campo, numa média de sete até 20 litros diários disponíveis por pessoa.^{xix} Aos refugiados são fornecidas moradias individuais para cada família. A maioria das casas é construída “*with wooden poles with the sides covered with mud and the roofs made from plastic sheeting*”.^{xx} Os campos também contam com atendimento médico em postos locais: os casos mais graves são enviados para hospitais em cidades ruandesas próximas.^{xxi} Quanto à educação, os refugiados podem matricular seus filhos em escolas primárias, montadas dentro dos limites dos campos.^{xxii}

Em uma análise inicial, a situação dos

refugiados congolese abrigados em Ruanda parece satisfatória. De fato, apesar de persistirem casos de anemia e desnutrição^{xxiii}, é garantido aos habitantes dos campos de refugiados ruandeses o atendimento à suas necessidades mínimas de sobrevivência. Um estudo mais aprofundado, porém, permite perceber que persistem problemas que não devem ser desconsiderados.

Uma das dificuldades enfrentadas pelos refugiados é a falta de oportunidades. Sem esperanças de retornarem tão cedo à República Democrática do Congo, os congolese permanecem dependentes da ajuda do ACNUR e outras entidades.^{xxiv} Apesar de alguns jovens terem acesso a cursos de alfaiataria, artes culinárias e engenharia elétrica^{xxv}, são poucas as vagas de emprego disponíveis. Em visita ao campo de Gihembi no ano de 2010, repórteres da Agência Brasil relatam que “segundo os moradores, há gente com diploma que vive ali, sem perspectiva, esperando há anos para poder voltar para casa. O máximo que consegue é dar aulas na escola primária.”^{xxvi} Muitos jovens, sem ter o que fazer após os 14 anos – idade na qual terminam os estudos primários oferecidos aos refugiados –, envolvem-se com drogas, violência e prostituição.^{xxvii} Habitantes do campo de Kigeme afirmam que “*inactivity in the camp, mainly among the youth, is leading some individuals to involve in negative activities*”.^{xxviii}

Segundo o ACNUR, a pouca disponibilidade de terras para a ampliação dos campos faz com que cada refugiado disponha, em média, de 16,2 metros quadrados para seu uso, quando o padrão recomendado é de 45 metros. O pouco solo disponível é pobre, fato que não permite o desenvolvimento agrícola em grande escala que, como consequência, dificulta a produção de alimentos e barra a criação de empregos na lavoura.^{xxix}

O aumento da população residente nestes campos tende a agravar os problemas existentes, além de trazer novos desafios. Segundo o ACNUR:

With populations growing by some 30 births a month, the substandard conditions are made even worse by the lack of durable roofing materials and

latrines. Such conditions have far-reaching consequences, and could lead to sexual and gender-based violence, HIV and AIDS, early pregnancies and increased high school drop-out rates for girls, prostitution, and protection and psychosocial risks for children and other vulnerable individuals.^{xxx}

Reportagens produzidas pela mídia ruandesa mostram que a prostituição e gravidez precoce já são realidade em alguns campos. São vários os casos de adolescentes pobres e sem perspectivas que aceitam dinheiro de homens de fora do campo – os únicos que dispõem de alguma renda – em troca de favores sexuais. Sem acesso a métodos contraceptivos, muitas engravidam ainda jovens. As poucas palavras de uma habitante do campo de Kiziba revelam a situação desesperadora destas garotas: “*how can you force a man to use a condom when he offers to give you money [?]*”.^{xxxi} Também há relatos de raptos e violência sexual contra meninas jovens e mulheres adultas.^{xxii}

Em meio à desesperança e falta de horizontes otimistas, surgem alguns casos pontuais de refugiados que tentam romper o ciclo de total dependência externa, agindo localmente para conseguirem renda extra e melhora em suas condições de vida. É o caso, por exemplo, de Desanges Mukashema, que abandonou a República Democrática do Congo em 2012 e, no campo de refugiados de Kigeme, retomou a atividade que a sustentava em sua terra natal: a costura. O dinheiro ganho com o serviço, apesar de pouco, é útil para complementar os suprimentos que recebe do governo de Ruanda, do ACNUR e de outras organizações internacionais. Segundo ela, “*the money I earn helps me a lot. I now have the capacity to cater for some basic needs.*”^{xxxiii} Enquanto isso, no campo de Kiziba, um gerador sustenta uma pequena barbearia e salão de beleza, além de uma central de carregamento de baterias para celular. Coordenado pela administração do campo, todo o lucro arrecadado com estes serviços é destinado unicamente para melhoras internas em Kiziba, como o investimento em terras para a cultura de alguns alimentos.^{xxxiv}

5. UMA ANÁLISE DO REFÚGIO SOB A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA GLOBAL

Em um mundo no qual as fronteiras tornam-se cada vez mais porosas e os povos se movem em escala global, a questão do refúgio ganha destaque. Nas últimas décadas do século XX, o refugiado é conseqüência não apenas de conflitos interestatais, mas, principalmente, de conflitos ocorridos dentro das fronteiras de seu próprio país de origem (BARNETT, 2002). Sem o amparo da máquina estatal, milhares vêm-se obrigados a abandonar seus lares, buscando proteção na figura de um país estrangeiro.

Mediante esta nova realidade – na qual o refúgio pode ser encarado como conseqüência da ineficiência do Estado em prover segurança a seus cidadãos –, surge a oportunidade de analisar a questão através de uma ótica diferente daquela adotada pelos seguidores de teorias tradicionais das Relações Internacionais. Ao envolver questões como a noção clássica de soberania estatal, os direitos humanos, tratados internacionais e a possibilidade de atuação do terceiro setor, o problema do refúgio toca não apenas a esfera estatal, mas também outros níveis sociais diretamente preocupados com estas questões. Abre-se, assim, espaço para a análise do tema através da perspectiva da Governança Global, buscando uma melhor compreensão dos papéis desempenhados pelos diversos atores no tratamento do tema. O caso dos refugiados da República Democrática do Congo em Ruanda fornece, por fim, um exemplo prático de uma situação na qual a interação entre diversos níveis pode contribuir para a melhor condução do tema.

5.1 A GOVERNANÇA GLOBAL

O uso do termo “governança global” começa a ganhar força no fim da década de 1980, quando a Guerra Fria caminhava para seu término. Foi a partir daí que “juntamente com o crescente interesse mundial no processo de democratização, emergiu também uma preocupação com as instituições e com a questão da governança”, que passou a ser vista “como uma condição necessária para reformas efetivas

e também servindo a uma nova retórica sobre participação e responsabilidade democráticas” (RONIZE, 2004, p.1).

As primeiras reflexões sobre o termo “governança” são colocadas pelo Banco Mundial na década de 1990 (GONÇALVES, 2005). Já nas primeiras páginas de seu documento de 1992, intitulado “*Governance and Development*”, a instituição define o termo como “*the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*” (WORLD BANK, 1999, p.1). Ainda na mesma década, o termo “governança global” é definido pela Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas como:

“The sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative actions may be taken.”^{xxxv}

A definição da Comissão segue em suas considerações sobre o termo, afirmando que a “governança global”, até então compreendida apenas como as relações intergovernamentais entre os diferentes Estados, “*must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGOs), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market*”, juntamente com a mídia de massas.^{xxxvi}

A produção acadêmica sobre governança global que surge a partir deste momento mostra-se variada, com diversos autores adotando versões próprias sobre o conceito. No debate acadêmico, o termo é muitas vezes utilizado quando se deseja nomear algum tipo de processo ou estrutura política que não dependa exclusivamente da figura do Estado. Este tipo de emprego carece de solidez, uma vez que não oferece real contribuição ao entendimento do fenômeno da governança global, seu funcionamento e suas características. O uso descuidado, que apresenta o termo de maneira tão vaga, contribuiu para aumentar a confusão que paira sobre a questão da governança global, limitando o avanço dos estudos sobre o tema.

Preocupados com este fato, Dingwerth e

Pattberg (2006), em seu artigo intitulado “*Global Governance as a Perspective on World Politics*”, argumentam que o uso mais cuidadoso do termo se faz necessário para superar a confusão atual e permitir o desenvolvimento de teorias mais coerentes sobre o tema. Tomando como base o fator finalidade, os autores distinguem dois usos para o termo: 1) o que chamam de uso analítico, “*that attempts to capture the – actual, perceived, or constructed – reality of contemporary world politics*” (2006, p. 189), em outras palavras, uma realidade observável e; 2) o uso normativo, “*Used to denote a specific political program, expressing either a normative perspective on how political institutions should react to the reduced steering capacity of national political systems or a critical perspective that refers to global governance as a hegemonic discourse*” (2006, p. 189)

Tomando como base a análise feita pelos autores supracitados, opta-se por considerar a governança global em seu aspecto analítico. Para tal, faz-se necessário abordar com maior atenção algumas importantes características atribuídas à governança global sob esta perspectiva. Primeiramente, pode-se abordar como premissa básica da Governança Global a constatação “*that a plethora of forms of social organization and political decisionmaking exist that are neither directed toward the state nor emanate from it*” (2006, p. 191). A hierarquia tradicionalmente estabelecida pelas demais teorias, que colocam o Estado acima de todos os outros atores, desaparece. Agora figuram ao seu lado outros participantes do cenário internacional: ONGs, empresas transnacionais, Organizações Internacionais, a mídia de massas e muitos outros. “*In essence, global governance implies a multiactor perspective on world politics.*” (2006, p. 191)

O termo governança global traz consigo o entendimento de que a política – ao contrário do padrão clássico de abordagem no qual as relações entre Estados são analisadas em separado das relações em outros níveis sociais – é na verdade um sistema composto por diversos níveis, no qual processos políticos locais, nacionais, regionais e globais estão unidos de maneira inseparável. Trata-se de admitir que as ideias e ações adotadas em determinado âmbito

– comunidade local, sindicato, Organização Internacional, empresa ou Estado – geram e sofrem os efeitos diretos ou indiretos das ações dos demais. (2006, p. 192)

Sendo compreendida como dinâmica e flexível, a governança global não prevê a existência de um único meio de negociação. Sendo o cenário composto por uma multiplicidade de atores além do Estado, os canais de comunicação são os mais variados. Aqui, têm importância não apenas as negociações interestatais, mas também os processos menos formais que ocorrem entre os demais atores, tanto públicos quanto privados. (2006, p. 192)

Por fim, ao considerar-se a perspectiva da governança global, concebe-se a existência de novas formas de autoridade independentes do Estado. Tratam-se de fontes de liderança alternativas, diferentes do tradicional modelo no qual o Estado é a única entidade com a capacidade de tomar decisões efetivas e geradoras de resultados. Dingwerth e Pattberg ilustram esta afirmação mencionando, por exemplo:

“*Private interfirm regimes that regulate whole market segments; private standard-setting cooperations between different societal actors; transnational advocacy networks that exercise moral authority in issue areas ranging from biodiversity to human rights; and illicit authorities, such as the mafia or mercenary armies*” (2006, p. 193).

5.2 O REFUGIADO: RESPONSABILIDADE DE VÁRIOS ATORES

As profundas transformações pelas quais o mundo passou e ainda passa alteraram o relacionamento entre o Estado e sociedade. Este fato “trouxe como consequência uma mudança no papel do Estado nacional (não sua extinção, mas certamente uma reconfiguração) e suas relações no cenário internacional”, impulsionando “a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre os indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado, deixando clara a importância da governança em todos os níveis” (GONÇALVES, 2005, p. 3). A globalização^{xxxvii},

em seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, mudou o comportamento tradicionalmente esperado dos atores internacionais, fazendo com que assuntos antes considerados de competência exclusiva do Estado sejam, agora, divididos com um número maior de participantes.

Um dos temas a ser contestado como encargo exclusivo do Estado é a segurança do ser humano. Segundo Axworthy, *“hobbled by economic adversity, outrun by globalization, and undermined from within by bad governance, the capacity of some states to provide this protection has increasingly come into question”* (2001, p. 19). Esta incapacidade seria facilmente observável ao analisarem-se as sociedades atingidas por conflitos, nas quais o Estado – quando não é ele mesmo uma ameaça aos seus cidadãos – é incapaz de promover proteção mediante a atuação autônoma de senhores de guerra e grupos paramilitares. Esta constatação levaria a questão da proteção à vida humana para além das fronteiras estatais, inserindo o tema da garantia de segurança no debate internacional e colocando-o como responsabilidade não apenas de governos centralizados, mas também de uma gama maior de atores. Assim, ainda segundo o autor, haveria a necessidade de abandonar o rígido discurso dos direitos dos Estados e da soberania, fazendo com que questões como a proteção de civis deixem de ser abordadas através de um conjunto de posturas unilaterais e transformem-se num diálogo.

Partindo destas percepções, pode-se afirmar que o problema dos refugiados originários de conflitos armados internos está diretamente relacionado à incapacidade estatal de prover a segurança de seus cidadãos. Ao não encontrarem proteção em seu país de origem, vivendo numa situação de vulnerabilidade mediante a ação de grupos armados autônomos, muitos enxergam a fuga para outro Estado como a única maneira de garantir a sobrevivência própria e de seus familiares. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados:

“Generalmente los gobiernos garantizan los derechos humanos básicos y la seguridad física

de sus ciudadanos, pero cuando las personas se convierten en refugiados esta red de seguridad desaparece. Los refugiados que huyen de la guerra o de la persecución a menudo están en una situación muy vulnerable, ellos no tienen la protección de su propio Estado.”^{xxxviii}

Tomando como premissa a constatação supracitada de que, sendo os Estados incapazes de garantir de maneira autônoma a proteção de seus cidadãos, a segurança humana torna-se responsabilidade de uma gama maior de atores internacionais, é possível concluir que o instituto do refúgio segue a mesma lógica.

Partindo desta afirmação, entende-se que a abordagem do problema do refúgio pela ótica da Governança Global pode ser utilizada como uma rica maneira de análise da questão. Adotar esta perspectiva implica aceitar que o refúgio não pode ser considerado unicamente como problema a ser resolvido no âmbito das negociações interestatais. Também leva a aceitar que, apesar da grande relevância dos tratados internacionais sobre o tema e das agências internacionais oficialmente destinadas a tratar da questão, estes não são suficientes para garantirem a proteção e assistência ao refugiado. A abordagem eficaz da questão deve ser realizada num ambiente composto por múltiplos atores, nos quais o Estado e as Organizações Internacionais desempenham papel importante ao lado de outras formas de organização social. Não se trata de excluir nenhum dos participantes do cenário internacional do tema, mas sim de analisar uma redistribuição das responsabilidades relacionadas ao refúgio e o modo como esta nova configuração aperfeiçoa o tratamento da questão.

De fato, cada ator desempenha um papel diferenciado no que tange ao instituto do refúgio. Somadas, estas diferentes atuações geram um complexo panorama de relações, que permitem observar o alto grau de influência que as ideias e atitudes de um participante possuem sobre as ideias e atitudes dos demais. Uma breve análise das responsabilidades assumidas por alguns dos atores envolvidos na questão do refúgio permite-nos lançar nova luz sobre o tema.

5.2.1 Múltiplos atores, múltiplas funções

A figura do Estado desempenha papel fundamental na instituição do refúgio: é dele que provém o reconhecimento ou não de um refugiado. A concessão do *status* de refugiado depende da interpretação adotada pelo Estado mediante um caso concreto. De fato, “*the individual refugee is subject to the right of the state to grant asylum – it is not the right of the individual to gain that status*” (BARNETT, 2002, p. 258). Só há refugiado reconhecido como tal se o Estado assim o entender. Além disso, nenhuma organização internacional ou organização não-governamental estrangeira pode ter acesso aos refugiados sem que o Estado que os acolhe lhes forneça permissão para tal. Por fim, os Estados também contribuem para a garantia da proteção dos refugiados ao fornecerem assistência financeira – tanto para organizações que lidam com o problema quanto para outros Estados que recebem grandes fluxos de refugiados –, oportunidade de restabelecimento do refugiado em seus territórios e o cumprimento do princípio da não-devolução (BECKLUMB; ELGERSMA, 2008).^{xxxix}

Os tratados internacionais referentes ao tema do refúgio são de vital importância para a condução de tema. Eles não apenas estabelecem os requisitos que permitem classificar alguém como refugiado, como também definem direitos aos contemplados com esta classificação, bem como parâmetros de tratamento a serem dispensados a estes pelos Estados que os acolhem. A Convenção de 1951 iniciou o processo, instituindo “verdadeiros direitos subjetivos aos refugiados e os correlatos deveres estatais daí decorrentes” (CUNHA, 2008, p. 8), criando o ACNUR e estabelecendo “as condições objetivas para que um indivíduo possa gozar do *status* de refugiado, e, a partir disto, beneficiar-se de direitos que lhe são próprios” (CUNHA, 2008, p. 9). Anos mais tarde, a África, bem como a América Latina, adotou um tratado que amplia a definição do refúgio, adaptando a matérias às realidades locais. Através disso, foi possível estender a proteção ao refugiado a uma gama maior de pessoas, que não se encaixariam na definição inicialmente adotada na década de 1950 (CUNHA, 2008).

Das organizações e agências internacionais

ligadas à questão do refúgio, ganha destaque o ACNUR. Atualmente, a organização realiza uma série de funções com relação aos refugiados, das quais se podem destacar: 1) a garantia da manutenção e eficácia de um regime de Direito Internacional para a questão dos refugiados; 2) a garantia da proteção legal efetiva àqueles reconhecidos como refugiados; 3) a coordenação e gerenciamento de campos de refugiados e do abastecimento das necessidades básicas de seus habitantes, diretamente ou pela prestação de auxílio aos responsáveis por estas instalações, e; 4) a busca por soluções duradouras para o problema do refúgio, seja através do repatriamento voluntário ao país de origem ou da promoção de integração local e do assentamento do refugiado ao Estado no qual buscou abrigo (ACNUR, 2009).

O terceiro setor também atua diretamente com a questão dos refugiados. As Organizações Não-Governamentais (ONGs) são, muitas vezes, as primeiras a chegarem aos que necessitam de apoio em uma emergência. As ONGs, através de sua presença e envolvimento direto com os indivíduos que necessitam de apoio, podem ajudar na proteção dos refugiados de diversas maneiras, assumido desde a função de levar ao conhecimento público os acontecimentos daquela localidade, a fim de angariar apoio, até o encargo de fornecer assistência direta através de serviços sociais, educacionais e médicos.^{xl}

As ONGs também desempenham outro papel fundamental: o de envolver o próprio refugiado na solução de seus problemas. Trata-se de retirá-los da posição passiva na qual são normalmente colocados, tornando-os agentes ativos na tentativa de ver cumprirem-se os direitos a eles garantidos, bem como na busca de respostas para as questões que os afetam em seu cotidiano.

“NGO staff can help protect refugees by involving them in all aspects of planning and maintaining assistance activities. Refugees know and understand their own communities better than anyone. They should always participate in determining the need of their community and planning and designing programs to meet those needs. By doing so, mutual trust and confidence will grow, NGO staff will have access to the

broadest possible refugee population, and the refugees will retain their self-respect and self-confidence. All refugee men, women and children, not just their representatives, should be included in these activities.^{xii}

5.3 RESULTADOS DE UMA AÇÃO CONJUNTA: A ATUAÇÃO EM VÁRIOS NÍVEIS E SEUS EFEITOS NOS CAMPOS DE REFUGIADOS CONGOLESES EM RUANDA

As ações supracitadas assumidas por alguns atores participantes da gestão da temática do refúgio geram, quando isoladas, poucos resultados realmente positivos. A análise do conjunto destas ações, porém, evidencia um alto grau de complementaridade entre as mesmas, mostrando a importância que a atuação em diversos níveis adquire no que diz respeito ao tratamento do problema dos refugiados.

Estas relações de complementaridade são complexas e interligam todas as esferas envolvidas, mostrando que todas as ideias e ações de determinado ator influenciam e são influenciadas pelas ideias e ações dos demais atores. O caso dos mais de 50 mil refugiados congoleses em Ruanda traz consigo o exemplo dos benefícios que a interação dos vários níveis de atuação traz para a resolução do problema, que se dá através do trabalho conjunto realizado pelo governo, pelo ACNUR e pelas diversas ONGs atuantes no país.

É importante ressaltar que Ruanda, como qualquer outro Estado, carrega limitações e problemas com os quais precisa arcar. O país possui um histórico de conflitos internos próprios, dos quais o genocídio de 1994 – no qual cerca de 800 mil pessoas foram mortas num período de cem dias – é o exemplo mais conhecido.^{xliii} Com 90% de sua população dedicada à agricultura de subsistência, Ruanda conta um PIB *per capita* de \$1.400 dólares e, apesar de apresentar certa melhora em seus indicadores econômicos nos últimos anos^{xliiii}, está longe de ser um país com grandes somas de recursos disponíveis para questões como o acolhimento de refugiados. É provável que, na ausência destes fatores, a atuação de Ruanda junto aos refugiados fosse mais intensa. De qualquer forma, é preciso

reconhecer, de acordo com as informações levantadas, que o país empenha-se em auxiliar os congoleses da melhor maneira possível. O governo de Ruanda não apenas reconhece os solicitantes de refúgio vindos da República Democrática do Congo, como também permite que o ACNUR e as ONGs trabalhem diretamente com eles, auxiliando no processo administrativo.^{xliiv} Também concede terras para a criação dos campos de refugiados e busca responder com prontidão às necessidades elencadas pelas organizações atuantes no país, a exemplo da abertura de um novo campo de refugiados, em parceria com o ACNUR, mediante o novo fluxo de refugiados congoleses iniciado em 2012.^{xliiv}

O ACNUR, por sua vez, cuida da administração dos campos, elegendo prioridades e identificando dificuldades a serem vencidas, sendo também o responsável pelo registro dos refugiados e pela provisão de víveres básicos (CRISP; SLAUGHTER, 2009). Tornou-se senso comum colocar sobre os ombros da ACNUR o papel de zelar pela proteção e pelos direitos dos refugiados. É perceptível, porém, que a organização é incapaz de realizar esta tarefa sozinha, e que sua atuação torna-se mais eficiente quando há o trabalho conjunto com outras esferas de organização social.

“In order to address the outsized role of UNHCR in protracted refugee situations, there must be a broader recognition that the organization is not the only member of the humanitarian community or the UN system that has a substantive role to play in this area. When people flee from their own country, cross an international border and acquire the status of refugee, they naturally become of direct and immediate concern to UNHCR. But in becoming refugees, they do not cease to be of concern to other actors within and outside the UN-actors whose mandate and activities lie in areas other than humanitarian relief, such as socio-economic and community development, education and training, agriculture and micro-finance. The search for effective responses to protracted refugee situations should not be regarded as the fiefdom of UNHCR, but as a responsibility to be shared with - and amongst -

these other actors (CRISP; SLAUGHTER, 2009, p. 13).

Quanto às ONGs, estas auxiliam na administração dos campos, sendo que em alguns casos – como no campo de Nyabiheke, construído em 2005 sob os auspícios do grupo American Refugee Committee (ARC)^{xlvi} –, elas assumem responsabilidade integral pela manutenção das instalações. Também atuam a fim de prover água, alimento e serviços de atendimento médico ao refugiado, além de realizarem trabalhos no combate à violência e na proteção de crianças e adolescentes.^{xlvii}

Os frutos deste trabalho são mostrados em alguns relatórios produzidos pelo ACNUR sobre a situação de Ruanda no que diz respeito aos refugiados. Apesar de persistirem algumas dificuldades a serem vencidas – a ausência de bons solos para o plantio e pouco acesso a níveis mais elevados de educação escolar, por exemplo – observa-se que foram alcançados os padrões necessários para garantir um ambiente salubre aos refugiados que habitam os campos. Pode-se destacar, por exemplo: o oferecimento de atendimento médico básico a todos os habitantes do campo, bem como assistência especial para os casos mais severos; os baixos índices de desnutrição geral; o alto índice de matrículas nas escolas primárias; a prestação de assistência a todas as vítimas registradas de violência sexual^{xlviii}. Não se trata, com certeza, de um quadro perfeito, sendo que a própria ACNUR reconhece que são vários os problemas ainda existentes nos campos de refugiados de ruandeses. Comparando-se, porém, a situação dos congolese em Ruanda com o de outros refugiados espalhados pelo mundo – como é o recente caso, por exemplo, dos sírios que buscaram abrigo na fronteira com a Turquia^{xlix} – observa-se que se trata de um quadro muito mais favorável. Este fato pode ser creditado não apenas a um dos atores envolvidos na questão, mas, sim, ao conjunto de suas ações: uma amostra do potencial que a cooperação entre vários atores, com vistas a atingir um objetivo comum, é capaz de gerar resultados, senão ideais, no mínimo satisfatórios.

6. CONCLUSÃO

A análise das informações levantadas com relação aos refugiados da RDC que vivem em Ruanda permite observar que, de fato, são várias as conquistas alcançadas com relação à assistência adequada a estas pessoas. Neste sentido, é de fácil percepção a importância que cada um dos vários atores envolvidos neste processo possui. Apesar do papel proeminente do ACNUR, a atuação em outros níveis – Estado, ONGs e os próprios refugiados – é vital para garantir a ajuda necessária.

Com relação assistência básica – alimento, água, moradia, serviços de saúde – os dados mostram que se alcançou grande sucesso. O problema persiste, porém, no que diz respeito às demais necessidades dos refugiados, que vão além da mera subsistência: são aquelas relacionadas às questões humanas, e envolvem especialmente a falta de perspectivas com relação ao futuro.

Considerando que o tempo de estadia nos campos é, por vezes, muito longo – chegando até a mais de uma década em alguns casos – a ajuda deve ir além do mero fornecimento de refeições diárias e um teto. Os depoimentos aqui apresentados evidenciam que estes refugiados não desejam manterem-se dependentes da ajuda de terceiros para sobreviverem: querem caminhar com as próprias pernas, retomando a autonomia que perderam no momento em que abandonaram seus lares.

Com relação a este problema, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser trilhado. É preciso oferecer mais do que a educação primária, permitindo que estas pessoas tenham acesso a cursos de nível superior e sejam capazes de formarem-se e adquirirem uma profissão. Em conjunto com a formação, devem ser disponibilizadas vagas de emprego, para que os refugiados tenham a oportunidade de trabalharem, exercendo uma profissão e conseguindo renda própria, a fim de diminuir ou eliminar a dependência com relação à ajuda de Organizações Governamentais e ONGs de assistência.

As premissas da Governança Global podem servir como um interessante ponto de análise

sobre as melhores maneiras de lidar com a questão. Observando que os avanços conquistados na provisão das necessidades básicas dão-se devido à atuação de vários atores, é possível admitir que a resolução do problema da falta de perspectivas também pode ocorrer da mesma forma. Neste sentido, são muitos os meios pelos quais este objetivo pode ser alcançado. É perceptível que a discussão a respeito do refúgio não está encerrada, uma vez que nem todos os problemas foram solucionados. De fato, enquanto ainda existir a figura do refugiado no globo – seja ele congolês ou de qualquer outra nacionalidade – haverá questões a serem respondidas e espaço para discuti-las. O principal objetivo do debate deve ser um só: pensar formas de promover não apenas a sobrevivência, mas o desenvolvimento dos refugiados como seres humanos.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Ronize Aline Matos. Conceito de Governança Global: Problema da Reforma das Nações Unidas. 2004. Disponível em <<http://www.ronizealine.eti.br/download/conceitod egovernancaglobal.pdf>> Acesso em 1 de dezembro de 2012
- ACNUR. La Protección de los Refugiados y el papel de ACNUR -2008-2009. 2009. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc .php?file=biblioteca/pdf/7029>> Acesso em 4 de dezembro de 2012
- ACNUR. A Year of Crisis – UNHCR Global Trends 2011. 2012. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>> Acesso em 16 de outubro de 2012.
- ACNUR. Protecting Refugees: a Field Guide for NGOs. Disponível em: <<http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/ProtectingRefugees-FieldGuideforNGOs.pdf>> Acesso em 4 de dezembro de 2012
- AXWORTHY, Lloyd. Human Security and Global Governance: Putting People First. *Global Governance*, Cambridge, vol. 7, p. 19-23, Jan-Mar 2001. Disponível em <<http://marketcivilization-in-oz.wikispaces.com/file/view/Axworthy+Human+Security.pdf>> Acesso em 3 de dezembro de 2012
- BARNETT, Laura. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *Oxford University Press*, 2002. Disponível em <<http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/Barnett.pdf>> Acesso em 4 de dezembro de 2012
- BECKLUMB, Penny; ELGERSMA, Sandra; PHILLIPS, Karin. Refugee Protection: the International Context. Parliamentary Information and Research Service from Canada, 2008. Disponível em <<http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/bp280-e.pdf>> Acesso em 5 de dezembro de 2012
- CRISP; Jeff, SLAUGHTER, Amy. A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations. Policy Development and Evaluation Service, UNHCR; 2009. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4981cb432.html>> Acesso em 5 de dezembro de 2012
- CUNHA, Ana Paula. Asilo, Refúgio e a Responsabilidade Internacional do Estado. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, 3º quadrimestre de 2008. Disponível em <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Ana%20Paula%20da%20Cunha.pdf>> Acesso em 4 de dezembro de 2012
- DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, Cambridge, vol. 12, p. 185-203, 2006. Disponível em <http://www.glogov.net/images/doc/GG12_2_Dingwerth_Pattberg1.pdf> Acesso em 3 de dezembro de 2012
- FARRELL, Theo. SCHMITT, Olivier. The Causes, Character and Conduct of Armed Conflict, and the Effects on Civilian Population, 1990-2010. 2012. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4f8d606d9.pdf>> Acesso em 16 de outubro de 2012
- FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise. A Nova Ordem Mundial e os Conflitos Armados. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002
- GONÇALVES, A. F. O Conceito de Governança. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI, 2005, Fortaleza. Anais do XIV Conpedi 2005. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>> Acesso em 23 de novembro de 2012
- HARBOM, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. Armed Conflicts: 1946-2009. *Journal of Peace Research*,

v. 47, julho de 2010. Disponível em <<http://jpr.sagepub.com/content/47/4/501.full.pdf+html>> Acesso em 22 de outubro de 2012

SILVA, Igor Castellano da. Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: a definição militar do conflito como pré-condição para a paz. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/31730>> Acesso em 2 de outubro de 2012

The World Bank. Governance and Development. Washington, D.C. 1992. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf> Acesso em 1 de dezembro de 2012

Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Disponível em <http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf> Acesso em 16 de outubro de 2012.

SITE<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-09-22/em-ruanda-refugiados-congoleses-estao-seguros-mas-querem-voltar-para-casa>> Acessado em 28 de agosto de 2012

SITE<<http://cdn.radionetherlands.nl/africa/article/m23-rebels-breed-fear-congo-border-town>> Acesso em 30 de outubro de 2012

SITE<<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e45c366&submit=GO>> Acesso em 30 de outubro de 2012

SITE<http://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Rwanda> Acesso em 30 de outubro de 2012

SITE<http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/congolese_refugees_rwanda> Acesso em 30 de outubro de 2012

SITE<<http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14994&a=53685>> Acesso em 30 de outubro de 2012

SITE<http://www.arcrelief.org/site/PageServer?pagename=index_about_arc> Acesso em 5 de novembro de 2012

SITE<<http://www.arc.org.rw/locations/nyabiheke-camp.html>> Acesso em 5 de novembro de 2012

SITE <<http://focus.rw/wp/2012/05/congolese-refugees-to-be-relocated/>> Acesso em 6 de novembro de 2012

refugees-to-be-relocated/> Acesso em 6 de novembro de 2012

SITE<<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-10-mil-refugiados-congoleses-han-llegado-a-ruanda-en-los-ultimos-meses/>> Acesso em 6 de novembro de 2012

SITE<<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-transfere-centenas-de-congoleses-diariamente-para-novo-campo/>> Acesso em 6 de novembro de 2012

SITE<<http://www.unhcr.org/pages/49e45c576.html>> Acesso em 6 de novembro de 2012

SITE<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-09-22/em-ruanda-refugiados-congoleses-estao-seguros-mas-querem-voltar-para-casa>> Acesso em 6 de novembro de 2012

SITE<<http://rwandain2011.blogspot.com.br/2011/06/kiziba-refugee-camp.html>> Acesso em 12 de novembro de 2012

SITE<<http://allafrica.com/stories/201208310482.html?page=2>> Acesso em 6 de novembro de 2012

SITE<<http://www.unhcr.org/50a9f81fb.html>> Acesso em 5 de dezembro de 2012

SITE<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html>> Acesso em 4 de junho de 2013

SITE<<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13431486>> Acesso em 5 de junho de 2013

ⁱMaria Clara Kretzer é graduanda em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, em Balneário Camboriú. E-mail: maria_clara_kretzer@hotmail.com

ⁱⁱA Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados trata da questão do refúgio, definindo quais as circunstâncias que permitem considerar alguém como refugiado, bem como seus direitos e proteção de que dispõem. A Convenção de Genebra de 1951 permitia considerar como refugiado aqueles atingidos pelos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” e suas consequências (Art. 1). O Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados foi criado pela percepção de que desde a adoção da Convenção de 1951, novas categorias de refugiados surgiram. Sua grande

contribuição foi ampliar a definição de refugiado ao retirar a limitação temporal até então existente.

ⁱⁱⁱConvenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Disponível em http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf Acesso em 16 de outubro de 2012.

^{iv}A Primeira Guerra do Congo (1996 – 1997) foi uma guerra de caráter civil marcada pela forte atuação de forças estrangeiras em território congolês. A presença de milícias estrangeiras, em especial de Ruanda, Burundi e Angola, foi vital para o desenvolvimento do conflito. Seu desfecho deu-se com a queda do presidente Mobutu Sese Seko - então no comando há mais de trinta anos - e sua substituição por Laurent Kabila, que assumiu o poder no país. A Segunda Guerra do Congo (1998 – 2003), também chamada de Guerra Mundial Africana, foi marcada pelo envolvimento de vários Estados africanos da região e pelo importante papel desempenhado pelas guerrilhas armadas. As aspirações nacionalistas de Laurent Kabila levaram seus antigos aliados da Primeira Guerra do Congo a unirem-se novamente, desta vez para retirá-lo do poder. Seu assassinato em 2001 e sua substituição por Joseph Kabila, seu filho, foram fundamentais para a resolução do conflito. “A Segunda Guerra do Congo se encerrou por completo em 2003, quando (...) todas as partes em conversações assinavam o acordo de paz (...) as inconsistências intrínsecas do Acordo de Pretória anunciavam a instabilidade que estava por vir” (SILVA, 2011, p. 125-126) Para mais informações sobre os conflitos e as milícias que os integram, consultar SILVA, 2011.

^vDisponível em <http://cdn.radionetherlands.nl/africa/article/m23-rebels-breed-fear-congo-border-town> Acesso em 30 de outubro de 2012

^{vi}Disponível em <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e45c366&submit=G> O Acesso em 30 de outubro de 2012

^{vii}Disponível em http://en.wikipedia.org/wiki/Geography_of_Rwanda Acesso em 30 de outubro de 2012

^{viii}Disponível em <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14994&a=53685> Acesso em 30 de outubro de 2012

^{ix}Disponível em http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/congolese_refugees_rwanda Acesso em 30 de outubro de 2012

^xDisponível em <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14994&a=53685> Acesso em 30 de outubro de 2012

^{xi}Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-09-22/em-ruanda-refugiados-congolese-estao-seguros-mas-querem-voltar-para-casa> Acessado em 28 de agosto de 2012

^{xii}“The American Refugee Committee is an international nonprofit, nonsectarian organization that has provided humanitarian assistance and training to millions of beneficiaries over the last 30 years. ARC works with refugee communities in 7 countries around the world, helping people regain control of their lives.” Para mais informações sobre o trabalho da ARC, visite http://www.arcrelief.org/site/PageServer?pagina=me=index_about_arc Acesso em 5 de novembro de 2012

^{xiii}Disponível em <http://www.arc.org.rw/locations/nyabiheke-camp.html> Acesso em 5 de novembro de 2012

^{xiv}Disponível em <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-10-mil-refugiados-congolenos-han-llegado-a-ruanda-en-los-ultimos-meses/> Acesso em 6 de novembro de 2012

^{xv}Os centros de trânsito são locais nos quais os refugiados são registrados e onde podem descansar por alguns dias, antes de serem encaminhados para outro local. Não são projetados para abrigarem grande quantidade de pessoas por longos períodos de tempo. O centro de trânsito Nkamira atua principalmente na recepção de repatriados ruandeses, que fugiram de Ruanda na década de 1990 devido aos conflitos do período e que agora desejam retornar ao seu país de origem. Disponível em <http://focus.rw/wp/2012/05/congolese-refugees-to-be-relocated/> Acesso em 6 de novembro de 2012

^{xvi}Disponível em <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-10-mil-refugiados-congolenos-han-llegado-a-ruanda-en-los-ultimos-meses/> Acesso em 6 de novembro de 2012

^{xvii}Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-transfere-centenas-de-congolese-diariamente-para->

novo-campo/ Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxviii}Disponível em http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/congolese_refugees_rwanda Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxix}Disponível em <http://www.unhcr.org/pages/49e45c576.html> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxx}Disponível em http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/congolese_refugees_rwanda Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxi}Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-09-22/em-ruanda-refugiados-congolese-estao-seguros-mas-querem-voltar-para-casa> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxii}Disponível em <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14994&a=53685> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxiii}Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-09-22/em-ruanda-refugiados-congolese-estao-seguros-mas-querem-voltar-para-casa> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxiv}Disponível em <http://www.unhcr.org/pages/49e45c576.html> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxv}Disponível em <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14994&a=53685> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxvi}Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2010-09-22/em-ruanda-refugiados-congolese-estao-seguros-mas-querem-voltar-para-casa> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxvii}Disponível em <http://rwandain2011.blogspot.com.br/2011/06/kiziba-refugee-camp.html> Acesso em 12 de novembro de 2012
^{xxxviii}Disponível em <http://allafrica.com/stories/201208310482.html?page=2> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xxxix}Disponível em <http://www.unhcr.org/pages/49e45c576.html> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xl}Idem.
^{xli}Disponível em <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14994&a=53685> Acesso em 6 de novembro de 2012
^{xlii}Idem.
^{xliii}Disponível em <http://allafrica.com/stories/201208310482.html> Acesso em 12 de novembro de 2012
^{xliv}Disponível em <http://rwandain2011.blogspot.com.br/2011/06/kiziba-refugee-camp.html>

com.br/2011/06/kiziba-refugee-camp.html Acesso em 12 de novembro de 2012
^{xxxv}Disponível em <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm> Acesso em 1 de dezembro de 2012
^{xxxvi}Idem.
^{xxxvii}Adota-se como definição do termo “globalização” aquela definida por Roland Pierik e utilizada por Gonçalves na elaboração de seu artigo: “Um fenômeno multidimensional que envolve a mudança na organização da atividade humana e no deslocamento do poder de uma orientação local e nacional no sentido de padrões globais, com uma crescente interconexão na esfera global”. (2005, p. 4)
^{xxxviii}Disponível em <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/> Acesso em 4 de dezembro de 2012
^{xxxix}O reassentamento (resettlement) é a transferência do refugiado para um terceiro país, devido à impossibilidade de repatriamento ou de permanência no país de primeiro asilo. Já o princípio da não-devolução (non-refoulement) é a garantia de que o refugiado ou solicitante de refúgio não será forçosamente levado ao país que abandonou em busca de proteção. Para mais informações, ver: ACNUR. La Protección de los Refugiados y el papel de ACNUR. 2008-2009. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7029>
^{xl}Protecting Refugees: a Field Guide for NGOs. Disponível em: <http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/ProtectingRefugees-FieldGuideforNGOs.pdf> Acesso em 4 de dezembro de 2012
^{xli}Idem. p. 26
^{xlii}Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13431486> Acesso em 5 de junho de 2013
^{xliii}Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rw.html> Acesso em 4 de junho de 2013
^{xliv}Disponível em <http://www.unhcr.org/50a9f81fb.html> Acesso em 5 de dezembro de 2012
^{xlv}Disponível em <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/mas-de-10-mil-refugiados-congolenos-han-llegado-a-ruanda-en-los-ultimos-meses/> Acesso em 21 de agosto de 2012
^{xlvi}Disponível em http://www.arcrelief.org/site/PageServer?pagename=index_about_arc

Acesso em 5 de novembro de 2012

^{xlvii}Disponível em <http://www.unhcr.org/50a9f81fb.html> Acesso em 5 de dezembro de 2012

^{xlviii}Disponível em <http://www.unhcr.org/4fc880a16.html> Acesso em 5 de dezembro de 2012

^{xlix}Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,refugiados-sirios-vivem-situacao-de-miseria-e-desespero,965478,0.htm> Acesso em 5 de dezembro de 2012

LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS EE.UU. Y SU INFLUENCIA EN EL RÉGIMEN MILITAR BRASILEÑO

THE US NATIONAL SECURITY DOCTRINE AND ITS INFLUENCE IN THE BRAZILIAN MILITAR REGIME

Leandro Wolpert dos Santos

RESUMÉN

La formulación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) resultó del pensamiento y estrategia geopolíticas estadounidenses desarrollados en el bojo de la Guerra Fría, cuyo rasgo principal era el combate político, militar, económico e ideológico a la amenaza y al avance comunista en el Occidente. Cimentada en el principio de la seguridad colectiva y legitimadora de una práctica intervencionista, la DSN ejerció una gran influencia en la coyuntura política y de seguridad de los países latino-americanos a través, por ejemplo, de entrenamientos militares y doctrinarios ofrecidos a oficiales de las fuerzas armadas de estos países en la Escuela de las Américas, institución administrada y patrocinada por el Departamento de Defensa de EE.UU. A partir de ese contexto, el presente artículo buscará entender las características principales de la DSN y de la Escuela de las Américas originadas en el inicio de la Guerra Fría, con el objetivo de verificar, por medio de una narrativa histórica, de qué manera éstas influyeron el golpe y régimen militares en Brasil en ese período.

Palabras Clave: Doctrina de Seguridad Nacional, Escuela de las Américas, Golpe Militar, Régimen Militar

ABSTRACT

The formulation of the National Security Doctrine (NSD) was the result of the north-American geopolitical thinking and strategy developed in the scope of the Cold War, whose striking feature was the political, military, economic, and ideological combat against the communist advance and threat in the West. Founded on the principle of collective security and

legitimizing of an interventionist practice, the DSN exerted a great influence on the political and security conjuncture of Latin American countries through, for example, military and doctrinal training offered to officers of the armed forces of these countries in School of the Americas, an institution sponsored and administered by the Department of Defense of USA. From this context, this paper will seek to understand the main characteristics of the DSN and the School of the Americas originated in the early Cold War, with the goal of verifying, by means of a historical narrative, how these influenced the coup and the military regime in Brazil in this period.

Keywords: National Security Doctrine, School of Americas, Military Coup, Military Regime.

RESUMO

A formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) resultou do pensamento e estratégia geopolíticas estadounidenses desenvolvidos no bojo da Guerra Fria, cujo traço marcante era o combate político, militar, econômico e ideológico á ameaça e ao avanço comunista no Ocidente. Alicerçada no princípio de segurança coletiva e legitimadora de uma prática intervencionista, a DSN exerceu grande influência na conjuntura política e de segurança dos países latino-americanos, através, por exemplo, de treinamentos militares e doutrinários oferecidos a oficiais das forças armadas desses países na Escola das Américas, instituição administrada e patrocinada pelo Departamento de Defesa dos EUA. A partir desse contexto, o presente artigo buscará entender as características principais da DSN e da Escola das Américas originadas no início da Guerra Fria, com o objetivo de verificar, por meio de uma narrativa histórica, de que maneira essas influenciaram o golpe e regime militares no Brasil nesse período.

Palavras-chave: Doutrina de Segurança Nacional, Escola das Américas, Golpe Militar, Regime Militar.

1. INTRODUCCIÓN

Desde los finales de la 2ª Guerra Mundial hasta el inicio de los años 90, la historia de las relaciones internacionales fueron conformadas por el conflicto político, económico, ideológico y cultural entre dos grandes bloques de poder liderados por EUA y URSS, expreso en las dicotomías occidente/oriente, libertad/igualdad, derecho a la autodeterminación/derecho al desarrollo, capitalismo/socialismo.ⁱⁱ En ese contexto de orden internacional bipolar, los conceptos de seguridad nacional y soberanía fueron flexibilizados y las fronteras geográficas fueron sustituidas por fronteras ideológicas. Tanto los países europeos cuanto los países subdesarrollados (entre ellos, los latinoamericanos) del occidente, así como naciones asiáticas y oceánicas, a ejemplo de Japón y Australia, respectivamente, plasmaron sus estrategias geopolíticas y la defensa de su integridad territorial en la capacidad militar e económica de los EE.UU, cuya área de influencia hegemónica era mantenida bajo el principio de seguridad colectiva materializado en los dispositivos jurídicos del TIAR-OEAⁱⁱⁱ, de la OTAN^{iv}, de la OTASE y del ANZUS^v. Para conferir mayor racionalidad a ese proyecto de defensa mutua fueron implementados, además de diversos otros acuerdos bilaterales de cooperación, el plan Marshall y Colombo (o Plano Marshall II) en 1945 y 1951, respectivamente, que visaban fornecer el soporte económico necesario para la reestructuración de los países europeos y de Japón en el pos 2ª Guerra Mundial, bien como garantizar los intereses y la expansión económica de los Estados Unidos, capitaneada por las empresas multinacionales e inversiones productivas estadounidenses, en dirección al continente europeo y asiático (PADRÓS, 2007). Más tarde, en 1961, tras y en virtud de la revolución cubana, fue lanzado el Programa Acción para el Progreso, que previa ayuda financiera a los países latino-americanos destinada al manejo de las discrepancias sociales de modo a evitar la eclosión de manifestaciones populares y protestas sindicales que pudieran dar oportunidad a la penetración de ideas y movimientos comunistas. Todas esas iniciativas tenían como objetivo común contener la expansión de la influencia soviética estribada en

la internacional comunista, movimiento internacional político e ideológico que propugnaba el esparcimiento de los ideales comunistas por todo el mundo (principalmente en los países más pobres), el Pacto de Varsovia, que consagraba un acuerdo de defensa mutua entre Rusia, los países de Asia central y los países europeos orientales en oposición a la OTAN, y el COMECON (Consejo para Asistencia Económica Mutua), que visaba la cooperación, integración y el desarrollo económico de las repúblicas soviéticas, también en contrapunto al Plano Marshall del bloque occidental.

Así pues, por intermedio de esos dispositivos y estrategias, justificaban-se y se legitimaban, en ambos polos del globo, intervenciones militares por parte de las dos grandes potencias mundiales, EE.UU y URSS, en países los cuales se creía eran incapaces por si propios de resistir a la influencia del bloque antagonista.

A partir de ese polarizado contexto internacional brevemente retratado, el presente trabajo pretende analizar la influencia de la geopolítica estadounidense hacia América Latina, a través de la Doctrina de Seguridad Nacional expresa, entre otros medios, en las prácticas y políticas implementadas en la Escuela de las Américas, tomándose el caso brasileño en el período dictatorial como punto de referencia. Así, además de esa introducción y de las consideraciones finales, ese ensayo contiene tres capítulos: el primer definirá los principios básicos de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en paralelo al surgimiento de la Escuela de las Américas; el segundo abordará la formación de la DSN en Brasil, en donde se inténtalo mostrar cómo ésta influyó en la promoción del golpe militar de 64; el tercer y no menos importante, retrata la evolución de la DSN en Brasil desde la implantación del régimen militar hasta el derrumbe de su resistencia, momento considerado el auge de la aplicación de la doctrina.

2. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL (DSN) Y LA ESCUELA DE LAS AMÉRICAS

De acuerdo con Montagna (1986), los orígenes de la DSN remontan al discurso del presidente

Harry Truman frente al congreso estadounidense en 1947, en el que él solicita la aprobación de un programa de ayuda financiera, logística y técnica a los gobiernos de Grecia y Turquía, los cuales pasaban por serios problemas políticos y económicos a la par de disturbios y manifestaciones sociales por mejores condiciones de vida. Según el discurso de Truman (L. G. L. LIBRARY, 2008), en aquel momento, la libertad e independencia de esos países estaban seriamente amenazadas por fuerzas internas y externas sublevadas por terroristas comunistas, de modo que su capitulación difundiría confusión y desorden social por el medio oriente, implicando consecuencias desastrosas para todo el mundo libre. Creyendo en la responsabilidad y liderazgo internacionales que los EE.UU poseían en proteger las instituciones democráticas y el derecho a la autodeterminación, el presidente Truman planteaba una política exterior de combate al comunismo en defensa a libertad de las naciones, la paz mundial y quizá, aún más importante, la propia seguridad nacional de los EE.UU:

The free peoples of the world look to us for support in maintaining their freedoms. If we falter in our leadership, we may endanger the peace of the world [...] and we shall surely endanger the welfare of our own nation. Great responsibilities have been placed upon us by the swift movement of events. (HARRY S. TRUMAN, 1947 - L.G.L. LIBRARY, 2008)

Por lo tanto, con la Doctrina Truman, fue establecido que los EE.UU proveerían asistencia política, militar y económica a todas las naciones democráticas que estuvieran bajo amenazas de fuerzas autoritarias, internas o externas. De hecho, “the Truman Doctrine effectively reoriented U.S. foreign policy, away from its usual stance of withdrawal from regional conflicts not directly involving the United States, to one of possible intervention in far away conflicts”. (US DEPARTMENT OF STATE, 2013). En ese mismo año, la Doctrina Truman se institucionalizó con el *National Security Act*, en el cual se instituían las organizaciones responsables por la formulación y ejecución de la política exterior respecto la seguridad nacional, a ejemplo del *National Security Council* (NSC) y de la *Central*

Intelligence Agency (CIA) (US DEPARTMENT OF STATE, 2013). En ese contexto es planeada la estrategia de combate a la URSS que fue utilizada por los Estados Unidos durante toda la Guerra Fria, denominada por el diplomático George Kennan de política de contención y que consistía justamente en la constante vigilia y contención de la expansión geográfica del área de influencia de la URSS. A partir de entonces, una serie de actos, dispositivos jurídicos y también otras doctrinas fortalecerían y perfeccionarían las bases de la DSN lanzadas por Truman, como la OTAN, OTASE y ANZUS descritos arriba, y la Doctrina Eisenhower, elaborada en 1957, solidificando el compromiso de las fuerzas armadas estadounidenses en proteger la integridad territorial y la independencia política de las naciones bajo la amenaza y agresión armada provenientes de países controlados por el comunismo internacional. (US DEPARTMENT OF STATE, 2013)

En lo que dice respecto especialmente a la región latinoamericana, conforme Martins Filho (1999), la transmisión de la influencia de la DSN se dio por medio de la estructura institucional edificada en el Sistema Interamericano de Defensa. Uno de los primeros instrumentos jurídicos de ese sistema fue el TIAR, firmado en 1947 por la mayoría de los países del hemisferio, configurando un sistema de seguridad colectiva en el que un ataque armado perpetrado por cualquier país en contra un estado americano era, o por lo menos debería ser, considerado un ataque en contra todos ellos^{vi}. En 1948, fue fundada la OEA, en la que los países miembros se comprometían a celar la seguridad común del continente, promover la cooperación y el desarrollo económico, solucionar de manera pacífica y coordinada las controversias y los problemas de la región, respetar y defender principios comunes tales como democracia y no-intervención, etc. Con todo, consonante Silva e Gonçalves (2010), en términos prácticos:

Durante la Guerra Fria, la OEA actuó como un foro para que los Estados Unidos promovieran su política de seguridad en el hemisferio, insertada en el contexto de sus posiciones ideológicas globales. En la práctica, por tanto, la organización se presentó, en aquel periodo, como una mera

alianza anticomunista.

Tras la Guerra de la Corea y la Revolución China, el gobierno estadounidense incrementó el presupuesto de sus gastos militares, lo que posibilitó la aprobación por parte del Congreso de EE.UU. de la “ley de Seguridad Mutua”, la que viabilizaba la realización y concretización de varios acuerdos militares bilaterales también con todos los países latinoamericanos, con excepción de Argentina y México. Esa iniciativa hacia parte del Programa de Ayuda Militar, el que, de acuerdo con Matins Filho (1999, p. 68), “trataba de la simple extensión de la política de defensa nacional de los EUA a sus vecinos más débiles del Sur”.

De ese modo, al final de la década de 50, el sistema militar continental, pautado en la DSN, abarcaba: misiones militares estadounidenses en 18 países, con 550 asesores de las tres fuerzas armadas; cerca de 800 oficiales de EE.UU. en América Latina; intenso entrenamiento de oficiales latinoamericanos en bases de Panamá (incluso la Escuela de las Américas) y de EE.UU.; ventas amplias de equipamientos militares; visitas regulares a los Estados Unidos por parte de oficiales latino-americanos; un comando militar unificado para América Latina, establecido en la Zona del Canal – el SOUTHCOM (MARTINS FILHO, 1999, p. 69).

Sin embargo, hasta aquel momento, la seguridad hemisférica ocupaba una posición secundaria en la agenda externa de los EE.UU., en virtud de ser poco probable un ataque recto de las fuerzas comunistas en América Latina. Ese panorama cambiaría radicalmente con la eclosión de la Revolución Cubana en 1959, cuando entonces, en función del poder de influencia de este evento en movimientos nacionalistas, reformistas y antiamericanos en el subcontinente, vinculada al futuro alineamiento del régimen castrista con la URSS (culminando en la Crisis de los Misiles en 1962), el gobierno estadounidense se dio cuenta que el peligro comunista se encontraba más cerca que nunca, a solo una centena de kilómetros de las fronteras geográficas de su país, demostrando la escala ultrajante que los tentáculos soviéticos habían alcanzado en el “mundo libre occidental”.

Así pues, América Latina pasó a ser una de las

prioridades de la política exterior de EE.UU. puesto que fundamental para la manutención de la sobrevivencia de este Estado. A partir de entonces, durante el mandato de John Kennedy, la DSN, ahora nombrada Doctrina Mac Namara, asume un perfil esencialmente contra-revolucionaria o contra-insurrección. Conforme Montagna (1986, p. 36), para la actualizada DSN:

El peligro ahora, no más era la invasión rusa por el Atlántico, sino la subversión interna, infiltración y revoluciones en países del Tercer Mundo, todas ellas comandadas, instigadas, orientadas y financiadas por Moscú, con la finalidad de dominar el mundo. La guerra sin cuartel contra el comunismo debería ahora ser promovida en el interior de las naciones del Tercer Mundo contra el enemigo interno, a través de sus fuerzas armadas y de seguridad nacional, contando con la ayuda americana que enviaba material para luchas anti-guerrillas y dólares.

En ese sentido, según Fernandes (2009), la DSN se fundamentaba en tres conceptos clave: enemigo interno, fronteras ideológicas y guerra revolucionaria. A partir del primero, el peligro comunista no estaba, mayoritariamente, relacionado a agresiones externas, provenientes por ejemplo de un ataque lanzado por las fuerzas armadas de la URSS, sino que insuflado dentro de las fronteras nacionales de cada país por actores políticos y sociales internos, como grupos armados de izquierda (guerrilleros-terroristas^{vii}), partidos democrático-burgueses de oposición, sindicatos de trabajadores, movimiento estudiantil, sectores progresistas de la Iglesia, defensores de los derechos humanos, o cualquier simple ciudadano opositor al sistema. Conforme el segundo concepto, el de fronteras ideológicas, se reconocía que el “enemigo interno” podía estar en otro país, sea en exilio o clandestinamente. Bien así el “enemigo interno” de una nación también representaba amenaza para las otras naciones, luego, debería ser enfrentado conjuntamente. Por consiguiente, una vez que pasaba a ser justificable la injerencia externa en el combate al enemigo común y en defensa de la seguridad nacional, las fronteras territoriales fueron suplantadas por las “fronteras ideológicas”, lo que exigía una redefinición del concepto de soberanía, tornándola más flexible.

Por último en conformidad al concepto de guerra revolucionaria, todos los conflictos armados que visaban o bien la liberación nacional, o bien reformas institucionales o cualquier otra forma de contestación era percibida como movimiento revolucionario de corte comunista con el fin de conquistar el poder político. De hecho, para la DSN, era por intermedio de la guerra revolucionaria que la Unión Soviética iba a controlar América Latina, en particular, y el Tercer Mundo, en general.

Estribada en los principios de la DSN descritos arriba, y en defensa de los valores cristianos y democráticos del mundo occidental, la estrategia elegida para el combate de la amenaza comunista subversiva fue la guerra contra-revolucionaria, que detenía dos líneas de acción. La primera, de carácter socio-económica, consistía en programas de acciones cívicas de combate a las molestias sociales de los países periféricos de suerte a atenuar las contradicciones sociales - a ejemplo de la pobreza aguda - propicias a la infiltración de los ideales y reivindicaciones socialistas. Por otro lado, miraba conquistar la simpatía y confianza de la población nativa. En ese sentido, la Alianza para el Progreso correspondió al más importante programa de asistencia y comercio por parte de los EE.UU. a los países latinoamericanos^{viii}. La otra línea de acción era estrictamente militar y consistía en la estrecha cooperación entre las fuerzas armadas de EE.UU y de los demás países latino-americanos, comprendiendo: intercambio de información, fornecimiento de equipamientos militares y munición, entrenamiento diverso para la garantía de la seguridad interna (del orden social) - incluyendo el aprendizaje de tácticas contra-insurgentes y de operaciones psicológicas -, instrucción para el establecimiento y organización de servicios de inteligencia (espionaje, etc.), implementación de sistema de propaganda y comunicación, elaboración de métodos de interrogación de prisioneros, oferta de líneas de financiamiento específicas y la instalación en el subcontinente de bases militares y unidades especiales estadounidenses, a ejemplo del *Fort Gulik*, que acogió el Grupo IV de Unidades Especiales – los “Boinas Verdes” (*Special Action Force for Latin America*) y dos

Batallones de *Mariners* etc. (PADRÓS, 2007).

En efecto, de acuerdo con Padrós (2007), todo ese sistema de cooperación militar, expreso en el entrenamiento, adoctrinamiento, armamiento y soporte logístico a las fuerzas armadas de América Latina, significó la inserción de ese continente en el ámbito de seguridad interna de EE.UU., provocando lo que el autor llama de Pentagonización de América Latina.

Uno de los principales instrumentos para la edificación de ese complejo militar e ideológico fue la actuación de la *National Security War*, o *School of the Americas-SOA* (Escuela de las Américas), fundada en 1946 bajo el nombre Centro de Adiestramiento Latinoamericana: división terrestre, en el Fuerte Amador en Panamá.^{ix} Consonante Klein (2005), esa institución desempeñó un rol de importancia creciente principalmente a partir de 1961,

cuando el presidente estadounidense John Kennedy determinó la que sería su misión esencial hasta los años 90: preparar a las fuerzas armadas para combatir la amenaza comunista, colaborar con el desarrollo de una contraofensiva a la creciente influencia cubana y soviética en la formación de grupos guerrilleros”. (KLEIN, 2005, p. 4)

De hecho, conforme Fernandes (2009), la escuela de las Américas fue fundamental en la consolidación de los principios basales de una doctrina propia para estudiar y perfeccionar la política externa estadounidense en el contexto de Guerra Fría bajo la mirada de seguridad colectiva, cual sea, la DSN contra-insurgente. Además de entrenamientos ofrecidos a oficiales latino-americanos, esa institución sirvió de inspiración para creación de escuelas militares en América Latina, como la Escuela Superior de Guerra (ESG) en Brasil, la Academia de Guerra en Chile, la Escuela Nacional de Guerra en Paraguay, la Escuela Superior de Guerra en Colombia y la Escuela de Altos Estudios Militares en Bolivia.

De acuerdo con Padrós (2007), de los cursos ministrados en la Escuela de las Américas, se destacaban: 1- los de operaciones técnicas – comunicaciones, ingeniería y manutención de armas y vehículos; 2- los de operaciones de apoyo – cursos de policía militar, logística y sanidad; 3- el departamento de mando para jefes

de alta patente y oficiales de Estado Mayor; 4- los de operaciones de combate con entrenamiento en guerra irregular en la selva, combate a la guerrilla urbana y técnicas de investigación criminal. Una de las características centrales de esos cursos eran los métodos de obtención de informaciones (interrogatorios) para medidas preventivas de seguridad, los cuales, aunque no de forma explícita, estaban vinculados al uso de tortura.^x

Además del entrenamiento de oficiales latinoamericanos para el combate a la “subversión comunista”, los cursos ofrecidos en la Escuela de las Américas visaban estrechar los lazos entre los dirigentes militares de EE.UU. y de los países del subcontinente, los cuales se creía iban a asumir, en corto plazo, funciones políticas estratégicas frente a la amenaza de rupturas revolucionarias. (PADRÓS, 2007).

En ese sentido, fue engendrada en el seno de la SOA y de las demás escuelas militares latinoamericanas una ideología, plasmada en la DSN, que confería un rol protagónico a las fuerzas armadas en la refundación del Estado corrompido por los intereses particulares de sus dirigentes civiles bien como fragmentado por inúmeras facciones partidarias y grupos sociales radicales. Por lo que cabría a los militares asumir la frente del Estado, aglutinando las capacidades de la nación e insuflando el sentimiento nacionalista en dirección al progreso de la patria. En efecto, en razón de las cualidades intrínsecas de las corporaciones militares tales como disciplina, orden y patriotismo, el establecimiento de regímenes político-militares era considerado la única manera de solucionar las malezas sociales y corregir los problemas económicos y políticos existentes en el inestable contexto mundial marcado por la constante amenaza comunista.

Según Padrós (2007), el peligro comunista en América Latina potencializado por la eclosión y desdoblamiento de la Revolución Cubana resultó en la “pentagonización” del subcontinente a el que se siguió el copatrocinio del golpe de Estado de 1964 en Brasil y la promoción de la invasión de la República Dominicana en 1965. Para Fernandes (2009), las dictaduras civil-militares instituidas en Brasil, Bolivia, Uruguay, Chile y Argentina en las décadas de 1960 y 1970

fueron marcadas por la aplicación de las directrices e ideología de la DSN diseminadas por la Escuela de las Américas y por sus réplicas en los países latinoamericanos. A partir de esas afirmaciones, se verá a continuación de qué manera la DSN y la SOA actuaron sobre la realidad brasileña en meados del siglo XX.

3. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD EN BRASIL Y EL GOLPE MILITAR

De acuerdo con Costa (2010), hay dos hipótesis de explicación para los orígenes de la Doctrina de Seguridad Nacional implementada en Brasil: una que enmarca sus raíces en las características internas de la historia del sistema político brasileño, a ejemplo de la tradición estatal patrimonialista consolidada por el pensamiento autoritario brasileño de inicio del siglo XX y fruto de la influencia positivista y militar; y otra que reputa la influencia directa y mecánica de la política exterior estadounidense representada por la Doctrina Truman y por los imperativos de la Guerra Fría. En ese *paper* se cree que ambos tipos de factores, tanto internos cuanto externos, contribuyeron para la conformación de la DSN en Brasil, o sea, las dos variables explicativas son complementares y no excluyentes. Sin embargo, por motivos de espacio y de coherencia con los objetivos planteados en el inicio del trabajo, se buscará aquí demostrar solamente la influencia de la segunda variable explicativa sobre el sistema brasileño de seguridad nacional durante el golpe y regímenes militares.^{xi}

Según Comblin (1978), la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada en los Estados Unidos, en el contexto de Guerra Fría, pasa a ser difundida en Brasil ya desde los fines de la década de 1940, cuando del nacimiento de la Escuela Superior de Guerra (ESG). De hecho, es en el interior de esa institución que los principios de la DSN brasileña son gestados y perfeccionados durante los años siguientes, a través, por ejemplo, de su implementación en el golpe militar de 1964 y en los actos institucionales que señalan el inicio del régimen militar en el país.

Sin embargo, la consolidación de la doctrina solo ocurrió con la promulgación del Decreto-Ley nº 314 de 1967 (Ley de Seguridad Nacional) y de

la constitución de 1967, que le fornecían a DSN brasileña el embasamiento jurídico-legislativo “necesario para la debida” defensa de la seguridad nacional y del orden político y social de Brasil. Con la promulgación del Decreto-Ley nº 898 de 1969, lo cual remplazó el de 1967, y del Acto Institucional nº 14 (A.I.14), la doctrina de seguridad brasileña y sus consecuentes efectos represivos a los derechos humanos y a las libertades ciudadanas alcanzan su expresión máxima en el país.

3.1. ESG, GEOPOLÍTICA Y LA VARIANTE BRASILEÑA DE LA DSN

Finalizada la 2º Guerra Mundial, los militares brasileños que integraron la Força Expedicionária Brasileira (FEB)^{xii}, antes de volver a Brasil, fueron enviados a los EE.UU. para entrar en contacto con sus instituciones militares de enseñanza y recibir entrenamiento especializado en lo que había de más moderno. A partir de ese momento, los oficiales brasileños empiezan a sufrir influencia de la ideología militar estadounidense. En 1949, basado en el modelo de la Escuela *National War College* y después del envío de una misión de asesoría militar estadounidense a Brasil, surge la Escuela Superior de Guerra (ESG), cuyo principal objetivo era promover estudios y políticas estratégicas de defensa bien como el planeamiento de la Seguridad Nacional.^{xiii}

Institucionalmente, la ESG estaba subordinada al Estado-Mayor de las Fuerzas Armadas. Con todo, el ejército era la fuerza que más influencia tenía sobre esa institución, y fue por medio de ella que él pasó a ejercer una actuación preponderante en la toma de decisiones políticas del país, especialmente tras el golpe de Estado de 1964.

Según Coimbra (2000) y también Fernandes (2009), la ESG fue la institución responsable por la reelaboración en Brasil de la DSN asimilada en EE.UU. En efecto, después de la revolución cubana, diversos oficiales de la ESG, particularmente los de alto escalón, recibieron entrenamiento y perfeccionamiento profesional en los programas militares implementados por la Escuela de las Américas. Por lo que la Doctrina de Seguridad brasileña también contó con aportes

teóricos de los estudios geopolíticos del general Golbery do Couto e Silva, él que también hizo entrenamiento militar en los Estados Unidos).

Así como la estadounidense, la vertiente brasileña de la DSN poseía como principal objeto la defensa de los dichos intereses nacionales típicos del mundo occidental: la independencia y la integridad territorial (soberanía), la democracia y la libertad, el progreso, la paz social, el cristianismo y el desarrollo económico. Por lo que luchar por la protección de la seguridad nacional equivalía luchar por la garantía de todos los valores arriba. Conferida tanta importancia a la seguridad del país, el uso de cualquier medio para su obtención se tornaba justificable.

Siguiendo su matriz, la DSN brasileña reconocía que la principal amenaza a la seguridad de todo el hemisferio occidental (y, por tanto, a la de Brasil) consistía en el comunismo internacional. Éste, por su vez, consonante al concepto clave del enemigo interno^{xiv}, no sería estimulado por medio de una agresión externa, sino desde el interior de las fronteras nacionales de cada país. Por lo que podía disfrazarse bajo varias formas en la sociedad. Es decir, el enemigo a ser combatido se desvelaba indefinido y al mismo tiempo omnipresente. Eso parece bastante evidente en el discurso del jefe de Estado-Mayor del Ejército brasileño durante una reunión de jefes de Estado-Mayor de todo el continente americano en 1976:

Hoy día enfrentamos, no solo en nuestro país, pero en cuasi todas las naciones de mundo libre, una infiltración silenciosa y subterránea en todos los sectores de actividad, con fines de crear contradicciones, explotar los problemas actuales, verdaderos o ficticios, lanzar hermanos contra hermanos y país contra país, pero manteniendo siempre la misma idea, la que es el desprecio por los principios religiosos, familiares y patrióticos en los cuales se embasa nuestra civilización cristiana. Intentan principalmente conquista la juventud que, debido a su idealismo, su desapego, su falta de madurez, y la simpatía natural que los jóvenes despiertan en todas las camadas del pueblo, constituye la masa de maniobra ideal para sus intereses. Para esa acción junto a los jóvenes, los agentes comunistas utilizan todos los medios, desde el

chantaje y la coacción psicológica hacia el uso de tóxicos y frecuentemente de la seducción sexual, predicando y practicando el amor libre... El enemigo es indefinido, se sirve del mimetismo y se adapta a cualquier ambiente, utilizando todos los medios, lícitos o ilícitos, para alcanzar sus objetivos. Se enmascara de padre o profesor, de alumno o campesino, de vigilante defensor de la democracia o de intelectual avanzado... (COMBLIN, Joseph. 1978, p. 48).

A partir de esa amenaza taimada, fue incorporada la idea de que no solo los sectores políticos y militares son los responsables por la defensa nacional, sino que la sociedad como un todo, de modo que aquellos que se oponen o se abstienen en hacerlo son considerados enemigos de la nación.

Los conceptos de frontera ideológica y guerra revolucionaria de la DSN igual fueron incorporados por la vertiente brasileña. De hecho, la estabilidad política de los países vecinos pasó a ser de primordial importancia a la seguridad nacional de Brasil, de suerte que la presencia de grupos guerrilleros en el territorio continental representaba una gran amenaza a la sobrevivencia de la nación, lo que engendró una estrecha cooperación militar, plasmada en el Sistema Condor, entre Brasil y otros países suramericanos en el combate de manifestaciones consideradas subversivas en la región.^{xv}

Así mismo la geopolítica elaborada por Golbery do Couto también influyó en mucho en el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Brasileña en la medida que: 1- hizo una lectura de un contexto internacional bipolar, configurado por un equilibrio de fuerzas entre dos grandes potencias antagonistas, EE.UU. y URSS, en un conflicto maniquea de profundas raíces ideológicas entre la civilización cristiana, democrática y libre del Occidente y el materialismo comunista, totalitario y despótico del Oriente; 2- introdujo Brasil en el sistema ideológico y de seguridad interregional del occidente, liderado por la supremacía militar y económica de los EE.UU.^{xvii}; 3- identificó el comunismo como la principal amenaza a la seguridad occidental, especialmente bajo la forma de la guerra “insurreccional” o “social-revolucionaria”^{xviii}, por lo que todos los medios de contención y represión deberían ser empleados;

3- proyectó la importancia geopolítica de Brasil en la defensa del hemisferio occidental, en función de su prestigio internacional, riqueza en recursos naturales, potencial humano, y posición geográfica al largo del Océano Atlántico fundamental al sistema de seguridad del hemisferio occidental (COUTO e SILVA, G. do 1981); 4- planteó, a través de la “Teoría del Cerco”, la intervención militar en los países vecinos que pudiesen ofrecer amenaza subversiva comunista (FERNANDES, 2009).^{xix}

3.2. GOLPE MILITAR DE 64

Como ya dicho anteriormente, puede afirmarse que desde la creación de la ESG, las fuerzas armadas brasileñas venían siendo influenciadas por la ideología militar estadounidense y, a partir 1954, la DNS pasa a ser gestada en el interior de esa institución. De hecho, elementos de esa doctrina ya podían ser vislumbrados en el pensamiento anticomunista de las fuerzas armadas brasileñas en el inicio de la década de 50. De acuerdo con Skidmore (1988), los últimos años del segundo gobierno de Vargas (1951-1954) fueron marcados por una intensa conspiración de los militares, que lo identificaban como partidario del comunismo, en función de las políticas de fuerte carácter populista (aumento del salario de los trabajadores) y nacionalista (industrialización endógena y restricciones a entrada de capital extranjero) implementadas en su gestión. En 1954, la redacción de un manifiesto militar exigiendo la renuncia del presidente, acusándolo de crímenes de corrupción y como lo responsable por la crisis político-militar que colocaba en serio riesgo la situación económica y el bien-estar social del país, contribuyó, en gran medida, para que Vargas cometiese el suicidio en ese año.

Con la intensificación del ánimo beligerante entre los dos bloques de poder en la Guerra Fría, la ESG asume cada vez más importancia en la toma de decisiones políticas del país, tornándose, de acuerdo con Fernandes (2009), un gran laboratorio de ideas respecto del futuro de la nación brasileña. Hasta que, en 1964, en un contexto de fuerte inestabilidad política y económica, la ESG detiene el poder suficiente

para decidir el rumbo del país, orquestando un golpe de Estado que pone fin al régimen democrático brasileño. Con efecto, tanto los altos oficiales militares cuanto los civiles de la capa dominante responsables por el derrumbe del presidente João Goulart (conocido como Jango) recibieron formación de la ESG. Incluso, el primer presidente del régimen militar, el mariscal Castelo Branco, fue uno de los exponentes de esa institución.

Así como en el fin del gobierno de Vargas, la principal causa para la instalación de la dictadura militar fue, al menos discursivamente, el temor, difundido en las elites empresariales y en las fuerzas armadas brasileñas, a la infiltración del comunismo en el país. Y ese temor remonta a la crisis institucional que se instauró con la renuncia del presidente Jânio Quadros en 1961. En esa ocasión, los tres ministros militares (ejército, marina y aeronáutica), liderados por el entonces ministro de la Guerra mariscal Odílio Denys, intentaron impedir la toma de posesión del vicepresidente João Goulart que, en aquél momento, se encontraba en visita diplomática a la República Popular de China.

La justificación para tanto serían los evidentes rasgos comunistas de Jango, expresados, además de su visita a China, en su orientación pro-sindicalista cuando ministro del trabajo de Vargas, corresponsable por las políticas de aumento del sueldo realizadas en aquél periodo. De veras, los militares recelaban que, una vez en el poder, João Goulart “promoviese la infiltración de las fuerzas armadas, las transformando, así, en ‘simples milicias comunistas’”. Se entrevía, pues, “el fantasma de un conflicto entre trabajadores y militares”. (SKIDIMORE, T. p 32).

No obstante los planes golpistas hayan fracasado en esa ocasión, frente al levante de la “campaña por la legalidad”, protagonizada tanto por sectores civiles, liderados por el PTB (Partido dos Trabalhadores do Brasil), cuanto por sectores de militares moderados, y que mantuvo vigente el régimen democrático (aunque inicialmente bajo la forma parlamentaria), los legalistas no tuvieron la misma suerte en 1964. Una serie de elementos contribuyeron para la inestabilidad política que sacó Jango de la presidencia: 1- la crisis económica nacional, decurrente de los graves

desequilibrios en las cuentas públicas y en el balance de pagos, acompañados por la inflación galopante, los cuales perseveraban ya desde el gobierno de Vargas y que fueron potenciados durante la implementación del proyecto industrializador de Kubtscheck; 2- la presión internacional ejercida principalmente por los EE.UU^{xx}, en razón de algunas medidas tomadas por Jango, destacándose: la nacionalización de empresas estadounidenses; la promulgación, en 1962, de una ley severa de control de remesa de lucros al extranjero; la adopción, a partir de 1963, de una estrategia nacionalista radical; y la continuación de la Política Externa Independiente (PEI) elaborada en el gobierno de Quadros, que visaba el no alineamiento automático a los Estados Unidos en las relaciones internacionales, la defensa del principio de no injerencia externa en asuntos nacionales, la diversificación de las relaciones diplomáticas con el fin de ampliar los mercados externos a los productos brasileños, y el desarrollo en detrimento de la seguridad hemisférica en cuanto fuerza motriz de la política exterior brasileña; 3- el acercamiento de João Goulart, en 1963, a los partidos de izquierda y a las clases populares, en la búsqueda de edificar una base de apoyo político en un contexto altamente polarizado entre trabajadores, centrales de sindicatos, movimiento estudiantil, intelectuales y partidos de izquierda de un lado y fuerzas militares, elites empresariales dominantes, Iglesia, prensa, partidos políticos de derecha (UDN), organizaciones civiles (a ejemplo del IBAD^{xxi} e IPES^{xxii}) y movimientos sociales (a ejemplo de la CAMDE^{xxiii}).

El acercamiento de Jango a la izquierda se explica por su aislamiento político anterior a 1963. Por un lado, las fuerza militares y los demás grupos de derecha, consustanciados por la injerencia externa estadounidense, desde siempre, como expuesto arriba, desconfiaban de las orientaciones ideológicas de Jango. Por otro lado, el programa de estabilización económica, caracterizado por severas políticas recesivas, implantado en el periodo de crisis, hirió los intereses de los trabajadores bien como de las clases populares al implicar reducción de las oportunidades de empleo y disminución de los sueldos.

Ahora bien, una vez elegida la base de apoyo^{xxiv}, João Goulart pasó a aplicar una serie de reformas de base que solo instigaron la polarización política ya existente, incrementando el temor a la influencia del “enemigo interno comunista”. Dentro de esas reformas, ameritan ser destacadas la agraria, la educacional, la tributaria, la habitacional. Adjunto a eso, el decreto del estado de sitio en octubre de 1963, la sindicalización de los militares y la realización de diversos comicios políticos, en donde Jango decretaba nuevas reformas de base y aclamaba por el apoyo popular en contra las fuerzas opositoras internas mancomunadas a los intereses extranjeros, agudizaron los instintos conspiradores civiles, pero, sobre todo, militares, que, en 1964, accionaron los principios de la DSN brasileña para instalar el régimen dictatorial^{xxv}.

Por último y no menos importante, se debe destacar la fuerte y abarcadora campaña ideológica orquestada por la elite orgánica de Brasil institucionalizada en el sistema IPES/IBAD, que se oponía al ejecutivo acusándole por sus prácticas populistas y sus tendencias consideradas comunistas. Por otro lado, en la arena política, adoptaba una postura moderada, anticomunista es verdad, pero también anti-oligárquica, se posicionando como gran defensora de la honestidad pública y del tan propalado régimen democrático, de la libertad, de la economía de mercado “humanitaria” y del modo de vida occidental bajo el liderazgo estadounidense. Tal estrategia hegemónica tan bien diseñada e implementada por la clase dominante actuaba sobre amplios sectores sociales, a ejemplo de integrantes del Congreso Nacional y otros varios dirigentes políticos, empresarios, sindicatos de trabajadores, movimiento estudiantil, clero, intelectuales y profesores universitarios, asociaciones comunitarias, deportistas, artistas, etc. Y lo hacía por intermedio de la edición, promoción, financiamiento y publicación de libros, artículos, manifiestos, periódicos, revistas, películas de cine, piezas de teatro, dibujos animados, elaboración de cursos de capacitación, conferencias, simposios, entrevistas, bien así a través de la propaganda en televisión y mayormente radio. (DREIFUS, R. A. 1987).

4. EL RÉGIMEN MILITAR, LOS ACTOS INSTITUCIONALES Y LOS DECRETOS-LEYES

4.1. PRIMEROS AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LADSN

Una vez instaurada la dictadura militar el 31 de marzo de 1964, la Escuela Superior de Guerra pasa a ejercer un gran control tanto sobre la política interna como externa de Brasil^{xxvi}, tornando posible la concretización de los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional brasileña. En efecto, el primer presidente del nuevo régimen, Castelo Branco, consistía en un exponente de la ESG

Con Castelo Branco y los militares en el poder, la vertiente brasileña de la DSN avanzó bastante y libremente. Avanzó porque, primero, la ESG, institución donde esa doctrina se originó, ahora se encontraba en el centro de decisión del país. Segundo, porque su implementación hacía parte de una estrategia de Castelo Branco de reaceramiento a los Estados Unidos, con el fin de lograr la ayuda y los recursos necesarios (renegociación de los débitos junto a los bancos multilaterales, así como la obtención de nuevos prestamos de éstos), para la implementación de su programa de estabilización económica, el PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), que buscaba la solución de la crisis económica que se alastraba desde el período democrático (Vargas). En trueque de esa ayuda, de acuerdo con Cruz (2009), Brasil abandonó la postura contestataria y tercer-mundista en el ámbito de la OEA y ONU (consustanciada por los principios de la PEI), y adhirió a la tesis estadounidense respecto la seguridad del Hemisferio, la cual, como ya ha sido visto, entrevistaba el enemigo interno comunista como la principal amenaza a ser contenida.^{xxvii}

En ese sentido, el reaceramiento con los Estados Unidos fue cercado de hiperbólicas declaraciones de fidelidad irrestricta al bloco occidental, de reconocimiento de la insustituible hegemonía norte-americana y de condenación a todo y cualquier tipo de abordaje soviética a los países del continente. (GONÇALVES, W., MYIAMOTO, S., p. 216)

La vertiente brasileña de la DSN gana cuerpo en el periodo 64-67, con la creación de agencias gubernamentales especializadas en su implementación en todo lo que toca a la seguridad nacional, tales como: el Centro de Informações do Exterior (CIEX) y el Serviço Nacional de Informações (SNI). El principal objetivo del CIEX, conforme Cruz (2009), era espiar y combatir todos los enemigos del régimen militar en el exterior, definición que abarcaba, en compatibilidad con la DSN, los exilados que difamaban el país en la prensa internacional hasta los gobiernos extranjeros y grupos insurgentes latino-americanos que auxiliaban las guerrillas en Brasil. Igualmente, el CIEX fornecía a las Fuerzas Armadas informes que complementaban las informaciones por ellas cogidas dentro del País, en la medida en que mapeaba las conexiones internacionales de las guerrillas. Para tanto, la agencia tenía oficinas en las principales embajadas de Brasil en América del Sur y en el este europeo. El SNI, en su vez, idealizado por el general Golbery do Couto, consistía, conforme Coimbra (2000), en una máquina de producción y operación de informaciones que, en la práctica, ejecutaba las directrices del Consejo de Seguridad Nacional, órgano administrativo responsable por la gestión de la seguridad nacional. En otras palabras, era el SNI quién elaboraba y aplicaba los métodos de represión, tortura y de colección de informaciones (interrogatorio). De hecho, consonante al mismo autor, el SNI representó el órgano más importante de represión durante el régimen militar, poseyendo sub-agencias en Ministerios, empresas estatales y privadas, universidades, gobiernos estaduais y federales, llegando a convertirse en una especie de cuarta fuerza armada. Ya para Fausto (1997), el SNI se transformó en un centro de poder casi tan importante como el ejecutivo, actuando autónomamente en la “lucha contra el enemigo interno”.^{xxviii}

Es por intermedio del conjunto de agencias descritas arriba que son implementados los cuatro primeros actos institucionales (A.I.1, A.I.2, A.I.3 y A.I.4), y, finalmente, la Ley de Seguridad Nacional (Decreto-Ley nº 314) y la constitución de

1967, marcando la consolidación de la DSN brasileña en el país.

En general, el primer acto institucional, promulgado el 9 de abril de 1964, tenía como fin mayor el refuerzo del Poder Ejecutivo en detrimento del Congreso Nacional (detentor del poder legislativo). Lo que importa para los objetivos del presente artículo es que tal dispositivo, consonante a Boris Fausto (1997): suspendió las inmunidades de los parlamentares, los derechos políticos, bien como las garantías de vitalicio y estabilidad conferidos a los magistrados y servicios públicos; autorizó el comando central del régimen militar (CSN) a casar mandatos políticos en cualquier nivel – municipal, estadual y federal; plantó las bases para la instalación de los Inquéritos Policiais Militares (IPMs), responsables por juzgar todos aquellos que practicasen crimen contra el Estado o su patrimonio y contra el orden político y social, o aquellos que estuviesen involucrados en guerras revolucionarias. Para Fausto (1997), “A partir de esos poderes excepcionales, se desencadenaron persecuciones a los adversarios del régimen, involucrando prisiones y torturas.”

Con el triunfo de la oposición en las elecciones estaduais del 1965, el gobierno militar promulgó el segundo acto institucional, pronto pasado 24 días del resultado electoral. Ese dispositivo, para fines de interés de ese paper, reforzó aún más los poderes del presidente, al establecer que lo mismo podría promulgar actos complementares a ello así como decretos-leyes en materia de seguridad nacional. De ahí que “el gobierno paso a legislar sobre asuntos relevantes a través de decretos-leyes, ampliando hasta donde quiso el concepto de seguridad nacional”. (FAUSTO, B. p. 474). Además de eso, con el A.I.2, la Justicia Militar paso a detener el monopolio sobre la competencia de procesar y juzgar los crimines contra la seguridad nacional. Conforme la crítica de Coimbra (2000) a ese respecto, en esos juzgamientos prevaleció la lógica “injusta” de escoger siempre la interpretación más desfavorable a las personas acusadas de crimines contra el régimen.

El A.I.3, en su turno, determinaba elecciones indirectas para gobernadores y sus vices (la elecciones indirectas para la presidencia fueron

establecidas por el A.I.2), las cuales serían realizadas por el colegio electoral estadual. Los alcaldes de las capitales y de las ciudades de seguridad nacional, dada su importancia geopolítica, igual serían elegidos indirectamente, por medio de la indicación de los gobernadores.

Por fin, el A.I.4 preparó el terreno para la siguiente aprobación de la constitución de 1967 y la Ley de Seguridad Nacional. El primero dispositivo fue utilizado por el ejecutivo para la reconvocación, del Congreso, que había sido cerrado en octubre de 1966, para la aprobación de la constitución de 67, la cual sustituía la de 46, hasta entonces vigente. La nueva carta-magna semi-otorgada, aunque no mantuvo los dispositivos excepcionales que posibilitaban nuevas casaciones de mandatos y de derechos políticos, reunió y perfeccionó toda la legislación (actos complementares y actos institucionales) que había ampliado el poder del ejecutivo, del CSN y de las fuerzas armadas, especialmente en lo que toca a la seguridad nacional. Por ejemplo, la capacidad de legislar sobre esta materia y sobre cuestiones presupuestarias pasa a ser exclusiva del ejecutivo. Igual, las emendas constitucionales, antes de prerrogativa del legislativo, pasan a la iniciativa única del ejecutivo. También a través de la constitución de 67, se permite la aplicación de la pena de muerte para los crímenes de seguridad nacional, se restringe el derecho a la huelga de los trabajadores y se abre espacio para el decreto de leyes de censura.^{xxix}

4.2. LA CONSOLIDACIÓN Y EL AUGE DE LA DSN BRASILEÑA

El Decreto-Ley 314 termina por consolidar la DSN en Brasil. Examinando el cuerpo de ese dispositivo, así como de la constitución de 67, se puede observar todos los principios y directrices de la Doctrina de Seguridad Nacional planteada por la ESG. En el capítulo primero del dispositivo, por ejemplo: el artículo 1º contiene la idea de que no solo los sectores políticos y militares son los responsables por la defensa nacional, sino que la sociedad como un todo, de modo que aquellos que se oponen o se abstienen en hacerlo son considerados enemigos de la nación.^{xxx}; el

artículo 2º ratifica la asertiva de que el principal objetivo de la DSN corresponde al logro de los intereses nacionales pautados por la seguridad nacional.^{xxxi} Los párrafos primero y tercero del artículo 3º, afirman el concepto clave de enemigo interno y el concepto de guerra revolucionaria, respectivamente^{xxxii}. En fin, otros tantos principios de la DSN pueden ser observados en los capítulos 2 y 3 del decreto, los cuales definen los crímenes a la seguridad nacional y sus penas correspondientes, bien como versan sobre el proceso de juzgamiento, respectivamente^{xxxiii}. De hecho, conforme Coimbra (2000), la constitución de 1967 y todos los actos institucionales anteriores a ella, agregándose también la Ley de Seguridad Nacional, lograron conformar un Estado de Seguridad Nacional en Brasil.

En el periodo 1967-1970, la DSN brasileña asume su expresión máxima. Por un lado, debido al cambio de gobierno en el régimen militar, en el que Castelo Branco y su equipo es sustituida por el general Costa e Silva, representante del grupo llamado "*linha-dura*" en las fuerzas armadas brasileñas, justamente, entre otros motivos, por su radicalizada posición anti-comunista. Este militar del alto mando contaba con meses de entrenamiento en los Estados Unidos.

Por otro lado, en virtud de la necesidad de fortalecer el régimen autoritario frente a la reorganización de las izquierdas y el incremento de la oposición al gobierno. Desde 1966, la oposición, pasado el impacto de la primera ola de represión, logró se articular y sectores de la Iglesia ya mostraban una posición áspera con el gobierno. También los estudiantes lograron rearticularse en torno a la Unión Nacional Estudiantil (UNE), ofreciendo gran resistencia en grande paseatas urbanas que contaban con la participación de amplios sectores de la sociedad.^{xxxiv}

El año 1968 fue especialmente un año de mucha agitación en torno a los movimientos sociales a nivel internacional, en Alemania, Francia, Estados Unidos y diversos lugares del mundo se organizó la sociedad para manifestarse frente a diversas problemáticas, como la guerra de Vietnam, la educación, derechos de las mujeres, etc. En este contexto internacional, Brasil no fue la excepción, y las altas expectativas

depositadas en la sociedad propiciaron el auge de la movilización social.

El auge de la DSN se dio a partir de la creación de nuevos actos institucionales, tales como: 1- el A.I.5, de 1968, que restablece el poder del presidente de cerrar provisoriamente el Congreso, de casar los mandatos y suspender los derechos políticos; suspende el derecho de *habeas corpus* a los acusados de crímenes e inflaciones contra el orden económico, social y político, así como, especialmente, contra la seguridad nacional^{xxxv}; 2- el A.I.13, de 5 septiembre de 1969, que crea la pena de destierro del territorio nacional, siendo aplicable a todo brasileño considerado nocivo o peligroso a la seguridad nacional; 3- el A.I.14, de 10 de septiembre de 69, que estableció, amparado en la constitución de 67, la pena de muerte para los casos de guerra externa, psicológica adversa, revolucionaria o subversiva; y el Decreto-Ley 898, de 29 de septiembre de 1969, que reforma el Decreto-Ley 314, le agrega las disposiciones de los actos institucionales creados después de su promulgación, amplía la lista de los crimines a la seguridad nacional y profundiza la rigurosidad de sus penas.^{xxxvi}

Igualmente fueron edificadas nuevas agencias institucionales que van a componer el esqueleto material del Estado de Seguridad y que van a aplicar toda la legislación descrita arriba. Son ellas: el Centro de Informações do Exército (CIE), en 1967, el Centro de Informações da Aeronáutica (CIA), en 1970 y el Centro de Informações da Aeronáutica (CIA), en 1971, todos ellos coordinados por el SNI; la Operação Bandeirantes (Oban), en 1969, que en el año siguiente fue remplazada por los DOI-CODI; el Destacamento de Operações e Informações (DOI) y el Centro de Operações de Defesa Interna (CODI), los cuales consistieron en los principales centros de tortura del régimen militar, extendiéndose por varios estados del país. También deben ser mencionados órganos no oficiales, legales o clandestinos, y extremadamente conservadores, pero que en gran medida también fornecieron aportes a la implementación de los principios de la DSN brasileña: la Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propiedade (TFP), Comando de Caças ao

Comunista (CCC), el Movimento Anticomunista (MAC), la Facção Anticomunista, la Vanguarda Anticomunista, el Grupo Anticomunista, la Ação Anticomunista Brasileira y la Falange Pátria.

5. CONCLUSION

Tras contextualizar los orígenes históricos de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) desarrollada en los Estados Unidos, el trabajo buscó analizar de qué manera la DSN y la Escuela de las Américas influyeron sobre el golpe y el régimen militares brasileños en las décadas de 60 y 70. La literatura revisada demostró que esa influencia se dio de dos maneras principales: por medio del entrenamiento militar y doctrinario (a partir de los preceptos de la DSN estadounidense) en la Escuela de las Américas de los oficiales brasileños que organizaron o participaron del golpe de Estado en 1964 y ejercieron gran influencia en la conducción política de la nación durante el régimen de las fuerzas armadas; y por medio del apoyo directo - establecimiento de bases militares en el subcontinente latinoamericano y el envío durante el golpe de fragatas de guerra en un posible movimiento contra-revolucionario o contra-golpe – y/o indirecto – venta de armas, financiamiento, etc.- de los EE.UU.

BIBLIOGRAFIA

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de Segurança: Banalizando a Violência. Revista Psicologia em Estudo, v.5, n. 2, 2000;
 COLTO e SILVA, G. do. Conjuntura Política Nacional: o poder executivo & geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981;
 COMBLIN, Joseph. A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978;
 COSTA, Frederico C. de S. Doutrina de Segurança Nacional: Uma Genealogia. In: Anais Eletrônicos do 34º Encontro Anual da Anpocs, 2010, Caxambu/MG. São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 1977. Disponible en: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid

- =1447&Itemid=350. Acesso em: 17 junho 2013;
- CRUZ, Eduardo L. V. Política Externa Brasileira no período 1964-1979: o papel do itamaraty, das forças armadas e do ministério da fazenda. Franca: UNESP, 2009;
- DINGES, John. Os Anos do Condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2005;
- DREIFUSS, René Armand. 1964: A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. 5. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1987;
- FAUSTO, Boris. História do Brasil, ed. 5, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do desenvolvimento da Educação, 1997;
- FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. Revista Antíteses, v.2, n. 4, 2009, pp. 831-856;
- FORÇAS ARMADAS DO BRASIL. Decreto-lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126023/decreto-lei-898-69>. Acesso em: 30 abril 2013;
- GONÇALVES, William da S.; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. Revista Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, 1993;
- JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. Reseña Histórica. Disponível em: <http://www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid>. Acesso em: 14 junho 2013;
- KLEIN, Darío. Escuela de las Américas: la academia militar de la Guerra Fría. Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile, 2005. Disponível em: www.archivochile.com/Imperialismo/escu.../USescamerica0001.pdf. Acesso em: 30 abril 2013;
- LILLIAM GOLDMAN LAW LIBRARY. Truman Doctrine: President Harry S. Truman's Address Before a Joint Session of Congress, March 12, 1947. In: The Avalon Project, 2008. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp. Acesso em: 14 junho 2013;
- MONTAGNA, Wilson. A Doutrina da Segurança Nacional. In: Revista Projeto História. São Paulo: v. 6, 1986. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/12296>. Acesso em: 14 junho 2013;
- MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a contra-insurreição. In: Revista de Sociologia e Política. Paraná.: n. 12, 1999, pp. 67-82. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n12/n12a04.pdf>. Acesso em: 14 junho 2013;
- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. History. Disponível em: <http://www.nato.int/history/index.html>. Acesso em: 14 junho 2013;
- PADRÓS, Enrique S. As Escolas Militares dos Estados Unidos e a Pentagonização das Forças Armadas da América Latina. In: Outros Tempos; Rio Grande do Sul, v. 1, 2007. Disponível em: http://www.outros tempos.uema.br/vol_especial/dossie_especialart_02.pdf. Acesso em: 14 junho 2013;
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em: 30 abril 2013;
- Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126124/decreto-lei-314-67>. Acesso em: 30 abril 2013;
- RAPOPORT, M.; LAUFER, R. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: v. 43, n. 1, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a_04.pdf. Acesso em: 17 junho 2013;
- ROVATI, Alejandro. Manuales Militares de la Escuela de las Américas. 2009. Escrito el 15 febrero 2011 en el Blog Hermandad y Acción. Disponível em: <http://unidad-intel-latinoamerica.webnode.com.ar/news/manuales-militares-de-la-escuela-de-las-americas/>. Acesso em: 17 junho 2013;
- SCHOOL OF AMERICAS WATCH (SOA WATCH). What is SOA? Disponível em: <http://www.soaw.org/about-the-soawhinsec/what-is-the-soawhinsec>. Acesso em: 30 abril 2013;
- SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. Dicionário de Relações Internacionais. 2º ed – Barueri, SP: Ed. Manole, 2010;
- SKIDMORE, Thomas. De Castelo à Tancredo:

1964-1985. Editora Paz e Terra, São Paulo, 5 Reimpressão, 1988;

US DEPARTMENT OF STATE. Office of the Historian - Milestones: 1945-1952. 2013. Disponible en: <http://history.state.gov/milestones/1945-1952/TrumanDoctrine>. Aceso en: 14 junio 2013.

ⁱGraduando do curso de Relações Internacionais pela UFSC. Membro do grupo de pesquisa Governança Global, Cooperação Internacional e Análise de Política Externa. Integrante do OIRÃ – Grupo de Pesquisa e Extensão em Cooperação Regional. E-mail: leandro_wolpert@hotmail.com

ⁱⁱEn verdad, algunas de esas categorías dicotómicas fueron en gran medida forjadas por discursos maniqueos elaborados tanto por dirigentes políticos estadounidenses cuanto soviéticos, con el objetivo de, en el ámbito de la acerrada disputa ideológica, enaltecer la imagen de sus propias naciones y sus respectivos modos de vida en detrimento del otro. En ese sentido, ambos países se acusaban recíprocamente de perpetrar políticas antidemocráticas, imperialistas y que cerceaban los derechos y la libertad de los individuos.

ⁱⁱⁱTIAR - Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, o Tratado del Rio. OEA – Organización de los Estados Americanos. Fundada en 1948, la OEA cuenta, además del TIAR, con el soporte ofrecido por la Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942, con el objetivo de prestar a aquella y sus Estados miembros “servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo en asuntos relacionados a temas militares y de defensa el Hemisferio para contribuir al cumplimiento de la Carta de la OEA.” (JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA, 2013).

^{iv}Originada en 1949, con la firma del Tratado del Atlántico Norte, de donde deriva su nombre, la OTAN o Alianza del Atlántico comprendía los EE.UU y Canadá, en el continente americano, más los países europeos occidentales: Bélgica, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal y Reino Unido (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2013).

^vIgual hubo versiones adaptadas de la OTAN en el sudeste asiático y en la Oceanía llamadas OTASE – Organización del Tratado del Sudeste Asiático – y ANZUS – tratado de defensa mutua firmada entre Australia, Nueva Zelandia y EE.UU.

^{vi}Establecido por las partes contratantes Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad & Tobago, Uruguay y Venezuela, el TIAR dispone en su 3° Artículo que:

^{vii}En manuales estadounidenses de entrenamiento militar de oficiales latino-americanos producidos en aquella época, las actividades guerrilleras son tratadas como sinónimas de terrorismo en América Latina (ROVATTI, 2009)

^{viii}Sin embargo, con el sucesor de Kennedy (después de su asesinato), Lindon Jonhson, la Alianza para el Progreso fue quitada. (FERNANDES, 2009)

^{ix}Cuatro años después de su fundación, la School of the Americas (SOA) “fue trasladada a otra base panameña Fuerte Gulick, donde adaptó el español como lengua oficial y pasó a llamarse ‘Escuela del Caribe del Ejercito de Estados Unidos’”. (KLEIN, 2005, p. 4). Desde 1964, “the SOA has trained over 64,000 Latin American soldiers in counterinsurgency techniques, sniper training, commando and psychological warfare, military intelligence and interrogation tactics”. (SOA WATCH, 2013). En 2001, la SOA fue renombrada de Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC), se ubicando desde 1984 en el Fort Benning, Georgia.

^xEn virtud de que muchos de los oficiales latinoamericanos (cerca de 496) formados en SOA fueron acusados de encabezar la instauración de regímenes dictatoriales y perpetrar crímenes diversos contra los derechos humanos en sus países, a la par del hecho de que las estrategias de control y métodos de investigación existentes en sus seis manuales de entrenamiento tenían notorios parecidos con las técnicas utilizadas por varias de las dictaduras latinoamericanas de los 70 y 80, como las de Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, la SOA pasó a ser nombrada por sus inúmeros críticos, capitaneados en gran medida por la Organización

No-Gubernamental SOA WATCH, de “Escuela de los Asesinos” o Escuela de Golpes (KLEIN, 2005).

^{xi}Para un interesante análisis sobre el primer abordaje mencionada arriba, consultar: COSTA, Frederico C. de S. Doutrina de Segurança Nacional: Uma Genealogia. In: Anais Eletrônicos do 34º Encontro Anual da Anpocs, 2010.

^{xii}Fuerza militar brasileña, compuesta por el ejército, marina y aeronáutica, que luchó a favor de los aliados durante la 2ª Gran Guerra.

^{xiii}“La Escuela Superior de Guerra (ESG), criada por la Ley nº 785/49, es un Instituto de Altos Estudios de Política, Estrategia y Defensa, integrante de la estructura del Ministerio de la Defensa, y se destina a desarrollar y consolidar los conocimientos necesarios al ejercicio de funciones de dirección y asesoramiento superior para el planeamiento de la Defensa Nacional, en ella incluidos los aspectos fundamentales de la Seguridad y del Desarrollo.” (Disponible en: <http://www.esg.br/a-esg/>, acceso en: 01/07/2012

^{xiv}“En Brasil, la ESG ya era un centro altamente influyente de estudios políticos a través de sus cursos de un año de duración frecuentados por igual número de civiles y militares destacados en sus áreas de actividad. De la doctrina allí enseñada constaba a teoría de la “guerra interna” introducida por los militares en Brasil por influencia de la Revolución Cubana. Según esa teoría, la principal amenaza venía no de la invasión externa, sino de los sindicatos laborales de izquierda, de los intelectuales, de las organizaciones de trabajadores rurales, del clero y de los estudiantes profesores universitarios. Todas esas categorías representaban seria amenaza para el país y por eso tendrían que ser todas ellas neutralizadas o extirpadas a través de acciones decisivas.” (SKIDMORE, T., p. 21, 1988)

^{xv}El Sistema Condor o Operación Condor consistía en un sistema de cooperación política y militar establecida entre las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. La palabra Condor hace referencia al pájaro nacional de Chile, en una “homenaje” al país anfitrión del Primer Encuentro de Trabajo Interamericano sobre Inteligencia Nacional, ocurrido en 1975, ocasión en que el sistema fue constituido.

Consonante Dinges (2005), la característica más bien retratada en los documentos de su fundación era el establecimiento de un banco de de datos central para el cual todos los países miembros fornecían informaciones. Así mismo, según el autor: “El sistema [Condor] creó una elaborada infraestructura de inteligencia multilateral con un despacho central en Chile y filiales en cada país. Esos elementos – información, comunicación y el empleo de personal operacional – generaron una enorme capacidad potencial de actividad internacional. No podía haber ilusiones sobre como pretendían usar esa capacidad. [...] el Condor estaba siendo creado [en 1975] para capturar e interrogar sus enemigos izquierdistas en América Latina, y para ‘eliminar’ aquellos que vivían como exilados en otras regiones del mundo”. (DINGES, 2005, p. 190)

^{xvi}“Ora, Brasil, surgido para el mundo y la civilización bajo el signo de la propia Cristiandad, producto de una trasplatación feliz de esa cultura del Occidente europeo para tierras cuasi desiertas y vírgenes donde no había cultura autóctona que se le resistiera o pudiera se le corromper la esencia, tradicionalmente alimentado, durante toda su jornada histórica ya larga de cuasi cinco centenas, en las fuentes más límpidas del pensamiento y de la fe occidentales, no podría renegar jamás ese Occidente en que se creó desde la cuna y cuyos ideales democráticos y cristianos profundamente incorporó a su propia cultura.” (COUTO e SILVA. Golbery do. 1958, p. 226)

^{xvii}“[...] Representando la contención al comunismo, en sus actuales fronteras, el propósito fundamental de la estrategia del Occidente, natural es, pues, que los EE.UU., como país líder del bloco occidental, por su muy superior poderío económico y militar, vengán concentrando esfuerzos [...] mediante la ayuda financiera altamente discriminadora, la asistencia técnica en elevada escala, el fornecimiento de material de guerra, la cooperación económica amplia y la manutención [...] de poderosas fuerzas militares”. (Ibidem, p. 245)

^{xviii}“[...] es que la ideología comunista cumple su rol capital de [...] movilizar una minoría disciplinada y fanática de profesionales de la revolución, [...] crear un ambiente de agitación y

tumultos, [...] profundizar todas las disensiones y explotar todos los resentimientos, [...] insuflar constantemente el odio respecto al Occidente, todo de modo a promover, en la primera oportunidad favorable, la irrupción, conforme el caso, de un golpe de Estado - como en Irak - o de una insurrección de masas - como en Indochina. Y ahí tenemos una guerra subversiva, insurreccional o social-revolucionaria, que posibilita la agresión indirecta y aunque a la distancia, comandada del exterior, apoyada con técnicos de la subversión, o intitulado voluntarios, armas, recursos, propaganda y amenazas de toda la naturaleza, cuando no la presencia en las inmediaciones de los propios tanques y aviones soviéticos o chinos.” (ibídem, p. 237)

^{xix}Tal planteamiento en adjunto al concepto de fronteras ideológicas de la DSN, en gran medida fueron utilizadas para legitimar la injerencia de la política exterior y el expansionismo territorial brasileños en los países latino americanos durante la dictadura militar. Es el caso, por ejemplo, de la participación del país en la Operación Condor.

^{xx}Como recién desvelado por algunos documentos oficiales del gobierno estadounidense, durante el golpe militar en Brasil, los EE.UU mantenían fragatas de guerra en la costa brasileña caso las fuerzas armadas de Brasil necesitaran de soporte en el enfrentamiento a la resistencia. Para saber más sobre la participación directa de EE.UU. en el golpe militar de Brasil, ver: RAPOPORT, M.; LAUFER, R. Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960. In: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 43, 2000.

^{xxi}IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática, que, según Fernandez, fue fundado en 1959, teniendo por “finalidad combatir las políticas desarrollistas del gobierno Juscelino Kubitschek, planeando posibles formas de inserción en Brasil de grandes empresas y del capital internacional, influyendo en los debates económicos, político y social del país a través de acciones publicitarias, patrocinadas por empresarios brasileños y norte-americanas.”

^{xxii}IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais,

que, según Skidmore, fue fundado en el comienzo de la década de 60 por un grupo de empresarios, abogados, tecnócratas y oficiales de las fuerzas armadas que consistía en una especie de gobierno marginal.

^{xxiii}CAMDE – Campaña de la Mujer por la Democracia, movimiento femenino que, conforme Skidmore, era “especializado en la organización de marchas de protesta contra la supuesta participación de comunistas en el gobierno y otros asuntos polémicos”, y que también contribuyó para el derrumbe de Jango.

^{xxiv}Compuesta, entre otros, por el Partido dos Trabalhadores do Brasil (PTB), por el Partido Comunista do Brasil (PCdoB), por el Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), por la União Nacional dos Estudantes (UNE) y por miembros de la Liga Camponesa. Entretanto, como bien resguardado por Skidmore, esa base no se encontraba sólidamente unida, lo que facilitó la vitoria de los conservadores.

^{xxv}“La motivación para el golpe se fundó en la supuesta izquierdización del gobierno del presidente João Goulart. El quiebre de la jerarquía entre los militares y el surgimiento de lideratos partidarios, sindicales y estudiantiles, que se desarrollaron al margen del sistema partidario erigido en 1946, llevaron las elites conservadoras a recelar la total pérdida del control de la vida política del país”. (GONÇALVES, W., MIYAMOTO, S. p. 213). El siguiente trecho, por su vez, resume bien el desfecho del gobierno de Jango: Antes que todo ese clima de efervescencia [polarización política] alcanzase límites revolucionarios, los conservadores desencadenaron amplia agitación golpista, la cual era estimulada claramente por el gobierno norte-americano, asustado por las banderas nacionalistas. El "pacto populista" entre el gobierno de João Goulart y los sectores populares comenzaba a tomarse peligroso para la expansión del capital extranjero. La situación crítica de la economía brasileña, con inflación galopante, crisis de recesión y el fantasma de la comunización propiciaban la propaganda, junto a las clases medias, de la necesidad de un gobierno fuerte. En ese cuadro se dio el golpe militar de 1964, cuando las fuerzas armadas ocuparon el Estado, para sirvieren a los intereses de los

capitales extranjeros.

^{xxvi}En efecto, de acuerdo con Fausto (1997), “los hombres que asumieron el poder [en el nuevo régimen] formaban en su mayoría un grupo con fuertes ligaciones con la ESG.”

^{xxvii}Es en ese contexto que, según Cruz (2009), el gobierno brasileño fornece tropas a la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) que ocupó la República Dominicana el 1965, con la finalidad de restablecer el orden y las nacionales y recuperar los derechos individuales perdidos con la eclosión de una guerra civil entre un gobierno de corte popular y militares conservadores. Resuelto el conflicto, Brasil pasa a plantear la transformación de la FIP en instrumento permanente – y no solo temporario, restringido al caso dominicano – de la OEA, destinado a intervenir en otros países americanos amenazados por el comunismo.

^{xxviii}Según Fausto (1997), “el SNI tenía como principal objetivo expreso 'colectar y analizar informaciones pertinentes a la seguridad nacional, a la contra-información y a la información sobre cuestiones de subversión interna.’”

^{xxix}Para tener acceso al texto íntegro de la constitución, acceder: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm.

^{xxx}Art. 1º: Toda persona natural o jurídica es responsable por la seguridad nacional, en los límites definidos en ley.

^{xxxi}Art. 2º La seguridad nacional es la garantía de la consecución de los objetivos nacionales contra antagonismos, tanto internos como externos.

^{xxxii}§ 1º La seguridad interna, integrada en la seguridad nacional, dice respecto a las amenazas o presiones antagónicas, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiesten o produzcan efecto en ámbito interno del país.

^{xxxiii}§ 3º La guerra revolucionaria es el conflicto interno, generalmente inspirado en una ideología o auxiliado del exterior, que visa a la conquista subversiva del poder por el control progresivo de la Nación.

Para el acceso del Decreto-Ley 314 en su integridad, consultar: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126124/decreto-lei-314-67>.

^{xxxiv}Es en este periodo también que se organiza el movimiento Frente Amplio en Montevideo, con el

objetivo de planear estrategia de la lucha armada para la redemocratización de Brasil y la reivindicación de los derechos de los trabajadores.

^{xxxv}“A partir del AI-5, el núcleo militar del poder se concentró en la llamada comunidad de informaciones, esto es, en aquellas figuras que estaban en el comando de los órganos de vigilancia e represión, Se abrió un nuevo ciclo de casación de mandatos, pérdida de derechos políticos y expurgos en el funcionalismo, abarcando muchos profesores universitario. Se estableció en la práctica la censura a los medios de comunicación; la tortura pasó a hacer parte integrante de los métodos del gobierno”. (FAUSTO, B. p. 480)

^{xxxvi}Para acceder el texto del decreto en la íntegra, ver: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126023/decreto-lei-898-69>.

A INTRODUÇÃO DE GRAMSCI NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Ana Saggiaro Garcia¹

RESUMO

Este artigo busca situar a introdução do pensamento de Gramsci no debate teórico das Relações Internacionais. De forma sucinta, apresento aqui a entrada do pensamento gramsciano como crítica metodológica e epistemológica ao pensamento dominante nas teorias das Relações Internacionais, o (neo)realismo e o (neo)institucionalismo. Logo, discorrerei sobre alguns dos principais conceitos trazidos por Robert W. Cox - o conceito de estrutura, de agência ou sociedade civil e de hegemonia - e como eles se diferem das teorias dominantes. Por fim, trago alguns aspectos de pensadores marxistas críticos aos gramscianos. Argumento que o debate ainda é útil e importante para compreender as mudanças na atual fase da ordem mundial.

Palavras-chave: Gramsci, Cox, Hegemonia, Sociedade civil, Teoria das Relações Internacionais

ABSTRACT

This article aims to situate the introduction of Gramsci's thoughts in the theoretical debate of International Relations. Briefly, I present the entrance of Gramscian thought as a methodological and epistemological critique to the dominant theories of International Relations, namely (neo)realism and (neo)institutionalism. Thus, I discuss some of the major concepts brought by Robert W. Cox - the concept of structure, agency or civil society and hegemony - and how they differ from the dominant theories. Finally, I bring some aspects brought by marxists, that are critical to (neo)gramscians. I argue that the debate is still useful and important to understand changes in the current phase of the world order.

Keywords: Gramsci, Cox; Hegemony, Civil Society, Theory of International Relations

1. INTRODUÇÃO

Apesar de ter sido iniciado nos anos 1980, a chamada "abordagem gramsciana" das Relações Internacionais (RI) ainda é pouco conhecida fora da disciplina, mesmo entre os diferentes estudiosos do pensador e militante comunista italiano. Socializar este antigo debate pode nos fornecer importantes ferramentas para reflexão sobre a ordem mundial hoje. Nesse ensaio, discorrerei sobre a introdução de Gramsci como crítica metodológica e epistemológica às teorias dominantes nas Relações Internacionais, a saber, o realismo, neo-realismo e o institucionalismo, usando como exemplo alguns dos principais conceitos das RI. Logo, apresentarei algumas das críticas marxistas aos "gramscianos". Busco, aqui, simplificar a leitura teórica com o objetivo de facilitar a compreensão de alunos iniciantes no debate teórico das Relações Internacionais, além de atingir estudiosos e interessados de fora da disciplina.

2. A ABORDAGEM GRAMSCIANA COMO MÉTODO EM RI/EPI

Gramsci "entra" nas Relações Internacionais e na Economia Política internacional (EPI) primeiramente como uma crítica metodológica e epistemológica às teorias positivistas, que predominaram nessa área nos anos 1980, especialmente o neo-realismoⁱⁱ. Em seu famoso artigo de 1981, "*Social forces, states and world orders*", Robert W. Cox fez uma das mais influentes críticas na disciplina, baseando-se na Escola de Frankfurt, ao dividir o campo teórico entre "teorias de solução de problemas" e "teoria crítica". A premissa que permeia a distinção é a de que "uma teoria é sempre para alguém e para algum propósito", ou seja, todas as teorias advêm de uma determinada perspectiva, que deriva de uma posição em tempo e espaço, especialmente tempo e espaço político e social. As "teorias de solução de problemas" têm um viés conservador. Elas elaboram, a partir de verificações empíricas, mecanismos e princípios

para o melhor funcionamento das relações em uma estrutura previamente dada, que não é questionada. Metodologicamente, elas tentam expressar variáveis livres de valor, ou seja, objetivas e distantes do sujeito que as analisa, operando dentro do viés positivista da ciência. Esses mecanismos e princípios, detectados por elas em determinadas estruturas históricas, acabam perdendo sua contextualização em tempo e espaço. Deste modo, são transformados em tendências gerais do sistema internacional, que são repetidas/repetitivas, ou seja, observáveis e, mais importante, *previsíveis*. Com isso, tomam uma forma de pensamento derivada de uma fase particular da história e assumem como universalmente válida. Essas teorias buscam solucionar problemas dentro de determinada ordem social e política que é constante, não problematizando seu surgimento histórico e, portanto, não contemplando uma transformação radical dela. Em outras palavras, busca-se explicar acomodações e ajustes dentro de uma estrutura, e não sua transformação. Resulta que para essas teorias, que são perspectivas históricas e sociais, "o futuro será sempre como o passado". Segundo Cox (1981), essas teorias interessam aos que se beneficiam de determinada ordem, ou seja, aqueles que falam desde o lócus de poder que, no século XX (ápice das Relações Internacionais como disciplina acadêmica), foram os EUA.

Quais são as "teorias de solução de problemas"? Cox dirigiu-se especialmente ao realismo. Sua base filosófica está em Maquiavel e Hobbes, partindo, assim, do princípio de que a natureza humana é ruim e que a preocupação mais essencial do ser humano é sua segurança e sobrevivência. O sistema de Estados seria análogo ao estado de natureza hobbesiano. Na leitura realista, os Estados são os únicos atores relevantes no sistema. Eles são "unidades" fechadas, coesas, com um "interesse nacional". Os Estados agem como atores racionais, devendo o estadista agir livre de preceitos morais. O princípio da anarquia guia a vida internacional. Por que a anarquia? Porque Estados não abrem mão de sua soberania, não havendo, portanto, nenhum poder acima deles. O duo anarquia/soberania são, assim, indissociáveis. O

realismo divide de forma rígida o "dentro" e o "fora" dos Estados: dentro rege a hierarquia (que garante a paz), fora rege a anarquia, resultando na necessidade de segurança para a sobrevivência. A anarquia torna-se um *constrangimento estrutural* para todos os Estados, determinando as possibilidades de relações inter-nacionais. Porque os Estados convivem num sistema anárquico, eles precisam acumular poder para sobreviver. A natureza dos Estados e do sistema é conflituosa. Conseqüentemente, o sistema é de auto-ajuda, pois cada Estado só se pode contar consigo mesmo para sobreviver. O interesse nacional é definido em termos de poder: um Estado quer sempre acumular, demonstrar ou preservar poder. Nesse sistema anárquico, competitivo e de auto-ajuda, um Estado preocupa-se com seus ganhos relativos frente aos outros. O poder de um é mensurado e controlado pelo aumento ou diminuição de poder do outro. Assim, a balança de poder torna-se um mecanismo automático do sistema. O pensamento realista das Relações Internacionais é pautado pelas guerras mundiais, a guerra fria, a questão da bomba atômica e o perigo de uma guerra nuclear. Ele explica de forma mais abrangente as questões de segurança internacional.

Outra poderosa e influente "teoria de solução de problemas" é o institucionalismo ou o liberalismo nas RI. Sua base filosófica se encontra em Grotius (especialmente a noção de uma moral universal e de uma guerra justa), assim como em Kant (a idéia de que repúblicas tendem a não fazer guerra transplanta-se para a de que democracias não fazem guerras com outras democracias). Para os institucionalistas, apesar da anarquia, Estados cooperam uns com os outros. Em analogia aos indivíduos no pensamento liberal, aqui os Estados são racionais e egoístas, e calculam o custo-benefício da cooperação para maximizar seus ganhos. Sua preocupação é com ganhos absolutos, e não mais relativos. Os Estados estão em relação de interdependência complexa com os demais, ou seja, existem sensibilidades e vulnerabilidades mútuas e desiguais no sistema. Eles continuam sendo os principais atores no plano internacional, no entanto, há a interação com atores não-

estatais (empresas, indivíduos, organismos internacionais), que compõem essa interdependência complexa. Os Estados têm diferentes preferências (interesses), sendo a segurança e a sobrevivência uma das preferências, mas não a única (outras seriam bem-estar econômico, status, etc.). As instituições jogam um papel fundamental no plano internacional. Elas facilitam a cooperação entre os Estados, porque provêm informação, diminuem os custos de barganha e negociação, estabelecem regras e normas que "aprisionam" (*lock-in*) as decisões tomadas, condicionando decisões futuras e gerando, assim, estabilidade. Conseqüentemente, as instituições geram uma dependência do caminho traçado (*path dependence*), proporcionando mais estabilidade. Elas intervêm no comportamento dos Estados, o que diferencia os institucionalistas dos realistas (e marxistas). Para esses, as instituições refletem o poder das potências. Elas só existem porque e enquanto o Estado mais poderoso tiver interesse em mantê-las, não alterando as relações de poder nem os interesses de um Estado. Já para os institucionalistas, as instituições não são simples reflexo dos mais poderosos no sistema, ao contrário, podem conter a política de poder através de normas e regras que são iguais para todos, inclusive para as potências. O pensamento institucionalista ganhou fôlego no final da década de 1960, início de 1970, com a crise financeira mundial, o fim do padrão dólar-ouro e o choque do petróleo. Daí emerge a noção de "interdependência complexa", notoriamente na visão de pensadores situados nos países centrais, enquanto que, na periferia do sistema, no mesmo período, discutia-se a Teoria da Dependência (e não uma "interdependência").

Tanto o realismo quanto o institucionalismo passam por reformulações, incorporando o prefixo "neo" ao seus nomes, convergindo, no final dos anos 1970, no que ficou chamado de "racionalismo". Eles aproximam-se ainda mais de uma metodologia positivista e empiricista, transferindo para o estudo da política mundial elementos da microeconomia e das ciências exatas. Se confinaram em uma visão liberal da ordem mundial, onde a economia dizia respeito ao mercado (e à esfera da sociedade civil), e a

política ao Estado, justificando a não-intervenção deste naquele. Waever (1996) chamou a convergência desses dois paradigmas teóricos nos anos 1980 de "síntese neo-neo", uma vez ambos convergiam em um programa de pesquisa racionalista, uma concepção estreita de ciência, assumindo a premissa da anarquia no sistema internacional, Estados como unidades atomísticas e fechadas, discutindo entre si apenas sobre as possibilidades de cooperação e a importância de instituições. A convergência entre neo-realismo e neo-institucionalismo no campo teórico "coincide" no final dos 70/início dos 80, com a convergência política entre Reagan, Thatcher e Xio-Ping, culminando na política e no ideário neoliberal que veio a prosperar com o fim da guerra fria.

Nota-se a falta de um lugar relevante para o marxismo no debate teórico das RI. Ele é trazido "à rebarba" com as teorias do Imperialismo (que, além de uma análise de classes sociais, traz o Estado como ator central num sistema hierárquico, onde guerra é resultado de competição inter-imperialista) e a Teoria de Dependência (que baseia-se numa divisão internacional do trabalho, onde o desenvolvimento do norte e subdesenvolvimento das ex-colônias estão inter-ligados no sistema). Ambas, entretanto, não se restringem ao campo das RI, sendo transcendentais a diversas áreas de conhecimento e ação política. Posteriormente, passou-se a reconhecer as abordagens do "sistema-mundo" como uma perspectiva marxista e estruturalista na disciplina. Ela busca explicar a interligação entre centro, semi-periferia e periferia em uma única estrutura que é capitalista. O sistema de Estados moderno está estreitamente vinculado ao sistema capitalista, sendo uma estrutura histórica que, assim como as outras, é terminal e não eterna. Segundo Nogueira/Messari (2005), enquanto o pensamento de Lênin enfatizou aspectos temporais, entendendo o imperialismo como um estágio na evolução do capitalismo, os teóricos "dependentistas" enfatizaram o aspecto espacial, baseando-se em uma divisão geográfica no sistema. Os teóricos do "sistema-mundo", por sua vez, buscaram combinar a evolução histórica e deslocamento geográfico, enfatizando o deslocamento dos

centros de acumulação do capital de acordo com ciclos de expansão e declínio.

3. A ABORDAGEM GRAMSCIANA COMO TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Já dizia o ditado que "em terra de cego, quem tem um olho é rei". E se tudo que é sólido se dissolve no ar, frente à "solidez" das teorias de solução de problemas, outras buscaram descortinar as contradições e compreender as transformações na ordem social e política. De acordo com Cox (1981), a "teoria crítica" vai buscar contextualizar os fenômenos explicados pelas "teorias de solução de problemas" em determinadas estruturas históricas, preocupando-se com as especificidades. Ela questiona como esta estrutura surgiu para, então, buscar elementos sobre como ela pode se transformar. A teoria crítica rejeita a possibilidade de um presente constante, que é funcional àqueles no poder. Sua preocupação é com a compreensão do todo com suas complexidades e contradições. Para isso é necessário analisar a totalidade em movimento, e não de forma estática, preocupando-se em vislumbrar "de cima para baixo e de baixo para cima" a realidade social, considerando grupos, classe ou Estados oprimidos e subalternizados, expondo as contradições de certos fenômenos e visões de mundo. Questiona-se quem são os incluídos e os excluídos de certas visões de mundo que informam as teorias. A noção de movimento traz a idéia de prática para a transformação e não para a "administração" do sistema. Ao desvendar as contradições, é possível verificar como certos consensos foram construídos (e destruídos) - por quem, para quem e de que forma - iluminando assim possibilidades de pensar outras formas de mundo, outros imaginários, e outras realidades sociais que estão em constante reconstrução.

A teoria crítica vai identificar, portanto, onde certos consensos escondem conflitos. Enquanto o neo-realismo vê o conflito como inerente à condição humana, um fator constante da essência da natureza humana que busca o poder, sendo ele consequência recorrente de estruturas contínuas, teoria crítica e o materialismo histórico

vê no conflito um processo de contínuo refazer da natureza humana. É a partir dos conflitos e da contestação de dada hegemonia de forças sociais dominantes que impulsionamos transformações estruturais.

Cox (1981) faz a ligação entre metodologia e o conteúdo: as teorias de solução de problemas servem às forças sociais dominantes, que buscam administrar o sistema para manter-se no poder, já a teoria crítica vai servir àqueles forças sociais que estão em luta e contestação da ordem social. Ele estabelece também a relação entre teoria e período histórico: períodos de aparente estabilidade ou relações fixas de poder favorecem a abordagem de solução de problemas, como foi a guerra fria, enquanto que a condição de incerteza sobre as relações de poder apóiam a abordagem crítica, posto que as pessoas buscam entender oportunidades e riscos de mudanças.

Segundo Cox (1981), o materialismo histórico é capaz de "corrigir" as abordagens convencionais a partir de diversos fatores. Em primeiro lugar, uma metodologia dialética, explorando as contradições e o potencial para formas alternativas de desenvolvimento, que surgem da confrontação de forças sociais opostas numa situação histórica concreta. Além disso, ele adiciona a dimensão vertical à dimensão horizontal de poder entre Estados rivais, apontada pelo realismo. Desse modo, a dimensão de dominação e subordinação na economia mundial de metrópoles sobre colônias, e centro sobre periferia, ficam evidentes. O materialismo histórico expande a perspectiva da política internacional para a relação entre Estado e sociedade civil, tornando o complexo Estado/sociedade a entidade constituinte da ordem mundial. Diferencia-se, assim, do realismo, que trata a sociedade como um constrangimento sobre o Estado, e uma limitação imposta por interesses particulares sobre a *raison d'Etat*, que é concebida e definida como independente da sociedade civil. Por fim, o materialismo histórico foca no processo produtivo como elemento fundamental para formas históricas particulares do complexo Estado/sociedade, sendo a internacionalização da produção e a expansão do comércio fatores

centrais, que geram a re-estruturação das classes sociais e, com isso, as forças sociais que incidem no processo político. Assim, o materialismo histórico analisa as ligações entre poder na produção, no Estado e na ordem mundial.

Na tentativa de situar o debate teórico em relação à política internacional, podemos observar: um primeiro debate teórico no início do século XX, exposto especificamente por Carr, entre o idealismo e o realismo, que é um debate ontológico sobre as possibilidades de paz e guerra; um segundo debate no período pós-Segunda Guerra Mundial, entre metodologias tradicionalistas ou do chamado "behaviorismo" das ciências políticas estadunidenses, pautado pela guerra fria e pela possibilidade de uso da bomba atômica pelas potências; por fim, um debate "inter-paradigmático" entre as abordagens neo-realista, neo-institucionalista e o próprio marxismo, cujas diferenças e convergências expusemos acima. Com o fim da guerra fria, que "amarrava" e condicionava o pensamento mais amplo sobre a ordem mundial, floresceu uma diversidade de abordagens denominadas "pós-positivistas", ou simplesmente "reflexivistas", resultado do momento histórico de abertura da década de 1990, contestando o pensamento racionalista e positivistas das teorias de solução de problemas. É nesse contexto que surgem os "neo-gramscianos", que são reconhecidos com uma corrente teórica que se baseia em Gramsci para analisar e compreender as relações internacionais.

4. CONCEITOS RELEVANTES

Exposta a diferenciação entre "teoria crítica" e "teoria de solução de problemas", buscaremos agora compreender as diferentes definições e usos de conceitos e fenômenos nas relações internacionais. Por exemplo, o conceito de estrutura. Nas teorias estruturalistas tradicionais de RI, a natureza do sistema é anárquica e não muda. A estrutura constrange os agentes (Estados) de forma mecânica, e a anarquia explica o modo de agir dos Estados. A estrutura pode mudar de acordo com a distribuição de capacidades (materiais e bélicas) entre os

Estados, podendo haver momentos históricos de uma estrutura multipolar ou bipolar. Entretanto, o constrangimento estrutural da anarquia é uma constante. Em Cox (1981), as ações se dão sempre dentro de estruturas históricas, que constituem a problemática a ser estudada. O papel da teoria crítica é entender e explicar como determinadas ações são moldadas pela estrutura, e como, ao mesmo tempo, certas ações são capazes de transformar a estrutura. Estruturas históricas são compostas de bases materiais, idéias e instituições (não há prioridade de uma sobre a outra). Estas estruturas históricas, por sua vez, formam três esferas de atividades: forças sociais (derivadas das relações sociais de produção) formas de Estado e ordem mundial (hegemônica ou não-hegemônica).

A estrutura relaciona-se com os agentes, e vice-versa. No realismo, somente o Estado tem agência na estrutura internacional. Essa tem poder de constranger a ação dos Estados, suas ações são moldadas pelo constrangimento estrutural. No liberalismo, outros atores têm agência (por ex. grupos de interesse, empresas multinacionais) que podem influir sobre os Estados. As organizações internacionais têm poder de mudar a ordem de preferência dos Estados. Há, assim, uma relação mais dinâmica entre agentes e estrutura. A sociedade civil, para os liberais, são grupos de interesse domésticos e transnacionais que irão disputar sua influência sobre os Estados. Ela é separada destes, ou seja, ambos são esferas distintas. Em Cox (1999), a sociedade civil é o espaço onde a ordem vigente é fundada, mas também onde uma nova ordem pode ser construída. A sociedade civil é formadora e formada, ao mesmo tempo um agente de estabilização e reprodução e um agente potencial de transformação. Sua característica é dialética. As forças sociais não existem somente dentro do Estado. Elas ultrapassam fronteiras dos Estados, e as estruturas mundiais podem ser descritas em termos de forças sociais. O mundo pode ser descrito como padrões de forças sociais, no qual os Estados jogam um papel intermediário, mas autônomo, entre estrutura global das forças sociais e configurações locais de forças sociais dentro de certos países.

Cox (2009) argumenta que prefere usar o termo "forças sociais" ao invés de classes, pois esta refletia a natureza de sociedades industriais, que hoje são mais complexas e diferenciadas. Para ele, hoje, trabalhadores estabelecidos podem ser representados como "privilegiados" frente às massas desempregadas e em empregos precários e informais. Em algumas sociedades, populações indígenas não se encaixariam no conceito de "proletariado". O termo "forças sociais" é explicitamente vago, forçando-nos a averiguar historicamente e em cada sociedade quem são as populações expropriadas e os agentes de transformação. Estes não estão previamente definidos, serão construídos em determinados processos de lutas emancipatórias.

As forças sociais podem ser "*top-down*" ou "*bottom-up*". As primeiras são parte integrante do mercado, agências onde forças econômicas (*managerial class*) formam uma hegemonia cultural e intelectual para assegurar a ordem capitalista entre as massas. Estas forças dominantes penetram e cooptam partes dos movimentos sociais (especialmente com subsídios econômicos) para garantir a conformidade e legitimidade da ordem vigente. Forças "*bottom-up*" são identificadas como espaço onde excluídos e trabalhadores precarizados se engajam na construção de uma alternativa contra-hegemônica, disputando um novo senso comum na população nacional e internacional.

Cox (1999; 2001) traz componentes de classe ao conceito abstrato de sociedade civil, e provê a base material sobre a qual a sociedade civil ganha um caráter público ou privado. O conceito de sociedade civil é colocado dentro da questão da democracia e direitos sócio-econômicos. As forças "*bottom-up*" constituem a potencial agência de emancipação e transformação.

O principal conceito pelo qual Gramsci é trazido para as RI é o de hegemonia. Especialmente para o realismo, a noção de hegemonia é baseada no poder do Estado em sua forma simples (instituição de autoridade política), e há pouca diferenciação entre hegemonia, dominação (Estado dominante) e império. A supremacia do poder militar, político e econômico

de um Estado dominante é equivalente à hegemonia.

Para um expoente do realismo, Robert Gilpin (1981), a hegemonia de um Estado é consequência da vitória de uma guerra gerada pelo desequilíbrio na distribuição de poder no sistema internacional. Uma guerra hegemônica se caracteriza por três elementos: a contestação direta entre o poder dominante e Estados revisionistas, por mudanças na natureza e a governança no sistema, e por meios de violência quase ilimitados. As grandes transformações na história mundial foram derivadas de guerras hegemônicas entre rivais políticos, cujo resultado é o re-ordenamento do sistema a partir de idéias e valores do Estado vencedor.

Gilpin (1981) afirma que marxistas e realistas compartilham da visão de que, enquanto for possível a expansão territorial e de recursos, a lei do desenvolvimento desigual pode operar sem alterar a estabilidade do sistema como um todo. No entanto, quando seus limites são alcançados, o sistema entra em crise, o que levou a uma intensificação do conflito e ao colapso final do sistema em duas grandes guerras. Observa-se que o mesmo processo histórico caracterizado por Gilpin como guerra hegemônica, para Lênin é denominado guerra inter-imperialista.

Para Gilpin (1981) a tática de fazer concessões aos poderes menores para assegurar o status-quo pode demonstrar um sinal de enfraquecimento do *hegemon*, gerando um ciclo vicioso de demandas por mais concessões. Este ponto expõe uma diferença entre a concepção de hegemonia como poder militar, política, territorial e econômico (semelhando a imperialismo) e aqueles que trabalham com "consenso e coerção". Para estes, a habilidade de construção de consenso a partir de concessões legitimará a liderança do *hegemon*, que usará a coerção somente quando necessário. Assim, as formas de concessão e compromissos internacionais são instrumentos de legitimação do poder.

No pensamento de Gilpin (1981), assim como outros autores realistas e institucionalistas, a paz equivale a uma "estabilidade hegemônica", uma vez que ela é assegurada e vigiada por um poder maior, que coordena a política mundial a partir da sua visão de mundo. A história torna-se ciclos

padronizados, que seguem as mesmas etapas de ascensão, contestação, guerra e nova hegemonia, num movimento intercalado, porém repetitivo, entre guerra e paz hegemônica. A hegemonia é tratada em termos racionalistas: a relação custo-benefício para que o Estado, até então dominante, mantenha ou recupere sua posição de poder, e o Estado em ascensão use as oportunidades de crise para conseguir crescer.

A noção de uma estabilidade hegemônica nasceu primeiramente com Kindleberger em sua obra de 1973. Para ele, a crise e a Grande Depressão dos anos 1930 poderiam ter sido evitadas se a Inglaterra tivesse tido capacidade, e os EUA a vontade política de exercer liderança. Ambos foram incapazes de preservar o “bem público”, voltando-se para si, privilegiando questões particulares ao invés do bem comum, que seria a estabilidade do sistema como um todo. As visões de Gilpin e Kindleberger deram origem à chamada “teoria da estabilidade hegemônica”, desenvolvida posteriormente por Keohane (1993), expoente do paradigma institucionalista das RI. De acordo com ele, o poder como recurso para a estabilidade é mais efetivo em alguns regimes (como o do petróleo) e em outros menos (como o regime monetário e de comércio). Os regimes econômicos internacionais fortes dependem de um poder hegemônico, ao passo que fragmentação do poder entre países em competição pode levar à fragmentação do regime. A concentração de poder indica, portanto, estabilidade.

Keohane (1993) afirma que países maiores e menores têm incentivos para colaborar dentro de um regime internacional, uma vez que a potência hegemônica ganha capacidade de configurar e dominar seu entorno internacional, enquanto que administra um certo fluxo de benefícios a pequenas e médias potências para convencê-las de que têm interesses coincidentes. Na medida em que a distribuição de recursos (especialmente econômicos) se torna mais equitativa, aumentam os custos do hegemon em manter estabilidade e o cumprimento das regras, e os regimes se debilitam. Inicia-se assim um período de transição e de instabilidade.

Nota-se aqui que a hegemonia adquire uma conotação benigna. Assim como um “Leviatã”

daria fim a um “estado de natureza de todos contra todos”, também o *hegemon* pode minimizar os efeitos da anarquia internacional. Desta forma, o “bem comum” (estabilidade, paz, ordem) seria garantido. Diferentemente de Gramsci, quem, através do conceito de hegemonia, denunciava a opressão e subalternidade de uma classe frente a outra, para estes teóricos do realismo e do institucionalismo, a desigualdade social e internacional não é um mal em si, podendo ser “um mal necessário” para garantir a ordem do sistema.

Autores críticos convergem com realistas e institucionalistas sobre a relativa estabilidade do sistema através da formação de uma ordem mundial hegemônica. No entanto, buscaram revidar a noção de uma hegemonia “benévola”, trabalhando, a partir da teoria gramsciana, os instrumentos de liderança e manutenção do poder na ordem mundial. A estabilidade da ordem hegemônica é constituída através de uma hierárquica de poder, que resulta em opressão de Estados poderosos e as classes dominantes mundiais sobre as classes subalternas e Estados na periferia, que são submetidos aos disciplinamento econômico e político ditado de cima para baixo. Assim, o poder do *hegemon* não é necessariamente benevolente para todos de maneira universal (entre classes e entre centro e periferia da ordem mundial), apesar de aparentar tal universalidade.

Em termos gramscianos, a hegemonia é constituída pelas classes dominantes, que lideram na sociedade civil e, ao chegaram ao poder do Estado, são capazes de representar seus interesses particulares em termos universais. O projeto hegemônico é, assim, percebido como algo que abarca os interesses de grupos subordinados. Cox definiu hegemonia em seu livro de 1987 “*Power, Production and World Order*” como uma dominação de forma particular, onde um Estado cria uma ordem baseada ideologicamente, em ampla medida, em consentimento. A ordem hegemônica funciona de acordo com princípios gerais que, na verdade, asseguram a contínua supremacia do Estado líder e sua classes social dominante, oferecendo, ao mesmo tempo, alguma medida de satisfação aos menos poderosos. Deste modo, para se

tornar hegemônico, um Estado precisa fundar ou proteger uma ordem que seja universal em sua concepção, mas em que outros Estados sintam em parte compatível com seus próprios interesses. Neste tipo de ordem, a produção em países particulares se conecta ao sistema mundial de produção. A classe dominante no Estado *hegemon* encontra aliados em classes de outros países. Uma sociedade mundial incipiente emerge no sistema inter-estatal, e os próprios Estados se tornam internacionalizados, de modo que seus mecanismos e políticas são ajustadas ao ritmo da ordem mundial.

Ao falarmos de hegemonia no nível mundial, devemos compreender a forma como as classes dominantes transnacionais chegam a um consenso hegemônico entre os principais países e são capazes de implementar seu projeto em outros países através da atuação de instituições internacionais (e nacionais). Com isso, uma hegemonia mundial é um projeto da classe dominante num determinado Estado dominante, mas vai além dele, sendo capaz de construir globalmente um consenso em torno do seu projeto hegemônico e implementá-lo em outros países do sistema. Desta forma, é necessário pensar o papel das classes e forças sociais na construção da hegemonia mundial e da contra-hegemonia.

Para Cox (1993), um importante mecanismo de universalização de normas são as organizações internacionais. Através delas são incorporadas as regras que facilitam a expansão de ordens mundiais hegemônicas, legitimando ideologicamente as normas desta ordem. Ao mesmo tempo, elas mesmas são produto da hegemonia de um Estado dominante, e são capazes de facilitar a cooptação de elites dos países periféricos, e absorver idéias contra-hegemônicas. A construção da uma hegemonia mundial baseada nas organizações internacionais é, especialmente, uma característica da "pax americana." Contrária à argumentação de institucionalistas, como Ikenberry (2001), para quem as instituições e organizações internacionais puderam constranger ou auto-limitar o próprio poder dos EUA, para Cox elas serviram para alcançar a universalização de normas, valores e princípios

particulares, e políticas que beneficiam interesses particulares do *hegemon*, expandindo e assegurando a manutenção de seu poder.

5. CRÍTICAS MARXISTAS AO NEOGRAMSCIANISMO

De fora, muitos poderão imaginar que as visões marxistas e neogramscianas nas Relações Internacionais são convergentes. Entretanto, houveram muitas críticas ao longo dos anos. Uma das recentes críticas foi feita por Hannes Lacher (2008; 2006). Para ele, a noção de uma autoridade internacionalizada que se baseia em um alto grau de consenso nacional e internacional (entre Estados e entre classes) somente é pertinente para a caracterização do período da "pax americana". Ela não deveria ser abstraída deste período particular, e ser tornar uma categoria "transhistórica". Segundo Lacher (2008), o ciclo realista de ascensão e descenso de grandes potências foi suplantado pelos gramscianos pela idéia de ascensão e descenso de blocos históricos transnacionais. A hegemonia deve ser compreendida, no entanto, como resultado de um processo histórico, as tentativas de integração social no fim do século XIX não só através da cooptação, mas da incorporação de grande parte da população na estratégia hegemônica na Europa continental. Para ele, Cox não explica satisfatoriamente as mudanças históricas no nível global, elas seriam concebidas como uma sucessão de blocos históricos (um "estruturalismo em miniatura"). Cox falha em explicar como o sistema capitalista emerge, explicando apenas diferentes formas de capitalismo. Assim, o capitalismo é assumido como dado, torna-se o elemento de continuidade por toda a transição histórica entre blocos particulares. Conjuntura e estrutura são, portanto, confundidas. Há uma tendência a "estruturalizar a conjuntura". Para explicar mudanças entre blocos históricos, Cox teria uma visão instrumentalista das elites transnacionais. A globalização neoliberal parece ser um produto da "vontade" do capital transnacional, de seus aliados privados e das burocracias públicas dos Estados líderes. Uma burguesia global parece impor seus interesses na forma que um novo conjunto de

estruturas econômicas, políticas e mundiais. Esta "nebulose global" geraria uma esfera econômica despegada, imperativos globais descontrolados que levam à perda de habilidade da sociedade de determinar democraticamente sobre seu futuro. Desse modo, para Lacher (2008), os neo-gramscianos falharam em dar uma explicação satisfatória sobre a relação entre agência (reprodutiva ou transformadora) e estrutura (social, histórica). Estudos sobre resistência, movimentos e contra-hegemonia aparecem para remediar a tendência elitista, mas falham em apreciar com profundidade os déficits da abordagem histórica estrutural de Cox, que estariam ligadas à relação problemática entre estrutura, processo e agência. Segundo o autor, há, tanto por parte de institucionalistas quanto por autores críticos, uma "sobre-valorização" das funções das instituições internacionais no sistema de dominação global, obscurecendo o quanto estas são apoiadas nos Estados.

Outros críticos da abordagem neo-gramsciana são Leo Panitch e Sam Gindin (2005). Central para esses autores é a análise sobre o "império informal americano" (e não uma "pax americana"), que é a construção do poder global estadunidense sem necessariamente estender sua soberania ou ocupar territorialmente outros Estados como estratégia prioritária. Mais importante foi a capacidade do Estado americano de *penetração estrutural* em antigos rivais e coordenação com outros Estados líderes capitalistas. Com isso, foi possível garantir, no período pós Segunda Guerra, a estruturação de outros Estados independentes como Estados capitalistas, ou seja, que sustentam a acumulação de capital e protejam a propriedade privada (e não somente a propriedade do Estado imperial) dentro de seus territórios. O projeto americano foi, portanto, não governar o mundo diretamente, nem repassar essa tarefa às instituições internacionais, mas sim conceber um projeto de capitalismo global consistente com a tentativa de tornar ou manter outros Estados capitalistas, com instituições e práticas burocráticas, coercivas e jurídicas que assegurassem a acumulação de capital em todos os lugares.

Os autores se diferenciam dos teóricos críticos

baseados em Gramsci afirmando que o império estadunidense foi hegemônico frente a outros Estados e classes capitalistas, porém, mesmo com toda a penetração cultural e econômica dos EUA em outras sociedades, nunca houve uma "transferência de lealdade popular direta" de outros povos aos EUA. Além disso, tampouco os EUA tiveram que incorporar demandas das classes subordinadas (em termos gramscianos) em outros Estados dentro da construção de seu império. O consentimento ativo para a dominação do império informal sempre foi, de acordo com Panitch e Gindin, mediado pela legitimidade que os outros Estados mantinham para si, ou reuniam em nome de qualquer projeto particular do Estado americano.

Outra crítica feita por Panitch (1994) em trabalhos anteriores diz respeito à análise de Cox sobre a internacionalização do Estado. Este seria um processo que se origina "de fora para dentro", ou seja, do consenso internacional sobre obrigações e acordos aos quais os Estados teriam que ajustar-se. Ele critica a noção de Cox do Estado nacional como uma "corrente transmissora" entre o global e o nacional, e como um escudo que amortece as pressões do mercado global. Cox deixaria de fora as formações sociais internas, que são forças ativas na barganha e na mediação das mudanças internas do Estado. Panitch baseia-se em Poulantzas, para quem as transformações do Estado decorrem das formações contraditórias internas, conflitos entre frações da burguesia e demandas de trabalhadores.

6. CONCLUSÃO

Neste artigo busquei apresentar de forma breve e simples a introdução de Gramsci nas Relações Internacionais no marco da crítica metodológica e epistemológica às teorias tradicionais na área. Para isso, resgatei alguns dos principais conceitos da disciplina, como estrutura, agente e hegemonia. Outros conceitos relevantes para o pensamento de Gramsci, e adotados por autores para pensar o internacional, seriam o de transformismo, revolução passiva, desenvolvimento desigual. Entretanto, esses são desconhecidos para as principais teorias na

nossa área. Elas se preocupam com ajustes e acomodações para a manutenção e administração da ordem, diferentemente de Gramsci, quem preocupava-se teórica e praticamente com a transformação, e fazia parte de um instrumento político (o partido) que tinha a meta de uma revolução socialista.

Considero que, mesmo trazendo uma sistematização de um debate antigo, já muito discutido em outros espaços, ele se mantém relevante para pensar o momento atual. Este é o de re-ordenamento na "ordem" mundial. Em meio à mudança, é difícil ter clareza sobre para onde vamos, com quem e quando. Estamos vivenciando o declínio do poder estadunidense? Um novo ciclo hegemônico na Ásia? Estamos vivenciando uma ordem hegemônica, não hegemônica ou mesmo contra-hegemônica? Em que medida a atual ascensão de países chamados "emergentes" configurariam uma perspectiva de ordem não-hegemônica (ou contra-hegemônica)? Ou em que medida estes países, e as diferentes das forças sociais, reproduzem a lógica de acumulação capitalista, levando assim a um novo ciclo de expansão do capital global? Enfim, em que medida a hegemonia pode ser desafiada por países nos quais as forças e classes dominantes estão comprometidas com o próprio projeto hegemônico? Estas complexas questões e nosso delicado momento político no contexto de crise econômica (social, ideológica, ambiental) têm ocupado aqueles/as estudiosos/as engajados/as e comprometidos/as com a reflexão mais aprofundada sobre o que são as transformações e mudanças reais em nossas sociedades. É necessário abrangermos e analisarmos a *totalidade* dos fenômenos, atores e relações sociais, para descortinarmos as tensões e desdobramentos das mudanças e movimentações de estruturas de poder. Nossos estudos devem estar vinculados às resistências e lutas sociais, de onde nascem e partem as mudanças concretas das relações sociais e das formas de vida, que são as bases para a criação de um novo mundo igualitário e justo. Gramsci nos dá o maior exemplo da vinculação entre luta e reflexão filosófica, prática e teoria. Nos recorda que nossa prática deve ser coerente ao que

dizemos e escrevemos, coerente às teorias sobre as quais apoiamos nossas reflexões. Essa é uma importante, árdua e constante tarefa.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni: "The three hegemonies of historical capitalism". In: Gill, Stephen (ed.): Gramsci, historical materialism and International Relations. Cambridge University Press, 1993
- AYERS, Alison J. (ed.): Gramsci, Political Economy, and International Relations Theory. Modern princes and naked emperors. New York, Palgrave Macmillan, 2008
- COX, Robert W. Social forces, states and world orders. Beyond international relations theory. *Millennium - Journal of International Studies* 1981; 10; 126
- _____. Production, Power and World Order. Social forces in the marking of history. New York, Columbia University Press, 1987
- _____. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: Gill (ed.): Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge University Press, 1993
- _____. Civil society at the turn of the millenium: prospects for an alternative world order. *Review of International Studies* (1999), 25, 3-28
- _____. Entrevista realizada por Ana Garcia, Miguel Sá e Alessndro Biazzi em Cabbagetown, Toronto, maio de 2009 (no prelo).
- GILL, Stephen. Power and Resistance in the New World Order. New York, Palgrave Macmillan, 2008
- _____. Epistemology, ontology and the Italian school. In: Gill (ed.): Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge University Press, 1993
- GILPIN, Robert. War and Change in World Politics. Cambridge University Press, 1981
- GRAMSCI, Antonio. Selections of Prison's Notebooks. New York, International Publishers, 1971
- IKENBERRY, John. After Victory. Institutions, strategic restraint, and the building of order after major wars. New Jersey, Princeton University Press, 2001
- _____. Getting hegemony right. *The*

National Interest, Spring 2001 (63)
KINDLEBERGER, Charles. *The World Depression, 1929-1939*. University of California Press, 1973
KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, colección Estudios Internacionales, 1993
LACHER, Hannes. *Beyond Globalization. Capitalism, territoriality and the international relations of modernity*. Routledge, RIPE, 2006
_____. *History, structures, and world orders. On the (cross-)purposes of neo-Gramscian theory*. In: Ayers (ed.): *Gramsci, Political Economy and International Relations Theory*. New York, Palgrave Macmillan, 2008
MESSARI, Nizar/NOGUEIRA, João Pontes: *Teoria das Relações Internacionais. Correntes e debates*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005
NEVES SILVA, Eduardo/LAGE, Victor Coutinho. *Os Debates das Relações Internacionais: Historiografia e Narrativa*. In: Lobato/Sabino/Abreu (orgs.): *Iniciação Científica: Destaques 2008*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009, v. 1, p. 633-656.
PANITCH, Leo/GINDIN, Sam. *Global capitalism and American Empire*. *Socialist Register 2004*. London, Merlin Press
PANITCH, Leo. *Globalization and the state*. *Socialist Register 1994*, p. 60-93
WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. MacGraw-Hill, 1979
_____. *O Homem, o Estado e a Guerra. Uma análise teórica*. São Paulo, Martins Fontes, 2004

trabalho de Cox. Esse autor é o primeiro a trazer aspectos do pensamento de Gramsci para a disciplina, inovando também tal pensamento com o conceito, por exemplo, de “internacionalização do Estado”. Depois de Cox, outros autores também inspirados em Gramsci trouxeram reconhecidas contribuições teóricas, como Mark Rupert, Stephen Gill, Adam Morton, William Robison, entre outros.

ⁱDoutora pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Bolsista recém-doutora FAPERJ. Professora de Economia Política Internacional no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Coordenadora do núcleo de pesquisa sobre Sistemas de Inovação e Governança do Desenvolvimento, do Centro de Estudos e Pesquisas BRICS/ BRICS Policy Center. Email: anasaggiore@gmail.com

ⁱⁱÉ importante ressaltar que a vertente gramsciana da Teoria Crítica em RI não se esgota com o

IS FLEXIBILITY GOOD FOR WORKERS? AN EVALUATION OF GLOBAL VALUE CHAINS

Renata Nunes Duarte¹

ABSTRACT

This paper aims to analyze the impacts on labor at the beginning of Global Value Chains. To do so, I first analyze how flexibility is used as a way to cope with an increasing competitive environment for firms and its potential benefits for labor. The participation in Global Value Chains has increased the flexibilization in work relations, leading to increased number of informal workers, especially in the beginning of chains. Thus, I present the concept of informality, how it can be measured and how Global Value Chains can deal with labor improvement. Studies indicate that benefits for labor are limited. Some case studies are presented in order to show how Global Value Chains have negatively impacted labor in the beginning of chains, increasing insecurity and vulnerability.

Keywords: Informality; Global Value Chains; employment conditions.

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo analisar os impactos nos trabalhadores no início de Cadeias Globais de Mercadorias. Para tanto, primeiramente, analiso como a flexibilização da mão-de-obra é usada como uma forma de lidar com um ambiente cada vez mais competitivo para firmas e seus potenciais benefícios para os trabalhadores. A participação em Cadeias Globais de Valor tem aumentado a flexibilização nas relações de trabalho, levando ao aumento da informalidade, especialmente no início dessas cadeias. Em seguimento, apresento o conceito de informalidade, como pode ser medido e como Cadeias Globais de Valor podem lidar com melhoras nas condições de trabalho. Estudos indicam que os benefícios para os trabalhadores são limitados. Alguns estudos de casos são apresentados com a finalidade de mostrar como

Cadeias Globais de Valor têm impactado negativamente nos trabalhadores no início das cadeias, aumentando sua vulnerabilidade e insegurança.

Palavras-chave: Informalidade; Cadeias Globais de Valor; Condições de Trabalho.

1. INTRODUCTION

This article aims to address some of the impacts of the insertion of enterprises in Global Value Chains on labor, especially those concerning flexibility and informality in peripheral countriesⁱⁱ. The traditional view on flexible specialization states the benefits of flexible work in order to cope with increasing integration of markets and competition among companies. The development of new strategies such as Total Quality Management and Human Resources Management stresses benefits concerning decentralization and commitment of workers (PIORE AND SABEL, 1984; PALPACUER, 2000). However, for labor, most of the empirical studies show that these benefits are limited, mainly for workers at the bottom of the chains. Inclusion in global markets can have net benefits in income and level of employment (VAN DIJK AND TRIENEKENS, 2012), but it also excludes some sectors of these potential benefits, increasing, in practice, informality and decreasing levels of security and stable work (BARRIENTOS, 2001; STANDING, 1999; KNORRINGA AND PEGLER, 2006, etc.).

Informality can be connected with poor employment conditions, low social protection and social security, and lack of formal working contracts and it is seen as the most prominent threat to decent work principles (ILO, 2012). As the spread of benefits especially for labor and development are context dependent (PEGLER, 2009), my goal is to deal with the consequences of labor in agriculture and industrial commodity chains in peripheral countries, based on an evaluation of study cases in Kenya, Chile, South Africa, Brazil and India (BARRIENTOS, 2001; DOLAN, 2004; PEGLER *et al*, 2010; PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012; CARR *et al*, 2000; KANTOR *et al*, 2006; MEZZADRI, 2008;). The

analyses of the impacts on labor will be driven by three approaches with which we can measure informality (CHEN, 2006): its dimension, linkages and characteristics.

In order to discuss these issues, this article is divided into five parts in addition to this introduction. Firstly, I will characterize the traditional view on restructuring of companies in order to cope with a more competitive environment, which has led companies to use flexible specialization as a competitive asset and its potential benefits for workers. The flexible specialization has increased the level of integration between firms across countries and has spread the segmentation of labor also within global chains. Thus, secondly, I will mention the spatial element of Global Value Chains, touching upon its origins and connections with dependency theories, in the division of labor, presenting first the concept of informality and its measurement approaches. Then, I will present the constraints that governance and upgrading in Global Value Chains can present to labor upgrading. Afterwards, some critical views on the impact of Global Value Chains on labor will be presented. In the fifth session, I will present agricultural and industrial case studies, showing the consequences on labor informality. The sixth session will conclude showing that impacts on labor are not always beneficial. Most of the workers participating in Global Value Chains face insecure working conditions, reflecting the power asymmetries found in the chains.

2. FLEXIBILITY: THE TRADITIONAL VIEW

Flexibility has been discussed with more intensity since the 1980/90s. Piore and Sabel (1984) attempted to explain the success of companies in Japan, Italy and Germany based on a new form of internal organization that overcame the Fordist model of production, as a response to economic crises. Fordism is understood as the model in which there is a strong division of labor and thus specialization, with unskilled workers performing specific routine tasks, and use of technology to provide economies of scale for standardized products (PIORE AND SABEL, 1984; DAS AND PANAYIOTOPOULOS, 1996).

The success of companies in Germany, Japan and Italy, however, was not based on this model of organization. They were adopting a flexible organization model, in which products are customized following shifts in demand (PIORE AND SABEL, 1984; DAS AND PANAYIOTOPOULOS, 1996). "Greater flexibility of output requires changes in the work practices, and requires multi tasking and multi skilling of workforce" (DAS AND PANAYIOTOPOULOS, 1996, p. 57). According to Piore and Sabel (1984), flexible specialization was seen as the reason why some companies were able to provide good economic performance.

In this sense, companies started trying to develop and strengthen internal capabilities in order to implement flexible specialization. Palpacuer (2000) states that enterprises have followed a path of decentralization and responsive work organization in order to build up these necessary internal capabilities. New management techniques and strategies were put into practice by companies in order to cope with these changes in corporate strategies.

Total Quality Management was one of the new strategies adopted by firms. According to Kanji (1995, p. 3), "Total Quality Management is about continuous performance improvement of individuals, of groups and of organisations" to satisfy customers. Measuring performance, training and providing feedback to workers are used in this management strategy as a way to encourage people to take responsibility in the company's activities.

Human Resources Management is another technique. According to Palpacuer (2000, p. 8), developing

core competencies requires strong integration of individual tasks and knowledge within the overall activities of the organisation, the importance of lateral interaction and communication as opposed to vertical command, and strong commitment of individuals to the activities and goals of the organisation.

With weaker internal hierarchies, Human Resources Management is in charge of fostering individual commitment and integration of activities to match companies' goals, working in attitude changing and adapting. This creates an

environment of mutual trust, embedded in common, shared values, which allow consistency of behaviors and attitudes within the company. The workers are considered as part of a team, and their performance and commitment to the company are translated into their career prospects and financial incentives. The more committed the worker is, the higher his or her probability of being promoted or earning rewards. According to Piore and Sabel (1984), this would work as a booster for innovative competition for workers. And because of the competition, workers would feel more connected and committed to the company. The worker's attitude, added to his or her profitability to the enterprise, determines his or her permanence on the job (PALPACUER, 2000). Competition although would have a limit, in which it will not hazard wages and working conditions. This would happen because "[c]orporate limits on labor exploitation are important not only in making competition a spur to innovation, but also in maintaining the organizational cohesion required for flexibility" (PIORE AND SABEL, 1984, p. 271).

Thereby, flexibility of the labor force is used as a core competency. Flexibility increases companies capacity of adaptation of products and processes to constant moving demands, switching the number of hours worked and the amount of labor needed (PALPACUER, 2000; CHUNG, 2007). Enterprises now utilize formal and informal homework and a range of new categories of work, such as outsourcing, consultants, part-time, and also geographical relocation of jobs and tasks. This increasing flexibility has become possible due to the development of information technology, differentiation on the labor force, especially the inclusion of women and minority groups such as migrants, and institutional adaptations of governments and unions (CARR *et al*, 2000; PALPACUER, 2000; STANDING, 1999).

From the company's point of view, flexibility can be beneficial: it reduces costs and strengthen internal cohesion, removing from the organization individuals that are not embedded in the company's culture and values. However, until what level is this flexibility good? Is it possible to create commitment in an environment with strong differentiation between workers? Is not the security of stable employment necessary to

improve workers' attitudes toward benefiting company's activities? From the side of workers, is this flexibility good?

Piore and Sabel (1984) claim that, as flexible specialization requires multitask workers, workers will increase, or try to, their skill level and would easily find new jobs, which pay more for the best skilled workers. Furthermore, some studies have related positively flexible work with family time spending. Flexibility in hours and in the location of work is perceived as positive consequences of flexibilization (Hill *et al*, 2001). GEO and BMRB (2009) show that most people in England see flexible work as a way to increase time spent with children.

In a macro-level, flexibility can also have positive results. Studying the connection between flexibility in the labor market and unemployment, Bernal-Verdugo *et al* (2012) found a strong correlation between them. Based on data for 97 countries for the period of 1980 to 2008, they have developed a combined index, which includes six kinds of regulations/restrictions on labor markets: minimum wage; hiring and firing regulation; centralized collective wage bargaining; hiring costs; work dismissal costs; and use and duration of military conscription. The authors argue that the more flexible labor market is, the lower are the levels of unemployment. Hiring and firing regulations and hiring costs are the most influential factors in unemployment, especially for the young (BERNAL-VERDUGO *et al*, 2012). Nonetheless, the quality of employment is not taken into account.

Flexible specialization, although it can have some positive consequences, as analyzed in this session, can create segmentation within the labor force, as part of the adaptation strategy of companies to new demands of global markets, which has required organizational decentralization and flexibility in labor contracts. In the intra-firm level, it generates a core-periphery employment system, in which regular workers embody firm's core competencies, with higher levels of stability, security and labor rights – being part of the company's team -, and peripheral workers perform more simple tasks, usually in more informal connections with the firm.

Furthermore, as companies are more and more

involved in global production networks, the spatial spread of production can have consequences on the country level. The distribution of production leads to core and peripheral activities among countries. Core tasks remain in developed countries, while simple tasks are distributed in peripheral countries. At the point of view of employment and economic growth, the participation of peripheral countries in global production and markets often in these peripheral activities can have positive outcomes. However, as some authors point out (BARRIENTOS, 2001; KNORRINGA AND PEGLER, 2006; DOLAN AND HUMPHEY, 2000; etc.), the benefits are limited to peripheral workers, especially for those in peripheral countries.

3. GLOBAL VALUE CHAINS: A SPATIAL ELEMENT IN EMPLOYMENT RELATIONS

The insertion of peripheral countries in global production networks is usually made in peripheral activities, in which economic activities are simpler. As the employment strategies follow an international pattern dictated by the global production chains, due to the abundance of lower skilled labor force, flexibility is used as a central competitive advantage to attract foreign investments. The goal of governments is to create jobs, and the quality of them is not very much object of attention, although it has long term consequences in productivity and export performance (KNORRINGA AND PEGLER, 2006). In this sense, one might state that the participation of peripheral countries in Global Value Chains can be understood in the light of the Marxist Dependency Theory. In this theory, being dependent means that some countries are conditioned to the development of other countries' economies, not achieving self-sustainability and subordinating themselves to decisions taken in central countries (AMARAL and CARCANHOLO, 2009). The insertion in the global economy is thus unequal and generates a perpetuating situation of exploration and underdevelopment for the peripheral countries, which are not part of the economic decision taken (SILVA, 2011). The dependency is even clearer when it deals with labor issues. The implications of dependent

relations inside Global Value Chains are related to an overexploitation of work, in order to generate economic rents that are transferred to developed countries. Therefore, it is clear that Global Value Chains can be inserted in the Marxist Theory of Dependence. The session 3b will explain how the structures of governance, which determines what, who and where and when the production will take place, reflects the segmentation of central and peripheral countries in the division of production.

However, although there is a general tendency towards an unequal division of tasks and power between central and peripheral countries, the picture is still mixed. Even in central countries, there are some divisions in core and peripheral workers, with increasing outsourcing and insecurities for the latter. The development of value chains has created a segmented labor force, both in developed and peripheral countries, in the intra-firm level or within a chain. However, the consequences are felt in different ways, mostly due to different domestic contexts, which include different levels of institutional structures, civil society pressures and state regulations. Furthermore, there are some chains which drivers are located in peripheral countries, such as the orange juice value chain (Neves, 2008) – which surpass the dichotomy central-peripheral countries in the division of production and economic decisions. In this sense, we need to take into account the specificities and context in which the Global Value Chain we are analyzing is inserted in.

A) INFORMALITY: DIMENSION, LINKAGES AND CHARACTERISTICS

Firstly, in order to build a coherent analysis of the consequences of inclusion in Global Value Chains for labor and informality, first it is needed to present the definition of informality I am using. Informal work is pretty much linked to poor employment conditions, low levels of security and formal arrangements (ILO, 2002). According to the ILO (2002, p. 5),

“Informal economy” refers to all economic activities by workers and economic units that are – in law or in practice – not covered or insufficiently

covered by formal arrangements. Their activities are not included in the law, which means that they are operating outside the formal reach of the law; or they are not covered in practice, which means that – although they are operating within the formal reach of the law, the law is not applied or not enforced; or the law discourages compliance because it is inappropriate, burdensome, or imposes excessive costs.

Informality can be approached in three forms. The first one considers the dimension of informality: the spatial/ geographical location of the informal economy, its nature, considering the production system it is involved in, and the employment conditions. The workers can be men or women self-employed, homeworkers, unpaid family workers, informal employees of regular or not firms, temporary workers, unregistered workers etc. They can be in rural or urban areas of developing or developed countries. Figure 3.1 shows some aspects of the dimension of informality: the distribution of informal workers, considering gender and level of income (CHEN, 2006).

The second one is related to the linkage, i.e., the movements of people from informal to formal economy/work. This dimension is very often a continuous flow. Workers, depending on the circumstances, can be part of the informal and formal economy at the same time, combining self-employed activities with a regular job (CHEN, 2006).

The third has to do with the characteristics of the informal economy. ILO (2012) points out some of the characteristics of informal work: “lack of protection in the event of non-payment of wages, compulsory overtime or extra shifts, lay-offs without notice or compensation, unsafe working conditions and the absence of social benefits such as pensions, sick pay and health insurance”.

In this manner, informality is considered one of the most prominent threats to achieve decent work. Decent work, as defined by ILO, implicates basic principles regarding work rights, good employment and income conditions, social security and social dialogue. As put before, informal workers are not covered by fundamental labor rights, and their activities are usually a

matter of availability more than choice. Thus, their income usually is irregular and variable, exposing them to vulnerabilityⁱⁱⁱ, insecurity and, in most of the cases, to poverty. Since informal workers and their activities are not formally recognized in the labor laws and regulations, their ability to form organizations and collectively claim their rights is reduced. Marginalized groups, such as ethnic groups, women, youth and elder, found themselves in an even more vulnerable situation (ILO, 2002).

Having said that, according to the ILO, to promote decent work, or at least decrease its deficits, it is necessary to improve labor conditions especially for informal workers, “ensuring that opportunities for livelihood and entrepreneurship are not destroyed, and promoting the protection and incorporation of workers and economic units in the informal economy into the mainstream economy” (ILO, 2002, p. 7).

B) GLOBAL VALUE CHAINS AND ITS CONSTRAINTS FOR LABOR POSITIVE IMPACTS ON PERIPHERAL COUNTRIES

It is also necessary to shortly analyze how Global Value Chains add important elements to the discussion of informality and its consequences. Global Value Chains can be characterized as organized networks that regulate and coordinate production across countries, in which the producer of a good or service can be very distant from the global consumer (VAN DIJK AND TRIENEKENS, 2012; DOLAN AND HUMPHREY, 2000). It helps to explain how value is added in different stages of production and how profits and benefits are distributed within the chain, in different locations. Many studies that use GVC as theoretical framework are critical on the consequences of informality for labor (BARRIENTOS, 2000 AND 2004; DOLAN, 2004; PEGLER et al, 2010, etc.).

There are some characteristics in Global Value Chains theory that can help to paint a picture of the impacts in labor rearrangements. One of them is the importance of governance within the chain, which can be seen as a reflection of the Dependency Theory (AMARAL and

CARCANHOLO, 2009; GEREFFI, 1994). Governance implies the capacity to drive all sorts of decisions concerning the production: what is produced, who will produce and where the production will take place (GEREFFI *et al*, 2001; PEGLER, 2009). Governance is thus a matter of *power* within the chain. There is a core center in the chain, from where the organization of other actors emanates, determining how the chain is structured, defining the requirements and how the orders are transmitted across countries (DOLAN AND HUMPHREY, 2000). Therefore, the role of leading firms will determine whether a firm will be inserted or not in a chain and in which position (LEE *et al*, 2011).

Although, in general, “[v]alue chains represent a separation of production control and the execution of that production” (PEGLER, 2010, p. 104), there are some differences in its coordination. Gereffi (1994) has defined two different types of organization of global chains which have been broadly adopted in the literature: the producer and the buyer driven chains. In producer driven chains, “chain governance is exercised by companies which control key technology and production facilities (DOLAN AND HUMPHREY, 2000, p. 150). These industries are capital and technology intensive and require large investments, which can be seen as a barrier to the entrance of new companies (GEREFFI, 1994; GEREFFI *et al*, 2001; DOLAN AND HUMPHREY, 2000). In turn, buyer driven chains are characterized by firms, such as retailers, supermarkets, brand-names companies, who have a central role in the cross-country distribution of production. The leading company controls key functions, such as design, product development, retailing and marketing, in a labor-intensive chain of consumer goods, (CARR *et al*, 2000; DOLAN AND HUMPHREY, 2000; GEREFFI, 1994; GEREFFI *et al*, 2001; PALPACUER, 2000). Furthermore, in tandem with these two models, the relations between firms can have different levels of hierarchy, which also have important impacts on the role the company plays in the chain (GEREFFI *et al*, 2001).

Therefore, governance structure plays a major role in defining the tasks and the distribution of benefits. The level of power of a leading firm is

partly determined by its market share or by its position in the chain that allows the company to gain high returns, making difficult for other companies to entry the chain and have an important role in it (GEREFFI *et al*, 2001). Thus, the initial level of insertion of an enterprise in a global commodity chain has also a strategic importance. As usually chain drivers are located in developed countries, the opportunities for peripheral countries to participate in a chain are restricted to its lowest levels, as suppliers generally with low power and influence in the chain coordination. In networks where the levels of hierarchy are not so prominent - where there are arms-length relations -, the possibility of insertion in a better level or growing is higher. However, “developing country insertion in *global value chains* is most likely to be of a *hierarchical* type and thus their insertion, by and large, offers fewer opportunities for local firms in the chain” (PEGLER, 2009: ?).

Some authors point out the imposition of standards and codes of conduct, connected with corporate social responsibility, as a way to make suppliers improve conditions of production, to achieve better levels of environmental and labor requirements and the category of first suppliers or it is even a requirement for market entry (PALPACUER, 2000; RIISGAARD, 2009; LEE *et al*, 2011). Therefore, standards are also an important instrument to govern the chain (LEE *et al*, 2011). Dolan and Twani (2000) also state that firms following these standards are less prone to be replaced and more able to sustain their position in the chain.

In some cases, strengthening inter-firms relations and networks can work as leverage for upgrading, boosting the development of skills, innovation and production processes, in order to move upward in the chain (KNORRINGA AND PEGLER, 2006). In this sense, Palpacuer (2000) presents the difference between first and second tier suppliers. The first tier suppliers are those who have direct connections with leading firms. Usually this category of suppliers has better conditions to implement standards, more access to markets and more power in the chain. The second tier suppliers are those more informal, whose linkage in the chain is generally more

unstable, indirect and ephemeral.

However, until what point leading firms facilitate upgrading? Most importantly, does upgrading have an impact on labor? Does it mean improvements for labor? Does economic upgrading lead to social upgrading (BERNHARDT AND MILBERG, 2011)? Despite the fact that the level of insertion can be helpful for the firm, the results for workers are not always positive. The traditional economic theories state that economic growth leads to improvement in income, which leads to poverty reduction. In this sense, upgrading, that is, achieving high value activities in a global production chain, will lead to higher levels of economic growth. With increasing participation in trade, benefiting from specialization and providing the market with high value goods, firms and individuals would gain more, in terms of returns on capital and wages (MCCULLOCH *et al*, 2001). Nonetheless, not always the benefits of growth will automatically mean social benefits, in terms of growing employment and wages and poverty and vulnerability reduction, especially when we take into account other aspects of poverty rather than income (BARRIENTOS AND KANJI, 2002; KNORRINGA AND PEGLER, 2006; BERNHARDT AND MILBERG, 2011).

Hence, in a context of deepening integration of global markets which demand new strategies and adaptation of firms, flexibility and these new forms of employment, despite some positive views (PIORE AND SABEL, 1984; PALPACUER, 2000), generate rising levels of informality (STANDING, 1999), which can have negative impacts on labor (BARRIENTOS, 2001; CARR *et al*, 2000, etc.). Instead of creating an environment of trust and commitment, "it seems more likely to assume that most workers simply work harder because they are afraid to lose their jobs" (KNORRINGA AND PEGLER, 2006, p. 473). Thus, this restructuring has left not much option for many workers, often pushing them to accept the opportunities that are available (ILO, 2002; KANTUR *et al*, 2006). So, will peripheral countries be able to achieve decent work through their participation in Global Value Chains? What could be consequences concerning informality of peripheral countries' inclusion in Global Value Chains?

4. DOES FLEXIBILITY LEAD TO IMPROVEMENTS IN LABOR? A CRITICAL REVIEW

According to Lee *et al* (2011, p. 4)

Some workers in GPNs [Global Production Chains], as a result of economic upgrading, may benefit from higher wages and strong labour standards. But for many others, particularly women and migrant workers, economic upgrading may be achieved by putting them in highly flexible, unprotected and insecure work. Poor jobs are also fuelled by low productivity, subcontracting, and supplier struggles to meet buyers' requirements. Progress made in employment and wages may not extend to other dimensions, like freedom of association.

Thereby, flexible work is used by employers as a way to reduce costs, not only in terms of wages, but also in non-wage labor costs, such as social insurance, maternity leave, etc. (BARRIENTOS, 2001; STANDING, 1999). Because firms have to operate in an environment with high risks and uncertainties regarding buyers demands, and high levels of competition, producers in the lower levels of chains are constantly pressured in order to present high quality products, variety and competitive price, with requests working in a "just-in-time" system (BARRIENTOS, 2001; BARRIENTOS, 2008; CARR *et al*, 2000; DOLAN AND HUMPHREY, 2000; DOLAN AND TWARI, 2001). The possibility of being replaced in case the producer does not fill the requirements also plays an important role in work flexibility (BARRIENTOS, 2001).

In this sense, buyer-driven chains, in which linkages between suppliers and buyers are fragile, and in the case of agricultural commodities, where production face a range of additional risks (price fluctuations, weather, etc.), tend to employ, at the bottom of the chain, flexible work, in order to cope with these threats (BARRIENTOS, 2001; CARR *et al*, 2000). "A core regular work-force is used to maintain quality and consistency of output, complemented by the use of highly flexible casualized workers to meet variable just-in-time deadlines, at low cost" (BARRIENTOS, 2008, p.

982). In turn, on the side of the buyers, outsourcing production by contracting suppliers leads to an indirect connection with these flexible workers in the bottom of the chain. They eliminate labor supervision and problems related to it (PEGLER *et al*, 2010), although there are growing pressures by consumers toward minimum standards for suppliers, particularly in global brand companies (BARRIENTOS, 2008; CARR *et al*, 2000; RIISGAARD, 2011). On the side of workers, informality reinforces their vulnerabilities, reducing their ability to overcome their situation of chronic poverty, because working in the informal economy is often not their choice, but an imposition of employers or a strategy of survival (BARRIENTOS, 2001; CHEN, 2006; DOLAN, 2004; ILO, 2002; PHILIPS AND SAKAMOTO, 2012).

Thus, the participation in Global Value Chains can have unfavorable consequences. Increasing employment does not necessarily means benefits for workers. At an initial level, the inclusion in Global Value Chains of poor areas with cheap labor can have an “important pro-poor economic stimulus” (KNORRINGA AND PEGLER, 2006, p. 473). There can be relatively better working conditions and wages in the activities linked with GVC than in other sectors. However, quickly the perceptions of relative improvement disappear, with the increasing in pressures, insecurity and long workloads (KNORRINGA AND PEGLER, 2006).

Furthermore, poor people can be adversely incorporated into economics activities (HOSPES AND CLANCY, 2011; PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012), in the sense that the terms in which they are included in the labor markets within the global value chains can lead to high vulnerability and loss of control of their main asset- their work force (PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012). The increasing levels of poverty make the necessity of survival imperative. And it makes the submission to insecure, informal and exploited forms of labor a necessity. Under these conditions, “inclusion in labour markets is not a means of lifting people out of poverty; rather, it is a mechanism by which they become trapped in it” (PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012, p. 297).

Barrientos (2001) and others (BAIR, 2010;

CARR *et al*, 2000; STANDING, 1999) have stressed the role of Global Value Chains in the risen of informality especially for women. Most of buyer-driven chains, which are labor-intensive, tend to employ more women in the base of the chain in flexible conditions (BARRIENTOS, 2001). So, “the governance structures of global value chains create a hierarchy of power relations between firms that is replicated in a gender hierarchy of employment” (BARRIENTOS, 2001, p. 89). Carr *et al* (2000) also state that the presence of women in the informal sector is higher than men. Furthermore, most of informal work is not counted in official statistics, which would even increase women's participation in this sector. Women are generally working as “self-employed traders and producers, casual workers or subcontracted workers” (CARR *et al*, 2000, p. 127). Women are seen to be more prone to accept poorer employment conditions, because they

traditionally had lower levels of labour-force participation than men, with less experience of formal employment or traditional union organization. Poverty and structural adjustment have also led more women to seek paid work, as households could no longer survive on male earning alone in a liberalized flexible labour market” (BARRIENTOS, 2001, p. 86).

The higher levels of insecurity and informality among women cannot be exclusively credited to the expansion of global capitalism in peripheral countries, its flexible demanding restructuring strategies and the growing women's insertion in Global Value Chains. The inclusion of women in these lower tiers of the chains can be also connected to social structures “and patriarchal ideologies and practices, which together create a particular opportunity structure for exploiting female labor” (BAIR, 2010, p. 209). Women work tends to be associated with dexterity, docility and cheapness (BAIR, 2010; DOLAN, 2004). Embedded in a stereotyped gendered division of labor, strengthened by social and cultural contexts, in the firm level and within the household, women are suggested to prefer flexible work, due to the facility to combine work and house caring, in addition to the necessity of entry and exit the labor market (DOLAN, 2004), despite some evidence that piece-rate payment

work actually increases the number of hours worked. Most importantly, in many cases, both women workers and employers tend to see work incomes as supplementary within the household – this is especially highlighted in home work cases (BAIR, 2010; PEGLER *et al*, 2010). However, there are some benefits of growing participation of women, even in home-based work, which is increasing empowerment, translated into control of her own income, more independence from husbands or partner, and more participation in household decisions. Nonetheless, the seasonality of this kind of employment, depending mostly on demand pressures, does not lead to a shift in women's status in the long term (CARR *et al*, 2000).

Studying the impacts of upgrading on labor, Knorringa and Pegler (2006) state that improvements for labor are more likely to happen when work activities require more skilled labor force, when the workers are more organized and the unions more representative and have international connections. The commitment of the chain to more ethical initiatives, like corporate social responsibility and voluntary codes of conduct, also adds to labor improvement. However, they also stress that these conditions are more likely to happen for core workers or core suppliers, leaving most part of small and second tier suppliers out. Moreover, peripheral countries usually are involved in activities that take advantage of their abundance of labor at low cost. These activities face high levels of competition, which make labor improvements, even for core workers, something transitory (KNORRINGA AND PEGLER, 2006). Barrientos (2008) also states that codes of conduct have some positive impacts on permanent and regular workers, but, for contractual workers, its impacts are limited. She states that even some violations of the codes are found in some locations for contract workers.

The next session will address some of the challenges related to informal work in some Global Value Chains in peripheral countries, based on a literature review of case studies and addressing the approaches by which informality can be measured, as presented in the sub-session 3.1. The analysis will be driven by examining impacts on labor in agricultural rural

and industrial urban chains contexts.

5. INFORMALITY IN AGRICULTURAL AND INDUSTRIAL VALUE CHAINS

Many studies have shown that peripheral countries are integrating global value chains as suppliers of food and agricultural products and in the garment sector (BARRIENTOS, 2001; DOLAN, 2004; PEGLER *et al*, 2010; PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012; CARR *et al*, 2000; NADVI AND JHOBURN, 2003; etc.). In some countries, the non-traditional agricultural exports are becoming one of the most important sources of foreign currency and having a relevant share of GDP (DOLAN, 2004; KENYAN FLOWER COUNCIL, 2013). The garment industry is also among the sectors in which peripheral countries have been presenting good economic results. Brand-name and retails from developed countries have focused their activities on designing, marketing and logistics and have spread manufacturing by contracting local firms in peripheral countries, searching for low production costs (CARR *et al*, 2000). As they are labor intensive industries, this has increased the amount of employees in the sector in many countries, with emphasis on female worker (CARR *et al*, 2000; DOLAN and TWARI, 2001). Nonetheless, most of the jobs created in this sector are informal. To assess whether it is good or not, I will try to analyze these chains examining the dimension, linkages and characteristics of informality in this sector as far as possible.

5.1. AGRICULTURAL CHAINS AND ITS IMPACTS ON LABOR

Due to the geographical dispersion of workers, lower levels of organization and seasonality of crops, data on informality in agricultural activities is in general missing. Some countries even “exclude agriculture from their measurement of the informal sector” (CHEN, 2006, p. 81) or count informality in a very strict sense, as being workers without register^{iv}. Thus, the further analysis will be based on case studies that focus on horticulture value chains in Kenya, Chile, South Africa and tomato and cattle farming value chains in Brazil,

conducted by Dolan (2004), Barrientos (2001), Pegler *et al* (2010) and Phillips and Sakamoto (2012). In all these cases, labor force is segmented in permanent and temporary workers, hired in general during high season.

The horticulture sector in Kenya has a predominant presence of women and informal workers (60% in packing houses and 56% on farms) as labor force. Women are 66% of packing house workers and 60% of farm workers (DOLAN, 2004). The wages are lower in the farms and even lower for temporary workers. Some activities in both cases are seen by employers as feminine, requiring dexterity, docility and cheapness, which makes their presence be higher (BAIR, 2010; DOLAN, 2004). Men are hired for “male” tasks, such as stocking heavy packages and applying fertilizers in the crops. Most of workers, both in farms and packing houses, are migrant, young and single men and women. Usually, their level of education is low and their previous work experience is in the informal economy, as casual workers for men and vegetable selling or hairdressing businesses for women. This fact is a constraint for better employment prospects in another sector. Although workers are attracted by relatively higher wages, they face lack of social protection and benefits, long working hours, usually with over time. Moreover, for temporary workers, the uncertainty of employment provides extra pressure.

Analyzing the horticultural chain in Chile and South Africa, Barrientos (2001) found that women's employment is also strongly concentrated in seasonal and casual work. Men are 95% of permanent workers in Chile and 74% in South Africa in this sector, while women are 52% of temporary labor force in Chile and 69% in South Africa. In Chile, most of women temporary workers live off-farm, in near villages. In turn, in South Africa, women live on-farm, usually due to husbands' contracts. This can explain why the share of permanent women worker is higher in South Africa. The presence of migrants as casual workers in South Africa is prominent. They work during the high seasons. Temporary workers in South African and Chilean horticulture sector are paid on a base of piece rate, performing variable amount of days and hours worked. She stresses

that, although piece rate working is an important mechanism to raise workers' productivity, it increases insecurity and health risks.

The labor conditions in the case of tomatoes chain in Brazil were studied by Pegler *et al* (2010). They also mention the segmentation in the workforce in temporary tomato pickers and permanent workers. In general, permanent workers are formal, having access to social benefits, and compose the minority of the work force. They usually live on-farm and are responsible for a range of activities, such as irrigation and coordination of workforce. The tomato pickers are urban men and women dwellers, who are selected on a daily basis by middlemen in local towns and villages. Because of the uncertainty of being selected the next day, they work on a daily piece payment per box of tomatoes picked. The piece rate payment also obliges workers to do overtime, and presents dangers to their health. The work is seasonal – around 30 days -, which increase vulnerability of income and make necessary compensate the lack of employment between seasons with other activities. Because the tomato farms are located in a region with some potential for tourism (state of Goiás), there is a possibility for these informal workers to be hired in a more secure sector (PEGLER *et al*, 2010).

Phillips and Sakamoto (2012) make an analysis of the vulnerabilities of workers in chronic poverty situations in Brazil. In this study, they focus on the expanding cattle farming in the Eastern Amazon, region known as the new Brazilian agricultural frontier. Cattle sector is facing increasing domestic and international demand, which has pushed the expansion of farmers through the eastern border of the Amazon. This shift on the agricultural frontier has dramatic results regarding deforestation, grabbing of public lands, “along with precarious land tenure [...] and [...] the unlawful employment of labour” (PHILIPS AND SAKAMOTO, 2012, p. 292). Workers in this sector are usually hired under no formal contract and high levels of insecurity.

Some of them are found in conditions analogous to slavery, under high levels of exploitation,

including in the non-payment or underpayment

of wages or the manipulation of the debt in order to claim that no wages are owed to the worker, in the imposition of harsh, degrading and physically unsustainable working conditions, and/or in the imposition of dehumanizing living conditions in which workers are deprived of the resources necessary for the reproduction of their labour power or, indeed, biological survival (PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012, p. 295).

The most vulnerable to this overexploitation are those workers coming from other regions to work on peripheral activities in cattle sector, such as deforestation and cleaning the land for pasture. These workers are put as “invisible” due to their constant mobility throughout the country in a constant search for jobs in areas where economic activities are rising. The profile of these workers is men with low levels of education and literacy. Phillips and Sakamoto observe that the workers usually found in “slavery” situations are not the poorest. These workers are what the authors call “working poor”: individuals with “appropriate physical condition for extremely demanding forms of manual work, whose income levels do not position them in the category of extremely poor” (PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012, p. 303). These workers end up in this sector due to insecurity and instability of employment and income they face, exposing themselves to degrading and even exhausting conditions (PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012).

In all cases shown, most of the characteristics proposed by ILO regarding informal work, as presented in section 3.1, are present. The workers, especially the temporary ones, in these agricultural chains face challenges regarding social protection and benefits, long workloads, with frequent overtime, insecurity of job permanence and threats to health. Due to their geographical spread, low and irregular income, often lack of recognition, their ability to participate in unions and other worker organizations is reduced. Thus, their right of association, representation and collective bargaining is also threatened.

5.2. URBAN - INDUSTRIAL CHAINS AND ITS IMPACTS ON LABOR

It is documented that garment industries are a good source of employment for many low skilled workers, especially women (CARR *et al*, 2000; NADVI AND JHONBURN, 2003). This appears to be true, as we see the spread of local garment firms supplying for brand-name companies within a value chain. However, the quality of employment is again arguable, as in the case of agricultural insertion in value chains. Because of constant search for lower costs of production, the competition between countries and firms in this sector is high. This competition impacts negatively on labor, which tends to be more and more informal to better adjust to it. Moreover, the seasonality of the industry – now with 6 or even more seasons – requires constant changes in products and in the demand for them (CARR *et al*, 2000).

In this sense, the presence of female homework is significant as a form to cope with these shifts in the garment sector. Home-based work can be dependent or not of contracts with firms for selling their products, both being paid on a piece rate payment base.

Mezzadri (2008) has made a study of the garment sector in Delhi, India. Among her findings, she acknowledges that the more in-depth integration with global markets has increased the level of informality and insecurity among workers, although it has enlarged the employment in the sector. The garment sector has expanded employment not only the traditional tailor caste, but also has attracted migrants from other regions of the country, especially rural areas. As a singularity among apparel industries, 90% of the factory workers are men and “[t]hey are mainly temporary and casual workers, employed for short periods or on a daily basis” (MEZZADRI, 2008, p. 609). The cycle for migrant workers lasts less than a year, when they come back to their villages to work on agricultural harvests. Furthermore, she has found that garments firms in Delhi use what is known as “in-contracting”, in which labor management is in charge of subcontractors. These middlemen, exploiting migrants' lack of industrial experience and their high level of poverty, hire groups of people and bring them to the factories. The firm owners have then no responsibility over the workers.

The Delhi garment industry also relies in embroidery of clothes, machine or hand made. In the case of machine embroidery, the workforce is predominantly male migrants. The Indian hand embroidery can be *adda*, related to a traditional Indian type of embroidery, or *moti*. In *adda*, the work force employed is usually migrant children, whose wages are in general half of an adult worker. However, the embroidery units in Delhi only count for sampling and urgent deliveries. The gross of production is delivered to home workers in small villages, using family members. The *moti* embroidery is made mostly by female workers in a home work basis, assisted by children, in or around industrial areas (MEZZADRI, 2008).

Kantor *et al* (2006) have proceeded a study of the informal sector in Surat, India. In this city, most of the economic activity comes from diamond cutting, synthetic silk and Jari (gold thread), which are connected to domestic and global chains. As in all India, Surat presents high levels of informal work. Informality appears in the form of salary-based, casual, self-employment and home-based piece paid, which characteristics were outlined through interviews with 814 women and men. They have tried to measure the level of vulnerabilities these workers face in the informal economy, in terms of deficits in decent work standards, as proposed by the ILO and mentioned in the beginning of this session. Workers were asked about security in the labor market, job, employment, work, skill reproduction, income and representation.

Kantor *et al* (2006) results have shown slightly better labor conditions for male salary workers and the worst ones by male and female casual and piece rate workers. They point out that men are the majority labor force in casual work while the presence of women is higher in the home-based piece rate work. The level of insecurity for women is higher than for men, as the number of unemployed days for female workers and the level of dismissal without warning are higher, for example. The main problems found by the authors are the low levels of payment, especially for domestic servants and home-based piece rate workers, the amount and regularity of work days and training. There is a special recommendation for increasing in some level formalization,

especially for women, through access to written contract and fair dismissal terms in order to fight increasing poverty levels that might be driven to submission of such kind of “indecent” job (KANTUR *et al*, 2006).

In these two cases in India, the workers face lack of social benefits and protection. The ability to participate in unions is also diminished. This is especially important in the case of garment industry in Delhi. Exporters and firm owners fear unionism. They explore workers' conditions – migration, lack of industrial experience, gender, age – to avoid unionism. Furthermore, exporters spread the production in several firms, in order to cope with risks in delivery due to labor possible organization (MEZZADRI, 2008).

6. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

As presented during the paper, flexibility in working relation was used as a response to shifts in the global economy, which required adaptation in order to increase competitive advantages for firms. The adjustments were also felt in the labor market, with the inclusion of new groups in the labor force, and institutional adaptation, regarding labor laws and regulations and unions' role. However, although flexibility has been related to diminishing unemployment rates, it has created a differentiation within the labor force. While some workers benefit from flexibility, especially those in core positions (KNORRINGA AND PEGLER, 2006; BARRIENTOS, 2008) some workers have faced declining quality in jobs, regarding social security, income and benefits. Thus, the inclusion of some workers in labor markets can be described as been carried in an adverse way (PHILLIPS AND SAKAMOTO, 2012).

In this sense, the adverse inclusion has made more difficult to achieve decent work for all, both formal and informal workers. “Decent work can be linked to poverty reduction since increased opportunities for work, increased rights at work, social protection and a greater voice in the workplace are associated with improvements in capabilities and well-being” (KANTUR *et al*, 2006, p. 2089). Nevertheless, the segmentation in the labor for in formal and informal workers has increased the level of insecurity, and decreased

voice and labor rights. This segmentation is happening not only at the macro level, with high differentiations in labor rights between developed and peripheral countries, but also in the micro level, within the firm, where we see some workers enjoying a more secure position and others facing daily challenges and insecurity.

Global Value Chain analysis allows us to make a good picture of how these shifts have affected different sectors and different actors. Global Value Chains are related to the deep coordination of productivity and distributions of gains, in a chain where production control and management is separated from execution and manufacturing. The concept of governance is crucial to understand this coordination, its hierarchies and the distribution of benefits. The different types of value chains determine the positions of its actors. Thereby, the initial position that a firm entries in the chain is also very important. It determines the kind of relations developed between drivers and suppliers and thus the possibilities of upgrading. The imposition of standards also plays a crucial role in determining who is in and out of the chain, at the expense of small and less capitalized producers.

Upgrading is usually seen as a way to achieve higher levels in the chain, and can be done with products, process or functions. Upgrading can mean increased gains, but it does not say anything about the distribution of these gains, if there are some, especially for labor. In other words, economic upgrading does not necessarily means social upgrading.

As the literature analyzing Global Value Chains has shown, the inclusion of peripheral countries in these chains has not promoted decent work. The workers are often included in an adverse way, with high levels of informality, insecurity and vulnerability, which can even end up in hard forms of exploitation, as put by Phillips and Sakamoto (2012). The women situation is particularly delicate, as stated by many of the studies presented. The inclusion of an increasing number of women in the labor force can be a result of chronic poverty and structural adjustments that made necessary more sources of income within the household – a situation of increased vulnerability (MOSER, 1998). Nonetheless,

women are usually hired for “feminine” positions, in the lower levels of the chains, which have lower payments and conditions (BAIR, 2010; DOLAN, 2004). This situation can also be attributed to cultural values and contexts, in which female work is considered as a supplement income. Also because of cultural contexts, women face a trade-off between working outside and home caring. Some studies also point out benefits of women's inclusion in the labor markets, such as empowerment and participation in household decisions (CARR *et al*, 2000). Informality has also strong impacts on mobile workers, as exposed by Dolan (2004) and Phillips and Sakamoto (2012). The appearance of intermediate actors, which challenge the capacity of representation and the workers' control over his or her main asset, is also a consequence of informality (PEGLER *et al*, 2010; MEZZANDRI, 2008).

These analyses lead to the conclusion that social and cultural backgrounds, gender and mobility of workers are exploited in order to cope with risks imposed by an integrated economy of production. In this sense, because they involve not only domestic actors that are restricted to the national context, but also international players with varied levels of power and influence, working regulations need to be addressed from a global perspective too. Directives of ILO addressing decent work deficits altogether with national programs are already trying to tackle these problems. Voluntary and mandatory codes of conduct, alongside internal organizational adjustments, right enforcement and compliance monitoring are also paths that if followed can generate positive results for producers and workers (LOCKE *et al*, 2007).

A first and important attempt to include informal workers in the formal economy is giving them recognition as workers in laws and regulations. It means introducing new labor laws that recognize informal workers' rights and punish labor abuses, helping to direct employer's actions towards minimal improvements in employment conditions and relations. New labor laws and regulations would allow the creation of informal workers' organizations or strengthen their participation in unions, increasing their voice and their power for demanding improvements. Without being

recognized and organized, informal workers are unable to identify their mutual needs and lobby for progress. Supporting and encouraging women's participation is highly recommended, since women are the most affected by flexible working forms.

REFERENCES

- AMARAL, M. S. and CARCANHOLO, M. D. A Superexploração do Trabalho em Economias Periféricas Dependentes. *Rev. Katál. Florianópolis*, v. 12, n. 2, p. 216-225, 2009.
- BAIR, J. On Difference and Capital: Gender and the Globalization of Production. *Signs*, v. 36, n. 1, p. 203-226, 2010.
- BARRIENTOS, S. Gender, Flexibility and Global Value Chains. *IDS Bulletin*, v. 32, n. 3, p. 83-93, 2001.
- BARRIENTOS, S. and KANJLI, N. Trade Liberalisation, Poverty and Livelihoods: Understanding the linkages. *IDS Working Paper*, v. 159, p. 1-45, 2002.
- BERNAL-VERDUGO, L. E., FURCERI, D. and GUILLAUME, D. Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects. *IMF Working Paper*, p. 1-26, 2012.
- BERNHARDT, T. and MILBERG, W. Does Economic Upgrading Generate Social Upgrading? Insights from the Horticulture, Apparel, Mobile Phones and Tourism Sector", *Capturing the Gains Working paper*, v. 7, p. 1-34, 2011.
- CARR, M., CHEN, M. A and TATE, J. Globalization and Home-Based Workers, *Feminist Economics*, v. 6, n. 3, p. 123-142, 2000.
- CHEN, M. A. Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. In: GUHA-KHASNOBIS, B., KANBUR, R. and OSTROM, E. (Org.). *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*. Oxford: Oxford University Press, p. 75-92, 2006.
- CHUN, J. J. The Limits of Labor Exclusion: Redefining the Politics of Split Labor Markets under Globalization. *Critical Sociology*, v. 34, n. 3, p. 433-452, 2008.
- CHUNG, H. Flexibility for Whom: A New Approach in Examining Labour Market Flexibility Focusing on European Companies. *International Social Security Association International Research Conference on Social Security, 5th International Research Conference on Social Security and the Labour Market: A Mismatch?*, Warsaw, p. 1-36, Mar 2007.
- DAS, S. K. and PANAYIOTOPOULOS, P. Flexible Specialisation: New Paradigm for Industrialisation for Developing Countries? *Economic and Political Weekly*, v. 31, n.52, p. 57-61, 1996.
- DIEESE and NEAD. *Estatísticas do Meio Rural 2010-2011*, São Paulo: DIEESE, NEAD, MDA, 2011.
- DOLAN, C. On Farm and Packhouse: Employment at the Bottom of a Global Value Chain. *Rural Sociology*, v. 69, n. 1, p. 99-126, 2004.
- DOLAN, C. S. and HUMPHREY J. Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry. *Journal of Development Studies*, v. 37, n. 2, p.147-76, 2000.
- DOLAN, C. S. and TWARI, M. From What We Wear to What We Eat: Upgrading in Global Value Chains. *IDS Bulletin*, v. 32, n. 3, p.94-104, 2001.
- GEO and BMRB. *Flexible Working: Benefits and Barriers - Perceptions of Working Parents*. 2009. Disponível em: http://sta.geo.useconnect.co.uk/PDF/294951_GEO_flexible_working_acc.pdf (Acesso em: 11 Mar. 2013)
- GEREFFI, G., HUMPHREY, J., KAPLINSKY, R. and STURGEON, T. J. Introduction: Globalization, Value Chains and Development. *IDS Bulletin*, v. 32, n. 3, p.1-8, 2001.
- GEREFFI, G. The organisation of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks. In: GEREFFI, G. and KORNIEWICZ, M. (Orgs.). *Commodity chains and global capitalism*, Westport: Greenwood Press, 1994, p. 95-123.
- HILL, E. J., HAWKINS, A. J., FERRIS, M. and WEITZMAN, M. Finding an Extra Day a Week: The Positive Influence of Perceived Job Flexibility on Work and Family Life Balance. *Family Relations*, v. 50, n.1, p. 49-58, 2001.
- HOSPES, O. and CLANCY, J. Unpacking the

- discourse on social inclusion in value chains” in: HELMSING, A. H. J. and VELLEMA, S. (Orgs.) *Value Chains, Social Inclusion and Economic Development: Contrasting Theories and Realities*, Abingdon: Routledge, 2011, p. 23-41.
- ILO (2002) “Effect to be given to resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session”, 2002. Disponível em: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285_7_2_engl.pdf Acesso em: 28 Fev. 2013.
- KANJJI, G. K. Quality and Statistical Concepts In: _____ *Total Quality Management – Proceedings of the First World Congress*. London: Chapman & Hall, 1996, p. 3-10.
- KANTUR, P., RANI, U. and UNNI, J. Decent Work Deficits in Informal Economy: Case of Surat. *Economic and Political Weekly*, p. 2089-2097, 2006..
- KNORRINGA, P. and PEGLER, L. Globalisation, Firm Upgrading and Impacts on Labour. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 97, n. 5 p.470-479, 2006.
- LEE, J., GEREFFI, G. and BARRIENTOS, S. Global Value Chains, Upgrading and Poverty Reduction. Briefing Note, v. 3, p. 1-6, 2011. Disponível em: http://www.capturingthegains.org/pdf/ctg_briefing_note_3.pdf (Acesso em: 1 Mar. 2013)
- LOCKE, R., KOCHAN, T., ROMIS, M. and QIN, F. Beyond corporate codes of conduct: Work organization and labour standards at Nike’s suppliers. *International Labour Review*, v. 146, n. 1-2, p.21-40, 2007.
- MEZZADRI, A. The Rise of Neo-Liberal Globalisation and The ‘New Old’ Social Regulation of Labour: A Case of Delhi Garment Sector. *The Indian Journal of Labour Economics*, v. 51, n. 4, p. 603-618, 2008.
- MCCULLHOCH, N., WINTER, L. A. and CICERA, X. *Trade liberalization and Poverty: a Handbook*, London: Centre for Economic Policy Research, 2001.
- NADVI, K. and JHOBURN, J. Vietnam in the Global Garment and Textile Value Chain: implications for firms and workers”, *IDS*, p. 1-26, 2003.
- PALPACUER, F. Competence-based strategies and global production networks: A discussion of current changes and their implications for employment. *Competition and Change*, v. 4, n.4, p.1-48, 2000.
- PEGLER, L. “Cadeias Produtivas”. In: CATTANI, D. *et al* (Orgs.), *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Almedina, Coimbra: Almedina, 2009..
- PEGLER, L., SIEGMANN, K. A. and VELLEMA, S. Labour in Globalized Agricultural Value Chains. In: HELMSING, A. H. J. and VELLEMA, S. (Orgs.) *Value Chains, Social Inclusion and Economic Development: Contrasting Theories and Realities*, Abingdon: Routledge, 2012, p. 102-120.
- PHILLIPS, N. and SAKAMOTO, L. Global Production Networks, Chronic Poverty and ‘Slave Labour’ in Brazil. *St Comp Int Dev*, v. 47, p. 287–315, 2012.
- PIORE M. and SABEL, C. *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, 1984.
- RIISGAARD, L. *Global Value Chains, Labor Organization and Private Social Standards: Lessons from East African Cut Flower Industries*. *World Development*, v. 37, n.2, p.326–340, 2009.
- SILVA, F. S. B. *Ofensiva Capitalista e Superexploração da Força de Trabalho: uma Abordagem em Torno da Teoria Marxista da Dependência*. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011.
- STANDING, G. Global Feminization through Flexible Labor: a Theme revisited. *World Development*, v. 27, n. 3 p. 583-682, 1999.
- VAN DIJK, M. P. and TRIENEKENS, J. *Global Value Chains – An Overview of the Issues and Concepts*. In: _____ (Orgs.) *Global Value Chains: Linking Local Producers from Developing Countries to International Markets*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012, p. 9-30.

ⁱMestranda em Globalização e Desenvolvimento pelo Institute of Development Polici and Management, da Universidade de Antuérpia, Bélgica. Email: nunesduarte.renata@gmail.com

ⁱⁱAlthough most of literature in GVC uses the term “developing countries”, the term “peripheral countries” was preferred because of the ideological content of the former, in the sense that it implies that these countries are following a trend

of development towards better socio-economic conditions. Despite, as it will become clearer during the paper, the inclusion of countries such as Brazil, Kenya, India, etc. in the global economy, has been done in unequal terms, perpetuating some underdevelopment characteristics and even worsening insecurities, especially for workers, as shown later on.

ⁱⁱⁱAccording to Moser (1998), poverty is a static measure, while vulnerability is dynamic, measuring the processes in which people go in and out poverty. Vulnerability has to do with the insecurity and sensitivity in individual or groups wellbeing when they face changes or shocks in their environment, and also deals with the resilience and responsiveness to these changes.

^{iv}For instance, Brazil has account the number of unregistered agricultural workers as being 64,9% of total in 2009. However, this measurement does not count unpaid agricultural workers, for instance, such as family members that help in farming activities (DIEESE and NEAD, 2011).

SILVEIRA, José Renato Ferraz da Silveira. **William Shakespeare e a teoria dos dois corpos do rei: a tragédia de Ricardo II**. Resumo de tese de doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

A tragédia da política é a certeza do inesperado, a constante reposição de energias humanas, o esforço para evitar o inexorável, a busca da ordem e da harmonia em face do desequilíbrio e do caos, sob a linha tênue entre o desejável e o possível, o planejado e o realizado, o alcançável e o impossível. A trajetória inequívoca do jogo dicotômico do poder perpassa épocas e gerações em que se sucedem governos legítimos e governos usurpadores, legitimidade e abuso do poder, enfim, bom governo e mau governo. A circularidade da história se encontra nas grandes linhas do seu movimento, como a inevitabilidade do conflito. Ipso facto, a política contém em si mesma o potencial permanente de gerar a usurpação, a violência e a guerra. De Maquiavel a Nietzsche, passando por Hobbes e Marx, a política como tragédia aponta para a insuficiência das práticas políticas e clarifica que o governante (ou o indivíduo) não tem controle absoluto de suas ações. Nesse sentido, a imprevisibilidade e o descontrole fazem parte das conjunturas políticas. E é a partir do entendimento trágico da política que ela pode ser compreendida como um reino portador de negatividade para o indivíduo e para o coletivo, ao mesmo tempo em que é uma esfera de viabilidade para a vida em sociedade. Essa dimensão trágica da vida política em que o sujeito age em busca do poder político e é “lançado” ao embate, tendo, de um lado, o desejo, a vontade, o ímpeto a determinação humana, e de outro, um processo baseado na Razão de Estado, portador de uma lógica própria e imperiosa, contém em si o embrião anunciado em “Macbeth” que pode gerar o “...horror, horror, horror”. Retomar o pensamento trágico, na atualidade, insere-se numa realidade fragmentada, em pedaços, como amizade, amor, loucura, sonho, ambição, religião e morte, e está em constante e absurdo movimento. A tragédia na política é o reconhecimento que em cada situação há a necessidade de um certo tipo de ação política diferente da que é solicitada em outras condições.

Quer dizer, o domínio sobre a Fortuna, o triunfo sobre as dificuldades, os meios para obter e manter o poder. Logo se extrai a ideia de que ser bem sucedido na ação política é a meta do Príncipe. Shakespeare projeta o saber histórico artístico sobre o campo do pensamento político, marcando o momento da instauração da modernidade. Por meio de pesquisa teórica e bibliográfica, este estudo se volta ao entendimento acerca do impactante e devastador significado de política como tragédia, em que buscamos, com base na Hermenêutica – ciência, técnica que tem por objeto a interpretação - enfocar, relacionar e analisar o tempo histórico da obra de William Shakespeare (1564-1616), o governo do rei inglês Ricardo II (1377-1399), além da controversa teoria do direito divino dos reis - reforçada, discutida e ampliada - pelos juristas ingleses durante o governo da rainha Elisabeth (1558-1603). Foram selecionados - como recortes para análise - os conflitos, os paradoxos, as tensões, as intrigas, as traições, a busca de legalidade e legitimidade, os iminentes envolvimento dos seres humanos, em uma situação trágica, em que a vida e a morte, ascensão e decadência, glória e fracasso são etapas inevitáveis e constitutivas da eterna disputa pelo poder político. Não podemos esquecer-nos do sofrimento que é um ingrediente indispensável e inerente à condição humana. Acreditamos que Shakespeare tentou revelar a tragédia dos Dois Corpos do rei nessa peça Ricardo II. A arte trágica de Shakespeare capta uma variedade quase infinita de estados de alma – as suas peças foram escritas para o teatro contemporâneo – aproveitando as possibilidades do palco isabelino com enorme engenho e invenção. É um olhar penetrante, um olhar que mergulha no coração do mundo. Mas é uma leitura crítica da vida social e política. Shakespeare percebe o poder como atraente, traiçoeiro, caracterizado pela incerteza, porquanto nada é estável e o espaço da política constitui-se e é regido por mecanismos distintos dos que norteiam a vida privada. Esse é o pensamento político moderno que inaugura a tradição da razão de Estado (raison d'État) e a autonomia da política. Tanto Shakespeare como Maquiavel desvinculam a moralidade cristã da

política. Ou seja, expõem o realismo – escola, teoria, paradigma – em que a meta do político é evitar a todo custo a perda do poder. A peça Ricardo II é reconhecida pela força dramática, a linguagem política carregada de signos e símbolos, e pelo debate em torno da teoria do direito divino dos reis. Por essa razão, não se pode separar essa doutrina jurídica medieval da produção literária de Shakespeare e, se essa teoria esvaneceu no tempo, ainda possui, hodiernamente, significado concreto e humano, isso, em grande parte, se deve a ele. Sem dúvida, vemos que a literatura pode fornecer consistentes elementos para auxiliar na compreensão da realidade. O conhecimento produzido pela arte amplia as fronteiras do conhecimento e agrega novas potencialidades para a área do saber. E consideramos, neste trabalho, que Shakespeare dominava o jargão de quase todo o ofício humano, além do contato deste com a fala constitucional e jurídica de seu tempo. Além disso, a concepção do poeta sobre a natureza gêmea do rei não depende de amparo somente constitucional, uma vez que a peça concebe a face geminada do rei. Nesse sentido, objetivamos que a pesquisa em pauta contribua à busca do entendimento da teoria dos Dois Corpos do rei, que consiste em uma ramificação do pensamento teológico cristão e, conseqüentemente, essa peça permaneça como marco da teologia política cristã. Portanto, o presente estudo representa um referencial teórico ímpar nos campos da teoria política e da história das relações internacionais.

LOPES, Gills. **Reflexos da digitalização da guerra na política internacional do século XXI: uma análise exploratória da securitização do ciberespaço nos Estados Unidos, Brasil e Canadá.** 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPE, Recife, 2013.

A Dissertação ora em análise parte do pressuposto de que, no século XXI, as novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) jogam papel fulcral para que muitos Estados consolidem, no âmbito interno, a segurança de seus cidadãos e, no externo, a defesa de sua independência e soberania. Entrementes, a questão que envolve a defesa da soberania estatal no ciberespaço cresce nos principais fóruns nacionais e internacionais, sobretudo quanto ao papel das forças armadas nesse ambiente que, assim como o sistema internacional, é anárquico, *i.e.*, não possui um e-Leviatã.

A Dissertação aborda possíveis impactos de uma securitização militar do ciberespaço na política internacional do século XXI. Escolhe-se a defesa cibernética como objeto de estudo, justamente por ela possibilitar inferências sobre a materialização politicoinstitucional de tal temática, buscando-se, para isso, sustentação na teoria da securitização, proposta pela Escola de Copenhague.

Nesse sentido, o trabalho objetiva: (i) identificar as principais ameaças (ciber)existenciais para o setor militar, revelando o porque de esse processo se intensificar no século XXI; (ii) projetar quais as condições para tal securitização; e (iii) explicar seus efeitos na política internacional, com fulcro nos casos estadunidense, brasileiro e canadense.

A fim de satisfazer a esses objetivos, engendra-se o Espectro da Securitização Militar do Ciberespaço (ESMC), um *framework* de análise – baseado na teoria da securitização – com foco na defesa cibernética num determinado tempo (século XXI) e espaço (Estado). Assim, o presente trabalho sustenta que o processo de securitização do ciberespaço pelo setor militar pode ser objetiva e subjetivamente analisado, como uma tentativa de superação do desafio

proposto pela Escola de Copenhague, a qual sustenta que uma análise objetiva de tal processo político é praticamente impossível (p. 53). O Esquema 1 demonstra o espectro da securitização, segundo essa corrente de pensadores.

Quanto à revisão da literatura, autores brasileiros e estrangeiros de Ciência Política e Relações Internacionais figuram majoritariamente no corpo do trabalho, com especial atenção a Barry Buzan e seus colaboradores (1998), Clausewitz (2007), Érico Duarte (2012), Joseph Nye (2008; 2011), Domício Proença Jr. e Eugenio Diniz (1998), Rafael Villa e Rossana Reis (2006), Richard Clarke e Robert Knake (2012), Shiguenoli Miyamoto (1998; 2003), dentre outros.

No que se refere à metodologia, utilizam-se a lógica dedutiva popperiana e o estilo qualitativo e quantitativo de análise, com a utilização de entrevistas (com especialistas nacionais e internacionais em Segurança Internacional e em Ciência da Computação), estudos de caso (Estônia 2007, Geórgia 2008 e Stuxnet e suas variantes 2010-2012), análise de discursos de *policy makers* e militares e documentos oficiais, bem como o auxílio de *softwares* de análises quantitativa (R Project e IBM SPSS) e qualitativa (ATLAS.ti).

O *framework* proposto para a ESMC é composto de três conjuntos de variáveis, sendo uma quantitativa/objetiva e duas qualitativas/subjetivas. O primeiro é o Índice de Politização Virtual da Defesa Cibernética (IPvDC). O segundo conjunto é o chamado Índice de Politização Documental da Defesa Cibernética (IPdDC). E o derradeiro é o Índice de Politização Institucional da Defesa Cibernética (IPiDC). Quando esses três índices de politização da defesa cibernética são analisados conjuntamente é possível evidenciar o ESMC.

Nesse sentido, a Dissertação se compõe de três seções, sete esquemas, 11 gráficos, 33 tabelas, quatro capítulos, referências, glossário, cinco apêndices e um anexo.

Sua primeira seção introduz *onto*, epistêmico e metodologicamente o trabalho. A seguinte versa a emergência do debate sobre “defesa cibernética” na política internacional. A terceira seção realiza

análise exploratória da securitização militar do ciberespaço nos cases estadunidense, brasileiro e canadense, de forma individual e agrupada. Vale ressaltar que é nesta terceira seção em que o ESMC é engendrado. E, por fim, a quarta seção lança considerações finais, destacando à concretização dos três objetivos da Dissertação supracitados.

A seção conclusiva busca corroborar a hipótese de que, além de haver a securitização do ciberespaço pelo setor militar, tal processo tem reflexos na política internacional hodierna. Como consequência, é possível situar os três Estados selecionados no ESMC, conforme o Esquema 2.

MATE-PAPO: AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O MUNDO

Claudio Sbrissa e Yasmin Ornelas

O projeto de extensão “Mate-Papo: as Relações Internacionais e o Mundo” é composto por uma série de eventos gratuitos e abertos ao público. O projeto é desenvolvido no âmbito do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis e sua coordenação está a cargo dos professores Cristine Koehler Zanella e Marc Antoni Deitos. Seu principal objetivo é estabelecer o convívio com profissionais que trabalham tanto no setor público quanto no setor privado das mais variadas áreas das Relações Internacionais, como por exemplo, a Antropologia, a Economia e a Sociologia. O projeto se desenvolve por meio de encontros mensais que privilegiam a dinâmica do diálogo em substituição a uma exposição unívoca, sendo o diferencial o clima mais informal criado, bem como o tempo de duração do projeto, que é de uma hora, fazendo assim com que a fala do entrevistado não seja massiva como geralmente o é uma palestra tradicional. Além do aprendizado adquirido e dos contatos feitos, os alunos de Relações Internacionais possuem, no Mate-Papo, um dia em que todos os estudantes do Curso e grande parte dos professores se encontram, possibilitando uma troca de experiências entre os semestres avançados e os iniciantes. Pelo foco do projeto constituir na criação de uma atmosfera acolhedora, em que um chimarrão está sempre circulando, para tratar de temas sérios e complexos das Relações Internacionais, e visando estabelecer a interdisciplinaridade no Curso, neste dia todos os professores realizam uma atividade avaliativa em sala de aula sobre o tema abordado na conversa com o convidado. O projeto conta com o apoio de dois bolsistas atualmente, Claudio Sbrissa e Yasmin Ornelas, responsáveis pela organização do espaço, recepção dos alunos, alimentação das redes sociais com materiais relativos aos

convidados e aos temas desenvolvidos em cada encontro.

Com o objetivo de promover o projeto, foi criado um blog, <<http://projetomatepapo.blogspot.com.br/2012/04/conhecendo-nosso-projeto.html>> e uma página na rede social Facebook <<https://www.facebook.com/mate.papo>>, os quais são alimentados constantemente, com materiais sobre as futuras palestras, bem como fazendo um breve resumo das que já ocorreram. Em consequência do sucesso do projeto acabou-se optando por aderir também a outras redes sociais como o Twitter <https://twitter.com/mate_papo>.

Ao longo do ano de 2012, realizamos 09 encontros. Após o Mate-Papo, os alunos bolsistas editam momentos marcantes da fala do(a) convidado(a), além de produzirem um DVD composto pelo vídeo completo da entrevista, por fotos do encontro e pelos materiais utilizados em sala de aula, compondo um registro completo de cada Mate-Papo, o qual é disponibilizado através dos meios de comunicação já citados anteriormente. Como convidados e temas do ano de 2012 tivemos respectivamente: Rosana Pinheiro Machado e “Um diálogo sobre a China: vidas e universos por trás de um gigante em expansão”, Thales Augusto Zamberlan Pereira e as “Migrações: mitos nacionais, preconceitos Culturais” Diego Trindade D’Ávila Magalhães e os “Globalizadores do Século XXI: Países Emergentes e a Globalização Sul-sul”, Érico Esteves Duarte e a “Estratégia de poder nas Relações Internacionais – Segurança e Defesa em debate”, André Luiz Reis da Silva e a “Política Externa Brasileira: oportunidades e desafios em um mundo em reordenação”, Raphael Carvalho de Vasconcelos e “A intervenção regional em análise: estrutura e movimentos recentes do processo no MERCOSUL”, Stéphane Rodrigues Dias e “Apaz passa pelo discurso: contribuição da linguística para mediação de conflitos políticos internacionais”, Edson José Neves Júnior e “O sul da Ásia em pauta: segurança internacional e a guerra contra o terror” e Kelly Lissandra Bruch e

as “Medidas de Defesa Comercial: o caso da salvaguarda do vinho brasileiro”.

Ao término do primeiro semestre do Projeto, foi aplicada uma pesquisa de satisfação, cujos resultados demonstraram que a maioria dos alunos aprovam os temas propostos e consideram o projeto excelente para sua formação profissional. Como conclusões parciais, observamos que o evento está sendo muito bem recebido pelo público e há um alto grau de aproveitamento do conteúdo exposto nos Mate-papos.

Nesse início de 2013 já ocorreram dois encontros do Mate-Papo. No primeiro tivemos como convidado Rodrigo Rodembusch, com o tema “Entre conchaves e notícias: a prática da cobertura jornalística de eventos de impacto internacional”, e no segundo encontro contamos com a presença de Sílvia Regina Ferabolli, sendo “A dinâmica política do Mundo Árabe: reflexões sobre primaveras e intervenções” o tema do Mate-papo. Após recebermos uma resposta positiva do corpo discente, foi procurado um modo de envolver os alunos de uma forma mais participativa. Para tanto, neste ano, surgiu o concurso “Sua pergunta na pauta do Mate-Papo”, em que os alunos, após a leitura do material disponibilizado nos nossos meios de divulgação (redes sociais e blog), enviam uma pergunta, acerca do tema do próximo encontro, para a seleção a ser realizada pelos dois professores orientadores. O aluno cuja pergunta foi escolhida, além de formula-la diretamente ao convidado, tem seu nome vinculado ao livro do Mate-Papo e recebe, como prêmio, um livro da área das Relações Internacionais.