

OS DESAFIOS DA POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA NO SÉCULO XXI

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR
ISABELA ZORAT ALONSO
(ORGANIZADORES)



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

OS DESAFIOS DA
POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA
NO SÉCULO XXI

SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR
ISABELA ZORAT ALONSO
(ORGANIZADORES)

OS DESAFIOS DA
POLÍTICA EXTERNA E SEGURANÇA
NO SÉCULO XXI

Marília/Oficina Universitária
São Paulo/Cultura Acadêmica

2018



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS - FFC
UNESP - campus de Marília

Diretor

Prof. Dr. Marcelo Tavella Navega

Vice-Diretor

Dr. Pedro Geraldo Aparecido Novelli

Conselho Editorial

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Giovanni Antonio Pinto Alves

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

Ficha catalográfica

Serviço de Biblioteca e Documentação - FFC

-
- D441 Os desafios da política externa e segurança no século XXI / Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Isabela Zorat Alonso (organizadores). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2018.
464 p. : il.
Textos em português, textos em inglês e textos em espanhol.
Inclui bibliografia
Apoio: CAPES
ISBN 978-85-7983-967-2 (impresso)
ISBN 978-85-7983-968-9 (digital)
DOI <https://doi.org/10.36311/2020.978-85-7983-968-9>
1. Relações internacionais – Séc. XXI. 2. Segurança internacional. 3. Assistência humanitária. 4. Brasil - Segurança nacional. 5. Diplomacia. I. Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. II. Alonso, Isabela Zorat.

CDD 327

Processo CAPES - PAEP 141047/2017-0

Copyright © 2018, Faculdade de Filosofia e Ciências

Editora afiliada:



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora UNESP
Oficina Universitária é selo editorial da UNESP - campus de Marília

SUMÁRIO

Apresentação	
<i>Sérgio L. C. Aguilár, Isabela Zorat Alonso</i> -----	9

DESAFIOS DOS PROCESSOS DE PAZ E QUESTÕES HUMANITÁRIAS

Desafios de los Procesos de Construcción de Paz: el Caso Colombiano	
<i>Vicente Torrijos Rivera, Juan Martín Londoño Zuluaga</i> -----	17
O Que os Olhos Não Veem: Assistência Humanitária em Conflitos Armados	
<i>Susana de Deus, Renata Reis</i> -----	47
Painel Independente de Alto Nível Sobre as Operações de Paz (PIANOP)	
<i>Floriano Peixoto Vieira Neto</i> -----	61
Making Sense of the Social Grammar and Local Subjectivities in Peacebuilding Ethnography	
<i>Roberta Holanda Maschietto</i> -----	79

Tensões entre o Relativismo Cultural e a Universalidade dos Direitos Humanos das Mulheres <i>Thayná Gava Borges</i> -----	107
--	-----

FORÇAS ARMADAS

Forças Armadas, Militares da Reserva, Anticomunismo e a Comissão Nacional da Verdade – Memórias em Disputa <i>Eduardo Heleno de Jesus Santos</i> -----	127
---	-----

O legado da Comissão Nacional da Verdade: Considerações sobre a Implementação de suas Recomendações <i>Vivien Fialho da Silva Ishaq</i> -----	149
--	-----

Exército Brasileiro e o Setor de Segurança: uma Atualização da Doutrina de Segurança Nacional <i>Thaiane Caldas Mendonça, Frederico Carlos de Sá Costa</i> -----	167
---	-----

Reforma do Setor de Segurança: a Construção de uma Agenda Latino-Americana <i>Ana Maura Tomesani</i> -----	191
---	-----

DESAFIOS DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O Mercosul: Histórico, Atores Não Institucionais, Déficit Democrático e Autonomia Energética <i>Augusto Zanetti</i> -----	223
--	-----

América Latina e América do Sul: que Regionalismo? <i>Miriam Gomes Saraiva</i> -----	247
---	-----

A Experiência dos Processos de Integração na África: Problemas e Perspectivas <i>Mamadou Alpha Diallo</i> -----	269
--	-----

Brexit as the Salvation of the European Union? Views from a Complexity Perspective <i>Kai Enno Lehmann</i> -----	295
---	-----

DIPLOMACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Formação do Diplomata Contemporâneo <i>José Estanislau do Amaral Souza Neto</i> -----	317
--	-----

Do Virtual ao Material: Tendências da Ciberização das Relações Internacionais <i>Friedrich Maier</i> -----	331
---	-----

GOVERNANÇA E IMIGRAÇÕES

Fluxos de Práticas de Governo em Escala Global: Sobre Tecnologias de Desenvolvimento e Alguns de seus Efeitos <i>Kelly Silva</i> -----	351
---	-----

Acesso à Saúde e Educação Pública dos Imigrantes na Cidade de São Paulo <i>Ana Cristina Braga Martes, Theo Lovizio de Araujo</i> -----	387
---	-----

DESENVOLVIMENTO

Desindustrialização, Reprimarização e Dependência: o Aprofundamento das Relações Brasil x China no Atual Quadro da Economia-Mundo <i>Hermes Moreira Jr.</i> -----	415
--	-----

Indústria Extrativa, Conflitualidade e os Paradoxos do Modelo de Desenvolvimento Moçambicano <i>Isabella Alves Lamas</i> -----	433
Sobre os Autores -----	453

APRESENTAÇÃO

O seminário denominado “Semana de Relações Internacionais” da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) é realizada anualmente em forma de rodízio entre os campus de Franca (Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - FCHS) e de Marília (Faculdade de Filosofia e Ciências – FFC), onde funcionam cursos de graduação em Relações Internacionais.

A “XV Semana de Relações Internacionais da UNESP”, realizada no final de agosto de 2017, na FFC – campus de Marília/SP, teve como tema “Os Desafios da Política Externa e Segurança no Século XXI”. A escolha do tema se deu em razão do mesmo ser central nas relações entre agentes estatais e, nos últimos anos, com a presença também de agentes não estatais. Apesar do tema central, o evento procurou abranger diversas áreas das Relações Internacionais com o intuito de aprofundar a análise de estruturas, processos, instituições, atores e normas presentes no sistema internacional. O seminário contou com a presença de professores, pesquisadores e profissionais em conferências, mesas-redondas, minicursos, oficinas e workshops, além de sessões temáticas com apresentação de trabalhos de graduandos e pós-graduandos.

A presente obra é o resultado das atividades realizadas durante a “XV Semana de Relações Internacionais”, que teve o apoio da Fundação

de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e das Pró-Reitorias de Pós-Graduação (PROPG) e de Extensão (PROEX) da UNESP.

O livro apresenta contribuições originais, em forma de ensaios e artigos, dos acadêmicos e profissionais que participaram do evento e foi dividido em seis partes: Desafios dos Processos de Paz e Questões Humanitárias; Forças Armadas; Desafios dos Processos de Integração Regional; Diplomacia e Relações Internacionais; Governança e Imigrações; e Desenvolvimento.

O primeiro texto é de autoria de Vicente Torrijos e Juan Martín Londoño. Interessados na complexidade dos acordos de paz, os autores escrevem sobre as dificuldades encontradas na concretização do acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Fazendo uso do mesmo conceito de paz que as Nações Unidas, o qual considera direito de verdade, justiça, reparação e garantia de não repetição como princípios essenciais para se alcançar a paz, os autores analisam sistematicamente cada princípio, tentando identificar a partir deste conceito, quais as dificuldades enfrentadas pela Colômbia no estabelecimento da paz duradoura.

No segundo texto, Susana de Deus e Renata Reis apresentam as dificuldades enfrentadas pela assistência humanitária em prestar socorro à população vítima dos conflitos armados. Com uma abordagem pautada na jurisprudência, as autoras fazem um resgate histórico e conceitual sobre o Direito Internacional Humanitário (DIH) e a legalidade dos conflitos armados. A partir de então, discorrem sobre os desafios enfrentados pela assistência na resposta às crises humanitárias frequentemente vivenciadas nos conflitos armados internacionais, elencando alguns sujeitos que consideram ser responsáveis por essas dificuldades.

No terceiro texto, Floriano Peixoto Vieira Neto apresenta aspectos relevantes do Painel Independente de Alto Nível Sobre Operações de Paz (PIANOP). Como membro do Painel nomeado pelo Secretário Geral da ONU, o autor discorre sobre a criação do PIANOP, os membros, a metodologia de trabalho, as atividades realizadas e os principais tópicos do relatório final apresentado. Produzido a partir da exposição do autor durante

o evento e, fruto da sua experiência como membro do PIANOP, o texto guarda o tom coloquial que caracteriza as palestras em eventos acadêmicos.

O quarto texto, escrito por Roberta Maschietto, aborda aspectos subjetivos nos contextos de construção da paz. Partindo de aspectos epistemológicos e metodológicos da pesquisa nesse campo, a autora discute aspectos fundamentais para o processo de apreensão das subjetividades: a ‘gramática social local’ e ‘o processo prático de tradução de subjetividades locais’. Para isso, oferece exemplos desses processos na análise dos conceitos de paz e poder, além de apresentar algumas observações sobre como melhorar esta agenda de pesquisa.

No quinto texto, de Thayná Gava Borges, são discutidos os embates e limites da universalidade dos direitos humanos das mulheres em relação ao relativismo cultural. A grande questão abordada pela autora é quão universal podem ser os direitos humanos das mulheres de modo que não desrespeitem o multiculturalismo e não se tornem um argumento justificador de suas violações. Partindo de uma retrospectiva histórica, a autora apresenta as origens dessas tensões e a necessidade de reflexão sobre o tema.

Em seguida, o texto de Eduardo Heleno de Jesus Santos se inicia com uma breve contextualização do momento em que o papel das Forças Armadas ganha força e relativa autonomia política no Brasil. A partir daí, o autor apresenta análises de documentos para sustentar o argumento de que as ações das Forças Armadas brasileiras, bem como dos militares da reserva, influenciaram no processo de construção da memória nacional.

Vivien Ishaq é a autora do sétimo texto desta obra. Interessada em discutir o legado da Comissão Nacional da Verdade (CNV) do Brasil, Ishaq inicia seu texto apresentando alguns aspectos sobre os limites da redemocratização brasileira, principalmente no que diz respeito à criação e efetividade da CNV. Nesse sentido a autora faz breves análises comparativas com o período pós-ditadura militar de outros países latino-americanos, e apresenta uma série de documentos oficiais, como relatórios da CNV, e as ações do Brasil após o término da Comissão, buscando verificar a efetividade e o cumprimento das recomendações feitas por ela. No final, faz

considerações acerca da importância da CNV como uma forma de consolidação da democracia brasileira.

Thaiane Mendonça e Frederico Costa, autores do oitavo texto, discutem a atualização da doutrina de segurança nacional brasileira. De início, discorrem sobre as variações no entendimento sobre o que engloba o setor de segurança. Em seguida, analisam as atuais ações em âmbito interno das Forças Armadas brasileiras com base em documentos oficiais do Estado, o que é compreendido por doutrina de segurança nacional e a qual concepção de segurança o Brasil está mais relacionado e de que forma. No final, fazem algumas considerações a respeito da atualização da doutrina de segurança nacional brasileira.

Tendo em vista problemas semelhantes relacionados a violência enfrentados por diversos países latino-americanos, Ana Maura Tomesani, discute no nono texto desta obra, a existência ou não de uma agenda comum latino-americana no tocante à reforma do setor de segurança. Para sustentar seu posicionamento positivo, a autora apresenta e analisa documentos oficiais sobre o tema de três organizações regionais (OEA, UNASUL e MERCOSUL).

No décimo texto, Augusto Zanetti faz uma revisão histórica desde os primeiros fatos que impulsionaram a criação de projetos de integração regional sul-americanos, passando pelos fracassos de alguns deles, até a criação e consolidação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Em seguida, analisa a integração regional utilizando parâmetros como o déficit democrático e o setor energético.

O décimo primeiro texto é de Miriam Saraiva. Levando em conta os diversos tipos de regionalismos existentes (aberto, pós-liberal e difusos), a autora procura identificar qual o tipo de regionalismo existente hoje na América Latina e, particularmente, na América do Sul. A autora parte de um retrospecto histórico, conceitua os principais termos do assunto (regionalismo, cooperação, integração, integração regional e governança regional), para então discorrer sobre os motivos que causaram a mudança do regionalismo na região e seus desenhos mais recentes.

Em seu texto, Mamadou Diallo procura compreender os desafios e as perspectivas enfrentadas pelo processo de integração africana. Argumentando que o legado colonial ocidental naquele continente influencia bruscamente esse processo, o autor relembra aspectos anteriores, durante e posteriores ao período de colonização, para focar nas dificuldades enfrentadas pelos africanos devido à persistência da influência externa, principalmente europeia, no continente.

Tendo em vista as constantes implicações da saída do Reino Unido da União Europeia (UE), Kai Lehmann discorre sobre o que explica o atual otimismo expressado pelo bloco, bem como quais os desafios a serem enfrentados e qual o futuro para o processo de integração europeia. Além disso, o autor aborda as complicações da saída da UE para o próprio Reino Unido e seus argumentos são defendidos no quadro conceitual da complexidade.

No décimo quarto texto, o Embaixador José Estanislau Souza Neto faz algumas considerações em torno da carreira diplomática. Expondo um resumo histórico da profissão e explanando brevemente sobre a importância da mesma no atual cenário internacional, o autor foca na formação do diplomata, esclarecendo os principais passos e requisitos para entrar na carreira.

No décimo quinto texto, Friedrich Maier discute a influência do ciberespaço nas Relações Internacionais (RI). Iniciando com uma discussão acerca da definição do termo 'ciberespaço', o autor analisa dois casos em que este influenciou as RI - o ataque a uma usina de enriquecimento de urânio no Irã e o caso de *hackers* nas eleições presidenciais de 2016 nos EUA. Com isso, Maier procura comprovar a existência e evidenciar tendências resultantes de um possível processo de ciberização das RI.

No décimo sexto texto, Kelly Silva discute tecnologias que propagam práticas de governo globalmente. Silva faz inicialmente algumas considerações sobre os conceitos por ela utilizados, como governo, fluxos de práticas de governo e desenvolvimento, para então analisar as práticas oficiais de cooperação técnica para o desenvolvimento internacional, focando nas estruturas organizacionais.

O décimo sétimo texto desta obra foi escrito por Ana Cristina Martes e Theo Araújo. Preocupados com os direitos dos imigrantes, os autores investigam as políticas públicas de acesso à saúde e à educação da cidade de São Paulo, discutindo a inclusão dos imigrantes nelas. Os autores defendem uma abordagem multicultural das políticas públicas como forma dos imigrantes serem realmente incorporados na sociedade brasileira.

O décimo oitavo texto, escrito por Hermes Moreira Junior, aborda a relação econômica Brasil - China. A partir da grande presença chinesa na pauta de exportação de *commodities* brasileiras, algumas dificuldades para o desenvolvimento do país ganham destaque como desindustrialização, reprimarização das exportações e dependência. Nesse sentido, o autor discorre sobre cada um desses desafios, para então propor algumas alternativas para o Brasil.

Por fim, no décimo nono texto, de autoria de Isabella Lamas, são discutidas as implicações do processo de paz ocorrido em Moçambique, visto como exemplo de sucesso. Utilizando o entendimento de paz positiva de Johan Galtung, a autora analisa aspectos da economia política moçambicana no pós-conflito, sua indústria extrativa, incluindo o maior projeto de investimento brasileiro naquele país, para concluir que o processo de desenvolvimento não permitiu o aumento do bem-estar da sociedade.

Esta obra pretende contribuir para a disseminação do conhecimento e para os estudos relacionados com as Relações Internacionais, especialmente nas temáticas de política externa e segurança que foram o foco da XV Semana de Relações Internacionais. Esperamos que os textos aqui apresentados instiguem leitores a desenvolver novas pesquisas e reflexões, de forma que possamos avançar na compreensão das dinâmicas que operam no complexo sistema internacional.

*Prof. Dr. Sérgio L. C. Aguilar
Isabela Zorat Alonso
Organizadores*

DESAFIOS DOS PROCESSOS DE PAZ E
QUESTÕES HUMANITÁRIAS

DESAFÍOS DE LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ: EL CASO COLOMBIANO

Vicente Torrijos Rivera

Juan Martín Londoño Zuluaga

1 – INTRODUCCIÓN

A más de 6 meses de iniciada la implementación del Acuerdo Final, las lógicas que tienden a la terminación del conflicto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han sido complejas y no todas han estado acordes con lo planeado. Solo por citar algunos ejemplos, se ha visto que las fechas de desarme no se han cumplido (ÁVILA, 2017; SANTRICH, 2017), las estadísticas de cultivos ilícitos siguen aumentando (JUSTICIA, 2017; ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), 2017) y en algunos municipios los homicidios han aumentado

significativamente a causa de la implementación del Acuerdo Final (INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL, 2017). Esto sucede por los sorprendentes cambios en las condiciones y las no previstas dificultades técnicas, económicas, sociales y políticas que reporta cada etapa del proceso. Más allá, los actores han cambiado y la configuración socio-política del poder se ha modificado a raíz de la ausencia de uno de los actores esenciales: las Farc.

No obstante, es de suma importancia atender a estas problemáticas y los desafíos que genera para convertir el proceso de paz colombiano en una dinámica adaptativa que permita dirimir los conflictos de forma empática, no violenta y creativa. Así, este texto pretende analizar los desafíos más importantes que se han planteado en el desarrollo del proceso de paz y entenderlos bajo los principios básicos que rigen este tipo de procesos. De la misma manera, se pretende ayudar al acervo práctico desde la experiencia para analizar procesos de paz futuros, con el fin de garantizar la no repetición de los errores.

2 – BASE CONCEPTUAL

Para no perderse en aristas innecesarias, hay que entender ciertos conceptos previos al análisis práctico. En primer lugar, se entiende que la paz es la situación en la que los conflictos son manejados con empatía, en una perspectiva no violenta y creativa (GALTUNG, 1996, p. 9). Esto quiere decir que la paz no atiende a una definición negativa en términos estáticos de ausencia de conflicto, sino que es sumamente dinámica. Por el contrario, se entiende que la paz no está ajena al conflicto, sino que lo incluye y, además, le da una solución constante por medio de instrumentos específicos y eficientes.

De esa manera, el paso de una situación de conflicto como discordancia entre partes a una situación de paz necesita generar un proceso de transformación del contexto socio-político. Esto implica el cambio de los medios, las interacciones y de las lógicas microsociales que entre ellos se establecen, para poder encontrar vías de solución de discordancias. Para esto, los Estados dispuestos a realizar un proceso de paz deben estar dirigidos a realizar cambios sustanciales que impliquen el

incentivo a la creación de estos medios y al cambio de los comportamientos individuales y sociales.

Entre las sugerencias que los investigadores de paz han hecho para llevar este proceso, se encuentra el modelo de Joinet, quien intenta encausar los procesos de paz bajo unos principios fundamentales. Estos son el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y la garantía de no repetición (JOINET, 1996).

Estos principios, difundidos principalmente por la ONU, han sido utilizados en numerosos casos de procesos de paz, siendo defendidos como los mínimos requeridos para alcanzar una paz estable y duradera en el tiempo. Por tanto, es conveniente utilizar estos principios como macropuntos de análisis y establecer las dificultades que se han presentado al tratar de garantizar el cumplimiento de ellos.

3 – LOS DESAFÍOS DE LOS PRINCIPIOS EN EL CASO COLOMBIANO

La realidad siempre superará al papel en procesos sociales como estos. Aunque estos principios son fáciles de seguir y suponen una lógica congruente, la complejidad de los actores y los problemas logísticos que implica llevar a cabo cada uno de estos principios hacen que existan brechas entre lo que se hace y lo que se pensaba hacer. En Colombia, la multiplicidad de actores y la complejidad histórica de abandono estatal han hecho que estas dificultades sean aún mucho mayores de lo esperado. A continuación, se enumerarán los desafíos más importantes que se enfrentan en el cumplimiento y garantía de estos principios. Aunque cabe aclarar que el cumplimiento de estos principios no es la única variable, en ellos recaen en buena medida las posibilidades de éxito del proceso de paz y, por tanto, de alcanzar una situación de paz.

3.1 – DERECHO A LA VERDAD

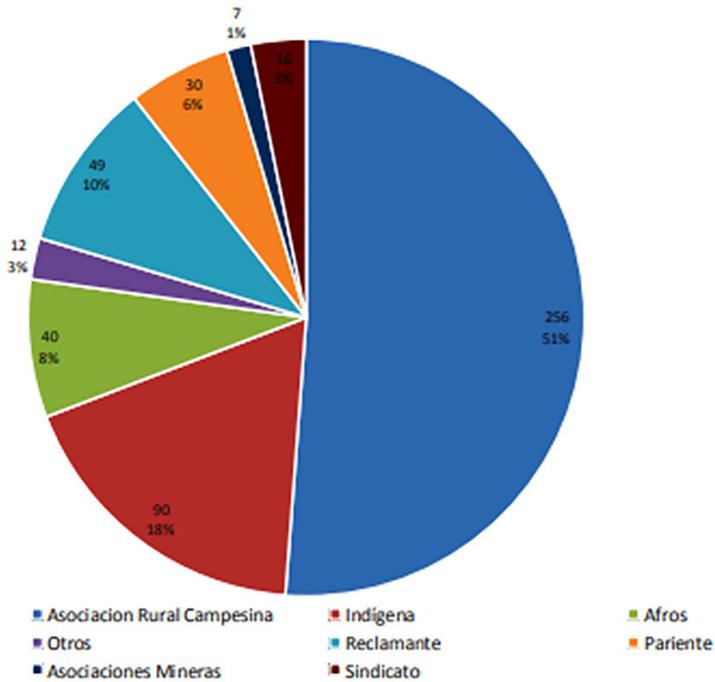
Joinet defendía que el derecho a la verdad es, en el plano individual, el derecho de las víctimas, sus parientes y amigos de obtener la verdad de los hechos ocurridos en situaciones de violación sistemática

de derechos humanos. No obstante, asegura que este derecho no se agota en lo individual, sino que existe un derecho colectivo al conocimiento de la verdad para evitar la reproducción de esta violación sistemática. En tal medida, el derecho a la verdad tiende a ser fundamental para evitar los roces sociales por resentimiento e incertidumbre que generan conflicto, pero a la vez tiende a ser complejo de lograr por la multiplicidad de actores, situaciones desfavorables y la poca disposición a relatar lo ocurrido.

En este contexto, el Estado colombiano ha dispuesto en el contexto del Acuerdo la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) para cumplir sus deberes de esclarecimiento de la verdad con los individuos y la sociedad. En este Sistema se encuentra la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entre otros. Asimismo, ha especificado que los otros entes investigadores, como la Fiscalía General de la Nación, deben cooperar para investigar, clasificar y entregar información para la búsqueda de la verdad y el juzgamiento de los involucrados. No obstante, los desafíos son múltiples.

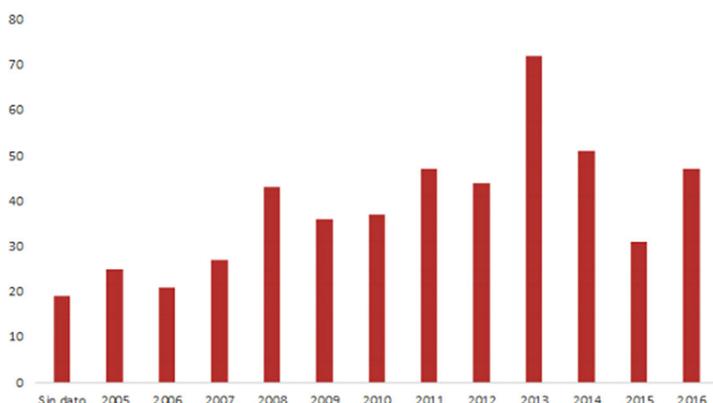
A. ASESINATOS BAJO EL CONTEXTO DEL ACUERDO FINAL: EL SILENCIO DE LAS BALAS

Según el informe Forensis 2016, del Instituto de Medicina Legal (2017), menos del 4% de los homicidios ocurridos en el 2016 se relacionaron con la violencia sociopolítica del país, lo que reporta una disminución considerable. No obstante, el mismo informe advierte que en algunos municipios los homicidios han aumentado considerablemente, principalmente en Tumaco, Tibú y San Vicente del Caguán.

Figura 1 – Asesinato de líderes rurales.

Fonte: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2017.

Inclusive, el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria advierte en un informe de junio del 2017 que entre el 2005 y el 2015 el asesinato de líderes sociales en Colombia ha sido sistemático, regular, localizado y que necesitan políticas especiales para disminuirlo (OBSERVATORIO..., 2017). Los principales afectados han sido líderes rurales, particularmente de las Juntas de Acción Comunal, seguidos por los líderes indígenas, líderes reclamantes y líderes afros.

Figura 2 – Líderes asesinados por año de ocurrencia.

Fonte: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2017.

Estas duras estadísticas se refuerzan con los informes (ÁLVAREZ; CAJIAO; CUESTA, 2017; S.O.S DESDE..., 2017) que demuestran un aumento de las actividades de diferentes grupos al margen de la ley en diferentes zonas. El fortalecimiento del ELN, de bandas criminales como el Clan Úsuga y grupos neoparamilitares como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia han presentado un latente peligro para la integridad física de los habitantes de la zona.

Así, el crecimiento de estos grupos y de las disputas por las economías ilícitas se ha convertido en un recrudecimiento de la violencia donde los denunciantes y los testigos son vistos como obstáculos. De esta manera, al Estado le conviene afrontar el desafío de garantizar la integridad física de los habitantes de estas zonas afectadas, pero con especial atención a los líderes sociales para que su asesinato sistemático no se convierta en el silencio de quienes poseen información relevante para la construcción de verdad. Aquí el Estado tiene el deber de preguntarse qué estrategias utilizará para garantizar la integridad física de los denunciantes y tendrá que preguntarse cómo establecer vías de denuncia seguras para ellos para que la información no sea limitada por el temor.

B. INSEGURIDAD JURÍDICA Y FÍSICA DE LOS EXCOMBATIENTES: UN OBSTÁCULO PARA LA COOPERACIÓN

La cooperación de los excombatientes es fundamental para el proceso de paz y verdad, pero ha existido factores que han alimentado un temor generalizado de inseguridad entre los desmovilizados. En primer lugar, se encuentran los reiterativos problemas logísticos con las zonas veredales¹ que dificultaron la construcción y apropiación del espacio dispuesto (EL VIACRUCIS..., 2017). Inclusive, algunas zonas no estaban construidas a la llegada de los excombatientes y no tenían los protocolos adecuados de seguridad, con lo cual se demostraba incumplimiento del gobierno a los compromisos adquiridos (BLU RADIO, 2017; ÁVILA, 2017; EL VIACRUCIS..., 2017).

En segundo lugar, se encuentra la sorpresiva lentitud del proceso de amnistía. Jesús Santrich, excúpula de las Farc, denunció en repetidas ocasiones la inseguridad jurídica de los excombatientes en estos términos. Advirtió que solo se había amnistiado 500 exguerrilleros de 7000 en mayo del 2017 (UNIDAD DE PAZ, 2017a) y que en julio del mismo año había un retraso de 930 exguerrilleros (SANTRICH, 2017).

En tercer lugar, se han reportado asesinatos de exguerrilleros amnistiados que generan temor entre los excombatientes, como el caso de Rigoberto Quezada en Caquetá en junio del 2017 (REDACCIÓN JUDICIAL, 2017) y Luis Alberto Ortiz en Tumaco en abril del mismo año (UNIDAD DE PAZ, 2017b). Esto agrava el temor a sufrir daño por el relato de los hechos ocurridos relativos al conflicto, en el cual deben detallar actores involucrados.

Así los hechos, en un análisis de las decisiones que pueden tomar los excombatientes ante la inseguridad jurídica y física, se puede ver que están incentivados a retirarse del proceso de paz y volverse disidencia o pueden no cooperar de forma completa con los relatos detallados. Ambas situaciones son sumamente nocivas para el proceso de paz y necesitan de especial cuidado por parte del Estado, pues la

¹ Las zonas veredales son espacios territoriales, temporales y transitorios en donde se ubicarán los exguerrilleros con el fin de dar paso a la reinserción a la vida civil. En ellas se realizarán los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y tendrán monitoreo local por parte del gobierno. Actualmente hay 23 zonas veredales y 8 campamentos.

garantía de seguridad que necesitan los excombatientes resulta necesaria para el esclarecimiento de la verdad.

Quedan asuntos como: ¿qué medidas se llevarán a cabo para recuperar la confianza de los excombatientes al proceso de paz y al Estado colombiano? ¿Cómo se puede garantizar la integridad física de estos mismos para que puedan testificar sin miedo y de la forma más completa posible? ¿Cómo evitar la posibilidad de disidencia desde los campamentos hasta la reinserción a la vida civil, pasando por los juicios extrajudiciales?

C. NO COOPERACIÓN ENTRE ENTIDADES: EL CONFLICTO ENTRE LA INDEPENDENCIA Y LA EFECTIVIDAD

El proceso de recolección de la verdad puede estar en riesgo por problemas entre las jurisdicciones de las entidades. El acto legislativo 002/2017, relativo a la JEP, demuestra en el artículo transitorio 4° que la Comisión para la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas están exentos de su deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales cuando el conocimiento de estos hechos sea en el desarrollo de sus actividades. No obstante, el Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez (CARACOL RADIO, 2017), ha denunciado que esto puede ser problemático, pues no hay una obligación de las entidades a cooperar con las investigaciones de la Fiscalía en sus investigaciones. Esto puede traducirse en dos consecuencias: un choque y malestar entre ambas entidades y un doble esfuerzo investigativo para el Estado colombiano.

Cabe aclarar que los mismos principios de Joinet establecen la independencia de los organismos creados para la justicia transicional, en la cual se pretende las decisiones más libres posibles. Sin embargo, los choques van a ser inevitables cuando cualquiera de las entidades del Sistema Integral tenga información que requiera la Fiscalía pero que no coopere. Así, la cantidad de información obtenida por las entidades puede ser limitada por este choque de cooperación, tanto para la JEP como para la jurisdicción ordinaria. Es decir, puede perderse la disposición de la Fiscalía de cooperar por la no obligación de las entidades del Sistema Integral y la justicia ordinaria no puede contar con la información y las pruebas

obtenidas por estas entidades. La sola posibilidad de estos conflictos merece un tratamiento especial.

Los desafíos se podrían resumir en las siguientes preguntas: ¿cómo encontrar una manera de facilitar la cooperación efectiva de ambas entidades sin arriesgar la independencia que tiene el Sistema Integral? ¿Cómo incentivar la cooperación efectiva y limpia entre entidades para garantizar la mayor cantidad de información de los hechos ocurridos? ¿Se podría pensar en mecanismos alternos para dirimir los conflictos accidentales entre estas entidades?

D. UNA ESPINA LLAMADA ‘VERDAD’

Procesos anteriores como Justicia y Paz con las Autodefensas Unidas de Colombia demostraron existe la posibilidad de excesos de verdad. Es decir, el Estado colombiano tiene el deber de encontrar la verdad de los hechos, pero no siempre todas las víctimas están en la disposición de escuchar toda la verdad. No toda víctima indirecta está dispuesta a escuchar qué hicieron los implicados en un caso, por ejemplo, de violación y mutilación de un familiar suyo. El Estado tiene el reto de aprender de Justicia y Paz y preparar a las víctimas para escuchar la verdad, poner a su disposición la ayuda psicológica y psiquiátrica necesaria y, además, de asegurar que en las sesiones con las víctimas de la JEP se detalle la verdad tanto como la víctima esté dispuesta a recibirla. Se puede pensar en sesiones cerradas para poder esclarecer toda la verdad de forma detallada, pero aun así se plantean cuestiones importantes: ¿aquella información de los hechos que la víctima no está dispuesta a escuchar puede hacer parte de la memoria colectiva que se ofrece a la sociedad? ¿Cómo evitar el resentimiento por escuchar la verdad de los hechos?

3.2 – DERECHO A LA JUSTICIA

El derecho a la justicia, por su parte, implica que toda víctima pueda hacer valer sus derechos por medio de la reparación en el juzgamiento efectivo y justo de los implicados en la violación de sus derechos. Existe un deber del Estado de investigar los hechos, perseguir a los involucrados

y, si son condenados, asegurar la sanción que se considere necesaria para la reparación.

El Acuerdo Final dispone de la Jurisdicción Especial para la Paz como el método para garantizar la jurisdicción transicional que demandan los procesos de paz. Sin embargo, históricamente la administración de justicia en Colombia ha estado llena de inconvenientes y vicios que han generado impunidad. La JEP no está exenta y el Estado tiene que darle prioridad a la solución de estos inconvenientes dada la importancia que significa la impartición de justicia en el proceso, de lo contrario corre el riesgo de no impartir justicia de forma adecuada.

A. LA VERDAD INCOMPLETA: SOBRE CONSTRUIR EN CIMIENTOS DÉBILES

Generalmente, las decisiones tomadas por los magistrados de la JEP dependen de la cantidad de información con la que cuentan. De esta manera, las variables que hacen que la cantidad de información verídica sea la mayor posible pueden afectar también las sentencias que la propia JEP pueda emitir, al igual que las sanciones que establezcan. Por tanto, los asesinatos indiscriminados, la posibilidad de no cooperación completa de los excombatientes y la no cooperación de las entidades encargadas de la investigación pueden ser elementos decisivos para aumentar la probabilidad de impunidad de los dictámenes de la JEP. Esto sin contar con los desafíos comunes que tienen los entes investigativos para obtener información como lo son el ocultamiento de las pruebas, la posibilidad de testigos falsos, la posibilidad de sobornos, entre otros.

B. CONGESTIÓN EXCESIVA: UN COLAPSO INMINENTE

Ya Justicia y Paz dio un aviso: la congestión excesiva de procesos hace que la justicia sea lenta y los resultados inefectivos (FUNDACIÓN..., 2011). Además de la ineficiencia propia del sistema judicial colombiano, en ese entonces los encargados de recibir los casos tenían que rectificar la veracidad de los testimonios dados en las sesiones. Esto hizo que se avasallaran los organismos de justicia y que colapsara el sistema.

El actual proceso prevé parcialmente la situación, pues quiere hacer uso de todas las investigaciones previas de la Fiscalía, la Justicia Penal Militar, Procuraduría, Contraloría y jueces en sus sentencias. No obstante, incluso suponiendo la total cooperación de estas entidades (que no está asegurada), no necesariamente se blinda a los procesos judiciales de tener que encontrar más material probatorio, de rectificar su veracidad y clasificar los casos en el que es necesario.

Específicamente, existe la posibilidad de víctimas y victimarios falsos. En el primer caso, son personas utilizadas por terceros o personas que buscan aprovechar la situación para obtener un beneficio. En el segundo caso, ya Justicia y Paz demostró que pueden existir personas que busquen someterse a la JEP para aprovechar la amnistía: los llamados ‘colados’ (MARÍN CORREA, 2011). Ambas prácticas significan un desgaste para el sistema que lo congestiona, relegando otros procesos de víctimas reales a la impunidad temporal. Por tanto, ¿cómo se depurarán estos falsos casos?

Ahora, incluso suponiendo que lo anterior no afectara la fluidez de la JEP, hay que entender que evidentemente va a existir una cantidad excesiva de casos tras 60 años de conflicto con las Farc. Por consiguiente, el Estado colombiano tiene que prepararse para establecer una cooperación efectiva entre organismos y establecer protocolos que permitan agilizar las investigaciones y sesiones con el objetivo de atender en tiempo razonable los casos presentados ante la JEP. De lo contrario, existirá la posibilidad de conflicto por la no garantía de justicia.

C. LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y EL NEOCONSTITUCIONALISMO: EL CHOQUE DE PODERES

Colombia se ha circunscrito desde 1991 en una ola de neoconstitucionalismo que le otorga a la Corte Constitucional la bandera de la defensa de los derechos fundamentales y un papel marginal de transformador de políticas públicas con sus sentencias (VALDERRAMA, 2016). No obstante, tanto los principios de Joinet como la manera de aplicarse en el proceso de paz en Colombia hicieron que se estableciera la JEP y el Sistema Integral sobre cualquier otra jurisdicción del Estado.

En este caso, cabe citar el A.L. 002/2017, art. trans. 6°, en el cual se afirma que el componente de justicia del SIVJRNR, en el cual se encuentra la JEP, “[...] prevalecerá sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por conductas cometidas con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, al absorber la competencia exclusiva sobre dichas conductas” (COLOMBIA, 2017). El hecho de dar preponderancia absoluta a la JEP sobre las otras jurisdicciones y que su alcance sea tan amplio por la vaga definición de su competencia, puede chocar fuertemente con el papel preponderante que había tenido la Corte Constitucional desde hace más de 20 años.

Inclusive, como defiende el art. trans. 9°, las competencias entre la JEP y otro organismo serán dirimidas por una sala incidental conformada por 3 magistrados de la Corte Constitucional y 3 de la JEP no afectados por dicho conflicto. Si no hay mayoría absoluta, el presidente de la JEP decide. Aquí se deja abierta la posibilidad de conflicto de intereses de la JEP ante sus decisiones y un sinsabor por la posibilidad del sesgo ante las demás instancias de justicia.

Más aún, se le reduce a la Corte Constitucional el poder que tenía para controlar y defender los derechos fundamentales frente a esta jurisdicción, dado que la última instancia en las tutelas no las resuelve la Corte Constitucional sino una sala incidental de 2 magistrados de esta Corte y 2 de la JEP. Aunque la decisión solo se toma si los cuatro votan a favor, el fallo no puede anular, ni invalidar o dejar sin efectos la decisión tomada: solo será remitida al Tribunal de Paz para revisión.

En la víspera de estos inconvenientes ya la Corte Constitucional ha hecho saber su inconformidad, controlando por medio de sus sentencias el *fast track* que se le había dado al gobierno (REDACCIÓN JUDICIAL, 2017; CORTE..., 2017). Lo anterior solo demuestra que los choques tenderán a ocurrir y que la Corte Constitucional podrá tener menos disposición a lo que el gobierno pretenda hacer en términos de paz. La Corte, en el peor de los casos, puede utilizar su papel de control constitucional para invalidar o dilatar acciones del ejecutivo relativos a la paz o al normal funcionamiento que pueden generar desgaste. No obstante, la realidad seguramente será mejor, ya que la convivencia entre ambos organismos no ha sido tan conflictiva.

Aun así, es necesario que el Estado en su conjunto encuentre maneras de diálogo efectivo entre las diferentes jurisdicciones para que se imparta justicia de manera efectiva y las diferentes salas y entidades no se enclaustran en discusiones desgastantes. La sola posibilidad de una lucha entre los actores amerita encontrar soluciones preventivas al problema.

Por último, cabe preguntarse: ¿qué mecanismos pueden ayudar a dirimir estos conflictos accidentales? ¿Cuáles son los incentivos para la cooperación de estas jurisdicciones, el gobierno y otras entidades? ¿Es necesaria la absoluta preponderancia y exclusividad de la JEP sobre las otras jurisdicciones? ¿Cómo se evitará el posible sesgo de la JEP al decidir sus competencias y solucionar las tutelas de sus propios fallos?

3.3 – DERECHO A LA REPARACIÓN

La reparación, sin demérito de los otros principios, termina siendo sumamente importante para el éxito de un proceso de paz. Según el modelo, el derecho a la reparación implica unas medidas de restitución (para devolver la situación inicial a la víctima previa al conflicto), unas medidas de indemnización (para indemnizarla por los daños causados en el proceso) y unas medidas de readaptación (para reingresarla a la sociedad y que su interacción con otros no se vea afectada por el conflicto). Por último, se especifica un deber de reparación colectiva.

Por consiguiente, la no reparación efectiva de las víctimas y la sociedad puede generar resentimientos que pueden ser causales de repetición del conflicto a largo plazo. Incluso, en el corto plazo, se puede ver que la efectividad de la desmovilización y reintegración de los excombatientes depende de la posibilidad de las víctimas de superar sus heridas para incorporar a quien causó el daño. Así, una reparación nula o incompleta significa una menor probabilidad de las víctimas a recuperarse de los daños hechos y un resentimiento a futuro, que puede significar una exclusión de los victimarios y la repetición de las causas del conflicto. Es decir, un sentimiento de no sanción y reparación verdaderos puede significar una discriminación a los excombatientes y que estos no se anexas exitosamente al tejido social. Esto puede traducirse en reproducir el sistema político sumamente excluyente que ha sido una de las causas

estructurales del conflicto (PÉCAUT, 2003 apud GÓMEZ, 2014, p. 41). Dado lo anterior, los desafíos tienden a ser múltiples y conciernen en gran medida a la desmovilización y reintegración en las lógicas DDR.

A. LA JUSTICIA Y LA VERDAD: UNA REPARACIÓN EN SÍ MISMA

Como es lógico, los principios se conectan de forma cercana y el éxito de cada uno depende del anterior. En este caso, hay que analizar los elementos de verdad y justicia que influyen en la reparación. En cuanto a la verdad, se le considera en la mayoría de los casos como una forma de resarcir el daño al eliminar la incertidumbre de los hechos. La experiencia de las desapariciones forzosas de las dictaduras latinoamericanas ha demostrado que existen grupos dispuestos a renunciar a la buena cantidad de sanciones que les ofrece la justicia, siempre y cuando se esclarezca la verdad de lo ocurrido. Un caso representativo son las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo en Argentina. De esta manera, encontrar la verdad lo más detallada posible funciona como una reparación total o parcial de lo ocurrido, con lo cual la víctima puede empezar su proceso de sanación. Con esto se pueden empezar procesos de perdón al victimario, pero la reconciliación puede ocurrir aún sin esta (CORTÉS et al., 2016).

En cuanto a la justicia, las sanciones impuestas por los tribunales judiciales y extrajudiciales son de suma importancia para la reparación de las víctimas. Es decir, el castigo por los actos cometidos y la reparación material juegan un rol importante en el proceso de saneamiento de la víctima cuando la víctima no considera suficiente el esclarecimiento de la verdad. En ese caso, tanto las sanciones que implican cárcel para los actos graves como las sanciones alternativas para los actos más leves son efectivas para resarcir el daño, solo hay que ser cauteloso con la proporcionalidad.

Por último, estas sanciones impuestas en la justicia tienden a generar un efecto de bienestar social al tener la sensación de que existe una sanción efectiva que ayude a resarcir los daños tanto individuales como sociales que causaron estos actores. El Estado debe tener especial atención en darle publicidad de estos procesos de justicia, tal y como defiende Joinet, para que el efecto social se propicie.

B. GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES: DEL OLVIDO HISTÓRICO Y LA APATÍA

Cabe recordar que en los principios de Joinet existen unas medidas de restitución, de compensación y de rehabilitación que ayudan a que las víctimas se sientan reparadas. En el caso colombiano, estas políticas están enfocadas en la restitución de tierras, la reconstrucción de pueblos, de planes de inversión social y privada y la atención psicológica y psiquiátrica de las víctimas.

Estas medidas de reparación, como también aquellas que intentan asegurar la no repetición, dependen en gran medida de la diligencia de los gobiernos locales y regionales como implementadores base de la política. Así las cosas, es absolutamente necesario establecer canales de comunicación y cooperación efectivas en dos vías: entre las autoridades locales y regionales con las entidades nacionales y las creadas por el Acuerdo, así como también entre autoridades locales y regionales con otras de la misma índole. Sin estos canales, los objetivos y tiempos de las políticas pueden no cumplirse o tergiversarse y, por lo tanto, el resultado tenderá al fracaso. Dado lo anterior, la armonización entre los diferentes actores, ya sean nuevos o viejos, es un desafío fundamental.

Sin embargo, la creación y fortalecimiento de estas vías depende en gran medida de la disposición de los actores en cuestión, elemento que en la actualidad ya es complejo. Incluso existen otras variables que dificultan la cooperación y comunicación entre estas entidades y que el Estado debe solucionar para garantizar una mayor efectividad.

En primer lugar, existe la posibilidad de una disidencia por oposición al Acuerdo desde las autoridades locales. Esto implica la posibilidad de no cumplimiento o dilatación de lo acordado por diferencias ideológicas.

En segundo lugar, se encuentran aquellos municipios que históricamente han estado lejanos de las lógicas de gobierno nacional. Estos municipios, por lo general, han estado en zonas de influencia del conflicto, donde la autoridad soberana fue por mucho tiempo alguna cabecilla de las Farc. En ese caso, el Estado tiene que aprovechar el vacío temporal de poder para establecerse como soberano del territorio, si no quiere relegar

su influencia a otros actores. Si no logra hacer esto, pierde la posibilidad de implementar directamente las medidas de reparación y tiene que recuperar el territorio primero.

En tercer lugar, se encuentra las lógicas de corrupción dentro de los gobiernos locales, que generalmente no están de acuerdo con que las entidades nacionales se inmiscuyan en sus zonas de poder y disminuyan su influencia. En estos se encuentran los grupos criminales, los empresarios con gran poderío económico, los narcotraficantes, las disidencias de las Farc y los caciques regionales que han amalgamado el poder regional. El Estado debe saber cómo entrar en esos territorios para sanear los organismos de poder, con lo cual se le facilita realizar una acción directa.

Así pues, los desafíos secundarios que implican la comunicación, cooperación y recuperación del poder soberano dentro de los gobiernos locales son sumamente complejos y delicados. Es decir, ¿cómo serán esas vías de comunicación y cooperación? ¿Cuáles son los mecanismos para dirimir los conflictos que se presenten entre estas entidades? ¿Cómo se incentivará la participación efectiva de los gobiernos locales? ¿Qué pasa en el caso que dilatan los procesos pero que no incumplen? ¿Cuáles son las estrategias políticas y militares para reestablecer el control de la política local? Sin embargo, a pesar de la complejidad, es menester para el Estado recuperar el control y la coordinación de sus políticas con estos actores para poder garantizar la mayor efectividad de lo acordado. No hacerlo podría significar un derroche de recursos que implique resultados nefastos.

C. RECURSOS ESCASOS, REPARACIONES INCOMPLETAS

Los procesos de reparación comprenden un uso de recursos exhaustivo que implica una logística importante para obtenerlos. Aquí existen desafíos múltiples, dependiendo de los recursos necesitados.

En cuanto a los recursos financieros, el Estado debe procurar la solvencia y su liquidez para poder responder a la reparación efectiva de las víctimas. Para esto se ha dispuesto desde el Acuerdo de un fondo fiduciario para la reparación de las víctimas, con recursos de diferentes orígenes, entre ellos los reportados por las Farc. No obstante, aún con esto

resulta difícil obtener la cantidad necesaria para reparar todas las víctimas del conflicto y todavía no se sabe si los recursos presentados por las Farc son la totalidad de lo que poseen o solamente es una parte de ello. Por ende, el cómo se conseguirá la cantidad restante de recursos sigue siendo un enigma que depende en demasía de la cooperación internacional, teniendo en cuenta el déficit presupuestario que maneja el gobierno. Aún más allá, no se sabe exactamente cómo el Estado entrará a comprobar si efectivamente existen más recursos de las Farc no reportados y cómo se apropiarán de estos en el futuro, considerando que existe la posibilidad de que estén en fondos extranjeros.

En cuanto a recursos físicos, resalta el proceso de la restitución de tierras como un tema delicado. Esto ocurre por el simple hecho de que las tierras que les pertenecían a las víctimas en su mayoría no están en manos del victimario o algún cómplice, sino de un individuo que la compró confiando en la buena fe (VALENCIA LASERNA, 2012; EN LA RESTITUCIÓN..., 2016; ONU, 2017). Casos se han presentado en los cuales los terrenos ya han sido vendidos múltiples veces y que el poseedor de la tierra está totalmente lejos del despojo inicial, pero que existe la posibilidad de que el Estado reclame la tierra para reparar a una víctima. En este caso, no se han establecido las garantías plenas de los poseedores de las tierras ni de la forma en la que se les puede indemnizar efectivamente en caso de reclamo. Por consiguiente, es importante pensar cómo se conseguirán estos recursos que tienden a ser más escasos y cómo se manejará el tema de restitución de tierras para no afectar la protección a la propiedad privada que maneja el Estado colombiano.

3.4 – DERECHO A GARANTÍA DE NO REPETICIÓN

La no repetición es el resultado de todo un proceso efectivo de paz. La garantía de no repetición implica realizar las acciones necesarias para que las condiciones que causaron el conflicto cambien y se evite la repetición de los elementos estructurales que propiciaban la violación de los derechos y la dignidad de las víctimas. Cuando se han garantizado los recursos materiales, simbólicos y políticos necesarios, el contexto que reproducía el conflicto cambia y los resultados suelen ser diferentes.

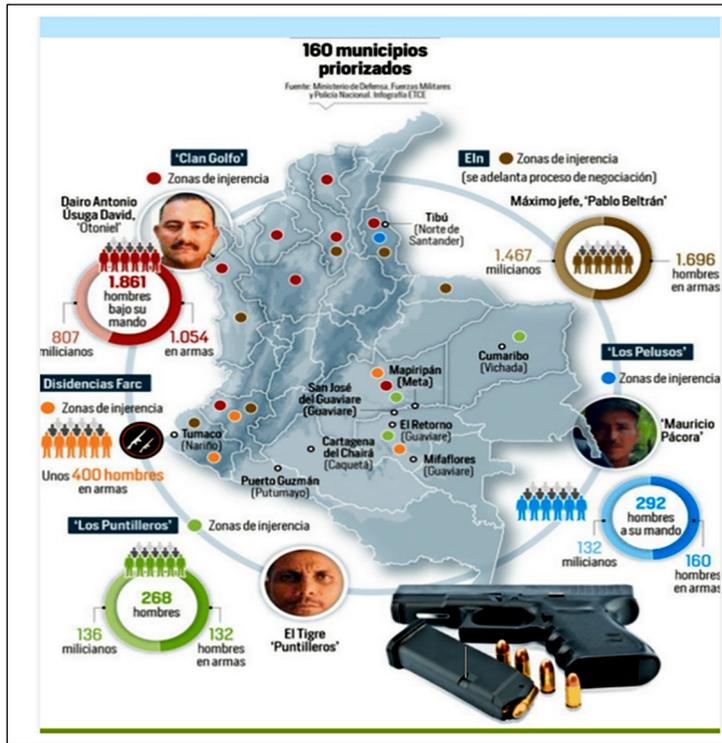
No obstante, cuando existe la repetición de estos elementos, cuando no se esclarece la verdad, cuando no se sancionan efectivamente a los victimarios y no se repara integralmente a las víctimas, es muy probable que se repita el conflicto. El éxito de la no repetición depende del éxito acumulado de los anteriores derechos porque atacan la estructura violenta y poco favorable que ha causado el conflicto. No obstante, existen factores diferentes a los ya mencionados que amenazan la garantía de no repetición.

A. GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS Y GRUPOS CRIMINALES ORGANIZADOS: LA ENCRUDECIDA LUCHA POR EL PODER EN COLOMBIA

Ya varios informes (ÁLVAREZ; CAJIAO; CUESTA, 2017) han demostrado que la actividad de grupos al margen de la ley ha aumentado en ciertas zonas del país. Incluso el informe del Instituto de Medicina Legal (2017), *Forensis 2016*, demostró que las muertes violentas relacionadas con el ‘ajuste de cuentas’ y la disputa de economías criminales aumentaron a nivel nacional, especialmente en Tumaco, Tibú y San Vicente del Caguán. El informe concluye que el recrudecimiento del conflicto se debe a los cambios de las formas de autoridad que ejercía la guerrilla y que ahora se están desmontando. Es decir, se adeuda a las luchas de los diferentes grupos emergentes para ocupar los vacíos de poder dejados en el proceso de desarme y desmovilización de las Farc.

Entre estos, los más importantes actores de estos nuevos conflictos son el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las disidencias de las Farc. De forma paralela, existen otros actores individuales que se alían con estas estructuras ilegales dentro de algunas zonas del país, como lo son los narcotraficantes y contrabandistas, quienes ayudan a fortalecer la influencia de estos grupos para el desarrollo de sus actividades.

Figura 3 – Mapa de las Amenazas para la Seguridad en el Posconflicto.



Fonte: JUSTICIA, 2017.

Todavía más allá, como establece Álvarez (2017), los esfuerzos del Estado colombiano han sido infructuosos y no han podido detener estas estructuras al margen de la ley, que, por el contrario, han demostrado una gran capacidad de adaptación y anticipación de la acción del Estado. Lo anterior ha dado como resultado que ciertas zonas estén más identificadas con el poder que tienen estos grupos que con el propio poder estatal.

El desafío que plantean estos actores es fundamental en términos de supervivencia y legitimidad del Estado, pues conforman en sí mismos poderes que compiten de frente con el poder estatal por el control de zonas dentro del territorio nacional. En ese contexto, el Estado colombiano debe utilizar todos sus recursos, cambiando de estrategia, para eliminar o al

menos disminuir la influencia de estos grupos sobre las zonas en las que se encuentran y las personas que allí habitan.

Pero lo anterior no se limita solamente a una competencia por la soberanía nacional, sino que la disminución de la influencia de estos grupos trae una serie de beneficios que ayuda al Estado y la consecución de los objetivos del Acuerdo Final. En primer lugar, eliminar o disminuir el alcance de influencia de estos grupos permite desmontar las estructuras de violencia y reclutamiento que ya tenían sobre los ciudadanos, principalmente campesinos. Cuando se eliminan los elementos de reclutamiento y violencia sistemática, se reduce la posibilidad de instruir nuevos integrantes o causar mayores víctimas directas e indirectas. De esa manera, se recupera el control de los territorios a la vez que se empieza a disminuir la probabilidad de reproducción de estas lógicas de violencia a largo plazo, permitiendo una mayor posibilidad de no repetición al eliminar los elementos violentos del contexto que generan interacciones conflictivas.

En segundo lugar, existe un efecto sobre la reducción de asesinatos de personas dentro de estos territorios, especialmente disminuyendo la cantidad de líderes sociales asesinados. Como ya se había demostrado, la presencia de líderes sociales tiene un efecto positivo sobre la lucha por los derechos ciudadanos y permite la denuncia social sobre acciones que pretendan la violación de los mismos. Por el contrario, el asesinato sistemático de estos actores reporta una disminución de estas denuncias y a la disposición de las personas a relatar detalladamente la verdad, por miedo a sufrir reprimendas. Limitar el alcance de influencia de estos grupos ilegales permite la protección de líderes y la evasión de los efectos derivados de sus asesinatos.

Por último, la disminución del alcance de estos grupos es una lucha paralela contra el tamaño de las economías ilegales. Como se demostrará más adelante, el Estado tiene como desafío reducir en lo posible estas prácticas económicas que reproducen comportamientos criminales y, por tanto, reproducen las conductas del conflicto.

En resumen, el Estado tiene el deber fundamental de combatir estos poderes frontales con un cambio de estrategia, dado el fracaso actual

de las intervenciones (¿cómo va a ser esta estrategia? ¿Va a ser solamente una estrategia militar o se utilizará en conjunto con estrategias políticas y económicas?). El desafío de reducir y eliminar en el futuro la zona de influencia de estos actores es esencial para recortar el número de variables que reproducen el conflicto. Asimismo, es esencial para recobrar el control estatal sobre el territorio y la población, aumentando la efectividad estatal. No atender este desafío podría resultar en mayor probabilidad de fracaso en la implementación del Acuerdo y el fracaso del Estado por recobrar el control sobre su territorio y población.

B. ECONOMÍAS ILÍCITAS: LOS TENTÁCULOS DE LA VIOLENCIA

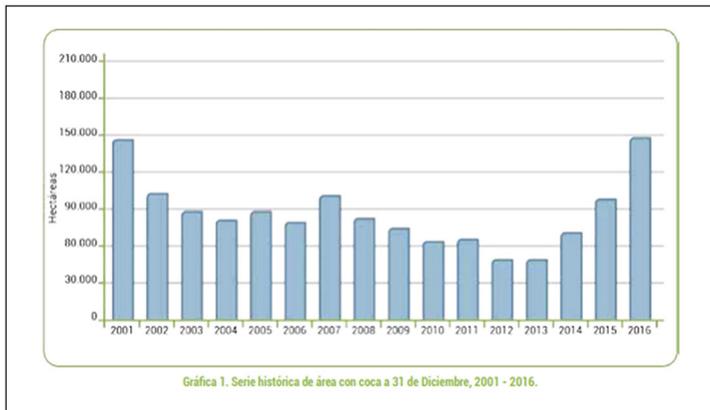
Las economías ilícitas han sido una de las mayores razones (si no, la mayor) de disputa entre los grupos emergentes que han surgido en el desarme y desmovilización de las Farc. Entre las economías ilícitas más importantes se encuentran, según Forensis 2016, la producción de coca, el control de los corredores de narcotráfico, el mercado de las drogas, la minería ilegal y el contrabando.

Estas economías ilícitas tienen unas lógicas propias que reproducen los elementos de conflicto en el contexto de los individuos que están a su alcance. Es decir, en un primer momento significa la necesaria presencia de grupos criminales que se aprovechan de estas economías, por lo cual implica estructuras criminales que reclutan y generan violencia. Esto causa un contexto violento que aumenta las probabilidades de conflicto y de reincidencia, en caso de un proceso transicional.

En segundo lugar, estas economías ilícitas generalmente se aprovechan de los contextos desfavorables de las personas, que generalmente son campesinos, y los involucran en comportamientos criminales. Por tanto, así en un primer momento los individuos que hayan ingresado a estas actividades como método de supervivencia, es inevitable que en el tiempo los individuos terminen por adoptar estos comportamientos criminales y los escalen por el simple hecho de estar en contextos de ilegalidad. Estas situaciones pueden generar vías en las cuales aumente la participación de otros actores en el conflicto, perpetuando los elementos reproductores del mismo.

El caso de la producción de coca es de especial mención, pues su tratamiento es sumamente complejo. Según un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de julio del 2017, el área cultivada en el país ha venido en aumento desde 2013. El informe defiende que en 2016 el área cultivada de coca en el país subió un 52% respecto al 2015, alcanzando 146.000 hectáreas. Inclusive, se encontró que las áreas cultivadas en territorios protegidos también habían aumentado, al punto que en los resguardos indígenas subieron un 32% en 2016, en los consejos comunitarios afro un 45% y que 16 de las 59 áreas protegidas presentan cultivos de coca.

Figura 4 – Serie histórica de área con coca 2001 – 2016.



Fonte: ZAMUDIO PALMA, 2017.

Además, no solo halló que las áreas cultivadas habían aumentado, sino que el potencial productivo de estos cultivos había aumentado un 33,5%. Por último, se observó que los precios finales del clorhidrato de cocaína aumentaron, con una baja de los productos intermedios. Estos datos permiten concluir que el alza observada de la producción de cocaína tiende a mantenerse o incluso a acrecentarse, por lo cual la lucha por los territorios con este fin seguramente se encrudecerá aún más.

Además, cabe hacer hincapié en los involucrados de estos cultivos: las minorías étnicas y las zonas históricamente afectadas por el conflicto. Como ya se había dicho, hay un mayor involucramiento de

los indígenas y afros dentro del de cultivo de coca, por lo cual se está permitiendo la vulnerabilidad de estos grupos de especial cuidado a la adaptación de lógicas de conflicto. Asimismo, se encuentra que el 63% de las áreas cultivadas se concentran en Nariño, Putumayo y Norte de Santander, áreas afectadas por el conflicto y que siguen reproduciendo los elementos de conflicto en su interior.

Lo anteriormente dicho demuestra la necesidad de una lucha contra las economías ilícitas, especialmente con el cultivo de coca, porque está afectando poblaciones especialmente vulnerables y zonas históricamente transformadas por el conflicto con las Farc. Así, se encuentra una afectación en dos vías. La primera afectación se presenta por la disputa de los grupos emergentes que perpetúa un contexto de violencia, manteniendo unas redes de reclutamiento y de daño a los individuos que asegura materia prima para el conflicto. La segunda afectación es por las lógicas que implican las economías ilícitas y que permiten una mayor probabilidad del escalamiento de las acciones criminales, involucrando personas que anteriormente eran ajenas a ellas.

El desafío de disminuir la cantidad de actividades de este tipo y su influencia en la sociedad resulta menester para erradicar elementos que reproducen el conflicto, permitiendo una mayor garantía de no repetición. Cabe preguntarse: ¿cuáles van a ser las medidas alternativas en el caso de que, como ha ocurrido en estas zonas, fallen los incentivos dispuestos en el Acuerdo para la transición a las actividades legales? ¿Cuáles van a ser las estrategias para la transición a actividades legales que sean diferentes a las agrícolas, ya que el Acuerdo habla casi exclusivamente de estas? ¿Qué incentivos existen para la transición a la legalidad en la minería, el contrabando, entre otros?

4 – OTROS DESAFÍOS: LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA

Teniendo en cuenta las diferentes velocidades con las que se aplica lo acordado en la Habana y los diferentes plazos que se estipulan, existe un desafío que puede poner en peligro la totalidad del proceso de paz. Este desafío concierne a la democracia como sistema político y su capacidad de redefinir el rumbo del Estado por el simple cambio de gobierno.

En Colombia, especialmente, existe una incapacidad del aparato estatal de imponer y sostener políticas de Estado que se mantengan en el largo plazo independiente de los cambios de gobierno. Incluso temas tan delicados como la salud y la educación tienden a transformarse de acuerdo con el gobierno de turno, dada la vaguedad de los objetivos y especificaciones de las leyes que los regulan. Aunque tiene un alcance constitucional, el proceso de paz no está exento de estos fenómenos, sino que puede ser vulnerable al cambio de guía que proponga tanto el legislativo como el ejecutivo. Ocurre que lo acordado depende en gran medida de lo que se decida en el Congreso y lo que dispongan los decretos presidenciales, por lo cual un giro abrupto en la ideología del Estado puede hacer que el proceso se ralentice, tenga resultados no esperados o, en el peor de los casos, fracase en su intento de alcanzar la paz.

Solo para citar algunos casos, ya el presidente del partido político Cambio Radical aseguró en vísperas de las elecciones que se levantaría de la mesa de negociación con el ELN si su colectividad gana en las contiendas (POLÍTICA, 2017). El Centro Democrático, por su parte, ha hecho reiteradas críticas al proceso de paz y cambiaría puntos fuertes de lo negociado con las Farc y de lo que se está negociando con el ELN (REDACCIÓN POLÍTICA, 2017). Así las cosas, las elecciones amenazan con dar un vuelco a las políticas estatales y el apoyo al proceso de paz.

Pero este asunto va más allá de las simples elecciones: implica una crisis de legitimidad. Factores como la imagen negativa que presenta el presidente Juan Manuel Santos como abanderado del proceso, como también la exacerbada división política que ha surgido a partir del plebiscito, han llevado a que el Acuerdo de Paz y su implementación estén experimentando una crisis de aceptación por parte de la sociedad colombiana. De este modo, las elecciones son un desafío gigante que tiene que superar el actual Acuerdo con las Farc, pero la legitimidad del mismo proceso es uno de los desafíos fundamentales que se tiene que solucionar en el corto, mediano y largo plazo para garantizar su continuidad y cumplimiento.

Así las cosas, surgen varias preguntas que guían los desafíos de este aspecto en especial: ¿cómo mejorar la legitimidad del Acuerdo de Paz con las Farc bajo el contexto de las elecciones legislativas y presidenciales?

¿Es necesario un punto de no retorno? Y si es así, ¿cómo asegurar que exista este punto de no retorno para que no fracase el proceso en un eventual cambio de gobierno?

5 – CONCLUSIONES

Como se ha venido demostrado, el proceso de los principios de Joinet tiende a ser dinámico y necesita de la mayor cantidad de éxito en el cumplimiento de la totalidad de los principios para alcanzar un cambio efectivo. Esto se traduce en que el éxito al garantizar la verdad, el hecho de establecer procesos de justicia efectivos con sanciones proporcionales para resarcir el daño e implementar medidas efectivas de reparación de las víctimas, aumenta la posibilidad de no repetición. Lo anterior ocurre por el hecho de eliminar o reducir las variables que reproducen el conflicto en el tiempo, permitiendo que la gente esté más dispuesta a llevar interacciones más pacíficas en el futuro. Al mediano y largo plazo, esto permite que las lógicas de reconciliación se vuelvan procesos de aceptación de un grupo a otro, que en lo esencial es la transformación de la orientación o evaluación psicológica frente al otro (CORTÉS et al., 2016). Las lógicas microsociales que pueden darse a partir de esta situación ayudan a la resolución de conflictos con empatía, con perspectiva no violenta y de forma creativa para alcanzar la paz. Las lógicas macro, por su parte, se establecen desde el deber del Estado por recoger la memoria y reparar a la sociedad como una víctima colectiva; la ingeniería legal debe responder a esto.

Así pues, se encontró que los principales desafíos que enfrenta el proceso de paz colombiano están relacionados con la multiplicidad de actores violentos, las disputas que existen por los métodos de supervivencia y el contexto que crean a partir de la reproducción de elementos que facilitan el conflicto. También existe una fuerte relación con la incapacidad del Estado de llenar el territorio con la soberanía que le corresponde, por lo cual se le hace difícil garantizar los derechos de forma completa. Por último, exista una latente incapacidad de cooperar entre las entidades que reduce la efectividad de las políticas dispuestas para el fin del conflicto, generando conflictos entre ellas y poca disposición a cooperar.

Lo anterior se traduce en la poca legitimidad que amenaza con el fracaso de los procesos transformadores que propone el Acuerdo Final, tanto social como políticamente. En lo social puede convertirse en poca disposición de la sociedad a cambiar los comportamientos de conflicto, mientras en lo político el Acuerdo se enfrenta con las futuras elecciones legislativas y presidenciales que pueden castigar fuertemente la disposición gubernamental a cumplir con lo estipulado como está.

El éxito o el fracaso de la implementación del Acuerdo se encuentra, pues, en el análisis de estos desafíos que se consideran de vital importancia y que atienden a los mínimos necesarios para un proceso exitoso. De la misma manera, no se pretende analizar todas las variables que existen en la implementación, pero sí las que se considera que pueden arriesgar la continuidad del proceso de paz colombiano. Sin embargo, este breve análisis, que intenta recoger la experiencia de este caso, sirve como lupa para la implementación y formulación de otros procesos venideros. En fin, el conocimiento de la historia tal vez permita evitar la creación de otras naciones macondianas.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, E. La implementación del acuerdo en un contexto cambiante: agendas de paz, crimen organizado y conflicto híbrido. *Revista Javeriana*, Bogotá, v. 831, p. 56–60, enero/feb. 2017.

_____; CAJIAO, A.; CUESTA, I. *Siete regiones sin las FARC, ¿siete problemas más?* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2017.

ÁVILA, A. D+180. *Revista Semana*, Colombia, 01 jun. 2017. Disponible en: <<http://www.semana.com/opinion/articulo/cuando-las-farc-dejaran-las-armas/527053>>. Acceso en: 01 jun. 2017.

BLU RADIO. *Aún no se han adaptado zonas veredales en el municipio de Policarpa, Nariño*. Bogotá: Blu Radio, 04 feb. 2017. Disponible en: <<https://www.bluradio.com/nacion/aun-no-se-han-adaptado-zonas-veredales-en-el-municipio-de-policarpa-narino-130207>>. Acceso en: 05 feb. 2017.

CARACOL RADIO. *Reaparece el fiscal con duros reparos a la JEP ante la Corte*. Bogotá: Caracol Radio, 05 jul. 2017. Disponible en: <http://caracol.com.co/m/radio/2017/07/05/judicial/1499264992_459020.html>. Acceso en: 10 jul. 2017.

COLOMBIA. Senado y Cámara. *Texto conciliado al proyecto de acto legislativo número 002 de 2017 senado, 0002 de 2016 (acumulado con el proyecto de acto legislativo número 003 de 2017) cámara*. Bogotá: Gaceta del Congreso, 2017. p. 1–24.

CORTE le da duro golpe al Fast Track. *Revista Semana*, Colômbia, 17 mayo 2017. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/fast-track-corte-constitucional-tumba-voto-en-bloque/525563>>. Acceso en: 01 jun. 2017.

CORTÉS, Á. et al. Comprensiones sobre el perdón y al reconciliación en el contexto del conflicto armado colombiano. *Psychosocial Intervention*, Madrid, v. 25, n. 1, p. 19–25, 2016. Disponible en: <<http://psychosocial-intervention.elsevier.es/en/comprendiones-sobre-el-perdon-reconciliacion/articulo/S1132055915000484/#.W19Nlq6nHIU>>. Acceso en: 01 jun. 2017.

EFE. ‘Timochenko’ denuncia asesinato de miliciano de las Farc. *El Tiempo*, Bogotá, 20 jun. 2017. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/asesinana-miliciano-de-farc-que-habia-sido-amnistiado-denuncia-timochenko-100880>>. Acceso em: 22 jun. 2017.

EL VIACRUCIS del desarme de las Farc. *Revista Semana*, Colômbia, 06 mayo 2017. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/dejacion-de-las-armas-por-parte-de-las-farc-tiene-obstaculos/524319>>. Acceso em: 01 jun. 2017.

EN LA RESTITUCIÓN de tierras no todos son despojadores. *Semana Sostenible*, Colômbia, 11 jul. 2016. Disponible en: <<http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/restitucion-de-tierras-el-caso-de-los-segundos-ocupantes-y-los-opositores-de-buena-fe/35564>>. Acceso em: 12 jul. 2017.

FUNDACIÓN IDEAS para la Paz (FIP). Los puntos críticos de Justicia y Paz. *Verdadaabierta*, [S.l.], 03 oct. 2011. Disponible en: <<http://www.verdadaabierta.com/component/content/article/3584-los-puntos-criticos-de-justicia-y-paz>>. Acceso em: 01 jun. 2017.

GALTUNG, J. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. Londres: Sage/Prio, 1996.

GÓMEZ, F. Justicia, verdad y reparación en el proceso de paz en Colombia. *Derecho del Estado*, p. 35–63, jul./dic. 2014.

GUTIÉRREZ SANÍN, F.; MARÍN JARAMILLO, M.; CARRANZA, F. *Dinámicas del asesinato de líderes rurales: las covariables municipales*. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2017. (Reporte Semestral – Junio). Disponible en: <<http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2017/05/Reporte-Semestral-ORRPDA-2017.pdf>>. Acceso en: 02 jul. 2017.

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL. *Forensis 2016*. Bogotá: Publicaciones del Instituto de Medicina Legal, 2017.

JOINET, L. The Administration of justice and the human rights of detainees: question of the impunity of perpetrators of human rights violations (Civil and Political). *Law and Contemporary Problems*, Durham, NC, v. 54, n. 4, p. 250–281, 1996.

JUSTICIA. El mapa de las amenazas para la seguridad en el posconflicto. *El Tiempo*, Bogotá, 28 mayo 2017. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/amenazas-para-la-seguridad-de-colombia-en-el-posconflicto-93000>>. Acceso en: 01 jun. 2017.

MARÍN CORREA, A. “Justicia y Paz va a fracasar”. *El Espectador*, Bogotá, 06 ago. 2011. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/justicia-y-paz-va-fracasar-articulo-289919>>. Acceso en: 09 jul. 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017.

_____. *Segundos ocupantes, la otra cara de la restitución*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado, 29 ago. 2017.

POLÍTICA. ‘Si ganamos en el 2018, se levanta la mesa con el ELN’. *El Tiempo*, Bogotá, 23 mayo 2017. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/cambio-radical-anuncia-que-levantaran-mesa-con-el-eln-si-ganan-la-presidencia-91300>>. Acceso en: 01 jun. 2017.

REDACCIÓN JUDICIAL. Corte Constitucional pone a temblar el ‘fast track’. *El Espectador*, Bogotá, 17 mayo 2017. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-pone-temblar-el-fast-track-articulo-694334>>. Acceso en: 17 mayo 2017.

REDACCIÓN POLÍTICA. Si el Centro Democrático gana en 2018, modificaremos acuerdos con las Farc: Uribe. *El Espectador*, Bogotá, 21 jun. 2017. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/noticias/politica/si-el-centro-democratico-gana-en-2018-modificaremos-acuerdos-con-las-farc-uribe-articulo-699365>>. Acceso en: 21 jun. 2017.

SANTRICH, J. Así vive en huelga de hambre Jesús Santrich. [jun. 2017]. Entrevistador: Semana. *Revista Semana*, Colombia, 2017. Entrevista concedida a Revista Semana. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/multimedia/jesus-santrich-de-las-farc-habla-de-la-huelga-de-hambre-que-emprendio/530727>>. Acceso en: 29 jun. 2017.

S.O.S DESDE el Chocó: HRW denuncia abusos del ELN y Autodefensas. *Revista Semana*, Colombia, 07 jun. 2017. Disponible en: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/choco-eln-y-autodefensas-oprimen-a-comunidades-advierde-hrw/527800>>. Acceso en: 06 jul. 2017.

UNIDAD DE PAZ. ‘Dejación de armas no puede terminar el 31 de mayo’: Santrich. *El Tiempo*, Bogotá, 26 mayo 2017a. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/desarme-de-las-farc-no-terminara-el-31-de-mayo-dice-santrich-92602>>. Acceso en: 01 jun. 2017.

_____. Las Farc denuncian asesinato de guerrillero indultado en Tumaco. *El Tiempo*, [S.l.], 20 abr. 2017b. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/las-farc-denuncian-asesinato-de-guerrillero-indultado-en-tumaco-79814>>. Acceso en: 22 jun. 2017.

VALDERRAMA, C. La Corte Constitucional y las políticas públicas. *Razón Pública*, Bogotá, 17 abr. 2016. Disponible en: <<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/9377-la-corte-constitucional-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.html>>. Acceso em: 01 jun. 2017.

VALENCIA LASERNA, P. El problema de la restitución de tierras. *El Espectador*, Bogotá, 13 feb. 2012. Disponible en: <<https://www.elespectador.com/opinion/el-problema-de-la-restitucion-de-las-tierras-columna-326418>>. Acceso em: 22 jun. 2017.

ZAMUDIO PALMA, M. Cinco datos de la ‘rajada’ de Colombia en el informe de la ONU sobre coca. 14 jul. 2017. Disponible en: <<http://pacifista.co/cinco-datos-de-la-rajada-de-colombia-en-el-informe-de-la-onu-sobre-coca/>>. Acceso em: 10 jul. 2017.

O QUE OS OLHOS NÃO VEEM: ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA EM CONFLITOS ARMADOS

*Susana de Deus
Renata Reis*

1 – INTRODUÇÃO

Guerras e conflitos, grandes desastres socioambientais e outras situações extremas sempre assolaram a humanidade, trazendo sofrimentos e perdas humanas. As guerras *per se* foram consideradas ao longo da história a principal forma de solução de conflitos entre Estados. Do ponto de vista jurídico a guerra era considerada legal quando realizada por propósito e meios justos¹. Até fins da década de 1920, as guerras eram

¹ A teoria da guerra justa faz parte da filosofia política ocidental nos últimos dois mil anos. Teólogos como São Ambrósio e Santo Tomás de Aquino bem como juristas como Hugo Grotius, ao longo da história avançaram nos argumentos morais (em relação a obrigações, restrições e proscricções) que os Estados e os seus exércitos deviam

consideradas legais perante o Direito Internacional. Os estragos trazidos com a Primeira Guerra Mundial não foram suficientes para a proibição da guerra ou do uso da força. Apenas em 7 de agosto de 1928, com o Tratado Geral de Renúncia à Guerra – também conhecido como Pacto Kellogg-Briand (ou Pacto de Paris) – a guerra foi proscrita. Isso significou, dentro do sistema internacional, que a guerra se tornou então uma forma ilegal de solução de conflitos.

Por óbvio, os pactos e tratados e mesmo a definição de sua ilegalidade não foram suficientes para impedir a edição e novas guerras, incluindo a Segunda Guerra Mundial. Mesmo antes do tratado apontado acima, a destruição massiva e danos generalizados em relação a população civil já eram razão de profunda preocupação. Por essa razão, se fez necessário estabelecer normas reguladoras das hostilidades, impondo às partes em conflito um padrão mínimo humanitário e impedindo o uso desregrado da força. Ainda no século XIX foram lançadas as bases das ‘sociedades voluntárias de socorro’ com vistas a oferecer atenção médica e alívio às vítimas de guerra e que foram as bases para o aprofundamento do debate e construção de um campo humanitário. Prevalencia então a compreensão da vulnerabilidade de seres humanos em zonas de conflito, buscando estabelecer regras para preservar um padrão mínimo de humanidade.

Por esse motivo, tornou-se necessário o estabelecimento de normas reguladoras da condução das hostilidades, criando imposições específicas às partes beligerantes um padrão mínimo humanitário de forma a impedir o uso desproporcional da força. Nascia então o Direito Internacional Humanitário (DIH).

O direito internacional humanitário então pode ser conceituado como Swinarski (1996, p. 9):

[...] o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais. E que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livre-

respeitar nas três fases da guerra: antes, durante e depois da guerra. Na teoria da guerra se avançou na análise de um quadro moral em relação a quando o uso da força é moralmente justificado (como a autodefesa), mas também estabelece limites para os atos de guerra destrutivos, apelando a padrões de conduta que incorporem discriminação, proporcionalidade e necessidade (MAY, 2007).

mente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que proteja as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito.

Definido assim, o direito internacional humanitário faz parte do direito internacional público positivo, ocupando o lugar do conjunto de regras que antes era conhecido com a denominação de direito da guerra.

Em geral a doutrina classifica o Direito Internacional Humanitário em dois ramos: o Direito de Haia e o Direito de Genebra². O primeiro, também chamado de Direito dos Conflitos Armados, regula a condução das hostilidades e a imposição de limites aos meios de fazer a guerra. O segundo concentra-se nas vítimas dos conflitos armados. O Direito Internacional Humanitário transformou-se então num conjunto de normas complexo que restringem o recurso à violência e colocam limites nos diversos conflitos armados. Trata-se de um direito de exceção, de urgência, que intervém em caso de ruptura da ordem jurídica internacional.

Em sua acepção mais clássica existem princípios que devem nortear a consecução das atividades humanitárias, tais como a provisão de auxílio sem nenhum tipo de distinção de raça, cor, credo ou etnia. Assim, torna-se fundamental que tal ação fosse guiada pelo princípio de imparcialidade, de modo a assegurar que todos fossem assistidos de maneira igualitária e tendo por base apenas suas necessidades fundamentais e imediatas. Nestas situações, a ajuda deve ser prestada tendo em conta apenas as vítimas, independentemente de outro tipo de interesses militares, políticos, religiosos ou outros.

O final da Guerra Fria trouxe um novo momento para as operações humanitárias globalmente (DUFFIELD, 2001). Antes desse período – ou seja durante a Guerra Fria – a competição entre os dois blocos levou a inúmeras intervenções dos Estados Unidos e da União Soviética. Aquele momento histórico polarizado era balizado numa batalha estra-

² As Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais formam o núcleo do Direito Internacional Humanitário (DIH), o ramo do Direito Internacional que estipula regras para conflitos armados, buscando limitar suas consequências. Especificamente protegem as pessoas que não estão envolvidas com as hostilidades (civis, profissionais da saúde e pessoal humanitário) e as que deixaram de participar ativamente dos conflitos, como combatentes feridos, enfermos e náufragos e prisioneiros de guerra. As Convenções de Genebra entraram em vigor em 21 de outubro de 1950. Atualmente o total de Estados Partes somam 194, fazendo com que as Convenções de Genebra sejam universalmente aplicáveis (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2010).

tégica, mas também marcadamente ideológica, onde cada um dos lados estendia sua ajuda revestida de sua forma de ver o mundo e de ver outras nações refletindo esse prisma particular. Assim, a literatura específica está plena de análises sobre as reais intenções ‘humanitárias’ por trás das intervenções da União Soviética na Hungria em 1956 e na Checoslováquia em 1968, e a dos Estados Unidos na República Dominicana em 1965 e Granada em 1983.

Já no período imediatamente seguinte, inaugurou-se a ‘era do poder unipolar’ onde a ideologia política dominante baseou-se na democracia liberal. A partir de então, o financiamento disponível para ajuda humanitária e o número de organizações que prestam assistência cresceu de forma muito significativa (DUFFIELD, 2014). A proliferação de atores que passaram a intervir nas crises trouxe também uma distinção entre eles no que tange aos seus mandatos e prioridades. Podemos dizer também que o trabalho humanitário mudou de lócus e teve sua visibilidade espetacularmente ampliada ao longo dos anos. De forma quase ausente da mídia até o final dos anos 70, o humanitarismo passou então a desempenhar um papel central nas coberturas das crises. Especialmente em países do Norte global as carreiras dedicadas a temas humanitários começaram a se desenvolver, foram criados cargos de Ministros para a área; cursos, seminários e teses universitárias foram dedicados à questão. Ao mesmo tempo, os recursos para a ação no ‘terreno’ seguiram se expandindo e foram implementados projetos cada vez mais numerosos e em maior escala (BRAUMAN, 2016). Esse período foi marcado também por uma crescente presença de organizações humanitárias muito próximas das zonas de conflito e um aumento no número de seus trabalhadores em áreas que anteriormente eram inacessíveis.

Nesse contexto, *pari passu* com a ampliação e surgimento de novas organizações humanitárias deu-se o surgimento das denominadas “emergências humanitárias complexas” e o aprofundamento de um relativo abuso ou demasiada elasticidade no emprego do termo “humanitário”, evidenciando a confusão atinente a verdadeira natureza e propósitos da ajuda.

O conceito de emergências humanitárias complexas foi amplamente utilizado pelos formuladores de políticas e pela a comunidade hu-

manitária internacional com o objetivo de identificar conflitos de maior preocupação para o sistema das Nações Unidas, agências governamentais e organizações que prestam ajuda humanitária. Essa nomenclatura também passou a ser largamente usada entre especialistas em saúde pública e conflitos (EVERETT, 2014; GHOBARAH; HUTH; RUSSETT, 2003). Há uma variedade de definições na literatura das chamadas crises humanitárias complexas. As Nações Unidas conceituam que uma emergência complexa se apresenta como uma crise humanitária em um país, região ou sociedade onde há um colapso total ou considerável da autoridade anteriormente constituída resultante de conflitos internos ou externos e que requer uma resposta internacional que vá além do mandato ou capacidade de qualquer indivíduo, agência e/ou o programa em curso da Organização das Nações Unidas (ONU) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2001). Entre as características de emergências complexas destacamos:

- a) Um grande número de vítimas civis, populações sitiadas ou deslocadas ocasionando sofrimento humano em grande escala;
- b) A necessidade de assistência internacional substancial uma vez que a resposta ultrapassa o mandato ou a capacidade de qualquer agência isoladamente;
- c) O oferecimento de assistência humanitária é impedida ou é dificultada pelas partes envolvidas no conflito;
- d) Existência de altos riscos de segurança para os trabalhadores humanitários que oferecem ajuda.

Não obstante as múltiplas nuances teóricas sobre a caracterização dos conflitos e as tentativas de classifica-los de acordo com seu impacto e consequências, fato é que os conflitos que seguiram ocorrendo nas últimas décadas apresentaram mudanças importantes nos padrões de violência e na pulverização de agentes envolvidos, incluindo milícias, governos, agentes comunitários locais e múltiplas revoltas populares. Conflitos têm ocorrendo concomitantemente em distintas partes do mesmo território, criando múltiplas instabilidades. Esses elementos podem acarretar mudanças demográficas súbitas como pessoas internamente deslocadas e êxodo de

peças em busca de refúgio; insegurança alimentar à medida que os mercados e plantações colapsam; epidemias e deterioração das instalações de saúde. O sofrimento humano em conflitos não é uma novidade nem uma exclusividade dos conflitos das últimas décadas. Sempre houve populações vulneráveis que sofreram diretamente os impactos de conflitos onde seus países foram palco. O que destacamos é que, em algumas crises, uma série de elementos podem estar combinados – como os elencados acima – e isso implica num cenário mais complexo que o usual.

Por óbvio, as consequências dos conflitos e o sofrimento humano decorrente deles são o coração da necessidade de resposta humanitária coordenada. Assim, compreender a natureza do conflito armado e suas nuances particulares são fundamentais para que a ajuda humanitária possa ser oferecida a quem dela necessita e para que os trabalhadores humanitários tenham sua ação respeitada. Porém, num contexto de ampliação da complexidade dos conflitos armados, passamos a assistir no plano internacional uma inadequação entre as regras estabelecidas e a realidade. Mais que isso, passamos a vivenciar uma incompreensão das regras existentes ou simplesmente desrespeito deliberado. Isso não é uma exclusividade do Direito Humanitário como se pode argumentar – pode-se apontar inúmeros eventos no cotidiano das relações sociais e patrimoniais – de descompasso entre a realidade existente e as normas estabelecidas. No entanto, em se tratando de regras sobre ambientes patentemente inseguros e de violência generalizada, o descompasso entre as regras constituídas e o seu desrespeito podem trazer consequências extremamente graves, como veremos.

2 – CONFLITOS ARMADOS: DISTINÇÕES E DESAFIOS

Como afirmamos acima, as guerras mesmo tendo sido declarada ilícitas pelo direito internacional público, continuam ocorrendo, com maior e mais aguda brutalidade, e, portanto, o direito internacional humanitário segue sendo mais que nunca necessário.

Os conflitos armados são tradicionalmente classificados entre os internacionais e não internacionais (ou internos). Os conflitos armados internacionais são aqueles cujas partes beligerantes são pelo menos dois Estados. As quatro primeiras Convenções de Genebra de 1949 e seu Protocolo

Adicional I de 1977 se dedicam a regular questões humanitárias relacionadas a esses conflitos. O Artigo 2 (comum) das Convenções de Genebra de 1949 estabelece, dessa maneira, que as mesmas serão aplicadas em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que surja entre duas ou várias das Altas Partes contratantes, mesmo que o estado de guerra não tenha sido reconhecido por alguma delas. Dessa forma, as Convenções são claras ao prever que a definição do conflito armado internacional, não resulta da classificação jurídica que as próprias partes atribuam a esse conflito (SWINARSKI, 1996) e, ressalta-se uma vez mais, o DIH visa proteger as vítimas de guerra e seus direitos fundamentais, independentemente da parte à qual pertencem.

Ocorre que, nos dias atuais, os conflitos entre Estados deixaram de ser a regra e são na verdade a exceção à regra. Grande parte dos conflitos armados se desenvolvem no território de um único Estado, caracterizando-se, portanto, como conflitos de caráter não internacional (ZAMIR, 2017). As normas de DHI aplicáveis aos conflitos armados não internacionais são muito mais simples e escassas que as aplicáveis aos conflitos internacionais. Sua fonte principal é o artigo 3º comum das Convenções de Genebra e o Protocolo Adicional II (LUQUINI, 2003). Nesse artigo se prevê expressamente a aplicabilidade do direito humanitário na situação de conflitos armados que não apresente um “caráter internacional e que surja no território de uma das Partes contratantes”.

Os elementos de constituição de um conflito não internacional são: i) o conflito ocorre no território de um Estado; ii) as forças armadas deste Estado opõem-se as forças armadas ou a grupos armados que não reconhecem a sua autoridade; iii) estas forças e grupos armados devem estar sob o comando de uma autoridade responsável e iv) devem exercer um domínio sobre uma parte do território desse Estado que lhes permita realizar operações militares contínuas e acordadas, e aplicar as disposições de direito humanitário do Protocolo II.

Ocorre que por vezes um conflito escapa ao controle do Estado legalmente constituído e o caos que se apresenta é tão severo que a violência alcança níveis alarmantes. Atualmente, num contexto real de colapso institucional, as organizações humanitárias se veem mergulhadas numa luta incessante para tentar prestar auxílio e socorro à população civil, porém,

encontram-se num ambiente onde o DIH não é respeitado ou mesmo reconhecido. A desintegração das estruturas estatais ocorre quando o Estado perde um dos elementos constitutivos apontado acima: um governo que possa garantir um controle real de seu território.

O que se assiste atualmente é o fato de que a população civil segue sendo a principal vítima de violações do DIH cometidas por Estados Partes e por grupos armados não-estatais ao arrepio das regras internacionalmente estabelecidas. São ataques violentos contra civis; destruição de infraestrutura essencial – como clínicas e hospitais; deslocamentos forçados de populações inteiras; prisão arbitrária, tratamento cruel e tortura, além de ataques deliberados contra pessoal médico e trabalhadores humanitários. Há, portanto, um conjunto de regras circunscrevendo as ações e comportamentos que devem ser seguidos conflitos armados e um incremento no número de Estados, grupos armados não-estaduais e indivíduos que não interrompem as violações das regras, independentemente da penalidade envolvida. Esse fato tem um impacto direto na diminuição do espaço humanitário nessas zonas.

O espaço humanitário pode ser definido como “um ambiente onde os trabalhadores humanitários podem desenvolver suas atividades sem obstáculos, seguindo os princípios humanitários de neutralidade, imparcialidade e humanidade (SPEARIN, 2001). Refere-se, portanto, ao espaço físico e também simbólico, ou seja, trata-se do espaço físico constituído, mas também a possibilidade de trabalhar sem temores de ataques ou expostos a riscos por outros atores. Esta noção de espaço humanitário tem suas raízes desde os primórdios da construção das respostas humanitárias (HILHORST; JANSEN, 2010).

Embora outras causas possam ser aventadas para explicar a diminuição dos atores humanitários em ambientes ‘complexos’ ou ultra inseguros (por exemplo os múltiplos mandatos das organizações; problemas em relação a financiamentos e disfunção do próprio sistema das Nações Unidas), cabe-nos nessa oportunidade destacar que a insegurança dos contextos e o desrespeito sistemático ao DIH pode ser considerada uma das razões para a redução do espaço humanitário, acarretando uma redução na resposta e presença de organizações humanitárias em crises atuais.

Com esse cenário, organizações como Médicos Sem Fronteiras, deparam-se com uma mudança importante que pode ser observada em contextos considerados difíceis. De nossa experiência recente percebemos uma série de alterações que colocam em xeque muitas vezes a capacidade de resposta das organizações que se mantêm nesses contextos, entre elas podemos destacar (MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, 2014):

- a) As agências das Nações Unidas e muitas organizações não governamentais, que em outros momentos estavam atuando nesses locais, estão cada vez mais ausentes, especialmente quando há algum tipo de problema de segurança ou de ordem logística;
- b) Em emergências agudas, quando a assistência se faz mais necessária, equipes internacionais de agências humanitárias são rapidamente evacuadas, enfraquecendo a resposta;
- c) Muitos atores humanitários estão agora trabalhando de forma remota (como intermediários, especialistas ou doadores), contando com o apoio de organizações locais. Além disso algumas agências humanitárias simplesmente esperam até as emergências passarem para continuar seu trabalho de longo prazo, com base em agendas de desenvolvimento.

Outra tendência crescente nos conflitos atuais é a participação de empresas privadas em assuntos militares. As chamadas Empresas Militares Privadas (EMPs) tornaram ainda mais complexo o cenário e trouxeram novos desafios na resposta às crises humanitárias (KALDOR, 2012). Exércitos ou forças privadas não são uma novidade *per se*, a novidade reside em sua estrutura empresarial. São organizações com uma estrutura geralmente estável que prestam serviços no campo militar e buscam o lucro. Estas empresas oferecem tipos diversos de serviços. Podem exercer funções que vão desde apoio logístico a operações militares, manutenção de sistemas de armamento, a proteção de instalações e pessoas e treinamento militar, chegando a atuar diretamente em operações de natureza militar. Todas estas atividades eram, em outras épocas, prerrogativas das forças armadas oficiais dos Estados (KOWALSKI, 2009).

Alguns atores humanitários – e claramente esse não é o caso de Médicos Sem Fronteiras – fazem também uso de agentes militares privados. Segundo Singer (2006), os contratos entre atores humanitários e EMPs estão crescendo e são mais constantes do que se possa imaginar. Eles tiveram, e têm, lugar em quase todas as zonas de guerra atuais ou recentes, incluindo o Afeganistão, a Bósnia, a República Democrática do Congo e o Sudão. Em regra, as EMPs são contratadas em áreas onde o governo não consegue fornecer segurança e onde parte da comunidade internacional é significativa. O trabalho articulado entre ajuda humanitária e EMPs pode trazer implicações severas a atuação neutra e independente das organizações.

Outro desafio apresentado pelas EMPs em conflitos tem também a ver com seu status jurídico e a possibilidade concreta de responsabilização de atos cometidos pelos mesmos. Como vimos, as normas que regulam os conflitos armados foram erigidas sobre uma clara distinção entre aqueles que participavam ou não das hostilidades, assim, a capacidade de distinguir civis de militares era parte importante dessa distinção. Ocorre que as EMPs são constituídas por civis. Assim, em princípio, seriam protegidos como civis pelo DIH, a menos que participem ativamente das hostilidades. No entanto, tendo em vista a multiplicidade de ações que podem empresarialmente executar numa zona de conflito, nem sempre é claramente identificável a ‘participação ativa’ num contexto deflagrado.

Hoje já existem alguns mecanismos nacionais e internacionais para regular a atuação das EMPs, como o acordo intergovernamental conhecido como Documento Montreux e também o Código de Conduta Internacional para Provedores de Serviços de Segurança Privada (ICoC, na sigla em inglês). Eles surgem justamente para tentar suprir esse vácuo legal ao exigir das EMPs o respeito ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional de Direitos Humanos, por exemplo através do treinamento de seus empregados neste campo, dentre outras coisas. A existência desses acordos não significa que estejam de fato sendo implementados na prática, especialmente porque são mecanismos voluntários – não há ainda uma resolução ou acordo vinculante no âmbito das Nações Unidas para regular tais práticas (KARSKA, 2016). Os abusos cometidos pelas EMPs, no entanto, seguem ocorrendo.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A resposta humanitária às crises, especialmente conflitos armados, nunca foi um trabalho simples. Historicamente a busca por socorrer pessoas em agudo sofrimento em zonas de guerra avançou de uma preocupação e uma prática para um conjunto robusto e complexo de normas e regulações, de maneira a buscar garantir no ordenamento internacional um mínimo de humanidade em contextos onde a violência e a fome grassavam. Com o passar das décadas e especialmente após a Guerra Fria esse trabalho cresceu e se profissionalizou, ampliando em escala e em impacto a resposta humanitária às populações.

Nunca houve um período de ouro para o humanitarismo. Os desafios, como dito acima, sempre estiveram presentes, no entanto é impossível não estar alerta para a complexidade das crises atuais, com suas multiplicidades de atores e implosão da capacidade de responsabilização e de negociação de espaço humanitário em diversos contextos.

Mais do que nunca é tempo de aprofundar e ressaltar as bases do humanitarismo, cujos princípios – tantas vezes desrespeitados, alargados e corrompidos – continuam a ser o horizonte para uma busca de melhora do sistema. Somado a isso nos custa acreditar que a resposta aos desrespeitos flagrantes ao DIH seja a edição de novas regras. As bases estão dadas e asentadas, falta cada dia mais o respeito às mesmas.

REFERÊNCIAS

BRAUMAN, R. *War and humanitarian aid*. Paris: CRASH – Medecins Sans Frontieres, 2016. Disponível em: <<https://www.msf-crash.org/en/publications/war-and-humanitarianism/war-and-humanitarian-aid>>. Acesso em: 19 out. 2017.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *As Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais*. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>>. Acesso em: 24 out. 2017.

DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London; New York: Zed Books, 2001.

_____. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. Ed. 2nd ed, London; New York: Zed Books, 2014.

EVERETT, A. L. *Post-cold war complex humanitarian emergencies: introducing a new dataset*. Seattle: Western Political Science Association, 2014. Disponível em: <<https://wpsa.research.pdx.edu/papers/docs/WPSA%20AEverett%20Complex%20Emergencies.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2017.

GHOBARAH, H. A.; HUTH, P.; RUSSETT, B. Civil wars kill and maim people: long after the shooting stops. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 97, n. 2, p. 189–202, May 2003. Disponível em: <http://www.uky.edu/~clthyn2/PS439G/readings/ghobarah_et_al_2003.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

HILHORST, D.; JANSEN, B. J. Humanitarian space as arena: a perspective on the everyday politics of aid. *Development and Change*, Oxford, v. 41, n. 6, p. 1117–1139, Nov. 2010.

KALDOR, M. *New and old wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press, 2012.

KARSKA, E. Human rights violations committed by private military and security companies: an international law analysis. *Espaço Jurídico Journal of Law*, Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 753–766, set./dez. 2016.

KOWALSKI, M. Novas guerras, novos actores: as empresas militares privadas. *Nação e Defesa*, Porto, n. 124, p. 259–277, 2009. 4.ª Série. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.26/3605>>. Acesso em: 17 out. 2017.

LUQUINI, R. A. A aplicação do Direito Internacional Humanitário nos conflitos novos: conflitos desestruturados e conflitos de identidade ou étnicos. *Revista de informação legislativa*, v. 40, n. 158, p. 127–142, abr./jun. 2003.

MAY, L. *War crimes and just war*. Rio de Janeiro: Cambridge University Press, 2007.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. *Where is everyone? responding to emergencies in the most difficult places*. Londres: 2014. Disponível em: <http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

SINGER, P. W. Humanitarian principles, private military agents: some implications of the privatized military industry for the humanitarian community. In: WHEELER, V.; HARMER, A. (Ed.). *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military–humanitarian relations*. London: HPG, 2006. p. 67–80. (HPG Report 22). Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/273.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

SPEARIN, C. Private security companies and humanitarians: a Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces? *International Peacekeeping*, Oxford, v. 8, n. 1, p. 20–46, 2001.

SWINARSKI, C. *Introdução ao direito internacional humanitário*. Brasília, DF: Comitê Internacional da Cruz Vermelha; Instituto Interamericano de Direito Humanos, 1996.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR).

Coordination in complex emergencies. Genève, 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/partners/partners/3ba88e7c6/coordination-complex-emergencies.html>>. Acesso em: 19 out. 2017.

ZAMIR, N. *Classification of conflicts in international humanitarian law: the legal impact of foreign intervention in civil wars*. Northampton: Edward Elgar, 2017.

PAINEL INDEPENDENTE DE ALTO NÍVEL SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ (PIANOP)

Floriano Peixoto Vieira Neto

For Nyakhat and Others

In April 2014, three-year old Nyakhat Pal walked four hours leading her blind father and two dogs to a UNICEF–WFP rapid response distribution centre in Pagak, Upper Nile State of South Sudan. When Nyakhat heard the UN was providing vaccines food, water and sanitation supplies at the center, she hurried.

They walked those four hours through harsh and dangerous terrain. The area has seen serious fighting between opposition forces and the South Sudanese army, and peacekeepers of the UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) have been deployed to protect the civilian population, and create a zone of safety. At the end of the journey, Nyakhat got what she had gone looking for; she received life-saving supplies before heading back to her village, another four hours by foot.

Nyakhat's story is at the heart of what the United Nations was created for, 70 years ago: "to reaffirm faith in fundamental human rights and in the dignity and worth of the human person". And today, Nyakhat's story still represents what the United Nations stands for – as well as for its shortfalls.

The Organization will remain relevant to the extent that it responds effectively to the expectations of people experiencing great hardship, sometimes in remote and inaccessible places, and who yet demonstrate enormous resilience, pride and bravery.

The Organization will remain legitimate to the extent that it acts as a voice for the unheard, seeking their views and ensuring their full participation.

The Organization will remain credible to the extent it is served by leaders and staff who demonstrate courage, integrity, compassion and humility, and who act upon the norms, principles, and values upon which the Organization was founded.

For many, peace operations are not simply something the United Nations does but what the United Nations is.

The work of the Panel over the past six months has been driven by the desire to take a dispassionate look at UN peace operations to ascertain their relevance and effectiveness for today and tomorrow's world.

We hope that the analysis and recommendations contained here will live up to the spirit and the letter of the mandate entrusted to the Panel by the Secretary-General and to the expectations of Nyakhat and others: that the Organization will be there with them, for them (UN. HIPPO REPORT, 2015, iii).

1 – INTRODUÇÃO

O PIANOP foi instituído pelo Secretário-Geral da ONU em 31 de outubro de 2014. Entre as razões que levaram a esse reestudo, destacamos algumas a seguir. Sobre isso, o Chefe do Departamento de Operações de paz da ONU assim se pronunciou:

O mundo está mudando e as Operações de Paz da ONU devem acompanhar essas mudanças, a fim de continuar sendo uma ferramenta indispensável e efetiva na promoção da paz e segurança internacionais. Como nos aproximamos do 15º aniversário do Relatório Brahimi, devemos reconhecer que as Operações de Paz de hoje estão sendo cada vez mais chamadas a confrontar conflitos desafiadores e politicamente complexos, freqüentemente em ambientes voláteis, em que as operações estão sendo diretamente visadas. Devemos assumir as crescentes

expectativas e considerar como a Organização pode promover a paz e uma forma mais eficaz, ajudar países em conflitos e assegurar que nossas Operações de Paz e Missões Políticas Especiais continuem sendo eficazes em um contexto global tão mutável (UN, 2014).

Em junho de 2015 o Presidente do Painel destacou que:

Desde então (31out. 2014), o Painel trabalhou focando um amplo elenco de questões que se antepõem às Operações de Paz e Missões Políticas Especiais, incluindo mudança da natureza dos conflitos, evolução dos mandatos, desafios aos bons ofícios e à construção da paz, arranjos gerenciais e administrativos, planejamento, parcerias, direitos humanos, proteção de civis, capacidades operacionais para o componente uniformizado e performance. (HORTA, 2015).

Os Termos de Referência (TR) do Painel apresentavam:

Ambas as Operações de Manutenção de Paz e Missões Políticas Especiais estão impactadas pelo contexto global de paz e segurança. Mais frequente do que nunca, a ONU tem confrontado ciclos de repetida violência, fraca governança e recorrente instabilidade.

.....
As Operações de Manutenção de Paz eram primordialmente desdobradas em situações de pós-conflito, com um acordo de paz em vigor. Hoje, elas são cada vez mais desdobradas onde não há paz para ser mantida. A maioria dos *peacekeepers* (civis e militares) está em áreas onde os conflitos estão ocorrendo e eles são cada vez mais alvos de ataques.

.....
As Missões Políticas Especiais estão também desdobradas em contextos semelhantes, tentando construir acordos com partidos às vezes fragmentados e indispostos a se engajar em negociações.

.....
Ambas as mudanças da natureza dos conflitos e a do papel das Operações de Paz têm exigido que a ONU se adapte e ofereça uma resposta adequada (MOON, 2015).

O Sumário Executivo do Relatório destacou:

As Operações de Paz da ONU têm provado grande adaptabilidade e contribuído significativamente para a resolução bem-sucedida de

conflitos e o seu declínio ao longo das duas décadas recentes. Hoje, entretanto, há uma evidência de uma incômoda reversão de algumas tendências e uma preocupação generalizada de que as mudanças nos conflitos possam ultrapassar a capacidade de reposta das operações de paz. A difusão da violência extremista entre conflitos regionais e as aspirações crescentes das populações por mudanças vêm colocando pressão nos governos e nos sistema internacional para responderem a esses novos desafios. As Operações de Paz da ONU se esforçam para alcançar seus objetivos e mudanças são necessárias para adaptá-las às novas circunstâncias e para garantir a sua crescente eficiência e uso apropriado no futuro.

Um número considerável de Operações de Paz hoje está desdobrado em ambientes onde há pouca ou nenhuma paz para ser mantida. Em muitos dos desdobramentos, a tensão entre a capacidade operacional e os sistemas de apoio está mostrando essa realidade e o apoio político se sente bastante fragilizado. Há uma clara percepção sobre a grande lacuna entre o que se espera das Operações de Paz das Nações Unidas e o que elas são capazes de oferecer. Essa lacuna pode e deve ser reduzida para assegurar que as Operações de Paz estejam aptas a responder efetiva e apropriadamente aos desafios que estão por vir (HORTA, 2015).

Além desses argumentos, inúmeros outros *inputs* podem ser considerados para caracterizar a necessidade de mudanças do Organismo em relação às Operações de Paz (Op Paz), tais como as vozes que emanam de fontes como: C-34 (Comitê Especial Sobre Operações de Paz), Estados-Membros, Organismos Regionais, Governos e Institutos relacionados, configurando uma sintonia em torno do que se buscou com a constituição do Painel. O fato é que a ONU, mantendo o *status quo* atual, tem a sua credibilidade e eficiência comprometidas, principalmente em termos de provisão da paz e segurança, prevenção e solução de conflitos, exposição demasiada de seu pessoal em áreas de risco e capacidade gerencial, entre outros aspectos.

O Painel se baseou em muitas fontes para substanciar suas análises e recomendações. No entanto, tratou de consultar estudos anteriores voltados para propósito semelhante, identificando, principalmente, os seus argumentos constitutivos, sucessos e dificuldades. Essa pesquisa possibilitou, de certa forma, o estabelecimento de uma coerência sequencial que desse sentido ao que está sendo oferecido no atual relatório do PIANOP.

Assim sendo, foram de grande importância as análises e conclusões externadas nos seguintes documentos: 1) o Relatório Brahimi, elaborado em 2000; 2) a publicação “Operações de Manutenção de Paz da ONU: Princípios e Diretrizes” (*Capstone*), de 2008; e 3) o estudo conjunto do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) – Departamento de Apoio ao Terreno (DFS) “Uma Nova Agenda de Parceria” (*New Horizon*), de 2010. A abordagem desses documentos não será feita neste texto, por considerá-los do domínio de quem trata do tema Op Paz.

Na busca de facilitar a implementação de suas recomendações, o Painel decidiu, consensualmente: 1) que as análises e as recomendações (principalmente) devam ter um endereço específico, tais como: Secretário-Geral, Conselho de Segurança, Estados-Membros, Assembleia-Geral, Países Contribuintes de Tropas (PCT), Países Contribuintes de Policiais (PCP), etc. Assim sendo, as recomendações não foram “lançadas” sem o respectivo destinatário; 2) elaborar recomendações factíveis, sempre com a preocupação de baixo custo (ou “custo zero”) em sua implementação; e 3) propor o engajamento de atores mais robustos nas opções de emprego de capacidades militares, além da prerrogativa de participar do processo decisório.

2 – O PAINEL INDEPENDENTE

A escolha dos membros do painel foi prerrogativa pessoal do Secretário-Geral da ONU, com base na distribuição geográfica e experiência pregressa dos candidatos. Com esse critério, formou-se um grupo heterogêneo em suas qualificações individuais, mas com grande homogeneidade em termos de vivência no ambiente ONU e em outros organismos internacionais. O grupo, durante todo o funcionamento do Painel, trabalhou de forma harmônica e respeitosa, o que repercutiu sobremaneira nos resultados, pois as decisões emanadas foram consensuais, consistentes e com forte preocupação a respeito do impacto no que se pretendia alcançar.

O PIANOP foi integrado pelas seguintes pessoas: 1) José Ramos-Horta (Timor-Leste) – Presidente do Painel; 2) Ameerah Haq (Bangladesh) – Vice-Presidente; 3) Abhijit Guha (Índia); 4) Alexander Illitchev (Rússia); 5) Andrew Hughes (Austrália); 6) B. Lynn Pascoe (EUA); 7) Flo-

riano Peixoto Vieira Neto (Brasil); 8) Henrietta Joy Abena Nyarko Mensa-Bonsu (Gana); 9) Hilde F. Jonson (Holanda); 10) Ian Martin (Reino Unido); 11) Jean Arnauld (França); 12) Marie-Lousie Baricako (Burundi); 13) Radhika Coomaraswamy (Siri Lanka); 14) Rima Salah (Jordânia); 15) Youssef Mahmoud (Tunísia); e 16) Wang Xuexian (China).

É justo destacar que muito da elevada performance do grupo e do excepcional clima de trabalho reinante entre seus integrantes puderam ser maximizados pela excepcional atuação do Presidente, que com elevada dose de sabedoria, vivência e engajamento, conduziu, com reconhecido acerto, aos rumos firmados em consenso. A sua reputação e aceitação em todos os locais visitados e autoridades com quem o Painel se relacionou foram evidentes e contribuiu, sobremaneira, para fortalecer a consistência do grupo como um todo.

2.1 – DINÂMICA DOS TRABALHOS

O Painel foi inicialmente dividido em cinco grupos, de acordo com as áreas de maior expertise e interesse pessoal de seus integrantes, direcionados ao aprofundamento da pesquisa e redação inicial dos textos do Relatório. Essa constituição se desfez após a elaboração do 1º rascunho. A partir de então, os assuntos foram distribuídos entre os grupos, para fins de pesquisa e elaboração refinada dos textos.

Os temas eram discutidos de forma presencial, por videoconferência e por e-mail. Foi criada uma biblioteca eletrônica no ambiente ONU para reunião de todo material pesquisado, recebido de fontes externas e encomendado a especialistas.

O ambiente de trabalho nas discussões era de extrema camaradagem, respeito e profissionalismo, sem registro de qualquer ocorrência que pudesse comprometer a integração do grupo. A definição dos textos, em todas as fases do Painel, era obtida de forma consensual.

O PIANOP estabeleceu, desde o início dos trabalhos, uma agenda de viagens para contatos com autoridades, organismos diversos, academias, *think tanks*, sociedade civil, organizações não-governamentais, etc. Essa opção tinha como intenção deliberada ouvir as vozes de pessoas e

entidades de diferentes regiões, buscando maior integração com quem, na prática, se dedica ao trato das Op Paz.

O Painel, em sua totalidade ou parcialmente, realizou quatro tipos de viagens: reunião do Painel em Nova Iorque, EUA, no Quartel-General da ONU ou na chácara de Greentree (propriedade privada utilizada pela ONU para reuniões de trabalho), em um total de seis encontros, para discussão dos temas e redação dos textos correspondentes; consultas regionais em todos os Continentes: África (Etiópia), Ásia (Bangladesh), América Latina (Brasil) e Europa (Genebra); visitas a capitais da China, Estados Unidos, Finlândia, França, Índia, Japão, Holanda, Paquistão, Rússia, Ruanda, Suíça, Reino Unido e Turquia; e missões no terreno visitando a MONUSCO (República Democrática do Congo), MINUSMA (Mali), Base Logística da ONU (Brindisi/ Itália) e a UNOWA (Daca).

A dinâmica apresentada, ao final, permitiu ao Painel chegar a constatações alinhadas com as principais questões que mais afetam as Missões de Paz, as quais ficaram materializadas nas análises contidas no Relatório e, principalmente, em suas recomendações.

3 – O RELATÓRIO

A sintonia visualizada com as viagens se estendeu, também, às diversas consultas procedidas pelo PIANOP, nas seguintes modalidades:

1) sondagens às Missões Permanentes (MP): o presidente do Painel expediu correspondência a todas as MP, em 11 NOV 14, solicitando o envio de sugestões aos trabalhos em curso, com envio dessas propostas até o final de janeiro do corrente ano. Ao todo, o PIANOP contabilizou 60 (sessenta) propostas sobre tendências atuais dos conflitos, mandatos, desafios aos bons ofícios, arranjos administrativos, parcerias, direitos humanos, proteção de civis, capacidades e performance;

2) contribuições de institutos, organizações regionais, sociedade civil e *think tanks*, como: MD/Brasil, MRE/Brasil, CCOPAB/Brasil, Instituto Pandiá Calógeras, Instituto Igarapé, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), International Peace In-

stitute (IPI), Stimson Center, United Nations University, Center of International Cooperation, Group of Friends of Mediation, Interpol, CLINGENDAEL (Netherlands Institute of International Relations), Brill Nijhoff, Danish Institute for International Studies, Global Protection Cluster, SIPRI, Peace Research Institute Oslo (PRIO), e No Violent Peace Force, Princeton University;

3) workshops: Proteção de Civis (Londres e Amsterdã), Uso da Força (Amsterdã e NY), Revisão de Estudos de Caso (Bangladesh), WPS/Mulher, Paz e Segurança(NY);

4) órgãos da ONU: DPKO, DFS, Departamento de Assuntos Políticos (DPA), Secretariado, Conselho de Segurança (CS), 4º Comitê (Política e Descolonização), 5º Comitê (Administrativo e Orçamentário), C-34 (Operações de Manutenção de Paz), Especialistas (OSAGI) da Resolução 1325 (WPS), Grupo de Conselheiros para Revisão a Arquitetura de Construção da Paz, Grupo de Comandantes de Força (FC), Grupo de Chefes de Missões (HoM/SRSG);

5) relatórios de viagens gerados pelo Secretariado do Painel, substanciando as diversas tendências regionais;

6) estudos solicitados a organismos diversos sobre temas específicos de interesse do Painel e;

7) bibliografia específica (biblioteca virtual da ONU/EIDMS), reunindo todos os documentos produzidos pelos membros do Painel e outros recebidos de fontes externas.

O PIANOP acredita que os mecanismos de consulta utilizados e o critério estabelecido para as viagens contribuiram, sobremaneira, para assegurar maior legitimidade, representatividade e credibilidade nas análises procedidas no Relatório e, conseqüentemente, às recomendações emanadas.

O trabalho do Painel pode ser dividido em etapas com um sequenciamento lógico que permitiu, ao cabo de sete meses, a conclusão da

tarifa, com a entrega formal do Relatório ao Secretário-Geral, em 16 de junho de 2015.

1) 1ª Etapa (Nov. 2014): definição inicial do campo de pesquisa

Nessa fase, o Painel se dedicou à definição dos parâmetros que deveriam delinear os futuros tópicos do Relatório e, assim, tomou como base inicial os próprios Termos de Referência para sua constituição e as diretrizes expedidas pelo SG que, em várias circunstâncias, solicitou ao grupo que fosse “ousado e criativo” em suas análises e recomendações. Como dito, o Painel se debruçou ao exame de documentos anteriores que serviram ao mesmo propósito, firmando posição na manutenção de referências consolidadas, mas buscou valorizar fundamentos essenciais, como coerência, pragmatismo, permanência no tempo (duas décadas), economicidade, representatividade e nível de abordagem (estratégico), entre outros que a leitura do Painel subentende.

Os Termos de Referência incluíram os seguintes tópicos para a consideração do PIANOP: a) mandatos (doutrina e adaptação às necessidades do terreno); b) molduras políticas (inclusive participação de mulheres) e bons ofícios; c) operações em ambientes voláteis; d) construção da paz, estabilização, restauração e extensão da autoridade do Estado; e) autoridade e responsabilidade; f) planejamento de Missões; g) parcerias; h) Missões Políticas Especiais (SPM); i) promoção de direitos humanos e proteção de civis; j) capacidades requeridas para o pessoal militar; e k) desempenho de pessoal uniformizado, responsabilidade, Regras de Engajamento (ROE) e *caveats*.

Cabe salientar que o Relatório se estendeu muito além do que estava definido nos Termos de sua constituição, incorporando contribuições coletadas nas viagens e nos diversos mecanismos de consulta utilizados.

2) 2ª Etapa (Dez. 2014): definição dos Grupos de Trabalho

A constituição dos cinco grupos para a elaboração do rascunho inicial obedeceu ao critério de afinidade dos membros aos tópicos, mas reservando-se, também, o interesse pessoal. Essa fase foi de engajamento bas-

tante concentrado em pesquisas, análises de tendências atuais, relatórios da ONU e de outros organismos, contatos pessoais e discussões internas.

- 3) 3ª Etapa (Jan. 2015): definição dos tópicos do rascunho inicial e início da elaboração do texto.
- 4) 4ª Etapa (Abr. 2015): conclusão do 1º rascunho com base em discussões do Painel e *inputs* externos.
- 5) 5ª Etapa (até Jun. 2015): aprimoramento dos rascunhos (6 versões).
- 6) Entrega do Relatório: 16 de junho de 2015.

O Painel decidiu elaborar o Relatório com base em quatro pilares principais, a partir dos quais o documento foi expandido em suas análises e recomendações, como sintetizado a seguir:

- 1) Primazia do aspecto político: o PIANOP procurou deixar claro que a paz não é alcançada nem sustentada somente por engajamentos militares e tecnológicos, mas por soluções políticas. Nesse sentido, as Op Paz devem ser desdobradas como parte de um processo político mais abrangente, dentro do qual a ONU assume o papel de liderança;
- 2) Operações de Paz como uma ferramenta mais flexível, moldada a cada situação: as Operações de Manutenção de Paz e Missões Políticas Especiais não devem ser diferenciadas, mas ajustadas às necessidades do terreno, como uma singular denominação “operações de paz”;
- 3) Fortalecimento de parcerias: os estudos e discussões levaram ao Painel entender que o futuro das Op Paz reside no estabelecimento de parcerias bem estruturadas e adequadamente apoiadas, em recursos materiais e financeiros, particularmente em âmbito regional, com a União Africana e União Europeia. As parcerias devem ser expandidas nas áreas de desenvolvimento, direitos humanos, paz e segurança, na tentativa de prevenir conflitos e na solução desses, quando for o caso;

4) Op Paz mais centradas na área da missão e nas pessoas: tal redirecionamento vai exigir engajamento maior do Quartel-Gen-eral da ONU para viabilizar operações desdobradas para cada contexto. Em resumo, as Op Paz devem se voltar mais a servir e proteger as pessoas.

As recomendações que se constituem de maior relevância estão listadas abaixo. No entanto, seu destaque está longe de prescindir uma leitura mais dedicada ao corpo do Relatório, com o foco nas análises que conformaram estas e as demais recomendações. Como afirmado anteriormente, é relevante destacar que, no Relatório, todas as recomendações estão endereçadas a setores específicos da ONU, de forma que a sua implementação possa ser facilitada, conforme decidido.

Com relação à prevenção de conflitos e mediação da paz o Painel propôs ao SG a realização de fóruns internacionais com envolvimento de governos, organizações regionais, sociedade civil e a comunidade econômica global para trocarem experiências e acordarem abordagens que integrem prevenção de conflitos, governança, desenvolvimento e direitos humanos, e que o CS deve se engajar mais cedo na consideração de ameaças, incluindo em parcerias, e estar aberto a análises e recomendações do SG em situações que possam comprometer a paz e segurança internacionais.

Com relação a proteção de civis, essa atividade deve engajar todos os integrantes da Missão, Governo local e agências humanitárias, mantendo-se a responsabilidade primordial ao Governo hospedeiro. Em relação a contribuições de atores desarmados para proteção de civis, as missões devem trabalhar mais próximas a comunidades locais e ONG (nacionais e internacionais), na construção de ambientes de proteção. Foi recomendado ao Secretariado: apresentar ao CS avaliações claras e francas, opções e recursos necessários; avisar o CS quando os recursos e capacidades não se enquadrarem aos termos do mandato; assegurar aos PCT/PCP que todo o componente uniformizado esteja treinado, equipado e comandado adequadamente às responsabilidades de proteção de civis; atualizar avaliações iniciais e apresentar ao CS propostas de modificações nos planos, mandatos e recursos; todos os *caveats* nacionais além das restrições aceitas pelo

Secretariado no planejamento da missão devem ser considerados como desobediência ao comando; e quando o CS autorizar o emprego de forças não pertencentes à ONU, devem ser estabelecidas as condições para relato de performance e responsabilidade nas ações.

Quanto ao uso da força, atualmente está relacionado a três contextos: a) monitoramento de cessar-fogo em ambientes hostis; b) implementação da paz em ambientes operacionais difíceis e expostos ao colapso; c) ‘administração de conflitos’ onde não existe processo de paz viável ou o processo fracassou. Segundo o Relatório, para cada contexto existe uma abordagem especial.

As recomendações relacionadas ao uso da força podem ser assim resumidas: a) Estados-Membros devem assegurar que os contingentes estejam adequadamente equipados, treinados e capacitados a responder às ameaças, apoiando-os ao uso da força de forma preventiva em defesa própria e proteção de civis; b) quando as tropas da ONU estiverem desdobradas onde não existe um processo de paz viável, o CS, Secretariado, atores regionais e Estados-Membros devem trabalhar para alavancar o processo político e revisar regularmente a viabilidade da missão; c) tropas da ONU não devem se engajar em operações de contraterrorismo (CT) em razão de sua composição e natureza. Esse tipo de operação deve ser direcionado a forças regionais ou alianças *ad hoc*; d) o emprego excepcional em parcerias para CT deve ser cuidadosamente definido pelo mandato (divisão de trabalho); e) a ONU deve estabelecer uma capacidade de “vanguarda” e uma estrutura de Quartel General (QG) integrado de desdobramento rápido em novas missões; f) a ONU deve desenvolver uma ‘modesta’ capacidade de resposta rápida a crises, assim como um rol de forças de pronta-resposta regionais (*bridging forces*) ou de Estados-Membros; e g) para que as operações sejam mais consistentes, o Painel recomenda o fortalecimento dos processos de análise, estratégia e planejamento, mediante o estabelecimento de um pequeno grupo de análise e planejamento diretamente ligado ao SG.

A ‘sustentação da paz’ é uma atividade primordial que requer engajamento da comunidade internacional para evitar o retorno do conflito, uma vez que o processo de paz não se encerra com cessar-fogo, acordo de paz ou eleições. O Painel elencou sete deficiências na abordagem in-

ternacional que necessitam ser melhor trabalhadas. O SG com o apoio de Estados-Membros deve se esforçar para concentrar todas as partes do sistema ONU, assegurando uma resposta conjunta às necessidades dos países em conflito. Além disso, há muitas outras recomendações adicionais sobre apoio às autoridades da ONU envolvidas no processo e avaliação de eficiência coletiva, financiamento, cooperação local entre missão e UNCT (Equipe do País da ONU), revisões independentes sobre os resultados alcançados, reconciliação nacional, justiça e direitos humanos e reforma do setor de segurança.

Com relação ao ‘Desenvolvimento da Polícia Nacional’: o Secretariado deve desenvolver orientações e treinamento voltados para o desenvolvimento e reforma da polícia local, baseados nas capacidades nacionais, incluindo apoio de equipes especializadas e uso de especialistas civis; os países contribuintes que apoiam o esforço nacional em desenvolvimento e reforma devem estender os ciclos de rotação para 12 meses; c) para fomentar a disponibilidade e eficácia de unidades policiais formadas (FPU), o Secretariado deve expandir o rol de contribuições e parcerias e apoiar os PCP na preparação pré-desdobramento e melhoria de performance; e a estrutura organizacional da Divisão Policial da ONU deve ser reestruturada para melhor apoio às polícias nacionais.

No campo do ‘Planejamento de Operações de Paz’: o Secretariado deve fortalecer sua capacidade de análise da dinâmica dos conflitos em níveis local, regional e nacional para possibilitar a formulação de políticas estratégicas. Para isso, o Secretariado deve imediatamente estabelecer uma capacidade estratégica de análise e planejamento, reportando-se diretamente ao SG; o Secretariado deve assegurar que a análise e o planejamento da missão incluam avaliações detalhadas, não somente em relação à política e dinâmica dos conflitos e ameaças a civis, mas também aos desafios operacionais relacionados a clima, terreno e infraestrutura, assegurando uma integração realística entre o OMA (Escritório do Assessor Militar) e o DFS; o Secretariado deve assegurar que o sistema de análise e planejamento seja iniciado o mais cedo possível, tomando por base uma rigorosa avaliação da situação e análise do conflito; e outras recomendações relacionadas à condução do processo de planejamento por lideranças capacitadas; desdobramento inicial para prover uma capacidade de análise na área da missão;

diálogo entre todos os atores envolvidos; fortalecimento da capacidade de análise das missões; e avaliações independentes de resultados.

Com relação aos ‘Mandatos’: o CS deve autorizar mandatos com base em uma clara análise da situação e na estratégia política, levando em consideração as avaliações de necessidades e a viabilidade de sua implementação; os mandatos devem ser sequenciados e priorizados como prática regular, para um período inicial de seis meses. Esse formato reduz os gastos e assegura que as missões sejam ajustadas às necessidades do terreno; para o delineamento de mandato que ajustem necessidades e capacidades, propõe-se o estabelecimento de “discussões triangulares” (Conselho de Segurança, Países Contribuintes de Tropas/Polícias e Secretariado); e na renovação de Mandatos, a consulta deve ser ampliada às Missões, de forma que os termos se ajustem à realidade da área.

Sobre o ‘Desdobramento Rápido’: o Secretariado deve propor aos Estados-Membros a adoção de “capacidade de vanguarda” e QG integrado para desdobramento rápido em novas missões; e o Secretariado deve consultar os Estados-Membros e organizações regionais sobre opções para uma capacidade de desdobramento rápido regional e global, inclusive como *bridging forces*.

Em relação a ‘rapidez de mobilização e melhores capacidades’: o Secretariado deve apresentar opções ao SG e à Assembleia-Geral (AG), destacando que a redução na geração de forças e os tempos de desdobramento podem ser alcançados com medidas diferentes ou recursos; o CS deve prover apoio político ao processo de geração de forças da ONU; os membros do CS, em particular os permanentes, assim como outros Estados-Membros com as capacidades exigidas, são estimulados a oferecer suas tropas às Op Paz da ONU e prover as missões com os recursos essenciais, sinalizando seu apoio em especial aos mandatos de proteção de civis; o Secretariado e a AG devem buscar a evolução da reforma do sistema de reembolso de PCT/PCP e, em especial, desenvolver opções de reembolso a Estados-Membros para uma capacidade além de apenas equipamento em uso atualmente e tropas. O Secretariado deve implementar o sistema de prêmios de reembolso imediatamente; e o Secretariado deve desenvolver uma estratégia de geração de tropas e polícias com base em gênero, incentivando os PCT/PCP a implementar a Resolução 1325.

No campo do ‘Desenvolvimento de capacidades e performance’: o Secretariado e os Estados-Membros devem integrar as iniciativas existentes em uma singular moldura de desenvolvimento de capacidades e performance; em relação a comando e controle, a seleção de tropas para Op Paz deve levar em conta restrições (*caveats*) nacionais na decisão se essas tropas devem ou não ser aceitas como contingentes; qualquer restrição além do que foi aceito pelo Secretariado no início da missão não deve ser tolerado, mas comunicado de imediato ao Secretariado; e Comandantes de Força e Comissários Policiais devem registrar situações de não cumprimento de ordens e reportá-las ao Quartel-General; quando a situação se alterar rapidamente e um novo nível de preparo for necessário, O Secretariado deve explicar claramente as novas exigências aos PCT/PCP e o comando da missão deve fazer o mesmo em relação aos contingentes; e o Secretariado deve rever os processos de relatório e informação das missões para torná-las oportunas, de alta qualidade e acessíveis.

Para uma ‘maior agilidade no apoio às missões’: os Estados-Membros devem trabalhar com o Secretariado para desenvolver um modelo futuro de apoio logístico para as missões que operam em ambientes de elevado risco de incerteza de ocorrências, para assegurar maior mobilidade tática e o controle militar sobre os meios disponíveis; e o Secretariado e Estados-Membros devem rever os padrões das acomodações e remover limitações relacionadas à aviação militar para permitir maior mobilidade tática.

A ‘Arquitetura de treinamento global’ deve ser melhor estabelecida, fortalecendo-se o sistema de certificação de treinamento para auxiliar na identificação de determinadas limitações entre os Países-Membros, e o treinamento em ambientes de maior engajamento operacional (assimétricos) deve ser intensificado, inclusive com o emprego de Equipes de Treinamento Móveis.

O campo que trata da ‘Agenda da Mulher, Paz e Segurança (WPS)’ destacou que as missões devem integrar especialistas em gênero dentro de todos os componentes funcionais que necessitem conhecimento no assunto. O assessor de gênero da missão deve estar localizado no escritório do chefe da missão, a quem deverá se reportar diretamente; as missões devem ter completo acesso à Resolução 1325 e de outras que tratam do mesmo tema, com o apoio recebido do DPA e do DPKO sobre o assunto;

e o Secretariado deve assegurar que as reuniões entre o SG e os chefes de missões tratem de indicadores de performance relacionados a gênero.

A seção que tratou da ‘Liderança’ destacou: a seleção dos líderes seniores deve ser baseada no mérito, com base nas competências e habilidades exigidas para o cargo; a participação do segmento feminino em cargos superiores da ONU deve ser ampliada, inclusive no terreno; a representação geográfica de líderes seniores da ONU deve guardar representatividade regional; e novos líderes (seniores e juniores) devem ser submetidos a programas de indução, complementado por acompanhamento de performance.

Sobre ‘Segurança e administração de crises’: o Secretariado deve rever a implementação do sistema de administração de segurança da ONU para assegurar o seu ajuste às ameaças contemporâneas; quando necessário, as missões sem componente militar devem ser providas com pequenas unidades de guarda militar ou policial; o Secretariado deve estabelecer uma moldura de performance médica para as Op Paz, incluindo padrões bem definidos para as capacidades civis e militares; e o Secretariado deve desenvolver uma doutrina de administração de crises para as Op Paz; o UNCT deve possuir planos e procedimentos, incluindo planos de perdas em massa e incidentes diversos, revisados e exercitados frequentemente.

Com relação ao ‘Quartel-General’: a recomendação se baseia na conveniência de se ajustar o QG da ONU na busca de maior eficiência, integração e eficácia dos arranjos interdepartamentais, com custo zero. Assim, o Painel apresentou a proposta de junção do DPA, DPKO, DFS e PBSO em uma estrutura de “paz e segurança”, com a criação do cargo de Vice-Secretário-Geral responsável por essas áreas (UNDSGPS); e permanência do atual Vice-SG para os setores “econômico e de desenvolvimento”.

O Relatório apresentou outras recomendações como: a ONU deve prover maior apoio logístico e financeiro à União Africana para cobrir despesas com desdobramento de pessoal da região; criação de conta específica para Missões Políticas Especiais, o quanto antes; remoção de limitações impostas à aviação militar, com autoridade concedida ao FC para sua utilização em benefício da mobilidade (operacional e logística); emprego de

tecnologia voltada para as necessidades das Missões, com ênfase especial: segurança; alarme imediato e capacidades relacionadas à Proteção de Civis; saúde e bem-estar; e alojamento de tropas; avaliação de impacto ambiental como parte do planejamento de novas missões; ênfase na constituição de estratégias para planejamento, recrutamento e financiamento de equipes de comunicação para assegurar melhor contato com as comunidades locais, com utilização de tecnologia moderna. Além disso, a ONU deve reforçar a política de “tolerância zero” para casos de exploração e abuso sexuais. Imunidade não deve ser entendida como impunidade. No Relatório há inúmeras recomendações sobre a suspensão de imunidade, responsabilidade, sistema de assistência a vítimas, direitos humanos, etc.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação das recomendações do PIANOP depende, sobremaneira, da decisão e vontade de vários atores, tais como: Secretário-Geral, Conselho de Segurança e Estados-Membros. Entretanto, a própria decisão do Secretário-Geral para que o estudo fosse realizado indica uma forte boa vontade para que essa autoridade apoie a sua efetivação. Como salientado anteriormente, a expectativa é de que essas recomendações vigorem em um horizonte de aproximadamente duas décadas.

Com o propósito de oferecer opções concretas de implementação, o DPKO constituiu um grupo de trabalho a cargo da Divisão de Política, Avaliação e Treinamento (DPET), com estudos em curso para apoiar o processo decisório.

O Painel entende que o pragmatismo, a consistência e o direcionamento das recomendações são elementos que auxiliarão a implementação do Relatório.

Mandatos ambiciosos, difíceis cenários políticos e operacionais, conflitos prolongados e expectativas inalcançáveis são barreiras para as Op Paz da atualidade. As recomendações contidas no Relatório visam a um melhor preparo das Op Paz da ONU para enfrentar esses e outros desafios do futuro. Essas recomendações representam a sabedoria coletiva de grande alcance de parceiros e patrocinadores das Op Paz a quem o Painel consultou ao longo dos últimos sete meses. Elas refletem as vozes das pessoas onde as Op Paz estão desdobradas para servi-las e

protegê-las; a experiência e aspirações de parceiros regionais com quem a ONU deve trabalhar de forma mais próxima para, coletivamente, enfrentar as ameaças do presente e do futuro; e o comprometimento da comunidade de nações na manutenção da paz e da segurança internacionais (HORTA, 2015).

As palavras acima, transcritas das partes finais do Relatório, bem sintetizam muito do que foi exposto em suas páginas, de melhor capacitação do Organismo, fortalecimento de parcerias e da importância a ser dispensada aos povos.

REFERÊNCIAS

HORTA, J. R. *Reunião de encerramento do Painel de Alto Nivel*. Nova Iorque: [s.n.], 2015.

MOON, B. K. *Terms of reference*. New York: [s.n.], 2014.

UN – United Nations. *HIPPO Report*. High-Level Independent Panel on Peace Operations. New York, 2015.

_____. *Statement of Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations Hervé Ladsous* Debate of the Fourth Committee on Peacekeeping. New York, 28 October 2014. Disponível em: ><https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/usg-ladsous-4c-statement28102014.pdf>>. Acesso em: 12 Mar. 2017.

MAKING SENSE OF THE SOCIAL GRAMMAR AND LOCAL SUBJECTIVITIES IN PEACEBUILDING ETHNOGRAPHY

Roberta Holanda Maschietto

1 – INTRODUCTION

Over the past decade, the number of ethnographic studies in the domain of peacebuilding has rapidly increased (MILNE, 2010; MILLAR; VAN DER LIJN; VERKOREN, 2013; AUTESSERRE, 2014; DENSKUS, 2014; BRÄUCHLER, 2015). This increase can be explained by several factors. First, the critical ‘local turn’ in the analysis of peacebuilding has opened doors to a deeper questioning of how peacebuilding activities were conducted over the 1990s and 2000s — which is mostly from the top-down. Consequently, new interest has emerged in academia for a better understanding of local dynamics of peace, as well as how local and

international actors interact in the context of such interventions (e.g., MAC GINTY, 2010; RICHMOND, 2011; MILLAR; VAN DER LIJN; VERKOREN, 2013). Second, several authors have started to question the very assessment of peacebuilding activities, pointing to the contradictions between official reports that often highlight the positive outcome of external actions, and the everyday local experiences of peace (SANDOLE, 2010; MILLAR, 2014; MASCHIETTO, 2015; ROBERTS, 2015). Third, and as a consequence of the latter, an increased interest in Anthropology and its methods has emerged as an alternative and complementary way to understand the limitations of peacebuilding activities.

There is no doubt that the rise of ethnographic studies has contributed to a profound rethinking of peacebuilding efficacy. Besides pointing to the many contradictions between institutionally top-down-led reforms and the everyday social dynamics of post-violent conflict contexts, these studies have paved the way for the emergence of new theoretical thinking, new concepts and new practical approaches that have, to a certain extent, also influenced the policy discourse (PAFFENHOLZ, 2015). At the same time, though with rare exceptions (e.g., MILNE; 2010; MILLAR, 2014), the increase in these kinds of studies has not been accompanied by a particularly systematised methodological discussion on the use of ethnography in peacebuilding contexts. Partly, this may be due to the nature of said studies, which focus on small, individualised cases. Yet given the specific nature of post-violent conflict settings and the recent epistemological debates in the study of peacebuilding, such an agenda is crucial at this stage.

This paper aims to contribute to this reflection by contemplating the challenging task of analysing the subjective aspects of peacebuilding contexts. To do so, it first presents an overview of the epistemological and methodological choices that have dominated peacebuilding research over the years, culminating in the widespread use of ethnographic studies. Next, it discusses two interrelated aspects that are deemed fundamental to the process of grasping subjectivities. The first is becoming familiar with the local *social grammar*. The second is the practical process of *translation* of local subjectivities, which, I argue, must be informed by the social grammar. The paper then offers some examples of these processes in the

analysis of the concepts of peace and power, before concluding with some final considerations on the next steps in improving this research agenda.

2 – RESEARCHING PEACEBUILDING: AN OVERVIEW

The way peacebuilding has been analysed in academia has largely been influenced by how the term has been defined and dealt with in the policy realm. Whereas the term ‘peacebuilding’ existed before the 1990s (see GALTUNG, 1976), its popularity and centrality in the policy domain was directly linked to its introduction in the United Nations (UN) milieu, following the publication of the 1992 Secretary General’s report *An Agenda for Peace*. In the report, peacebuilding indicated an “[...] action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict [...]” (UN, 1992, par. 21). In 1995, *The Supplement to An Agenda for Peace* further elaborated this concept, highlighting the need for interventions to be long term, in order to help reestablish “effective government” (UN, 1995, par. 13). Efforts to this end would include “[...] the building up of national institutions, the promotion of human rights, the creation of civilian police forces and other actions in the political field.” (UN, 1995, par. 13). This document paved the way for what would become the mainstream view of peacebuilding in the policy realm, where this concept became associated with what was later commonly referred to as the ‘liberal peace’ — i.e., building peace in post-conflict states entailed pushing for democracy and development, which would, in turn, help address the root causes of conflict, such as social injustices, and facilitate the process of reconciliation.

This agenda proved extremely ambitious with a very low rate of success throughout the 1990s. After 9/11, a stronger call emerged for the institutional reform of what were then labeled ‘fragile’ and ‘failed’ states. The general thinking was that stability and functional state institutions were paramount for peace, and should, therefore, precede other reforms aiming at liberalization. Thus peacebuilding became strongly associated with statebuilding (FUKUYAMA, 2004; PARIS, 2004; SABARATNAM, 2011).

Throughout the 1990s and early 2000s, peacebuilding was generally assessed through the lens of policy efficiency in a fairly positivistic and problem-solving way, following the mainstream epistemological approaches that dominated International Relations research. As there was a general concern with the efficacy of peacebuilding operations, and with how to improve their ability to promote stability in war-torn countries, several comparative studies were conducted in order to identify variables that could, in turn, explain and be influenced so as to increase such activities' efficacy (e.g., PARIS, 2004; PAFFENHOLZ, 2005; DOYLE; SAMBANIS, 2006; CALL; COUSENS, 2007; SANDOLE, 2010).

One of the key studies from 2004, *At War's End*, by Roland Paris, for example, compared eleven countries that had hosted peacebuilding missions in order to assess the extent to which political and economic liberalisation had contributed to lasting peace in those countries. While critical, in the sense that it problematised the way that liberal peace was implemented, Paris' work reinforced the call for intervention in "war-shattered states" and emphasised the need for democracies to be liberal in order for peace to last. At the same time, he proposed a review of *how* this should be carried out – in this case, by applying the formula of "institutionalization before liberalisation".

A 2006 publication from Doyle and Sambanis also built on comparisons to understand "[...] how the international community, and the UN in particular, can assist the reconstruction of peace in civil war-torn lands." (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 4). Discussing theories about the origins of and solutions to civil wars, the authors proposed a "peacebuilding triangle" to help understand how much international assistance was needed in each post-war context. This model was then applied to various cases, and lessons were drawn into a plan to improve the success rate of peacebuilding missions.

While unique in highlighting the need to focus on each country's specific context, the work of Doyle and Sambanis was, like Paris', framed by a positivistic perspective. This was reflected in their methodology, which included both the statistical analysis of all civil wars since 1945, as well as the empirical analysis of different case studies, using mostly secondary sources while testing their models. More generally, both works (as well

as other publications at the time) were very much guided by a problem-solving perspective, with the common goal of finding ways to improve peacebuilding as a general activity.

By the end of the 2000s, the continuously low success rate of peacebuilding missions attracted harsher critiques. This time the focus was not only on the way those missions were being conducted, but, more fundamentally, on their very role within the more structural international context. It seemed clear that changing technical features or focusing on fixing institutions was not good enough. The ‘local turn’ in peacebuilding represented a shift in the literature where aspects such as culture and power became central to understand the limitations of peacebuilding.

2.1 – THE ‘LOCAL TURN’ AND THE CALL FOR ETHNOGRAPHIC STUDIES IN PEACEBUILDING

The ‘local turn’ in peacebuilding can be defined as a general shift in perspective where local actors are given priority both in the analysis as well as in the practice of peacebuilding. We can identify two key moments in which this local shift took place (PAFFENHOLZ, 2015). In the early 1990s, the important work of peacebuilding and conflict resolution practitioners, such as John Paul Lederach and Adam Curle, called for the need to prioritize local empowerment during peace processes. This approach focused on reconciliation and peace in the long-term, and the only way perceived to facilitate this was by enhancing local actors’ capacities and ownership of the process.

The second local turn took place in the mid-2000s, driven by a more direct critique of the international peacebuilding/statebuilding apparatus, in particular its authoritative and ethnocentric character. From this perspective, it entailed a different kind of critique, based mostly on the epistemological and ontological domains of the mainstream peacebuilding agenda (MAC GINTY; RICHMOND, 2013; PAFFENHOLZ, 2015). A key feature of this turn is the understanding that power is a central element that needs to be taken into consideration in the analysis of peacebuilding, in particular the power asymmetries that exist between external and local actors in the design and implementation of policy agendas. Related to

this is the call for emancipation and the revision of power relations in peacebuilding, where the concept of resistance is particularly important (RICHMOND, 2011). Thus whilst the critical turn has a clear agenda of promoting change – by unveiling the power relations embedded in international activities and by recognising and stimulating local solutions for peace – it is very different from the first local turn in that, ultimately, the main critique is directed towards the very constitution of knowledge surrounding peacebuilding. Ideas of north-south, post-colonialism and post-structuralism are thus at the very base of this critique.

Methodologically, the critical local turn calls for a multidisciplinary approach to peacebuilding analysis, relying extensively on Anthropology and ethnographic approaches, as well as action-related methodologies and therefore a considerable change in the way ‘efficiency’ is assessed. Moving towards a micro-level of analysis, where the everyday gains prominence, the local turn praises localised studies and everyday practices of peace, providing space for a different kind of engagement with local actors. From this perspective, the latter are not mere ‘objects of study’, but agents who manifest different forms of power, often resisting international practices of peacebuilding. Thus, peace becomes hybrid (MAC GINTY; RICHMOND, 2013).

The implication of these assumptions in peacebuilding is that the prospects for top-down social engineering – such as ‘exporting’ Western institutions of governance – are weak, to say the least. Instead, what is needed is a better *understanding* of how local dynamics work. That is, peace needs to be contextualised, not only in terms of history and its materiality, but also, if not more importantly, from the subjective point of view of the actors that are agents of said peace. In other words, peacebuilding practices can only be improved as long as there is a better understanding of how local dynamics work. This, in turn, requires direct engagement with those who are supposed to be the beneficiaries and main actors of peace, i.e., national and local actors.

It is in this context that ethnography gains relevance. Methodologically speaking, this is one the best instruments to reach local actors and engage with their realities. More generally, the case for ethnographic studies is made against the very limitations of traditional

studies in pointing out the reasons for the failures of peacebuilding. As noted by Millar (2014, p. 15), the overall trend in peacebuilding has led to “[...] increasing standardization, professionalization, and evaluation but with little focus on how any of this is experienced by local people on the ground in transitional states.” This is problematic for several reasons. First, what constitutes ‘success’ and ‘efficiency’ may mean different things for international agencies and local actors. Many recent empirical studies have shown that often the very indicators used to measure the success of peacebuilding have not the same relevance or even meaning to those who are supposed to be the beneficiaries of such activities (ROBINS, 2013; MILLAR, 2014; ROBERTS, 2015; MASCHIETTO, 2015). It is no wonder that often the many positive evaluations of peacebuilding activities do not add up once a researcher reaches the local level and asks ordinary people about their own views of such processes.

There is in fact a basic problem of translation, where the language used by internationals, as well as many of the givens that are at the base of peacebuilding activities and ideology, often do not match local reality. It is with this in mind that Millar (2014), in his call for more ethnography in peacebuilding, suggests that before proposing any ‘solutions’, practitioners and academics should make a step back and first *understand* local actors’ perspectives. The premise here, often unacknowledged in the peacebuilding agenda, is that the phenomenon of study is in fact culturally variable. In contradiction, most practices start from the premise that the values underlying peacebuilding and the experiences lived through this process are somehow universal (MILLAR, 2014; RICHMOND, 2011).

A key point stressed by Millar is the fact that peacebuilding is *experiential*, that is, the way peacebuilding is lived and understood is contingent on how different actors experience it. At the same time, capturing such experiential variations is a challenging task that cannot fully be accomplished by means of quantitative methods, such as surveys, one of the reasons being that the language used in such instruments is framed by external actors and development agencies (see also MAC GINTY; FIRCHOW, 2016). Words and variables are predefined, so they cannot capture the elements which, in practice, may be more relevant for local agents, but are not envisioned in the paradigm that frames these

interventions in the first place. In order to truly understand how local actors experience these interventions, it is necessary to provide space for alternative concepts and local transcripts to be produced. So far ethnography seems the best instrument for this purpose. This entails engaging with different types of local actors, as expectations about peace and experiences vary. In other words, it entails dealing with the more subjective aspect of peace, while acknowledging that subjectivities directly impact objective outcomes, influencing actions and responses towards peacebuilding activities.

The following sections discuss two challenges related to the task of understanding the subjective aspects of peacebuilding settings. I begin with the premise that if the main purpose of the ‘local turn’ is to correspond with local actors, identify their priorities and contribute to a peace agenda that fosters emancipation, it is crucial that a platform of communication is well established. As straightforward as this may seem, in practice this ability depends on a complex process of translation that is influenced by elements such as empathy, power dynamics, as well as structural factors that the researcher cannot control. In this regard, the first challenge is related to the acknowledgment and identification of what I call the *social grammar*, which shapes the world of the researcher as well as the world of the actors attempting to be understood. The second challenge, closely linked to the first, is mastering the process of translation of local subjectivities. This challenge is more practical, in the sense that it entails both decoding the language of the researched actors as well as problematizing one’s own language and, finally, finding the best way to improve communication between the two systems.

3 – ACKNOWLEDGING DIFFERENT SOCIAL GRAMMARS AND SUBJECTIVITIES

The social grammar refers to the set of principles and implicit and explicit rules that influence social behavior in a given society. This includes the broader historical, cultural and spiritual frames that shape the way actors understand the world; it is what helps an actor make sense of the world.

Other terms have been used to express this general idea. Johan Galtung speaks of social cosmologies, where ‘cosmology’ stands for “[...] certain motivational syndromes that are embedded in [actors’] collective subconscious (in contrast to their consciously present ideology)” and affects behaviour (GALTUNG, 1997, p. 188). By referring to social cosmology, Galtung’s intention is to assert the primacy of culture or civilization in contrast to approaches that stress the primacy of the economy or political institutions, for example. Accordingly, “Cosmology is the code, or program, of a civilization, usually better seen from the outside than by insiders who will typically find it too normal and natural, like the air around them, to be able to verbalize it.” (GALTUNG, 1997, p. 188–189).

In a different fashion, Pierre Bourdieu (1977) uses the term *doxa* to refer to the sense of limits (or sense of reality) that each individual has and takes for granted (in particular, the implicit set of rules that govern social action). In his theoretical sociological approach, Bourdieu states that a *doxa* is fundamental in shaping and perpetuating what he calls *habitus*, that is, the structures that shape and limit (or regulate) actors’ behaviours over time. Different to the idea of social cosmology, understanding the *doxa* entails a critical assessment of both material and symbolic aspects of a society. In fact, changing a *doxa* is extremely difficult, because general patterns of behaviour and the current distribution of resources (material and symbolic) tend to validate the existing taxonomies that classify people and, therefore, reinforce the *doxa*. When it is possible to see the *doxa* as a system of representation, as opposed to an absolute reality, then it is possible to have a competing alternative *doxa* and contestation may take place.

The idea of social grammar as used in this paper is closer to the concept of *doxa* than social cosmology, but it is not attached to the more general theory of Bourdieu. While acknowledging the crucial role of culture, the idea of social grammar is not exclusively focused on it, not least because the assumption here – especially considering peacebuilding settings where international efforts aim to expand Western values and institutions – is that culture is in constant motion, and is also framed by historical and economic factors. Moreover, the social grammar does not

refer exclusively to either formal or informal (or even subconscious) rules, but encompasses both reflective and non-reflective action.

In practical terms, the idea of social grammar shares some general assumptions of situated theory. Situated theory stems from the premise that “The ability to discern what may be intelligible and legitimate in some social system requires some knowledge of local understandings about action.”, which, in turn, “[...] form the basis for the design of local action.” (MILLER; RUDNICK, 2010, p. 65). Accordingly, these understandings “are generated from the analysis of local systems of practice, premise and meaning that animate social life in some place” (MILLER; RUDNICK, 2010, p. 65). It is through the analysis of these cultural understandings that it is possible to identify what the local strategies used for daily matters in a given community are.

When I refer to social grammar, I am referring specifically to the general system of local practices which may include explicitly and implicitly recognised rules, and which guide local attitudes and behaviours. It comprises, therefore, the broader frame of socially accepted beliefs and rules. The idea of subjectivities, on the other hand, points to the multiple ways each actor or group(s) of actors perceive and experience the different processes they engage with in their daily lives, including, in this case, any peacebuilding related activity. While using the term ‘subjectivities’, I subscribe to the idea of “[...] multiple interpretative horizons [that] give actors an ability to adapt to social context and [that] are a source of autonomy.” (HAUGAARD, 1997, p. 187). Such interpretative horizons influence both the practical consciousness knowledge, i.e., the tacit knowledge that the actor is not able to formulate discursively, as well as the discursive consciousness knowledge, that is, the behaviour that results from a conscious reflection of an actor (GIDDENS, 1979). In other words, any behaviour, be it ‘automatic’ or ‘rational’, is influenced by the broader context preceding it – the social grammar in place – as well as by how each actor understands their own position in this broader setting. The idea of subjectivities focuses, therefore, on interpretation and meaning. Understanding the social grammar of a society is key to grasping local subjectivities, as it provides the general context that is the starting point for interpretation. The implication here is that for the

researcher to interpret local action in the way local actors themselves understand it, they must first be familiar with the social grammar, which often changes dramatically across cultures.

But how can we capture the social grammar and the actors' subjectivities in a particular peacebuilding setting? It should be stressed that, while social grammar and subjectivities are interrelated, identifying both may entail different objectives and processes. Identifying local subjectivities, as in recognising the difference between the dominant international view of local dynamics and local views of the same processes, has been, in fact, one of the main concerns of several studies within the local turn (e.g., MAC GINTY, 2008; ROBERTS, 2011, 2015; RICHMOND, 2011; HELLMÜLLER, 2013; MILLAR; VAN DER LIJN; VERKOREN, 2013). Many of these studies have focused on the need to acknowledge friction, hybridity and local resistance, by diving into empirical cases and building an ethnographical base with which to illustrate the different local experiences and interpretations of peacebuilding.

While most of the referred research has focused on single in-depth case studies, recent times have witnessed an effort towards the systematic expansion of the understanding of local subjectivities of peace. In 2013, Roger Mac Ginty and Pamina Firchow started an ambitious project called the Everyday Peace Indicators (EPI). Based on the premise that “[...] outside actors can ever fully understand the experiences of others [...]” (MAC GINTY; FIRCHOW, 2016, p. 7), the project aims to identify indicators of peace that are constructed by the communities themselves, from the bottom-up, instead of being previously chosen by the researcher. The EPI has been piloted in South Africa, Uganda, Southern Sudan, Zimbabwe and, more recently, in Colombia, offering a comparative domain that is rarely present in ethnographic studies. While not using the term ‘local subjectivities’, ultimately the project shares the concern with providing local voices with agency, having identified what might be considered ‘unconventional’ indicators of peace and security that are extremely meaningful to local actors, but which have never appeared in the lists of international agencies (MAC GINTY; FIRCHOW, 2016).

As one of the purposes of the local turn is precisely to unveil the discrepancies between international planning for peace and local

experiences, identifying such incongruences (the different subjectivities) is a key step. But understanding the social grammar entails asking not only *how* local actors experience peacebuilding, but also *why* they experience it in the way they do. In his framework for peacebuilding ethnography, Millar (2014) refers to this as he speaks of the importance of ethnographic preparation. In practical terms, grasping the social grammar of a specific society would entail pursuing an in-depth study of local culture and history. Millar refers specifically to the reading of the available anthropological literature on the country/society under study. This, however, may be more complicated than it sounds. In some cases, the researcher may be lucky enough to have access to a wide range of publications of that society. Nevertheless, in other cases information is not so easily accessible, either because not much has been written, or because the material available is in a language that the researcher does not speak. Additionally, not only is culture dynamic and ever changing, but also, and particularly in peacebuilding contexts, there may be important variations across time and space, even within the same country, especially in the way actors relate to violence and the state. The point to be stressed here is that, ultimately, some social dynamics may be observable only *in loco*, which means that ethnography may need to be conducted for an extended period of time before the researcher can understand the local culture and social dynamics in order to make sense of the very data they want to analyse.

While conducting fieldwork, it is also important to consider a series of factors that affect the researcher's ability to apprehend social grammar. In this paper, I would like to focus on three specific factors. The first one is reflexivity. Reflexivity has been widely discussed in Sociology. Bourdieu, for instance, advocated that a reflexive practice is imperative in order for an academic to produce good science (SWARTZ, 1997). A reflexive practice means that researchers need to be constantly aware of three major biases while conducting research: first, they need to control the values and practices that are brought from their own social background to the object of inquiry; second, they need to be aware of their field location, that is, the position they hold in their specific field of production; third, they need to constantly examine their epistemological and social conditions in order to assess their own ability to make scientific claims. For

Bourdieu, a reflexive practice will not fully eliminate the problem of bias, nevertheless, it may significantly reduce the bias as it places the researcher under as much critical analysis as the object of research (SWARTZ, 1997).

Reflexivity has been a widely mentioned topic in the critical local turn, but it has not always been explicitly discussed, perhaps because it is considered a given in the context of cultural and post-colonial studies. In this literature the call for reflexivity usually appears alongside the critique to the universalist appeal of the liberal peace and its cultural insensitivity (RICHMOND, 2011; MILLAR, 2014). The very base of the critique, after all, is that the researcher calls into question their own epistemological assumptions and opens up to local values that may be different.

Stepping out of one's own value system, and acknowledging that a 'Western' perspective of science and social order exists is vital. Nevertheless, quite often the critical turn moves to another problematic pattern, which is the tendency to dichotomise findings in terms of 'otherness'. As noted by Meera Sabaratnam (2013), even critics of the liberal peace are often trapped into several "avatars of Eurocentrism", that is, often the most fundamental aspects related to *how* we do research remain uncontested. One of the ways this takes place is by researchers constantly opposing the 'West' and 'the rest' (or the 'North' and the 'South'), and so ultimately the point of departure of analysis is still Eurocentric. In her book *Decolonizing Methodologies*, Linda Smith (1999, p. 13–14), makes a similar point when she notes that "Many indigenous intellectuals actively resist participating in any discussion within the discourses of post-coloniality. That is because post-colonialism is viewed as the convenient intention of Western intellectuals which reinscribes their power to define the world."

This leads to the second factor that needs to be taken into account in the process of grasping a different social grammar: the need to move beyond a dichotomist view of the world. As I have argued elsewhere, an emphasis on dichotomies obscures alternative ways of talking about peace which move beyond the idea of peace as opposed to violent conflict, but which make more sense locally (MASCHIETTO, 2017). By dichotomising things we risk leaving aside anything that does not relate to one of the two extremes we are considering. So, while some dichotomies such as North/South may help make sense of our standing

point, they may be counterproductive if the point is to embrace the diversity that exists within the 'other'. That is, our sense of 'otherness' is not only still centred around ourselves, but it also tends to unify the 'other', even though they may be as different (if not more different) among themselves than they are from 'us'.

Recalling the argument of Stuart Hall, Smith (1999) reminds us of how the concept of the West functions. First, it allows 'us' to characterize and classify societies into categories; second, it condenses complex images of other societies through a system of representation; third, it provides a standard model of comparison; and, finally, it provides criteria of evaluation against which other societies can be ranked (SMITH, 1999). Moving beyond dichotomies and choosing to start a reflection beyond the very critique of the 'West' is thus an important exercise to move away from our ingrained epistemological training.

This leads me to the third factor that can help us grasp different social grammars: the constant comparison of narratives. Comparing narratives helps the researcher become familiar with the local social grammar by allowing the identification of commonalities and differences in the discourses, interpretations and understandings of specific events. While the commonalities may reveal the more general rules of the social grammar, variations can point out the different places in which each actor places him or herself within that set of rules. For example, in some countries, such as Mozambique, party politics play a key role in defining the distribution of power in a society, regardless of where one stands in the social structure. Yet, being a woman in a rural area places additional constraints and affects an actor's ability to navigate through the social system. Both aspects are important and complementary but most likely they will appear with different intensities depending on who is the researcher talking to.

While as a general rule critical peacebuilding studies have emphasised the need to reveal the voices of the marginalised, I argue that the full understanding of the social grammar requires the comparison across a wide range of different actors, including those in higher positions of power. In my own experience, certain narratives proliferate from the top to the bottom in such a powerful way that they may often obscure or become

superposed upon other narratives. Other times, they may be reinterpreted; partially altering the way the social grammar is experienced. Such nuances are important for the process of translation, as will be discussed next.

4 – THE PROCESS OF TRANSLATING SUBJECTIVITIES

The online Merriam-Webster dictionary defines ‘translation’ as “an act, process, or instance of translating: such as (a) a rendering from one language into another; *also* the product of such a rendering; (b) a change to a different substance, form, or appearance (conversion); (c) (1) a transformation of coordinates in which the new axes are parallel to the old ones (2) the uniform motion of a body in a straight line”. In a nutshell, the idea of translation entails comparison as well as an important degree of transformation. In the case of language, the transformation occurs so that content is rendered understandable to an audience that is not familiar with the original form of the information.

In translation theory there are two different assumptions about the use of language. On the one hand, there is an instrumental view, where language is perceived as a means to capture “[...] objective information, expressive of thought and meanings where meanings refer to an empirical reality or encompass a pragmatic situation.” (RUBEL; ROSMAN, 2003, p. 6). On the other hand, there is a hermeneutic view, where emphasis is given to interpretation, that is, thoughts and meanings, where the latter ultimately shapes reality (RUBEL; ROSMAN, 2003).

Competing models of translation have also developed. While some perceive translation as a natural act, being the basis for the intercultural communication where common and universal aspects of human experience may be shared, others see this process as rather unnatural. The latter view emphasises cultural differences and the “foreignization” of translation, where the translator has to come to terms with “otherness” (RUBEL; ROSMAN, 2003). From this perspective, translation can also be perceived as a tool for the expansion of ideological and political agendas. As noted by Cronin (1996 apud RUBEL; ROSMAN, 2003, p. 6), “Translation relationships between minority and majority languages are rarely divorced from issues of power and

identity, that in turn destabilize universalist theoretical prescriptions on the translation process.” Ultimately, the language to be translated may be informed by different values from those of the language of the researcher, so these differences must be taken into account.

In social sciences, the process of translation goes beyond the mere interlingual translation; it also entails ‘translating’ observed events into reliable information. This in turn requires an exercise of interpretation. When it comes to ethnography, the divergent views of translation mentioned above are extremely important. The way the researcher deals with the information gathered will be framed by the above challenges, and one of the key issues to keep in mind is ‘how to deal with the different values and meanings of each language and make it all clear to the final audience?’

This is even more challenging in the analysis of peacebuilding, where, despite the rise of ethnographic studies, there still exists pressure to produce and develop generalizations and theory (MILNE, 2010). This influences the research design of most academic works, including the definition of variables to be studied as well as the concept of development used. How to reconcile the particularism embedded in ethnography with the more general analytical and policy goals of peacebuilding?

As Milne (2010, p. 79) observes, this choice is related to the exercises of ‘understanding’ (a feature at the core of ethnography) and ‘explaining’ (a feature at the core of theory development), where “[...] ‘explanation’ entails absorbing the observable phenomena into one’s own terms of discourse, while ‘understanding’ presupposes acceptance of multiplicity of positions and broadening, if not transcendence, of one’s own perspective.”

Ultimately, researching peacebuilding entails navigating both these aspects of explaining and understanding, as well as perceiving the process of translation as a delicate exercise of identifying when meanings are similar or diverge between the two systems of communication – the language of the researcher and the language of the actors under analysis. This means that while conducting research, a reflexive posture entails the recognition of two different processes taking place at the same time: on the

one hand, the researcher is trying to understand a set of mostly predefined concepts, for instance, how peacebuilding (as a pre-defined activity) has been implemented or experienced by different kinds of local actors; while on the other, the researcher is trying to grasp local understandings and experiences that may be obliterated by the very theories and concepts that inform the research. Not doing so may lead to unreliable findings that neither ‘explain’ nor help ‘understand’ peacebuilding and its success or failure. In the remainder of this section I explore the challenges of this translation process by discussing the concepts of peace and power.

4.1 – UNDERSTANDING ‘PEACE’

It seems ironic that while peace is a core element pursued in the international agenda, very rarely, if at all, are those who are supposed to be its beneficiaries – the victims of a violent conflict – asked how they understand what peace is or should be. On the contrary, what usually takes place is that a certain definition of peace is ‘agreed upon’ or implicitly assumed in international reports, which, in turn, is used to guide policy action. As noted in the critical literature of the local turn, this is problematic in many ways. The universalising appeal of peace is not only culturally insensitive, but, more practically, it affects the very expectations and responses of local actors towards the new state of peace.

Responding to this critique, many recent studies have made an effort to move beyond the methodological framework whereby a concept is pre-defined, to one where local actors have the opportunity to provide their own inputs to the peace they live in. Different country studies have revealed that, more often than not, there is a huge discrepancy between assessments from peacebuilders and assessments from local actors, one of the factors to this being the variables used to evaluate the peace achieved.

In Mozambique, for instance, a country long considered a successful case of peacebuilding, it was noted that the views of many actors living in rural areas were far less optimistic about the achievements of peace compared to most international assessments. In 2012, when asked about what had changed in their daily lives over the 20 years following the General Peace Agreement, many villagers stated that, while they no longer had

to run away and could finally produce their own crops and begin families, the scenario was still dire, as many did not have access to drinking water and other basic services. Rarely did any of the villagers refer to the benefits of democracy and multiparty elections. On the contrary, their focus, while thinking of peace, was on issues related to development and the need for jobs and basic conditions to be able to sustain their own families and develop their communities (MASCHIETTO, 2015).

Discussing Southern Sudan, Roberts (2013) found similar discrepancies between the views of the local population and peacebuilders, where the latter placed emphasis on democratic reforms, while most local actors were more concerned with basic needs. Moreover, as also noticed in the case of Mozambique, the very understanding of what democracy entailed varied considerably, as local actors often perceived democracy as extremely connected to development.

Referring to Timor Leste and Nepal, Robins (2013) stressed how the international emphasis on *rights* (framing the concern with human rights as one of the pillars of peace) does not resonate with the more dominant emphasis on *needs* present at the local level. Problems such as the lack of nearby schools to which children could be sent, lack of resources to buy food, and even lack of resources to pay for rituals for those who had died in conflict were the main ones identified by the participants. In Timor this problem was particularly heightened by the local understanding that not performing rituals for the dead has numerous consequences, such as bringing sickness and death to other family members.

Studies in Sierra Leone (MILLAR, 2014) and Indonesia (BRÄUCHLER, 2015) have highlighted the problems related to the concepts of justice and reconciliation imbued in the peacebuilding agenda. In Sierra Leone, for example, the way the Truth and Reconciliation Commission (TRC) was experienced was often the opposite of what international actors expected, with many local actors claiming that the hearings only reopened old wounds by reminding them of the violence that took place without offering anything concrete in terms of how to improve the ongoing lives of the current population (MILLAR, 2014).

The list of examples of discrepancies in terms of understandings and expectations of peace could go on. The point to highlight here is that a peacebuilding assessment will lead to very different conclusions depending of the variables used to define its success. In the cases illustrated, local actors were given the chance to provide direct input of what they understood as the most important aspects of peace, which, in turn, shaped their expectations regarding change and their responses towards the peacebuilding activities that took place. The intellectual exercise in the cited works was focused on comparing narratives between those that initially framed the researcher's starting point (i.e., the dominant meanings of peace and peacebuilding in policy practice and the assumptions behind these paradigms) and the experiences and understandings of local actors.

As noted earlier, however, the complete process of translation needs to be set in the specific social grammar in order to be more thorough. The discrepancies noted in each of these studies can only be fully understood in light of the history and cultural context that shape each of these societies. For example, in a country like Mozambique, which has a long history of political centralisation, and where tradition plays a strong role in the everyday lives of most of the population, the relationship between the citizens and the state is of a very different nature than that of Western Europe. More than the view that the state should be accountable to the population it serves, there is a predominant view that the state is like a 'father', or a 'provider' (AFROBAROMETER, 2012). This, in turn affects the understanding of what peace entails.

Dynamics of clientelism and patronage have also been widely discussed when it comes to Africa (although they are certainly not exclusive to this continent). From this perspective, the expectations related to peace are intrinsically related to the dynamics that shape such social mechanisms, and stand in contrast to the idea of meritocracy prevalent in the West. As Millar (2014) explains, while discussing the case of Sierra Leone, many people became highly frustrated with the TRC because they expected that some kind of material compensation would arise, especially following the sensitization campaign and the message that the TRC was going to 'help' Sierra Leoneans. This was more than just a different understanding of what 'help' means. It was a friction between

the values imbued in the very idea of the TRC and the everyday social dynamics of the communities in Sierra Leone.

In the case of Indonesia, Bräuchler (2015) observed that some of the challenges of pursuing justice were related to the different logics that shape traditional justice and the formal judiciary system: while justice tribunals and criminal courts are usually based on a retributive justice model and seek the guilt of and sanctions for individual perpetrators, this is often a shock to traditional justice perspectives where the aim is to restore social relationships and reintegrate society. This causes a clash in terms of expectations and explains some of the shortcomings embedded in peacebuilding reforms.

The above examples show that the issue at stake is not only a matter of translating ‘words’, but understanding their meaning in that specific (cultural, political, historical, etc.) context. In other words, it is the social grammar that helps researchers makes sense of the meaning of local subjectivities and their *raison d’être*.

Still, looking at the examples presented, there is one further issue that needs to be critically assessed. Looking at the two-way process of translation referred to above, the key issue here was making sense of local experiences with the starting point of pre-defined concepts of a broader peacebuilding agenda. For instance, if ‘justice’ is imbued in the idea of peace fostered by international actors, then the contrast is set between how ‘justice’ is interpreted and understood in the peacebuilding agenda and the local experiences of the implementation of this agenda. That is, the starting point is still the language of the researcher. This may seem logical from the standpoint of Western dominant methodology, but a practical concern related to this must be pointed out. As peacebuilding has become a widespread international enterprise, the increasing engagement of international actors and NGOs in peacebuilding activities has as a direct effect the internalisation of specific terms at the very local level. This means that unless the researcher reaches a community that has been mostly isolated (which is increasingly more rare), chances are that local actors will be very familiar with terms that inform peacebuilding activities, even if they ascribe to such terms a different meaning. This has several consequences when it comes to translation. More often than not local actors will have a general idea of

what the researcher is ‘looking for’ or ‘expecting to hear’. So, for example, even if local understandings of peace may be eminently related to spiritual aspects, the fact that many people have been exposed to a range of agencies that work with peace as a fairly liberal concept (i.e. peace = democracy + markets + human rights), there is a great chance that while addressing the researcher, participants will switch their register to the language they know the researcher is familiar with.

Noticing such variation in the use of language is extremely important. It may reveal that in many scenarios the participants are actually more familiar with the cognitive world of the researcher than vice-versa. Here is where reflexivity becomes particularly important: is the researcher ultimately just listening to what she or he is expecting to hear? Once more, it is the previous knowledge of the social grammar that will allow the researcher to question the very use of language, or make additional questions that may shift the course of the interaction to a less ‘Western-centric’ language. The case may be the opposite when the terms used by the researcher are not as commonly used, as discussed below.

4.2 – TRANSLATING ‘POWER’

While specific terms (e.g., ‘peace’, ‘participation’, ‘local development’) have become extremely popular in the peacebuilding policy agenda, having been subject to wide discussions and several definitions, others have simply been hidden here and there, appearing in some documents and literature, but far less discussed and problematised.

The concept of ‘power’ is perhaps one of the most debated in social theory (Sociology, Anthropology, Political Science, etc.), and yet when it comes to peacebuilding it has rarely been addressed in a more systematic way. When it is, it usually refers to ‘power-sharing’ or, more recently, in the critical literature, it implies the problems linked to post-colonialism. However, not only does power have many different meanings within the ‘Western’ literature (e.g., HAUGAARD, 2002), but it also has different connotations to local actors.

I would like to refer here to my own experience while conducting fieldwork in Mozambique in 2012 and 2013. While studying empowerment in a rural district, one of my initial objectives was to understand how power dynamics had changed since the end of the war in 1992. In particular, I wanted to see if local actors felt that their own power had increased in any way since the end of the war. I had no strict pre-definition of power, but my general purpose was to understand how people felt about their own ability to control their lives and/or influence local and/or national dynamics.

In my initial guideline for the focus groups, a few of my questions were related to power in the broadest possible way. I wanted to identify in the participants' views of things such as 'who has power in your community?', 'do you feel you have any power to change things [in 'x' domain]?', and so forth. Soon it became clear that, while the idea of peace – and its different connotations – were a fairly easy topic to engage with – the idea of 'power' was much more confused and disperse. Two were the main reasons for such confusion. First, at this level I was dealing with groups of people who spoke a local language and the interpreter had obvious difficulties in translating 'power' as a general word. Second, the responses were also very different in nature: while some participants immediately alluded to the local governance structure to indicate who had positions of power locally, in other situations there was a clear effort by participants to check what exactly I was looking for (what power? power for what?).

I eventually gave up asking some of the original questions, as they brought about more confusion than clarification. At the same time, other questions allowed me to grasp the dynamics I was trying to understand. On the one hand, it became clear that one important power dynamic was indeed related to the very hierarchical way the government is structured, including at the local level, that is, power was understood largely in terms of authority and ability to control and influence. On the other hand, other stories illustrated other dynamics of power – or feeling of powerlessness – in the case of local actors' perceived ability to change things that affected their daily lives.

It is beyond the purpose of this paper to propose an agenda to investigate power in the context of peacebuilding. What I would like to stress here, in the context of the process of translation, is the contrast between the study of peace and power. It is not that peace has a more consensual or universal connotation than power (on the contrary, many studies show how complex and various the interpretations of peace are, (e.g., GALTUNG, 1981; RICHMOND, 2005; DIETRICH, 2012). Nevertheless, in the particular context of peacebuilding, it seems that the widespread use of ‘peace’ and ‘peacebuilding’ in the policy agenda has largely influenced the prospects of communication in the realm of ethnography.

This is not necessarily good or bad. In fact, it can be argued that the popularization of the concept of peace, while apparently facilitating the process of communication between the researcher and local participants, obscures the researcher’s access to other interpretations and meanings of peace that are not necessarily related to the mainstream pillars of the international peacebuilding agenda. We may see, in fact, a process of foreignization (RUBEL; ROSMAN, 2003), whereby the connotation of the concept has become more aligned with the language of the external actor, distancing itself from more endogenous interpretations, which, in turn, become more difficult to access. Put under perspective, this very process also reflects broader dynamics of power involving the way the research is conducted and the many ways in which the researcher is also limited by its mode of communication.

Whilst presenting more challenges in the process of translation, concepts that are openly more contested and less popularised in the policy realm, such as ‘power’, also facilitate the reflexive process by forcing the researcher to move away from her own social grammar.

5 – CONCLUSION

This paper has reflected on the challenging task of analysing subjective aspects in peacebuilding contexts. While there have been a growing number of ethnographic studies expanding our understanding of local subjectivities in peacebuilding settings, much

less has been written regarding the methodological steps to conduct such an endeavour.

With the aim of contributing to this agenda, I focused on the specifics of two interrelated aspects of this process, respectively (1) the need and means to understand the local social grammar and (2) the process of translation of local subjectivities. The point made is that an effective process of translation needs to be accompanied by a thorough understanding of the social grammar that frames the language, actions and attitudes of the society being studied.

The paper further offered two concrete examples of the process of translation by discussing the concepts of 'peace' and 'power' and their subjective interpretation at the local level. In the case of 'peace', the examples show important contrasts between the dominant Western views and local views. In the case of 'power', I highlighted the difficulty of translation as this concept is far less popular in the policy realm of peacebuilding as compared to peace, justice and reconciliation. Reflecting on these different cases, I suggested that the exercise of understanding subjectivities is also informed by the very expansion of peacebuilding worldwide and the respective popularisation of some concepts at the local level. As local actors become more familiar with the internationalised mainstream version of some concepts, the researcher needs to be particularly reflexive in order to avoid (or at least, minimise) a biased narrative.

Moving beyond a 'Westernised' epistemological position requires a constant exercise in reflexivity. Whereas this paper has pointed to some of the challenges related to this process, it is worth stressing that many of the concepts that are imbued in the very way 'we' see the world may also be completely different in other cultural spaces. The conceptions of 'time' and 'space', for example, which inform peacebuilding research, may make no sense locally and so how they inform the researcher's process of translation should also be assessed.

In conclusion, I would like to add that while the turn towards Anthropology and the increased use of ethnography has brought numerous contributions to the analysis of peacebuilding, engaging in dialogue with other fields such as Translation Studies (as this paper has

tried to do), Linguistics and Psychology, may further contribute to the field's development and the researchers' ability to better understand and explain peacebuilding, as well as to the development of a more solid methodological agenda for research in peacebuilding.

REFERENCES

- AFROBAROMETER. *Afrobarometer Round 5 Survey in Mozambique, 2012*. Ghana, 2012. Compiled by the Centre for Research on Governance and Development (CPGD). Available at: <<http://www.afrobarometer.org/results/results-by-country-a-m/Mozambique>>. Accessed on: 17 Mar. 2014.
- AUTESSEERRE, S. Going micro: emerging and future peacekeeping research. *International Peacekeeping*, v. 21, n. 4, p. 492–500, 2014.
- BOURDIEU, P. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- BRÄUCHLER, B. *The cultural dimension of peace: decentralization and reconciliation in Indonesia*. [S.l.]: Palgrave, 2015. (Series Rethinking Peace and Conflict Studies).
- CALL, C. T.; COUSENS, E. M. *Ending wars and building peace*. New York: International Peace Academy, 2007. (Cooping with crisis. Working Paper Series). Disponível em: <www.ipacademy.org>. Acesso em: 17 Mar. 2014.
- DENSKUS, T. Performing peace-building: conferences, rituals and the role of ethnographic Research. *IDS Bulletin*, Brighton, v. 45, p. 2–3, Mar. 2014.
- DIETRICH, W. *Interpretations of peace in history and culture*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- DOYLE, M. W.; SAMBANIS, N. *Making war and building peace: united nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- FUKUYAMA, F. *State-building: governance and world order in the 21st century*. New York: Cornell University Press, 2004.
- GALTUNG, J. Is there a therapy for pathological cosmologies? In: TURPIN, J.; KURTZ, L. R. (Ed.). *The web of violence: from interpersonal to global*. Urbana; Chicago: University of Illinois Press, 1997. p. 187–205.
- _____. Social cosmology and the concept of peace. *Journal of Peace Research*, London, v. 18, n. 2, p. 183–199, Jun. 1981.
- GIDDENS, A. *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan, 1979.
- HAUGAARD, M. (Ed.) *Power a reader*. Manchester: Manchester University Press, 2002.

- _____. *The Constitution of power: a theoretical analysis of power, knowledge and structure*. Manchester; New York: Manchester University Press, 1997.
- HELLMÜLLER, S. The power of perceptions: localizing international peacebuilding approaches. *International Peacekeeping*, v. 20, n. 2, p. 219–232, 2013.
- MAC GINTY, R. Indigenous peace-making versus the liberal peace. Cooperation and Conflict. *Journal of the Nordic International Studies Association*, London, v. 43, n. 2, p. 139–163, 2008.
- _____. Hybrid peace: the interaction between top-down and bottom-up peace. *Security Dialogue*, Thousand Oaks, v. 41, n. 4, p. 391–412, Aug. 2010.
- _____; FIRCHOW, P. Top-down and bottom-up narratives of peace and conflict. *Politics*, Oxford, v. 36, n. 3, p. 1–16, Apr. 2016.
- _____; RICHMOND, O. P. The local turn in peace building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, London, v. 34, n. 5, p. 763–783, Jun. 2013.
- MASCHIETTO, R. H. Consolidação internacional da paz *versus* percepções locais sobre a paz: encontros e desencontros. *Conjuntura Global*, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 512–536, 2017.
- _____. What has changed with peace? local perceptions of empowerment in Mozambique. *Journal of Peacebuilding and Development*, London, v. 10, n. 2, p. 20–35, Aug. 2015
- MILLAR, G. *An ethnographic approach to peacebuilding: understanding local experiences in transitional states*. London; New York: Routledge, 2014. (Series: Conflict, Development and Peacebuilding).
- _____; VAN DER LIJN, J.; VERKOREN, W. (Ed). Frictions in peacebuilding interventions: the unpredictability of local-global interactions. *International Peacekeeping*, v. 20, n. 2, 2013. Special issue.
- MILLER, D.; RUDNICK, L. The Case for Situated Theory in Modern Peacebuilding Practice. *Journal of Peacebuilding & Development*, London, v. 5, n. 2, p. 62–74, 2010.
- MILNE, J. V. Method: theory and ethnography in peace and conflict studies. In: RICHMOND, O. P. (Ed.). *Palgrave advances in peacebuilding: Critical developments and approaches*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010. p. 74–98.
- PAFFENHOLZ, T. *Third-generation PCIA: introducing the aid for peace approach*. Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, 2005.
- _____. Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. *Third World Quarterly*, London, v. 36, n. 5, p. 857–874, 2015.
- PARIS, R. *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- RICHMOND, O. P. *A post-liberal peace*. London; New York: Routledge, 2011.

_____. *The transformation of peace*. Houndmills ; Basingstoke ; Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.

ROBERTS, D. (Ed.) *Liberal peacebuilding and the locus of legitimacy*. Oxon; New York: Routledge, 2015.

_____. Post-conflict peacebuilding, liberal irrelevance and the locus of legitimacy. *International Peacekeeping*, v. 18, n. 4, p. 410–442, 2011.

_____. Surveying South Sudan: the liberal, the local and the legitimate. *Journal of Intervention and Statebuilding*, London, v. 7, n. 1, p. 65–86, 2013.

ROBINS, S. An empirical approach to post-conflict legitimacy: victims' needs and the everyday. *Journal of Intervention and Statebuilding*, London, v. 7, n. 1, p. 45–64, 2013.

RUBEL, P. G.; ROSMAN, A. Introduction: translation and anthropology. In: RUBEL, P. G.; ROSMAN, A. (Ed.). *Translating cultures: perspectives on translation and anthropology*. Oxford; New York: Berg, 2003. p. 1–11.

SABARATNAM, M. Avatars of eurocentrism in the critique of the liberal peace. *Security Dialogue*, Thousand Oaks, v. 44, n. 3, p. 259–278, Jun. 2013.

_____. The liberal peace? an intellectual history of international conflict management, 1990–2010. In: CAMPBELL, S.; CHANDLER, D.; SARABATNAM, M. (Ed.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding*. London ; New York: Zed Books, 2011. p. 13–30.

SANDOLE, D. *Peacebuilding: preventing conflict in a complex world*. series: war and conflict in the modern world. Cambridge; Malden: Polity Press, 2010.

SMITH, L. T. *Decolonizing methodologies: research and indigenous people*. London; New York: Zed Books, 1999.

SWARTZ, D. *Culture and power: The sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

UNITED NATIONS. Secretary-General. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. New York, 1992. (Doc A/47/277–S/2411). Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 2 Mar. 2017.

_____. General Assembly. Security Council. *Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*. New York, 1995. (Doc A/50/60-S/1995/1). Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>. Acesso em: 2 Mar. 2017.

TENSÕES ENTRE O RELATIVISMO CULTURAL E A UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

Thayná Gava Borges

1 – INTRODUÇÃO

Considerando-se que os direitos não são dados, tampouco nascem de uma só vez, mas sim de maneira gradual, sendo, portanto, frutos de processos históricos e não naturais (BOBBIO, 2004), é preciso demonstrar brevemente como foram construídos os direitos humanos das mulheres no plano internacional. Sendo assim, utiliza-se como marco do início da teoria internacional dos Direitos Humanos o período após a Segunda Guerra Mundial.

Nesse período constatou-se a necessidade de reconstruir o valor da dignidade humana e de se reafirmar os Direitos Humanos não apenas

no plano nacional, mas também no internacional. Assim, tem-se a intensificação do processo de internacionalização dos Direitos Humanos, que teve seu início no período entre guerras, mas consolidou-se apenas após a criação da Organização das Nações Unidas. Sendo assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, sustenta a ideia de que todos os seres humanos são “livres e iguais em dignidade e em direitos” independentemente de qualquer outro fator, seja etnia, raça, sexo, religião ou nacionalidade. Convém ressaltar que o texto da Declaração não adota a palavra “homem” como termo genérico para se referir aos seres humanos, como outros documentos já fizeram no passado, além de expressamente listar o sexo como possível causa de discriminação¹.

Documentos legais que proclamavam direitos criados antes de 1948, com destaque para a Constituição Norte Americana (UNITED STATES, 1789) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DECLARAÇÃO..., 1789) por exemplo, representaram importantes conquistas, na medida em que reconheceram que os indivíduos são, desde o nascimento, livres e iguais em direitos. No entanto, focaram principalmente no status social e econômico, sem mencionar o sexo ou gênero como fontes de discriminação a serem combatidas. Sendo assim, mesmo após terem desempenhado importantes papéis nas revoluções, principalmente na Francesa, as mulheres continuaram impedidas de gozar dos mesmos direitos previstos aos homens de forma igualitária, além de não serem consideradas plenamente como sujeitos de direito. Ademais, embora se diga comumente que a palavra “homem” nos documentos deste período deve ser interpretada como termo genérico para se referir a todos os seres humanos, essa afirmação não se confirma, visto que, por exemplo, nos Estados Unidos, a emenda XIX, que trata do direito ao voto sem qualquer discriminação com base em sexo foi editada apenas em 1920 (UNITED STATES, 1789, Amendment XIX)². É válido também lembrar de Olym-

¹ Artigo 2º da Declaração Universal Dos Direitos Humanos: Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania (UNITED NATIONS, 1948).

² “Amendment XIX (1920). *The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of sex. Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation.*” (UNITED STATES, 1789).

pe de Gouges, ativista que participou da Revolução Francesa e que criou em 1791 a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã (DECLARAÇÃO..., 1791), como forma de alcançar a igualdade entre homens e mulheres e, por isso, foi guilhotinada em 1793, o que demonstra claramente que o termo “homem” presente na carta de direitos francesa não se propunha a ser universal, mas destinava-se especificamente às pessoas do sexo masculino (ZAPATER, 2015).

Assim, convém adicionar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos cria um conceito contemporâneo sobre tais direitos, estabelecendo que, além de universais, são também indivisíveis e interdependentes. A referida universalidade deve ser compreendida em três planos: o plano da titularidade, que pertence aos seres humanos, independente de qualquer condicionante; o plano temporal, sendo universais, pois os seres humanos os possuem em qualquer período histórico; plano da cultura, pois são transversais a todas as culturas humanas (GONÇALVES, 2013). A questão da indivisibilidade diz respeito à impossibilidade de se considerar os direitos de forma isolada, prevalecendo uma ideia de complementação:

A conjugação dos direitos civis e políticos aos direitos econômicos, culturais e sociais fez com que a fruição de um estivesse atrelada à do outro, consolidando, portanto, a concepção contemporânea de direitos humanos, que os define como uma unidade interdependente e indivisível (GONÇALVES, 2013).

Desta forma, a partir desse período foram criados diversos tratados e convenções internacionais, engendrando um sistema normativo de proteção internacional que tornou possível, inclusive, que o Estado fosse responsabilizado por suas ações e omissões em relação ao dever de proteção dos direitos de seus cidadãos (PIOVESAN, 2015). A preocupação primordial da teoria dos direitos humanos naquele momento recaía sobre a relação entre Estado e indivíduo, portanto, questões consideradas de âmbito privado, como a violência doméstica, não eram abordadas.

Piovesan (2015) destaca que, ao lado do sistema geral de proteção aos direitos humanos, surgiu o sistema especial, que visou tratar mais especificamente das particularidades de alguns grupos vulneráveis, como, por exemplo, as mulheres, crianças, minorias étnicas e pessoas com defici-

ência. Isso porque, tratar o ser humano de forma abstrata não oferecia uma resposta suficiente para as violações peculiares que referidos grupos sofrem em decorrência de suas características, as quais não são compartilhadas entre todos os seres humanos. Nesse caso, o tratamento igualitário acentuaria tais disparidades, sendo mais prejudicial do que benéfico. É nesse cenário que surge a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), frutos de Conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas, foram os primeiros documentos a abordar o tema dos direitos humanos das mulheres.

Assim, a universalidade dos direitos humanos passa a ser questionada e alguns afirmam tratar-se de uma imposição da cultura ocidental sobre as demais, nas quais o conceito de direitos inerentes à condição humana não lhes é familiar em termos históricos. Nesse contexto, o discurso do relativismo cultural ganha força na forma de uma autocrítica à cultura ocidental (ALVES, 2013), com a finalidade de abrir os olhos para o multiculturalismo e promover o respeito ao diferente, contudo, passou a ser utilizado como argumento para justificar violações de direitos humanos.

2 – DIREITO DAS MULHERES COMO DIREITOS HUMANOS

Conforme já referido, entende-se atualmente que os Direitos Humanos são historicamente construídos, conforme Bobbio (2004, p. 26): “[...] nascem quando devem ou podem nascer [...]”, processo que ocorre de forma gradual e de acordo com as necessidades do momento, acompanhando as mudanças sociais que trazem novas ameaças e, portanto, novas necessidades. Sendo assim, por muito tempo as demandas e direitos que diziam respeito especificamente às mulheres, tais como direitos reprodutivos, matrimônio, violência doméstica, entre outros, ficaram de fora da agenda dos Direitos Humanos Internacionais, os quais foram pensados exclusivamente à luz de uma perspectiva masculina.

Historicamente, observa-se que homens e mulheres assumiram espaços diferenciados na sociedade e que isso lhes propiciou situações e vivências também distintas, que foram aos poucos se traduzindo em direitos garantidos, definidos de acordo com violências que já foram anteriormente

experimentadas. Em decorrência da maior inserção dos homens nos espaços públicos de debate, de formulação e de organização estatal (considerando-se especialmente a definição de direitos e garantias), verifica-se que o desenvolvimento político e filosófico dos direitos humanos se deu a partir de uma perspectiva masculina, considerando-se as especificidades desta parcela da população e partindo-se do pressuposto de que as violações dos direitos humanos ocorrem nos espaços públicos (GONÇALVES, 2013).

Assim, é impossível falar em direitos das mulheres sem abordar o movimento feminista, ator importante na história da aquisição e consolidação desses direitos. A origem do movimento pode ser situada no fim do século XIX e início do século XX, com demandas inicialmente relacionadas à igualdade de fruição de direito civis, políticos e educativos, os quais eram restritos aos homens (NARVAZ; KOLER, 2006). Nesse sentido destacam-se os movimentos sufragistas, que objetivavam principalmente o direito ao voto e tiveram muita força na Inglaterra, Estados Unidos e França (NARVAZ; KOLLER, 2006).

Como marco da segunda onda do movimento, aponta-se a publicação do livro de Simone de Beauvoir, *O Segundo Sexo*, em 1949, o qual consolidou o conceito de gênero, como algo diferente de sexo: enquanto este é condicionado por questões biológicas, o outro se refere às funções e comportamentos socialmente construídos sobre tais aspectos biológicos. Tal conceito permitiu que as teorias feministas levassem as relações privadas para o âmbito político. Assim, Alves (2013, p. 96) afirma que foi a partir da década de 60 que o movimento das mulheres ganhou força, com reivindicações por igualdade de direitos “[...] em todos os aspectos da vida social, econômica e institucional.” Vale lembrar que o referido período nos Estados Unidos, era de muitas mobilizações sociais por Direitos Civis e contra diversas modalidades de discriminação, de forma que os Direitos Humanos ingressaram no discurso político, com eminente caráter emancipatório de minorias historicamente subjugadas.

As demandas feministas ajudaram a incluir as questões concernentes às mulheres no debate internacional de direitos humanos por meio da Organização das Nações Unidas, que declarou o ano de 1975 como o “Ano Internacional das Mulheres”, data em que ocorreu a Primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, na Cidade do México. Porém, foi

apenas em 1995 que os direitos das mulheres foram reconhecidos expressamente como direitos humanos, na Declaração de Beijing (UNITED NATIONS, 1995), criada no âmbito da Quarta Conferência Sobre as Mulheres organizada pela ONU. O documento, que não admitia reservas foi, portanto, aprovado por consenso, de forma que os países comprometeram-se a empregar esforços para alcançar diversos objetivos relacionados à causa feminina, a qual passou a ter relevância global.

Ademais, no mesmo evento foi criada também a Plataforma de Ação de Beijing, que consiste em uma série de objetivos e compromissos assumidos pelos Estados, dentre eles, o de adotar medidas urgentes para combater e eliminar a violência contra a mulher, reconhecida a partir de então como uma violação de direitos humanos, decorrente de práticas tradicionais nocivas, preconceito cultural e extremismo (UNITED NATIONS, 1995).

Assim, por todo o histórico de subjugação, ainda que a igualdade e os direitos específicos delas sejam plenamente reconhecidos atualmente, ainda são muito contestados. Tal afirmação pode ser comprovada a partir de uma análise da CEDAW, a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, criada no âmbito da Organização das Nações Unidas em 1979. O documento tem um número alto de ratificações: 189 Estados consentiram com seus termos, número que representa aproximadamente 97% dos membros das Nações Unidas. No entanto, é alto também o número de países que deram sua aquiescência mediante reservas: 79, embora 18 já tenham retirado as restrições, demonstrando um pequeno avanço acerca do tema (UNITED NATIONS, 2017).

Cumprir destacar que não existe um perfil específico em relação aos países que apresentaram reservas, portanto, a lista contou com Estados mais e menos democráticos, do ocidente, do oriente e também de diversas orientações religiosas. Disso decorre que o desrespeito aos direitos das mulheres e a desigualdade entre os gêneros não são exclusividades de um modelo de governo, de uma religião, etnia ou região, mas são questões que afetam a todos os países em maior ou menor grau. Essa afirmação é corroborada também pelo relatório do Fórum Econômico Mundial (WORLD..., 2014), o qual traz um ranking das desigualdades de gênero em 144 países: nenhum deles atingiu a pontuação máxima.

Uma parte das reservas feitas aos termos da CEDAW recai sobre o artigo 29, parágrafo 1º, o qual estabelece que eventuais controvérsias entre os Estados-parte referentes à interpretação ou aplicação dos termos do documento que não forem resolvidas amigavelmente, serão submetidas a arbitragem. Tal restrição é plenamente compatível com o texto da Convenção, cujo parágrafo 2º do referido artigo prevê a possibilidade dos Estados, no momento da assinatura ou ratificação, declararem que não se consideram obrigados por essa regra.

Por outro lado, os artigos 2º e 16º, considerados essenciais à Convenção, também são muitas vezes citados nas reservas (UNITED NATIONS, 1998). O artigo 2º trata da discriminação contra a mulher de forma geral, instando os Estados a adotar expressamente em suas Constituições o princípio da igualdade entre homens e mulheres, assim como adotar medidas legislativas e de outras naturezas, efetivas no combate à discriminação, garantindo a proteção jurídica das mulheres em base de igualdade com os homens entre outras previsões. Por sua vez, o artigo 16 aborda a igualdade da mulher no casamento e perante a família, exigindo que os Estados adotem medidas para assegurar, por exemplo, o direito de escolher livremente o cônjuge, mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e em caso de eventual dissolução, direito de decidir quantos filhos deseja ter, igualdade nas responsabilidades relativas à tutela, curatela, guarda e adoção dos filhos, mesmos direitos de propriedade de ambos os cônjuges.

Em relação aos dois artigos, tais reservas não são admitidas pelo Comitê da ONU sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, uma vez que tanto a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados como o próprio texto da CEDAW impedem que sejam feitas reservas incompatíveis com os objetivos e princípios centrais do Tratado (UNITED NATIONS, 1998). Não obstante tal proibição, grande parte dos países impõem reservas alegando que aceitarão tais disposições na medida em que não conflitem com as legislações internas. Este cenário releva que em algum grau, diversos países admitem algum tipo de discriminação contra a mulher em seus ordenamentos jurídicos.

Além disso, em relação à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, convém destacar a crítica

feita por Zapater (2014) ao que ela chama de “mulher convencional”, que é aquela descrita no documento.

É necessário refletir o quanto a pretensão de universalizar os Direitos Humanos pode trazer o risco potencial de essencializar seus sujeitos de direitos, construindo estereótipos aos quais se garantirá a titularidade de tais direitos, enquanto excluem de seu pretense âmbito de proteção aos indivíduos inadequados ao modelo hegemônico eleito (ZAPATER, 2014).

Desta forma, a “mulher-convencional” tem a garantia do direito de escolher com quem quer casar-se, é heterossexual, tem filhos e quer trabalhar fora de casa. Sendo assim, o documento acaba excluindo aquelas que vivem em locais culturalmente diversos, em que estes não são os anseios das mulheres e, portanto, impõe-se esse estilo de vida, tendo-o como o mais adequado, ignorando eventuais particularidades (ZAPATER, 2014). Portanto, o fato de alguns países apresentarem reservas aos termos da Convenção pode refletir uma disparidade entre as concepções referentes ao papel das mulheres em cada comunidade, o que não necessariamente significa que elas sofrem restrições de direitos nesses locais.

É possível notar que os documentos internacionais que tratam dos direitos das mulheres habitualmente fazem menção a práticas e tradições culturais, sempre sob o viés da universalidade, fazendo-se entender que os direitos humanos devem prevalecer sobre costumes nocivos. Tal referência foi identificada na Declaração e na Plataforma de Ação de Beijing de 1995, e também na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979. No plano regional, a Convenção de Belém do Pará, de 1994, estabelece ainda que é direito da mulher ser “valorizada e educada livre de estereótipos de comportamento e costumes culturais fundados em conceitos de inferioridade e subordinação”, indicando como dever do Estado mudar tais padrões sociais. A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica, também conhecida como Convenção de Istambul, também aborda a questão cultural de forma bastante específica, estabelecendo que os Estados se comprometerão a tomar medidas necessárias para evitar que a cultura, costumes, religião, tradição ou a “honra” sejam justificativas para violar os direitos das mulheres, além de proibir expressamente a mutilação genital.

Assim, mostra-se adequada uma visão intermediária entre o extremo relativismo cultural e o radical universalismo, pois ambos podem ser caracterizados como abuso aos direitos humanos. É preciso ter em mente as diretrizes universais estabelecidas nos documentos internacionais como pressupostos mínimos, sem deixar de considerar, no entanto, a visão de cada sociedade, pautada por seus elementos culturais, a respeito delas. Isso não significa, no entanto, admitir que sejam perpetrados abusos contra os Direitos Humanos em nome da manutenção de tradições consideradas nocivas, assim consideradas não apenas aos olhos da comunidade internacional, mas levando em conta também a voz dos cidadãos daquela sociedade.

3 – RELATIVISMO CULTURAL: UM DEBATE NECESSÁRIO?

É necessário refletir sobre o efetivo impacto que as questões culturais têm sobre os direitos das mulheres: apenas países não ocidentais violam tais direitos? O problema recai unicamente sobre a cultura dos Estados ou este é apenas um argumento utilizado por violadores para perpetuar as práticas violentas e exclusivas? Curiosamente, tal alegação apenas é invocada para justificar práticas que, muitas vezes, nem os próprios membros daquela comunidade aceitam completamente. Não existem respostas fáceis para estes questionamentos e, por isso mesmo, não se pretende no presente artigo estabelecer uma solução para as questões levantadas, mas apenas propor o debate sobre elas.

Quando se fala em relativismo cultural, surge a dúvida acerca do que deve ser considerado como cultura. No entanto, mais importante do que conceituar o termo, é entender como ele opera nas sociedades. Segundo Laraia (2001) a cultura funciona como uma espécie de lente pela qual as pessoas enxergam o mundo, condicionando a forma de pensar, as práticas sociais, os valores morais, o modo de viver de forma geral. Sendo assim, uma mulher que vive nos Estados Unidos terá uma noção diferente sobre o caracteriza uma violência ou discriminação em relação a uma chinesa ou uma brasileira, por exemplo. Essa herança cultural, transmitida desde os primeiros segundos de vida, é tida como natural, como uma regra universal para aqueles que se encontram imersos em determinada comunidade e, diante de práticas e pensamentos diversos, os indivíduos tendem a

considerar que detém as “lentes” mais adequadas. É comum, portanto, o etnocentrismo, ou seja, a ideia de que sua sociedade, e conseqüentemente, sua cultura, está acima das demais, visão que acaba por causar conflitos.

O fato de que o homem vê o mundo através de sua cultura tem como consequência a propensão em considerar o seu modo de vida como o mais correto e o mais natural. Tal tendência, denominada etnocentrismo, é responsável em seus casos extremos pela ocorrência de numerosos conflitos sociais (LARAIA, 2001).

Ademais, é importante ressaltar que a cultura não é estática, os padrões comportamentais de determinado grupo social se alteram, ainda que lentamente. Laraia identifica dois tipos de processos de mudança cultural: o primeiro ocorre no interior da comunidade, como resultado da dinâmica do sistema cultural, geralmente se dá de forma lenta e quase imperceptível para um observador externo; a segunda, por sua vez, decorre da interação entre sistemas culturais diversos e pode ser mais rápido em relação ao outro processo (LARAIA, 2001). No cenário atual de globalização é quase impossível impedir que influências culturais de um local sejam transportadas para outros, dado o grau de interação e integração entre os povos. Convém destacar também que é essencial o reconhecimento das incompletudes das culturas, que torna possível o diálogo, permitindo que uma comunidade influencie outras, sem que isso necessariamente signifique uma imposição, sendo um processo natural de transformação social.

Assim, o relativismo cultural é uma corrente sobre Direitos Humanos que defende a supremacia dos elementos culturais para determinação da validade de uma norma moral, sendo impossível a construção de uma moral universal. Para seus defensores, os direitos são definidos de acordo com as circunstâncias históricas, econômicas, sociais e culturais de cada local. Entre os dois extremos do relativismo e universalismo radicais, existem vários graus de variação, de forma que uma visão que alie as duas perspectivas é possível. O relativismo cultural forte defende que a cultura é a principal fonte de validade de uma regra moral, servindo os direitos humanos universais como uma espécie de verificação, para impedir eventuais abusos. Por outro lado, o relativismo cultural fraco (universalismo forte), assevera que a cultura é uma fonte importante de validação de uma norma

moral, no entanto não é a única, servindo, nesse contexto, como fiscalizador de eventuais abusos do universalismo (DONNELLY, 1984).

Desta forma, percebe-se que os conceitos apresentados por Donnelly diferem em relação ao ponto de partida, naquilo que se coloca como mais importante, sem, no entanto, excluir completamente o seu outro extremo: mesmo o universalista radical admite variações baseadas em fatores culturais. Constata-se a existência de uma espécie de sistema de checagem, cujo objetivo é sempre o de evitar abusos. Portanto, é válido reiterar que, embora o relativismo cultural tenha sido utilizado constantemente como argumento para justificar violações de direitos, não se presta a esse papel. Assim, o debate sobre o tema se torna relevante nos casos em que determinada prática é defensável dentro de uma dada cultura, à luz de suas concepções morais e, no entanto, é considerada nociva segundo uma avaliação externa (DONNELLY, 1984).

Destarte, em um mundo multicultural, é inevitável certa variação em relação aquilo que é considerado ideal ou universal. O direito, como produto cultural, não pode ser compreendido dissociado dos aspectos culturais que o influenciam, seja na fase legislativa, seja na de interpretação ou aplicação das normas. Tanto o legislador, quanto o Juiz, aplicador do direito, encontram-se imersos na cultural local e irão aplicar as disposições de acordo com a lente cultural adotada. Assim, as referidas distinções podem relacionar-se não apenas ao rol de direitos reconhecidos, mas também acerca da sua forma de implementação, interpretação ou extensão, por exemplo. Percebe-se, portanto, que não se trata de um cenário de “preto no branco”, existindo uma variação grande de tons entre os dois extremos. Nessa lógica, o papel do Direito Internacional é definir as diretrizes gerais, que, invariavelmente, serão absorvidas pelos Estados signatários de Tratado Internacionais adaptando-se às suas particularidades.

Ademais, segundo Goldsmith e Posner (2005), os Tratados Internacionais são, na verdade, resultado da busca dos Estados por seus interesses no cenário internacional. Nesse sentido, portanto, eles somente são observados na medida em que há uma coincidência de interesses e o respeito aos seus termos não lhe são prejudiciais, inclusive em relação aos direitos humanos (GOLDSMITH; POSNER, 2005). Desta forma, não foi por altruísmo ou preocupação com os direitos das mulheres que muitos

países ratificaram a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, mas porque não lhes era custoso, até porque o descumprimento não implica em consequências graves.

Portanto, tem-se que nem sempre a cultura é, de fato, a razão principal pela qual determinados Estados opõem-se a resguardar os Direitos Humanos, de forma que outros elementos devem ser levados em conta. Esse embate, para Santos (2001) é “[...] intrinsecamente falso, cujos conceitos polares são igualmente prejudiciais para uma concepção emancipatória de direitos humanos [...]”, posição aqui defendida.

4 – EM BUSCA DO DIÁLOGO

O desafio que se coloca nesse cenário apresentado é: como acomodar o caráter universal dos direitos humanos das mulheres e os argumentos de relativismo cultural sem que isso acarrete abusos de direitos como consequência, sem imposições ou permissividade exagerada?

Donnelly (1984) menciona a sugestão feita por Rhoda Howard em um debate sobre direito das mulheres na África: ela defende que as legislações permitam às mulheres e suas famílias a opção de não participar dos costumes tradicionais. No entanto, essa solução que, a princípio parece ideal, pois privilegia o poder de decisão daquelas envolvidas, dando-lhes opção, na prática, nem sempre é possível de ser implementada. O próprio autor afirma que em muitos casos há incompatibilidade entre a opção por valores ditos modernos e a permanência naquela comunidade (DONNELLY, 1984). Vale refletir também acerca de todas as consequências que a eventual decisão pode acarretar para a mulher, como a rejeição por parte de seus pares, até mesmo da própria família, correndo risco de ser colocada à margem de seu grupo, o que lhe causaria um novo problema.

A separação física entre os “aderentes dos novos e dos velhos valores” (DONNELLY 1984), muitas vezes é a via adotada em muitos casos. No Brasil, em relação às comunidades indígenas, é a esta separação que comumente se recorre. No entanto, com o crescimento das zonas urbanas e a interligação cada vez maior com as áreas rurais, tal distinção também vai se tornando cada vez mais difícil, exigindo, assim, uma con-

vivência harmoniosa entre os costumes. Ademais, essa solução traria também novos problemas: qual critério deveria ser utilizado para determinar se uma comunidade tradicional ou um indivíduo está ou não integrada ao Estado moderno?

Cardoso (2007) aponta ainda outro caminho. À luz da “Ética do Discurso” de Habermas, ele defende a construção de um consenso acerca da verdade e dos valores, a partir de um processo argumentativo, voltado à problematização da “[...] justeza e a validade das normas que afetam a convivência de todos os envolvidos no contexto.” (CARDOSO, 2007, p. 115). Nesse sentido, a validade de uma determinada norma dependeria de ter sido criada em um processo “dialógico, racional e democrático” (CARDOSO, 2007, p. 115). O autor defende que o atual período de crise da universalidade é ambiente favorável para o desenvolvimento do diálogo entre os Estados e, assim, entre os povos e as culturas de diferentes origens, já que o cenário até o momento vem sendo, na verdade, um monólogo (CARDOSO, 2007).

Vale destacar que a negação dos Direitos Humanos de forma geral não se restringe aos países não ocidentais, de forma que o debate sobre o relativismo cultural é apenas um dos aspectos a serem analisados no contexto atual. Há uma descrença generalizada em relação a estes direitos inclusive em países Ocidentais e também naqueles tidos como plenamente democráticos e que respeitam os direitos humanos. Com a ascensão de partidos conservadores e de extrema direita ao redor do globo, com discursos que beiram a xenofobia e que rechaçam a ideia de direitos humanos, de forma geral, torna-se nítido que o cenário é bastante cinzento para a promoção do diálogo e para a formação de consensos. Ademais, é digno de nota que tal contexto é relevante não apenas pela mera retórica de políticos, mas pela aceitação que tais discursos vêm obtendo da sociedade civil.

Portanto, a visão que privilegia o meio termo e o diálogo em detrimento das intervenções, imposições e da omissão parece ser a mais adequada para lidar com as questões apresentadas neste artigo. Sendo assim, “[...] nem as chibatadas, mutilações e segregações, nem a imposição de valores exterminando práticas culturais e homogeneizando o mundo, nem a ausência total de proteção dos direitos.” (HONÓRIO, 2007, p. 66), o respeito à diferença não implica em passividade perante violência

contra as mulheres. Contudo, o diálogo e o efetivo respeito no cenário das relações internacionais exige, necessariamente, o enfrentamento de questões relativas aos interesses dos Estados, o que torna tal solução muito mais complexa e difícil de ser solucionada, quase utópica.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou, de um lado, o discurso dos defensores da universalidade dos direitos humanos, do outro, os argumentos de uma visão pautada pelo relativismo cultural, especificamente em relação aos direitos das mulheres. Verifica-se que a questão cultural é habitualmente abordada em Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos das Mulheres, pois a crença em sua inferioridade ainda se encontra fortemente arraigada em praticamente todas as culturas do globo. Identificou-se que a posição adotada é a de que os direitos humanos das mulheres sobrepõem-se em relação às práticas e comportamentos considerados nocivos. No entanto, apesar da ampla adesão dos Estados a tais termos, verifica-se que na prática, muitos o fazem mediante a imposição de reservas que desvirtuam o objetivo do Tratado, conforme se verificou no caso da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher.

Ademais, conclui-se que os dois extremos serão capazes de levar a abusos e, conseqüentemente, a violação de seus direitos. Por um lado, a universalidade exacerbada pode excluir do âmbito de proteção uma série de mulheres que não se adequam ao padrão idealizado, por viverem em locais culturalmente diversos ou por possuírem características e vivências diferentes e, portanto, não se sentem alcançadas pelos Direitos Humanos assegurados em Tratados Internacionais. Nesse contexto, o etnocentrismo se revela na forma de um discurso de salvação daquelas que não reproduzem os valores tidos como ideais. De outra lado, o relativismo cultural extremo, por defender uma ideia de não intervenção e passividade perante o multiculturalismo, torna-se o argumento perfeito para justificar violações, sob a máscara de manutenção de práticas tradicionais.

Sendo assim, o diálogo, a busca do consenso e do meio termo demonstram ser as posturas mais adequadas para lidar com as tensões apresentas neste artigo. Desta forma, entende-se que os direitos humanos

devem ser tidos como universais, porém, não etnocêntricos, sua interpretação e aplicação deve ser sensível às particularidades das culturas locais. Destarte, toda e qualquer tentativa de combater práticas tradicionais que representam abusos de direitos humanos deve ser realizada de forma pacífica, por meio do diálogo e, principalmente, com a plena participação das pessoas por elas afetadas. Contudo, reconhece-se a dificuldade de se encontrar um denominador comum tendo em vista o atual cenário político internacional, do qual o debate acerca dos Direitos Humanos faz parte. Tais direitos vêm sendo rechaçados não apenas por chefes de Estados de países não ocidentais mas também pelos representantes ocidentais, além da sociedade civil de forma geral. Nesse sentido, infelizmente, o diálogo parece um objetivo quase utópico.

Defende-se, portanto, uma “universalidade relativa”, com vistas à promoção da aceitação do “outro”, sem, no entanto, admitir exageros, reconhecendo também que as culturas e práticas tradicionais, conforme já mencionado, não são estáticas, encontram-se em constante movimento e o contato com comunidades culturalmente diversas interfere bastante nesse processo, o que não representa, necessariamente, uma imposição, mas uma contribuição.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. A. L. *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARDOSO, C. M. Diálogo internacional na crise da universalidade dos valores. In: TOLENTINO, C.; POSSAS, L. M. V.; CORREIA, R. A. *Idéias e cultura nas relações internacionais*. Marília: Oficina Universitária, 2007. p. 105–116. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/Ideias_RI.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2017.
- DECLARAÇÃO dos Direitos da Mulher e da Cidadã. França, 1791. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A91919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. França, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A91919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

DONNELLY, J. Cultural relativism and universal human rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 6, n. 4, p. 400-419, 1984.

GOLDSMITH, J. L.; POSNER, E. A. *The limits of international law*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GONÇALVES, T. A. *Direitos humanos das mulheres e a Comissão Interamericana de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva: 2013.

HONÓRIO, C. A virtude do meio termo aplicada aos direitos humanos: pela universalidade relativa. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 2, n. 3, 3º quadrimestre 2007. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7624/4358>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

LARAIA, R. B. *Cultura: um conceito antropológico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

NARVAZ, M. G.; KOLLER, S. H.. Metodologias feministas e estudos de gênero: articulando pesquisa, clínica e política. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 11, n. 3, p. 647-654, 2006.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*: versão eletrônica. São Paulo: Saraiva, 2015. Não paginado.

SANTOS, B. S. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 7, 2001.

UNITED NATIONS. *Beijing Declaration*. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/beijingdeclaration.html>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

_____. *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*. 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports/18report.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. *Status da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres*. 2017. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-8.en.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

WORLD Economic Forum. *Global Gender Gap Report*, 2014. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2014> Acesso em 04 de julho de 2017.

ZAPATER, M. C. A mulher ‘convencional’: reconhecimento de direitos ‘universais’ e padrão hegemônico de gênero. In: SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2014, Londrina. *Anais eletrônicos...* Londrina: UEL, 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT10_Ma%C3%ADra%20Zapater.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. O sujeito de direitos “mulher” no Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE DIREITO: Os 70 anos do Fim da Segunda Guerra Mundial: Transformações Jurídicas, 2., 2015, Lisboa. *Anais eletrônicos...* Alfama: Vestnik, 2015. Disponível em: <<https://pensarpoliticamente.files.wordpress.com/2016/05/anais-congresso.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

FORÇAS ARMADAS

FORÇAS ARMADAS, MILITARES DA RESERVA, ANTICOMUNISMO E A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE – MEMÓRIAS EM DISPUTA

Eduardo Heleno de Jesus Santos

1 – INTRODUÇÃO

Abordaremos nesse breve artigo a maneira como as Forças Armadas e os militares da reserva, formando grupos de pressão política inseridos ainda na lógica anticomunista da guerra fria, marcaram posição na batalha da memória antes, durante e após a atuação da CNV. Em um primeiro momento, analisaremos os documentos de grupos de pressão política formados por militares da reserva que se colocavam contra a ideia de revisão do passado. Logo após, mostraremos as ações desses grupos e de instituições como o Clube Militar e as próprias Forças Armadas em torno dessa batalha da memória. Por fim, apresentaremos alguns documentos e ações

feitas por essas entidades durante e após a aprovação da CNV. Para melhor empreender esse trajeto é necessário ter como base algumas constatações: a existência de um grande período de autonomia política¹ das Forças Armadas, que antecede à redemocratização, e sua diminuição; forte tendência ao anticomunismo no seio militar e a um ressentimento evidente nos militares da reserva a respeito das políticas de memória e reconhecimento ao longo da redemocratização.

2 – A AUTONOMIA POLÍTICA DAS FORÇAS ARMADAS

A república brasileira de 1946 se insere em um contexto em que os militares e as Forças Armadas tem, perante a sociedade, um papel ampliado. Veteranos e vencedores da Segunda Grande Guerra no plano externo; foram, no plano interno, suporte da ditadura do Estado Novo e promotores de seu fim. Representam valores que, em termos democráticos, se colocam acima do jogo político e, em termos republicanos, como base das demais instituições do país.

Essa construção é em parte feita com o apoio que Vargas dá ao fortalecimento das Forças Armadas, em especial o Exército, por meio de dois generais de confiança: Eurico Gaspar Dutra e Pedro Aurélio de Góes Monteiro; esse fortalecimento, feito com o expurgo de correntes internas contrárias, com o enfraquecimento das polícias estaduais e com a modernização das doutrinas, técnicas e equipamentos, com a ampliação do número de militares em setores burocráticos, trouxe à instituição maior poder de atuação política.

Em uma sociedade pouco acostumada às lides democráticas e afeita a tendências autoritárias até mesmo dentro dos partidos políticos e movimentos sociais, a imagem dos militares acaba ganhando o papel não apenas de defender o território de uma ameaça externa, o que acontece

¹ Eliezer Rizzo Oliveira considera autonomia a condição do aparelho militar de implementar seus próprios interesses com grau elevado de autogerenciamento, decorrente do caráter ditatorial do regime político (OLIVEIRA, 2005). Samuel Alves Soares observa dois tipos de autonomia militar. A autonomia orientada para o poder político, como a existente no período entre 1946 e 1964 no Brasil e a autonomia autárquica, de cunho institucional, observada após a redemocratização (SOARES, 2006).

apenas na Segunda Guerra, mas o de atuar internamente, como já ocorrera em diversos episódios, em especial nas crises políticas.²

Dentro da instituição, essa imagem é reforçada pela vitória do tenentismo na década de 1930, pelos ideais legados das tradições positivistas, das ideologias do soldado-cidadão e do soldado-corporação. Essa última previa a possibilidade de atuação política das Forças Armadas em bloco, algo que se cristaliza na fala do general Berthold Klinger: "o posto supremo de direção (do país) é problema do Estado-Maior" (CARVALHO, 1997, p.233). Em uma conhecida obra, *A Revolução de 1930 e a finalidade política do Exército*, outro general importante nesse período, Pedro Aurélio de Góes Monteiro, ressalta o papel político da instituição "[...] sendo o Exército um instrumento essencialmente político, a consciência coletiva deve-se criar no sentido de se fazer a política *do* Exército e não a política *no* Exército." (COELHO, 2000, p. 115–116).

Essa diferenciação supõe uma instituição forte que guie não somente seus integrantes para a preparação para guerra, mas que incuta no cidadão valores nacionais e organize a sociedade, nos campos político, econômico e moral. Nessa linha de raciocínio, alguns dos papéis das Forças Armadas, para Góes Monteiro, são apoiar governos fortes, pois "só com a força é possível construir" e disciplinar o povo, para obter o máximo de rendimento em todas as atividades.

Diante das concepções de disciplina e organização social, nada mais perturbador para os militares que comungam das ideias de Góes Monteiro que a atividade sindical. Em 1942, quando Getúlio Vargas se aproxima dos sindicatos, a sustentação dada pelas Forças Armadas ao Estado Novo sofre o seu primeiro baque. Para José Murilo de Carvalho, foi a razão para o divórcio entre os militares e Vargas (CARVALHO, 2005). A separação completar-se-ia com a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, quando há a percepção da ambiguidade de lutar contra o fascismo no campo externo e apoiar o Estado Novo, com seu perfil autoritário cada vez mais voltado para o trabalhismo, no campo interno.

² Sobre essa tendência autoritária, vale lembrar pesquisa realizada em 2017 pela ONG *Latinobarómetro*. Dos entrevistados em 18 países da América Latina, os brasileiros são o povo que menos confia na democracia (CARMO, 2017).

A partir de 1945, as Forças Armadas detém uma forte imagem estabilizadora. Seguindo a tendência militarista vista em outros países, como a Argentina, os dois candidatos com grandes possibilidades de vencer as eleições daquele ano vieram do meio militar: os generais Eurico Gaspar Dutra (PSD-PTB) e Eduardo Gomes (UDN). Para Edmundo Campos Coelho, se acentua nesse período a fase institucional do Exército baseada na política laudatória, ou seja, o período de aumento de autonomia da instituição e da perda de autonomia do meio civil, no qual a sociedade brasileira “passa a ser dependente de um centro específico de decisão”, que é o Exército. Coelho destaca que a política laudatória, baseada na exaltação das virtudes reais e imaginadas do Exército, na semântica pobre que formula um Poder Moderador “[...] é a expressão do oportunismo político, que se manifesta no cálculo de custos e ganhos do de uma adesão prematura – ou demasiadamente tardia – às correntes de opinião militar que venham a prevalecer no Exército em momentos críticos” (COELHO, 2000, p. 139).

É nesse ambiente marcado pela autonomia política das Forças Armadas que será formada boa parte dos oficiais que atuarão na repressão no regime cívico-militar de 1964 e que se colocarão, durante a redemocratização, contra as iniciativas em torno das políticas de memória e conciliação. Além da autonomia política, que faz os militares entenderem sua identidade como construtores da nação, organizadores do tecido social, árbitros das crises políticas, há de se conjugar os efeitos do anticomunismo e das novas sintaxes sobre a ideia de inimigo interno que são elaboradas e difundidas no período.

3 – FORTE TENDÊNCIA AO ANTICOMUNISMO E A VISÃO ORIENTADA CONTRA O INIMIGO INTERNO

O projeto de fortalecimento das Forças Armadas estabelecido no governo Vargas reveste-se também de uma visão extremamente negativa do comunismo. Embora entre 1930 e 1938 tenham ocorrido mais de 90 quarteladas, revoltas e rebeliões nos quartéis; em 1932, São Paulo e a União tenham entrado em guerra civil; são as quarteladas ocorridas em novembro de 1935, conhecidas como Intentona Comunista, que marcam ideologicamente uma nova concepção sobre o inimigo a ser repellido pe-

los militares. A imagem negativa associada aos comunistas se tornou mais influente e permanente do que a imagem dos integralistas, embora ambos tenham sido vistos como ameaça à unidade das Forças Armadas.

Após o controle das rebeliões ocorridas em Natal, Recife e Rio de Janeiro, o governo Vargas procurou fazer propaganda contra a irradiação do comunismo dentro das fileiras, criando o culto aos mortos na Intentona que contou com a presença em suas cerimônias, até a década de 1990, do presidente da República. Foi criado também o primeiro livro da então Biblioteca Militar, *Em Guarda Contra o Comunismo*, obra em que foram reunidos diversos discursos de autoridades à época em crítica tanto a ideologia quanto em relação à Intentona (ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 1938).

O anticomunismo nas Forças Armadas e na sociedade brasileira tem início logo na Revolução Russa, porém, reaparece, como aponta Motta, em ondas (MOTTA, 2002). Se, na década de 1930, o uso político da intentona comunista é instrumento para fortalecimento da instituição, na década de 1950, em um ambiente marcado pela bipolaridade das superpotências, o anticomunismo ajuda reforçar nova identidade para as Forças Armadas: serem promotoras do desenvolvimento, para evitar a influência dos movimentos de esquerda, e da segurança, para reforçar o papel de atuação nacional e regional contra o inimigo interno, privilegiadas em relação às demais autoridades ou órgãos civis.

A Escola Superior de Guerra (ESG), criada à luz do *National War College* em 1949, mas com percepção própria de sua função, busca formar nova elite no meio militar e civil, irradiando não somente o binômio desenvolvimento e segurança, mas suas interpretações sobre a maneira como o velho império francês e a ascendente superpotência norte-americana lidam com os processos revolucionários. As exegeses da doutrina de Guerra Revolucionária e de Segurança Nacional reforçam a ideia do inimigo interno, orientando os estudos militares e as articulações no alto oficialato em torno de uma agenda de ação incisiva e ampliada do Exército na política.

Ao longo da década de 1960, sua vinculação com o meio civil acaba se inserindo não somente na ESG, mas em diversos grupos ligados aos militares *esguianos* e ao empresariado, como o Instituto de Pesquisas

e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Esses grupos vão reforçar a visão dos militares como árbitros da política em 1961 e 1964, como contraponto ao governo de João Goulart. Para o público em geral, ademais de serem os interventores diante da irresolução política, os militares viram o instrumento necessário para a contenção do comunismo.

Além de servir como ideologia contra o governo João Goulart, o anticomunismo funda as bases para o discurso do golpe de 1964. O Ato Institucional cita que a revolução foi necessária para destituir o governo “que se dispunha a *bolchevizar* o país” e que seriam realizadas medidas “destinadas para drenar o bolsão comunista”. A tônica está presente nos atos, nos decretos, nos discursos e documentos, na propaganda do regime militar. Mais importante ainda, o anticomunismo e as doutrinas de guerra revolucionária e segurança nacional dão legitimidade à perseguição da oposição política de esquerda.

O conceito maleável sobre o que é o inimigo interno e sobre a esquerda dão margem ao assédio generalizado. A perseguição acontece não somente no meio civil como também nos quartéis. Em diferentes pesquisas Paulo Cunha (2014) e Marcus Figueiredo (1978 apud MACHADO, 2006) convergem na conclusão que, em relação ao número de atingidos, os militares são a categoria mais afetada pelo golpe de 1964 (CUNHA, 2014).

No governo Costa e Silva, o endurecimento do regime via AI-5 em 1968, dissemina a aplicação sistemática da repressão estatal nos mais diversos campos da sociedade brasileira. Tal inserção alimenta o papel crescente e cada vez mais autônomo da comunidade de segurança e informações.

Embora o discurso anticomunista tenha se mantido, a autonomia política das Forças Armadas passou por um longo e controverso processo de redução. Dentro do alto-escalão, mesmo que não fosse de forma imediata, a nova lei de promoções aprovada ainda no governo Castelo Branco viria a reduzir a influência dos generais que permaneciam muito tempo no posto – denominados por Oliveiros Ferreira como totens

dentro dos quartéis, diminuindo em longo prazo a politização no alto-comando (FERREIRA, 2000).

A distensão no governo Geisel, permeada entre a necessidade de conter a comunidade de informações e segurança e de controlar os grupos políticos da oposição é feita de maneira lenta e gradual. A autonomia da comunidade de informações e segurança constitui-se um fardo para as Forças Armadas, uma vez que os grupos que representavam o inimigo interno estavam desmantelados ao final de 1973. A influência dessa comunidade e seus efeitos na hierarquia e disciplina poderiam ser desgastantes para a instituição, embora alguns militares a vissem ainda como necessária para conter a “ameaça” comunista.

No governo Figueiredo, essa comunidade de informações e segurança agiria, junto à extrema-direita, em uma série de atentados à bancas de jornais, à sede do Ordem dos Advogados do Brasil, entre outros. O anticomunismo se mantém ao longo da redemocratização, alimentando a paranoia contra a esquerda e sendo em muitos casos um freio à abertura democrática. Episódios já bem documentados como o caso Baumgarten, o atentado ao Rio Centro e outros menos citados como a Operação Bruxos revelam como a prédica anticomunista afetava o processo político de distensão.

4 – RESSENTIMENTO ENTRE OS MILITARES DA RESERVA

A redemocratização opera em diversos aspectos da autonomia política das Forças Armadas. No campo do discurso, a identidade dada aos militares por uma crescente articulação de grupos políticos civis em prol do retorno à democracia, é marcada pela visão negativa das Forças Armadas, muito diferente aquela observada ao final de 1945. Se eram vistos como nacionalistas no pós segunda guerra, não raro eram taxados de cúmplices dos norte-americanos em 1985. Se ao fim do Estado-Novo eram os porta-vozes da democracia, quarenta anos depois representavam o entulho autoritário na voz dos políticos. Os 21 anos de regime cívico militar, com seus acertos e equívocos, haviam criado uma percepção no campo político de que os militares não eram mais confiáveis como fiéis da balança e, por isso, não eram mais um instrumento que se poderia contar em uma inter-

venção. No campo econômico, a administração civil-militar da economia havia gerado crescimento não sustentável, o que era notável na fragilidade do país a crises externas e na galopante inflação.

A redemocratização tem como efeito a continuação da tendência de redução da autonomia política das Forças Armadas, em que pese certa resistência do alto comando. Se, no governo Sarney, a literatura a respeito retrata o período como de tutela dos militares, no governo Collor, essa autonomia é mitigada em diversos aspectos, entre elas, a redução da influência da comunidade de informações e segurança, com a revisão do *status* ministerial do Estado Maior das Forças Armadas e a extinção do Serviço Nacional de Informações.

5 – REAÇÕES À POSSIBILIDADE DE “REVANCHISMO”

A saída das Forças Armadas do centro do poder e o novo equilíbrio político motivam a reação dos militares ligados à repressão que se aliam, por laços corporativos, a oficiais que não atuaram na repressão, mas que mantinham a congruência de valores institucionais e ideológicos do regime militar. Eles se organizam em grupos de pressão política, motivados pelo ressentimento que tinham da sociedade (que não lhe dava maior status e reconhecimento) e pelo receio de serem julgados pelos crimes cometidos nos anos autoritários.

Esses grupos de pressão política buscam o apoio da sociedade para manter uma agenda positiva ao regime militar e vão, numa disputa de corações e mentes, fazer palestras e lançar documentos, jornais e livros com as suas versões da história em quartéis e clubes. Ao longo do período de redemocratização, esses grupos se desdobram em publicar artigos na revista do Clube Militar, na confecção dos jornais *Letras em Marcha* e *Ombro a Ombro* e, em uma série de atividades correlatas, entre elas o envio de cartas a jornais de grande circulação. Distribuídos em cidades como o Rio de Janeiro, Fortaleza e Belo Horizonte, são constituídos muitas vezes com estatutos formais, por militares da reserva, em geral coronéis e generais.

A presença desses grupos se torna mais notável na imprensa quando entidades civis, especialmente as ligadas aos Direitos Humanos,

reivindicam nova memória sobre o regime militar e a punição dos agentes envolvidos em crimes de lesa-humanidade. Em 1985, quando o relatório *Brasil: Nunca Mais* foi lançado, setores dentro e fora das Forças Armadas começaram a reagir. Nesse aspecto, a denúncia que a atriz Bete Mendes fez do adido militar no Uruguai, coronel Carlos Alberto Ustra, de ter sido o doutor Tibiriçá, torturador do Doi-Codi, abriu caminho para um longo processo em que a sociedade civil e setores do Exército tentaram fincar posições sobre o regime militar.

Houve também ações isoladas: em 1986, Marco Pollo Giordani, militar e ex-agente do Doi-Codi, publicou o livro *Brasil Sempre*, um contraponto ao relatório *Brasil Nunca Mais*. Se esse último, elaborado pela Arquidiocese de São Paulo, listava uma série de crimes e agentes envolvidos na repressão, a obra escrita por Giordani, com base em documentos sigilosos, mostrava as vítimas dos movimentos armados de esquerda. (TENENTE..., 1986).

Em 1987, para se contrapor ao relatório *Brasil: Nunca Mais*, foi feito levantamento por parte de oficiais do Centro de Informações do Exército (CIE), entre eles o general Agnaldo Del Nero Augusto, o tenente coronel Lício Maciel e o tenente José Conegundes, que resultou no projeto *Orvil – tentativa de tomada do poder*. O livro acabou sendo vetado pelo ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves. Nesse mesmo ano, o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra lançou o livro *Rompendo o silêncio*, para responder as acusações feitas contra ele.

6 – NOVA PRODUÇÃO DE MEMÓRIA

Em 1995, por exemplo, alguns oficiais pertencentes a esses grupos de pressão política, receosos com a política de memória do governo Fernando Henrique Cardoso, começam a trocar cartas com a inscrição “Terrorismo Nunca Mais”, para se contrapor ao grupo Tortura Nunca Mais. Três anos depois, eles se constituem como um novo grupo de pressão política, o Ternuma, utilizando para isso as instalações no Clube Militar. A reação não era gratuita: lembremos que o governo Fernando Henrique Cardoso criaria naquele ano a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos.

Ainda em 1995, é notável nas edições do jornal *Ombro a Ombro* artigos que versavam em temas ligados à violência política como os assassinatos do empresário Henning Albert Boilesen (DUMONT, 1995a) e do capitão Chandler (DUMONT, 1995b), o governo Médici (NEGALHA, 1995), a atuação de militantes do Partido Comunista Brasileiro (DUMONT, 1995c) e do capitão Carlos Lamarca (DUMONT, 1995d), entre outros. Também nesse período, mais precisamente em 1996, o grupo Estácio de Sá, liderado pelo general Hélio Ibiapina de Lima, vence as eleições do Clube Militar. Uma das metas da nova presidência é trazer as memórias do regime de 1964 para a revista do Clube, assim como apoiar eventos a respeito. E embora o Clube Militar seja uma entidade civil, ele não está isolado: Ibiapina recebe uma carta do então ministro do Exército, general Zenildo de Lucena, apoiando seus esforços em manter a versão institucional:

Caro Ibiapina,

Tem chamado a atenção o posicionamento de alguns autores modernos, cujos livros apresentam uma visão totalmente parcial da realidade, no que diz respeito ao movimento de 1964. Exemplo disso é o livro “Viagem pela História do Brasil”, de Jorge Caldeira e outros. Nele, são ressaltados apenas os aspectos negativos da Revolução.

Minha sugestão é que os sócios do Clube Militar, particularmente nossos oficiais da Reserva, tomem a peito a tarefa de apontar aos autores e à imprensa as distorções, sejam elas intencionais ou não. Acredito ser essa uma tarefa nobre e que constituirá um desafio à inteligência e à cultura dos companheiros, que assim podem prestar importante colaboração para o restabelecimento da verdade histórica.

Com um forte abraço,

General de Exército Zenildo de Lucena

Ministro de Estado do Exército. (SANTOS; ALVES, 2009, p. 7).

O apoio do ministro a essa produção de memória na revista do Clube Militar decanta nos anos seguintes na criação da Coleção de História Oral do Exército, instituída em março de 1999, no último ano de funcionamento do ministério do Exército. Dividida em 15 tomos, reúne 247 depoimentos de militares e civis sobre o regime cívico militar. Lançada em 2003, ou seja, 66 anos após o livro *Em Guarda Contra o Comunismo*,

mantém na maior parte de suas entrevistas a visão anticomunista sobre o processo político brasileiro que deu base ao golpe de 1964. Embora com opiniões discordantes até mesmo entre os militares consultados, a Coleção de História Oral acaba fortalecendo o discurso institucional até então presente nas ordens do dia sobre o dia 31 de março: as Forças Armadas teriam sido convocadas pelo povo para livrar o país de uma ameaça comunista. No verso de cada um dos tomos, são reproduzidos editoriais dos jornais que emprestam, sob a lógica da Política Laudatória, o papel de árbitros da política aos militares. Na contracapa do tomo 1, por exemplo, consta o editorial *Julgamento da Revolução*, publicado em *O Globo*, em 7 de outubro de 1984, no qual o jornal afirma que:

Participamos da Revolução de 1964, identificados com os anseios nacionais de preservação das instituições democráticas, ameaçadas pela radicalização ideológica, greves, desordem social e corrupção generalizada... Prosseguimos apoiando o movimento vitorioso, desde os primeiros momentos de correção de rumos até o atual processo de abertura que deverá consolidar-se com a posse do futuro presidente.... Sem povo, não haveria revolução, mas apenas um 'pronunciamento' ou 'golpe' com o qual não estaríamos solidários (MOTTA, 2003, contra capa).

Na mesma contracapa, outro editorial, publicado no *Jornal do Brasil* em 1º de abril de 1964, citando indiretamente as relações entre João Goulart e os praças, afirma que

desde ontem se instalou no País a verdadeira legalidade... Legalidade que o caudilho não quis preservar, violando-a no que de mais fundamental ela tem: a disciplina e a hierarquia militares. A legalidade está conosco e não com o caudilho aliado dos comunistas (MOTTA, 2003, contra capa).

O anticomunismo e a busca por manter padrões de produção de memória institucional dentro das Forças Armadas autônomos ou, na melhor das hipóteses, dissociados do governo federal, tiveram continuidade no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Em seus dois mandatos, a política de memória avançou, mas com resistência dentro das Forças Armadas. A busca por informações sobre dois episódios conhecidos ocorridos no regime militar, a guerrilha do Araguaia e o caso Herzog, suscitaram acirramen-

to entre o ministro da Defesa, José Viegas, e o comandante do Exército, general Francisco Albuquerque. O jornal *Correio Braziliense* publicou em 17 de outubro de 2004 três fotos inéditas que seriam supostamente de Vladimir Herzog na cela, momento antes de sua morte no Doi-Codi em São Paulo.³ O Exército, por meio do CComSEx, publicou uma nota sobre o período, no qual era patente o discurso anticomunista, e no qual “as medidas tomadas pelas forças legais foram uma legítima resposta à violência dos que recusaram o diálogo” (DUALIBI; SCOLESE, 2004). Ao saber do teor, Viegas solicitou ao presidente Lula a saída do comandante do Exército e, sem sucesso, acabou pedindo demissão do cargo. Em sua carta de renúncia, afirmou que:

É incrível que a nota original se refira, no século 21, a “movimento subversivo” e a “movimento comunista internacional”. É inaceitável que a nota use incorretamente o nome do Ministério da Defesa em uma tentativa de negar ou justificar mortes como a de Vladimir Herzog. É inaceitável também, a meu ver, que se apresente o Exército como uma instituição que não precise efetuar “qualquer mudança de posicionamento e de convicções em relação ao que aconteceu naquele período histórico”. (VEJA..., 2014).

Como vimos, desde a redemocratização, ainda há ecos do discurso anticomunista nas Forças Armadas que se conjugam com certo grau ainda existente de autonomia política e que repercutem contra as ações orientadas para a construção de uma nova memória social. Não se trata de um fenômeno oriundo do regime cívico-militar de 1964, suas raízes são mais profundas, e se misturam tanto com a história republicana do Exército quanto com sua modernização e fortalecimento realizados no governo Vargas. A inércia desses fatores, anticomunismo e autonomia política, mesmo que reduzidos, operaram contra as ações da Comissão Nacional de Mortos e Desaparecidos (1995), da Comissão de Anistia (2002) e vão operar na resistência ao trabalho da Comissão Nacional da Verdade.

³ As fotos eram na verdade do padre canadense Leopoldo d’Astous, que havia sido preso por agentes do SNI e que foi liberado tempos depois.

7 – A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Criada pela lei nº12528, de 18 de novembro de 2011, a Comissão Nacional da Verdade passou a funcionar em maio do ano seguinte no âmbito da Casa Civil, tendo, como principais objetivos, efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. A proposta de criação da CNV foi recomendada por 1200 conselheiros nacionais e se fundamenta no artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e no 3º Programa Nacional de Direitos Humanos–III, de 2009.

A CNV selecionou como intervalo histórico o período entre 1946 e 1988, recorte que abrange a república de 1946, o regime cívico-militar de 1964 e uma parte da redemocratização. O período escolhido é tanto fundador, por oposição, da Nova República, quanto do Estado de Direito vigente. A violência do Estado no período tem algumas características: não é inédita, reflete a tradição de uso intensivo da repressão. Basta lembrar os primeiros anos da república, durante os governos de Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto e Prudente de Moraes; ou o final da república Velha, no governo Arthur Bernardes, assim como as várias fases da Era Vargas. Outra característica dessa violência do Estado é que ela se insere na dualidade da Guerra Fria, no qual houve encarniçados conflitos entre as esquerdas e as direitas ao redor do globo, sendo seus subprodutos a lógica do anticomunismo e do inimigo interno.

A Comissão terminou o seu trabalho em dezembro de 2014, coletando mais de mil depoimentos, que resultaram em três densos relatórios dos quais sobressai uma lista com 377 nomes de agentes, militares e civis, que teriam cometido crimes durante o período de análise (1946–1988). Entre os militares ouvidos pela CNV estão os coronéis Carlos Alberto Brilhante Ustra e Paulo Malhões.

A CNV também fez 29 recomendações ao governo que vão desde a punição dos agentes citados à abertura dos arquivos militares. Cabe lembrar que a Comissão não tinha o poder de punir os agentes listados em seu relatório e tampouco mudar a Lei de Anistia.

As descobertas feitas pela Comissão abrem novos campos para melhor compreensão daquele período. Os relatos de tortura abrangem não somente aos militantes da esquerda quanto também os indígenas, cuja

narrativa sobre esse tempo histórico é praticamente ausente. O relatório também mostra que a perseguição política vai além das organizações da esquerda armada, e se insere dentro das Forças Armadas: os militares foram a categoria, em número, mais afetada pela repressão – 7500 militares sofreram algum tipo de perseguição. Além disso, trouxe valiosas informações sobre os casos Riocentro, Rubens Paiva, JK, sobre a Casa da Morte, entre outros.

Podemos afirmar que a CNV deu importantes passos em termos do direito à memória para incorporar narrativas até então não ouvidas sobre a repressão estatal e sobre a violência política, em especial no regime militar. Com a sua efetividade, foram também estabelecidas outras 81 comissões, de alcance mais limitado, mas não menos importantes.

Porém, em dois de seus objetivos, que se relacionam diretamente à batalha pela memória e às disputas políticas conjunturais, ou seja, o direito à verdade histórica e a promoção da reconciliação nacional, a Comissão sofreu uma série de resistências seja no meio militar, seja no âmbito jurídico. A CNV não foi poupada de críticas até mesmo por setores mais à esquerda.

8 – REAÇÕES À COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE – DENTRO DAS FORÇAS ARMADAS

De acordo com o jornal *O Globo*, em 25 de fevereiro de 2014, o Comandante do Exército, general Enzo Peri, teria determinado que qualquer pedido de informação feito pelo Poder Executivo (nos níveis federal, estadual e municipal), Ministério Público e Defensoria Pública sobre assuntos relacionados ao período entre 1964 e 1985 fosse encaminhado diretamente ao seu gabinete. A determinação, enviada para unidades militares, acabou virando notícia em agosto daquele ano, quando a reportagem de *O Globo* mostrou as dificuldades que a CNV estava tendo, no Hospital Central do Exército no Rio de Janeiro, em apurar as condições em que havia morrido Raul Amaro Nin Ferreira, engenheiro e militante do Movimento Revolucionário 8 de Outubro. Sergio Suiama, um dos promotores que participavam do caso, criticou a ordem do general, alegando ir de encontro à lei 75/93, que permite aos promotores solicitar informações diretamente

nas unidades. A decisão também foi criticada por integrantes da Comissão Estadual da Verdade (OTAVIO, 2014). Como reação ao ofício do general, em setembro, 21 grupos de Direitos Humanos e 105 ex-presos políticos enviaram uma carta à presidente Dilma Rousseff pedindo a demissão do comandante do Exército. Respondendo às críticas, o general Peri enviou nota à imprensa no qual explicava que a determinação de centralizar os pedidos de informações era uma forma de “padronizar procedimentos, contextualizar os fatos, evitar o fornecimento de informações incompletas e atender o mais rápido possível às demandas” (BRASIL, 2014). E ainda buscou esclarecer que a determinação havia sido realizada em novembro de 2010. A polêmica não terminou por aí.

Em dezembro de 2014, o general Sérgio Etchegoyen, na ativa, criticou abertamente o relatório da Comissão Nacional da Verdade, chamando-o, em nota, de “leviano” e afirmando ser “patético” o esforço de “reescrever a história”. O oficial, integrante do alto comando do Exército, é filho de Léo Guedes Etchegoyen, um dos 377 civis e militares citados no documento da CNV. Ele reclamou o fato de ninguém da família ter sido consultado pela Comissão, e que a entidade teria investido contra um cidadão sem possibilidade de ampla defesa (MONTEIRO, 2014). O comando do Exército tratou a questão como pessoal e não puniu Etchegoyen. No âmbito civil, líderes do governo evitaram contrastar as declarações do general, receosos em criar indiretamente um mártir (GOVERNO..., 2014).

9 – REAÇÕES À COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE - ENTRE OS MILITARES DA RESERVA

Como vimos, os militares da reserva organizados em grupos de pressão política reagiram das mais diversas formas às políticas de memória e direitos humanos ao longo da redemocratização. Quando Dilma Rousseff foi eleita, a apreensão desses militares com um provável recuo da lei de anistia é visível nas críticas que tecem ao governo. Tal preocupação também transparecia no Clube Militar. Em março de 2012, os presidentes dos clubes militares das três forças lançaram nota no qual desacreditavam o discurso de conciliação da presidente:

Dirijo-me também aos partidos de oposição e aos setores da sociedade que não estiveram conosco nesta caminhada. Estendo minha mão a eles. De minha parte, não haverá discriminação, privilégios ou compadrio. A partir da minha posse, serei presidenta de todos os brasileiros e brasileiras, respeitando as diferenças de opinião, de crença e de orientação política. No dia 31 de outubro de 2010, após ter confirmada a vitória na disputa presidencial, a Sra Dilma Rousseff proferiu um discurso, do qual destacamos o parágrafo acima transcrito. Era uma proposta de conduzir os destinos da nação como uma verdadeira estadista.

Logo no início do seu mandato, os Clubes Militares transcreveram a mensagem que a então candidata enviara aos militares da ativa e da reserva, pensionistas das Forças Armadas e aos associados dos Clubes. Na mensagem a candidata assumia vários compromissos. Ao transcrevê-la, os Clubes lhe davam um voto de confiança, na expectativa de que os cumprisse. Ao completar o primeiro ano do mandato, paulatinamente vê-se a Presidente afastando-se das premissas por ela mesma estipuladas. Parece que a preocupação em governar para uma parcela da população sobrepuja-se ao desejo de atender aos interesses de todos os brasileiros. (MANIFESTO..., 2012, grifo do autor.).

Ao longo da nota, os autores mostram inquietude em relação às falas das ministras Maria do Rosário, da Secretaria de Direitos Humanos e Eleonora Menicucci, da Secretaria de Promoção de Políticas para a Mulher, sobre a vigência da lei de Anistia e o regime militar. Esse pronunciamento seria uma prévia de uma série de reações que estavam por vir com a criação da Comissão Nacional da Verdade.

Logo da aprovação da CNV, o coronel da reserva Pedro Ivo Moézia Lima protocolou ação popular em um juizado de Brasília contra a Comissão (LIMA, 2011). Em Belo Horizonte, o grupo Inconfidência lançou uma edição do seu jornal criticando a Comissão, com vários artigos sobre o regime militar sob o ponto de vista favorável à intervenção política das Forças Armadas naquele período, aos militares e aos agentes da repressão (JORNAL INCONFIDÊNCIA, 2011). Na mesma linha do grupo Inconfidência, o grupo Terrorismo Nunca Mais (Ternuma) do Rio de Janeiro, lançou em seu site uma série de artigos criticando os propósitos e o trabalho da CNV (PEREIRA, 2011). Outros artigos com o mesmo teor foram publicados ao longo do funcionamento da Comissão.

Em março de 2013, os clubes militares das três forças lançaram nota conjunta em que chamam os integrantes da CNV de “democratas arrivistas” e “arautos da mentira”, no qual “disfarçados de democratas”, são os “totalitários de sempre”. Na nota, ainda, eles declaram que:

Ao arrepio do que consta da Lei que criou a chamada “Comissão da Verdade”, os titulares designados para compô-la, por meio de uma resolução administrativa interna, alteraram a Lei em questão limitando sua atividade à investigação apenas de atos praticados pelos Agentes do Estado, varrendo “para debaixo do tapete” os crimes hediondos praticados pelos militantes da sua própria ideologia. (MILITARES DA RESERVA..., 2013).

Em julho de 2013, os clubes militares entraram com representação conjunta contra a Comissão na Procuradoria Geral da União. Sem sucesso, no ano seguinte, protocolaram ação na Justiça Federal em Brasília. Em 2014, o Clube Militar continuou se colocando contra a Comissão Nacional da Verdade. A edição trimestral de sua revista correspondente aos meses de fevereiro a abril de 2014 foi concebida tendo como assunto principal o regime cívico militar de 1964. As 144 páginas e os 34 artigos escritos por civis e militares exploraram, sob o ponto de vista favorável ao regime, os motivos para a conflagração do golpe e análises sobre o governo. Nos artigos, há também a reprodução de documentos oficiais e de trechos da obra *Orvil, tentativa de tomada do poder*. Embora tivesse sido escrito em 1987 como um contraponto ao relatório *Brasil Nunca Mais*, o livro acabou sendo lançado em 2013, agora como resposta à Comissão Nacional da Verdade (MAYRINCK, 2013).

Quando do lançamento do relatório da Comissão, os clubes se manifestaram novamente. Em reportagem da BBC Brasil, o vice-almirante Paulo Frederico Soriano Dobbin, presidente do Clube Naval, criticou o viés da CNV, ao alegar que:

As famílias dos 124 brasileiros mortos por essas ações merecem que a história de seus filhos e parentes sejam contadas também. Só assim a nação estaria pacificada. A dor de uma mãe que perde seu filho para a tortura ou para o terror é exatamente igual (...) Assim como os excessos eventualmente praticados por agentes do Estado, não se podem varrer para baixo do tapete crimes de morte, sequestros, julgamentos (julgamentos e execuções cometidos por guerrilheiros contra os próprios

colegas) praticados por aqueles que se confrontavam com forças do governo (KAWAGUTI, 2014).

No mesmo tom, se posicionou o presidente do Clube Militar, general Gilberto Pimentel, “de forma nenhuma nós pretendemos defender excessos, de que forma for. Tanto violações de direitos humanos por tortura, terrorismo, e também aqueles outros crimes chamados hoje de hediondos [...]” (KAWAGUTI, 2014).

Segundo a reportagem, os militares da reserva se queixavam de que a Comissão, que tinha como objetivo apurar os fatos ocorridos entre 1946 e 1988, concentrou seus dados nos crimes cometidos por agentes do Estado a partir do regime de 1964, o que para eles se caracterizaria por revanchismo. Os oficiais do alto-escalão consultados pela reportagem diziam manter postura legalista e afirmaram que as recomendações e acusações da CNV não se traduziriam em punições mais severas. Um desses, general da ativa, destacou, sob condição de anonimato, que “criar confrontos ideológicos em pleno século 21 não é produtivo, é preciso olhar para a frente, não para o passado” (KAWAGUTI, 2014).

10 – OUTRAS REAÇÕES

No Poder Judiciário, o Superior Tribunal Militar se colocou contra alguns apontamentos do relatório final da CNV. Em nota, o órgão se posicionou contrário à afirmação de que o STM teria sido “[...] retaguarda judicial [...] para a repressão [...] conivente ou omissa às denúncias de graves violações de direitos humanos [...]” (MARTINS, 2014). Algumas entidades de Direitos Humanos também criticaram o trabalho da CNV. Ainda em 2012, a Comissão foi alvo de críticas por manter o sigilo e pela falta de autonomia em punir os acusados (TOSTA, 2012).

11 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse artigo, analisamos documentos de grupos de pressão política formados por militares da reserva que se colocaram contra a ideia de revisão do passado. Mostramos ações desses grupos e de

instituições como o Clube Militar e as próprias Forças Armadas em torno dessa batalha da memória. Por fim, apresentamos alguns documentos e ações feitas por essas entidades durante e após a aprovação da CNV. Relacionamos essas ações e reações com duas características que permearam por muito a identidade das Forças Armadas brasileiras: a autonomia política e o anticomunismo.

Essas duas características ainda são expressas nos discursos dos grupos de pressão política de militares da reserva e em algumas fontes das Forças Armadas. De certa forma são empecilhos à melhor adequação da instituição ao ambiente contemporâneo, no qual se demanda à democracia a incorporação das mais diversas pautas, das mais dissonantes vozes. No que tange à autonomia política, embora tenha se reduzido com o tempo, ainda há um longo caminho para um melhor controle civil objetivo sobre as Forças Armadas, no qual, além da subordinação, esteja implícita a assunção de responsabilidades por parte do poder civil no tocante à Defesa. No que se refere ao anticomunismo, não oferece mais base alguma para entender a complexidade da sociedade brasileira e do mundo atual, marcado por movimentos políticos multifacetados. São ecos de outra época, que resistem e impedem o diálogo denso e profundo entre a sociedade e suas Forças Armadas.

Processos relacionados à política de memória são complexos e sem uma solução comum. Em alguns países como a África do Sul, a conciliação foi possível. Em outros, como a Argentina, o julgamento dos principais responsáveis foi realizado. No Brasil, nem conciliação nem julgamento foram possíveis. Mas isso não quer dizer que a Comissão Nacional da Verdade deixou de cumprir seu papel. Cada ambiente e cada momento oferece uma série de resistências ao processo de construção de memória e conciliação. Após 53 anos do golpe cívico militar, após 32 anos do primeiro governo civil, há uma série de lacunas abertas. As descobertas oriundas do trabalho da Comissão Nacional da Verdade podem ser úteis para o melhor entendimento dos processos políticos nacionais, para a compreensão da tradição autoritária, para a reflexão sobre a conciliação, a impunidade e a cultura da violência no Brasil.

O relatório final da Comissão Nacional da Verdade aponta que 434 pessoas morreram ou desapareceram devido à repressão estatal. Lista 377 civis e militares envolvidos na repressão. Coleciona mais de mil depoi-

mentos. Um acervo considerável para a memória da nação. Os relatos, os dados colhidos pela CNV mostram em detalhes o grau de cruzeza levado por agentes do regime, violência com desdobramentos ainda presentes.

Não podemos dizer que, a despeito das doutrinas e técnicas importadas, a violência política se resume no regime inaugurado em 1964. A República Velha apresentou episódios cruentos, com guerras civis, como a Revolta Federalista e a Revolta de Canudos, com milhares de mortes contabilizadas. No período Vargas, a guerra civil de São Paulo vitimou centenas; em um ano e meio de funcionamento do Tribunal de Segurança Nacional, cerca de 1400 pessoas foram sentenciadas.

A diferença do regime de 1964 em relação a outros períodos republicanos se dá pela proximidade da construção de uma agenda de Direitos Humanos em escala global e pela construção de um Estado Democrático de Direito mais inclusivo. E nesse aspecto a criação das comissões (Desaparecidos, Anistia e Verdade), a despeito de todas as limitações dadas pela conjuntura política, e pela resistência oriundas da cultura de autonomia política e de anticomunismo, cumpre importante papel no fortalecimento do conceito contemporâneo de democracia.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Nota de esclarecimento à imprensa*. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/q1C63hUujx8r/content/nota-de-esclarecimento-a-imprensa?inheritRedirect=false>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- CARMO, M. Brasileiros são os que menos confiam em democracia na América Latina, diz pesquisa. *BBC Brasil*, São Paulo, 27 out. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41780226>>. Acesso em: 29 out. 2017.
- CARVALHO, J. M. As Forças Armadas na Primeira República: o poder desestabilizador. In: FAUSTO, B. (Org.) *História geral da civilização brasileira: o Brasil Republicano: sociedade e instituição (1889–1930)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- COELHO, E. C. *Em busca da identidade, o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CUNHA, P. R. Militares, a Comissão Nacional da Verdade e a democracia: uma reflexão para a história e o presente. In: VIEIRA, R. L. *Ecos da ditadura na sociedade brasileira (1964–2014)*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p. 249–270.

- DUALIBI, J.; SCOLESE, E. Viegas pede demissão e Lula nomeia Alencar para Defesa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0511200402htm>>. Acesso em: 10 ago. 2017.
- DUMONT, F. O assassinato de Boilezen. *Ombro a Ombro*, Rio de Janeiro, jan. 1995a.
- _____. O assassinato do Capitão Chandler. *Ombro a Ombro*, Rio de Janeiro, jan. 1995b.
- _____. Alguns crimes do PCB. *Ombro a Ombro*, Rio de Janeiro, mar. 1995c.
- _____. Lamarca, a trajetória de um desertor. *Ombro a Ombro*, Rio de Janeiro, maio 1995d.
- ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO. *Em guarda contra o comunismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1938.
- FERREIRA, O. S. *Vida e morte do Partido Fardado*. São Paulo: Senac, 2000.
- GOVERNO não retaliará general que criticou relatório da CNV. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 11 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/governo-nao-retaliara-general-que-criticou-relatorio-da-cnv-ehaqqeff2cpyqwr8jztxv6o9a>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- JORNAL INCONFIDÊNCIA. Edição 173, dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.grupoinconfidencia.org.br/sistema/images/pdf/jornaisanteriores/inconfidencia173.pdf&embedded=true.pdf&embedded=true>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- KAWAGUTI, L. Ex-militares tentam barrar na Justiça relatório da Comissão da Verdade. *BBC Brasil*, São Paulo, 9 dez. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141208_militares_relatorio_lk.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- LIMA, P. I. M. *Ação popular contra a Comissão da Verdade*. [S. l.]: Grupo Inconfidência, 2011. Disponível em: <http://grupoinconfidencia.org.br/sistema/index.php?option=com_content&view=article&id=1332:acao-popular-contra-a-comissao-nacional-da-verdade&catid=58:introducao&Itemid=528>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- MACHADO, F. B. *As Forças Armadas e o processo de anistia no Brasil (1979–2002)*. Dissertação (Mestrado em História Social). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- MANIFESTO Interclubes Militares. *Ternuma*, 16 fev. 2012. Disponível em: <<https://ternuma.com.br/index.php/art/1423-manifesto-interclubes-militares>>. Acesso em: 15 out. 2017.
- MARTINS, H. STM aponta equívocos e critica relatório da Comissão Nacional da Verdade. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 15 dez. 2014 Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/stm-aponta-equivocos-e-critica-relatorio-da-comissao-nacional-da>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

- MAYRINCK, J. M. Militares põem em livro versão sobre repressão. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 jan. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,militares-poem-em-livro-versao-sobre-repressao,985167>>. Acesso em: 29 jun. 2017.
- MILITARES DA RESERVA chamam Comissão da Verdade de ‘totalitária’. *FolhaPress*, Valor Econômico, São Paulo, 28 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3065864/militares-da-reserva-chamam-comissao-da-verdade-de-totalitaria-ou-as-ferramentas-oferecidas-na-pagina>>. Acesso em: 28 jun. 2017.
- MONTEIRO, T. Primeiro General da ativa chama relatório da Comissão da Verdade de ‘leviano’. *Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,primeiro-general-da-ativa-chama-relatorio-da-comissao-da-verdade-de-leviano,1605521>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- MOTTA, A. *História oral do Exército, 1964 - 31 de março*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003. Tomo 1.
- MOTTA, R. P. S. *Em guarda contra o perigo vermelho*. São Paulo: Perspectiva: Fapesp, 2002.
- NEGALHA, J. Saudades de Médiçi. *Ombro a Ombro*, Rio de Janeiro, fevereiro, 1995.
- OLIVEIRA, E. R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do ministério da Defesa na Presidência de FHC*. Campinas: Manole, 2005.
- OTAVIO, C. Anos de chumbo: comandante impõe silêncio ao Exército. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 ago. 2014. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/anos-de-chumbo-comandante-impoe-silencio-ao-exercito-13690198>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- PEREIRA, V. F. A. Uma abominável busca da verdade. *Ternuma*, 16 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.ternuma.com.br/index.php/art/1507-uma-abominavel-busca-da-verdade-valmir-fonseca-azevedo-pereira>>. Acesso em: 05 jul. 2017.
- SANTOS, E. H. J.; ALVES, V. C. A trincheira da batalha da memória, a versão dos grupos de civis e militares da reserva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA – ABED, 3., 2009, Londrina. *Anais eletrônicos...* Londrina: UEL, 2009. Disponível em: <www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/EduardoHelenodeJesusSantos.doc>. Acesso em: 05 jul. 2017.
- SOARES, S. A. *Controle e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974–1999)*. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.
- TENENTE do exército lançará livro em resposta a ‘Brasil: nunca mais’. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jul. 1986.
- TOSTA, W. Comissão da Verdade rebate críticas de ONGs. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 ago. 2012. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,comissao-da-verdade-rebate-criticas-de-ongs,916042>>. Acesso em: 05 jul. 2017.
- VEJA a íntegra da carta de demissão de José Viegas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 nov. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65514.shtml>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

O LEGADO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE: CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE SUAS RECOMENDAÇÕES

Vivien Fialho da Silva Ishaq

1 – INTRODUÇÃO

Uma das finalidades da justiça de transição é o julgamento criminal dos autores de graves violações de direitos humanos durante os regimes ditatoriais. Segundo os estudos produzidos nesta temática, os países que julgaram os perpetradores da violência do Estado obtiveram efeitos positivos para efetivação dos demais direitos considerados como pilares da justiça de transição: à memória e à verdade, à reparação e à reformas institucionais. Entretanto, as diferentes experiências das transições nos países da América Latina pós-regimes ditatoriais, demonstram que são muitos os desafios e obstáculos para a responsabilização penal das pessoas envolvidas nessas violações na América Latina.

Desde a década de 1990, países da América Latina que superaram suas ditaduras, como Argentina, Chile¹, Peru² e Uruguai³, criaram comissões da verdade, revogaram leis de anistias ou atualizaram suas jurisprudências de acordo com as normas internacionais, para julgar crimes contra a humanidade cometidos no período. Esse processo político de contestação de anistia para os perpetradores de graves violações de direitos humanos, como a tortura, execução extrajudicial, sumária e arbitrária, e o desaparecimento forçado, se inserem em um contexto jurídico internacional, no qual se rejeita a adoção de leis de anistia incompatíveis com os tratados internacionais sobre o respeito aos direitos humanos, uma vez que “violam direitos não derogáveis reconhecidos internacionalmente” (CIDH, 2001, p. 15), conforme preconiza a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528/2011) iniciou suas atividades em 16 de maio de 2012, vinte e nove anos depois do fim da ditadura militar no Brasil. Nesse mesmo dia, a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011) entrou em vigor, ambas reafirmando que o pleno exercício dos direitos do cidadão envolve, obrigatoriamente, o direito de saber o que o Estado e seus agentes fizeram e fazem. Importante destacar, que a LAI veda a restrição de acesso a informações e ou documentos que tratem de violações de direitos humanos. A Lei de Acesso vem afirmar o dever do Estado de disponibilizar as informações que

¹ Em 1990 com a volta dos civis ao poder, o presidente Patricio Aylwin, criou Comissão para a Verdade e a Reconciliação (CNVR) que visava investigar as violações de direitos humanos ocorridas no período de 1973 a 1990, que reconhecia oficialmente 2.279 mortes nas mãos de agentes do Estado durante o regime de Pinochet, contabilizando apenas os desaparecimentos e execuções. Em 2003 foi criada, mediante decreto, a Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. A Comissão identificou 28.459 casos qualificados como vítimas oficiais e os resultados dos trabalhos resultaram no desencadeamento de processos contra militares e indenização aos familiares e às vítimas do regime.

² Em 2001, o Peru aceitou oficialmente sua condenação, em audiência diante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso denominado Bairros Altos, em que houve a execução sumária de 15 pessoas, em 3 de novembro de 1991. Em abril de 2009, o ex-presidente Alberto Fujimori que governou o Peru, de 1990 a 2000, foi condenado a 25 anos de prisão pela Justiça de seu país, por crimes cometidos durante seu governo, que foi marcado por forte repressão sobre a guerrilha de inspiração marxista, realizada por grupos como o Movimento Revolucionários Tupac Amaru e Sendero Luminoso.

³ O processo de redemocratização iniciado com a eleição do presidente Julio Maria Sanguinetti, levou o Parlamento uruguaio a sancionar uma lei de anistia com imunidade parcial aos militares e policiais (Lei nº 15.737, de 22 de março de 1985). Esta anistia foi revogada por uma segunda lei (Lei nº 15.848, de 28 de dezembro de 1986), que deixava o Estado livre para não punir crimes cometidos pelas Forças Armadas e pela polícia. Este impasse político terminou com o plebiscito nacional ocorrido em 16 de abril de 1989 que referendou a anistia prevista pela segunda lei.

estão em seu poder e que auxiliem no esclarecimento de graves violações de direitos humanos, a fim que sejam conhecidos os fatos violatórios e a identidade de seus autores.

Cabe então perguntar por que o Brasil demorou tanto para criar uma Lei de Acesso à Informação e uma comissão da verdade e por que é um dos únicos países latino-americanos que passaram por uma ditadura a não fazer julgamentos penais para cumprir com suas obrigações de investigar, processar, punir e reparar as violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial?

O caminho do Brasil foi muito diferente, por exemplo, do trilhado pela Argentina. Na Argentina, o presidente Raul Alfonsín criou por decreto apenas cinco dias após sua posse, em 15 de dezembro de 1983, a Comissão Nacional sobre Desaparecidos (CONADEP), que é considerada uma iniciativa pioneira no tocante à justiça de transição. No ano seguinte, a publicação do relatório *Nunca Más* em 1984 mostrou ao mundo as atrocidades vividas pela população argentina, revelando que, além dos 30 mil desaparecidos, a ditadura argentina contou com 340 campos de concentração e extermínio, que funcionaram de 1976 a 1982, em diversas províncias do país, cujos números revelam que entre 15 e 20 mil pessoas, tenham passado por esses centros, das quais 90% foram assassinadas. Um ano após a publicação do Relatório *Nunca Más*, em 1985, iniciaram-se os julgamentos dos membros das Juntas Militares: o general Jorge Videla e o almirante Emilio Massera receberam pena de prisão perpétua. As presenças dos militares acarretaram em recuos em 1986 e 1987, quando foram aprovadas as leis de Ponto Final e de Obediência Devida, com o objetivo de diminuir as penalidades aos agentes do terror de Estado. Em 2003, as leis de Obediência Devida e Ponto Final foram revogadas pelo Congresso Nacional argentino.

Voltando ao Brasil, a dinâmica da negociação política no Brasil explica, em parte, o longo processo de redemocratização no país e seus limites. Importante destacar que as ações do Estado ditatorial irão moldar todo o futuro da Justiça de Transição no Brasil, cujos limites estão contidos pela Lei de Anistia, (Lei nº 6.683) promulgada em 28 de agosto em 1979 pelo último general-presidente da ditadura militar, João Baptista de Oliveira Figueiredo. A Lei de Anistia, em vigor há exatos 38 anos,

impede os julgamentos dos agentes que deram causa às graves violações de direitos humanos.

O governo ditatorial também organizou a transição: o processo eleitoral de escolha do primeiro Presidente da República do regime democrático se daria por meio de eleições indiretas. Outro ponto importante foi cuidadosamente planejado: os arquivos dos órgãos de informações, como o poderoso serviço secreto da Presidência, Serviço Nacional de Informações, o temido SNI, assim como os serviços secretos das Forças Armadas continuariam ocultados da sociedade brasileira, com o objetivo de impedir o acesso aos documentos que registraram as graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado e seus agentes públicos.

Nesse contexto de controle da transição democrática, as Forças Armadas declararam, desde o primeiro momento, que todos os documentos dos serviços secretos militares Centro de Informação do Exército (CIE), Centro de Informação da Marinha (CENIMAR) e Centro de Informação da Segurança da Aeronáutica (CISA) tinham sido destruídos, de acordo com a legislação vigente à época, e que os termos de destruição também tinham sido eliminados. Para os familiares de mortos e desaparecidos, a Lei de Anistia, a ocultação dos arquivos, a ausência de informações dos governos sobre o destino de cada um das vítimas fatais da ditadura, significou a necessidade de se lutar contra este quadro imposto de impunidade permanente, cristalizando a certeza de que a luta pelos direitos à memória, à verdade e à justiça no Brasil seria longa e difícil.

Um ano depois da publicação do Relatório *Nunca Más* da CONADEP e apenas quatro meses após o fim da ditadura militar, em 15 de julho de 1985 foi lançado no Brasil a publicação livro *Brasil: Nunca Mais*, revelando a face cruel da repressão na luta contra a oposição política. O livro contém denúncias contidas nos processos que chegaram à esfera do Superior Tribunal Militar, com nomes de torturadores, de centros de sevícias, de presos políticos assassinados e de desaparecidos, e forma um conjunto incontestável de testemunhos, que mostraram, pela primeira vez, o legado de terror promovido pelo Estado ditatorial no país. O trabalho de cópias dos processos foi feito clandestinamente sob a coordenação do Reverendo Jaime Wright e do Arcebispo de São Paulo, Dom Evaristo Arns. A iniciativa teve como um dos objetivos evitar que

os processos judiciais por crimes políticos fossem destruídos com o fim da ditadura militar (THIESEN, 2014).

Quando da promulgação da nova Constituição em 1988, o quadro de impunidade dado pela vigência da Lei de Anistia estava próximo de completar uma década. Foi com a nova Constituição que foi finalmente abolida a censura política como serviço público. No rol dos direitos e garantias individuais (art.5º), houve avanço na agenda de direitos humanos ao ser declarado que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (BRASIL, 1988, inciso III, grifo nosso); bem como que a lei considerará “crimes inafiançáveis de graça ou anistia a prática da tortura” (BRASIL, 1988, inciso XLIII, grifo nosso). A Constituição reconheceu também a responsabilidade do Estado pela violência perpetrada durante a ditadura militar, garantindo, pela primeira vez, a anistia devida às pessoas atingidas, “[...] em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares [...]”, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição (BRASIL, 1988, Art. 8º). Não obstante, esta disposição constitucional só viria a ser regulamentada treze anos depois, em 2001, com a criação da Comissão de Anistia na estrutura do Ministério da Justiça, com mandato para reparar economicamente os atos de exceção praticados pelo Estado durante o período de 1946 a 1988⁴.

O ano de 1995 foi especialmente marcante para o direito à memória e à verdade. Foi publicado o *Dossiê de mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964*, que reúne informações sistematizadas pelos familiares sobre 339 casos de assassinatos e desaparecimentos, no Brasil e no exterior, decorrentes de perseguição política. No mesmo ano, a Lei nº 9.140/1995 deu o primeiro passo para o processo de reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro no cometimento de graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar, instituindo a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP).⁵

⁴ Até fevereiro de 2017, segundo informações da página institucional foram apresentados à comissão mais de 75 mil requerimentos. Desses, mais de 60 mil já foram apreciados e, em seguida, submetidos à decisão final do Ministro da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/sobre-a-comissao/sobre-a-comissao>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

⁵ A CEMDP possui poderes para identificar aqueles que, em razão de participação ou acusação de participação em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, faleceram em dependências policiais ou assemelhadas, por causas não naturais. Em seu anexo I, a lei identifica os nomes e os dados de 136

A criação da CEMPD ocorreu após intensas negociações políticas entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, conforme relatou ex-ministro da Justiça Nelson Jobim (JOBIM, 2014). Importante lembrar que até 1999 havia ainda cinco ministros militares ocupando pastas no Poder Executivo: Marinha, Exército, Aeronáutica, Casa Militar da Presidência da República e Chefe do Estado Maior das Forças Armadas e que somente em 1999 foi instituído o Ministério da Defesa no Brasil, que seria, doravante, ocupado por um ministro civil, ficando os antigos ministérios militares transformados em comandos subordinados à nova pasta.

Algumas das críticas apontadas pelos familiares dos mortos e desaparecidos vieram a ser contempladas por duas importantes alterações na Lei nº 9.140/1995, ocorridas nos anos de 2002 e 2004. A Lei nº 10.536/2002 reviu a questão temporal, ao ampliar o termo final de sua aplicação de agosto de 1979 para 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, restando reaberto o prazo para a apresentação de requerimentos em 120 dias. Por sua vez, a Lei no 10.875/2004 ampliou a atribuição da CEMDP para que ela pudesse proceder ao reconhecimento de pessoas que tivessem falecido em virtude de repressão policial sofrida em manifestações públicas ou em conflitos armados com agentes do poder público, bem como das que tivessem falecido em decorrência de suicídio praticado na iminência de serem presas ou em decorrência de sequelas psicológicas resultantes de atos de tortura praticados por agentes públicos.

Em novembro de 2005, ou seja, vinte anos depois do fim da ditadura militar, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ainda em seu primeiro mandato presidencial, publicou o Decreto nº 5.584/2005 determinando o recolhimento ao Arquivo Nacional dos acervos dos órgãos do regime militar (1964–1985), que até então, estavam sob a guarda da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Foram recolhidos os acervos dos extintos Serviço Nacional de Informações (SNI) (1964–1990), da Comissão Geral de Investigações (CGI) (1964–1979) e do Conselho de Segurança Nacional (CSN) (1964–1980). Nos anos seguintes, outros acervos dos órgãos de informações e repressão foram sendo recolhidos ao Arquivo Nacional. Em decorrência destes recolhimentos, podemos dizer que o Brasil hoje é detentor do maior acervo sobre a repressão política da América Latina, alcan-

desaparecidos, a partir do trabalho realizado pelos familiares.

çando a marca de 20.000.000 (vinte milhões) de páginas de documentos integralmente acessíveis aos cidadãos brasileiros e estrangeiros.

O ano de 2006 inaugurou, portanto, um intenso atendimento por parte do Arquivo Nacional às vítimas sobreviventes e aos familiares de mortos e de desaparecidos que, de posse da documentação produzida pelo SNI e demais órgãos de informação e repressão da ditadura, recorreram aos órgãos competentes, como CEMDP, Comissão de Anistia, Ministério Público Federal, entre outros, para a busca de justiça e reparação. Nesses anos, são retomados os debates sobre a necessidade de localização dos acervos dos serviços secretos das Forças Armadas, do acesso universal aos acervos recolhidos ao Arquivo Nacional, da localização dos corpos dos desaparecidos na Guerrilha do Araguaia, entre outros pontos da agenda de justiça de transição no país.

Em 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao apresentar o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), afirmou a relevância da criação de uma comissão da verdade, enfatizando que apenas

Se conhecendo inteiramente tudo o que se passou naquela fase lamentável de nossa vida republicana o Brasil construirá dispositivos seguros e um amplo compromisso consensual – entre todos os brasileiros – para que tais violações não se repitam nunca mais (BRASIL, 2010, p. 14).

Na contramão desse processo, o Supremo Tribunal Federal (STF) em 2010 considerou a Lei de Anistia compatível com a Constituição Federal de 1988, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 153, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), colocando um ponto final nas ações de responsabilização daqueles agentes do Estado que deram causa às graves violações de direitos humanos.

Alguns meses após a decisão do STF, em 24 de novembro de 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)⁶ profe-

⁶ A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem sede em São José, capital da Costa Rica, e faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ela é um dos três Tribunais regionais de proteção dos Direitos Humanos, ao lado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Sua primeira reunião foi realizada em 1979 na sede da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington, EUA. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/corte->

riu sua decisão no caso dos desaparecidos da guerrilha do Araguaia, na qual considerou que a Lei de Anistia brasileira constitui um ilícito internacional que perpetua a impunidade⁷. Esta foi a primeira vez que a Corte IDH julgou caso de desaparecimento forçado no Brasil. Dos setenta desaparecidos durante a guerrilha, somente foram localizados os restos mortais de Maria Lucia Petit em 1996, e em 2009, os restos mortais de Bergson Gurjão Farias puderam ser sepultados em Fortaleza, na presença de sua mãe, Dona Luíza, de 94 anos de idade.

Em 18 de novembro de 2011, o Congresso Nacional fez história ao aprovar as leis nº 12.527 e nº 12.528, que criaram respectivamente a Lei de Acesso à Informação – LAI e a Comissão Nacional da Verdade.

2 – A COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

A Comissão Nacional da Verdade iniciou suas atividades três décadas depois do fim da ditadura militar no Brasil, em 16 de maio de 2012, em um contexto de impunidade, onde os agentes do Estado que praticaram as mais graves violações de direitos humanos estão protegidos de consequências penais em função da interpretação dada pelos tribunais brasileiros aos dispositivos da Lei de Anistia.

Após 32 meses de trabalho, no dia 10 de dezembro de 2014, Dia Internacional dos Direitos Humanos, a Comissão Nacional da Verdade entregou à ex-presidente Dilma Rousseff seu Relatório final. Nele explicitou quatro conclusões de ordem geral: a ocorrência de graves violações dos direitos humanos; a comprovação do seu caráter generalizado e sistemático; a ocorrência de crimes contra a humanidade no período por ela investigado e a persistência do quadro de graves violações de direitos humanos nos dias de hoje, o que resulta em grande parte da impunidade pelos atos cometidos durante a ditadura militar (BRASIL, 2014).

interamericana-de-direitos-humanos-corte-idh>. Acesso em: 10 ago. 2017.

⁷ Segundo o jurista Doc Camparato, continuam pendentes no STF o julgamento do recurso de embargos de declaração à sentença de 2010 na ADPF 153, assim como o julgamento da ADPF 320, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que novamente questiona a constitucionalidade da Lei de Anistia, com base na decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso Araguaia e suas implicações para a punibilidade daqueles que cometeram crimes contra os direitos humanos em nome da ditadura militar (OSMO; SANTOS, 2016).

Em resposta à complexa questão da identificação da autoria das graves violações investigadas, o Relatório confirmou 434 mortes e desaparecimentos de vítimas da repressão política, que se encontram identificados de forma individualizada no Volume III do Relatório, sendo 191 os mortos, 208 os desaparecidos e 35 os desaparecidos cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado, 3 deles no curso do trabalho da CNV. A CNV defendeu que não se aplicassem em relação a esses agentes os dispositivos legais concessivos de anistia, e recomendou a determinação pelos órgãos competentes da responsabilidade jurídica, criminal, civil e administrativa dos agentes públicos que deram causa a essas violações (BRASIL, 2014).

O Coordenador da CNV, Pedro Dallari, perguntado em entrevista sobre essa recomendação disse:

O que a Comissão propôs? Que haja a responsabilização daqueles que deram causas às graves violações, Para mim, foi óbvio, isso. Porque a Comissão não era uma comissão jurídica, ela era uma Comissão de apuração de fatos. Ela apurou. O que ela tem que recomendar diante de um quadro de ocorrência de crimes muito graves? Que aqueles que deram causa sejam responsabilizados. Foi o que ela fez (DALLARI, 2016, p. 313).

A Lei da CNV permitiu a investigação de casos de graves violações de direitos humanos ocorridos em outros países, autorizando um caso raro de limite extraterritorial dentre as comissões da verdade, pois foi aceita a constatação de que a repressão do Estado ditatorial brasileiro ultrapassou as fronteiras do país. A Operação Condor (Plan Condor, Operativo Cóndor) foi o nome atribuído a rede secreta de informações criada na década de 1970 formada pela união dos aparelhos repressivos das ditaduras aliadas da América Latina – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. A cooperação repressiva incluía o compartilhamento de dados produzidos pelos serviços de inteligência e a realização de operações conjuntas extraterritoriais de sequestro, tortura, execução e desaparecimento forçado de opositores políticos exilados, refugiados ou banidos.

Essa rede repressiva internacional era complexamente articulada e promoveu operações com finalidades criminosas para cometer violações de direitos, em clara situação de terrorismo de Estado. Desde abril de 1964,

com a chegada do presidente deposto João Goulart ao exílio no Uruguai, o afluxo de exilados brasileiros aumentou no país, levando a ditadura brasileira pressionar o Governo de Montevideu em busca de cooperação para restringir a liberdade de expressão e a locomoção dos brasileiros exilados. O Ministério das relações Exteriores (MRE) contava com duas estruturas que integravam a comunidade de informações do Sistema Nacional de Informações (Sisni): a Divisão de Segurança e Informações (DSI) e o Centro de Informações do Exterior (CIEEX). A CNV identificou bases do CIEEX em capitais do Cone Sul (Assunção, Buenos Aires, Santiago, da Europa Ocidental (Paris, Lisboa e Genebra), e da Europa do Leste (Praga, Moscou, Varsóvia e Berlim Oriental).⁸ As pesquisas conduzidas pela CNV comprovaram a atuação direta do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em graves violações de direitos humanos de brasileiros no exterior e a existência de uma rede de informantes pagos. Foram identificados telegramas e ofícios que registram partir de 1970, solicitações das autoridades brasileiras para detenção de brasileiros em território uruguaio, chileno e argentino.⁹

Cumprindo os dispositivos legais estabelecidos na Lei nº 12.528, a CNV recomendou ao Estado brasileiro um conjunto de vinte e nove iniciativas com o intuito de prevenir graves violações de direitos humanos e assegurar sua não repetição. Embora algumas áreas do poder executivo federal tenham avaliado, durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, a possibilidade de implementação do conjunto das recomendações do Relatório da CNV, inclusive mediante a proposta de criação de um órgão permanente de seguimento, prevaleceu no governo, de modo geral, a falta de sentido de urgência na aplicação das medidas recomendadas pela Comissão¹⁰.

Após o fim da CNV, alguns conselheiros se pronunciaram em entrevistas, sobre a recepção do Relatório, suas recomendações e perspectivas sobre o pós-CNV. O Coordenador da CNV, Pedro Dallari, comentando sobre a Recomendação n. 26, que trata do estabelecimento de órgão permanente com atribuição de dar seguimento às ações e recomendações da CNV, registrou que para ele,

⁸ Ver capítulo 5 “A participação do Estado Brasileiro em graves violações no exterior” (BRASIL, 2014).

⁹ Ver capítulo 6 “Conexões internacionais: a aliança repressiva no Cone Sul e a operação Condor” (BRASIL, 2014).

¹⁰ Sobre a recepção do Relatório da CNV, ver Martins; Ishaq, 2016.

[...] é um mistério por que até agora o Brasil não tem uma comissão de seguimento, já que a própria Comissão Nacional da Verdade foi instituída pela Presidente da República atual, o relatório foi entregue a ela, e a comissão de seguimento é uma comissão que existe quase no mundo todo. E é um governo que tem compromisso com os direitos humanos. Para mim, até agora não é claro porque não houve essa decisão de criação de uma comissão de seguimento, que faz falta, não é? Na verdade, se houvesse uma comissão de seguimento, ela seria referência natural para a continuidade do trabalho que fizemos (DALLARI, 2016, p. 311).

Em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, a conselheira Rosa Cardoso, não isentou a presidenta afastada de responsabilidade na ausência de envolvimento do Executivo para que o Relatório da CNV fosse levado adiante, mas creditou sua hesitação à fragilidade política de seus últimos anos no poder (FERNANDES, 2016).

A ex-presidente Dilma Rouseff perguntada sobre o papel da Comissão Nacional da Verdade (CNV), declarou que

[...] primeiro, diziam que ela não ia sair. O que a gente fez? Estruturou uma comissão e botou todos os presidentes juntos. A nossa transição não pode ser desse jeito. Porque ou pune torturador ou...

A CNV é outra coisa, é para deixar registrado o que aconteceu. Conseguiram muita coisa. Mas 30 anos depois,... Eu fui presa em 1970. A CNV foi 42 anos depois. Não houve uma transição adequada no Brasil. Mas há que punir! Quem cometeu os crimes tem de ser punido. Ou é punido ou alguém vai lá ao Congresso e vota como votou o Bolsonaro, homenageando o maior torturador de São Paulo (ROUSSEFF, 2017, p. 47).

Sobre a questão da Lei da Anistia e a CNV explicou:

Ela [CNV] foi no limite do que ela podia. Por quê? Porque tem um erro básico nessa história. A tal transição da ditadura para a democracia, teve, ali, no final do [governo] Fernando Henrique, um acordão entre segmento das Forças Armadas e segmento do Governo, levando à teoria da anistia recíproca. Quando fizeram a anistia recíproca, no final do governo Lula a gente tentou ser contra, apesar de ter uma briga feia. De um lado, eu e o Franklin [Martins], e do outro o [Nelson] Jobim. E eles ganham porque um deles que a gente achava que ia dar a nosso favor, deu contra [na votação do Supremo Tribunal Federal]. Quando

acontece isso, não existe um processo correto de transição para a democracia, baseado nisso. Não tem. Ou seja: na hora em que o Supremo decide que a anistia é recíproca, ele acaba com a base da punição. Porque tinha que ter punição do torturador. É isso que estou discutindo, não estou querendo saber a verdade. Vamos ser concretos? Alguém tem que ser punido! Como aconteceu na Argentina, Uruguai e Chile. Aqui no Brasil, está e o momento mais difícil da questão da anistia. E aí vamos fazer a CNV. Neste quadro (ROUSSEFF, 2017, p. 46).

3 – PAINEL DE AÇÕES NO BRASIL E NO EXTERIOR, APÓS–CNV

Passados dois anos e oito meses do fim da Comissão Nacional da Verdade, temos um quadro de estagnação no que se refere à implementação pelo Estado das recomendações da CNV. Na atual conjuntura política, algumas iniciativas como a própria Mesa Redonda; “Memória, Justiça e Comissões da Verdade: Impasses de uma transição na América Latina”, vem a se somar a outras iniciativas, que vem discutindo o alcance e a recepção das Recomendações da Comissão Nacional da Verdade¹¹.

No Poder Executivo, a CEMDP continua funcionando e apesar da reestruturação da Comissão de Anistia¹², noticia-se de que os processos de reparação continuam sendo julgados.¹³

Recentemente, a CEMDP organizou entre os dias 28 de agosto a 01 de setembro de 2017, uma diligência de campo na cidade de Palmas do Monte Alto, Bahia para exumar restos mortais que podem pertencer ao desaparecido político João Leonardo da Silva Rocha¹⁴. Este caso também foi objeto de investigação pela Comissão Nacional da Verdade. O irmão mais velho de João Leonardo, o advogado Mario Rocha Filho, de 76 anos, foi ouvido pela CNV e autorizou a exumação dos restos mortais de seu

¹¹ Podemos citar o livro publicado pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) (WESTROP, 2016).

¹² A Comissão foi criada a para reparar economicamente os atos de exceção praticados pelo Estado durante o período de 1946 a 1988. Em 2007 a sua atuação foi ampliada de maneira a empreender também políticas de reparação simbólica e promoção da memória das graves violações de direito humanos, realizando projetos como Caravanas da Anistia, Marcas da Memória, Clínicas de testemunho e Memorial da Anistia Política do Brasil e Revista Anistia.

¹³ Até agosto de 2017, segundo informações da página institucional, foram apresentados à comissão mais de 75 mil requerimentos. Desses, mais de 60 mil já foram apreciados e, em seguida, submetidos à decisão final do Ministro da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/sobre-a-comissao/sobre-a-comissao>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

¹⁴ Professor e estudante de direito João Leonardo da Silva Rocha, militante da Molipo, foi morto na cidade de Palmas do Monte Alto, no sertão da Bahia, em suposto confronto com policiais militares em junho de 1975.

irmão desaparecido. Em 18 de março de 2014, foi coletado material genético no Instituto Nacional de Criminalística, em Brasília, para o banco de DNA de familiares de mortos e desaparecidos, para ser usado caso ocorra a exumação.¹⁵ A CNV não concluiu a investigação, mas recomendou em seu Relatório “a continuidade das investigações sobre as circunstâncias do caso, para a localização de seus restos mortais”.¹⁶ O “Mapa fotográfico elaborado pela CNV com a indicação da possível área de sepultamento de João Leonardo da Silva Rocha”¹⁷, foi utilizado na diligência de exumação realizada pela CEMDP¹⁸.

Em recente entrevista publicada, o Procurador da República, Ivan Cláudio Marx¹⁹ informou que os Grupos de Trabalho “Justiça de Transição” e de “Memória e Verdade” do Ministério Público Federal organizaram reuniões para debater com a sociedade em audiências públicas “[...] o que fazer com o relatório da Comissão Nacional da Verdade.” e discutir os encaminhamentos do relatório final (MARX, 2016, p. 69). Segundo Marx, existem 290 investigações abrangendo 320 vítimas, entretanto, das treze ações criminais em curso, todas estão suspensas com base na decisão do STF (MARX, 2016).

Em agosto de 2017, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública na Justiça Federal do Amazonas contra a União e a Fundação Nacional do Índio (Funai) pela qual requer uma indenização de R\$ 50 milhões e pedido oficial de desculpas aos índios *vaimiri-atroari* por danos sofridos pela etnia durante a ditadura militar.²⁰ Os procuradores da República também pedem a criação de um centro de memória para divulgar informações sobre “as violações aos direitos dos povos indígenas no país e no Amazonas” e a inclusão, no conteúdo programático das escolas do ensino médio e fundamental, de estudos sobre as violações dos direitos

¹⁵ Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/450-cnv-busca-restos-mortais-de-joao-leonardo-no-sertao-da-bahia.html>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

¹⁶ Relatório da CNV, Volume III, Recurso eletrônico, p. 1805. Disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf>

¹⁷ Arquivo Nacional. Fundo CNV, 00092.003368/2014-51.

¹⁸ Até a conclusão deste artigo, não tinham sido divulgados os resultados alcançados pela CEMDP.

¹⁹ Procurador da República, Coordenador do Grupo de Trabalho “Justiça de Transição”(criado em 2011) da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, e é Membro Titular do Grupo de Trabalho “Direito à Memória e à Verdade da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão”(criado em 2010).

²⁰ O pedido de abertura da ação foi acolhido em 22 de agosto, pela juíza da 3ª Vara Federal de Manaus (AM) Raffaella Cássia de Sousa, ordenando a citação dos réus para apresentação de defesa.

humanos dos indígenas durante a ditadura, “com destaque ao genocídio do povo *vaimiri-atroari*”.²¹ Em anexo ao relatório final divulgado em 2014, a CNV calculou que 2.650 índios *vaimiri-atroari* tenham morrido em consequência das obras de abertura da rodovia BR-174, que liga Manaus (AM) a Boa Vista (RR). A obra foi realizada pelo Exército de 1968 a 1977

No exterior, se realizou na cidade de Buenos Aires nos dias 31 de maio e 1º de junho de 2017, a reunião ordinária da Comissão permanente *Memória, Verdade e Justiça*, no âmbito da 29ª Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), com a presença de representantes das delegações da Argentina, Brasil, Paraguai, Bolívia e Chile. A RAADH é considerada, não somente uma das principais iniciativas para coordenar políticas públicas em memória, verdade e justiça em nível intergovernamental na região, mas também, um organismo capaz de contribuir para o avanço das agendas nacionais em direitos humanos, assim como para consolidar a institucionalidade do tema no âmbito do Mercosul. Uma dessas iniciativas foi a criação do “Guia de Arquivos sobre Graves Violações aos Direitos Humanos cometidos pelas Coordenações Repressivas do Cone Sul”. Desenvolvido em cooperação entre o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e o “Grupo Técnico de obtenção de dados, informação e levantamento de arquivos das coordenações repressivas do Cone Sul e, em particular, da Operação Condor”, o Guia foi constituído junto a instituições públicas, privadas e pessoais da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e se constitui em uma ferramenta de investigação que revela, organiza e difunde informação sobre documentos da repressão cometida pelos regimes ditatoriais desses países. Na reunião em tela, foi aprovado Memorando de Entendimento sobre o intercâmbio de documentação para o esclarecimento de graves violações aos direitos humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) anunciou em agosto uma ampliação de sua estrutura, com a criação de secretárias adjuntas específicas para a execução das funções essenciais de proteção, monitoramento e cooperação técnica em matéria de direitos

²¹ Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1912279-procuradoria-quer-indenizacao-e-desculp-as-a-indios-por-violacoes-na-ditadura.shtml>. Acesso em: 25 ago. 2017.

humanos na América²². O sistema interamericano de direitos humanos, através de seus órgãos, tem intervindo a favor das vítimas e seus familiares, velando para o cumprimento das obrigações dos Estados conforme aos princípios de justiça transicional. O Plano Estratégico da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para os anos 2017–2021 envolveu a participação de 530 pessoas e 343 entidades, proporcionando a CIDH identificar os temas relevantes e as propostas efetivas para enfrentar os desafios nos diferentes contextos para os direitos humanos nas Américas, com o objetivo de garantir um impacto transformador da situação dos direitos humanos para as populações das Américas. A CIDH vem acompanhando o processo de reparação de violações massivas de direitos humanos, pois persiste o desafio de implementação de medidas judiciais e políticas em diversos países, como o Brasil.

No dia 21 de agosto de 2017, o governo boliviano constituiu uma comissão da verdade para investigar as violações dos direitos humanos durante as ditaduras militares no país. A comissão foi criada por decreto presidencial, e vai investigar prisões arbitrárias, torturas, violência sexual, assassinatos e desaparecimentos ocorridos durante as ditaduras de direita que governaram o país entre 1964 e 1982. O presidente Evo Morales apontou no Twitter que, segundo dados coletados, entre 1964 e 1982, há registros de “ao menos 1.392 políticos assassinados, 486 desaparecidos e 2.868 exilados e presos”.²³ O ministro de Defesa, Reymi Ferreira, declarou que sua pasta e os militares abrirão os arquivos que estiverem em suas mãos. Contudo, os militares negaram várias vezes que possuam documentos secretos relevantes sobre as ditaduras e a repressão política exercida.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da CNV foi uma oportunidade significativa para contribuir para a consolidação da democracia brasileira, esclarecendo os fatos mais dolorosos de seu recente passado histórico. As vinte e nove recomendações apresentadas com vistas a assegurar a não repetição de graves violações de direitos humanos orientam para reformas legais e institucionais

²² Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/123.asp>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

²³ Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2017/08/21/interna_mundo,619494/bolivia-vai-procurar-torturadores-da-ditadura.shtml>.

que são ainda esperadas pela democracia brasileira. Na medida em que a impunidade encontra-se na raiz da persistência do quadro de graves violações de direitos humanos, a CNV não poderia deixar de se manifestar sobre o alcance da anistia concedida em 1979. A Comissão Nacional da Verdade não significou ser uma medida alternativa à justiça no Brasil, ao contrário, a CNV demonstrou que a verdade e a justiça constituem hoje as duas faces de uma mesma moeda, instrumento necessário para o aprofundamento do Estado democrático de direito.

Nesse sentido, a CNV foi inovadora ao incorporar, de maneira expressa, o direito à memória e à verdade histórica ao ordenamento jurídico brasileiro. Conforme enunciado no capítulo 1 do Relatório da CNV, tratando-se de um direito, há de se ter por certo que o encerramento dos trabalhos da CNV não implica revogação do direito à memória e à verdade histórica que será, sem sombra de dúvida, incumbência de outros órgãos e sujeitos aptos a realizar os desdobramentos do seu exercício.

A despeito de condições desfavoráveis relacionadas à atual situação de grave crise política e econômica, a experiência de países vizinhos no plano do reconhecimento judicial do direito à verdade e da realização da justiça de transição sugere que os atores da sociedade civil brasileira e do poder público, comprometidos com a proteção dos direitos humanos e o combate à impunidade, não devem renunciar à tarefa de levar adiante processos de investigação criminal e de reparação civil, como muitos já vem fazendo, observando as conclusões do Relatório da CNV.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório/Comissão Nacional da Verdade, *Recurso eletrônico*, v. 1, 2 e 3. Brasília, DF: CNV, 2014. Disponível em: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Ed. rev. e atual. Brasília, DF, 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Caso Barrios Altos Vs. Peru*: sentença de 14 de março de 2001 (Mérito). Brasília, DF, Conselho Nacional de Justiça, 2001. Série C, nº 75, parágrafo 41, p.15. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/092b2fec1ad5039b26ab5f98c3f92118.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

DALLARI, P. Entrevista conduzida por Cristina Buarque de Hollanda. *Revista Estudos Políticos*: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF), Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 298–316, set. 2016. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

FERNANDES, M. C. Justiça de transição sem ativismo. *Valor Online*, São Paulo, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/4651169/justica-de-transicao-sem-ativismo>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

JOBIM, N. A. *O direito à verdade e anistia*. Seminários da Feiticeira. Ilhabela: Youtube, 16 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6oopfilswYk>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MARTINS, A. S.; ISHAQ, V. O legado da Comissão Nacional da Verdade: dois anos depois da publicação do Relatório, o reconhecimento judicial do direito à verdade desafia a falta de justiça efetiva. In: WESTROP, A. J. (Org.). *As recomendações da Comissão Nacional da Verdade: balanços sobre sua implementação dois anos depois*. Rio de Janeiro: ISER, 2016. p. 42–65

MARX, I. C. Entrevista concedida a Carla Osmo em Brasília, em 2 de julho de 2015. In: OSMO, C. SANTOS, S. M. P. *Justiça e arquivos no Brasil: perspectivas de atores da justiça de transição*. Florianópolis: Tribo da Ilha; Belo Horizonte: Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (RLAJT); Centro de Estudos sobre Justiça de Transição, Universidade Federal de Minas Gerais (CJT/UFMG), 2016. p. 56–71.

OSMO, C.; SANTOS, S. M. P. *Justiça e arquivos no Brasil: perspectivas de atores da justiça de transição*. Florianópolis: Tribo da Ilha; Belo Horizonte: Rede Latino-Americana de Justiça de Transição (RLAJT); Centro de Estudos sobre Justiça de Transição, Universidade Federal de Minas Gerais (CJT/UFMG), 2016.

ROUSSEFF, D. V. Entrevista. *Revista Esquerda Petista*, [S.l.], jun. 2017. Disponível em: <<http://www.pagina13.org.br/revista-esquerda-petista/entrevista-exclusiva-dilma-rousseff-sem-censura-ou-quase/#.Wa7t7MiGOUL>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

THIESEN, I. (Org.). *Documentos sensíveis: informação, arquivo e verdade na Ditadura de 1964*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

WESTROP, A. J. (Org.). *As recomendações da Comissão Nacional da Verdade: balanços sobre sua implementação dois anos depois*. Rio de Janeiro: ISER, 2016.

EXÉRCITO BRASILEIRO E O SETOR DE SEGURANÇA: UMA ATUALIZAÇÃO DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

Thaiane Caldas Mendonça
Frederico Carlos de Sá Costa

1 – INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, pode-se começar a observar um movimento no campo de estudos das Relações Internacionais que passa a compreender a ideia de Segurança de forma mais ampla e afastada do foco do Estado como ator principal desta questão. Despontou desde essa época então um grupo de intelectuais que passou a dedicar-se a esta nova perspectiva conhecido como Escola de Copenhague, que tem este nome devido ao *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), fundado em 1985. Esta escola propôs com trabalhos como o de Buzan, Wæver e de Wilde (1998), a ideia de processos de securitização que amplia o espectro de questões

que podem ser consideradas como questões de Segurança. Além disso, é possível notar também maior preocupação com a pergunta “segurança para quem?” que desvia-se um pouco da ideia de segurança estatal e caminha para o que se entende hoje como segurança humana.

Não é recente a percepção de que rígida distinção entre trabalho militar (sinônimo de atividades de segurança *strictu sensu*) e trabalho civil (atividades subsidiárias ou atividades-meio) deve ser abandonada. De fato, é muito comum observar o trabalho de civis na condução direta da guerra, bem como o trabalho de militares em áreas como infra-estrutura (PERLMUTTER, 1977). É possível que o senso comum tenha sido conduzido ao erro de enxergar distinções rígidas entre trabalho militar e civil na área de segurança devido a uma interpretação um tanto restrita do conceito de profissão, que envolve: a) especialização; b) espírito de corpo; c) responsabilidade com o cliente (HUNTINGTON, 1996). Nesse último tópico, a palavra “cliente”, se bem que dada a interpretações diferentes a partir da experiência brasileira, conota, nas atividades de segurança, a responsabilidade para com o Estado. A interpretação unidimensional oriunda da perspectiva huntingtoniana aponta para a profissionalização militar como aquela única e decisiva em termos de administração da violência. Se bem que problemática, essa interpretação tornou-se lugar-comum. Entretanto, é preciso reafirmar que setores civis também se especializam e se especializaram na administração da violência, bem como setores militares se especializaram em atividades de suporte de política.

Atualmente, uma corrente considerável da literatura refere-se de forma mais ampla ao Setor de Segurança que implica a ideia de que questões de segurança não são mais exclusivas do domínio militar, mas envolvem atores dos mais diversos, como as forças policiais, as agências de inteligências, organizações não-estatais e setores da sociedade civil (OECD, 2007). Além disto, nota-se que desde o final da Segunda Guerra Mundial, as situações nas quais as Forças Armadas devem atuar afastam-se cada vez mais da guerra regular entre Estados e passa a ser mais provável sua atuação em situações como missões de paz, intervenções humanitárias e combate ao crime organizado, por exemplo. Assim sendo, é possível perceber uma necessidade de mudança nas Forças Armadas tanto de sua relação com a sociedade e o Estado bem como na forma de seu treinamento e na compre-

ensão de qual deve ser sua missão. A intenção inscrita nessa necessidade é compreender a crescente perda de delimitação entre as tarefas dos diversos setores responsáveis pela segurança: trabalho policial, militar, de inteligência, financiadores, etc, todos realizam atividades cada vez mais próximas e com cooperação cada vez mais íntima, no limite do comando conjunto de operações de diversas naturezas.

Feitas estas considerações sobre o cenário atual, o presente artigo tem como objetivo aproximar esta concepção contemporânea de Segurança de forma mais ampla que compreende cada vez mais uma similaridade entre as ações próprias da polícia e as atividades próprias dos militares e as concepções de doutrina do Exército Brasileiro que compreende que apenas ações militares defensivas e ofensivas não são mais suficientes para alcançar o que chamam de Estado Final Desejado. Ao considerar as operações de pacificação, para dentro e para fora, e as de Garantia da Lei e da Ordem como situações mais prováveis de atuação militar, e os esforços do Exército nesse sentido será possível propor a identificação de uma atualização da Doutrina de Segurança Nacional.

Para se alcançar o objetivo aqui proposto, o artigo está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. A seção a seguir é dedicada ao entedimento do que é o Setor de Segurança e como sua compreensão atual envolve aspectos que vão além da visão tradicional voltada para questões somente militares e passa a preocupar-se principalmente com situações como missões de paz, assistência humanitária e crime organizado. A segunda seção dedica-se a uma análise das Forças Armadas brasileiras e da sua constante atuação para dentro do país, cuja preocupação com missões de pacificação e Garantia da Lei e da Ordem (GLO) tem incentivado a produção de Manuais específicos sobre o tema como é o caso do Manual sobre Garantia da Lei e da Ordem de 2013 e o do Manual de Pacificação de 2015. Na terceira seção será feita uma análise do que se compreende como doutrina de segurança nacional e como no Brasil a ideia de Segurança ainda se mantém atrelada à ideia de segurança do Estado, apesar de haver o reconhecimento das mudanças consideráveis sobre o tema, e as implicações disto para o Brasil e a atuação de suas Forças Armadas.

2 – SETOR DE SEGURANÇA: A SEGURANÇA ALÉM DO COMPONENTE MILITAR

Estados são instituições que, por definição, fornecem segurança. Não se trata, certamente, de uma instituição que tem vida independente da comunidade política, pelo contrário, o Estado dela nasce com a tarefa precípua de, dispondo do poder oriundo da totalidade do ecumênico político, garantir condições para a continuidade e perpetuidade de seus constituintes.

Assim, sempre que se tratar de Estado neste artigo, deve-se levar em conta *raison d'être*: a segurança. Não é difícil perceber, portanto, a importância das relações entre a instituição armada e a condução política do Estado da qual se origina. Uma instituição com poder suficiente para defender o Estado de seus inimigos também tem poder suficiente para assumir o controle absoluto da *polis*. Nesse contexto assume grande relevância o estudo da teoria política das relações entre civis e militares, tendo em vista ser aquela que proporciona as melhores ferramentas para explicar, com poder de causalidade, todos os resultados de poder relativos às políticas de segurança estatal (SÁ COSTA, 2014).

A literatura referente às relações políticas entre civis e militares está concentrada nas análises das condições necessárias para a obtenção do controle civil sobre os militares. Na tipologia huntingtoniana (1957) controle civil significa a capacidade da *polis* em exigir com sucesso a obediência das Forças Armadas, obediência esta impessoal e racional (não se trata de obedecer um governo, ideologia ou partido, mas ao Estado). O controle civil seria conquistado, ainda segundo Huntington, na medida em que se profissionalizasse o militar nas atividades relativas à guerra externa: quanto maiores a *expertise* militar relativa à guerra, a responsabilidade para com o Estado e o espírito de corpo, mais estéreos os militares seriam no domínio político.

Muito cedo a teoria huntingtoniana foi criticada e superada (apesar de ter se tornado uma espécie de literatura oficial das relações civis militares, pois Huntington advoga elementos muito preciosos para os militares, principalmente sua autonomia profissional). Huntington assume implicitamente (já que não problematiza) que a profissionalização militar

é um fenômeno que tem, ou deveria ter, seus procedimentos alinhados segundo a experiência anglo-saxã. Vários outros autores discutiram como a profissionalização, pelo contrário, é contingenciada por diversos fatores: cultura política, perfil social (moderno, pretoriano ou revolucionário), concordância em termos de origem social, perfil militar e recrutamento, educação/treinamento e, mais contemporaneamente, a partir da tríade controle/eficácia/eficiência (COSTA, 2015).

Muito brevemente: Samuel Finer (2002) oferece uma taxonomia da cultura política, que poderia ser compreendida como madura, desenvolvida, baixa e mínima. Essa taxonomia deve ser utilizada em conjunto com a afirmação de que as Forças Armadas sempre interferem na política, restando saber como se dá essa intervenção. Quanto mais desenvolvida a cultura política (no limite, madura), mais a intervenção militar na política se dá através dos meios constitucionais da influência. Quanto menos desenvolvida a cultura política (no limite, mínima) mais a intervenção militar na política se dá através da violência e do golpe. Num caso ou no outro, o militar é profissional. A profissionalização, assim, transige com o grau de cultura política. O militar se profissionaliza de um jeito em países de cultura política alta (ameaças externas) e de outro jeito em países de cultura política mínima (inimigo interno). Perlmutter (1977) afirma que todo militar contemporâneo é corporativo, por ser o produto de dois movimentos convergentes: o perfil propriamente bélico/guerreiro e o perfil de funcionário do estado/burocrata. Este personagem, corporativo, habitando um ambiente político racional-legal profissionalizar-se-ia segundo as diretrizes do inimigo interno. Habitando um ambiente pretoriano profissionalizar-se-ia segundo as diretrizes da moderação ou do messianismo. Habitando um ambiente revolucionário o militar se profissionalizaria segundo ações e lealdades devotadas a uma causa ou liderança carismática. Rebeca Schiff (1995) indica que a profissionalização militar (no contexto da busca pelo controle civil) deve ser empreendida a partir da concordância entre os setores civis e militares em termos da origem social do oficialato (não é incomum observar-se a preferência pelas classes médias como extrato social pretendido), do perfil militar (os valores abraçados pela corporação, *ethos*) e o dos critérios de recrutamento (voluntariado ou conscrição, por exemplo). Em termos de educação, a ideia

é conseguir fazer com que a profissionalização militar espelhe diretamente às demandas da comunidade política, expressas na capacidade civil de determinar os conteúdos ministrados nos cursos oferecidos aos militares.

Não é objetivo deste artigo discutir cada uma das contingências acima, mas, discutir, a partir da tríade controle/eficácia/eficiência, uma expansão dos estudos das relações políticas entre civis e militares. Bruneau e Matei (2013 *apud* COSTA, 2015), indicam que as possibilidades de emprego de força no século XXI seriam: guerra, guerras internas, terrorismo, crime organizado, assistência humanitária e missões de paz. Dessas possibilidades, as mais prováveis são as operações de paz e assistência humanitária. A ênfase exclusiva no controle civil não seria suficiente para o bom desempenho militar em termos de operações de paz e assistência humanitária. Faz-se necessário acrescentar a capacidade de cumprir a missão dada (eficácia) com custo mínimo (eficiência)¹.

E, precisamente, como o Manual de Pacificação admite, os procedimentos tradicionais, ofensivos e defensivos, não são mais os únicos responsáveis para o sucesso dessas novas missões, pois requerem o concurso das forças policiais e das agências de inteligência. Esse cenário diminui drasticamente a diferença entre o trabalho policial e o trabalho militar, conduzindo à constatação de que não é mais suficiente falar de Forças Armadas, mas de Setor de Segurança.

Discutir o Setor de Segurança exige que se leve em conta holisticamente os agentes de segurança, públicos e privados, inteligência, policiais, judiciais, político-parlamentares e até mesmo organizações civis, todos organizados de forma consistente em função de normas democráticas de boa governança e preservação dos direitos humanos (EDMUNDS, 2013) Há uma mudança significativa de ênfase, pois a teoria política das relações entre civis e militares deixa de ser estadocêntrica para se fundamentar na segurança humana: assume-se que em muitos Estados o maior inimigo das populações é o próprio Estado. O cerne da discussão é o incremento da capacidade estatal em prover segurança para seus habitantes, ao invés de promover segurança para si mesmo, às expensas da população.

¹ Não se perde de vista que eficácia e eficiência também são necessárias para as missões clássicas das Forças Armadas, certamente.

O novo alcance do controle civil ultrapassa as Forças Armadas e abrange as ações necessárias para o desenvolvimento de uma estrutura institucional inclusiva (e que beneficie os mais vulneráveis), bem como o fortalecimento da governança e da transparência, avalia e promove a profissionalização das forças de segurança e exige provimento equânime de justiça (EDMUNDS, 2013).

Como se discutirá ao longo deste artigo, os Manuais de Pacificação (2015) e Garantia da Lei e da Ordem (2013), à primeira vista, apontam para um movimento de modernização do Exército Brasileiro, que reconhece a necessidade de ampliar suas responsabilidades para além dos limites da defesa externa convencional, e, assim, admite que o cenário dos conflitos contemporâneos é complexo e de difícil delimitação, o que exige novas doutrinas, educação e treinamento especializado:

Esta publicação estabelece a doutrina de Operações de Pacificação visando a orientar as atividades e o emprego dos elementos da F Ter [Forças Terrestres] em operações singulares, conjuntas, combinadas e/ou multinacionais necessárias à cooperação ou coordenação militar com as agências civis, em ambiente interagências. Proporciona, ainda, ferramentas ao exercício da autoridade pelos comandantes militares dos elementos da F Ter e subsídios para a confecção adequada dos seus planos (BRASIL, 2015, p. 1–2).

O ponto de desvio está na ênfase que o Manual de Pacificação coloca nas ações internas de controle da ordem pública, apesar de se querer apresentar como doutrina para ações externas. O cerne do manual não está no olhar para fora, mas para dentro, não na segurança da população, mas na segurança estatal ou, pior, na segurança e preservação do *status quo* cristalizado numa ordem social de acesso restrito. Se, à primeira vista, o Manual seria uma representação da convergência entre o pensamento militar brasileiro e o debate internacional sobre o Setor de Segurança, um olhar mais atento indica que o Manual adota, do debate sobre o Setor de Segurança, apenas a abrangência das atribuições militares, agora alcançando, inclusive doutrinariamente, o domínio das ações policiais de controle da ordem pública.

Tendo em vista este aspecto do documento brasileiro sobre pacificação, a próxima seção será dedicada a uma análise do Exército Brasileiro

e sua atuação em Operações de Garantia da Lei e da Ordem a partir dos Manuais de 2013 e 2015, sobre GLO e Pacificação, respectivamente.

3 – O EXÉRCITO BRASILEIRO EM OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E O SETOR DE SEGURANÇA

A formação da primeira Força de Pacificação do Exército Brasileiro com o objetivo de realizar uma operação de pacificação nos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro em 2010, incitou uma discussão com maior atenção para a atuação das Forças Armadas brasileiras para dentro do país. Apesar de a ideia de setor de segurança e a maior probabilidade de emprego das forças do Estado ser em operações de pacificação ou assistência humanitária serem consideravelmente recentes, o Exército Brasileiro tem historicamente atuado para dentro do país. Como aponta Rodrigues (2016, p. 76), “[o] propósito da *pacificação* está inscrito na história e no *ethos* das Forças Armadas brasileiras, principalmente na do Exército.”

A ideia de pacificação para o Exército Brasileiro está presente até mesmo em suas figuras emblemáticas como é o caso de Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias (1803–1880), e o marechal Cândido Mariano Rondon (1865–1958). Duque de Caxias era conhecido como “O Pacificador” devido à sua atuação na pacificação de diversas revoltas durante o período regencial no Brasil como a Cabanagem (1835–1840), no Maranhão, e a Guerra dos Farrapos (1835–1845), no Sul do país. Já marechal Rondon ficou conhecido pelo seu trabalho de pacificação com povos indígenas e por defender a ideia de que estes deveriam ser incorporados à comunidade nacional e não eliminados. De acordo com o autor, estas figuras do Exército Brasileiro passaram para a História como símbolos da pacificação e da ideia de integração nacional, cada um à sua maneira (RODRIGUES, 2016). Nota-se que em ambos os casos, a ideia de uma ordem nacional específica está implícita e o propósito da atuação das duas figuras era o de manter a ordem nacional compreendida como um modo de vida específico (VALENTE, 2016).

Um outro momento relevante da História do país que ressalta a atuação das Forças Armadas para dentro foi o período da Ditadura Militar (1964–1985). O período durante o qual ocorreu a Ditadura no Brasil

foi pautado pela lógica da Guerra Fria, da oposição entre comunismo e capitalismo e do medo generalizado de grupos guerrilheiros, geralmente comunistas, cuja intenção era a de tomar o poder. Dentre outras, foi sob a justificativa do fortalecimento do movimento comunista no Brasil que as Forças Armadas brasileiras tomaram o poder em 1964. A necessidade de “manter a ordem”, por mais vaga que seja a expressão, identificou à época na figura do comunista subversivo um inimigo interno que precisava ser combatido.

Esta percepção de inimigo interno não era exclusividade do Brasil. Ao redor do mundo, potências como Estados Unidos e a França enfrentavam inimigos que não se encaixavam no modelo tradicional de guerra interestatal, como foi o caso dos conflitos no Vietnã e na Argélia. O novo conflito era irregular e o combate ocorria em meio à população civil entre os exércitos regulares dos Estados e um grupo insurgente/guerrilheiro, que geralmente tinha grande apoio da população. Este novo modo de fazer a guerra exigia uma adaptação do adestramento das Forças Armadas a partir de uma doutrina chamada de contrainsurgência. Primeiramente formulada por franceses e norte-americanos, a contrainsurgência se propunha a aliar práticas militares tradicionais com práticas de inteligência e de pacificação a fim de reconquistar o território.

No Brasil, a doutrina de contrainsurgência e a prática de pacificação chega durante o período da Ditadura principalmente por influência francesa, através da presença de adidos militares franceses no Brasil bem como do material produzido por eles, e passa a ser incorporada à doutrina e ao treinamento das Forças Armadas brasileiras. A partir disto, é possível perceber a incorporação de táticas de pacificação, táticas para serem usadas quando o inimigo encontra-se em meio à população, no treinamento das Forças brasileiras desde este período.

Em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal e em seu texto consta que é atribuição das Forças Armadas a Garantia da Lei e da Ordem e o apoio à órgão governamental em seu artigo 142, ou seja, o emprego interno das Forças Armadas. Além da Constituição, há uma série de legislação complementar que regulamenta o uso das forças do Estado para dentro: Lei Complementar nº97/1999, Decreto nº3897/2001 e Lei Complementar nº117/2004, são alguns dos exemplos mais relevantes. A

primeira dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas e em seu primeiro artigo é definido que uma das funções das Forças Armadas brasileiras é a garantia da lei e da ordem, sem, contudo, definir o que se entende por “ordem”. A segunda diz respeito especificamente às diretrizes que orientam o preparo e o emprego da força em operações de Garantia da Lei e da Ordem. Por fim, a terceira tem o objetivo de alterar e complementar as normas estabelecidas pela primeira Lei Complementar de 1999.

Além deste aparato legal, quando as Forças Armadas são chamadas para atuar dentro do país em operações de GLO outras leis complementares ou decretos são formulados para respaldar a missão e detalhar as atribuições das Forças Armadas durante a operação, como foi o caso da Diretriz Ministerial nº15/2010 que cria a Força de Pacificação que atuou dentro dos Complexos do Alemão e da Penha no Rio de Janeiro.

É importante não subestimar a força do projeto nacional de ordem pública, projeto tributário de crenças avoengas na superioridade da elite nacional e em seu papel pedagógico em relação ao restante da população. Em 1935, com a tentativa de levante comunista, surge a oportunidade de consolidar esse projeto na Lei de Segurança Nacional, que vai sendo renovada e reeditada de tempos em tempos, até a edição atualmente em vigor, que data de 1983:

[...] em todas as versões da LSN se prevê como crime a perturbação da ordem ou sua incitação. Em 1935 esta preocupação constados artigos já citados, em 1967 fala-se de subversão à ordem político social, desobediência coletiva às leis, luta de classes, animosidade entre as Forças Armadas, greve de servidores públicos e privados, ódio racial. Nas outras versões mantém-se o texto com poucas alterações significativas (COSTA, 2013, p. 46).

Daí é possível compreender a ênfase perene da preocupação brasileira da segurança como um sinônimo de prevenção contra tentativas, abruptas ou não, de transformação da ordem social em função das demandas dos setores populares. Esses setores têm sido historicamente contidos, em nome da manutenção de uma ordem social de acesso limitado, “caracterizada pela centralidade das relações pessoais e pelo cer-

ceamento de oportunidades para os indivíduos formarem organizações” (COSTA, 2013, p. 50).

Como aponta Rodrigues (2016), as primeiras demandas para intervenção militar para dentro ocorreram na cidade do Rio de Janeiro durante a Conferência sobre o Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ECO-92) em 1992. A principal atribuição das Forças Armadas para a missão era a proteção de delegações internacionais oficiais e demais civis que estivessem participando do evento. Foi, contudo, em 1994 que ocorreu a primeira grande operação de Garantia da Lei e da Ordem na cidade que ficou conhecida como Operação Rio. Esta operação foi organizada com o objetivo principal de combater o crime organizado e as facções narcotraficantes, que começaram a ganhar força na cidade a partir dos anos 1980. A sensação de maior segurança com a presença das Forças Armadas na cidade em 1992 e a percepção de que as forças de segurança pública não eram mais suficientes para conter a onda de violência serviram como argumentos de legitimação para o retorno das tropas para a cidade.

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2011), foi aprovada a Lei Complementar nº117/2004, que concede às Forças Armadas atribuições conhecidas como “poder de polícia”, ou seja, a capacidade de apreender veículos e pessoas na fronteira ou em águas territoriais, por exemplo. Além desta lei, em 2010 foi aprovada a Lei Complementar nº136/2010 que ampliou os termos da lei de 1999 ao detalhar os “[...] procedimentos para a convocação, planejamento e execução das operações de GLO.” (RODRIGUES, 2016, p. 72).

É importante remarcar, contudo, que a Força de Pacificação formada em 2010 não foi a primeira experiência das Forças Armadas brasileiras em um cenário de conflito irregular de maior expressão. Com a grave crise política e de segurança pela qual passava o Haiti, em 2004 foi criada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) com o objetivo de solucionar o conflito armado que se instaurou no país com a saída forçada do presidente eleito Aristide no mesmo ano (SOUZA NETO, 2012). Atento à situação no Haiti e já com experiências mais curtas em Missões de Paz da ONU anteriores, o então presidente Lula encaminhou ao Congresso um pedido de envio de tropas para compor

a MINUSTAH reforçando os preceitos de solidariedade e de não-indiferença a fim de justificar a participação do Brasil na Missão. A participação brasileira atenderia tanto ao interesse político de projetar a imagem do país no cenário internacional como um país conciliador quanto ao interesse militar de servir como um treinamento para as tropas e também como forma de conseguir maiores investimentos para a modernização das Forças Armadas (PINHEIRO, 2015). O processo decisório que levou ao envio de tropas brasileiras para a MINUSTAH, contudo, não ocorreu de forma suave, já que o presidente comprometeu-se a enviar tropas para o Haiti antes de consultar o Congresso Nacional (PINHEIRO, 2015).

Além da Força de Pacificação no Alemão e na Penha que começou em 2010 e só foi encerrada em 2012, em 2014, uma outra Força de Pacificação foi criada dessa vez com o objetivo de pacificar o Complexo da Maré, também na Zona Norte do Rio de Janeiro, e que foi encerrada em 2015. Nos mesmos moldes que a Operação Arcanjo, a Operação São Francisco, como foi chamada esta última Força de Pacificação, tinha como objetivo garantir a pacificação na região do Complexo da Maré durante um tempo limitado e, após concluída a missão, devolver o controle da região para as forças de segurança pública do estado. Em ambos os casos, foi usado como justificativa para a chamada das Forças Armadas o argumento de que as forças de segurança pública da cidade não eram mais capazes de lidar com o crime organizado dentro das favelas do Rio de Janeiro. Além disso, a intervenção era legítima aos olhos da população dos bairros formais cariocas que consideram as favelas como locais de desordem, imoralidade e principal fonte de insegurança da cidade (LEITE, 2012, 2014). Nota-se por parte dos moradores dos bairros formais cariocas uma percepção de que as favelas e seus moradores atentam contra a ideia tradicional de “cidadão de bem”, muito defendida pelas elites nacionais. O estigma das favelas como território de imoralidade e de ilegalismos não é recente e pode ser observado desde o surgimento das primeiras favelas na cidade no final do século XIX, mas foi acrescentado, a partir dos anos 1980, ao problema do comércio ilegal de drogas que tem a violência entre facções e a necessidade do controle territorial como características intrínsecas ao seu varejo (RODRIGUES, 2006).

Apesar de desde 2004 estarem envolvidas em operações de pacificação fora do país e desde 2010 dentro do Brasil, as Forças Armadas brasileiras ainda não possuíam documentos específicos que orientassem o treinamento das tropas para este tipo de missão. Somente em 2013 foi publicado pelo Ministério da Defesa o Manual de Garantia da Lei e da Ordem (MD33–M–10) que tem como finalidade “[...] estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO)” (BRASIL, 2013, p. 1). No Manual constam importantes informações sobre o planejamento para o emprego das Forças Armadas em operações de GLO e definições específicas que auxiliam no entendimento do que as Forças compreendem como o maior problema para o Estado brasileiro.

Dentre as informações do Manual, pode-se destacar aquelas pertinentes ao preparo das tropas para a atuação em GLO. Segundo o Manual é da responsabilidade de cada uma das três Forças o desenvolvimento de uma doutrina específica para o adestramento e instrução das tropas. No que diz respeito ao Exército, o documento prevê o “[...] acompanhamento permanente e contínuo das situações com potencial para gerar crises.” (BRASIL, 2013 p. 35). Isto significa que os setores de inteligência do Exército estão constantemente preocupados com situações de ordem pública, mesmo quando não há uma Força de Pacificação atuante dentro do país.

O documento especifica ainda não haver a caracterização de um “inimigo” como no caso de uma guerra regular sendo preferido o termo “forças oponentes”. Segundo o documento, os seguintes agentes podem ser considerados como Forças Oponentes:

- a) movimentos ou organizações; b) organizações criminosas, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados, etc; c) pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas; e d) indivíduos ou grupos que se utilizam de métodos violentos para a imposição da vontade própria em função da ausência das forças de segurança pública policial (BRASIL, 2013, p. 29).

A partir desta definição, é possível observar que as Forças Armadas podem ser chamadas para atuar tanto em conflitos contra grupos criminosos, como facções traficantes de drogas, como movimentos sociais que ameacem de alguma forma a ordem estabelecida. O foco está, portanto, relacionado à manutenção de um dado ordenamento específico que pode ser ameaçado tanto por uma organização criminosa quanto por grupos organizados da sociedade civil que proponham pautas de mudanças. Além disto, é importante ressaltar que ao incluir como primeiro ponto os termos “movimentos e organizações”, o documento deixa explícito o caráter vago e impreciso de algumas de suas definições e, como consequência, o grande poder de arbitrariedade das forças que estarão em contato com a população.

Estão especificados no Manual também as “Operações Tipo Polícia” na seção sobre as ações que podem ser realizadas em operações de GLO. As Operações Tipo Polícia compreendem ações como o combate à criminalidade, controle de distúrbios e realização de patrulhamento ostensivo com o objetivo, dentre outros, de “proporcionar segurança à tropa, às autoridades, às instalações, aos serviços essenciais, à população e às vias de transportes” (BRASIL, 2013, p. 30). Considerando o teor geral do documento e sua evidente preocupação com a manutenção da ordem do Estado mais do que com a população, é possível compreender que a ordem dos objetivos inseridos no Manual não é aleatória. Há claramente maior preocupação com os instrumentos do Estado do que o componente humano do ambiente político.

Além deste Manual de 2013, foi também produzido em 2015 o Manual de Campanha de Operações de Pacificação pelo Exército Brasileiro (EB20–MC–10.217) voltado para operações de GLO para dentro, mas também para operações de assistência humanitária internacionais. Este Manual estabelece a doutrina básica para o planejamento, a preparação e a execução de operações de pacificação. Em suas partes iniciais, o documento reconhece a necessidade de uma visão atualizada sobre a pacificação em razão da “[...] complexidade dos ambientes operacionais contemporâneos, marcados pela evidência de novas demandas legais e morais que recaem sobre os comandantes militares de todos os níveis.” (BRASIL, 2015, p. 1). O documento atenta ainda para a transnacionalidade de diversos crimes,

como o comércio de drogas ilícitas, a longa duração dos conflitos atuais, sua natureza crônica e aspecto difuso (*Idem*, p.15). Além disso, menciona-se a questão da opinião pública, tanto nacional quanto internacional, que, segundo o documento, está “menos disposta a aceitar o emprego da força nas situações para as quais o Estado aplicava suas Forças Armadas” (*Idem*, p.16). É importante também o reconhecimento no documento da necessidade imprescindível de integração e sincronização entre as ações militares e das outras esferas do Poder público para que o Estado Final Desejado (EFD) seja alcançado. Fica clara, através da leitura do documento, a ideia de que as questões de segurança do Estado não podem mais ser tratadas como questões exclusivamente militares. Especialmente em missões de pacificação, foco do Manual de Campanha aqui exposto, vetores civis e militares precisam fazer trocas constantes a fim de que se garanta a segurança do Estado.

Nota-se a partir da publicação destes dois manuais uma crescente preocupação das Forças Armadas brasileiras, e principalmente do Exército, de compreender e de se preparar para o cenário complexo dos conflitos atuais que envolvem, mais comumente, conflitos internos, da ordem da segurança pública e de assistência humanitária internacional. De modo geral, estes são conflitos relacionados à necessidade de manutenção de uma ordem específica, cujas implicações serão discutidas mais adiante. Atualmente, no caso brasileiro, uma das principais preocupações é o crime organizado, especialmente aquele envolvendo o tráfico de armas e o tráfico de drogas ilícitas (RODRIGUES, 2006, 2016). Sendo considerado um dos principais problemas de segurança para o país atualmente, seguindo a lógica de Buzan, Waever e de Wilde (1998), tem-se um processo de securitização do tráfico de drogas que passa a ser considerado como uma “ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político”. A partir da lógica da securitização de um problema é possível compreender a chamada constante para intervenção das Forças Armadas. A intervenção militar é uma medida excepcional utilizada para lidar com situações emergenciais frutos de processos de securitização.

Apesar de tentar transparecer com o Manual de Pacificação uma maior preocupação com questões de assistência humanitária para fora, a

essência do Manual está preocupada com as ações de pacificação para dentro do país. Há, aparentemente, uma alusão ao que se discutiu na segunda seção sobre Setor de Segurança da volatilidade do ambiente operacional contemporâneo e da necessidade de contato interagências, de incluir em variados aspectos da operação militar componentes e atores de diversas áreas como a social e a econômica, além da política, a fim de se resolver o problema de segurança e promover o desenvolvimento de determinada sociedade. Contudo, principalmente no Manual de Pacificação, a preocupação com o adestramento militar está mormente voltada para dentro do país e para questões que afetam mais diretamente a segurança do Estado e de seu modo de vida específico do que a segurança humana da forma como o termo é compreendido pela literatura, o que difere também dessa tendência mais recente que compreende o Setor de Segurança mais interessado na proteção das pessoas que do Estado propriamente.

4 – UMA ATUALIZAÇÃO DA DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

A história dos significados assumidos pelos termos “doutrina”, “segurança” e “nacional” é densa e atravessa dimensões históricas, bem como normativas, que ultrapassam as intenções deste artigo. O conjunto que se forma, “doutrina de segurança nacional”, igualmente possui uma história de cerrada urdidura. Assim, cabe delimitar, mesmo que sumariamente e em nome da clareza conceitual, que: a) “doutrina” será compreendida como conjunto de princípios ordenados entre si em função de algum aprendizado pretendido; b) “segurança” é uma sensação, uma percepção que uma comunidade desfruta de estar segura em relação a alguma ameaça publicamente percebida e/ou construída; c) “nacional” é termo que se referirá a um sentimento difuso de pertencimento a uma dada comunidade política que construiu em torno de si um Estado que tem por função proteger-lhe e garantir-lhe a sobrevivência. Nesses termos, “doutrina de segurança nacional” pode ser compreendida como um conjunto de princípios que orienta a edificação da compreensão que uma dada comunidade política tem das ameaças existenciais em relação às quais quer usufruir da sensação de segurança.

Em termos mais estritamente políticos, a “segurança nacional” pode ser apresentada como:

a) estabilidade e inviolabilidade dos limites fronteiriços do Estado; b) capacidade de se traduzir a soberania nacional, bem como a capacidade nacional de projetar poder no exterior, em um conjunto de medidas que proporcione ganhos sociais e econômicos para a população nacional; c) solidez e impessoalidade do sistema constitucional, assim como sua impermeabilidade em relação a pressões externas; d) garantia da previsibilidade legal das relações político-eleitorais e econômicas. (COSTA, 2009, p. 124).

Essa primeira apresentação coloca-se como tipo ideal e, assim, é útil para uma análise comparativa do fenômeno em questão, que não é a “segurança nacional”, mas a “doutrina de segurança nacional” em seu viés especificamente brasileiro.

No Brasil, a segurança nacional é atividade, via de regra, pensada e executada internamente, mormente traduzida em termos de manutenção da ordem social e frequentemente associada ao exercício do poder militar sobre as instituições políticas e a sociedade civil. Nesses termos, a “segurança nacional” se transforma em “doutrina de segurança nacional” na medida em que um dado projeto de ordem social, oriundo de um posicionamento anti-liberal das elites brasileiras e de uma missão civilizadora assumida pelas Forças Armadas, se articula logicamente para a perpetuação de um *status quo* que pretende congelar os movimentos por transformação social, quer sejam esses movimentos de origem liberal ou socialista. Edmundo Campos Coelho (2000, p. 179) sintetiza:

1. Os indivíduos só valem pelo que realizam em conjunto, em benefício do conjunto e sentindo em conjunto.
2. Uma comunidade em que o bem coletivo está acima dos interesses de indivíduos e grupos possui vida moral mais elevada. E a moralidade dos indivíduos e grupos é função da moralidade do sistema inclusivo.
3. O Estado é o instrumento de mobilização da ação coletiva. E a lealdade para com o Estado deve ter precedência sobre as demais.
4. A centralização do poder é indispensável como garantia da unidade nacional. Evitam-se, por esta forma, o individualismo desagregador e as preferências clientelísticas [...].
5. As áreas de consenso devem superar por larga margem as do dissenso para que a sociedade nacional seja viável. O controle e a redução do dissenso é fundamental para que não o explorem os diversos tipos

de “irracionalidade” [...] dos demagogos e radicais. 6. A função da elite dirigente é educativa por excelência. [...] À elite dirigente cabe ainda definir os interesses da coletividade, já que aos indivíduos faltam as condições para identificá-los. 7. O desenvolvimento econômico é um objetivo fundamental. A expansão das áreas de dissenso e antagonismo está associada à ampliação do hiato entre aspirações e sua satisfação. [...] 8. A tarefa de promover o desenvolvimento econômico cabe à Nação como um todo. E requer disciplina, austeridade, sacrifícios e renúncias por parte de indivíduos e grupos.

A ênfase está mais na ordem e sua manutenção. Pode-se afirmar, muito genericamente, que ordem interna é vivência de um acordo que permita a vida em comum. Sempre de forma vaga, ainda temos como o Ministério da Defesa (BRASIL, 2015, p. 198) compreende a ordem:

Conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

A autoridade responsável, em última instância, pela preservação da ordem interna (ou pública ou social) não define com clareza qual é seu objeto, a menos que se pretenda extrair algo preciso de expressões como “convivência harmoniosa e pacífica” ou “condição que conduza ao bem comum”. A rigor, essas expressões podem significar qualquer coisa, estando sua fiscalização pelo poder de polícia aberta à discricionariedade do agente estatal, ainda que se considere a repressão da violência ilegítima por alguma organização impessoal necessária para que exista a possibilidade de uma vida em comum aceitável e o desenvolvimento social.

No âmago da manutenção da ordem está a necessidade de obediência, restando saber a que se deve obedecer, ou com que motivo. Em termos ideais, e recorrendo às formas impessoais de repressão da violência ilegítima, típicas das sociedades complexas e industriais, deve-se obedecer à lei porque ela é legítima e racional, estatuída por agentes imbuídos por um poder publicamente instituído e constituído. Em termos historicamente determinados, o Brasil oferece motivos de obediência distintos, marcados por um passado imperial, rural, oligárquico e, depois de 1930, um con-

luio entre elites e burguesia. Nesses termos, obedecer significa perpetuar a “fluência suave da vida comum” como sempre se deu. Assim é possível compreender elementos tão importantes apontados por Coelho (2000). Elementos como a centralização do poder, a repulsa ao indivíduo e ao dissenso, o elogio da elite pedagoga e a centralidade do Estado.

Os Manuais de Pacificação e Garantia da Lei e da Ordem trazem, a partir do exposto acima, vivo desconforto a quem pensa a Doutrina de Segurança Nacional em perspectiva histórica, pois oferece demasiadas áreas de contato com práticas de repressão aos movimentos, quaisquer que sejam, de transformação social. Vejamos duas definições do Manual de Garantia da Lei e da Ordem:

Forças Oponentes (F Opn) são pessoas, grupos de pessoas ou organizações cuja atuação comprometa a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio. – **Ameaça** são atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio, praticados por F Opn previamente identificadas ou pela população em geral (BRASIL, 2013, p. 15).

É nítido que o oponente ou a ameaça podem ser traduzidos como qualquer coisa, pessoa ou grupo, dependendo sua identificação apenas da discricionariedade da autoridade pública. Não é difícil entender que essa elasticidade conceitual não preserva nenhum sentido de racionalidade pública, legitimidade ou previsibilidade jurídica, nem mesmo sensação de segurança. É desconcertante a proximidade com o pensamento do Gen. Golbery do Couto e Silva (2003, p. 189), que imaginava a segurança nacional como o “[...] o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis.”

O Manual de Pacificação afirma que suas operações já são parte do Conceito Operativo do Exército Brasileiro, em outras palavras, as ações de pacificação (que podem ser realizadas em território nacional, caso haja decretação de estado de exceção, mesmo que haja uma imensa zona cinzenta entre a pacificação e a GLO) são, oficialmente, parte do trabalho militar brasileiro e objeto de educação e treinamento.

No Manual de Pacificação, as menções ao emprego interno da força aparecem 38 vezes, contra 15 vezes em que é apontado o uso externo. O contexto nacional é mencionado 110 vezes, contra 48 vezes em que é apontado o contexto internacional. A expressão “ordem pública” surge 25 vezes. Esses números são marcantes, pois ajudam a constituir doutrina, no caso, uma nova doutrina de segurança nacional.

Em suma: esses documentos e dispositivos apresentam coerência entre si, bem como são encadeados numa direção específica, a direção da contenção dos movimentos, pessoas ou situações que possam promover mudança social (brusca ou não). Aos manuais de Garantia da Lei e da Ordem e de Pacificação unem-se as concepções de segurança presentes no Livro Branco de Defesa (que tem um tópico que trata exclusivamente do emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem) e os artigos constitucionais que possibilitam interpretações quanto ao emprego militar em atividades internas. Essa estrutura interna encontra sustentação (se bem que de claudicante) nas preocupações internacionais de segurança, voltadas para o controle e repressão de ameaças não-estatais, que exigem ação contra inimigos predominantemente internos, ações essas que abraçam o conhecido binômio segurança e desenvolvimento.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo pretendeu identificar o que é considerado atualmente Setor de Segurança e de que modo o Exército Brasileiro está se adaptando a esta forma mais recente de se compreender um tema historicamente concebido como de responsabilidade exclusivamente militar. Foi possível perceber que a tendência atualmente é de compreender a Segurança como Setor de Segurança de forma ampla por envolver agentes como forças policiais, setores de inteligência e atores da sociedade civil.

Ainda que não exista um consenso sobre todos os aspectos dos estudos de Segurança, o debate internacional sobre o tema reconhece a complexidade dos cenários de conflitos contemporâneos e, de certa forma, de uma alteração da resposta para a pergunta “segurança para quem?” na medida em que a segurança humana passa a ter cada vez mais relevância do que a segurança do Estado. Além disso, já está também bem estabele-

cida pelo debate a ideia de que as situações mais prováveis para o uso das Forças Armadas atualmente são assistência humanitária, missões de paz, terrorismos e crime organizado. Nota-se ainda as considerações feitas nas discussões sobre o tema sobre a ideia de desenvolvimento econômico e boa governança para a garantia de um ambiente seguro e estável.

Atento a esta tendência e aos recentes episódios de atuação para dentro das Forças Armadas brasileiras, estão começando a ser produzidos no Brasil manuais que tem como objetivo informar para o adestramento militar as novas preocupações do país com conflitos diferentes da guerra regular, como os Manuais de Pacificação (2015) e o de Garantia da Lei e da Ordem (2013), expostos neste artigo. É possível observar a preocupação do país com a complexidade do contexto atual de atuação militar e seu esforço para incorporar estas mudanças em sua doutrina e adestramento, seguindo de certo modo a tendência mundial de se pensar o Setor de Segurança. Contudo, a partir de uma análise mais atenta do teor dos documentos, nota-se ainda que as questões de Segurança para o Brasil ainda estão muito ligadas à ideia de segurança do Estado e da manutenção da ordem interna, diferente do que poderia esperar à primeira vista.

Esta preocupação com a segurança nacional, contudo, é reflexo de um *ethos* presente na corporação militar brasileira que é comumente compreendida como manutenção da ordem social e relaciona-se com o exercício do poder militar sobre os componentes do âmbito da política e da sociedade civil. Há, com isso, a formação de uma doutrina de segurança nacional que privilegia um projeto de ordem social em detrimento da transformação social de qualquer ordem que seja.

Diferente, portanto, da tendência mundial de se pensar a Segurança de forma mais ampla e considerando os aspectos transformadores de um mundo mais conectado, as Forças Armadas brasileiras, a partir das recentes publicações aqui expostas, permanecem engessadas em uma concepção de segurança que prioriza a manutenção de uma dada ordem social interna. Apesar da tentativa de propor uma alteração mais profunda e alinhada ao debate internacional no início de seus documentos e, no caso do Manual de Pacificação, apresentar uma perspectiva mais internacional, as Forças Armadas brasileiras parecem estar mais preocupadas em constituir

uma atualização de uma doutrina de segurança nacional do que incorporar grandes alterações em seu modo de compreender o cenário atual.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. *Portaria Normativa no. 3.461, de 19 de dezembro de 2013*. Brasília, DF, 2013. (MD33–M–10). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2018.
- _____. *Portaria Normativa nº 005 – EME, de 5 de janeiro de 2015*. Manual de Campanha: Operações de Pacificação. Brasília, DF, 2015.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; DE WILDE, J. *Security: a new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- COELHO, E. C. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, F. C. S. Sobre o conceito de segurança nacional. *Tensões Mundiais: revista do observatório das nacionalidades*, Fortaleza, v. 5, n. 9, p. 123–140, jul./dez. 2009.
- _____. Forças Armadas e a manutenção da ordem: uma relação estéril. *Perspectivas*, São Paulo, v. 44, p. 41–59, jul./dez. 2013.
- _____. A relação civil militar e os estudos estratégicos. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 22.1, p. 10–25, jan–jul. 2014.
- _____. Estudos Estratégicos, controle civil e definição do inimigo. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v.30, p. 112–127. 2015.
- COUTO E SILVA, G. *Geopolítica e poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.
- EDMUNDS, T. Security sector reform. In: BRUNEAU, T.; MATEI, F. C. *The Routledge handbook of civil-military relations*. London; New York: Routledge. 2013. p. 48–60.
- FINER, S. *The man on horseback*. New Brunswick; London: Transaction Publishers, 2002.
- HUNTINGTON, S. P. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2. p. 374–389, ago./set. 2012.
- _____. Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão de territórios de favela no Rio de Janeiro. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 625–642, out./dez. 2014.

OECD. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: supporting security and justice*. Paris, 2007.

PERLMUTTER, A. *The military and politics in modern times*. New Haven; London: Yale University Press, 1977.

PINHEIRO, J. S. *A Atuação Militar Brasileira na MINUSTAH: estratégias de hunenfrentamento das gangues no Haiti*. 2015. 237 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

RODRIGUES, T. Tráficos e campo de concentração. *Revista Sexta-feira Periferia*, São Paulo, n. 8, p. 132–139, 2006.

_____. “Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil”. In: PASSOS, R. D. F.; FUCCILLE, A. *Visões do sul: crise e transformações do sistema internacional*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 55–88.

SCHIFF, R. L. Civil-military relations reconsidered: a theory of concordance. *Armed Forces & Society: an interdisciplinary journal*, Chicago, v. 22, n. 1, p. 7–24, Oct. 1995.

SOUZA NETO, D. M. “O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH”. In: KENKEL, K. M.; MORAIS, R. F. (Org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília, DF: Ipea, 2012. p. 243–268.

VALENTE, J. *UPPs: governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA LATINO-AMERICANA

Ana Maura Tomesani

1 – INTRODUÇÃO

A violência latino-americana vem chamando a atenção de várias organizações internacionais desde meados da década de 1980. A maioria dos países da região está nas categorias críticas de 10 a 80 homicídios por 100.000 habitantes (United Nations Office for Drugs and Crime – UNODC, 2013). A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera 10 homicídios por 100.000 habitantes como o limite da violência epidêmica, o que significa que a maior parte do continente está assolada por uma epidemia de homicídios. De acordo com dados do relatório *UN Child's Hidden in Plain Sight* publicado em 2014 (United Nations Children's Fund – UNI-

CEF, 2014), o homicídio é a principal causa de morte de crianças e jovens entre 10 a 19 anos em sete países da América Latina e do Caribe. O relatório *State of the Cities of Latin America and the Caribbean*, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU–HABITAT, 2012), enfatiza que a violência na América Latina e no Caribe é a principal preocupação de seus cidadãos.

Neste contexto, não seria de se estranhar que as agências de cooperação internacional sediadas nos países desenvolvidos – e por países desenvolvidos entenda-se, para efeito desta investigação, aqueles que fazem parte do CAD/OCDE¹ – estejam financiando programas de reforma do setor de segurança na região desde meados dos anos 90, ainda que estes fluxos tenham sido monitorados apenas a partir de 2004². Apesar do fato de que há bem poucos estudos que examinam o papel e o desempenho dessas agências neste campo, os que existem apontam para tendências como a importação de soluções generalizadas de países doadores para países receptores (TUCHIN; GOLDING, 2003; ZIEGLER; NIELD, 2002) ou a imposição de agendas desconectadas com as especificidades e deficiências organizacionais, institucionais e culturais locais (BAYLEY, 2005; BLAIR, 2014; DONAIS, 2012; PEAKE; MARENIN, 2008; RICHMOND, 2006). Alguns deles também salientam a existência de uma certa resistência por parte dessas agências para lidar com questões diretamente relacionadas às organizações policiais (BAYLEY, 2006; BRZOSKA, 2003; HAMMERGREN, 2003; LEEDS, 2007), que são as instituições legalmente responsáveis pela prevenção e supressão do crime.

Para verificar se os programas do setor de segurança implementados por Agências de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (doravante ACIDs) estão desconectados das especificidades locais, entendemos que nossa primeira tarefa deveria ser descobrir se há uma agenda local no setor. De acordo com Fuks (2000), existem diferentes movimentos

¹ Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (em inglês *Development Assistance Committee (DAC)*) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

² Há registros difusos de programas financiados na década de 90, mas foi apenas a partir de 2004 que a rubrica “security sector management and reform” foi criada e os fluxos de ajuda oficial para o desenvolvimento (em inglês *Official Development Assistance (ODA)*) neste campo passaram a ser monitorados sistematicamente pela OCDE (TOMESANI, 2017).

que podem conformar uma agenda pública. Em geral, as agendas emergem de disputas entre grupos organizados em arenas públicas que atingem a mídia e pressionam atores políticos, mas também podem ser forjadas por governos quando estes criam novos órgãos ou políticas para lidar com assuntos que respondem e/ou catalisam exigências que estavam latentes e/ou difusas anteriormente.

Neste caso específico da agenda latino-americana sobre a RSS, não pretendemos descrever a genealogia da emergência da questão da segurança como uma agenda pública dentro da arena dessas organizações regionais – se foi uma resposta direta à sociedade civil organizada ou se apareceu primeiramente como uma preocupação das autoridades locais/nacionais que reivindicaram o tratamento do assunto dentro dessas organizações. Seria trabalho para uma outra investigação. Nossa intenção neste estudo esteve limitada a identificar a existência de uma agenda regional sobre o tema liderado por essas organizações, agenda esta entendida como um conjunto de compromissos latino-americanos nos quais países acordam sobre suas deficiências, elegem prioridades e formulam planos de ação coletiva.

Se não há uma agenda para o setor de segurança organizada por lideranças na região, talvez esta desconexão entre os programas implementados pelas ACIDs e as condições locais possa ser um reflexo da falta de interlocutores, da ausência de demandas organizadas no setor, o que poderia justificar a importação de programas genéricos baseados no diagnóstico de consultores contratados por estas agências³.

Analisamos o perfil de três organizações regionais no tocante às questões de segurança – a Organização dos Estados Americanos (OEA), a União dos Estados da América do Sul (UNASUL) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Os documentos coletivamente produzidos que poderiam listar desafios e prioridades no campo da segurança pública para a região foram buscados de modo a construirmos uma *proxy* das fragilidades latino-americanas nesta área e verificarmos se poderíamos falar de uma agenda regional para o setor. Numa etapa seguinte de pesquisa,

³ Hammergren (2003) e Peake e Merenin (2008) salientam para os riscos de formular programas baseados exclusivamente no diagnóstico de consultores sediados nos países doadores.

isso torna possível verificar se os programas financiados por ACIDs na região atenderiam a esta agenda.

É importante mencionar que priorizamos as organizações políticas/econômicas regionais em vez das organizações da sociedade civil. Sabemos que já existem algumas iniciativas para construir uma agenda regional sobre segurança cidadã na região latino-americana organizada por ONGs e universidades⁴. Estas são mais difíceis de mapear à medida que estão mais pulverizados nos territórios e as informações sobre elas não estão totalmente disponíveis ou acessíveis. Essa é a única razão pela qual preferimos mapear organizações regionais em lugar dessas iniciativas da sociedade civil, mas encorajamos fortemente uma investigação sobre elas, pois constituem outros potenciais pontos de interlocução local sobre o tema que podem porventura estar sendo ignorados pelas ACIDs.

O artigo está dividido da seguinte forma: uma Introdução; uma seção para apresentar as organizações e documentos dedicados à reforma do setor de segurança na América Latina e uma seção que analisa a existência de uma agenda no setor. Este artigo é o resultado de uma investigação em curso, então algumas conclusões parciais são elaboradas ao final, apontando para futuros desenvolvimentos.

2 – REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: ORIGENS E DEFINIÇÕES

É importante esclarecer que a definição de “reforma do setor de segurança” varia muito segundo autores que trabalham com o conceito. O termo apareceu pela primeira vez em meados dos anos 90 e esteve restrito aos debates da comunidade internacional de doadores (BRZOSKA, 2003), que discutiam o processo de transição política e econômica dos países do leste europeu e qual seria o formato das novas instituições de segurança e justiça destes países. Até então, a provisão de um ambiente doméstico

⁴ Várias organizações latino-americanas organizaram eventos e publicações sobre o assunto. Como exemplo podemos citar o Diálogos de Segurança Cidadã, organizado pela ONG brasileira Igarapé entre 2013-2015. O projeto reúne lideranças e estudiosos do Brasil, México, Colômbia e África do Sul (mais informações: <<https://goo.gl/jnt1Ey>>, acesso em 17 ago. 2017). Mais recentemente (2017), o lançamento da campanha latino-americana “Instinto de Vida” reuniu várias organizações e estudiosos da sociedade civil na região e propôs políticas a serem seguidas pela administração pública para reduzir os crimes - mais especificamente as taxas de homicídios (mais informações: <<https://goo.gl/ytCSoM>>. Acesso em: 17 ago. 2017).

seguro era considerada pela comunidade internacional de doadores como responsabilidade primordial dos países receptores (OECD, 2008).

O tema é controverso desde então pelo fato de que uma gama enorme de questões foram sendo pouco a pouco incorporadas ao conceito, o que contribuiu para torná-lo vago e confuso. Atualmente, a maior parte da bibliografia que trabalha especificamente com o termo é proveniente da literatura sobre operações de paz (uma vez que programas de RSS constituem uma etapa do protocolo de operações de paz das Nações Unidas), sendo que de modo geral os programas de RSS são criticados por sua abordagem *top-down* por esta literatura, o que gera um *gap* entre a formulação dos programas e a implementação prática dos mesmos (TOMESANI, 2017).

Alguns, como Chuter (2006, apud AGUILAR, 2014) sugerem que o uso do termo seja limitado às organizações responsáveis pela segurança interna e externa (que inclui o exército, as organizações policiais e seus órgãos administrativos). O Centro de Controle Democrático de Forças Armadas de Genebra trabalha com um conceito ampliado do termo, abrangendo sistema de justiça e prisão, bem como organizações da sociedade civil (DCAF, s/d, lição I, p. 6, apud AGUILAR, 2014). Enquanto isso, outra(o)s autora(e)s e organizações permanecem num nível “intermediário” no que tange à definição do termo – atribuindo ora mais peso e protagonismo às forças responsáveis pela defesa e manutenção da ordem, ora enfatizando a importância de muitos outros atores no processo de reforma do setor de segurança.

Para o propósito deste artigo, esclarecemos que estamos trabalhando com a definição da OCDE para a reforma do setor de segurança (RSS). O motivo dessa escolha foi pragmático – os dados que serão levantados posteriormente sobre os programas de RSS financiados pelas ACIDs serão extraídos do banco de dados da OCDE e estão armazenados sob o rótulo “Gestão e Reforma do Setor de Segurança” (“*Security Sector Management and Reform*”).

A definição da OCDE de programas de RSS compreende financiamento para “órgãos policiais e judiciários para assistir, analisar e reformar o sistema de segurança de modo a melhorar a governança democrá-

tica e o controle civil”⁵. O financiamento de organizações militares não é considerado “ajuda/assistência para desenvolvimento” (*development aid*) para a OCDE (e por isso não entra nas estatísticas referentes à cooperação internacional), mas o apoio à supervisão civil e ao controle democrático das forças militares é.

Em outras palavras, programas financiados pelo CAD/OCDE em áreas como reforma da polícia, reforma do sistema judiciário, segurança cidadã ou segurança pública, a prevenção do crime, o policiamento comunitário e o controle externo e democrático das atividades policiais são declarados pelos países doadores da OCDE ao órgão estatístico da instituição sob o rótulo de “Gestão e Reforma do Setor de Segurança”. Por esta razão, esclarecemos que quando utilizarmos a expressão “reforma do setor de segurança” (ou RSS) ou simplesmente “segurança”, é a este conjunto de ações características que estaremos nos reportando.

3 – UNASUL, OEA E MERCOSUL

A fim de localizar as demandas regionais organizadas sobre a reforma do setor de segurança para o continente latino-americano (de modo a posteriormente cotejá-las com os programas financiados pelas ACIDs no setor), selecionamos três organizações regionais, já citadas na introdução – a UNASUL, a OEA e o MERCOSUL. Ferreira (2016) afirma que a UNASUL e a OEA são muito inovadoras em sua visão de questões de segurança. Independentemente do fato de representarem estados, sua arquitetura institucional demonstra que estão preocupadas com a violência, mas não dentro de uma visão estatocêntrica e tradicional, e sim considerando ameaças internas à segurança humana e à necessidade de promover a paz positiva⁶.

É importante atentar para a natureza distinta dos documentos analisados, o que nos obrigou a diferentes formas de sistematização dos mesmos – buscou-se localizar em cada uma destas organiza-

⁵ Informação retirada (e traduzida pela autora) da Lista de Códigos para fluxos de ODA da OCDE de 2016, página 9, disponível no link: <<https://goo.gl/V8D2xs>>. Acesso em: março de 2017.

⁶ Aqui, Ferreira (2016) refere-se ao conceito de paz positiva de Galtung (1969), que significa não apenas a ausência de guerra e violência direta (paz negativa), mas também a superação da violência estrutural e cultural (GALTUNG, 1990) dentro das sociedades.

ções primeiramente se havia órgãos específicos para lidar com o tema da segurança. OEA e UNASUL atendiam a este requisito. A UNASUL possui o Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra Crime Organizado Transnacional (CSSCJDOT), em operação desde 2012. A OEA dispõe da Secretaria de Segurança Multidimensional, dividida em quatro outros órgãos: a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas, a Secretaria do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, o Departamento de Segurança Pública e o Departamento Contra o Crime Organizado Transnacional. O passo seguinte foi selecionar para análise documentos trabalhados no âmbito destes órgãos. O Mercosul não atendia ao requisito de possuir um órgão exclusivamente dedicado à questão de segurança. Neste caso, analisamos os temas trabalhados nas normativas da organização para verificar se questões de segurança eram tratadas no âmbito do bloco e que peso teriam para os estados-membros desta organização.

A análise meticulosa desse material permitiu um mapeamento detalhado dos itens que necessitam ser repensados no campo da segurança para estes países. Nas três organizações, procuramos documentos produzidos coletivamente que pudessem listar fragilidades e desafios de segurança pública na região, para que pudéssemos mapear esses pontos e usá-los como *proxy* das demandas e prioridades latino-americanas no campo. Estes seriam aqueles pontos para os quais os países membros destas organizações acordaram sobre a necessidade de reformas e melhoramentos.

3.1 – UNASUL

A UNASUL foi criada no Encontro de Presidentes da América do Sul em 2004 em Cusco, Peru, para integrar os processos regionais iniciados com o Mercosul e a Comunidade Andina e pensar uma agenda para a região, tendo a Comunidade Européia como modelo. Intitulado inicialmente Comunidade Suramericana de Naciones (CSN), recebeu finalmente o nome de UNASUL (ou UNASUR, em espanhol – Unión de Naciones Suramericanas) em 2007 e seu Tratado Constitutivo foi assinado

em 2008. Formada por 12 países, a UNASUL é liderada por três conselhos diretores, mais a Secretaria Geral, e conta com outros 12 conselhos consultivos setoriais que se reúnem regularmente.

O CSSCJDOT é um desses conselhos consultivos setoriais. Foi criado primeiramente como um grupo de trabalho resultante da Declaração de Cartagena assinada durante a Reunião de Ministros da Defesa, Justiça, Segurança e Relações Exteriores da UNASUL e da Resolução 19/2012 do Conselho de Ministros das Relações Exteriores⁷. O “Grupo de Trabalho do Conselho para o Fortalecimento da Cooperação em Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra Crime Organizado Transnacional” reuniu-se quatro vezes em 2012 antes da criação oficial do Conselho. Essas reuniões estabeleceram o estatuto do futuro conselho, seu mandato e um Plano de Ação a ser implementado e monitorado por seus membros, cuja coordenação deveria ser integrada com a coordenação do Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas, também ligado à UNASUL. O documento fundacional do CSSCJDOT foi finalmente lançado em 1º de março de 2013⁸.

O CSSCJDOT/UNASUL é formado por representantes dos Ministérios da Justiça, Segurança e Defesa de cada um dos países membros e contabiliza 11 reuniões ordinárias até agora⁹, mas devemos acrescentar a estas as reuniões setoriais dos grupos de trabalho do conselho – o conselho é dividido em três grupos de trabalho (GT Segurança Cidadã, GT Justiça e GT COT – Crime Organizado Transnacional) e esses grupos também se reúnem periodicamente. Há ainda as reuniões dos ministros do conselho – realizaram-se até o momento quatro reuniões de ministros responsáveis por justiça e segurança dos Estados membros do conselho.

Essas reuniões produziram uma grande quantidade de documentos visando ações coletivas – como a criação de redes entre policiais, cam-

⁷ A Declaração de Cartagena (maio de 2012) salienta a necessidade de fortalecer a cooperação entre os Estados membros contra o crime organizado transnacional, recomenda a criação de um conselho para lidar com o assunto e, antes disso, de um grupo de trabalho para pensar em um Plano de Ação para este futuro Conselho, bem como a sua burocracia e regras de funcionamento. A Resolução 19/2012 (junho de 2012) cria o grupo de trabalho e propõe a criação do Conselho ao Conselho de Chefes de Estado.

⁸ É importante mencionar que a UNASUL conta com dois outros conselhos que trabalham com questões relacionadas à segurança - o Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas e o Conselho Sul-Americano de Defesa.

⁹ A última foi registrada em março, 2017.

panhas transnacionais contra o tráfico humano, seminários para troca de informações, publicações sobre boas práticas, workshops para alternativas de reabilitação de ex-presidiários, discussões sobre a possibilidade de um Tribunal Penal Regional para crimes transnacionais. Infelizmente, os documentos não esclarecem se as decisões tomadas foram realmente implementadas ou permanecem no papel – assim, não temos o controle sobre o cumprimento dos compromissos assinados. De qualquer forma, nosso foco não depende da eficácia do conselho – depende, na verdade, da capacidade que tem para fomentar discussões e organizar uma pauta comum de segurança entre os estados-membros. Para o nosso propósito aqui, não importa se os planos formulados foram executados, mas se eles conformam uma agenda para o setor.

Entre os vários documentos mapeados, o Plano de Ação 2012 – 2017 é, sem dúvida, o mais importante deles e o que mais claramente lista desafios e soluções para problemas de segurança dos países da América do Sul. Foi produzido pelo grupo de trabalho que precedeu a criação do CSSCJDOT/UNASUL e contou com a participação de representantes de todos os Estados membros no campo da segurança e justiça. Ele orienta todo o conjunto de discussões e atividades do conselho e guiou a divisão dos membros nos três grupos de trabalho citados anteriormente, já que o Plano de Ação está dividido em três áreas – Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra Crimes Organizados Transnacionais (COT).

Para cada uma dessas áreas do Plano de Ação foram pensados quatro eixos temáticos e para cada eixo, vários desafios estratégicos. Os desafios estratégicos foram desdobrados em ações a serem desenvolvidas. Nós sistematizamos abaixo três quadros com as áreas e respectivos eixos temáticos, tentando resumir os desafios estratégicos e as ações definidas pelo conselho. Quando o Plano de Ação foi elaborado, alguns campos foram deixados incompletos para serem completados pelos membros ao longo de suas discussões e implementação. É provável que o preenchimento destes campos tenha ocorrido informalmente durante as reuniões, mas o documento oficial do Plano de Ação disponível no repositório digital da UNASUL nunca foi atualizado – por esta razão ele segue com lacunas,

como se verá. O Plano abrangeu o período 2012–2017, então é possível que estejam considerando uma atualização.

a) Plano da Ação CSSCJDOT/UNASUL 2012 – 2017 por área

SEGURANÇA CIDADÃ			
Profissionalização e especialização de policiais (desenvolvimento de capacidades específicas de acordo com o trabalho na polícia), modernização tecnológica para prevenção da violência e intercâmbio de tecnologias, conhecimento de criminologia, intercâmbio de boas práticas e modelos de gestão bem-sucedidos, fortalecimento do controle interno e externo, responsabilidade e transparência.	Promoção da participação e colaboração dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação de políticas de prevenção do crime e da violência, organização de concursos sul-americanos para que a população apresente propostas, estímulo ao intercâmbio de boas práticas com relação à participação social nas políticas de segurança e organização de seminários para disseminar conhecimento sobre como a sociedade civil pode contribuir para o planejamento das políticas de segurança.	Fortalecimento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas de segurança pública com perspectiva de direitos humanos e igualdade de gênero, promoção de políticas para prevenir a violência contra grupos vulneráveis, fortalecendo o conhecimento de policiais sobre os direitos humanos e o uso racional da força, estímulo à igualdade de gênero dentro das corporações, fomento à cultura de paz através do desencorajamento de posse e uso de armas.	Capacitação institucional de governos locais nas comunidades fronteiriças para questões relacionadas à segurança cidadã, fortalecimento da cooperação e troca de informações entre policiais e departamentos de segurança em zonas fronteiriças.

Fonte: elaborado pela autora com dados do Plano de Ação do CSSCJDOT/UNASUL (<https://goo.gl/Ww2Xxc>), disponível no repositório digital da (<https://goo.gl/J327WP>), consulta realizada em 16 de agosto, 2017.

JUSTIÇA			
Fomento e ampliação da capacidade dos serviços públicos e dos serviços judiciais gratuitos; melhoramento da gestão dos sistemas de informação, fortalecimento da cooperação judiciária entre os países; promoção de melhorias no sistema de internação/ prisão para jovens e adolescentes em conflito com a lei com perspectiva de direitos humanos	Criação de mecanismos para acelerar processos; treinamento de mediadores para atuar localmente e aumentar o acesso à justiça, principalmente entre as populações mais vulneráveis; promoção do intercâmbio de experiências bem-sucedidas na redução da burocracia e meios alternativos para resolver conflitos.	Fomento à cultura da paz, organização de campanhas que desencorajem a posse e uso de armas, fortalecimento da luta contra a impunidade de crimes contra a humanidade; apoio à implementação de políticas para proteger grupos vulneráveis e combater a violência sexual e familiar.	Desenvolver políticas penitenciárias com perspectiva de direitos humanos e fortalecer as existentes.

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Plano de Ação do CSSCJDOT/UNASUL¹⁰

COORDENAÇÃO DE AÇÕES CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL (COT)			
Reforço à prevenção; criação de mecanismos para o intercâmbio de informações sobre crimes transnacionais como lavagem de dinheiro, tráfico humano e tráfico de armas/munições/explosivos; elaboração de um diagnóstico sobre a situação atual e novas formas de crimes transnacionais, mapeamento de rotas e modus operandi do COT.	Elaboração de protocolos operacionais, treinamento e métodos de investigação padronizados para agentes de segurança nas fronteiras, a fim de facilitar o intercâmbio de informações e aumentar a eficiência das ações integradas. Criação de um concurso sul-americano de monografias sobre Políticas de Segurança Fronteiriças para envolver a sociedade civil, acadêmicos e agentes de segurança das localidades fronteiriças.	vazio	vazio

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Plano de Ação do CSSCJDOT/UNASUL¹¹

¹⁰ (<https://goo.gl/Ww2Xxc>), disponível no repositório digital da (<https://goo.gl/J327WP>). Acesso em: 16 ago. 2017.

¹¹ (<https://goo.gl/Ww2Xxc>), disponível no repositório digital da (<https://goo.gl/J327WP>). Acesso em: 16 ago. 2017.

Como podemos ver, as ações estão concentradas nas duas primeiras áreas – segurança cidadã e justiça, e algumas ações sobrepostas podem ser observadas em ambas as áreas. De maneira bastante resumida, o foco principal do documento é: 1) transparência e participação social no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, 2) colaboração entre países para o intercâmbio de informações, tecnologias e referências de boas práticas; 3) treinamento conjunto de agências de segurança e justiça para lidar com grupos vulneráveis e presidiários na perspectiva dos direitos humanos; 4) prevenção da violência e o desencorajamento da posse de armas e armas pela população.

A terceira área, COT, é a menos desenvolvida no Plano de Ação – dois eixos aparecem em branco no documento original (cooperação contra o COT e capacitação institucional para lutar contra o COT). Algumas discussões que aparecem na documentação deste grupo de trabalho mostram que estudos e diagnósticos sólidos sobre crimes transnacionais na região são necessários para formular políticas efetivas. É provavelmente a área em que há menos informação disponível, então as ações planejadas são limitadas. De qualquer forma, as informações disponíveis até agora indicam a necessidade de criar mecanismos para compartilhar informações criminais entre as polícias dos países membros e também a elaboração de protocolos regionais e métodos de treinamento e investigação padronizados para polícias de regiões fronteiriças de modo a facilitar ações integradas.

3.2 – OEA

A OEA promove desde 2008 a Reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública nas Américas (MISPA) e as reuniões já produziram documentos sobre as fragilidades dos países participantes, com foco na cooperação e intercâmbio de conhecimentos e assistência técnica entre os Estados membros. O evento é organizado pelo Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA, que também é responsável pela criação da

AMERIPOL¹² que conduziu, em 2014, o *Diagnóstico sobre Necesidades de Conocimiento Policial para la Planeacion Curricular de la Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalizacion Policial*. Esses documentos (compromissos da MISPA e o *Diagnostico*) são interessantes porque apresentam uma lista de áreas onde esses países entendem que precisam fortalecer sua capacidade institucional e técnica. Resumindo, são documentos que nos permitem notar que os países participantes construíram e vem monitorando metas estabelecidas por eles próprios para melhorar sua capacidade de oferecer bons serviços de segurança à sua população. Os compromissos das MISPA, juntamente com o *Diagnostico*, fornecem um quadro amplo de desafios a serem enfrentados no campo da segurança pública na América Latina, bem como um esboço de soluções possíveis refletidas em compromissos acordados entre os membros. As MISPA e o *Diagnostico* são analisados abaixo.

A) As MISPA

A primeira Reunião de Ministros Responsáveis pela Segurança Pública ocorreu na Cidade do México, de 7 a 8 de outubro de 2008, e foi concluída com a adoção do Compromisso de Segurança Pública das Américas, documento que estabelece os cinco pilares de apoio para a concepção e implementação de uma resposta abrangente aos desafios da segurança pública na região, dentro de um quadro democrático. O documento propõe ações a serem implementadas por cada país visando melhorar as condições de segurança no continente. Em resumo, os principais pontos abordados no Compromisso de 2008 (OAS, 2008) são sistematizados nos cinco eixos abaixo:

¹² A Associação das Polícias das Américas (AMERIPOL) - foi formada em 14 de novembro de 2007 em Bogotá, Colômbia, com uma composição original de 18 corporações policiais e apoio da OEA. Quinze entidades policiais nacionais, regionais e internacionais são observadoras da AMERIPOL, incluindo corporações da Alemanha, do Canadá, da Itália e da Espanha, bem como órgãos da OEA e a INTERPOL, entre outras.

Quadro 1 – Sistematização dos cinco eixos acordados no Compromisso para a Segurança Pública das Américas em 2008.

Criação e fortalecimento das políticas públicas de longo prazo, com pleno respeito pelos direitos humanos; reforço à segurança fronteiriça; criação de padrões para a regulação da segurança privada, modernização dos sistemas penitenciários e criação de modelos sustentáveis de reintegração social para os ex-presidiários, especialmente os jovens; criação de ferramentas de gestão padronizadas, fortalecimento de recursos técnicos e materiais de operadores de segurança.	Criação de ações transversais para a prevenção da criminalidade; promoção de programas nas escolas para conscientizar e prevenir o crime e a violência	Criação de mecanismos de transparência e <i>accountability</i> de ações policiais, profissionalização da polícia; promoção das condições de vida e de trabalho da polícia; criação de observatórios governamentais do crime e da violência para apoiar planos operacionais de segurança.	Incentivar e fortalecer a participação social e a responsabilidade na segurança pública; criação de políticas para aumentar a confiança nas instituições de segurança.	Criação de mecanismos para o intercâmbio de informações entre os países membros; sistematização e produção de dados comparáveis entre os países, a fim de melhorar os parâmetros de esforços cooperativos; consolidação da comunidade americana de polícia (AMERIPOL); promoção do intercâmbio de experiências entre as organizações da sociedade civil dos países signatários.
--	--	--	--	---

Fonte: Elaboração da autora com informações da MISPA 2008, coletadas de OAS, 2008.

A segunda reunião, realizada na República Dominicana no final de 2009, resultou no Consenso de Santo Domingo sobre Segurança Pública nas Américas, ou a Carta de Santo Domingo. Este documento reforça o compromisso das partes de abordar as questões da segurança pública de forma cooperativa, atentando-se sempre aos direitos humanos e liberdades fundamentais e à promoção concomitante de outras áreas como saúde, cultura e educação. O documento faz várias referências à solidariedade e ao compartilhamento de experiências e informações entre os Estados membros (OAS, 2009). A Carta parece ter sido criada para garantir que os Es-

tados signatários não recorressem a estratégias violentas e autoritárias para lidar com o crime.

Nas reuniões que se seguiram¹³, os países assinantes relataram suas atividades relacionadas ao *Compromisso para a Segurança Pública das Américas*, que segue sendo o documento norteador das discussões que ocorrem durante as MISPA. O documento fornece informações sobre pontos estratégicos de segurança que os governos devem melhorar para poder oferecer um ambiente seguro em seus respectivos países. Esses pontos são expressos e organizados pelos próprios países e representados por seus ministros de segurança. A cada nova reunião, a situação de cada país com relação aos pontos do *Compromisso* é monitorada e atualizada numa matriz que permite ao Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA ter um quadro comparativo dos avanços na região.

B) O “DIAGNOSTICO”

O Departamento de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA está atualmente realizando um projeto intitulado “*Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial*” (Rede Interamericana de Desenvolvimento e Profissionalização Policial). A “Red” pretende criar um espaço para a troca de conhecimentos e a profissionalização constante dos membros das polícias nas Américas, através da AMERIPOL. Vale ressaltar que a AMERIPOL é constituída de corporações policiais e a Polícia de Porto Rico e dos Estados Unidos – por meio de sua Agência de Controle de Drogas – possuem cada uma sua própria adesão. Em 2014, a AMERIPOL realizou uma pesquisa com instituições policiais e especialistas sobre os desafios das corporações policiais nas Américas, a fim de produzir novas estratégias para redesenhar e subsidiar a educação policial. Este esforço resultou no documento *Diagnóstico sobre Necesidades de Conocimiento Policial para la Planeacion Curricular de la Red Interameri-*

¹³ A primeira MISPA foi realizada na Cidade do México, México, de 7 a 8 de outubro de 2008; A II MISPA foi realizada em Santo Domingo, República Dominicana, de 4 a 5 de novembro de 2009; III MISPA foi realizada em Porto de Espanha, Trinidad e Tobago, de 17 a 18 de novembro de 2011; A MISPA IV foi realizada em Medellín, Colômbia, de 21 a 22 de novembro de 2013; A MISPA IV foi realizada em Lima, Peru, de 19 a 20 de novembro de 2015; MISPA VI foi realizada em San Pedro Sula, Honduras, 10-11 de outubro de 2017.

*cana de Desarrollo y Profesionalizacion Policial*¹⁴. A elaboração do documento contou com a sistematização das respostas de um *survey* em que foram consideradas quatro dimensões: a dimensão social (como o corpo policial se prepara para a diversidade social do continente), a dimensões geopolítica (como imaginar o corpo policial no contexto das Américas), a dimensão institucional (como considerar os corpos de polícia em relação à comunidade, à sociedade e ao país) e a dimensão da segurança (como pensar em órgãos policiais em contextos de alta criminalidade e novas ameaças).

Depois de várias entrevistas com especialistas, consultas documentais e sistematização e análise dos dados resultantes do *survey*, foi elaborada uma lista de deficiências do corpo policial das Américas, com foco na necessidade de fortalecer esses pontos e trabalhá-los nas grades curriculares de formação policial do continente. As deficiências foram consideradas à luz das quatro dimensões citadas acima. Segue a sistematização deste material:

¹⁴ Tive acesso a uma cópia em papel do *Diagnostico*. As informações contidas neste documento não foram publicadas pela OAS.

Quadro 2 – Sistematização das quatro dimensões trabalhadas no *survey* com policiais relatadas no *Diagnostic*.

Dimensão Social	Dimensão Geopolítica	Dimensão Institucional	Dimensão da Segurança
Formação específica para lidar com mobilizações sociais e mudanças sociais; treinamento sobre violência de gênero; liderança aplicada ao corpo policial; aprendizado de técnicas de interação com os cidadãos, de gestão e negociação de situações de conflito e crise e técnicas coleta de dados e sistematização e análise da informação policial; gestão de meios de comunicação; inteligência associada às redes sociais; métodos e técnicas para a investigação social; prospecção estratégica; Fundamentos de Sociologia; Direitos Humanos; caracterização de fenômenos sociais.	Conhecimento sobre mecanismos de identificação de risco de ameaças globais; comportamento do crime organizado transnacional; concepção de estratégias conjuntas nas áreas fronteiriças; Cibercriminalidade e ciber-terrorismo; mecanismos de proteção e sustentabilidade ambiental; normas internacionais sobre crime transnacional; migrações.	Ferramentas modernas de gestão policial; administração do talento humano: gestão de recursos humanos de acordo com as competências; concepção de sistemas de gestão de conhecimento policial; prevenção de crime; concepção e construção de Observatórios do Crime; instrumentos e indicadores para medir a eficácia e o desempenho da polícia; técnicas de controle interno e auto-avaliação; inovação e desenvolvimento tecnológico aplicado ao desempenho policial; design de reforma organizacional; normas sobre padronização e gestão da polícia; métodos para melhor responsabilização, integridade e transparência; modernização e reforma dos sistemas policiais de educação e formação; ética e deontologia policial.	Consolidação de parcerias estratégicas com sociedade civil e governos; concepção e avaliação de políticas públicas e estratégias policiais; habilidades para o estudo de fenômenos associados à insegurança cidadã; novas abordagens e fundamentos de segurança; prevenção do crime, detecção de violência emergente, gestão de gangues de rua; concepção de sistemas de informação policial; elaboração de projetos de inovação.

Fonte: Elaboração da autora com base em informações concedidas pela OAS em 2014 (ver nota 14).

Como podemos observar, o *Compromisso para a Segurança Pública das Américas* e o *Diagnostico* são muito semelhantes em vários pontos – ambos enfatizam a necessidade de melhorar habilidades técnicas, gerenciais e sociais do trabalho policial. Contudo, é preciso ressaltar que se tratam de documentos com objetivos e focos distintos – o *Compromisso* é produzido e voltado para governos, representantes do poder público dos países membros da OEA que estejam envolvidos com a política da segurança pública no âmbito nacional. Já o *Diagnostico* foi elaborado pela AMERIPOL com o objetivo de mapear deficiências dos corpos policiais da região das Américas que poderiam ser trabalhadas através da educação policial. O fim último do *Diagnostico* seria a elaboração de um curso para lideranças policiais do continente americano.

Por esta razão, não é de se estranhar que o *Compromisso* insista mais significativamente na questão da cooperação regional, o que é compreensível dada a natureza política do documento e os eventos que antecederam e prenunciaram sua criação. O *Diagnostico* se destaca pelo foco na questão técnica da gestão policial, seja esta gestão relacionada aos problemas sociais, aos recursos humanos, ao gerenciamento de informações ou ao controle interno e autoavaliação das atividades policiais.

3.3 – MERCOSUL

O Mercosul foi criado em 1991 pelo Tratado de Assunção como um bloco comercial regional formado pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Adiante, Venezuela (2006) e Bolívia (2015) foram incluídos no bloco e, recentemente (agosto de 2017), a Venezuela foi suspensa. As decisões sobre o processo de integração comercial do bloco são tomadas por três conselhos específicos – Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão para o Comércio no Mercosul, nesta ordem de relevância. Ao longo da sua existência, foram criados outros órgãos para dar sustentabilidade às políticas regionais implementadas pelo bloco, como o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

No que diz respeito aos documentos que compõem os regulamentos do Mercosul, as decisões, resoluções e diretivas estão diretamente ligadas aos três conselhos mencionados anteriormente, sendo que as decisões são da alçada do Conselho do Mercado Comum, as resoluções podem ser emitidas pelo Grupo do Mercado Comum e a Comissão para o Comércio no Mercosul fica responsável pela construção e debate das diretrizes. Outras normativas possíveis são os “acordos, tratados e protocolos” e as “recomendações”. Tratados, acordos e protocolos são assinados pelos países membros no âmbito do Conselho do Mercado Comum e podem compreender países que não fazem parte do Mercosul bem como organizações internacionais. As recomendações não têm caráter obrigatório e são emitidas também pelo Conselho do Mercado Comum.

Após uma revisão desses documentos, concluímos que as normativas que são de nosso interesse e possuem conteúdos outros que não apenas os relacionados exclusivamente ao comércio comum entre os países do bloco são os **acordos, tratados e protocolos** (cuja documentação está organizada dentro de um mesmo repositório) e as **recomendações**. Em seguida, verificamos todos estes documentos disponibilizados pelo Mercosul desde a sua criação em 1991 e selecionamos aqueles que trataram de assuntos relacionados à segurança pública e justiça. A organização assinou 143 acordos/tratados/protocolos, e emitiu ao menos 45 recomendações até o momento¹⁵ – destes, 21 acordos e 12 recomendações foram selecionado(a)s para nossa análise. Os resultados podem ser verificados nos dois quadros abaixo:

a) Acordos, Tratados e Protocolos do Mercosul no campo da Segurança e Justiça

¹⁵ É importante esclarecer que até a data de 29/10/2017 os acordos, tratados e protocolos estavam atualizados até 2017 – o último acordo assinado data de 20/07/2017. O mesmo não ocorre para com as recomendações – estas estão atualizadas apenas até o ano de 2015, sendo que a busca apresenta problemas para os anos de 2008 e 2009. Desta forma, não é possível saber se houve ou não recomendações emitidas nestes dois anos. Por isso preferimos dizer que “ao menos 45 recomendações” foram emitidas neste período.

Quadro 3 – Sistematização dos Acordos, Tratados e Protocolos no campo da Segurança e Justiça assinados no âmbito do Mercosul (1991 – 2017).

ACORDOS, TRATADOS E PROTOCOLOS DO MERCOSUL – SEGURANÇA E JUSTIÇA (1991 – 2017)		
Título do Tratado	Assunto	Ano
Protocolo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa	Cooperação Jurídica	1992
Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais	Cooperação Jurídica	1996
Acordo Complementar ao Protocolo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa	Cooperação Jurídica	1997
Acordo sobre o Benefício de Litigar sem custos e a Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados membros do Mercosul	Cooperação Jurídica	2000
Acordo sobre o Benefício de Litigar sem custos e a Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2000
Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2002
Acordo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2002
Emenda ao Protocolo de Cooperação e Assistência Jurídica em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa entre Estados membros	Cooperação Jurídica	2002
Acordo Complementar ao Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Cooperação Jurídica	2002
Acordo Complementar ao Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre Estados membros	Cooperação Jurídica	2002
Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul	Segurança Regional	2004
Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Segurança Regional	2004
Acordo Contra o Tráfico Ilegal de Migrantes entre Países Membros do Mercosul	Tráfico Humano	2004
Acordo Contra o Tráfico Ilegal de Migrantes entre Países Membros do Mercosul, Bolívia e Chile	Tráfico Humano	2004
Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul	Direitos Humanos	2005
Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Venezuela	Segurança Regional	2006

Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do Mercosul e Estados Associados	Proteção de Crianças e Adolescentes	2008
Acordo entre os Estados parte do Mercosul e Estados Associados sobre a Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos de Crianças e Adolescentes em situação de Vulnerabilidade	Proteção de Crianças e Adolescentes	2008
Acordo de Cooperação entre Países Membros e Estados Associados para a Criação de Equipes Regionais de Investigadores	Investigação	2010
Memorando sobre o Intercâmbio de Documentação para o Esclarecimento de Graves Violações aos Direitos Humanos	Direitos Humanos	2017
Acordo entre Estados Membros e Estados Associados para o intercâmbio de informações sobre a Manufatura e Tráfico de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e Materiais Relacionados	Armas de Fogo	2017

Fonte: Elaboração da autora com base em informações extraídas repositório digital do Mercosul¹⁶

A lista acima demonstra preocupação do Mercosul com o crime organizado transnacional, sobretudo com o tráfico humano e de armas. Ressalta a necessidade de cooperação policial e jurídica entre os países, além do estabelecimento de marcos jurídicos no âmbito do Mercosul em matéria de segurança criminalidade como forma de “avançar na definição de uma política comum de segurança, mediante o estabelecimento de metas claras e instrumentos de implementação eficazes”¹⁷.

Nota-se ainda que foram assinados 10 acordos de cooperação jurídica entre os países membros e também entre estes e outros países sul-americanos, como Bolívia (antes que esta fizesse parte do bloco) e Chile. Estes acordos dizem respeito à assistência mútua tanto para assuntos de ordem comercial, civil, trabalhista, administrativa como também penais. É interessante observar que eles se concentram na primeira década de vida do Mercosul, momento em que os países precisaram alinhar seus ordenamentos jurídicos para planejar ações conjuntas.

¹⁶ (<https://goo.gl/kbHYuP>), em “Tratados, Protocolos e Acordos” (<https://goo.gl/4uJbVc>), links visitados em 29 out. 2017.

¹⁷ Trecho retirado do Acordo de Cooperação para Assuntos Regionais de Segurança entre Países Membros do Mercosul de 2004, tradução da autora (do espanhol para o português). Disponível em: <<https://goo.gl/TC2Yei>>. Acesso em: 29 out. 2017.

Chama ainda a atenção os documentos assinados no âmbito dos direitos humanos (um protocolo e um memorando) e para proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade (dois acordos assinados). No *Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul*, salienta-se a necessidade dos estados membros respeitarem os tratados internacionais de Direitos Humanos e a Carta Democrática Interamericana sob pena, em última instância, de suspensão do país do bloco. Já o *Memorando sobre o Intercâmbio de Documentação para o Esclarecimento de Graves Violações aos Direitos Humanos* busca facilitar os meios de troca de documentos e informações referentes às ditaduras militares ocorridas no Cone Sul, sobretudo aqueles relacionados à Operação Condor, de modo a subsidiar as Comissões da Verdade dos estados membros.

Quanto aos dois acordos assinados relativos à proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, um deles requer a construção de uma base de dados conjunta entre os países com dados deste público e o outro solicita justamente que esta base seja acessada quando houver suspeita de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade atravessando as fronteiras dos países membros. Nos documentos, parte-se do pressuposto de que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade estão mais sujeitas a serem vítimas de tráfico de pessoas, o que justifica a preocupação.

Esclarece-se que foram excluídos da seleção aqueles acordos que lidavam com questões mais burocráticas e relativas a solução de controvérsias ou casos omissos, como procedimentos conjuntos para lidar com veículos apreendidos nas fronteiras, extradições, ordens de prisão e traslado de pessoas condenadas entre países membros. Entendemos que se tratam de acordos para solucionar questões imediatas, mas não conformam uma agenda para o setor no sentido como definimos o termo na Introdução deste trabalho.

b) Recomendações do Mercosul no campo da Segurança e Justiça

Quadro 4 – Sistematização das Recomendações no campo da Segurança e Justiça no âmbito do Mercosul (1991 – 2017).¹⁸

RECOMENDAÇÕES DO MERCOSUL – SEGURANÇA E JUSTIÇA (1991 – 2017)		
Recomendações	Assunto	Ano
Recomendação para tratamento integral à violência de Gênero	Violência contra a Mulher	2010
Recomendação para a realização campanhas de TV visando à prevenção, sensibilização e luta contra o tráfico humano para exploração sexual ou comercial e trabalho forçado de crianças e adolescentes	Tráfico Humano	2010
Recomendação sobre a necessidade de Defensoria pública oficial e autônoma para garantir o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade à Justiça	Acesso à Justiça	2012
Recomendação para tratamento integral à violência de Gênero	Violência contra a Mulher	2012
Recomendação para que se faça uso do Guia do Mercosul para atender mulheres vítimas de tráfico humano para fins de exploração sexual	Violência contra a Mulher	2012
Recomendação para lidar com mulheres em situação de restrição de liberdade por causa de delitos relacionados com drogas	Mulheres Detentas	2014
Recomendação sobre mulheres migrantes em contextos de violência doméstica	Violência contra a Mulher	2014
Recomendação para a prevenção e erradicação do trabalho infantil e a proteção do trabalho juvenil doméstico no Mercosul	Trabalho Infantil	2015
Recomendação para a prevenção e erradicação do trabalho infantil para fins artísticos no Mercosul	Trabalho Infantil	2015
Recomendação para a articulação entre governos, empresas e sindicatos para a prevenção do trabalho infantil no Mercosul	Trabalho Infantil	2015
Recomendação sobre mortes violentas causadas por razões de gênero – feminicídio	Violência contra a Mulher	2015
Recomendação para a criação do Dia Sul-americano para o Desarmamento Voluntário	Desarmamento	2015

Fonte: Elaboração da autora com base em informações extraídas repositório digital do Mercosul¹⁹

¹⁸ Informamos que este quadro pode estar incompleto porque, nas datas em que ocorreram as consultas, entre agosto e outubro de 2017, o repositório digital do Mercosul apresentava problemas técnicos para fornecer dados sobre as recomendações emitidas nos anos de 2008 e 2009. Estes dados foram solicitados também por e-mail para a Secretaria do Mercosul, mas até o fechamento deste trabalho, não obtivemos resposta.

¹⁹ (<https://goo.gl/kbHYuP>), em “Recomendações” (<https://goo.gl/8p1hoF>). Acesso em: 29 out. 2017.

É interessante observar que, embora o repositório digital do Mercosul disponibilize as recomendações desde o ano de 2002, é apenas a partir de 2010 que questões mais claramente relacionadas à segurança aparecerão nesta categoria de normativas. E a quantidade de recomendações no campo é respeitável – veja que foram 12 (ou 26% do total de recomendações visualizáveis no repositório) apenas entre 2010 e 2015, sendo que o site não atualizou ainda os anos de 2016 e 2017. Comparativamente, o volume de recomendações do Mercosul no campo da segurança é maior que o volume de documentos nas categorias de acordo, tratado ou protocolo (21 de 143 ou pouco mais de 14%). Curiosamente, não há recomendações que possam ser classificadas propriamente no campo da justiça.

As preocupações que aparecem nos acordos estão presentes também entre as recomendações – crime organizado transnacional, sobretudo o tráfico humano e de armas. Porém, a preocupação com o trabalho infantil e com a violência contra a mulher é bastante evidenciada entre as recomendações, o que surpreende pelo fato do Mercosul constituir um bloco econômico, uma organização que busca exatamente facilitar as trocas comerciais entre os países membros, o que em tese sugeriria que estas questões não estariam no cerne das preocupações do bloco ou que ao menos não constituiriam prioridades. Contudo, são temas bastante recorrentes.

A questão da ênfase em coibir o trabalho infantil talvez seja de mais fácil compreensão do ponto de vista da lógica comercial, uma vez que o trabalho infantil, seja mal remunerado ou forçado, coloca certos estabelecimentos em situação de concorrência desleal com relação a aqueles que trabalham dentro dos padrões legais e tributários vigentes, prejudicando o comércio na região. O mesmo se pode dizer com relação ao tráfico de pessoas para fins de exploração laboral. Contudo, dentre as 12 recomendações selecionadas na área de segurança, metade diz respeito à proteção de mulheres e não há questões comerciais envolvidas nestas recomendações – ao menos não explicitamente.

Em um dos artigos da *Recomendação para tratamento integral à violência de Gênero* de 2010²⁰, lê-se:

²⁰ Artigo 3 da Recomendação 001/2010. Disponível no repositório digital do Mercosul, <<https://goo.gl/CPkyUV>>. Acesso em: 30 out. 2017.

“Promover a elaboração progressiva de um sistema regional de informação de casos de violência de gênero sob todas as suas formas, a partir da construção de indicadores comparáveis. Os trabalhos poderão iniciar-se com o indicador de ‘violência doméstica’.”

Aliás, é notável a preocupação do Mercosul com a construção de bases de dados compartilhadas e indicadores padronizados e comparáveis. Esta preocupação está presente em vários dos acordos e recomendações da área. O que é bastante compreensível dado que a consolidação e fortalecimento do bloco depende, entre outras coisas, da capacidade de reunião e sistematização de informações do bloco para a realização de diagnósticos precisos que possibilitem a proposição de ações conjuntas entre os países-membros. A ausência de transparência no fornecimento de informações por parte de quaisquer países membros acaba colocando em xeque a credibilidade do bloco como um todo.

4 – SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA: UMA AGENDA EM EXECUÇÃO?

As seções anteriores nos mostraram que essas três organizações têm preocupações com questões de segurança em seu território de ação. A sua dedicação ao assunto varia, bem como a natureza das questões de segurança que consideram mais sensíveis. Nota-se que os documentos trabalhados têm muitos pontos em comum – a preocupação com as regiões de fronteira, exaltando a necessidade de cooperação policial e intercâmbio de informações nestas áreas, aparece tanto no Plano de Ação do CSSCJDOT da UNASUL, como no *Compromisso* e no *Diagnostico* da OEA, além de figurar também nos acordos e recomendações do Mercosul. O mesmo se pode dizer com relação à necessidade de construção de dados padronizados e indicadores comparáveis no campo da segurança para subsidiar ações integradas entre os países membros – ponto que aparece recorrentemente em todos os documentos analisados.

A necessidade de estimular a participação social nas políticas de segurança aparece nos documentos da UNASUL e da OEA. Estas duas últimas também têm uma preocupação maior com o trabalho das corpo-

rações policiais – profissionalização, modernização das práticas, controle interno e externo das ações policiais, padronização e intercâmbio de dados criminais. Os documentos do Mercosul não demonstram preocupações específicas com a melhora da qualidade do serviço policial, muito embora entendam que a cooperação policial e jurídica é importante para a segurança regional.

A preocupação com o tráfico de pessoas e de armas aparece nos documentos da UNASUL e do Mercosul – e, sobretudo no caso deste último, é marcante a preocupação com o tráfico de mulheres e crianças. Da mesma forma, a questão do acesso à justiça aparece de maneira bastante destacada na UNASUL e de forma tímida (uma recomendação) no Mercosul, mas não aparece nos documentos trabalhados da OEA. Vale ressaltar que o respeito aos direitos humanos e à igualdade de gênero perpassa os documentos das três organizações analisadas, tendo sido citados em todos eles.

Apesar dessas diferenças, o que fica claro é que a segurança é, sem dúvida, parte integrante e relevante de uma ampla agenda regional conduzida por estas organizações. Órgãos foram criados para tratar de questões relacionadas à segurança, dando visibilidade ao problema e monitorando o desenvolvimento de ações para atendê-lo. O Mercosul foi a única das organizações que não criou órgão específico para lidar com questões de segurança, mas percebe-se que o tema ganhou força sobretudo na última década, tomando-se por base os acordos firmados e as recomendações emitidas pela organização.

Os documentos analisados demonstram que os países latino-americanos foram capazes de apontar suas fragilidades e prioridades no campo, possibilitando o mapeamento e o diagnóstico destas deficiências. Soluções foram esboçadas coletivamente (seja no formato de plano de ação, compromissos ou acordos) e vêm sendo implementadas e monitoradas. Há um grande acúmulo de informação sobre o tema nas três organizações analisadas, ainda que elas possuam interesses e focos distintos. O material documental trabalhado no âmbito destas três organizações revela que existe uma agenda para a reforma do setor de segurança sendo administrada e conduzida pelos estados-membros destas organizações.

5 – CONCLUSÕES PARCIAIS E INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Toda a exposição feita neste trabalho buscou responder à questão: há uma agenda regional para a reforma do setor de segurança na América Latina? Chegamos à conclusão de que sim, esta agenda existe e está em construção há cerca de 15 anos, sendo que há pelo menos três organizações que respondem por ela. Como dito anteriormente, as ACIDs nos países desenvolvidos estão financiando programas de RSS no continente há mais de duas décadas. A pergunta que nos fazemos agora é: estariam elas cientes das agendas locais no setor? Será que essas agências consideram de alguma forma as prioridades expressas pelos países receptores de ajuda externa para formular seus programas e em que medida? Seriam as organizações analisadas no presente trabalho consultadas neste processo? Senão elas, quais então?

Mapear organizações regionais e suas demandas no campo foi importante para demonstrar que estas informações existem e estão disponíveis, não havendo razão para que as ACIDs ignorem este acúmulo importante de informações e de esforço coletivo na formulação de programas de RSS para a região. O próximo passo desta investigação é mapear e analisar os programas de RSS financiados por ACIDs na América Latina e verificar o perfil e as prioridades destes programas, de modo a efetuar uma comparação mais detalhada com as agendas locais aqui descritas sobre o tema.

Com as agendas destas organizações em mãos, juntamente com o levantamento dos programas de RSS financiados pelas ACIDs, teremos condições de verificar se estas agências atendem à agenda regional no campo da segurança ou se estão de fato desconectadas da realidade e das demandas locais como supõe a literatura da área, ofertando programas genéricos e pouco adaptáveis a ambientes diversos daqueles que caracterizam os países de origem dos programas financiados.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. Reforma do setor de segurança: visão geral e proposta de planejamento. In: AGUILAR, S. (Org). *Reforma do setor de segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de Idéias, 2014. Cap. 1, p. 9–91.

- BAYLEY, D. Police reform as foreign policy. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, Thousand Oaks, v. 38, n. 2, p. 206–215, 2005.
- _____. US Aid for foreign justice and police. *Orbis*, Philadelphia, v. 50, n. 3, p. 469–479, 2006.
- BLAIR, S. Uma crítica à Reforma do Setor de Segurança. In: AGUILAR, S. (Org). *Reforma do Setor de Segurança: teoria, prática e crítica*. São Paulo: Porto de idéias, 2014. Cap. 2, p. 92–199.
- BRZOSKA, M. *Development donors and the concept of security sector reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control Armed Forces, 2003. (Occasional Paper nº 4).
- DONAIS, T. *Peacebuilding and local ownership: post-conflict consensus-building*. New York: Routledge, 2012.
- FERREIRA, M. A. S. V. Criminality and Violence in South America: the challenges for peace and UNASUR's Response. *International Studies Perspectives*, Oxford, v. 18, n. 1, p. 64–80, Feb. 2016.
- FUKS, M. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79–84, 1º semestre, 2000.
- GALTUNG, J. Violence, peace, and peace research. *Journal of peace research*, London, v. 6, n. 3, p. 167–191, 1969.
- _____. Cultural violence. *Journal of peace research*, London, v. 27, n. 3, p. 291–305, 1990.
- HAMMERGREN, L. International assistance to Latin American justice programs: toward an agenda for reforming the reformers. In: JENSEN, Erick G.; HELLER, Thomas C. (Ed.). *Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*. Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 290–335.
- LEEDS, E. Serving states and serving citizens: halting steps toward police reform in Brazil and implications for donor intervention. *Policing and Society*, London, v. 17, n. 1, p. 21–37, Feb. 2007.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *Commitment to Public Security in the Americas: MISPA I*. Washington, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa1.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- _____. *Consenso de Santo Domingo por la Seguridad Pública em las Américas*. Washington, 2009. Disponível em: <http://www.oas.org/dsp/english/cpo_mispa2.asp>. Acesso em: 13 out. 2014.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Security system reform: what have we learned?*. Paris, 2009.

PEAKE, G.; MARENIN, O. Research Article: their reports are not read and their recommendations are resisted: the challenge for the global police policy community. *Police Practice and Research*, London, v. 9, n. 1, p. 59–69, 2008.

RICHMOND, O. P. Patterns of peace. *Global Society*, Abingdon, v. 20, n. 4, p. 367–394, 2006.

TOMESANI, A. M. International Assistance and Security Sector Reform in Latin America: a profile of donors, recipients and programs. In: CONGRESSO DA ALACIP, 9., 2017, Montevideu. *Anais eletrônicos...* Montevideu: Universidad de la República Uruguay, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/yLNTJz>>. Acesso em: 30 out. 2017.

TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. A. Introduction: Citizen security in regional perspective. In: FRUHLIN, H.; TULCHIN, J. S.; GOLDING, H. A. (Ed.). *Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy and State*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2003. p. 1–12.

UNO–HABITAT. *Estado das cidades da América Latina e Caribe 2012: rumbo a uma nueva transición urbana..* Nairobi, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/A23PqY>>. Acesso em: 30 set. 2016.

UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND (UNICEF) *Hidden in plain sight: a statistical analysis of violence against children*. New York, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/Qod4Vb>>. Acesso em: 30 set. 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *The global study on homicide*. Viena, 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

ZIEGLER, M.; NIELD, R. *From Peace to Governance: police reform and the International Community*. Washington: Johns Hopkins University, 2002.

DESAFIOS DOS PROCESSOS DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL

O MERCOSUL: HISTÓRICO, ATORES NÃO INSTITUCIONAIS, DÉFICIT DEMOCRÁTICO E AUTONOMIA ENERGÉTICA

Augusto Zanetti

1 – INTRODUÇÃO

No período colonial, durante o processo de independência e no hiato temporal denominado nacional-imperialismo (1840–1884), se estendendo até o entre guerras (1919–1939), a América do Sul foi palco dos mais violentos e sangrentos conflitos do continente americano. Tal constatação representa uma continuidade na lógica do enfrentamento e do contexto belicoso. Desde a chegada dos espanhóis e portugueses à porção sul da América, a bacia do rio da Prata foi o cenário de disputas luso-espanholas (o que hoje é o Uruguai já foi sucessivamente português, espanhol, tornando-se brasileiro, com a vinda da família real ao Brasil, em 1808, até ganhar sua independência em 1828). É nessa unidade territorial, formada por Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, com acréscimo da Venezuela,

em 2012, que estão situados os principais sócios do Mercado Comum do Cone Sul, o denominado MERCOSUL.

No século XIX, o processo de emancipação política da América do Sul aprofundou as fricções existentes entre os países da região. Nesse período ocorreram importantes capítulos da história do Brasil, da Argentina, Paraguai e Uruguai. Os exemplos mais relevantes são a Guerra da Cisplatina, a Independência da Banda Oriental do Uruguai (1828), a Grande Guerra Uruguaia (1851–1852), a Revolução Farroupilha (1835–1845), as disputas entre unitários e federalistas na Argentina (1850–1880), além da Guerra no Uruguai (1864) e por fim o mais sangrento conflito do Cone Sul, a Guerra do Paraguai (1865–1870). Todos esses acontecimentos ocorreram no contexto das alianças (Brasil, Colorados e uma parte da Argentina, contra Blancos e a outra parte da Argentina), intervenções e conflitos envolvendo as Províncias Unidas do rio da Prata, a Argentina atual, Uruguai, Brasil, Uruguai e Argentina contra o Paraguai, que forjaram o contexto histórico no interior do qual ocorreu a formação dos Estados platinos e a formação do corpo da pátria brasileira.

Durante o governo de Campos Sales, no decorrer da longa chancelaria do Barão do Rio Branco (1902–1912) e, mais tarde em 1935, na administração Getúlio Vargas foram encaminhadas negociações no sentido de instituir a integração de três países economicamente mais importantes na América do Sul. Essa tentativa assumiu a denominação de Pacto ou Bloco do ABC e se pautou pela iniciativa de unir a Argentina, o Brasil e o Chile, nos quadros de uma hegemonia compartilhada com um objetivo fundamental: criar as condições ideais para que os países do Cone Sul pudessem resolver de comum acordo suas disputas sem intromissões externas. A iniciativa fracassou mais pela desconfiança argentina em relação ao Chile e ao Brasil e, por este país pretender, no auge do sucesso da atividade agropecuária exportadora, assumir uma posição de liderança na parte sul do continente.

Em 1941, em plena Segunda Guerra Mundial pela primeira vez Brasil e Argentina tentaram criar uma União Aduaneira. Todavia, esse projeto não se concretizou devido às diferenças diplomáticas que afligiam os dois países, no que respeita o projeto de alianças com o Eixo (Alemanha, Itália e Japão), uma vez que o governo brasileiro, embora se identifica-

se com o corporativismo italiano e retomada do crescimento econômico perpetrado pelo governo nazista, queria manter sua independência no que respeita a cultura nacional, não permitindo a instalação de estruturas partidárias fascistas ou nazistas. Ademais, havia também o conflito envolvendo o sistema interamericano de segurança coletiva, que os EUA desejavam estender a todos os países do continente, enquanto a Argentina, mantendo sua tradicional neutralidade, preferia assegurar sua independência. A manutenção da neutralidade Argentina até o final da 2ª guerra mundial, enquanto o Brasil, após barganhar muito, resolve aliar-se aos EUA, foi um dos fatores que geraram o fracasso da iniciativa de união comercial.

O projeto de integração regional tornou-se relevante, assumindo uma importância central no pensamento sul-americano logo depois da 2ª Guerra Mundial, em função das repercussões desse conflito no que tange as dificuldades de importação e, por outro lado pelos superávits comerciais da balança de pagamentos que algumas economias latino-americanas tinham acumulado nesse período. Este projeto no âmbito da política industrial, que visava, sobretudo, a superação do atraso, sofreu forte influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); que desde sua criação em 1948 projetava promover a integração regional mediante um modelo de preferências comerciais baseadas no planejamento, visando impulsionar os fluxos de intercâmbio intrarregional. O fortalecimento dos mercados internos dos países da região, no entender dos teóricos cepalinos, eliminaria a dependência tecnológica, bem como a ausência de um parque industrial em condições de produzir bens industrializados duráveis e de capital.

A integração era vista como o melhor caminho para o desenvolvimento regional, porquanto por meio dela era possível incrementar o mercado interno e impedir a deterioração da base de trocas: a relação desigual entre quem exportava matérias primas e importava manufaturados que agregavam valor e tecnologia. Em outro sentido, um dos principais fatores, apontados pela CEPAL, responsável pela baixa eficiência dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos, era reconhecidamente a insuficiência das dimensões dos mercados locais, uma vez que estes não conseguiam sustentar um desenvolvimento regional. Avaliava-se que à medida que a ampliação desses mercados fosse alcançada, ter-se-ia uma maior

diversificação industrial, uma mudança produtiva e ao mesmo tempo ganharia intensidade a concorrência externa e investimentos expressivos em tecnologia, atraindo conseqüentemente novos investimentos.

Foi a partir dessa percepção que em 1956 começou-se a falar em uma unidade econômica latino-americana. E no interior da CEPAL foi criado um comitê para identificar os meios para a intensificação do comércio visando esse objetivo. Pensou-se que um mercado comum impulsionaria a industrialização e seria a base sólida para o desenvolvimento regional independente e em 18 de fevereiro de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinaram o Tratado de Montevideu que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o intuito de estabelecer uma zona de livre comércio que fortaleceria os mercados internos mediante a industrialização. Nos anos seguintes, deu-se a adesão da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela a esse mesmo processo de integração.

Com o fracasso da ALALC, foi criada, na década de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e, em função dela, o Mercado do Cone Sul (MERCOSUL), que muito embora esteja atravessado de ponta a ponta por inúmeras limitações, constitui-se, até nossos dias, no processo de integração mais bem sucedido da América do Sul.

2 – AS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS E O MERCOSUL: A NOVA POLÍTICA EXTERNA E O DÉFICIT DEMOCRÁTICO

As centrais sindicais no quadro institucional do Cone Sul, ganham espaços de atuação com a Declaração Sociolaboral que conflui na formação da Comissão Sócio Laboral do MERCOSUL (CSLM) aprovada em 1999 pelo Grupo do Mercado Comum (GMC). Ela é um órgão auxiliar do GMC com uma composição tripartite (um representante do governo, um do setor dos empregados e um dos empregadores), que examina questões laborais do MERCOSUL. A CSLM recebe o auxílio de órgãos de composição tripartite como as Comissões Nacionais (CN), criadas pela Res. 85/00.

O documento que a constituiu satisfaz muitas demandas das organizações sindicais, mas, também, dos movimentos sociais da região, como a não discriminação, a promoção da igualdade de gênero, no que respeita não apenas ao salário, a ajuda aos trabalhadores imigrantes e fronteiriços e a busca da eliminação do trabalho forçado e infantil, entre outras questões relacionadas ao mundo do trabalho. Ela advoga que tais direitos não possuem apenas uma dimensão regional, mas mundial e não deveriam estar atrelados somente às leis de seus respectivos países, mas serem respeitados em todos os Estados membros do MERCOSUL.

Assim sendo, uma legislação trabalhista única passou a ser apoiada pelas centrais sindicais. No entender delas, ela poderia promover uma maior integração de aspectos vinculados à esfera do trabalho e, por outro, facilitaria a situação da imigração inter bloco. O problema central suscitado por tal iniciativa é a dificuldade de sua execução derivadas das restrições que acompanham a noção de soberania dos Estados, uma vez que os governos dos países membros julgam que institucionalizar, harmonizar ou ainda melhorar uma legislação trabalhista comum, no âmbito do bloco, poderia implodir a própria definição de Estado soberano aceita e apoiada por cada um deles.

A CSLM como articuladora das centrais sindicais dos países do Cone Sul conquistou, apesar disso, um espaço de participação importante no MERCOSUL, levando a discussão dos temas de caráter trabalhista às instâncias institucionais do bloco. A sua atuação nos últimos tempos foi facilitada, uma vez que a maioria das centrais sindicais que integram o CCSCS terem relações de proximidade com seus respectivos governos. No entanto, a bibliografia sobre esta temática reconhece que tal desempenho sindical não resultou em avanços concretos no MERCOSUL.

Tullo Vigevani (1998, p. 23) assevera que

[...] da forma como se encontram organizados hoje, os sindicatos não tem condições de interferir, com capacidade real de interlocução e legitimidade de representação, em um processo tão complexo como a abertura da economia, com a liberalização e a globalização.

No que respeita à atuação do empresariado e dos trabalhadores nas instâncias consultivas do MERCOSUL tais canais de participação fo-

ram criados mediante o Protocolo de Ouro Preto, firmado em 17/12/1994 e homologado pelo Grupo do Mercado Comum (GMC), com base na Resolução nº. 68/96, o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES). Este órgão de representação dos setores econômicos e sociais – as confederações, federações e as centrais dos trabalhadores do empresariado e organizações não governamentais – dos Estados-Parte do bloco está incluído na estrutura institucional do MERCOSUL.

O FCES é composto pelas respectivas Seções Nacionais de cada Estado Parte do MERCOSUL e sua estrutura institucional abrange o plenário do Fórum, que reúne nove delegados titulares e seus respectivos suplentes. Cada Seção Nacional tem autonomia para elaborar sua própria estrutura no plenário do Fórum, devendo observar a paridade na indicação dos delegados das Organizações dos trabalhadores e do empresariado.

A coordenação administrativa do Plenário é exercida por uma Seção Nacional pelo período de seis meses, em sistema de rodízio. O plenário do Fórum se reúne, ordinariamente, no mínimo uma vez por semestre e, extraordinariamente, quando necessário. Participam do FCES a Comissão Temática II emprego, migrações, qualificação e formação profissional; o Subgrupo de Trabalho do MERCOSUL SGT, relações trabalhistas, emprego e seguridade social, grupo de alto nível para a estratégia de estímulo a oferta de trabalho e, por fim, a Comissão Temática de Relações Trabalhistas.

As organizações empresariais e sindicais somente tiveram acesso aos órgãos de trabalho que são os subgrupos de trabalho (SGTs). É nestes subgrupos que se efetua toda tarefa técnica relacionada ao processo de negociação do bloco. Cada um dos SGTs avalia: 1) comunicações; 2) aspectos institucionais; 3) regulamentos técnicos e avaliação de conformidade; 4) assuntos financeiros; 5) transportes; 6) meio ambiente; 7) política industrial e tecnológica; 8) política agrária; 9) política energética e mineração; 10) assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social; 11) saúde; 12) investimentos; 13) comércio eletrônico; 14) acompanhamento da conjuntura econômica e comercial. Eles se reúnem trimestralmente com mudanças rotativas dos locais das reuniões combinadas entre os países.

Os SGTs assumiram o encargo de analisar e comparar os diferentes sistemas nacionais e elaborar propostas para harmonizar ou fazer convergir às assimetrias mais relevantes. Eles têm como função cuidar de questões específicas de cada setor e fazer recomendações ao GMC. A ratificação do GMC e do CMC não seria necessária, porém, é provável em casos em que estas propostas adquiram um caráter obrigatório. Nesses subgrupos, o setor privado era

[...] entendido como aquele que tem interesse direto em qualquer uma das etapas do processo de produção, distribuição e consumo, e sua participação se dava durante a etapa preparatória da tomada de decisões do subgrupo. (MARIANO, 2000, p. 85).

Os subgrupos só poderiam solicitar a participação privada na formulação das preparações das recomendações e não do processo de tomada de decisões, pois a execução desta tarefa é apanágio exclusivo dos representantes de cada Estado-Parte, junto ao GMC ou ao CMC. Assim sendo, o setor privado pode participar das negociações nos subgrupos, mas estes não possuem poder decisório.

Não foi criado, inicialmente, um subgrupo orientado para questões sociais, ficando latente que este não teria representação alguma no processo de integração, mesmo sofrendo diretamente suas consequências. Isto acabou provocando por parte dos movimentos sociais: “[...] uma atitude reativa com relação à integração, ou seja, a mobilização se deu em virtude do possível efeito negativo que a integração poderia surtir.” (MARIANO, 2000).

Logo após a constituição do MERCOSUL, a incidência de aspectos sociais remetidos ao mundo do trabalho ganhou destaque, no âmbito do processo de integração graças à mobilização das centrais sindicais e do Ministério do Trabalho dos países membros resultando na formação do Subgrupo de Trabalho Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT 10). Este Subgrupo trata da delicada questão laboral do MERCOSUL, como a livre circulação de pessoas, um aspecto central na constituição de uma Área de Livre Comércio relegado a um segundo plano em decorrência da argumentação da falta de maturidade do processo de integração em curso. O MERCOSUL não estaria suficientemente es-

truturado e, portanto, fortalecido para incorporar o deslocamento de trabalhadores e a concorrência salarial que esta medida liberalizante geraria, fundamentalmente, em função das grandes diferenças de disponibilidade e preço da mão de obra.

O SGT 10 conta com a participação de representantes da sociedade, como as centrais sindicais, na emissão de suas recomendações ao GMC. É administrado pelo GMC e tem, como os outros subgrupos, caráter meramente consultivo. Porém, de certo modo possibilitou que alguns temas de ordem social pudessem ser discutidos no contexto oficial do MERCOSUL significando, assim, um grande avanço nessa agenda.

Outro órgão que contempla a participação da sociedade civil e teoricamente das demandas sociais é a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Criada ainda nas negociações iniciais bilaterais entre Argentina e Brasil, a CPC tem caráter consultivo e é formada pelos representantes dos legislativos dos Estados-Parte. Sua pouca relevância deve-se ao baixo interesse que seus membros manifestam em discutir temas relacionados ao bloco, preferindo concentrar suas atenções em assuntos internos de cada país membro.

Em função dessa situação descartou-se a possibilidade de uma abordagem mais profunda e mais ampla em âmbito dos mecanismos de integração mesmo porque suas recomendações encontram muitas dificuldades para serem encaminhadas às instâncias políticas superiores do MERCOSUL. Com isso, a participação social no processo de integração acaba restringida, uma vez que os membros da CPC sendo referendados pelos eleitores de cada Estado membro representariam apenas os interesses locais. Eles não fariam a ligação entre a sociedade nacional e o processo de integração, limitando suas funções apenas as escassas, estéreis e superficiais consultas remetidas a dimensão endógena de cada membro do bloco (MARIANO, 2000). Assim, a CPC não consegue deslocar o debate a respeito dos assuntos da integração daquele social nacional, pois estes assumiriam para ela apenas um caráter secundário em virtude de sua pouca familiaridade com os mecanismos institucionais do MERCOSUL e do tradicional desinteresse dos parlamentares por assuntos externos.

O Tratado de Assunção embora previsse a criação de apenas dez subgrupos de trabalho (SGT), por iniciativa das centrais sindicais brasileiras se constituiu um décimo primeiro SGT, em março de 1992, que trataria de temas inerentes às relações trabalhistas, emprego e previdência social. Ainda que as organizações sindicais dos trabalhadores e do empresariado também pudessem participar de outros subgrupos, o operariado só teve direito, durante a década de 1990, de atuar ativamente em consultas apresentando propostas no subgrupo onze, tendo lhe sido franqueado também ter voz ativa no subgrupo sete relacionado a política industrial e tecnológica.

O interesse do empresariado pelo processo de integração foi despertado quando surgiu a possibilidade de desenhar ativamente os acordos setoriais. Estes já previstos por aqueles argentinos brasileiros de integração de 1990 (Ata de Buenos Aires) consentiam às organizações empresariais a cooperação e o estreitamento de laços, bem como lhes permitiam definir uma data específica para suspensão das barreiras, assim como das listas de exceções.

Em outras palavras, percebeu-se que os acordos setoriais poderiam acelerar a integração regional. O regulamento definido em 1991 previa que as propostas deviam surgir das organizações setoriais dos empresários. Nesse sentido, temas do SGT sete (política industrial e tecnológica) deviam ser examinados e as resoluções que fossem aprovadas, poderiam ser encaminhadas ao CMC e ao GMC. No caso em que as propostas empresariais contivessem normas concernentes às quotas de importação, tarifas aduaneiras, normas técnicas ou cláusulas de origem, o consentimento do CMC era necessário, porquanto essa regulamentação envolveria assuntos de soberania nacional (KLEIN, 2000). No âmbito do movimento sindical, o FCES permitiu que as entidades classicistas dos trabalhadores examinassem aspectos centrais da atividade econômico-social remetidos a todos os setores da atividade produtiva dos países que integram o MERCOSUL.

Os grupos e subgrupos de trabalhos assumiram a tarefa de avaliar a configuração específica dos acordos trabalhistas, no que respeita a precarização, flexibilização, contratos por tempo determinado e indeterminado, bem como o processo de terceirização das atividades produtivas. Por outro lado, coube a estes grupos se debruçar sobre os temas da harmonização da

legislação trabalhista, segurança, previsão de acidentes, saúde do trabalhador e a exclusão nos locais de trabalho de substâncias comprovadamente tóxicas, em todos os Estados-Parte.

Mas o debate em torno do espaço da produção não parou por aí, uma vez que eles passaram a dedicar sua atenção a temas como a seguridade social e as aposentadorias. Foram abordadas questões relacionadas ao gênero, migrações, programas de incentivo ao emprego, qualificação e requalificação do trabalhador, escolas profissionalizantes, agências de recolocação do agente produtivo em funções condizentes a sua formação e habilidades. Em periódicos, boletins e publicações setoriais, foi defendida as urgentes reformas do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), associadas ao apoio do aumento da participação dos trabalhadores em suas instâncias decisórias, por meio das entidades classistas sediadas nos países participantes do processo integracionista do Cone Sul, exigindo uma real responsabilidade social por parte do empresariado no que tange os locais de trabalho, aumento salariais, construção de creches e prevenção aos acidentes de trabalho.¹

A propósito do FCES, Maria Silvia Portela de Castro (2010, p. 137) reconhece que:

No MERCOSUL nós temos o Fórum Consultivo Econômico e Social, mesmo com debilidades e limitações é um fórum instituído que poderia desempenhar um papel maior do ponto de vista da repercussão dos interesses da sociedade, de forma organizada, o fórum tem acesso a uma série de negociações etc. No entanto, este papel vem se diluindo cada vez mais, o fórum hoje é um instrumento bastante esvaziado. Por quê? Em primeiro lugar porque acredito que há pouco interesse das entidades em utilizá-lo como um instrumento de pressão e negociação com os governos. Assembléias de massas e milhões são importantes quando se está fazendo pressão para conseguir determinado objetivo, mas não para discutir e incidir nas negociações das políticas do dia a dia. Os presidentes tratam de temas macro políticos e ratificam o que foi negociado pelos funcionários dos diferentes ministérios, nos inúmeros espaços temáticos do MERCOSUL. Se não houver uma negociação nas áreas específicas, não se consegue aprovar nada.

¹ Centro de Memória e Documentação da UNESP (CEDEM-UNESP). Acervo Oboré.

Vale lembrar que as centrais sindicais dos países membros do MERCOSUL nunca se opuseram à formação do bloco, situação muito diferente do ocorrido em outros processos de integração. Na medida em que a constituição do MERCOSUL na década de 1990 foi contemporânea à abertura comercial, as organizações sindicais do Cone Sul mantiveram em princípio algumas objeções no que respeita o processo de integração, que parecia estar identificado com o modelo proposto pelo Consenso de Washington, incentivador da abertura comercial, desregulamentação, privatizações e a supressão dos direitos dos trabalhadores.

O esquema tripartite preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) jogou a favor da integração na medida em que outorgava aos sindicatos locais a possibilidade de ter voz ativa em um novo fórum de expressão institucional. É possível, por conseguinte, que a influência da OIT tenha sido decisiva para delinear conteúdos específicos inerentes às estratégias sindicais nos fóruns; em particular, a promoção de uma carta social de direitos que incorporou os padrões laboriais mínimos relacionados à sindicalização, a negociação coletiva, ao trabalho infantil, a promoção da igualdade de gênero, condições de trabalho e outros (VIGEVANI; VEIGA, 1995).

A avaliação dos sindicatos locais em torno da integração dependeu, todavia, não somente de uma visão estratégica sobre seus benefícios, mas também das experiências que emergiram nos quadros das demandas trabalhistas registradas em cada setor da atividade produtiva. Uma e outra perspectiva puderam ser discordantes, já que se por um lado foi impulsionada a unidade de ação através das fronteiras, manifestada antes e depois do Fórum Social de Porto Alegre (2001), ao mesmo tempo registraram-se movimentos contrários à integração em defesa dos postos de trabalho ameaçados por esta em cada um dos países membros do bloco.

Em suma, o que prevaleceu foi a diversidade de experiências sindicais. A esta situação cabe acrescentar a dinâmica crescente das organizações da sociedade civil não sindical tanto na Argentina como nos outros países do Cone Sul, que por um lado amplia as demandas de participação de novos atores sociais e por outro põe em xeque as posturas sindicais que tradicionalmente monopolizam a representação social nos foros institucionais. De qualquer maneira, os sindicatos que antes do advento do MER-

COSUL estavam adaptados à atuação restrita, em larga medida, restrita ao contexto nacional, tiveram que promover uma intensa articulação de caráter supranacional.

É em tal contexto que se dá a criação da Coordenaria das Centrais Sindicais do Cone Sul. Criada em 1986 na Argentina, antes mesmo, portanto, que fosse firmado o Tratado de Assunção, em 1991, a CCSCS aprovou, em 1990, como uma das suas principais prioridades a participação das centrais sindicais no projeto de integração econômica e social do Cone Sul; destacando nesse processo a defesa da democracia e dos direitos humanos². Além da CCSCS, o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) constitui-se, primordialmente, em um canal de representação das demandas sociais dentro do MERCOSUL. Seu regulamento interno define a representação dos setores empresariais, sindicais e organizações não governamentais.

Dentre os temas tratados pelas recomendações do FCES ganha destaque a integração fronteiriça e a negociação com outros blocos bem como se faz premente mencionar aqui a abordagem voltada para temas do emprego, defesa do consumidor e a proibição do trabalho infantil. Apesar dessa mudança de perspectiva, a baixa adesão às recomendações do Fórum por parte do CMC e o GMC, pode-se constatar que as questões de cunho social têm pouca relevância na dinâmica integracionista representada pelo MERCOSUL. Persiste, portanto, a avaliação que a bibliografia reproduz com certa insistência de que o bloco abrigue um déficit democrático. Se atentarmos para o fato de que o FCES é uma instituição que não dispõe de recursos financeiros próprios, pois são as instituições sociais que custeiam todas as atividades realizadas, pode-se concluir que promover um percurso democrático, no qual o processo de tomada de decisões resulte na participação de todos, dando espaço e voz aos setores diretamente interessados, continua sendo para o MERCOSUL um grande desafio.

Castro et. al. (2000) critica a forma de financiamento no Fórum, uma vez que, os setores sociais, representados pelos sindicatos, não dispõem do mesmo montante de recursos das organizações empresariais. No entanto, apesar dessa desigualdade, é possível constatar que as entidades

² Disponível em: <http://www.ccscs.org//la_coordenadora/historia>. Acesso em: 19 ago. 2014.

sindicais configuram a representação mais coesa e participativa do bloco. Ademais, o FCES assegurou uma aproximação maior entre os setores do campo trabalhista dos países que compõem o MERCOSUL, mormente porque permitiu que as organizações sindicais passassem a se conhecer, tomando ciência de suas diferenças ideológicas, assim como da convergência de seus objetivos. Logo, uma das conclusões positivas acerca do Fórum é a de que este, ao estimular o trabalho coletivo em conjunto promove o fortalecimento da atuação sindical.

O FCES deveria articular, com vistas à dilatação contínua do aprofundamento democrático do bloco, ações conjuntas com outras organizações da sociedade civil. O estímulo visando a um maior avanço da integração regional sob o ponto de vista social exigiria ampliar participação democrática no Fórum e, conseqüentemente, no próprio MERCOSUL.

O movimento sindical critica o FCES por seu papel meramente consultivo, o que pode manter ainda mais a rejeição por parte dos governos e empresários que outros segmentos sociais participem da discussão, impedindo, assim, o alargamento do espaço de participação de entidades da sociedade civil que desejam ter voz ativa nos processos de tomada de decisões.

Por outro lado, apesar do FCES ostentar um caráter meramente consultivo, ele representa uma conquista sob o ponto de vista dos movimentos sociais dos trabalhadores. Um exemplo é o Acordo Multilateral de Seguridade Social, que entrou em vigor nos quatro países em 2005. Nascido a partir da convocação da Comissão do SGT10, que desenvolvia análises dos sistemas previdenciários dos quatro países membros, ele promoveu a elaboração de melhores modelos em matéria de seguridade social conjunta. Hoje, encontra-se implantado entre os Estados membros e propiciará avanços substantivos nas condições de vida dos trabalhadores e suas respectivas famílias que queiram se deslocar por motivos de melhores oportunidades de trabalho dentro do bloco. Mesmo que ainda siga um modelo intergovernamental que não estabeleça regras supranacionais, impondo preceitos obrigatórios em matéria de seguridade social para todos os membros do bloco, cabe a ele regular as normas entre os sistemas previdenciários dos países membros do MERCOSUL, garantindo, assim, que os direitos e deveres dos trabalhadores e contribuintes

sejam reconhecidos de um país para outro, quando houverem deslocamentos humanos dentro do bloco, resultantes de mudança de emprego ou em matéria de aposentadoria.

3 – A PETROBRÁS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO SETOR ENERGÉTICO SUL-AMERICANO

Nos últimos anos, ocorreu um crescimento significativo das reservas energéticas na América do Sul, principalmente no Brasil e Bolívia, resultado do aumento do investimento em exploração, particularmente de petróleo e gás natural, que vem adquirindo maior importância entre os países sul-americanos. No caso do Brasil, isto se deu por conta do redirecionamento na estratégia de exploração, desenvolvimento da tecnologia de prospecção de jazidas de petróleo nos oceanos, as grandes profundidades como o pré-sal e a produção da Petrobrás, que passou a valorizar as descobertas de novas fontes energéticas como a bioenergia.

O incremento de reservas está associado, principalmente, à expansão do consumo industrial, à implantação de plantas industriais de gás natural liquefeito (GNL) (gás natural resfriado a temperaturas inferiores a 160°C para fins de transferência e de estocagem como líquido), a projetos de usinas térmicas a gás natural; e à expansão geométrica de frota de veículos movidos a gás natural veicular (GNV) (mistura combustível gasoso tipicamente proveniente do gás natural e biogás, destinada ao uso veicular e cujo componente principal é o metano), que vem sendo incentivado na Argentina e no Brasil.

Com a inclusão em novos segmentos do setor energético, a Petrobrás pôde multiplicar seu raio de atuação, de certa maneira foi fundamental para que a empresa ingressasse no mercado sul-americano nas vestes de um organismo de integração entre pólos energéticos, uma vez que a questão da distribuição dos recursos, principalmente do gás natural e seus derivados, fundamenta toda a base de discussões para o projeto do anel energético da região.

A necessidade da contínua procura de fontes de energias alternativas mais baratas que o petróleo gerou o desenvolvimento de tecnologias

que reduziram os custos da exploração, distribuição e consumo de gás no mundo enquanto fonte primária de energia, aumentando exponencialmente sua utilização ao longo da última década. Na América do Sul, até recentemente, a utilização desta fonte de energia estava abaixo da média mundial, mas a região vem se destacando como um dos mercados consumidores mais dinâmicos e de maior crescimento do mundo (OECD/IEA, 2013). Adicionalmente aos ativos que foram adquiridos na Argentina, a Petrobras comprou direitos de exploração e produção petrolífera na Bolívia, Venezuela e no Peru, além da associação com a empresa estatal uruguaia na distribuição de gás natural.

As ações da Petrobrás na Bolívia iniciadas em 1996 sempre estiveram marcadas pelos altos investimentos na exploração de recursos naturais do país, particularmente na criação do gasoduto Brasil-Bolívia entre 1997–2000. Com isso, estabeleceu-se um fluxo de integração da produção boliviana para o mercado consumidor do Brasil. A Petrobrás Bolívia logo se tornou a principal empresa boliviana, gerenciando toda a cadeia produtiva e comercial de gás natural: a produção, a compra e a venda. Porém, a Bolívia passou por sérias turbulências políticas associadas à exploração de suas reservas de hidrocarbonetos em 2006. A mudança no quadro político do país com a eleição de Evo Morales para presidência, fortalecendo a proposta de integração soberana entre os povos e a consequente nacionalização do setor petrolífero, decretada em 1º de maio de 2006, colocaram em debate o modelo de exploração das reservas de petróleo e gás natural boliviano, adotado nos quadros das reformas neoliberais da década de 1990.

Por sua vez a participação da Petrobrás na Venezuela ainda está restrita a poucos campos de exploração e produção no norte do país, em decorrência da importância que a estatal petrolífera venezuelana PDVSA possui para o governo venezuelano e a política fechada que este desenvolve no âmbito da gestão dos recursos naturais. Estima-se que as reservas de gás venezuelano são suficientes para abastecer a América do Sul e o Caribe por mais de um século (REAL, 2006).

Por outro lado, desconsiderando as especificidades dos países, pode-se afirmar que a América do Sul produz, atualmente, mais gás natural do que precisaria para abastecer a região. Não obstante esta situação, aparentemente confortável, há um grande distanciamento regional entre

os maiores produtores potenciais e os maiores consumidores (SANTOS, 2002). A grande dimensão de negócios e gestão dos recursos que a Petrobrás adquiriu no Uruguai, Equador, Colômbia e Paraguai, este último visto como estratégico por estar localizado em uma posição central do subcontinente, entre Brasil, Argentina e Bolívia, justifica a importância da companhia no setor energético sul-americano.

Na medida em que atua em todos os mercados dos países da região, a Petrobrás procura ampliar a produção e o comércio entre as nações do subcontinente, aumentando a rentabilidade dos negócios, habilitando-se, assim, a participar, enquanto empresa energética estratégica e órgão do denominado Estado logístico, das discussões em torno da associação energética, que consolidam processos de integração como o MERCOSUL (CERVO, 2007). As iniciativas de se implantar um anel energético na América do Sul se caracterizam por ser uma resposta imediata e regional para o problema energético e adquirem relevância especial devido aos constantes questionamentos sobre a competência do MERCOSUL.

As discussões envolvendo a integração do subcontinente ganham força num momento em que os governos nacionais atravessam crises no setor energético. E, em âmbito nacional, o empreendimento se torna necessário já que implica numa importante retomada de investimentos em um setor crucial para o desenvolvimento econômico, uma vez que é observada, nos países membros do MERCOSUL, certa ausência de investimentos na infraestrutura e o desenvolvimento de companhias de engenharia civil, ou melhor, empreiteiras transnacionais. O projeto tem relevância, além disso, assegura em cenários de elevação dos preços do petróleo (muito embora ultimamente, desde 2014, ocorra uma queda do preço do barril no mercado internacional em função da autossuficiência norte americana, decorrente da produção petrolífera de xisto, o aumento da oferta e o aumento da introdução de fontes de energia renovável), apesar do projeto do pré-sal brasileiro, a diversificação das matrizes energéticas nos países da América do Sul, especialmente Brasil, Uruguai e Chile e a internacionalização de empreiteiras que iniciando sua atuação na América do Sul operam também no continente africano.

Do mesmo modo, a importância da integração sul-americana se torna uma realidade plausível, na medida em que fomenta a ampliação

do potencial de crescimento econômico dessas economias, diminuindo riscos e vulnerabilidades: “[...] o aprofundamento da integração regional de países latino-americanos emerge como contrapeso possível à univocidade de diretrizes, normalmente constatada na política internacional.” (SILVA, 2004, p. 43).

Desde 2005, inúmeros debates sobre a elaboração de um projeto para a criação de um gasoduto do sul foram incentivados na Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. A proposta da criação de um anel energético torna-se um projeto ambicioso para todo esse entorno, uma vez que demanda um investimento de mais de US\$ 2,5 bilhões e um acordo bem costurado sobre as normas a serem seguidas ao percorrer o caminho sinuoso da integração regional, o problema energético atual não ocorre por falta de reservas, mas é sim resultante de um déficit de regulação e da infraestrutura. Os contratos de fornecimento são geralmente concluídos antes do início dos investimentos e, por conseguinte, os aspectos de caráter regulatório, legais, fiscais e institucionais devem ser muito bem formulados. Destarte, decorre dessa situação um forte incentivo a obras de integração física amparada em pesados investimentos no setor da infraestrutura, principalmente no setor de transportes, telecomunicações e energia, que assume uma importância vital para o desenvolvimento do processo de integração na região.

Deve-se atentar, por outro lado, para a centralidade das transnacionais, incluindo-se aí as brasileiras do setor da construção civil, no desenvolvimento desse processo de integração energética, uma vez que a elaboração desses projetos e a implementação dos acordos, além de ser financiada pelo Banco Multilateral de Desenvolvimento do Sul, a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), recebe a chancela das empresas regionais latino-americanas, particularmente das indústrias estatais do setor petroquímico da Venezuela e do Brasil, respectivamente a PDVSA e a Petrobras, juntamente com os bancos nacionais de desenvolvimento, o venezuelano BANDES e o brasileiro BNDES.

Atualmente, a malha de gasodutos na América do Sul está em um nível bastante incipiente, uma vez que as conexões através de dutos de circulação de gás natural se circunscrevem às rotas Bolívia-Brasil, além de Argentina com Uruguai e Chile, sendo excluídos desse sistema tanto o Peru e

o Paraguai, isso porque as ligações energéticas que temos na atualidade são binacionais, como a GASBOL entre Argentina e Uruguai. Dessa forma, a integração regional física se for incentivada propiciaria uma situação inédita de interdependência entre os países da América dos Sul.

Estudos estratégicos, entretanto, que simulam cenários futuros da região, apontam que esse projeto só seria rentável se houvesse a participação da Venezuela, mormente porque as particularidades dos países reservam reduzida contribuição no volume de gás envolvido no anel energético, como é o caso do Peru. Estudos da Petrobras estimam que as reservas peruanas de Camiseta e Pagoreni, da ordem de 11 milhões de m³, não são suficientes para abastecer a demanda dos países da região (KOZUL, 2004). Assim sendo, a entrada venezuelana no anel energético sul-americano tornaria o projeto ainda mais ousado, com um gasoduto ligando as ricas reservas da Venezuela ao promissor mercado do sul do continente.

A elaboração de planos de desenvolvimento para o anel energético deve ser constante e abordar uma plêiade de assuntos que englobem as diversas questões envolvidas, a exemplo da urgência de reformas institucionais e medidas que favoreçam investimentos nesse setor. No caso brasileiro, cabe empreender um exame criterioso detalhado sobre o impacto ambiental e os prejuízos à sustentabilidade da região amazônica que esse projeto poderia acarretar. Assim, as regras e procedimentos específicos e consistentes que salvaguardem o meio ambiente e outros setores do convívio humano devem definir as medidas corretas que serão tomadas visando o desenvolvimento de práticas, cujo objetivo primordial consistiria na integração. O fato é que estes desafios não devem ser obstáculos capazes de anular o potencial da iniciativa integracionista, mesmo porque, ao contrário, manifestam a necessidade de ampliá-la, uma vez que estes podem e devem ser superados através da iniciativa regional.

É notório que o projeto de anel energético na América do Sul será benéfico para o desenvolvimento da região, fomentando o crescimento das economias nacionais e gerando dividendos positivos para todos os envolvidos, abrindo o caminho para o processo de integração nos moldes europeus. Nesse sentido, vale lembrar que o primeiro passo dado, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, para a edificação do Mercado Comum Europeu, que daria lugar na década de 1990 a UE foi a formação

da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, que colocou atividades produtivas estratégicas essenciais geradoras de conflitos (na medida em que estavam localizadas numa zona de fronteiras contíguas da Alemanha e França), sob uma autoridade comum. Essa iniciativa acabou criando instituições e regras consensuais, que como bem explica a teoria neofuncionalista, geraram o fenômeno do “*spill over*”: o transbordamento do aparato burocrático de um órgão institucional comprometido com a integração para outro. A criação de um anel energético conectando todo o subcontinente poderia eliminar uma série de gargalos relacionados com as crises no campo da energia produzida a partir dos hidrocarbonetos e o déficit infraestrutural. Poderia expandir o mercado de gás natural, o desenvolvimento de novas matrizes energéticas que produzam um menor impacto ambiental e a ligação do setor industrial com estas últimas.

A inclusão da Venezuela e da Bolívia é fundamental para o sucesso desse projeto e seria financeiramente muito interessante para todas as partes envolvidas. Questões ideológicas e o jogo do poder político na região devem ser afastadas. A PDVSA e a Petrobrás, maiores investidoras desse empreendimento, devem reduzir suas diferenças no que tange os planos de desenvolvimento energético local. Os líderes do subcontinente devem estar a par dos riscos de certas decisões quando o que está de fato em jogo é a integração sul-americana. Seria inconcebível excluir a Bolívia e a Venezuela de um plano dessa magnitude, especialmente porque cerca de 70% das reservas de gás se encontram no Norte do subcontinente, enquanto é nos países do Sul – Brasil, Argentina, Uruguai e Chile – onde vivem 70% da população da região. É no Sul do subcontinente que se encontra a maior demanda de energia, o mercado de gás mais desenvolvido, dotado de um sistema de produção: gasodutos mais avançados e, ainda, onde há uma maior dependência de importações.

As medidas pró-integração na América do Sul abrangem, portanto, o desenvolvimento de políticas comuns no setor energético. A questão estratégica central é, nesse sentido, consolidar o processo de integração de cadeias produtivas no setor energético sul-americano, no contexto do MERCOSUL. Os procedimentos que devem orientar a edificação de um anel energético na América do Sul se assentam sobre alguns aspectos específicos, tais como a ampliação das fontes de financiamento

existentes, fortalecimento de organismos de fomento ao desenvolvimento e integração objetivando aumentar a coordenação de esforços entre setor público e privado; harmonizar os sistemas regulatórios para os setores de gás, energia elétrica e petróleo; incentivar a instalação de projetos que promovam a utilização e o aproveitamento eficiente dos recursos energéticos regionais e tornar mais claras e precisas às especificações das fontes de energia, bem como as normas técnicas de construção e operação de plantas e equipamentos. Ademais, seria utilizar os recursos provenientes do petróleo e seus derivados para diversificar a atividade produtiva, tal como é posto em prática, por exemplo, na Noruega, financiando o setor de estaleiros, refinarias, outras atividades indústrias, projetos sociais, educação, saúde e previdência.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

É no contexto do fracasso da ALALC e o advento da ALADI, na década de 1980, no transcurso da redemocratização do Cone Sul, do retorno do paradigma liberal ou neoliberal, das propostas do Estado Normal ou do Estado Menor, a partir do governo Ronald Reagan e da primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher e o abandono do paradigma nacional desenvolvimentista de política externa em toda a América Latina, que é formulado o plano de constituição do MERCOSUL. Sua constituição só foi possível porque a ALADI ao contrário da ALALC abrigava acordos bilaterais.

O MERCOSUL nasceu se identificando com o exemplo da Comunidade Econômica Europeia (CEE), na implementação de um modelo de integração que à época alcançava um enorme sucesso, posto que alavancara as economias dos Estados europeus, destruídas durante a 2ª Guerra Mundial. Ademais, a CEE representava, juntamente com o Japão, uma alternativa ao bipolarismo, ao poderio econômico militar concentrado nas duas superpotências: a norte-americana e a soviética.

O MERCOSUL foi criado a partir da Declaração de Foz de Iguaçu em dezembro de 1985, elaborada pelos governos do Brasil, chefiado pelo presidente José Sarney e da Argentina, Raúl Alfonsín. Três anos depois foi a vez dos dois países assinarem o Tratado de Integração, Cooperação e

Desenvolvimento (TICD). E, em 1991, foi estabelecido Tratado de Assunção, mediante o qual ocorre a adesão do Paraguai e do Uruguai ao projeto de integração iniciado pelo Brasil e a Argentina seis anos antes. A inclusão de países que possuíam enormes assimetrias em relação aos dois sócios maiores deu-se sem um preparo prévio, no transcurso do debate envolvendo a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e durante a vigência de governos de extração neoliberal no Brasil como o de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem, na Argentina. Foi por obra do Tratado de Assunção, que de fato foi instaurado o MERCOSUL, enquanto aliança comercial visando dinamizar a economia regional e movimentar entre os quatro países signatários: mercadorias, pessoas, fatores produtivos e capitais.

Inicialmente essa associação operaria nos limites estabelecidos pela Zona de Livre Comércio, no interior da qual os Estados-Membros não tributariam ou restringiriam suas importações. A partir de 1º de janeiro de 1995, tal Zona converteu-se em uma União Aduaneira, estágio do processo de integração que permitia aos signatários cobrar a mesma tarifa na importação de mercadorias vindas dos países membros do bloco. A observância dessa norma tributária asseguraria a consolidação da União Aduaneira, impondo, por conseguinte, a todos os países membros do bloco a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC).

No ano seguinte ao Tratado de Assunção, o Chile, que desde a década de setenta do século passado havia se desligado da Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Bolívia, adquiriram o status de membros associados. Outras nações latino-americanas manifestaram a intenção de entrar no bloco, a última ingressar, em 2012; após a suspensão temporária do Paraguai, decorrente do rápido e inusitado impeachment do presidente Fernando Lugo, foi à Venezuela. Na atualidade, em virtude da entrada dessa última, o MERCOSUL, é composto por cinco membros, abrangendo não apenas o Cone Sul, a região da bacia do Rio da Prata, mas também o Norte do Brasil, a região setentrional da América do Sul, a Bacia Amazônica. Com a entrada da Venezuela no bloco poder-se-ia viabilizar a implantação de um anel energético, pois este país dispõe de enormes reservas no âmbito dos hidrocarbonetos, juntamente com a Bolívia, situação que sedimentaria o processo de integração através desse item fundamental da infraestrutura,

que proporcionaria a imprescindível autossuficiência sob o ponto de vista energético dos países associados e membros do MERCOSUL.

Muitos sul-americanos veem o MERCOSUL como um órgão de defesa contra a influência dos EUA na região, tanto na forma de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), quanto nos tratados bilaterais. De fato, este impede que tais tratados sejam negociados em separado. Toda e qualquer decisão no âmbito do MERCOSUL só pode ser tomada por unanimidade e consensualmente. Nesse sentido, ele não permite acordos bilaterais preferindo negociá-los em conjunto, pois, só assim, em seu entender, haveria a garantia de maiores ganhos. Contudo, alguns Estados-membros tem a permissão com algumas restrições de implementá-los.

De qualquer maneira, há inúmeras críticas ao impedimento de acordos bilaterais, alegando-se que as resoluções por serem consensuais aprovadas por todos os membros do MERCOSUL, obedecendo ao estatuto normativo destes, exijam um tempo maior para serem aprovadas e aumentam as dificuldades para serem concluídas. O Uruguai pediu permissão para fechar acordos bilaterais com os EUA, durante a chancelaria brasileira de Celso Amorim (2003–2007); estes foram aprovados, desde que as mercadorias importadas não fossem comercializadas com outros membros do MERCOSUL, obrigando o Uruguai a pagar uma taxa alfandegária caso viesse a exportá-las.

O MERCOSUL contribui para fortalecer a democracia, mediante a cláusula pétrea instituída pelo Tratado de Ushuaia que suspende ou expulsa do bloco o país membro que infrinja o Estado de direito democrático. Assegura o respeito às normas previdenciárias, qual sejam as contribuições que foram depositadas em um Estado Parte do bloco valem para o cálculo de aposentadorias e pensões no país de origem. E estabelece uma série de normas importantes sobre circulação de pessoas e de bens, educação, direitos humanos e cooperação consular. Nesse sentido, embora os desafios sejam muitos, os ganhos incentivam os países integrados ao MERCOSUL a prosseguir no rumo da integração. Não é por outro motivo que se explica a entrada dos associados, Bolívia primeiramente e Equador depois como membros efetivos.

REFERÊNCIAS

- CASTRO, M. S. P. et.al. *O sindicalismo na Europa, Mercosul e Nafta*. São Paulo: LTr Editora, 2000.
- _____. A importância do regime trabalhista na política externa. In: KJELD, J. (Org.). *2003–2010: O Brasil em transformação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. v. 4: A Nova Política Externa, p. 85–98.
- CERVO, A. L. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- KLEIN, N. *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- KOZULJ, R. *La industria y el gás natural em America del Sur: situación y posibilidades de la integración de los mercados*. Santiago: CEPAL, 2004.
- MARIANO, M. P. *A estrutura institucional do MERCOSUL*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- OECD/IEA. *World Energy Outlook*. Paris– France: International Energy Agency, 2013.
- REAL, R. V. *Estratégias das empresas de gás natural no Cone Sul*. Rio de Janeiro: IE/ UFRJ, 2006.
- SANTOS, E. (Org.). *Gás natural: estratégia para uma energia nova no Brasil*. São Paulo: Annablume; FAPESP/PETROBRAS, 2002.
- SILVA, F. C. T. *Mundo latino e mundialização*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. *MERCOSUL: interesses e mobilização sindical*. São Paulo; IEA/USP0, 1995. (Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, n. 38).
- VIGEVANI, T. *MERCOSUL: Impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998.

AMÉRICA LATINA E AMÉRICA DO SUL: QUE REGIONALISMO?

Miriam Gomes Saraiva

1 – INTRODUÇÃO

O **regionalismo** na América Latina data de muito tempo e sempre articulou interesses de benefícios econômicos com ideias dos ganhos políticos, que suas iniciativas poderiam vir a produzir. Historicamente, a dimensão objetiva aparece misturada com a dimensão subjetiva, ganhando mais peso uma ou outra, dependendo da época. Elementos como passado histórico, estabelecimento de autonomia frente a estados extra-regionais e vínculos culturais tiveram peso do ideário regional.

Nos anos 1960, os países latino-americanos viveram experiências importantes de **integração** entre si, pela primeira vez desvinculadas do pan-americanismo defendido pelos Estados Unidos. O caso da ALALC é o mais conhecido. Estas experiências vieram articuladas com fatores referen-

tes tanto à inserção dos países da região no contexto internacional quanto a insumos e percepções internos que atuaram como elementos causais.

Durante a década de 1990, as iniciativas de **integração regional** tomaram novo impulso com os exemplos do renascimento da Comunidade Andina e da criação do MERCOSUL. Devido ao fato destas iniciativas serem orientadas basicamente para uma melhor inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, estas ficaram conhecidas como **regionalismo** aberto.

A partir de 2000 – e dos limites que frearam os avanços as iniciativas de **integração econômica regional** – começam a se desenvolver outros modelos de **regionalismo**, que foram chamados, entre outros, de pós-liberal ou pós-hegemônico. Esse novos modelos tiraram o foco da **integração** comercial e buscaram expandir a **cooperação** nas áreas de infraestrutura, de defesa e em dimensões sociais como saúde e educação.

A partir de 2011, com mudanças ocorridas tanto no interior do continente quanto no contexto internacional, esse novo perfil de **regionalismo** foi progressivamente dando lugar a iniciativas de **regionalismo** difusas e diferentes entre si, levantando a indagação que perpassa esse capítulo. Que tipo **regionalismo** pode ser identificado na América Latina em termos gerais e, mais especificamente, nos marcos da América do Sul?

Na América Latina o termo **integração regional** é usado por atores políticos para se referirem a diferentes tipos de aproximação com países vizinhos, e a serviço do discurso político (MARIANO; SUÁREZ ROMERO; RIBEIRO, 2015). Essa utilização político-diplomática muitas vezes transpassa o portal dos estudos acadêmicos causando incompreensões. Por isso, para responder à indagação central do capítulo é necessária a definição de conceitos que são usados no seu decorrer. O **regionalismo** é um conceito amplo e identificado necessariamente com ideia de região, assim como é composto por diferentes formas de interação que tomam lugar em seu interior. Risse e Börzel (2016) definem o **regionalismo** como um processo levado adiante por (no mínimo três) estados com vistas à construção e à sustentabilidade de instituições e organizações regionais. Hurrell (1995) propõe decompor o **regionalismo** em categorias diferentes. Seguindo essa linha de pensamento, Hurrell (1995, p. 29) aponta a **cooperação** como

um conjunto de ações com vistas a estruturar acordos ou regimes interestatais, formais ou informais, calcados em padrões de reuniões regulares. A **integração regional**, por sua vez, seria uma sub-categoria que envolve decisões e compromissos assumidos pelos governos com vistas a reduzir barreiras de intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas. Börzel (2016) parte de um viés construtivista. Malamud (2012) recupera palavras de Ernst Haas que define a **integração** como um processo através do qual os Estados “se mesclam, se confundem e se fundem voluntariamente com seus vizinhos de modo tal que perdem certos atributos fáticos de soberania, ao mesmo tempo que adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos”, que ajudam por sua vez a se entender a fronteira entre **integração** e **cooperação** entre Estados.¹ O autor visa ressaltar a dimensão deliberada de uma comunidade política deste tipo de iniciativa e de uma construção estatal. E diferenciá-la da **governança regional**, que, a seu ver, corresponderia a “mecanismos através dos quais se regulam as novas comunidades” (MALAMUD, 2012, p. 13).

Nolte (2011), por seu turno, sugere uma conceitualização mais precisa da **governança regional**: refere-se a um conjunto de organizações regionais e princípios e regras normatizadores do comportamento dos Estados, assim como ao processo de criação destas organizações e princípios, que contribuiria para a solução de problemas da região assim como proporcionaria maiores benefícios nos padrões de relacionamento intra-regional. Nolte (2013) aponta o conceito de **governança regional** como instrumento importante para a compreensão do padrão atual do **regionalismo** na América Latina. O autor também destaca a importância da iniciativa de uma potência regional na origem da formação de uma organização regional.

Por fim, a **regionalização**, cuja conceitualização será útil no decorrer do capítulo, é aqui entendida como um processo de interação entre atores econômicos e sociais da região, podendo ter ou não incentivos por parte dos governos.

¹ Citação de Ernst Haas em *The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing*, in Lindberg, L.N. e Scheingold, S.A. (eds.). *Regional Integration: theory and research*. Cambridge, Harvard University Press, 1971, p.6, por Malamud (2012, p.10).

O capítulo será organizado a partir de duas partes. A primeira, mais concisa e com uma perspectiva histórica, apresenta os tipos de **regionalismo** experimentados na América Latina a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Nesta, o sub-item que trata do modelo de **regionalismo** da primeira década do século XIX receberá mais atenção. A segunda parte responde, na medida do possível devido à atualidade do tema, ao que contribuiu para o desmonte do modelo de **regionalismo** dos anos 2000 e a que tipo (ou tipos) de **regionalismo** se desenham a partir da segunda década do século.

2 – A EVOLUÇÃO DO REGIONALISMO NA AMÉRICA LATINA

A América Latina viveu três fases importantes de **regionalismo**, que foi classificada por diferentes autores com termos próprios. Aqui essas fases são identificadas como **regionalismo** cepalino (décadas de 1960 a 1980), **regionalismo** aberto (década de 1990) e **regionalismo** pós-liberal (2000 a 2014, à guisa de uma data precisa)².

2.1 – O REGIONALISMO CEPALINO

No decorrer da década de 1950, economistas vinculados à CEPAL começaram a pensar em um projeto comum para o desenvolvimento regional. O ideário cepalino introduziu a divisão do mundo entre centro e periferia e apontava para a necessidade de um desenvolvimento industrial interno através do processo de substituição de importações como forma de superar a situação de periferia – o projeto desenvolvimentista³. Segundo a visão cepalina, o desenvolvimento industrial precisava, porém, de um mercado que seria limitado no interior dos países da região vistos de forma individual. Desta forma, levantava a necessidade de um processo de **integração** que levasse, sobretudo, à formação de um mercado regional e de um desenvolvimento mais complementar das indústrias nacionais. A proposta cepalina visava, em última instância, produzir internamente os insumos provenientes dos países industrializados

² Olivier Dabène (2012) as classifica como ondas do **regionalismo** latino-americano.

³ Ver Prebisch (1966).

e, com isto, romper os traços de dependência que mantinham os países da região na situação de periferia.⁴

A partir de estudos sobre o pensamento cepalino começaram debates acerca das possibilidades de se implementar um processo de **integração**, sobretudo nos países do sul do continente. Em 1958 teve lugar uma reunião entre representantes de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, com vistas a debater o comércio intra-regional. Em 1960, foi criada a ALALC, que assimilava propostas da CEPAL mas limitava seus objetivos à formação de uma área de livre comércio. Em seus quadros incluía países sul-americanos e o México. No mesmo ano, foi criada e iniciou a desenvolver-se outra experiência sub-regional de **integração**, o Mercado Comum Centro-Americano, baseada na mesma tônica da ALALC.

A ALALC deixou de lado itens da proposta cepalina como uma maior articulação entre os planejamentos industriais nacionais, e resumiu-se a motivações e objetivos de ordem comercial, ficando circunscrita a uma área de livre comércio e marcada pela escassez de vínculos econômicos entre os países participantes. Nos primeiros anos, o grupo evoluiu de forma dinâmica, com programas de desagravação; tarifa externa mínima comum; tratamento de investimentos estrangeiros; organismo de financiamento e programas setoriais de desenvolvimento industrial. Mas enfrentou dificuldades. O próprio comércio intra-regional era reduzido e sem uma rede de transportes ou serviços financeiros que o agilizassem. De caráter estritamente intergovernamental, dependia, portanto, das disposições dos governos dos países participantes. Também enfrentou dificuldades vinculadas aos Estados participantes. Por um lado, os projetos internos de crescimento econômico, de cunho desenvolvimentista, orientavam-se para a industrialização nacional em detrimento de parceiros externos. As indústrias existentes temiam muitas vezes uma competição de rivais mais eficientes de países vizinhos (DELL, 1966). Desta forma, o projeto proposto não apresentava uma congruência efetiva com os interesses econômicos domésticos, e nem uma presença relevante de uma interdependência entre as economias nacionais da região.

⁴ Neste caso, não se trata de uma questão de interdependência, mas está mais próximo da busca de uma complementação regional até então irrelevante e uma oposição ao contexto externo.

Por outro lado, politicamente durante o período correspondente (1960–1980) diversos países da região tiveram governos ditatoriais militares que, neste momento, não mostravam disposição para partilhar espaços da soberania nacional e nem identificavam benefícios eventuais provenientes de algum tipo de aliança com os países vizinhos (SARAIVA, 2007). Estes governos orientavam-se por projetos internos de crescimento econômico e externos de projeção nacional.

Como elemento agravante para o desenvolvimento da ALALC, em 1969, em função de diferentes posições acerca do comportamento esperado nos marcos da ALALC, os chamados países “desenvolvimentistas” (Peru, Chile, Bolívia e Equador), preocupados com políticas orientadas para o desenvolvimento, formam um subgrupo regional em seu interior; o Pacto Andino⁵. A divisão entre países comercialistas – Brasil, México e Argentina –, mais preocupados em conseguir expandir os mercados para seus produtos e os países “desenvolvimentistas”, foi fatal para a ALALC.

O MCCA, por seu turno, em seus primeiros anos de funcionamento criou um importante sistema de pagamentos, experimentou uma expansão do comércio intra-zonal, viveu um aumento do comércio de manufaturados e recebeu quase o dobro de investimentos externos. Mas desde o final dos anos 70, em função da crise política-militar que assolou a região e a crise da dívida externa, o processo de **integração** desmoronou.

Em 1980, em um esforço de dar nova vida ao processo de **integração**, a ALALC deu lugar à ALADI, de cunho mais flexível e aberta para experiências de **integração** parciais ou sub-regionais. A ALADI manteve, no entanto, a prioridade na **integração** através do comércio e o caráter intergovernamental que haviam obtido resultados precários na ALALC. Ademais, conviveu com uma década negra da economia latino-americana onde os países da região tiveram que gerar superávits comerciais para enfrentarem o problema da dívida externa. Estes problemas de curto prazo vieram combinados com o fracasso da estratégia de desenvolvimento de substituição de importações que havia regido a economia da região nas décadas anteriores, assim como dado a base ao processo de **integração**.

⁵ Colômbia e Venezuela entraram em 1973 e Chile saiu em 1976.

2.2 – O REGIONALISMO ABERTO

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, a dinâmica das experiências de **integração** regional na América Latina, ganhou um novo impulso, dentro de um cenário internacional de superação definitiva da ordem bipolar e estruturação de uma nova ordem. No campo político esta nova ordem em gestação assumiu um caráter homogêneo, apontando para a necessidade de todas as sociedades partilharem de normas internas comuns identificadas com o pluralismo democrático como forma legítima de organização. No campo econômico o paradigma neoliberal passou a ser tanto o marco de referência da economia internacional como o orientador da reformulação e execução de políticas de ajustes e mudanças estruturais no interior dos Estados. Os estímulos e pressões para abertura econômica, menor intervenção governamental na economia, desregulamentação e equilíbrio fiscal passaram a ser frequentes.

A ideia de economia de mercado veio acompanhada de uma internacionalização crescente dos circuitos produtivos e da transnacionalização do movimento de capitais e investimentos. Esta transnacionalização foi marcada pela ascensão de atores que não se identificavam com interesses estatais e operavam globalmente, em função dos quais os Estados seriam levados a competir para atrair investimentos. Com isto, os governos passaram a buscar, com mais vigor, corresponder às expectativas externas; o que limitou o grau de autonomia na gestão das políticas econômicas nacionais. Schirm (1996) já aponta para a necessidade de se estabelecer uma “**governança**” regional.

O **regionalismo** aberto assumiu características, vinculadas ao processo de globalização dos anos 1990, que atuaram como elementos norteadores de seu funcionamento: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta e uma superação do protecionismo histórico que marcou as economias nacionais de orientação cepalina; expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. O novo **regionalismo** significou a contraparte do neoliberalismo nos processos de **integração regional** e orientou as análises das experiências sul-americanas neste período.

O MERCOSUL foi resultado da aproximação entre dois países que, historicamente, haviam mantido relações difíceis, mas que a partir de meados da década de 1980 alcançaram uma convergência maior nos campos político e econômico. Esta convergência impulsionou um processo de aproximação entre Brasil e Argentina que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 por estes dois países mais Uruguai e Paraguai⁶. No final de 1994 completou-se a formação de uma Tarifa Externa Comum que abrangia a maior parte dos produtos comercializados com o exterior e, portanto, o bloco adquiriu uma personalidade jurídica.

O MERCOSUL firmou-se como uma iniciativa de **integração** calcada em união aduaneira incompleta de caráter estritamente intergovernamental. A percepção predominante entre os analistas de temas regionais é que as expectativas de evolução iniciais não se concretizaram. Durante sua primeira década, o convívio de uma visão entre a heterodoxia e o liberalismo tanto no Brasil quanto na Argentina, o bloco avançou nas áreas aonde produzia maiores ganhos econômicos – o comércio intrabloco – e com baixa institucionalidade. Mas a desvalorização cambial de 1999 interrompeu este processo por introduzir nas relações comerciais um fator de desequilíbrio entre os dois principais parceiros – a difícil equação entre câmbio e exportações.

O Mercado Comum Centro-Americano foi reordenado e re-batizado como resultado do esforço de pacificação dos conflitos na região. Em 1987, foi assinado pelos países centro-americanos um plano de paz baseado na importância da democracia política e do desenvolvimento econômico para a pacificação regional. O acordo previa a recuperação da experiência de **integração** com o novo nome de Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a formação de um Parlamento Centro-americano. O SICA teve um papel importante na reconstrução econômica da região no que diz respeito às negociações com parceiros externos e na captação da ajuda para o desenvolvimento. Atualmente encontra-se no estágio de União Aduaneira, com um sistema de pagamentos organizado.

⁶ Sobre o processo de aproximação entre Argentina e Brasil, ver Camargo (1993).

O Pacto Andino foi reordenado em 1988 com a reformulação de suas instituições e com a meta de formar uma UA até 1995. No princípio dos anos 90, passou a chamar-se Comunidade Andina (CAN) e assumiu um papel importante nas negociações coletivas com parceiros externos. Em 1992 negociou o chamado SGP–Drogas (um Sistema Geral de Preferências orientado para favorecer as exportações resultantes da substituição do plantio de coca). Mas no decorrer da década seus países-membros experimentaram problemas políticos internos, diferenças no que diz respeito à posição a ser assumida na política internacional e, como mais grave, a guerra entre o Peru e o Equador. Estes problemas atuaram com obstáculos para uma evolução do bloco.

Desde o início dos anos 2000 algumas condições básicas do funcionalismo do **regionalismo** aberto foram postas em xeque. Por um lado, o modelo de abertura das economias nacionais não mostrou os resultados esperados em diversos países na região e foi coexistindo cada vez mais ou sendo substituído paulatinamente por traços de um modelo orientado para políticas de desenvolvimento nacionais de corte mais protecionista, próximo do desenvolvimentismo, e reflexões sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nestes casos, *vis a vis* o exterior, a adoção de compromissos próprios dos processos de **integração regional** de caráter comercialista foi dando lugar a preferências mais cooperativas. Por outro lado, a ideia de se criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada devido à resistência de agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos e ao caráter defensivo dos processos de **integração** na região. A construção de um cenário de interdependência se confirmou apenas em parte e os custos de uma passagem para uma economia de escala não foram afrontados. E por fim, o consenso atingido durante os anos 1990 sobre a importância dos regimes democráticos representativos ocidentais sofreu mudanças e perdeu relevância em alguns países da região. Alguns governos buscaram desde o início dos anos 2000 reconstruir os respectivos regimes políticos nacionais a partir de novos padrões de inserção de setores até então marginalizados da política. As explicações tradicionais sobre **integração** deixaram diversas lacunas frente a estas transformações.

2.3 – O REGIONALISMO PÓS-LIBERAL OU PÓS-HEGEMÔNICO⁷

O perfil do **regionalismo** que se desenhou a partir do fracasso do **regionalismo** aberto foi se materializando no decorrer da década de 2000 em diferentes instituições que vieram a compor a **governança** regional. Durante a década, ao MERCOSUL e à Comunidade Andina, somaram-se a UNASUL, a ALBA e, na virada para a segunda década do milênio, a CELAC (as duas últimas incluem países latino-americanos). Com exceção da CAN, que se debilitou muito durante a década, em comum essas experiências tem uma variedade de itens contemplados, entre outros, a autonomia dos estados membros na escolha de suas respectivas estratégias de desenvolvimento, a centralidade da política e a não centralidade da **integração** comercial.

Esse formato de **regionalismo** recebeu diversas classificações dos acadêmicos: **regionalismo** pós-liberal (Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios), **regionalismo** pós-hegemônico (Pia Riggirozzi); quarta onda do **regionalismo** (Olivier Dabène); **regionalismo** multi-nível e subregionalismos segmentados (Andrés Malamud e Gian Luca Gardini); entre outras. Essas reflexões, desde uma ou outra dimensão, trouxeram contribuições para se entender o sucesso das iniciativas do período, assim como o avanço forte na **regionalização** na América do Sul.

a) Contribuições teórico-conceituais

Motta Veiga e Rios (2007) chamam o modelo de **regionalismo** estabelecido na região durante a década de 2000 de **regionalismo** pós-liberal, que se afasta da **integração** comercial dando destaque ao espaço da política, às assimetrias regionais, à **integração** física e a maior concertação política entre os países da região. E aonde o Brasil estaria buscando assumir gradativamente os custos do processo de **integração**. Nesse novo modelo, as diferenças estruturais entre os países gerariam incentivos assimétricos para se avançar no campo da **integração**, o que levaria ao estabelecimento de maior margem de manobra para os Estados fornecendo às iniciativas de **integração** um peso pouco relevante na implementação de suas respectivas estratégias públicas.

⁷ Essa seção teve como base o artigo de Saraiva (2010).

Este modelo foi ampliado posteriormente por diversos autores. Sanahuja (2009) destaca que o perfil do **regionalismo** pós-liberal seria mais orientado para servir o estado desenvolvimentista do que para a inserção dos Estados em um mundo globalizado, uma vez que, nele, a estratégia de desenvolvimento nacional gozaria de autonomia. Sanahuja (2012) vincula o **regionalismo** pós-liberal a um “trilema” vivido pelos Estados da região entre a defesa da soberania nacional, as aspirações de uma **integração regional** eficaz e a busca de autonomia no plano internacional. Gratius (2012) denomina esta onda do **regionalismo** como **regionalismo** político-social, como consequência da ascensão de governos com novos projetos políticos e econômicos, marcados por um maior intervencionismo do estado como agente do desenvolvimento, e ressalta seu perfil prioritariamente político.

Riggirozzi (2012, p.139), por seu turno, explicando a “nova cartografia regional” recupera a ideia de um **regionalismo** defensivo, crítico às ideias neoliberais, e orientado para áreas específicas de desenvolvimento humano, para infraestrutura e energia, entre outros. Aponta a existência de três tendências que as vezes se superpõem e dá uma definição ampla de **regionalismo** pós-hegemônico.

A partir da classificação difundida das iniciativas atuais como quarta onda do **regionalismo**, Olivier Dabène (2012) identifica-o com um **regionalismo** de novo tipo, de perfil neo-estruturalista, e destaca a heterogeneidade e tensões do modelo atual na medida em que incorpora diversos atores com agendas diferentes.

Malamud e Gardini (2012) assinalam um cenário de **regionalismo** de sobreposição ou **regionalismo** multi-nível⁸, que significa a coexistência de subregionalismos segmentados. Este, seria um fenômeno pouco frequente que conduziria ao convívio entre diferentes experiências de **integração regional** e que poderia produzir impasses entre as instituições próprias destas iniciativas e as sociedades nacionais dando a cada Estado a possibilidade de participar de mais de uma organização regional estando sujeito à dupla lealdade e ao conflito entre diferentes normas. Estas diversas iniciativas de **integração/cooperação regional** esvaziariam o conceito real

⁸ A tradução no inglês é, respectivamente, *segmented subregionalisms* e *overlapping* (ou *multilevel*) *regionalism*.

de **integração regional**. Por extensão, a coexistência de diversos esquemas de **integração** tornaria mais difícil se atingir um denominador comum.

b) Experiências de regionalismo pós-liberal

Dentre as experiências de **integração/cooperação** regional criadas nos anos 2000, as mais importantes fora a ALBA e a UNASUL. Considerando como marco analítico a primeira década, a CELAC foi organizada na passagem para a segunda década, podendo ser pensada aqui em sua forma inicial e motivações de sua criação. O MERCOSUL, experiência herdada do **regionalismo** aberto, viveu alguns ajustes enquanto a CAN enfrentou mais dificuldades que as demais organizações.

A ALBA surgiu como alternativa à Área de Livre Comércio proposta pelos Estados Unidos para a região. Seu caráter foi pensado como prioritariamente político e sua proposta foi de formar uma identidade entre países que partilham ideais políticos e estratégias de desenvolvimento econômico, prioritariamente anti-liberais. Seu processo de institucionalização começou em 2004, de caráter intergovernamental, e o Banco da ALBA teve um papel importante. Sua operacionalização se deu através de tratados de comércio entre seus países membros, junto com empresas estatais mistas e projetos coletivos orientados para os países de menos recursos financeiros e técnicos. Esta diplomacia se baseou em recursos provenientes do petróleo venezuelano e na ação clara da Venezuela como *paymaster*, junto com um papel central também de Cuba que entrou com contribuições nas áreas de saúde e educação. Através do discurso da solidariedade e de benefícios concretos para os países menores, buscou-se criar um núcleo em torno do projeto de socialismo venezuelano. É importante destacar o viés cooperativo de seu modelo e um tipo peculiar de **integração** em rede que perpassa áreas não-econômicas que não prevê partilha de soberania.

A UNASUL tem um perfil muito próximo do modelo pós-liberal aproximando-se mais de um instrumento de **governança** regional do que dos padrões do **regionalismo** aberto. Em 2000, o presidente Cardoso organizou uma primeira reunião em Brasília com os governantes da região com vistas à formação de uma comunidade sul-americana. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos

na sua institucionalização. A I Reunião dos Chefes de Estado e Governo dos países da CASA, em 2005, estabeleceu como agenda prioritária as assimetrias entre seus países membros, e foram tratados temas como o diálogo político; a **integração** física; meio ambiente; **integração** energética; mecanismos financeiros sul-americanos; promoção da coesão social. Isto demonstra seu perfil cooperativo que congrega iniciativas de **cooperação** técnica e financeira com países da região, assim como uma atuação importante no campo político.

Em 2008 a CASA evoluiu para UNASUL, que tem um caráter estritamente intergovernamental. Conta, com os Conselhos de decisão, uma secretaria geral, junto com conselhos setoriais. Em termos econômicos, por não ter compromissos de uma experiência de **integração regional** específica nem se enquadrar em nenhuma das classificações de **integração** econômica, pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL, a CAN e mesmo a ALBA. Desde sua formação, a UNASUL contribuiu para unificar comportamentos dos países da América do Sul e desempenhou um papel importante frente às situações de crise no continente. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em seu interior facilitou a aproximação entre seus membros no campo militar, assim como colocou o Brasil no centro da agenda de segurança regional. Pode ser considerada, então, uma novidade, com um perfil diferente das iniciativas do **regionalismo** aberto, que acomodou diferenças e que pode dar uma contribuição importante tanto para a consolidação de uma **governança** regional quanto para a expansão da **regionalização** no continente.

O MERCOSUL seguiu sendo uma união aduaneira incompleta de caráter estritamente intergovernamental. Mas durante a década de 2000, o bloco enfrentou, por um lado, dificuldades em sua dimensão comercial. E, por outro lado, experimentou uma redefinição de seus objetivos: as dimensões política e societal passaram a ocupar um lugar central nos marcos do bloco. Ou seja, uma dimensão que não havia sido prevista no Tratado de Assunção tomou corpo em relação ao modelo tradicional de **integração** econômica. Foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, mostrando uma disposição brasileira de investir em países do bloco. Atuações conjuntas contra ameaças transnacionais na região foram organizadas. Foi criado o Parlamento do MERCOSUL, junto com

organismos de acompanhamento da sociedade civil. Esse novo modelo apoiou-se basicamente em uma articulação entre os políticos favoráveis ao desenvolvimentismo como estratégia econômica e a comunidade epistêmica pró-MERCOSUL composta por políticos e acadêmicos, e adotou um perfil próximo ao modelo de **regionalismo** pós-liberal.

A Comunidade Andina ficou bastante desarticulada. Em 2006 a CAN conseguiu consolidar uma área de livre comércio entre seus países membros. Neste mesmo ano, porém, em função da ascensão de governos de esquerda no Brasil, Argentina e Uruguai e da decisão do Peru e da Colômbia de negociar um tratado bilateral de livre comércio com os Estados Unidos, a Venezuela solicitou a saída do bloco e endereçou seu pedido de entrada como membro pleno no MERCOSUL trazendo uma baixa no grupo. A predominância nos governos da Colômbia e do Peru da visão liberal obstaculizou a formação de uma união aduaneira (prevista no tratado de formação) e deu lugar a uma área de livre comércio entrecortada por tratados de livre comércio bilaterais dos dois países com os Estados Unidos. Bolívia e Equador, por sua vez, optaram pela visão bolivariana e fazem parte também da ALBA. E os quatro países são associados ao MERCOSUL. Os problemas de sobreposição do **regionalismo** multi-nível neste caso se fizeram presentes.

A CELAC foi criada a partir de motivações tanto brasileiras quanto mexicanas, sobretudo, no apagar das luzes da década. Foi um projeto de concertação política, que buscou dar mais institucionalidade ao que havia sido o Grupo de Rio. E procurou aglutinar em uma única instituição os países da América Latina e Caribe. Também de caráter intergovernamental, foi estruturada com uma institucionalidade ainda limitada, com uma presidência rotativa e sem secretaria. Em termos de modelo de **regionalismo**, tem uma contribuição mais visível na formação de uma **governança** regional.

3 – UM NOVO MODELO DE REGIONALISMO?

A partir da década de 2011 alguns acontecimentos foram modificando o cenário regional. Primeiro, foi formada a Aliança do Pacífico (AP), com um foco prioritariamente comercial e algumas características

do **regionalismo** aberto. A AP inclui três países sul-americanos e México. Segundo, o cenário internacional enfrentado pelos países da região ficou mais árido: a bonança dos altos preços dos *commodities* exportados por países da região recuou e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio e de acordos coletivos e bilaterais dificultaram a inserção de alguns sul-americanos na economia internacional. Com isso, governos progressistas eleitos anteriormente começaram a enfrentar dificuldades nos cenários domésticos e as novas eleições deram lugar a governos liberais e/ou conservadores contribuindo para um desmonte da comunidade epistêmica pró-integração orientada por um **regionalismo** pós-liberal que teve um papel importante na criação tanto da UNASUL quanto da CELAC. Terceiro, a política externa brasileira para a região de incentivo não somente à **cooperação** mas também à **regionalização** – o financiamento de obras de infraestrutura – reduziu fortemente. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões internas e externas favoráveis à construção de uma liderança regional não teve continuidade.

Com isso o cenário do **regionalismo** não somente na América do Sul, mas na América Latina em termos gerais vem se modificando, dando lugar a experiências difusas e para a convivência de modelos diferenciados.

3.1 – PERSPECTIVAS PARA O NOVO CENÁRIO OU UM NOVO REGIONALISMO

Há um consenso entre diferentes autores que existe atualmente uma grande variedade de projetos de **integração**, assim como uma sobreposição de iniciativas. As organizações que foram estruturadas desde os anos de 1980 não terminaram – ao contrário, se ajustaram – e novas organizações foram criadas. O cenário externo à região tem experimentado muitas mudanças. À ausência de uma política norte-americana estruturada para a região, as mudanças que vem ocorrendo no multilateralismo global a partir da eleição de Donald Trump introduzem mudanças no cenário global modificando, entre outras, o papel que antes era atribuído aos países chamados emergentes. A crise experimentada pela União Europeia reduziu a margem de manobra de suas iniciativas inter-regionais (que historicamente tem um peso importante na América Latina). No campo político

regional, as preferências dos atores políticos também apontam para diferenças, assim como a forma de esses atores entenderem o **regionalismo**. Essa coexistência variada é chamada por diversos autores de *spaghetti bowl*.

Para dar conta dessa heterogeneidade, Gardini (2015) propõe o **regionalismo** modular. Como argumento, ele destaca a superação do **regionalismo** aberto; o crescimento de iniciativas justapostas; a distância entre as narrativas dos atores políticos e a realidade; e a clara preferência por experiências de **cooperação** em detrimento de iniciativas **de integração**. O **regionalismo** modular se dá em um cenário regional de laços econômicos e culturais ente os países; declínio da potência hegemônica na região; variedade de interesses comuns em campos como o comercial, de estratégias de desenvolvimento, o ambiental e de direitos humanos; grande variedade de atores estatais e não estatais; e da disparidade de poder e nível de desenvolvimento entre os estados. Ele pressupõe, em primeiro lugar, a existência de uma multiplicidade de atores com flexibilidade de comportamento. Em termos analíticos, permite uma variedade de formatos explicando, portanto, a coexistência de diferentes tipos de iniciativas desde uma perspectiva multidimensional. Acomoda dimensões de **cooperação**, **integração** e identidade regional.

Nolte e Comini (2016) apresentam a ideia de que o **regionalismo** seria o reflexo do que os agentes buscam construir, e não representam necessariamente eficiência. A sobreposição de organizações, nesse caso, pode ser vista como proveitosa por atores políticos do continente. E, no caso da América Latina, a relação entre nação e região sempre foi singular. Dentre as motivações manifestadas com mais frequência por acadêmicos e líderes políticos, podem ser identificadas aspirações históricas do continente; laços culturais e interesses econômicos de desenvolvimento produtivo; interesses econômicos de inserção comercial na economia internacional; resposta ou resistência ao ator externo hegemônico; inserção política internacional da região como bloco de poder. A **integração** é apresentada algumas vezes como instrumento e outras vezes como um fim em si mesmo. A combinação, articulação ou competição dessas motivações tem sempre impacto importante sobre as iniciativas regionais.

3.2 – DESAFIOS PÓS-2014

Essas modificações trouxeram indagações acerca das instituições que haviam se consolidado anteriormente nos padrões do **regionalismo** aberto ou do **regionalismo** pós-liberal. O **regionalismo** que se desenha atualmente na América Latina apresenta, então, diversos desafios que têm que ser enfrentados por aqueles que buscam um modelo consolidado de **regionalismo** e uma **governança** regional estável.

O primeiro desafio diz respeito às diferenças em relação às preferências políticas e estratégias de desenvolvimento nacionais. A interseção das percepções de diferentes atores políticos da região é reduzida e concepções de modelo econômico e democracia guardam distâncias entre si. Existe, portanto, dificuldades em se criar consensos ao redor de temas aonde não há convergências *a priori*. Muitas iniciativas foram sendo travadas por essas diferenças (como no caso dos esforços da UNASUL de buscar soluções frente à crise política na Venezuela) e pela falta da presença de um ator político formador de consensos (como foi a presidência brasileira durante o governo de Lula). Mudanças políticas próprias de regimes democráticos podem modificar as opções nacionais relativas ao **regionalismo** e afetam instituições já consolidadas. Um exemplo claro foi a eleição de Nicolás Maduro, na Venezuela, que comprometeu a continuidade da ALBA.

Escolhas nacionais por modelos de sub **regionalismo** diferentes (como a AP) também começam a ter lugar. O bloco aglutinou quatro países cujas economias seguem uma orientação de abertura para o comércio internacional e que, com exceção do México, são países sul-americanos e associados ao MERCOSUL. A Aliança do Pacífico trouxe de volta à região debates sobre a recuperação de um **regionalismo** aberto, que caracterizou os anos 1990, assim como percepções de uma América do Sul dividida entre duas visões diferentes de **regionalismo**: a UNASUL e o MERCOSUL de caráter pós-liberal em contraposição à opção de abertura comercial e aliança com países da Ásia-Pacífico. A formação da Aliança do Pacífico desafiou a estratégia regional com o retorno do modelo do **regionalismo** aberto.

O segundo desafio, vinculado ao primeiro, refere-se às demandas sociais e econômicas internas das sociedades nacionais, que conflitam com

processos de **integração**. Além dos diversos benefícios trazidos pelos processos de **integração**, estes trazem também custos, sobretudo em situações aonde seus Estados-membros têm seus Índices de Desenvolvimento Humano e suas economias assimétricos. As eleições de governos progressistas durante os anos 2000 abriram espaços para demandas sociais de empregos, proteção a pequenos produtores e defesas do meio ambiente ligadas a comunidades indígenas. Iniciativas de desenvolvimento de um parque industrial por alguns países da região conviveram com ameaças de protecionismo (muitas vezes materializadas). Nesses casos, houve choques entre as dimensões nacional e regional.

Em terceiro, outro elemento que desafiou a lógica regional da América Latina diz respeito a atores externos, divididos entre a presença crescente da China e os mega-acordos comerciais que vinham sendo negociados até 2016. Nesse caso, a Parceria Transatlântica (TTIP) e a Parceria Transpacífico (TTP) seriam os mais importantes. No que diz respeito à China, esta vem buscando estabelecer vínculos fortes com alguns países da região principalmente nos campos de comércio e investimentos, e vem construindo um seleto grupo de parceiros políticos (como o caso da Venezuela e do Brasil nos marcos do BRICS). No entanto, a dependência em relação à China vem sendo construída de forma bilateral e não existe uma resposta regional coordenada. Muitas vezes, a parceria com a China vem se dando em detrimento de parcerias com países vizinhos (como no caso da parceria Argentina-Brasil).

Em relação aos mega-acordos, a TTP inclui alguns países da região que ultrapassa um acordo comercial tradicional e inclui comércio de serviços e normas comuns relativas à propriedade intelectual e a leis trabalhistas. Nesse caso, padrões e normas de comércio que abrangem alguns países da região serão solidificadas por fora dos marcos regionais limitando a margem de manobra de acordos regionais.

O quarto desafio diz respeito diretamente ao papel do Brasil na região. Durante os anos 2000 o Brasil, através do governo de Lula, desempenhou um papel importante de liderança e *paymaster* do processo de **cooperação** regional. A liderança é entendida aqui como a capacidade do país de influenciar a trajetória política da região e o *paymaster* aquele que banca os custos da **integração regional**. Nos dois casos, o Brasil não assumiu

plenamente o papel. No entanto, em um cenário internacional fragmentado, o Brasil desempenhou, durante a década, um papel relevante no que diz respeito a uma participação assertiva na política regional. Os custos da estruturação da **governança** regional foram em parte divididos pelos países da região mas, a maior parte, coube ao governo brasileiro, através de assistência técnica e investimento de obras de infraestrutura. Iniciativas de **cooperação** regional importantes foram idealizadas pelo governo brasileiro.

Entretanto, a ascensão de Dilma Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais. O papel de *paymaster* foi sendo interrompido progressivamente em função da crise econômica brasileira e, a partir de 2015, também da crise política. Sem um ator que incentive a **cooperação** regional e a **regionalização**, o movimento na região tende a arrefecer.

O governo de Dilma Rousseff, desde seu primeiro mandato, reduziu claramente o ritmo do ativismo em política externa tanto global quanto regional. O governo de Michel Temer, por seu turno, é um governo transitório que enfrenta dificuldades políticas grandes e deixa os destinos do Brasil por ora incertos. Nesse cenário, a política externa não tem recebido atenção. Mas, certo é, que o **regionalismo** não concentra o interesse dos dirigentes políticos.

Por fim, houve mudança no comportamento de atores específicos. Os Estados Unidos modificaram o comportamento, além de não terem uma política externa estruturada para a região como um todo. Foram mantidas as iniciativas de enfoque bilateral e seletivo, com a assinatura e manutenção de tratados de livre comércio. Mas o manejo dos fortes traços de assimetria e divergências no interior da região em termos de visões sobre a política e políticas macroeconômicas tornou-se mais difícil. Mais recentemente, um fator que atuou negativamente sobre o **regionalismo** consolidado durante a década de 2000 foi o reatamento das relações dos Estados Unidos com Cuba, e a reincorporação do país à OEA levantou indagações sobre o futuro de uma identidade latino-americana. Como pontua Leandro Gavião (2015), o papel que uma alteridade em relação aos Estados Unidos ocupou historicamente foi importante na construção de uma identidade regional. A expulsão de Cuba da OEA incentivou essa alteridade,

e fortaleceu as iniciativas do Grupo do Rio e, depois da CELAC. A luta pela reincorporação de Cuba por muito tempo foi um fator de coesão de um **regionalismo** latino-americano. A coexistência da CELAC com uma OEA completa será marcada por uma sobreposição e ainda não está claro como vai se estruturar.

A morte de Hugo Chávez, por seu turno, reduziu o ativismo da Venezuela na construção e fortalecimento da ALBA, que começou a enfrentar uma retração. A crise da economia e da política venezuelanas instaurou no bloco uma situação de inércia, e os investimentos financeiros do governo de Chávez nos países foram interrompidos. Com isso, o papel do *soft power* venezuelano como elemento fortalecedor de um tipo de **regionalismo** pós (e mesmo anti) liberal foi posto em compasso de espera.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de meados da década de 2010 não é visto um padrão uniforme de regionalismo na América Latina, e nem nos marcos mais delimitados da América do Sul. As motivações diversas, preferências políticas desencontradas, expectativas diferentes acerca do que se entende por êxito ou fracasso das iniciativas regionais contribuem para a falta de uma tipologia clara. A proliferação e a superposição de iniciativas ocorrida a partir de 1990 contribuíram para a ausência de um padrão único. Iniciativas herdadas do **regionalismo** aberto, como o MERCOSUL, voltam a se ajustar à centralidade do livre comércio. Gardini (2015) defende que a onda atual do regionalismo não é de **integração** mas, sobretudo, de **cooperação**. Mas prosseguem alguns elementos importantes como a centralidade dos Estados como atores chave (e a conseqüente força do intergovernamentalismo), o papel de uma **integração** no ideário político, e a constante busca, através do **regionalismo**, de melhores condições políticas, econômicas e sociais para a região. Seria possível, por fim, afirmar que se trata de um cenário fragmentado, com combinações *ad hoc* de interesses aonde as bases do **regionalismo** estão sendo progressivamente desconstruídas e re-significadas.

REFERÊNCIAS

- BÖRZEL, T. A. Theorizing Regionalism: cooperation, integration and governance. In: BÖRZEL, T.A.; RISSE, T. (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41–63.
- CAMARGO, S. *A integração do Cone Sul*. Rio de Janeiro: IRI–PUC/RJ, 1993. (Textos IRI, n.13).
- DABÈNE, O. *Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: regional integration of a third kind*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), 30., 25 May 2012, San Francisco.
- DELL, S. Os primeiros anos de experiência da ALALC. In: WIONCZEK, M. (Org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966. p.124–144.
- GARDINI, G. L. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.58, n.1, p.201–229, 2015.
- GAVIÃO, L. Identidades Supranacionais. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v.6, n.1, p.97–115, jan./jun.2015.
- GRATIUS, S. *The rise of Latin American regionalism: the same old thing?* Madrid: Fundación Ideas, 2012.
- HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23–59, jan./jul. 1995.
- MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional, *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v.1, n.3, p. 9–38, 2012.
- _____; GARDINI, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, v.47, n.1, Apr./2012, p.116–133.
- MARIANO, K. L. P.; SUÁREZ ROMERO, A. M.; RIBEIRO, C. C. N. *Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5., jul. 2015, Belo Horizonte.
- MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n.82).
- NOLTE, D. Regional powers and regional governance. In: GODEHARDT, N.; NABERS, D. (Ed.). *Regional powers and regional orders*. London; New York: Routledge, 2011. p.49–67.
- _____. *Latin America's New Regional Architecture: segmented regionalism or cooperative regional governance?* In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA LASA, 31., 29 de maio a 01 de junho de 2013, Washington.

_____; COMINI, N. M. UNASUR: Regional pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.38, n.2, p.545–565, May/Aug. 2016.

PREBISH, R. Os obstáculos ao mercado comum latino-americano. In: WIONCZEK, M. (Org.). *A integração econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966. p.160–174.

RIGGIROZZI, P. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América. In: SERBÍN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR, H. (Ed.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012. p.129–152.

SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁSQUEZ M. (Ed.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. 2009. N. 7, p.11–54.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: SERBÍN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR, H. (Ed.). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012. p. 19–72.

SARAIVA, M. G. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: GONÇALVES, W.; LESSA, M. (Org.). *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p.111–132.

_____. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *Análise de Conjuntura OPSA.*, Rio de Janeiro, v.7, 2010.

SCHIRM, S. A. Globalização transnacional e cooperação regional na Europa e na América Latina. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.257–290, jul./dez. 1996.

A EXPERIÊNCIA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA ÁFRICA: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

Mamadou Alpha Diallo

1 – INTRODUÇÃO

O tema proposto para este encontro versa sobre a experiência dos processos de integração na África e busca compreender os problemas e perspectivas desses processos. Para tanto, será necessário entender em um primeiro momento, a origem histórica da Integração Regional africana. Isto significa analisar a chamada solidariedade africana antes, durante e depois a colonização. O objetivo é de mostrar a relação que existe entre as atuais estruturas de integração regional e as formas de organização política do continente antes da chegada do colonizador europeu de um lado e do outro, mostrar que tais delineamentos físicos

ou/e geográficos foram em grande parte incorporados nas estruturas coloniais em geral e francesas em particular e foram objeto de debate e controversia no momento da independência.

Tais divergências podem ser consideradas o pontapé inicial dos problemas da Integração Africana, certamente devido não somente ao fato da colonização ter fragmentado o continente em múltiplas unidades políticas inviáveis, mas também (e principalmente) devido ao individualismo egoísta da elite (ou parte dela) dirigente africana. Assim, percebe-se que no continente africano, as unidades políticas mais importantes em termos geo-históricos estiveram concentradas em determinadas regiões, como na África Austral, no Chifre da África, na África Mediterrânea ou na África Ocidental. As principais unidades políticas de grande duração histórica nestas regiões foram impérios africanos que possuíam importantes redes comerciais regionais com as demais regiões, e cuja delimitação político territorial era definida muito mais em função das semelhanças e complementariedades (culturais, econômicas, climáticas e territoriais) do que das diferenças (DIALLO, 2015).

Um quadro sintético dos reinos e impérios mais importantes para compreender os elementos de história de longa duração e geopolítica destas regiões, demonstrando as principais tendências históricas de estabelecimento de vínculos e conexões regionais. Vale ressaltar que a importância da parte histórica para o entendimento tanto das experiências quanto das perspectivas da integração, pois, os períodos pré-colonial e colonial são fundamentais para a compreensão das forças profundas das relações internacionais africanas e são importantes para refutar a tese do isolamento africano e para observar a contribuição europeia para a emergência de um sistema Westfaliano de Estados na África (VISENTINI, 2011). Depois desta breve contextualização histórica, entra-se nos principais processos que levaram aos processos de integração regionais africanas tais como os que conhecemos na atualidade. Quais processos são estes?

2 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A origem dos processos de integração regional africana pode ser atribuída entre outros ao movimento pan-africanista, que serviu de base

ideológica, política e social para mobilizar os africanos e incentivá-los a lutarem para a independência do continente, conquistada entre meado da década de 1950, mais especificamente, a partir de 1957 com a independência de Gana de Kwamé Nkrumah, seguida da independência da República da Guiné de Ahmadou Sekou Touré em 1958, no âmbito da África Subsaariana também conhecida como África Negra. A independência destes dois países, o impacto da Guerra da Argélia (1954–1962), aceleram os processos de descolonização do resto do continente e levam a criação da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1963, que podemos considerar como o primeiro processo de integração africana, e uma concretização do pensamento pan-africanista. No que diz respeito à OUA, Ndlovu (2008) afirma que sem este bloco continental não teríamos possivelmente, a atual arquitetura sub-regional, por isso os feitos da OUA, não podem ser ignoradas na avaliação dos processos de integração regional africana. Evidentemente, o nascimento da OUA é resultado do engajamento dos africanos em geral e principalmente as elites da independência que, baseados nas ideias pan-africanistas, vão buscar por todos os meios a realização dos Estados Unidos da África (NDLOVU, 2008). O engajamento dos intelectuais e líderes políticos em favor da integração pode ser visualizada a través da produção intelectual da época. Assim, tivemos a publicação do livro *Nação Negra e Cultura*, do historiador senegalês Cheikh Anta Diop em 1955, no qual o autor resgata os valores negros e refuta a ideia eurocêntrica de uma África a-histórica, assim como a tentativa das teorias racistas de desvincular a civilização e a cultura egípcia, julgada branca, da civilização e cultura da parte subsaariana do continente. O mesmo autor publicou, em 1960, *l'Afrique Noire pré-colonial* (África Negra Pré-colonial), *l'Unité Culturelle de l'Afrique Noire* (A Unidade Cultural da África Negra) e *Les Fondements politiques, économiques, culturels, industriels, technologiques et scientifiques d'un futur État Fédéral d'Afrique Noire* (Os fundamentos políticos, econômicos, culturais, industriais, tecnológicos e científico de um futuro Estado Federal da África Negra). Estas três obras têm em comum a defesa da Unidade Africana, o resgate da história e dos valores africanos como pilares da solidariedade africana.

Na mesma época, Kwamé Nkrumah, então presidente de Gana lançou, em 1963, seu livro intitulado *Africa must Unite*, onde defende

a importância e a urgência da unidade econômica, política, social e cultural do continente. Mas também militarmente para lutar contra o colonialismo em todas as suas formas no continente (NKRUMAH, 1963; OUÉDRAOGO, 2005).

Isto é a expressão do pan-africanismo, que partiu da consciência unitária nascida na diáspora em geral e especificamente dos escravos negros durante a travessia do Atlântico, e amadureceu na América e na Europa antes de aterrissar em solos africanos trazido por esses intelectuais e futuros dirigentes políticos (OUÉDRAOGO, 2005). Assim, o debate sobre a independência africana do período de 1950 a 1960, foi animada pela questão da unidade africana e foi uma das principais preocupações dos líderes políticos. Cada líder buscava uma fórmula desta unidade. No entanto, não tinham uma mesma concepção do caminho a ser seguido para alcançar o objetivo da unidade considerado por todos a última etapa da independência africana (ABWA, 2005).

Neste período as questões da unidade e da integração eram vistas como uma das principais soluções do continente para se livrar da dependência e da tutela do ocidente. Por esse motivo, os membros do *Ressement Democratique Africaine (RDA)*, um dos partidos políticos que negociavam a independência, propuseram o federalismo como quadro político inicial. Foi esse projeto político que foi sintetizado e publicado em *Les fondements culturels et industriels d'un futur État Fédéral d'Afrique Noir*, ou seja, os fundamentos culturais e industriais de um Estado Federal da África Negra, por Cheikh Anta Diop, em 1960.

Nesta obra, o autor, lança as bases constitucionais, linguísticas, econômicas e sociais do Estado federado da África Negra, além de mostrar toda a fragilidade dos países africanos e da sua independência neocolonial, caso a mesma seja consolidada fora de um sistema federal continental (GOMA-THETHET, 2005). No entanto, importa ressaltar que esta convicção de Cheikh Anta sobre a importância da unidade continental, vem do seu conhecimento científico, sobre o passado histórico da antiga organização política, econômica e social da África Negra como ele mesmo afirma:

A antiga organização política, econômica e social da África negra desde 2000 anos, a organização administrativa, militar, jurídica, a organização do ensino, o nível universitário e técnico, o uso e o esplendor

da vida na corte, hábitos e costumes, tantos fatos que se acreditavam serem perdido para sempre nas brumas do tempo, podemos resgata-los a impressionante, científico, na África Negra pré-colonial e para todo oeste africano em particular (DIOP, 1960, p. 15).¹

Importa ressaltar a importância do resgate histórico quando se pensa a integração africana, pois, como mostra Diop, nas linhas supracitadas, as bases políticas, econômicas, socioculturais e mesmo securitárias e científicas deste processo podem ser vislumbradas no continente antes da chegada da colonização ocidental no século XIX. Obviamente, isto passa pelo resgate da verdadeira história e da identidade africana antes da chegada dos Europeus, o que fez Cheikh Anta Diop, ao publicar *L'Afrique Noire Pré-colonial* (África Negra Pré-Colonial), em 1960. Esta obra além de mostrar a importância das civilizações tradicionais africanas, compara a evolução sócio-política da Europa e da África da antiguidade aos tempos modernos, no intuito de mostrar a origem da estagnação e do atraso africano a partir da colonização. Em outras palavras, Diop, assim como outros intelectuais, mostra que antes da colonização a África tinha suas instituições, suas estruturas e, principalmente, sua própria ideia de governo e de organização social. Igualmente, isto significa afirmar a relação que existe entre o atraso africano de um lado e o avanço da Europa ocidental através de padrões comparativos.

Neste sentido da mesma forma que Diop, Rodney (2012), afirma que:

a África de hoje está subdesenvolvida em relação a Europa ocidental e outras partes do mundo não por uma evolução separada da Europa, mas sim, devido a exploração resultante do longo e extenso período de contato com a Europa (RODNEY, 2012, p. 33, tradução nossa).

Na opinião deste autor, para compreender o subdesenvolvimento (atraso) africano, é preciso: (1) reconstruir a natureza do desenvolvimento africano antes da vinda dos Europeus; (2) reconstruir a natureza do de-

¹ Tradução nossa do texto original em francês: *L'ancienne organisation politique, économique et sociale de l'Afrique Noire depuis 2000 ans, l'organisation administrative, militaire, judiciaire, l'organisation de l'enseignement, le niveau universitaire et technique, les usages et les fastes de la vie de cour, les moeurs et coutumes, tant de faits que l'on croyait à jamais perdu dans la nuit du temps, nous avons pu les resussiter de façonsaisissantes, scientifique dans l'Afrique noire, pour tout l'ouest africain em particulier.*

envolvimento que ocorreu na Europa antes da expansão no exterior; (3) analisar a contribuição da África para o presente estado europeu “desenvolvido”; e por fim, (4) analisar a contribuição da Europa para o presente Estado “subdesenvolvido” da África. Isto reforça o argumento segundo o qual, é necessário entender o passado histórico africano para melhor pensar o presente e o futuro do continente, assim como justifica a importância do conhecimento do passado histórico para pensar as bases da integração africana como sugere Diop.

Deste modo, para justificar a importância de uma África federada, ele parte da demonstração da unidade histórica, da unidade física e geográfica que implica ou/e justifica uma unidade econômica, mas também afirma que existe um fundamento linguístico que justifique a necessidade da unidade política africana. A este respeito, Diop afirma:

As línguas africanas apresentam a mesma unidade e constituem uma mesma grande família linguística tanto homogênea quanto a das línguas indo-europeia. Nada é mais fácil que de estabelecer as leis (regras) que permitem a passagem de uma língua zulu (bantou) a uma língua oeste africana como o Sèrere, Walaf, Fulani (DIOP, 1960, p. 17, tradução nossa).

Como se percebe, o pensamento de Diop, não somente mostra a necessidade da unidade africana, mas também comprova que a mesma é possível e, mais que isso, a coloca como condição indispensável para fazer do continente uma região independente, autônoma, capaz de gerar um bem-estar social adequado para sua população. Deste modo, apesar da luta pela independência africana não levar a uma estrutura favorável a construção de uma unidade, nem regional e muito menos continental, já que os territórios foram adquirindo independência de forma fragmentada, a ideia desta unidade não ficou esquecida. O entusiasmo gerado pela criação dos Estados nacionais nos moldes da conferência de Berlim e das fronteiras coloniais, consolidando desta forma a política de dividir para reinar, que é uma das características do imperialismo europeu (ADEBAJO, 2013), deixava distante qualquer expectativa real de unidade nas linhas defendidas por Nkrumah, Diop e companhia.

Porém, foi neste contexto em que o tema da integração regional parecia ser ultrapassada e pouco realista, tanto pela euforia das independências dos territórios de forma fragmentada, quanto pela pressão das potências ocidentais, que a ideia de integração regional aparece como uma solução incontornável para o continente, seguindo de certa forma a economia política internacional, marcada pela crise do petróleo da década de 1970. As consequências e impactos desta crise colocam os jovens Estados africanos diante da real política marcada pela Guerra Fria. Assim, se de um lado o continente celebra o fim do colonialismo português com a independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde, em 1974, e Angola e Moçambique, em 1975, do outro lado, o continente enfrentava como nenhuma outra parte do mundo os efeitos da Guerra Fria (apartheid na África do Sul, guerra civil em Angola, crise econômica e política no resto do continente). Isto influenciou a evolução dos processos de integração regionais na África e especificamente em sua parte ocidental, onde a Nigéria, recém-saída da guerra civil de Biafra (1967–1970), propõe a criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), rompendo desta forma, com a ideia de fronteira e de rivalidade entre países de ex-colônias francesas e inglesas na região.

Em síntese, percebe-se que o surgimento de dinâmicos processos e estruturas de integração regionais no continente africano, no período pós-guerra Fria, são resultados do processo histórico do continente desde a era dos impérios africanos (Mali, Congo, Benim), passando pela era da dominação colonial europeia e culminando nos processos de independência no final da segunda Guerra Mundial (1939–1945) e início da Guerra Fria. Deste modo, entende-se que é quase impossível compreender os problemas e as perspectivas da integração africana que tomou corpo e consistência no período pós-Guerra Fria, principalmente a partir do renascimento africano – Criação da União Africana (UA) no lugar da Organização da Unidade Africana (OUA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD).

Esta nova dinâmica, iniciada a partir da década de 1990, tornou as organizações regionais os principais atores na gestão de conflitos, mas também atores de desenvolvimento econômico no continente. As Comunidades Econômicas Regionais (CER), criadas entre meado de 1970 e iní-

cio de 1980, se destacaram desde início, por terem claros os objetivos identificados em suas diversas áreas de atuação (economia, política, segurança). A consagração das CER como atores indispensáveis a serem levados em conta na busca do desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do continente veio com a criação da União Africana (UA) em substituição à OUA. A nova instituição tomou como pilares da integração continental as CERs. Além disso, a implementação de mecanismos institucionais adaptados às questões regionais, assegurando uma coordenação continental, foi acompanhada por um desejo de conectar a África, atormentada pela proliferação excessiva de organizações (SALL, 2006).

No entanto, cabe ressaltar que isto não significa que a história da integração regional africana, iniciou com o fim da bipolaridade, pois, no caso da África Ocidental, por exemplo, a análise da evolução do processo de integração apresentada por Sall (2006), considera três 'hipotecas': a colonial, a política e a técnica. Na primeira, o autor mostra que a integração nesta parte do continente foi primeiro uma ação espontânea do povo, que ataram os laços familiares, parentais, econômicos e/ou culturais. Em segundo lugar vem a vontade política no âmbito dos grandes impérios locais tais como Mali, Songai, Fouta. Ou seja, a integração oeste africana vem bem antes da colonização e da independência dos atuais Estados nacionais, apesar de se pensar, acreditar e afirmar que a integração oeste africana é um processo recente, introduzido pelo colonizador europeu como no caso da África Ocidental Francesa (AOF). Neste sentido, Sall é bem enfático ao afirmar:

A África em geral e sua parte Ocidental em particular tem experimentado desde muito cedo formulas federativas, o que evidentemente facilitou a implementação dos processos de integração pós-coloniais. É verdade que de uma época a outra, as motivações mudaram. Os grandes impérios pré-coloniais realizaram a unidade da sub-região em uma perspectiva hegemônica. Tratava-se na maioria das vezes para eles, não de constituírem federações de coletividade sob uma base igualitária ou em um conjunto gerado de benefícios distribuídos de forma igualitárias, mas tratava de a sujeitar outros reinos, anexar outras terras (SALL, 2006, p. 05, tradução nossa).²

² Texto oral em frances: *L'Afrique de l'Oueste a tôt expérimenté des formules fédératrices, ce qui a bien entendu facilité les entreprises d'intégration post-coloniales. Il est vrai que, d'une époque à l'autre, les motivations ont changé. Les grand empires pré-coloniaux ont réalisé l'unité de la sous région dans une perspective hégémonique; il s'est souvent agité pour eux, non de fédérer des collectivités sur une base égalitaire ou dans un ensemble générateur de profisquibles redistribués, mais plutôt d'assujettir d'autres rayaumes, d'annexer d'autres terres* (SALL, 2006, p. 5).

Desse modo, vê-se que o pensamento aglutinador, ou integracionista não é fato novo no continente apesar dele se basear em ambições hegemônicas. Mas, de qualquer modo, pode-se afirmar que neste contexto, a chegada do colonizador constitui uma ruptura em relação aos processos de integração política em curso. Nesta mesma linha, Barry afirma que a África tradicional era caracterizada pela unidade e diversidade, além da existência de um fundo cultural de origem comum (ou parentesco) e uma organização social análoga que fazem do continente uma realidade. E esta realidade viva, larga e rica não esperou a conquista colonial para tomar emprestado e dar aos outros grandes conjuntos do antigo mundo mediterrâneo (BARRY, 1985). Portanto, mesmo a criação da África Ocidental Francesa como unidade administrativa, fez de certa forma um resgate da estrutura que ali existia antes da colonização. Obviamente esta estrutura colonial tinha uma preocupação administrativa, não obstante, de maneira indireta ela acaba ajudando, de certo modo, os Estados pós-coloniais a forjar uma ideia centralizadora de um Estado oeste africano. Assim, a 'hipoteca' colonial como quadro de integração pode se sustentar somente quando nós pensamos no âmbito dos territórios administrados por uma única potência colonial como foi o caso da AOF. Saindo deste quadro essa 'hipoteca', aparece mais como fator de divisão do agrupamento.

Em suma, no caso oeste africano, onde temos colônias portuguesas, inglesas e francesas, a 'hipoteca' colonial não pode ser vista como fator de união, mas sim fator de divisão e um gargalo para o atual processo de integração regional. A América Latina passou por um processo parecido na sua primeira onda de integração, que foi marcada por várias tentativas frustradas de integração regional devido, de certo modo, a disputas entre Estados Unidos e Inglaterra pela divisão da América Latina, mas também a um desejo de integrar a América hispânica como destacaram os tratados assinados no congresso de Panamá (SOUZA, 2012). Ou seja, a 'hipoteca' colonial definitivamente não é um elemento que joga em favor da integração tanto na África Ocidental quanto em outras partes do continente.

O segundo ponto analisado por Sall (2006), decore direta ou indiretamente da primeira, pois trata da 'hipoteca' política que traz consigo um ponto fundamental das Relações Internacionais do período pós-Segunda Guerra Mundial (1939–1945), que é a rivalidade Leste-Oeste. A

tentativa de integrar os países da África Ocidental através da criação de organizações regionais se deu em pleno contexto da Guerra Fria, portanto, fortemente impactada pelo antagonismo ideológico. A África Ocidental é uma ilustração da rivalidade Leste-Oeste e por isto, as organizações regionais constituídas foram, e continuam sendo, baseadas na crença ou no alinhamento ideológico (SALL, 2006).

Assim, pode-se falar da bipolarização do espaço organizacional não somente da África Ocidental, mas do continente como um todo, como ilustra espetacularmente a rivalidade entre o grupo de Brazzaville, moderado e francófono, e o grupo de Casablanca, revolucionário anticolonialista. O grupo de Casablanca criado em 1961 na capital Marroquina, foi constituído em reação ao grupo de Brazzaville, formado por: Marrocos, Líbia, Egito, Gana, Guiné e Mali. Ou seja, o grupo é composto por três estados da África do Norte e três Estados do Oeste africano. O objetivo do grupo é fazer triunfar as liberdades em toda África, realizar a unidade do continente, em um quadro de não alinhamento, lutar para aniquilar o colonialismo e o neocolonialismo sobre todas suas formas.

Esta luta ideológica será ganha pelo grupo moderado de Brazzaville, que, além de ganhar novos membros a partir de 1961, quando recebeu a adesão de Etiópia, Libéria, Serra Leoa, Líbia, Nigéria, Togo, Tunísia e Somália, acaba ditando os desenhos de integração africana, seja em nível continental (OUA), seja no âmbito regional, que é o caso da África Ocidental. Nesta parte do continente, a vitória do grupo moderado de Brazzaville teve uma consequência direta na evolução dos processos de integração regionais e trouxe de volta a 'hipoteca' colonial como base do processo, permitindo desse modo, o pioneirismo do colonizador no desenho institucional com três zonas possíveis: a zona francófona, que corresponde aos antigos territórios da AOF, cujo projeto de integração foi ensaiada pela criação da Federação do Mali, que visava agrupar territórios da antiga África Ocidental Francesa (M'BOKOLO, 2011); a zona anglófona, caracterizada por sua descontinuidade territorial, pois foi conformada pelos territórios da Gambia, Gana, Libéria, Nigéria e Serra Leoa; e por último a zona lusófona, formada por Angola, Cabo Verde, Guine Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe (SALL, 2006).

No entanto, é o grupo de Brazzaville que vai ditar as modalidades de integração da região, principalmente porque seus interesses se confundem ou combinam aos interesses das ex-potências coloniais (França, Inglaterra, Portugal), portanto, do campo ocidental do ponto de vista ideológico, em detrimento do grupo de Casablanca, revolucionário e adepto ao não alinhamento.

A grosso modo, percebe-se que a fase política da evolução da integração africana foi marcada pela brigada ideológica no mundo pós-segunda Guerra Mundial, que resguardou a ingerência externa direta dos Estados Unidos e de seus aliados ocidentais, em específico, França e Inglaterra. Nesta ótica, cabe fazer um pequeno comparativo em relação ao que acontece em outras partes do mundo, pois ao mesmo tempo que as potências ocidentais (França, Inglaterra e Portugal), buscavam influenciar, se não travar os processos de integração africanos, os Estados Unidos da América faziam, por exemplo, a mesma coisa em relação a América Latina, na segunda “onda” que começa com as transformações ocorridas na região durante a grande crise – 1914–1945 – e vai até o seu esgotamento, em fins dos anos 1960 e começo dos anos 1970 (SOUZA, 2012). Neste sentido a diferença entre a América Latina e a África, em relação a integração, está principalmente na linha de tempo de existência dos Estados como unidades políticas autônomas. Enquanto, na América Latina, a grande crise traz como principal mudança a deflagração de um processo de industrialização em vários de seus países, na África, os países recém alcançavam a independência política, mas, continuavam mais dependentes do ponto de vista econômico e securitário. Sair desta dependência constituía, e continua sendo, um dos principais desafios cuja eliminação está depositada na unidade africana. Esta unidade cuja necessidade fora proclamada com vigor nos congressos e conferências de Manchester, em 1945, de Kumasi, na atual Gana, em 1953, de Acra, em abril e dezembro de 1958, e de Cotonou, em julho de 1958, era o horizonte proclamado da maioria das formações e dos dirigentes políticos como testemunha, nomeadamente, a referência à “África” e não a territórios particulares, no nome de um grande número de partidos³ políticos (M'BOKOLO, 2011). Isto indica que a ideia da inte-

³ African Nacional Congress, Kenya African Union, Nyassaland African Union, Pan-Africanist Congress, Parti Africain de l'Indépendance, Parti du Regroupement Africain, Parti Solidaire Africain, Ressemblément Démocratique Africain, Tanganyka African National Union.

gração está presente nos pensamentos dos africanos antes, durante e depois da independência. Portanto, os desafios estão historicamente presentes em todos os processos da construção dos Estados, apesar das expectativas desta integração continuarem alimentando os sonhos africanos.

3 – QUAIS SÃO OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO AFRICANA?

A partir do início do século XXI, o mundo assistiu a um ressurgimento do continente africano. Ressurgimento este que os próprios africanos denominaram do Renascimento africano, onde, com a criação da UA, fortaleceram-se as relações interafricanas através do fortalecimento dos blocos de integração regionais (CEDEAO, SADC, CEMAC, IGAD) de um lado, os quais se encarregaram de resolver os principais conflitos da década de 1990 (Ruanda, Burundi, Libéria Serra Leoa, Guiné-Bissau), e do outro, Organizações como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e o *Programme for Infrastructure Development in Africa* (PIDA), e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), responsáveis por pensar o desenvolvimento do continente.

Juntamente a estes processos, a África assistiu, como em outras partes do mundo, o fortalecimento das instituições, a consolidação da democracia como forma de acesso ao poder, o avanço dos Direitos Humanos, a resolução da maioria dos conflitos e guerras que afligem o continente. Enfim, em pouco tempo, assistiu-se ao desaparecimento do afro pessimismo devido, principalmente, à criação do Mercado Comum Africano através das diversas organizações de integrações regionais – as CERs.

Os pilares principais da União Africana, criada em 2001 no lugar da OUA são o reforço dos dispositivos favorecendo a livre circulação das pessoas e dos bens no continente, possibilitada pela uniformização dos documentos (passaporte) e supressão de vistos entre países africanos, assim como, a criação de instituições educativas (universidades) de cunho continental, promovendo a educação da opinião pública africana em favor da Unidade Africana (TSHIMBE, 2001).

Seguindo esse raciocínio, parece fácil traçar as perspectivas da integração africana, e prever um futuro africano de prosperidade, desenvolvimento e bem-estar social, para este e os próximos séculos. Tanto é que alguns analistas não hesitam a afirmar que estamos vivendo o século africano (SAMB, 2010; MAMDANI, 2004; TOUNKARA, 2015). Porém, no mundo globalizado isto, por si só, parece ser um grande desafio, sem contar os novos desafios que apareceram juntamente com a luta pela democratização.

Primeiro, como manter esta chama de desenvolvimento e esperança, numa conjuntura internacional globalizada e cada vez mais em crise, econômica, política e até cultural? Em segundo lugar, como um continente como o africano pode pretender uma autonomia, sendo bastante debilitado em termos tecnológicos, econômicos políticos, institucionais e, dependente totalmente do exterior, pois, nem empreendeu uma primeira fase de industrialização? Em terceiro lugar, como a África, que sempre foi fonte de abastecimento de matérias-primas e mão-de-obra barata para o capitalismo e mercado aberto para os países capitalistas, pode de um dia para outro se tornar autônoma? Se isso acontecer, qual vai ser a reação dos países capitalistas em geral e particularmente as antigas potências coloniais, principalmente se aceitamos a ideia de que jamais existiu uma “ordem mundial” que fosse verdadeiramente global?. Segundo Kissinger (2015), a ordem que conhecemos hoje foi concebida na Europa Ocidental há quase quatro séculos numa conferência de paz realizada na região alemã de Vestefália, sem o envolvimento, ou sequer o conhecimento, da maioria dos outros continentes ou civilizações.

Eis algumas questões que nos permitem problematizar e refletir os desafios e as perspectivas da integração africana, obviamente sem pretender esgotá-las. Podemos discutir tomando como ponto de partida a crise econômica mundial de 2008, seguida das crises políticas em diversos países africanos a partir de 2010 (Costa de Marfim, Líbia, Mali, República Centro Africana), além de outros países que enfrentam o terrorismo (Nigéria, Argélia, Mauritânia, Mali). Diante deste cenário, parece fácil apontar os desafios do continente, que seriam enfrentar as novas ameaças com o terrorismo internacional e as questões ambientais, dentre outras, assim como amenizar o impacto da crise econômica internacional.

A manutenção da chama do desenvolvimento e esperança africana neste novo século, vai depender de fatores internos e externos até porque como bem observa Khanna (2011, p.78), vinte anos depois do fim da era unipolar resultante do colapso da União Soviética, não existe algo que se possa chamar de “segurança global”. Isto significa que o mundo globalizado em que vivemos atualmente é um mundo caótico, onde não há nem acordo sobre as normas balizadoras de uma ordem internacional. Portanto, é com muito cuidado que se pode buscar uma continuidade nos processos de estruturação e institucionalização do continente, já que isto pode ser visto (ou é visto) como ameaça a outros atores do sistema internacional em geral e, particularmente, aos países ocidentais que continuam muito dependentes da exploração dos recursos africanos. A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia, em 2011, ilustra esta percepção de ameaça e possibilidade de agressão externa geradora de estagnação, e até retrocesso, dos projetos que objetivam buscar uma maior autonomia do continente.

Deste modo, é importante que do ponto de vista interno, a construção de um entendimento entre os países africanos, que consistiria na resolução das diferenças e discordâncias de qualquer natureza de modo que se possa estabelecer metas e objetivos comuns e, principalmente, traçar estratégias pautadas na diplomacia e no diálogo para alcançá-los. Considerando o contexto e a conjuntura internacional atual, considera-se importante para a manutenção continuada das estruturas integrativas do continente africano, a apropriação e defesa de ideias segundo as quais quanto mais se permite a propagação da autonomia política, mais pacífico se torna o mundo (KHANNA, 2011).

Segundo este autor,

De modo muito semelhante com a que ocorreu na Idade Média, o mundo se organiza em discretos sistemas regionais, cada um com suas regras e isso, deveria ser incentivado. A restauração de qualquer senso de estabilidade global começa pela estabilidade regional. E, dentro de cada região, o maior passo isolado que pode ser dado para aumentar a segurança de todos é refazer as fronteiras mais instáveis. As fronteiras medievais eram fluidas, com milhares de entidades políticas e econômicas navegando um mundo cada vez mais aberto (KHANNA, 2011, p. 78).

Estas palavras de Khanna, não somente reforçam a ideia de que é importante resgatar o passado histórico do continente em termos de integração, mas também sugerem que o mundo precisa recuar para poder avançar com maior segurança. Neste sentido, buscar a consolidação da integração africana para manter a chama do desenvolvimento e da esperança acesa pelo renascimento, pode significar voltar no mapeamento do continente, onde as fronteiras coloniais serviram apenas para causar problemas (SAMB, 2010; KHANNA, 2011).

Assim, percebe-se que os desafios da integração africana não se resumem na multiplicação dos conflitos, mas, o mais importante desafio tem a ver principalmente com a natureza e a gravidade dos mesmos em termos de perda humana, de deslocamento forçado de população, de violação extensa de direitos humanos, de danos causados ao meio ambiente e de pilhagem incontrolada de recursos (M'BOKOLO, 2011). Isto significa que os desafios são múltiplos, complexos e, seu enfrentamento não depende somente de fatores e atores internos e muito menos de uma única vontade da África e dos africanos. A responsabilidade de enfrentar os desafios passa para os organismos de integração regionais e a própria União Africana, a responsabilidade de apontar soluções. Por isto, deve-se buscar o fortalecimento das estruturas e dos mecanismos de integração pela diplomacia e a negociação no âmbito interno e internacional.

Vale ressaltar a importância da diplomacia e da capacidade de negociação na busca pela manutenção do desenvolvimento e da esperança africana, visto que o mundo vive um período onde todos os atores do sistema estão competindo em governar territórios, controlar recursos, conquistar comércio e investimento, e obter apoio popular (KHANNA, 2011). Ora, o continente africano é conhecido por ter extensos territórios, recursos abundantes e um mercado para o comércio e o investimento, por isso vive-se uma continuada competição no continente.

Segundo Khanna (2011), ao conferir poder e autoridade às redes terroristas transnacionais, ao crime organizado e aos traficantes de drogas, a globalização tornou alguns países ainda mais fracos, enquanto empresas multinacionais e ONGs crescem em poder e estrutura. Pode-se dizer que as principais vítimas desta conjuntura são os países africanos e, mais que isso, a intervenção ocidental na Líbia, no Mali, na Costa de Marfim e em

boa parte do Sahel, desestruturou os Estados nacionais assim como as organizações de integração regionais, como a União Africana, e fortaleceu o crime organizado e o terrorismo internacional no continente.

Porém, entendemos que se enfrentar estes fenômenos são verdadeiros desafios para a integração africana, o maior desafio continua sendo o enfrentamento do neocolonialismo e do imperialismo ocidental, que evidentemente se beneficia destes fatos transnacionais para manter sua agressão ao continente, assim como a exploração dos recursos energéticos e geopolíticos do continente. Portanto, podemos pensar em desafios internos que podem ser resumidos no desenvolvimento socioeconômico, no enfrentamento dos conflitos e guerras internas e a boa governança e nos desafios externos que são entre outros, enfrentar o terrorismo internacional, aquecimento global bem como fazer frente de forma coletiva aos efeitos das crises econômicas internacionais, do imperialismo e, principalmente, do neocolonialismo.

Em outro momento, defendemos e continuamos defendendo, sem negar o real perigo do terrorismo islâmico para os países africanos, que o principal desafio para os processos de integração africanas continua sendo enfrentar estrategicamente o neocolonialismo e o imperialismo das antigas potências coloniais, que, cinquenta anos após o fim formal do colonialismo, continuam defendendo e preservando seus interesses a ferro e fogo no continente. Bastou alguns sinais de prosperidade e possibilidade de autonomia do continente em relação a Europa, para suscitar os demônios da 'Françáfrica' e voltar a reviver o tempo da ingerência francesa (ocidental) nos assuntos internos dos países africanos, eliminando desta forma, não somente os líderes do renascimento africano como Kadafi, mas também afastar governos não amigos como foi o caso do presidente do Mali, Ahmadou Toumani Touré, vítima de um golpe de Estado, abrindo brechas para a intervenção francesa no país, como se estivéssemos ainda na época da Guerra Fria.

Isto traz um retrocesso nos processos de institucionalização africanos, assim como paralisa os avanços registrados nos últimos anos nas áreas econômicas, políticas e sociais, e até poderá trazer de volta os conflitos internos que foram vivenciados na década de 1990. É importante lembrar que as guerras civis africanas dos anos noventa foram causados por um so-

matório de fatos que vão desde a mal governança dos países baseados nos partidos únicos e nos governos ditatoriais, passando pela crise econômica da década perdida (1980–1990), agravada pela crise de dívida resultante dos Programas de Reajustamentos Estruturais (PAE), para culminar na imposição de valores como a democracia ocidental, dos votos universais enfim, das eleições não transparentes, que somente aumentaram a frustração da população africana. Mas também pela disponibilização de armas por traficantes, bem representados pelo personagem de Andrew Niccol do filme ‘Senhor das Armas’.

Para piorar o cenário viu-se a chamada ‘primavera árabe’ varrer os governos ‘autoritários’ do norte da África. Essa ‘primavera’ desestabilizou os Estados daquela região, abriu caminhos para a onda de imigração de africanos em direção, infelizmente, aos ditos países desenvolvidos, sem que as principais organizações de integração regionais africanas (UA, CEDEAO, SADC, IGAD, CEMAC), pudessem fazer algo pois, esses fenômenos paralisaram os seus funcionamentos e tendem a inviabilizar seu projetos de unir, desenvolver e manter a segurança no continente.

Isto parece indicar que, apesar de estarmos vivendo em pleno século XXI marcado pela globalização da economia mundial capitalista, o ocidente busca de forma contínua, evitar a emergência da periferia ou da semiperiferia (AMIN, 2014). Portanto, da mesma forma que o projeto de renovação do Egito de Mohammed Ali e de seus vizinhos do Maxerreque árabe no século XIX, foi sufocada na segunda metade do reino do Khedivel Ismail durante os anos de 1870, pela agressão externa da principal potência do capitalismo industrial da época, a Grã-Bretanha, pode se afirmar que a invasão da Líbia de Khadafi pelas forças da OTAN em 2011, constitui uma ruptura do processo da renovação das instâncias africanas em busca de uma inserção autônoma no sistema internacional vigente (AMIN, 2014).

Deste modo, pode-se considerar que os processos de integração regionais africanos devem continuar atentos aos desafios históricos do continente desde da eliminação dos traços do passado colonial, passando pelas indecisões, indefinições ao longo do período da Guerra Fria, e as crises de *leadership* enfrentadas na primeira década depois da queda do muro de Berlim, reforçados pelos egoísmos nacionais (KAMIAN, 2007). Além disso, lutar e vencer as agressões externas motivadas pelos interesses geo-

políticos que representam o continente africano, bem como buscar uma melhoria das economias a fim de gerar maior bem-estar, possibilitando a abertura de espaços de atuação conjunta na defesa dos interesses da África e dos africanos (SAMB, 2010).

Neste contexto, a luta pela autonomia do continente, se apresenta como um dos desafios cujo enfrentamento passa pelo fortalecimento das estruturas e instituições regionais bem como o controle e exploração dos recursos na perspectiva de criação de uma indústria de transformação local. Para isso, o inventário dos recursos e das potencialidades do continente feita por Cheikh Anta Diop, em 1960, pode ser de grande valia para acelerar o desenvolvimento por meio da exploração e valorização do continente. Segundo Diop (1960), a concentração simultânea dos recursos energéticos e de matéria prima permite definir oito zonas industriais na África subsaariana. Primeiro, a bacia do Congo, que pode ser destinada ao desenvolvimento da indústria pesada devido a potencialidade de energia hidráulica. Segundo, a região do Golfo do Benim, o delta do Níger, onde se localiza atualmente Nigéria, a região do dhomey (que vai do Benin passa pelo Togo atual e termina em Camarões), que pode e deve ser potencializada na produção de indústria eletro-metalúrgica e eletroquímica devido a abundância de urânio, ouro, alumínio mas também de madeira.⁴ A terceira zona, segundo Diop, pode ser constituída no espaço ocupado por Gana e Costa do Marfim na atualidade que, além de possuir uma potencialidade de energia hidráulica⁵, concentra grande parte da produção mundial de cacau.⁶ A quarta zona seria localizada na região da atual República da Guine, Serra Leoa e Libéria, região vista pelo autor como uma região metalúrgica onde se pode instalar um centro para a indústria automotiva e aeronáutica.⁷ A quinta zona seria constituída na atual região do Senegal, Mali e do Níger, podendo se especializar na produção têxtil, de cereais, pesca, e serviria de zona de interconexão das linhas de distribuição energética entre a terceira e quarta zona. A sexta zona se localiza no que o

⁴ Pode ser a base de uma indústria de papel, de destilação, óleo, etc.

⁵ Graças às potencialidades dos rios Volta, Bandama e Comoe.

⁶ Em 1960, quando foi publicado o livro, o autor estimava que os dois países monopolizavam mais da metade da produção mundial de cacau.

⁷ Esta região além de possuir uma capacidade energética considerável, concentra boa parte das reservas minerais (ferro, ouro, bauxita, uranio e diamante).

autor chamou do Sudão “Neolítico”, a região dos Grandes Lagos e Etiópia que, além de possuir de grandes potencialidades energéticas, constitui uma região geoestratégica, onde é possível desenvolver a indústria naval devido a presença de grandes portos como o de Mombasa (Quênia). Por fim, a sétima e oitava zonas são respectivamente a bacia do Zambeze e a África do Sul, vistas como propícias à instalação de uma variedade de indústrias devido a abundância de recursos minerais energéticos, assim como a possibilidade de desenvolver uma indústria agrícola.

Deste modo, a visão pan-africanista de Cheikh Anta Diop e outros, entende por autonomia africana a capacidade da África poder explorar os recursos do continente em prol de um desenvolvimento socioeconômico e político interno sem a ingerência de países estrangeiros ou a dependência da ajuda internacional. Isto vem acontecendo devido ao revigoreamento dos processos de integração regionais no continente neste início do século XXI, marcado pelo que se chamou do Renascimento Africano com a criação da União Africana (UA) no lugar da OUA e da NEPAD. Estes processos levaram a um dinamismo dos blocos de integração regionais do continente como CEDEAO, CEMA, SADC, IGAD e permite entrever um futuro positivo no que tange as perspectivas do continente e de seus processos de integração regionais.

4 – QUAIS AS PERSPECTIVAS FUTURAS?

Esta breve descrição panorâmica dos desafios da integração africana, coloca qualquer afro otimista em dúvida quanto as perspectivas futuras promissoras da integração africana. Porém, um recuo histórico nos anima ao afirmar que apesar das dificuldades, dos problemas e do tamanho dos desafios, nossa visão do futuro da integração africana é positiva. A África é um continente paradoxal já que, apesar de estar em constantes movimentos e mutações em busca de condições de vida melhores para seus povos sem sucesso, continua sendo a principal fonte e reservatório de matérias primas, um elemento geoestratégico e geopolítico fundamental no plano internacional.

A África sempre foi, e continua sendo, palco onde se trava e se resolve os conflitos econômicos financeiros e culturais de países e povos

estrangeiros, o que inibe a resolução dos principais problemas desta região. Muitas vezes a literatura especializada, assim como mídia, se esquecem, ou pelo menos deixam de lado, o elemento ingerência externa na explicação dos porquês das crises econômicas, políticas e culturais enfrentadas pelo continente africano em geral. Ora, nos parece inconsistente e incoerente buscar explicar a situação econômica africana sem levar em consideração os impactos negativos dos séculos de escravidão, seguidos de um longo período de colonialismo ocidental, além de ser um dos palcos da Guerra Fria (GF) e do neocolonialismo, que marcaram o continente tanto no ponto político quanto socioeconômico ao longo do século XX.

Depois de ter vencido, ou parecer vencer, as agressões mais violentas e mais longas que a humanidade já conheceu, graças a seus imensos recursos humanos e espirituais, e ter iniciado a adoção de uma estratégia racional eficaz e voluntarista de forma a colocar todas as forças e potencialidades em favor do enfrentamento dos problemas de paz, desenvolvimento, resolução de conflitos internos para, assim, se libertar da dependência e da dominação estrangeira, somos convencidos que o surgimento do novo fenômeno chamado terrorismo e crime organizado recolocou o continente sobre a mira de novas ameaças. Isso pode até atrasar, mas não poderá frear o avanço próspero dos processos de integração regionais africanos.

Isto significa que as reformas das instituições de integração regionais africanas operadas a partir do renascimento africano, vieram para ficar. No entanto, terão que enfrentar as diversas dificuldades e desafios tanto internos quanto externos, enfim, terão que enfrentar os problemas do mundo globalizado e nele se inserir. Ora, segundo Hobsbawm (2000):

A Globalização implica um acesso mais amplo, mas não equivalente para todos aos recursos, mesmo em sua etapa teoricamente mais avançada. Do mesmo modo, os recursos naturais são distribuídos de forma desigual. Por tudo isso, o problema da globalização está em sua aspiração a garantir um acesso tendencialmente igualitário aos produtos em um mundo naturalmente marcado pela desigualdade e pela diversidade (HOBSBWM, 2000, p.75).

Olhando estas linhas de Hobsbawm, parece que os problemas africanos são idênticos aos problemas da globalização. Portanto, espera-se que, mesmo com a impossibilidade de distribuir de forma equitativa os

recursos do continente entre sua vasta e crescente população, ocorra uma diminuição das desigualdades sociais e uma melhor administração dos recursos africanos pelos (e para os) africanos. Isto passa necessariamente, em primeiro lugar, pela aquisição real da autonomia⁸ e da independência do continente e pelo fim do neocolonialismo ocidental e, em segundo lugar, pela definição clara das regras de acesso ao poder assim como a gestão democrática da coisa pública.

Acredita-se na recuperação da UA e de seus pilares (CERs), como ferramentas que vão brigar para a inserção positiva do continente no sistema internacional. Para tanto, será necessário contar com a colaboração dos países do Sul em geral e particularmente os chamados países emergentes como China, Índia, Brasil e Indonésia. O estreitamento das relações do continente com estes países não pode ser visto como sinônimo de rompimento com os países do Norte. Mas, mesmo assim, tal postura encontrará oposição dos parceiros tradicionais (Europa e Estados Unidos), pois trata-se de brigar por espaços estratégicos e mercados de aproximadamente de um bilhão de consumidores, além da África ser uma fonte inesgotável de matérias primas e recursos energéticos.

Considerando estas variáveis (população versus recursos), pode se afirmar que o grande dilema do século XXI para o continente africano traçar um futuro digno para sua população que não para de crescer, passa pela administração dos recursos, seja pelas unidades nacionais ou pelos blocos de integração regionais, de forma que todos sejam beneficiados.

Neste sentido Hobsbawm (2000), lembra que a questão em relação ao crescimento da população é qual será o futuro de toda gente que vive na terra, uma vez que, para o “*Homo globalizatus*”, a busca pela

⁸ Este texto está sendo escrito em um momento em que o debate sobre a autonomia é de atualidade e o questionamento dos pilares do Neocolonialismo em geral e francês em particular está no auge com protestos em todo continente contra o uso do Franco CFA nas antigas colônias francesas de África. É importante frisar que ainda na atualidade 14 países africanos usam o CFA como moeda, sendo que para isso, é preciso depositar 50% da liquidez dos mesmos no Tesouro francês, que controla tanto a emissão quanto a administração desta moeda. Desde da independência dos países africanos em 1960, o questionamento desta moeda por qualquer autoridade política africana, resulta na sua destituição do poder pelos vários meios inclusive golpe de Estado e assassinato como foi o caso de Modibo Keita do Mali em 1965, Laurent Bagbo de Costa de Marfim em 2011. Este debate foi relançado pelos jovens pan-africanistas e liderado por um franco-Beninense chamado Kemi Seba, que de maneira simbólica incinerou no dia 19 de agosto de 2017, uma nota de cinco mil franco CFA em Dakar na Capital Senegalesa. Por mais detalhe consultar < <http://www.jeuneafrique.com/470079/economie/kemi-seba-le-franc-cfa-et-le-bitafric/>>.

felicidade é uma motivação geral do ser Humano na época moderna. Na opinião do autor, o padrão de comparação histórica pelo qual o século XXI será julgado é em que medida a criança que nasce será capaz de viver uma vida digna, produtiva e feliz e, como o destino das crianças depende do local onde elas nascerem (HOBSBAWM, 2000), esta deve ser uma das principais preocupações das lideranças e da população africana em geral. Isto significa que lutar contra as desigualdades sociais é um desafio da integração regional africana, mas também do mundo globalizado. Como bem observa Hobsbawm

a desigualdade de oportunidades no mundo será um dos fatores cruciais no futuro da humanidade, tanto enquanto coletividade compara os indivíduos: disparidades regionais, disparidades geográficas no interior de um mesmo país e desigualdades sociais (HOBSBAWM,2000, p. 171).

Portanto, deve-se pensar com seriedade e engajamento no estancamento das desigualdades de oportunidades no continente, não somente para resolver de forma definitiva os vários problemas (conflitos, guerras, migração e imigração) que castigaram e continuam castigando a África. Mas, principalmente, evitar o surgimento de outros problemas como a cooptação de jovens pelas redes do crime organizado e do terrorismo internacional, assim como evitar a busca suicida pelos caminhos da imigração de milhões de jovens. Considerando que no horizonte de 2030 e 2040, mais de um bilhão de habitantes, ou seja, cerca de 25% da população mundial (ECA, 2016), será africana, percebe-se que a responsabilidade da União Africana (UA) com seus 54 países-membros é grande. No entanto, pode ser enfrentada com facilidade, já que, ocupa na atualidade, o segundo lugar no que tange à rapidez do crescimento do seu PIB, perdendo somente pela Ásia. Segundo CHIRONGA, Mutsa et al (2011, p.02):

embora os problemas políticos, as guerras, os desastres naturais e as políticas pobres possam desacelerar a África, as perspectivas para as empresas voltadas para o consumidor são promissoras. Os africanos gastaram US \$ 860 bilhões em bens e serviços em 2008 – 35% a mais do que os US \$ 635 bilhões que os indianos gastaram e um pouco mais do que os US \$ 821 bilhões gastos do consumidor na Rússia.

Isso mostra que, em relação ao futuro do continente africano e de suas organizações de integração regionais e continental, as perspectivas são promissoras e positivas, apesar da grandeza e da complexidade dos desafios a serem enfrentados no caminho deste futuro.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de trazer as considerações finais, é importante lembrar que o objetivo principal deste texto foi analisar os problemas, desafios e perspectivas dos processos de integração regionais no continente africano. Para isso, ele foi estruturado em torno de três pontos principais: a história dos processos de integração regionais do continente, os desafios e as perspectivas da integração africana. No que tange a parte histórica, evidenciou-se a importância de se resgatar o passado, que se inicia com os impérios tradicionais, os quais parecem moldarem as bases dos atuais blocos de integração regional, e passa pelas estruturas coloniais do século 19, que deixaram suas marcas principalmente na parte da chamada África francófona, cujos pilares ainda estão visíveis tanto no nível dos Estados independentes, quanto nas diferentes fases dos processos de integração regionais. Por isso, entre os desafios mais complexos a se enfrentar para a consolidação da integração, tanto regional (CEDEA, CEMAC, IGAD, SADC) quanto continental (União Africana–UA), estão aqueles atrelados ao sistema neocolonial ocidental no continente.

Assim do ponto de vista da segurança, por exemplo, percebe-se que se de um lado o continente precisa da cooperação ou colaboração do Ocidente em geral, e da França em particular, para lutar contra as novas ameaças como o crime organizado e o terrorismo internacional, do outro lado, entende-se que a própria presença militar do Ocidente é uma fonte de preocupação e de insegurança. Do ponto de vista econômico-financeiro, mais ainda, pois, atualmente existem quatorze países da antiga África francesa que continuam dependente do franco CFA, moeda, emitida e gerenciada pelo tesouro francês, constituindo um dos principais pilares do neocolonialismo francês no continente e um dos fatores da fragilidade econômica-financeira destes países, sendo uma barreira para a integração

monetária entre África francófona e o resto do continente e um forte limitador da autonomia dos países que o usam.

Em relação às perspectivas, mostrou-se que apesar da grandeza e complexidade dos desafios a serem enfrentados, não há motivo para desânimo ou pessimismo. Ao contrário, a evolução dos processos de integração regional africanos, principalmente neste início do século XXI que viu o surgimento da UA no lugar da OUA, e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), simbolizam o ressurgimento da ideia do Renascimento Africano. Nesta nova fase, assiste-se a um revigoramento dos processos de integração regionais em todo o continente, um amadurecimento dos processos de institucionalização dentro das unidades nacionais, maior transparência da gestão pública e um avanço considerável na democratização, além do aumento do bem-estar social, apesar do crescimento da população, que de certo modo é resultado do estancamento dos conflitos e da melhoria das condições de vida da população em geral. Portanto, apesar da nova fase de incertezas surgida desde da eclosão do que se chamou de ‘primavera árabe’, em 2011, que resultou na morte de Khadafi, um dos principais líderes do renascimento africano, e do fortalecimento do terrorismo islâmico no continente, que abriu as portas para o novo intervencionismo ocidental, o futuro da integração regional é promissor e as perspectivas são boas.

REFERÊNCIAS

- ABWA, D. Les seize pour les États Unis d’Afrique: Kwame Nktumah revisité. In: BAH, T. *Intellectuels, nationalisme et idéal panafricaine*: perspective historique. Dakar: CODESRIA, 2005. p. 158–169.
- ADEBAJO, A. *The Curse of Berlin*: Africa after the Cold War. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- AMIN, S. 2011: a primavera árabe? In: GONÇALVES, J. *África no mundo contemporâneo*: estruturas e relações. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. p. 253–280.
- BARRY, B. *Le royaume du Waalo*: Le Senegal avant la conquête. Paris: Karthala, 1985.
- CHIRONGA, M. et al. *The Globe*. Cracking the Next Growth Market: Africa. Harvard Business Review May 2011.

DIALLO, M. A. *África Ocidental: oportunidades e desafios da integração regional frente as relações interafricanas* (desde os anos 1960). 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre RS–BR, 2015.

DIOP, C. A. *Les fondements économiques et Culturels d'un Éta Fédéral d'Afrique Noire*. Paris: Presence Africaine, 1960.

ECA – Economic Comission for Africa. *The Demografic Profile of African Countries*. Addis Ababa: ECA, March 2016.

GOMA-THETHET, J. E. Cheikh Anta Diop et l'avenir de l'Afrique: une relecture des fondement économique et culturels d'un État fédéral en Afrique noire. In: BAH, T. *Intellectuels, nationalisme et idéal panafricain: perspective historique*. Dakar: CODESRIA, 2005. p. 115–128.

HOBSBAWM, E. *O novo século: entrevista a Antônio Polito*. Tradução do italiano para o inglês Allan Cameron. Tradução do inglês para o português e cortejo com a edição italiana Claudio Marcondes. São Paulo: Companhias das Letras, 2000.

KAMIAN, B. La dynamique des integrations, de la periode colonial à nos jours. In: SANANKOUA, B. *Les États-nations face à l'Integration regional en Afrique de l'Ouest: le cas du Mali*. Paris: Karthala, 2007. p. 76–81.

KHANNA, P. *Como governar o mundo: os caminhos para o novo renascimento*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

KISSINGER, H. *Ordem Mundial*. Tradução Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

MAMDANI, M. *L'Afrique Contemporaine et l'heritage du colonialismo tardif*. Paris: Karthala, 2004.

M'BOKOLO, E. *África Negra: história e civilizações*. Tomo II (Do século XIX aos nossos dias). Tradução de Manuel Resende, revisada academicamente por Daniela Moreau, Valdemir Zamparoni e Bruno Pessoti. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Casa das Áfricas, 2011.

NDLOVU, J. M. L. *Reflexões sobre a integração em África fortalecendo os blocos sub-regionais para uma integração eficaz*. Adis Abeba, Etiópia: OUA, 2008.

NKRUMAH, K. *Africa Must Unite*. New York: Fredeick A. Praeger, 1963.

OBSERVATOIRE DE L'ASIE DE L ESTE (OAE). Appel à communications: «L'Afrique est-elle partie?» *Revue Interventions économiques*. 2016. Disponível em <http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?page=activites-oae&id_article=10408&lang=fr>. Acesso em: 16 set. 2017.

OUÉDRAOGO, R.-S. S. Trajectoire historique, actualités et perspectives du panafricanisme. In: BAH, T. *Intellectuaels, nationalisme et idéal panafricain: perspectiva historica*. Dakar: CODESRIA, 2005. p. 69–87.

- RODNEY, W. *How Europe Underdeveloped Africa*. Dakar: CODESRIA, 2012.
- SALL, A. *Les mutations de l'intégration des États en Afrique de l'Ouest: une approche institutionnelle*. Paris: Harmattan, 2006.
- SAMB, D. *L'Afrique dans le Temps du Monde*. Paris: Harmattan, 2010.
- SOUZA, N. A. América Latina: as ondas da integração. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87–126, 2012. Disponível em: <www.revistaioikos.org>. Acesso em: 12 jun. 2013.
- TOUNKARA, S. A. C. L. P. P.-N. M. *Les réalités et les défis d'une renaissance Africaine*. Paris: Harmattan, 2015.
- TSHIMBE, M.; BUKASA M. *L'Afrique face à ses problèmes de sécurité et de la Défense*. Préface de Pierre Dabezies. Paris: Imprint. 2006.
- VISENTINI, P. F. *A África na Política Internacional: o sistema Interafricano e sua inserção Mundial*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

BREXIT AS THE SALVATION OF THE EUROPEAN UNION? VIEWS FROM A COMPLEXITY PERSPECTIVE

Kai Enno Lehmann

1 – INTRODUCTION

The European Union seems to have been in constant crisis which has manifested itself through the so-called Sovereign Debt crisis, the refugee crisis, Brexit or, currently, what one might call the ‘crisis of democracy’ which has set the stage for a confrontation between the EU as an organization and some of its new member states, particularly Poland and Hungary. These crises have led to a mountain of literature attesting to the fragility of the European integration process.

Yet, despite all of this, the last year or so have seen a change of mood within the European Union as a whole. Support for the process

of European integration is up in almost all member states and a new spirit of political dynamism has been detected within the institutions of the European Union. By contrast, in the United Kingdom serious fragmentation has been entrenched as a result of its decision to leave.

This apparent revival of the European Union as a political project whilst the United Kingdom struggles to adapt to its own decision to leave raises a number of pertinent and interesting questions, which this article will seek to, at least in part, answer. Amongst these questions are: What conditions have changed over the last 12 months to justify the renewed optimism displayed by the European Union? How does this contrast to the conditions in the United Kingdom? What challenges remain for the EU in order to overcome its current problems? What does all this mean for the future trajectory of the European integration process?

In answering these questions, this work will use the conceptual framework of Complexity to argue that, whilst, in particular, Brexit, has given the EU new purpose and unity, it needs to work on several other of its inherent conditions (and contradictions) to be assured of overcoming its current challenges and reestablish itself as a credible and sought-after international political actor. How this can be done will be discussed towards the end of the piece.

2 – THE CONTEXT: THE MULTIPLE CRISES OF THE EUROPEAN UNION

That the European Union is passing through a crisis has not been disputed, either in academic circles or by the European Union itself, for quite some time. For instance, one EU diplomat who, at the time, was based in Brazil, stated bluntly that ‘regionalism is in a deep crisis’ and argued that the European Union was really quite lost: ‘The only time we have real power is if someone wants something from us’.¹

Yet, there are significant disagreements about what this crisis actually is and represents. A lot of the literature discusses the economic crisis, which has hit some of the EU’s member states hard (FEATHERSTONE, 2016; MAJONE, 2014). Others, however, have argued that this economic

¹ Interview in 2013, with a senior official at an EU Delegation in South America.

crisis – which manifested itself in fears for the future of the single currency – was merely the symptom of a much deeper political crisis at EU level. In very basic terms, Böll (2012) has shown that, at the EU, politics too often trumps policy when it comes to deciding on a course of action. Along the same lines, but going further, several other analysts have wondered whether the very future of the European Union and its integration project is at stake since there were now questions in many parts of Europe of whether integration had gone too far (GIDDENS, 2014). This, in turn, is both the consequence of, and contributes to, a weakening of key principles that historically underpinned the European integration process. Schmitter (2012), for instance, argues that there has been a breakdown of solidarity between EU member states. With that, one of the fundamental pillars of the whole European project is falling away, putting at risk the very future of that project as a whole. In the place of shared commitments and visions, recent years have seen the emergence of important new differences and cleavages within the European Union, for instance between new and old member states, between rich and poor states, between those believing in the necessity for further integration to tackle shared problems and those seeking to re-empower the member states vis-à-vis the European Union. In other words, there has been a significant process of fragmentation which has not allowed the European Union to act effectively or sustainably to address the many problems it faces (OFFE, 2015). Rather, as Bittner (2010) has argued, these many significant differences have led to a situation where the European Union only does what it can, rather than what it has to. In practice, this means that it does little things, whilst it leaves big, strategic questions and problems unresolved.

This being the case, the EU, for several years, confronted a situation where it became increasingly challenged from within its own member states. Most clearly, this has manifested itself in national and European elections, where euro-sceptic parties have scored some notable successes and have gained widespread representation in parliaments in many EU countries, as well as the European parliament itself (LEHMANN, 2015). However, challenges have also come from some of the very same national governments, which directly take part in EU decision-making. Perhaps the two most obvious cases here are those of Poland and Hungary, whose

Prime Minister, Orbán, has publicly stated his wish to implement in his country an ‘authoritarian state’ along Russian lines, in a clear rejection of the liberal foundations of the European Union (KELEMEN, 2015).

Within this context of a general malaise, the decision through a popular referendum in 2016 by the United Kingdom to leave the European Union appeared to be the ultimate expression of this crisis, with one of the economically most important member states seeking to exit the organization. Much ink was dispensed on the question of what this means for the European Union, but there was a general consensus that it represented, in the clearest form yet, the growing resentment by the general population against the European Union (PEET, 2017; GRANT, 2016). Several commentators and politicians expressed the fear-and in some cases the hope-that BREXIT, as it came to be known, would lead to a chain-reaction, with other countries seeking to leave the block as well. France and the Netherlands, with national elections in 2017 in which euro-sceptic candidates were polling very well, were seen as the possible next candidates, dealing a potentially fatal blow to the European Union as a whole (SOROS, 2016).

Yet, such predictions have, at least for the time being, proved to be premature. No other country has come forward to ask to leave the EU. The elections in the Netherlands and France did not propel rightwing - and anti - EU populist politicians to power. In fact, some commentators have detected a new sense of purpose and even a little self-confidence in the EU since the BREXIT vote (STEARNS, 2017).

I will now use the conceptual framework of Complexity to both explain the crisis through which the EU has been passing, the impact BREXIT has had on this crisis and some future scenarios that the EU may have to navigate. I will argue that Complexity offers a clear guide to identify the conditions which can sustain the current equilibrium and those that may undermine it in the future. It also allows for the drawing of a clear contrast between the EU and the UK, pointing to actions the UK could take to bring about a more coherent response to the challenges posed by Brexit.

3 – THE EUROPEAN UNION AS A COMPLEX ADAPTIVE SYSTEM

The European Union is used to crises. In fact, some have argued that the organization's modus of development and evolution is dialectical, that is, periods of progress are followed by periods of regression (MONNET 1978; LINDBERG 1963). That this should be so, perhaps, is no surprise simply because, in a descriptive sense, the organization is so complex, here understood as complicated. In other words, so many factors play into the question of what the EU can and cannot do at any particular moment, that these periods of progress followed by problems are natural and, as such, to be expected.

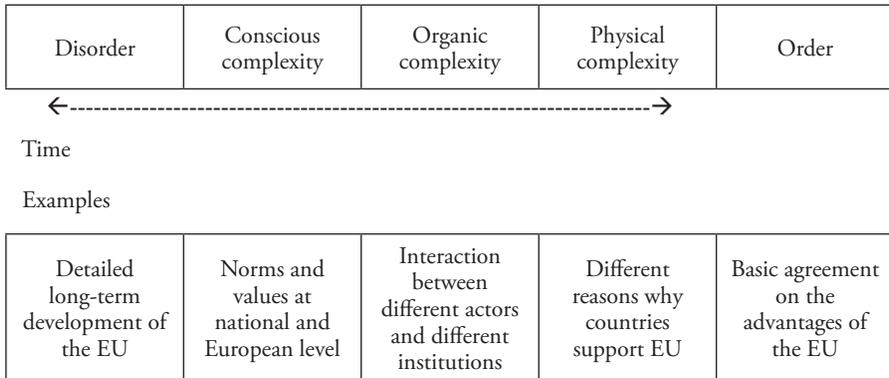
Yet, other authors have gone further and argued that the European Union is in fact complex in a conceptual sense, characterized by: the presence within the system of a large number of elements; these elements interact in a rich manner, that is, any element in the system is influenced by, and influences, a large number of other elements; these interactions are often be non-linear; there are feedback loops in the interaction; the openness of the system and its elements to their environment; these systems operate in a state far from equilibrium; these systems have a history; the elements of the system are ignorant of the behaviour of the system as a whole (adapted from GEYER, 2003; GEYER; RIHANI, 2010).

Dooley (1997) defines this as a Complex Adaptive System, 'a collection of semi-autonomous agents with the freedom to act in unpredictable ways and whose interactions over time and space generate system-wide patterns'. In such systems, agents 'are constantly changing, as are the relationships between and amongst them' (EOYANG; HOLLADAY, 2013, p. 16–17). As a consequence, 'uncertainty becomes the rule' (EOYANG; HOLLADAY, 2013, p. 17). Yet, uncertainty does not mean permanent instability. In fact, in most cases, changes in the relationship between agents take place within a framework of fundamental systemic stability. As Eoyang & Holladay (2013, p. 17) put it, interactions 'simply change the conditions and relationships among the parts and the whole; they do not change the system in any fundamental way.' The interaction between parts and the whole often sustains existing patterns as 'parts interact to generate emergent patterns while the patterns influence parts and their interactions. The result is a self-generating, self-organizing

reality of human systems dynamics’ (EOYANG; HOLLADAY, 2013 p. 18), based on the interdependence between the parts and the whole of the system. Self-organization here is defined as a process by which the internal interactions between agents and conditions of a system generate system-wide patterns (EOYANG, 2001).

Geyer (2003) argues that such systems are, therefore, marked by elements of order, elements of complexity and elements of disorder or unpredictability. These elements interact often in, at best, partially predictable ways. He illustrates these elements in relation to the process of European integration through a model he calls ‘Complexity mapping’ and which will be used here to illustrate the causes and consequences of Brexit, both for the EU and the UK. To do so, let us first look at the process of European integration as a whole through complexity mapping:

Figure 1 – The range of phenomena in the international political system.



There was, historically, basic agreement between the member states of the European Union about the advantages of being a member of the EU and the common problems that may be solved through its mechanisms and institutions (NUGENT, 2010). The corner stones of the EU in its early incarnations were the need for Franco-German reconciliation, especially within the context of the Cold War. There was also basic agreement that this highly political objective should be pursued through essentially economic means, i.e. the creation of a common European market. ‘Model

Europe’, which commits the European Union to just this promotion of free trade as well as democracy and respect for Human Rights can also be classed under the orderly elements of the integration process, making the EU, for some, a ‘normative power’ (MANNERS 2002; DINAN 2004).

Yet, within this fundamental framework, what Eoyang & Holladay (2013) call ‘containers’ which constrain the system and are a precondition for any chance of coherent development, there have always been key elements of complexity. Critically, the *exact* reasons why countries have sought to join the EU differ. Whilst, for instance, Germany may have seen the EU integration process as a project of peace and reconciliation which was treated as a policy of state regardless of government, other countries, for instance, the new member states from Eastern Europe, see EU membership primarily as an economic instrument to ‘catch up’ with their neighbours to the west. As a result of this so-called ‘physical complexity’, also, their behaviour once inside the EU, even where and when they pursue the same objectives (NUGENT, 2010). These differences are the result of, and reinforce, so-called ‘organic complexity’, that is, the differences between member states in terms of their institutional structures, the way they conduct politics or, indeed, the way different institutions within the EU interact and often pursue quite distinct agendas and objectives in different ways to one another (GEYER, 2003).

Even more complexity emerges into the process when one takes into consideration so-called ‘conscious complexity’, i.e. the way different actors interpret concepts differently depending on their particular circumstances and belief systems. As will be shown below, this is especially important in relation to Brexit, where these issues have always played an enormously important role. What, for instance, is meant by ‘integration’? What do we understand by ‘sovereignty’? What does one understand by ‘European citizenship’? Bearing this complexity in mind, the future development of the EU is, and will remain, unknowable (see GEYER, 2003, for a detailed explanation of the model).

These considerations of the various levels of complexity which one can encounter within the different layers of the European Union and the its interactions with the member states are critical to understanding one fundamental fact about the whole process of European integration:

In considering what the EU is, what it means or what it should do, there is hardly ever one single and ‘objective’ truth. Rather, one’s view of what is ‘right’ about and for the EU is influenced heavily by one’s own particular circumstances and framework (EOYANG; HOLLADAY, 2013). There are, therefore, several ‘truths’ circulating about the EU integration process depending on what the Complexity literature calls ‘local boundary conditions’.

It is these fundamental facts which, in many ways, make one understand what has made the EU an organization used to crises. In simple terms, there are so many differences present within the EU system so as to make coherent and sustainable development very difficult. Coherence here is defined as ‘the degree to which parts of a system “fit” each other or the external environment, and it is a necessary factor in sustainability’. In practice that means that: meaning is shared among agents; internal tension is reduced; actions of agents and sub-systems are aligned with the system-wide intentionality; patterns are repeated across scales and in different parts of the system; a minimum amount of energy of the system is dissipated through internal interactions; parts of the system function in complementary ways (EOYANG, 2001, p. 30).

Economic crises or political crises – one only has to think about the crises of the 1970s or the Luxemburg empty chair crisis of the mid-1960s – can hit the EU in many different ways whilst the ability of the organization as a whole to influence these crises can be quite limited. Eoyang (2001) and Eoyang & Holladay (2013) have argued that, in social systems, such differences and different truths are normal and, indeed, are a prerequisite to change as the tensions these differences generate allow the possibility for movement. However, in order for this to occur in a sustainable manner, it is critical that a stable framework exists around which all actors can unite and through which they can define and pursue common objectives. Such a stable framework, the ‘container’ already referred to above, allows tensions to be channelled into energy and action, provided there are channels (also called ‘exchanges’) through which these tensions can be released into the policy-making process (ref).

In what follows, I will argue that the current crisis of the European Union is qualitatively different to those that have gone before it precisely

because the elements of order (those that hold the system together) have been weakened whilst the number of differences within the system have increased exponentially, meaning that the system is not able to hold the tensions that are generated. Brexit is both factor in, and response to, this crisis, but also, at least temporarily, is key to understanding the change in mood within the European Union.

4 – THE CRISIS OF THE EUROPEAN UNION AS A COMPLEXITY MAP

There are, of course, several factors that explain what caused the crisis of the EU and, as indicated at the beginning, there is a mountain of literature analyzing these factors. For our purposes, what is important is to identify the overarching themes that can explain this crisis.

Critically, the elements of order which held the European Union together for so long have, at best, frayed. As argued above, the EU was always seen as a project to guarantee the peace in Western Europe and reconcile France and Germany. In many ways, this problem has been resolved since a conflict between those two countries seems, at the very least, highly unlikely. With the Cold War at an end and, on the whole, the countries of the former Communist bloc in Eastern Europe more or less successfully integrated into the European Union, the EU has been lacking, for some time I would argue, an overarching theme which could answer the basic question of what makes this organization indispensable and what is it still there for?

Yet, this question is all the more urgent because the number of differences introduced into the system has increased exponentially. With enlargement-itself a sign of the historic success of the European Union-the number of reasons for wanting to be part of the EU has increased and with it the ideas about where the EU should go, how it should get there and what, precisely, it should do and for what purpose. In short, what the EU means for countries now differs widely, yet this is not *simply* a consequence of new members joining but also of the passage of time which means that there is now a generation of leaders in charge-as well as a new generation of the population-for whom the old historic reference point of peace or the Cold War, do not have the same, if any, traction.

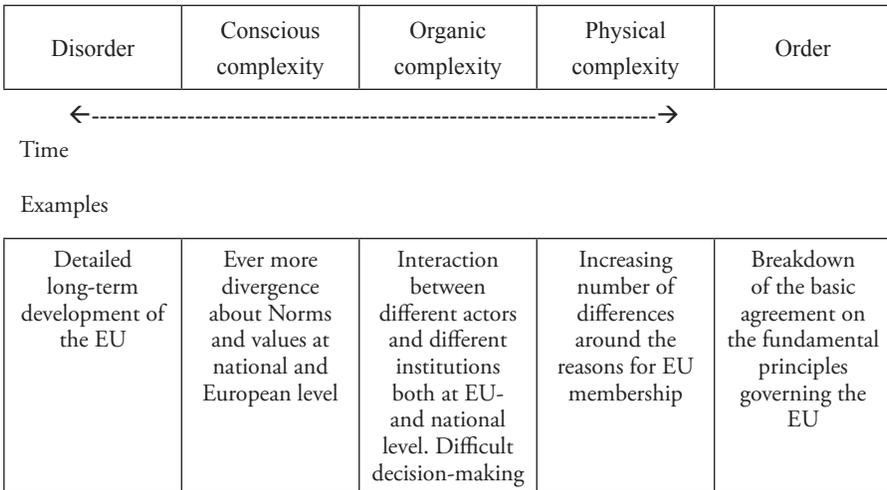
To this one can add the fact that, under these circumstances, finding consensus even in the more mundane day-to-day policy decisions has become more difficult. It is hardly a surprise that 28 member states, with all the different histories and contexts they bring to the table will disagree more frequently. Whilst there have been reforms to the decision-making processes within the EU to, essentially, do away with the right to national veto over many policy areas, there is still a reluctance on the part of political leaders to use these instruments, lest they advertise division and also because there is a *culture* of consensus within the organization (CINI & BORRIGÁN, 2016). However, with ever more divergence on the key terms of European integration – What about sovereignty? Where should power lie within the EU institutional framework? What kind of model do we want to construct for the EU and what does this mean for the organization?– the EU has allowed a situation to develop in which the organization does what it can rather than what needs to be done, with the search for the smallest common denominator dominating the political business (BITTNER, 2010). There is, then, plenty of tension within the EU, but the system itself is not robust enough to hold this tension. As a consequence, the EU has lost the ability to show leadership. It became an organization which sought to avoid conflict over policies and actions in the name of political expediency, a tendency which far predates the economic crisis and subsequent problems with the single currency, as the process of admitting Greece to the single currency or the way breaches by Germany and France of the Stability – and Growth Pact meant to govern that single currency were handled (CINI & BORRIGÁN, 2016). The EU reacts, rather than acts.

Critically, with this increase in tension within the EU, there was also an increase in public dissatisfaction with the organization, which showed itself in various elections across Europe at various levels and which led to a surge in political representatives critical, skeptical or downright hostile to the EU (EUROPEAN COMMISSION, 2013). Whilst some of the most expressive results of this trend occurred in so called ‘second order elections (such as the victory of the anti-EU UK Independence Party in the 2014 European Parliamentary elections in Britain), others directly influenced member-state governments, such as in Finland, Hungary or

Poland, the latter two being very open about their desire to dismantle key aspects of ‘model Europe’ (KELEMEN, 2015). This ‘popular uprising’, in turn, would inevitably influence what the EU can and cannot do politically. These challenges, however, were often a *response* to public opinion.

It is worth visualizing this as a Complexity map again:

Figure 2 – The range of phenomena in the crisis of the European Union.



Brexit, then, can be seen in this context which also lays bare some of the risks and opportunities for the EU going forward.

5 – BREXIT AS A COMPLEX ADAPTIVE SYSTEM: THE UK AND EU PERSPECTIVES

Brexit was, no doubt, a tremendous shock to the system of the European Union. For the first time ever a member states decided voluntarily to leave the block, not because political elites had decided, but because a majority of the electorate had done so. The result prompted various analysts and politicians to predict that other countries might well follow the UK out of the EU and that, with it, the whole organization might collapse (SOROS, 2016). Yet, this has not happened. In fact, since the

Brexit vote, public support for the EU in the rest of Europe has generally ticked up (EUROPEAN COMMISSION, 2017). In what follows, and using complexity mapping as a tool, it will be argued that part of this has to do with the fact that the UK has not considered Brexit as a complex adaptive process and is paying the price for this failure. On the other hand, for the time being at least, Brexit has given the EU a rallying cry around which to unite which has stabilized the system as a whole and reduced tensions within it. Let us start with the UK perspective.

The only thing that most British politicians agree about since the referendum is that ‘the will of the people has to be respected’ (RENTOUL, 2017). In other words, barring a dramatic change of public opinion or some other unforeseen dramatic event, the UK will leave the European Union in March 2019.

However, agreement ends here. There is absolutely no agreement on the basic elements of complexity associated with Brexit. On a most basic level, what prompted people to vote for Brexit? Theresa May, the British Prime Minister, for instance, interpreted the result as a mandate to, above all, control immigration to the UK, concluding that this should mean also the exit of the country from the European Single Market and the customs union and therefore end freedom of movement. Whilst there is some evidence from surveys to suggest that the issue of immigration played a significant role in the victory of the ‘out’ vote in the referendum, those same surveys also show, however, that a majority of voters in the UK prefer remaining part of the single market (MAY, 2017; MOST..., 2017)

There has also been little to no debate about the institutional process of leaving the EU and the impact this will have on the delicate balance of power between the UK’s own political institutions. Two issues demonstrate this problem clearly. On the one hand, there needs to be a decision on how to deal with EU law applied in the UK once the country leaves the EU. Since it is clearly impossible to repeal all EU law at once, the government is currently proposing to incorporate all existing EU law into UK law before deciding, essentially on a case-by-case basis, whether to keep, replace or discard pieces of EU legislation. This has been criticized as a massive power grab by the executive branch in some quarters, undermining the sovereignty of parliament (GRICE, 2017). A second key issue is

how to handle those policy areas, such as education or health, for instance, which are either partially or wholly devolved to the governments of the constituent parts of the UK, i.e. Scotland, Northern Ireland and Wales. Who would have the final say on dealing with the impact on those policy areas during and after the exit process? Who and how would any future deal regulating the relationship between the UK and the EU post-Brexit be decided within this framework? There are, hence, key elements of organic complexity unresolved, without even talking about citizen rights, or the responsibility of adjudicating these rights post-Brexit (BREXIT..., 2017).

All of these quite practical issues touch upon much deeper questions of identity which were critical to the Brexit vote (LEHMANN, 2015). For many leavers, the vote represented not one about economic interests but about reasserting a national, as opposed to a European, identity. The heart ruled the head. Yet, this emphasis leaves many questions unanswered: What does sovereignty, for instance, *mean* in a post-Brexit UK? How does the country reconcile the fact that two of its 4 constituent parts (Scotland and Northern Ireland) voted to remain, whilst two others (England and Wales) voted to leave? What does that say about the *various* identities that interplay within the UK? This is also a very practical question in Ireland where the reemergence of a ‘hard’ border between EU-member the Republic of Ireland and soon-to-be non-EU member Northern Ireland might well lead to a reemergence of tensions and conflict between nationalists and unionists, reminiscent of the 30-year conflict on that island.

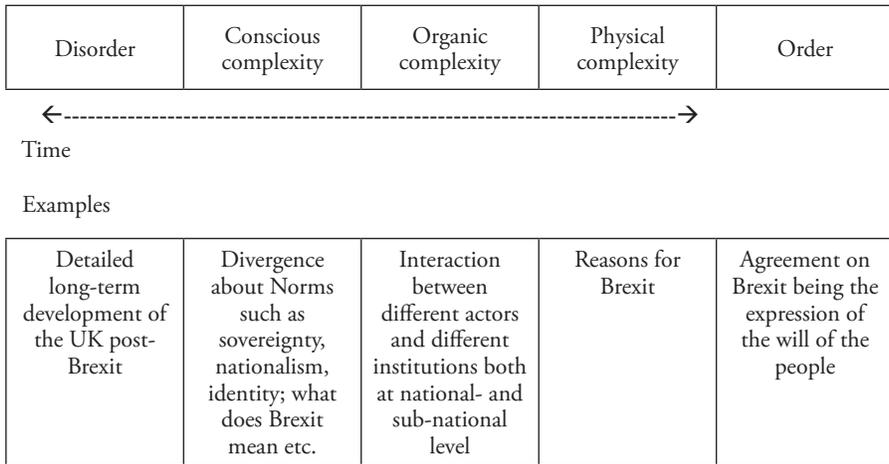
Finally, and bearing all of these questions and tensions in mind, there is absolutely no way of telling what a Brexit-Britain will look like ten years from now.

What we have, then, is a complex system which is marked by enormous differences and very few elements of order which might hold the country together as it embarks on the most significant political and economic process – and it is a process rather than an event – since the end of the Second World War. In fact, rather than clarifying some essential questions, the Brexit vote has deepened disagreements and increased tensions: What should be the UK’s role in the world? How does it relate itself to the European Union? How does it approach its economic development post-Brexit? All of these questions not only do not have an

answer but have become more divisive since the referendum, exposing deep fault-lines between the different parts of the UK, generational issues and profound questions about the political and economic model to be pursued by the country.

It is worth visualizing this again for more clarity:

Figure 3 – The range of phenomena of Brexit.



For the EU, by contrast, Brexit has acted, at least for now, as a unifying, ordering event. For a start, it crystalized the problems through which the EU is passing and acted as a so-called ‘gateway event’ to focus minds. It is, in this respect, no surprise that the new French president, Macron, has used this time to set out his vision for the European Union of the future (WALT, 2017). For the time being, it is not even the main question whether, or to what extent, this vision can be realized and implemented. What is crucial is that, for the first time in a while, a coherent vision for what the EU should be has been set out.

Secondly, for all the differences marked out in figure 2, Brexit has served, in two crucial aspects, as a unifier: There is a consensus that the UK cannot be better off outside the EU than inside, lest it encouraged other countries to follow suit. So, the UK has to be made to pay a price. Related to this, the EU, as a whole, will do what it takes to save

itself and guarantee its own survival. Not only is this seen as critical by political leaders, but there are clear institutional interests in Brussels to preserve the EU that are being asserted.

This is not to say that there are not significant differences amongst and between EU member states with regards to Brexit. Clearly, for instance, the interests of Ireland, as the only country with a land border with the UK and long, and often painful, historic as well as economic connections, are different to the interest of Italy. Equally, the interests of Eastern European states, whose citizens have made extensive use of the right to freedom of movement to work in the UK, are different to the interests of Luxembourg in this regard. At the same time, there are clear challenges ahead after Brexit, for instance in relation to the budgetary framework for the organization since the UK is one of the main net contributors to the EU's coffers. This without talking about the clear and fundamental differences already touched upon above about the future development of the EU and the question of what the EU should and, importantly, should *not* be.

Figure 4 – The range of EU phenomena in the context of Brexit.

Disorder	Conscious complexity	Organic complexity	Physical complexity	Order
β -----à Time Examples				
Detailed long-term development of the EU post-Brexit	The normative foundation of the EU post-Brexit	Different priorities and interests set by different EU and national institutions	Particular interests in Brexit negotiations	Agreement that Brexit needs to act as a deterrent to other countries; give a deal to the UK which is not as good as being in the EU

Some of the challenges under organic- and conscious complexity are formidable. However, my argument is that, seeing that the EU since Brexit has found common ground on the questions of the negotiations

with the UK at least, the organization is in a better place now to address its divergence on some of the key strategic issues under conscious complexity than it was before the Brexit vote which, above anything else, has concentrated minds. In this respect, Brexit has served as an event which has reduced tensions. However, bearing in mind that the negotiations with the UK will become more complex as time passes, and bearing in mind that they will one day end, this clarifying effect may be time-limited. This is what makes Macron's recent intervention so important: It at least *begins* the process of thinking of a post-Brexit EU. Other contributions to this debate will come and will be needed to address the issues discussed here and there is no guarantee that they will lead necessarily to a better outcome but, at least, a start has been made.

By contrast, far from resolving tensions, in the UK, the vote to leave the EU has increased them simply because no-one, in any concrete sense, asked the 'so, what' question, that is, the question of what does leaving the European Union actually mean for the country. Since this question has, as yet, no clear answer, the next question – now what do we do? – can also not be answered. The UK, therefore, is negotiating from a position of extreme weakness not because it is facing 26 other member states and various institutions but because the internal dynamics of its negotiating process and framework are so incoherent.

6 – CONCLUSIONS: NOW WHAT?

This article sought to answer the question of what explains the current relative optimism which has taken hold within the EU, despite the shock of the Brexit vote. Using the conceptual framework of Complexity, it was argued that, contrary to expectations, the event reduced tensions within the EU to such an extent that leaders have, tentatively, started talking again about the strategic future development of the organization. In other words, Brexit has actually increased the coherence within the system that is the European Union.

Yet, it would be premature to see this as a permanent state of affairs. The EU still has enormous unresolved strategic challenges ahead and is still subject to further crises if, for instance, the refugee crisis worsens or

Greece or any other given country returns to the edge of economic abyss. As such, it is critical that the EU try to use this period of relative stability to lay the groundwork for these debates.

In doing so, the UK should serve as a warning of what happens when such groundwork is not laid. Having not seen its own Brexit process as a Complex Adaptive System and, therefore, not asked the crucial question of what Brexit should mean in a society which is deeply divided along several cleavages, the country is now unable to act proactively in order to secure the best possible deal for itself. Having seen Brexit as an *event* which can be controlled, the government is now unable to construct, never mind control, the narrative in order to navigate a highly complex *process* into which an enormous number of actors want some say. The result is extreme incoherence which can only harm the UK in the longer term.

As such, for the country, there is an urgent task of trying to find *some* common ground upon which to build. Such common ground, just as in the case of the EU, might be based on what one does *not* want initially. So, an agreement might be found initially between the different actors that the first key aim should be to avoid what many have called a ‘cliff-edge’ for the economy upon leaving the EU in 2019. There are signs that a fragile consensus on this is emerging with the distinct advantage of buying the country time (THERESA..., 2017). However, what is needed most of all in such circumstances is recognition that Brexit *is* process which has to be navigated and during which one has to adapt to constantly changing conditions.

In other words, changing the framework through which Brexit is approached would be an important first step to increasing its chances of success. Since time is pressing, such change is urgent.

REFERENCES

- BITTNER, J. *So nicht, Europa: Die drei grossen Fehler der EU*. Munich: DTV Premium, 2010.
- BÖLL, S. et al. Operation Self-Deceit: new documents shine light on Euro birth-defects. *Spiegel Online*, Hamburgo, 8 May 2012. Available at: <<http://www.spiegel.de/international/europe/euro-struggles-can-be-traced-to-origins-of-common-currency-a-831842.html>>. Accessed on: 22 Jul. 2013.

BREXIT bill to cause constitutional clash with Scotland and Wales. *The Guardian*, 14 Jul. 2017. Available at: <<https://www.theguardian.com/politics/2017/jul/13/scotland-wales-brexit-great-repeal-bill-naked-power-grab-nicola-sturgeon-carwyn-jones>>. Accessed on: 4 Oct. 2017.

CINI, M.; BORRIGÁN, N. P.-S. *European Union Politics*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

DINAN, D. *Europe Recast: a History of the European Union*. Basingstoke: Palgrave, 2004.

DOOLEY, K. A complex adaptive systems model of organization change. *Nonlinear Dynamics, Psychology, and Life Sciences*, v. 1, n. 1, p. 69–97, 1997.

EOYANG, G.; HOLLADAY, R. J. *Adaptive Action: leveraging uncertainty in your organization*. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2013.

EOYANG, G. *Conditions for Self-Organizing in Human Systems*. 2001. 67 p. Dissertation (Doctoral) – The Union Institute and University, Cincinnati, OH, 2001.

EUROPEAN COMMISSION. A European spring? Latest Standard Eurobarometer shows Optimism is on the rise, *Rapid Press Release*, Brussels, 2 Aug. 2017. Available at: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2127_en.htm>. Accessed on: 3 Oct. 2017.

_____. *Standard Eurobarometer 80*. 2013. Available at: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm>. Accessed on: 27 May 2014.

FEATHERSTONE, K. Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: the Euro-crisis Trilemma. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 54, Annual Review, 2016, p. 48–64.

GEYER, R.; RIHANI, S. *Complexity and public policy: a new approach to politics, policy and society*. Abingdon: Routledge, 2010.

GEYER, R. European Integration, Complexity and the revision of theory. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 41, n. 1, 2003, p. 15–35.

GIDDENS, A. *Turbulent and Mighty Continent: what future for Europe?* Cambridge: Polity, 2014.

GRANT, C. The impact of Brexit on the EU. *Insight*, London, 24 Jun. 2016. Available at: <<http://www.cer.eu/insights/impact-brexit-eu>>. Accessed on: 3 Oct. 2017.

GRICE, A. The Great Repeal Bill: which does the opposite of what it says: could be the Brexit act that finishes off Theresa May. *The Independent*, London, 12 Jul. 2017. Available at: <<http://www.independent.co.uk/voices/theresa-may-great-repeal-bill-parliament-brexit-negotiations-deal-a7837616.html>>. Accessed on: 4 Oct. 2017.

KELEMEN, R. D. Europe's Hungary Problem. *Foreign Affairs: Snapshot*, Tampa, FL, 20 Sep. 2015. Available at: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2015-09-20/europes-hungary-problem>>. Accessed on: 17 Nov. 2015.

- LEHMANN, K. The facts vs. the ‘heart’: crisis, euro-scepticism and the difficulty in changing patterns. In: DANE, F. (Ed.). *The enlarged European Union in a time of new challenges*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Foundation, 2015.
- LINDBERG, L. L. *The political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1963.
- MAJONE, G. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has integration gone too far?* Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- MANNERS, I. Normative power europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, Medford, MA, v. 40, n. 2, p. 235–258, 2002.
- MAY, T. *The government’s negotiating objectives for exiting the EU*. 17 Jan. 2017. Available at: <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>>. Accessed on: 1st Oct. 2017.
- MONNET, J. *Memoirs*. London: Collins, 1978.
- MOST Leavers want a hard Brexit: voters at large want a soft one. *The Economist*, London, 22 Jul. 2017.
- NUGENT, N. *The Government and Politics of the European Union*. 7th ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- OFFE, C. *Europe Entrapped*. Cambridge: Polity Press, 2015.
- PEET, J. The future of the European Union: creaking at 60. *The Economist*, London, 25 Mar. 2017. Available at: <<https://www.economist.com/news/special-report/21719188-it-marks-its-60th-birthday-european-union-poor-shape-it-needs-more>>. Accessed on: 1st Oct. 2017.
- RENTOUL, J. I agree with Jeremy: Brexit has been settled. *The Independent*, London, 9 May 2017. Available at: <<http://www.independent.co.uk/voices/jeremy-corbyn-speech-brexit-has-been-settled-a7726316.html>>. Accessed on: 3 Oct. 2017.
- SCHMITTER, P. European Disintegration?: a way forward. *Journal of Democracy*, Washington, DC, v. 23, n. 4, p. 39–48, 2012.
- SOROS, G. Brexit and the future of Europe. *Project Syndicate*, Praga, 25 Jun. 2016. Available at: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/brexit-eu-disintegration-inevitable-by-george-soros-2016-06?barrier=accessreg>>. Accessed on: 3 Oct. 2017.
- STEARNS, J. Juncker Tells EU to Seize ‘Window of Opportunity’ After Brexit. *Bloomberg Politics*, New York, 13 Sep. 2017. Available at: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-13/europe-rebounds-politically-with-trade-investment-policy-push>>. Accessed on: 3 Oct. 2017.
- THERESA May’s Florence speech on Brexit, full text. *The Spectator*, London, 22 Sep. 2017. Available at: <<https://blogs.spectator.co.uk/2017/09/theresa-mays-brexit-speech-full-text/>>. Accessed on: 4 Oct. 2017.

WALT, V. Emmanuel Macron Makes the Case for a Stronger Europe, in a Bid to Lead It. *Time*, 26 Sep. 2017, Available at: <<http://time.com/4957694/emmanuel-macron-european-union-speech/>>. Accessed on: 4 Oct. 2017.

DIPLOMACIA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A FORMAÇÃO DO DIPLOMATA CONTEMPORÂNEO¹

José Estanislau do Amaral Souza Neto

1 – INTRODUÇÃO

Antes de entrar no coração do tema, ou seja, no perfil que se espera dos diplomatas no presente, convém colocar em perspectiva duas questões: (i) o percurso da profissão de diplomata e, (ii) o contexto internacional em que os profissionais dessa área estão sendo chamados a atuar.

2 – A PROFISSÃO EM PERSPECTIVA

Começo pela evolução do ofício. E minha primeira observação é a de que, embora se trate de uma das atividades mais antigas, a diplomacia profissionalizou-se de fato apenas no século XX. Uma das obras mais

¹ O artigo não reflete necessariamente posições oficiais do Itamaraty.

completas e atuais sobre a formação de diplomatas, intitulada *Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services* e publicada em maio de 2017, assinala que “a profissionalização ocorreu em todas as áreas na sociedade do século XX (medicina, educação, direito, etc.), mas foi especialmente pronunciada no campo da diplomacia” (HUTCHINGS; SURI, 2017, p. 6, tradução nossa).

Diversos fatores concorreram para isso. Das duas guerras mundiais surgiram, como se sabe, as organizações internacionais, e com elas o multilateralismo. Por sua vez, o processo de descolonização na África e na Ásia, na segunda metade do século XX, conduziu à criação de instituições de Estado, entre elas chancelarias, nos novos países independentes. O resultado somado desses acontecimentos foi a realização de numerosas e grandes conferências diplomáticas, cada vez mais especializadas, assim como a proliferação vertiginosa de embaixadas em número de países em constante expansão. A atividade diplomática multiplicou-se em diversos planos.

Nessa nova realidade, que em boa parte vem até os dias de hoje, já não havia espaço para diletantes, amadores, para conversas amenas, em círculos restritos. Urgia contar com profissionais, e para tanto era necessário que os Estados investissem recursos na preparação de gente para atender a essa demanda nova de funcionários especializados, operando no interior de burocracias organizadas e que estivessem à altura do desafio de negociar temas complexos. O *locus* mesmo da diplomacia mudou: de intrigas palacianas passou para o jogo mais sofisticado de reunir informação e inteligência, ingredientes indispensáveis tanto no processo decisório como na formulação de políticas em ambientes externos em permanente mudança. Outro fator importante nessa transição foi a passagem da chamada diplomacia secreta vigente no século XIX e que terminou na Grande Guerra para outras modalidades de diplomacia, cada vez mais expostas ao escrutínio público.

Emerge assim, nos últimos 70 ou 80 anos, esse personagem que é parte indissociável do mapa social e político do nosso tempo: o diplomata profissional, que se define por dois elementos centrais:

- A meritocracia: o recrutamento se faz por mérito, normalmente em processos de seleção abertos ao público; a ascen-

são funcional igualmente está lastreada no mérito, no interior de burocracias dotadas de instrumentos para aferi-lo objetivamente;

- A especialização: existem formação e treinamento especializados, normalmente disponíveis em universidades ou em academias diplomáticas dentro dos ministérios, ou em uma combinação de ambos. No Brasil, por exemplo, a criação de cursos de relações internacionais em várias partes do país proporcionou diversas vantagens indiretas ao Instituto Rio Branco, gerando base ampliada e mais bem preparada de candidatos em potencial à carreira diplomática. Em muitos casos, como no do Brasil, a progressão funcional está vinculada à conclusão de cursos de treinamento em distintos estágios da carreira.

O fato de que atualmente, na maior parte dos países com algum nível de projeção internacional, os diplomatas sejam majoritariamente profissionais não significa, porém, que o prestígio ou os atrativos da *carrière* tenham aumentado. Pode-se até mesmo argumentar que o contrário esteja ocorrendo. Não são poucos os serviços diplomáticos cujas funções são questionadas internamente por outros órgãos do Governo e pela opinião pública em geral. Há uma percepção disseminada em muitos países, sobretudo nos ocidentais e desenvolvidos, de que se trata de classe de profissionais com custo excessivo para a sociedade e cuja contribuição é vista, na melhor das hipóteses, com ceticismo.

Nos Estados Unidos de Donald Trump, essa é a visão que parece prevalecer. Num artigo recente do New York Times, o colunista Roger Cohen assinala que:

Trump seems determined to hollow out the State Department in a strange act of national self-amputation. The president signaled early on that military might, not diplomatic deftness, was his thing. Soft power was for the birds. This worldview (in essence no more than Trump's gut) has been expressed in a proposed cut of about 30 percent in the State Department budget as military spending soars [...] (COHEN, 2017).

Já no Brasil da Presidente Dilma Rousseff, não são poucos os que detectaram na então Chefe de Estado, embora em menores proporções, atitude deliberada de desidratar o Itamaraty como instituição e de desprestigiar a categoria profissional de diplomatas.

É plausível que parte da responsabilidade por essa situação de perda de poder relativo da categoria resulte de uma expectativa exagerada daquilo que os diplomatas pudessem ou deveriam fazer num mundo crescentemente atormentado por conflitos, por sucessivas violações das regras da ordem internacional, por frustrações que se acumulam em relação a expectativas não cumpridas de prosperidade individual e coletiva. E a verdade é que, embora reduzidos em número e exceções à regra, abusos praticados por alguns poucos diplomatas fora de seus países de origem, em razão dos privilégios e imunidades de que gozam, afetam negativamente a imagem coletiva dos profissionais da área.

São numerosos no presente os desafios com que se defrontam os serviços diplomáticos, com impacto, maior ou menor, na formação do profissional. Alguns exemplos desses desafios são:

- Gestão da crescente centralização dos processos decisórios em política externa nas mãos dos líderes políticos;
- Relacionamento com grande número de atores não-governamentais e múltiplos públicos numa época de grande exposição midiática;
- Comunicação externa em ambiente marcado pelo uso cada vez mais frequente das *fake news*, dos chamados fatos alternativos, na época da “pós-verdade”. Nessa arena, as armas dos diplomatas são limitadas. A voz dos representantes de governo não necessariamente é portadora de credibilidade. Muitas vezes ocorre justamente o contrário;
- Administração e contenção do alargamento, que não parece ter fim, do escopo das atividades sob responsabilidade do diplomata, as quais passaram a incluir, entre outras, comércio, terrorismo, segurança cibernética, governança da internet, propriedade intelectual, mudanças climáticas.

Quero ressaltar um último aspecto da profissão que convém não esquecer ao se pensar na qualificação dos diplomatas. Apesar de atuarmos, os diplomatas, em cenários em transformação constante, numa corrida contra o tempo em que temos a impressão de estarmos sempre perdendo, há uma importante força que de certo modo age em sentido inverso. É que os diplomatas estão a serviço da política externa. E a política externa de um país é uma política pública *sui generis*, tem sentido de permanência muito maior, seus tempos não são os de outras políticas públicas e menos ainda os da imprensa ou os das redes sociais.

Predominam, na formulação da política externa, elementos estáveis, em alguns casos inalteráveis, como a geografia, o lugar do país no mundo, seus vizinhos. Outros elementos sofrem evolução gradual e lenta, como a dimensão e a composição de sua população, o seu grau de desenvolvimento econômico, a organização de seu sistema político, e a própria herança diplomática do país, sua história, suas tradições.

Isso não quer dizer, evidentemente, que a política externa de um país seja imutável. Há elementos conjunturais que têm impacto na formulação da política externa, tanto os relativos à conjuntura externa como à interna, inclusive as mudanças de Governo. Esses aspectos conjunturais são capazes de alterar até certo ponto as prioridades da política externa de um país, mas não de mudar-lhe radicalmente o desenho. Não se pode cair na ingenuidade de que seja possível partir do zero em matéria de política externa, fazer tábula rasa e ignorar completamente a trajetória histórica de um país, achar que se possa refundar a nação e mudar a política externa a qualquer momento. O resultado seria gerar instabilidade junto aos vizinhos e falta de credibilidade perante a comunidade internacional.

Insisto nesse ponto, porque há muita gente que afirma que a política externa seria uma política pública como as demais. Ao tentar fazer da política externa o ponto de equilíbrio, ou o mínimo denominador comum do debate da sociedade civil, existe o perigo de perder-se a dimensão do Estado como legítimo representante da sociedade. Cabe ao Estado ouvir a sociedade, é certo, mas cabe ao Estado a prerrogativa de traduzir, filtrar e elaborar demandas conflitivas em políticas que sejam coerentes internamente e consistentes ao longo do tempo. Convém, em resumo, estabelecer distinção entre políticas de governo e políticas de Estado. E a política

externa é uma política predominante, mas não exclusivamente, de Estado, não sujeita ao varejo e às barganhas do jogo político diário.

3 – O CENÁRIO INTERNACIONAL

Não é minha intenção deter-me numa análise do cenário internacional. Basta o registro de que os diplomatas exercem hoje sua profissão em momento marcado por grande instabilidade e volatilidade, por algo que, no plano das relações políticas, pode ser ilustrado pelo título de um curto ensaio publicado em fevereiro desse ano pelo Professor T.G. Otte, da Universidade de East Anglia: *The Waning of the Post-War Order*, ou, numa tradução informal, “O declínio da Ordem do Pós-Guerra” (OTTE, 2017).

Argumenta o referido ensaio que tentar organizar em uma explicação coerente, dar um sentido aos eventos do presente, é uma tarefa difícil mesmo em tempos fáceis. Em momentos difíceis como o atual, essa tarefa se torna quase impossível. Na visão do Professor Otte, os eventos de 2016 e 2017 são de magnitude não testemunhada desde a ‘primavera dos povos de 1848’. Ainda que se possa conceder desconto à licença retórica do autor, o fato é que não se podem minimizar a dinâmica dos movimentos em curso e as incertezas que lhes são associadas.

A ordem mundial estabelecida em 1945 estaria chegando a seu crepúsculo, fragmentando-se, e o processo de desintegração se estaria acelerando, na visão de Otte. E a ironia do presente momento é a de que há uma inversão da ordem natural das coisas. Segundo a teoria clássica, no choque entre uma potência estabelecida que represente o *status quo* e outra em ascensão, seria da segunda, ou seja, da emergente, que se poderia esperar um desafio à ordem em vigor. No entanto, no momento atual, são justamente os EUA que lançam ataques à ordem por eles mesmos criada em 1945, ao passo que a China, a nova potência, é quem procura mantê-la. É um mundo de sinais trocados, difícil de entender e mais ainda de atuar.

O debate político interno em muitos países, com reflexos nas suas agendas internacionais, é também crescentemente marcado pelas políticas de identidade, pelo que Freud chamava ‘narcisismo das pequenas diferenças’, que se mescla ao retorno dos conflitos étnicos, sectários, nacionalistas

em várias partes do mundo, sobretudo no Oriente Médio e nos Balcãs. Tudo isso agravado pela política do medo. O medo tornou-se componente essencial da dinâmica da vida política em diversos países. Medo do terror, medo do imigrante e do refugiado, medo da velocidade da mudança, medo de perder o emprego, medo, no limite, de perder controle sobre a rotina e a normalidade da vida quotidiana. O medo tomou o lugar da crença inabalável no progresso.

Cidadãos amedrontados preferem buscar refúgio em identidades mais restritas, de caráter defensivo: sunita, xiita, curdo, escocês, basco, catalão, etc. Menções à humanidade, a valores universais, a bens comuns, ao que une a todos e não ao que nos separa, são cada vez mais escassas.

Nesse mundo em desordem, permanentemente às margens de confrontações que embutem o risco de escalada de forma descontrolada, os diplomatas são ou deveriam ser parte da solução, deveriam ser os guardiões da chama do internacionalismo, da ordem internacional baseada em regras e tão duramente conquistada depois da Segunda Guerra Mundial. Assumindo-se então que cabe aos diplomatas, e especialmente aos profissionais dentre eles, esse papel crucial no mundo de hoje, a próxima pergunta que se impõe é seguinte: qual é o perfil desejável dos diplomatas e a formação que devem ter?

4 – FORMAÇÃO DOS DIPLOMATAS

É cada vez mais comum as academias diplomáticas, quase todas elas fundadas na segunda metade do século XX, reunirem em três grupos distintos as características que, em diferentes combinações, comporiam o perfil do diplomata ideal, ou seja, aquele que se vai buscar no mercado de trabalho e depois treinar. Um primeiro grupo é o de técnicas ou *skills* que se podem em princípio aprender em cursos de relativa curta duração; em seguida, um segundo conjunto reuniria as habilidades, que têm a ver mais com traços de personalidade e com o caráter das pessoas, não necessariamente passível de aprendizado; por fim, viria o conhecimento mais acadêmico propriamente dito, que é talvez o que mais de perto nos interesse no debate de hoje.

Apenas a título de exemplo, o processo de recrutamento para o Departamento de Estado nos EUA leva em conta seis ‘preceitos’ nos candidatos:

- capacidade de liderança, ou seja, inovação, processo decisório rápido, abertura para a opinião contrária ou dissidente, prestação de serviços à comunidade;
- capacidade de relacionamento interpessoal, ou seja, profissionalismo, persuasão e negociação, percepção do meio ambiente profissional, adaptação, flexibilidade, capacidade de representação;
- técnicas de comunicação, comunicação escrita, comunicação verbal, escuta ativa, domínio de línguas estrangeiras
- técnicas de gestão, capacidade operacional, avaliação e gestão de desempenho, gestão de recursos financeiros e humanos;
- capacidade intelectual, gestão do conhecimento e da informação, capacidade analítica, pensamento crítico, capacidade de aprendizagem;
- conhecimento substantivo, compreensão da história e cultura dos EUA, conhecimento específico da carreira diplomática.

Gostaria de deter-me no que é indispensável, a base mesma de conhecimento sem a qual um diplomata não estará, em suma, plenamente apto ao desempenho de suas funções. Para tanto, valho-me de duas citações que se complementam.

A primeira citação é atribuída a Keynes: “*When the facts change, I change my mind. What do you do Sir?*”. Há diferentes variações dessa mesma frase, à qual Keynes recorreria sempre que era acusado de mudar de pensamento, o que ele fazia aparentemente com grande frequência e sem constrangimento algum.

A frase de Keynes estabelece a primazia dos fatos sobre a ideologia, da realidade sobre correntes abstratas de pensamento. Assume que as

políticas a serem seguidas ou as decisões a serem tomadas não podem estar desconectadas da realidade. A boa política (*policy*) ou a boa decisão devem necessariamente estar ancoradas numa análise precisa dos fatos; “*getting the facts right*” seria, em suma, qualidade imprescindível da boa análise e, portanto, do ofício diplomático.

A segunda citação que tomo de empréstimo para ilustrar o que considero necessário na formação do diplomata é de Robert Kaplan, um autor, jornalista e teórico da geopolítica:

[...] the more the 21st century geopolitics becomes fraught with both internal rebellions and regional clashes, the more the area expertise will be necessary inside the foreign ministries, demanding individuals with a 19th century sense of the world: people who think in terms of geography, local tradition and languages and indigenous cultures (KAPLAN, 2013).

Essa visão de Kaplan sobre a necessidade da *area expertise* encontra eco, de resto, no referido livro mencionado no início dessa apresentação: *Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services*. Encomendada à Universidade do Texas pela Embaixadora Barbara Stephenson, na qualidade de presidente da Associação do Serviço Exterior dos EUA, a obra faz uma análise comparativa de formação de diplomatas nas oito chancelarias consideradas mais influentes (Alemanha, Brasil, China, França, Índia, Reino Unido, Rússia e Turquia). E chega à conclusão de que o diplomata *senior* ideal nos dias que correm terá “[...] *acquired real expertise in one region and secondary expertise in another, developed competency in two functional areas (e.g. security, development, foreign trade, or public diplomacy) [...]*” (HUTCHINGS; SURI, 2017, p. 189).

Tendo a concordar plenamente com avaliações que indicam a necessidade de certo grau de especialização do diplomata, seja numa área geográfica (ou mesmo num país individualmente), seja num tema específico ou em núcleo de temas afins. O diplomata puramente generalista tem serventia limitada em tempos de informação abundante e disponível em tempo instantâneo. Corre, portanto, o risco de tornar-se supérfluo, de ser pouco mais do que o diletante, o amador de outrora. Os diplomatas profissionais serão aqueles que, ademais de conhecimento geral do que se passa no mundo e em seu país, terão forçadamente de dispor

de domínio completo de um ou no máximo alguns poucos campos de conhecimento específico.

Vista por outro ângulo, a observação de Kaplan de que o diplomata do século XXI terá de desenvolver uma percepção ou sentido do mundo do século XIX representa uma volta parcial às origens, ao básico, e reposiciona o diplomata naquilo que ele tem de único e insubstituível, que é o conhecimento aprofundado de uma cultura externa a seu país de origem. Mais do que uma profissão, a diplomacia é também um estilo de vida que implica interação e um olhar atento e inteligente para o outro, para o diferente, para o estrangeiro. Requer empatia em relação a outras culturas.

Nesse sentido, aprender e falar línguas estrangeiras, por exemplo, não se limita a uma mera questão técnica. Não se trata de que cada um de nós desenvolva uma espécie de tradutor automático ‘*google*’ em nossos cérebros. Vai bem além disso. É também uma maneira de ir ao encontro do outro, aos que não pertencem à nossa tribo de origem. É igualmente um ato de generosidade cultural, um reconhecimento de que existe ampla variedade de formas de expressão, cada uma delas com riqueza e nuance próprias. Um diplomata que não se expresse fluentemente em línguas estrangeiras é um profissional incompleto, falho, incapaz de desempenhar plenamente suas tarefas.

O mesmo se aplica à aquisição de conhecimento de outras vertentes da cultura. Tome-se como exemplo a História. Aqui entramos em terreno reconhecidamente mais escorregadio. As narrativas sobre o passado se prestam como poucas à manipulação, e quanto mais elevado o nível de ignorância da história, maior o risco de manipulação do passado. Os russos costumavam dizer, nos tempos do regime comunista, que era impossível prever com segurança qualquer acontecimento no país, até mesmo o passado, pois os heróis de uma época eram comumente varridos do panteão em outra. Recordo também a famosa linha de William Faulkner de que “*the past is never dead. It is not even past*”, a qual ilustra à perfeição o ponto que quero sublinhar de que o presente não está desprendido do passado, e de que em poucas áreas da atividade humana esse truísmo se evidencia de forma mais clara do que na diplomacia.

Deparei-me profissionalmente com o desafio de ter de debruçar-me sobre a história diversas vezes durante minha trajetória profissional, em duas delas de modo particularmente aprofundado. No curso de altos estudos do Itamaraty, que fiz entre 2009 e 2010, elegera como tema para minha tese um estudo de caso: a política externa contemporânea dos Estados bálticos. Logo dei-me conta de que seria impossível empreender minha tarefa sem um mergulho na história e na cultura, pois os próprios estonianos, letões e lituanos delas fazem uso regular no debate público no presente. A alusão ao passado, geralmente idealizado ou reconstruído como mito, presta-se naquele pedaço do mundo que passou por tanta turbulência tanto para embasar narrativas de identidade nacional, em oposição à visão russa (ou soviética) dos acontecimentos, como para legitimar decisões no presente. Dei à minha tese o subtítulo ‘os usos da história’. Posteriormente, à frente da Embaixada do Brasil em Damasco entre 2013 e 2015, deparei-me com desafio similar: estudar a história da região do levante e da Síria, sem a qual qualquer tentativa de compreender o conflito em curso (e portando de atuar) nesse país será supérflua, no limite fútil.

Não é mero acaso que alguns dos maiores diplomatas foram historiadores. Nos EUA, dois dos grandes diplomatas do século XX foram também historiadores: Henry Kissinger, um especialista do concerto europeu no século XIX, e George Kennan, o formulador da política de contenção da URSS adotada pelos EUA no início da Guerra Fria e que passou a maior parte de sua carreira no mundo russo, servindo na então União Soviética três vezes, a última delas como embaixador. A excelente biografia de George Kennan escrita por John Lewis Gaddis e publicada em 2011 é, de resto, leitura obrigatória para ilustrar a formação e trajetória de um diplomata com *expertise* numa determinada área geográfica. (GADDIS, 2011).

Também no Brasil isso é verdadeiro. O Barão do Rio Branco, fundador da política externa do moderno Brasil, não foi uma exceção do ponto de vista da valorização do conhecimento histórico e geográfico como instrumento do fazer diplomático. O Barão do Rio Branco, por sua vez, inscreve-se dentro de uma linha diplomática que remonta longinquamente aos portugueses e, mais de perto, a seu próprio pai, que já se havia feito notar pela contribuição à doutrina brasileira sobre fronteiras. E deixou vários sucessores dentro do caminho aberto por ele de uma espécie de

“diplomacia do conhecimento”, termo com que um eminente diplomata brasileiro, embaixador Rubens Ricupero, frequentemente se refere ao legado de Rio Branco.

5 – FORMAÇÃO DE DIPLOMATAS NO BRASIL

Ao concluir essa palestra, menciono algumas das especificidades da formação do diplomata brasileiro. A primeira deles tem a ver com o lugar do Brasil no mundo. O país está na América do Sul (ou América Latina), e esse é nosso espaço de atuação prioritária. Sempre foi assim. Sempre será assim. É na América do Sul que o Brasil conta e tem peso. É onde as principais iniciativas diplomáticas se articulam e se desenvolvem, tais como o Mercosul, a Unasul e outras, sub-regionais, como os Tratados da Bacia do Prata e de Cooperação Amazônica.

Diria que falta talvez ainda ao diplomata brasileiro um conhecimento genérico da história dos países da região. Por isso foi reintroduzida disciplina específica na grade curricular do Instituto Rio Branco (IRBr) nesse ano. Em contrapartida, o domínio do idioma espanhol já faz parte das provas do concurso de admissão na carreira diplomático há alguns anos e seu ensino no Instituto continua a ser prioritário.

Outra especificidade da formação do diplomata brasileiro tem a ver com a ênfase tradicional da diplomacia brasileira ao multilateralismo. Uma diplomacia ativa nos foros internacionais, tanto econômicos como políticos, é outra característica permanente da diplomacia brasileira. Muitas vezes, tem-se mesmo a impressão de que o Brasil prefere o caminho multilateral e muitas vezes associar-se a outros países, a outras coligações de países, em vez de assumir um perfil individual mais marcado. O Brasil pertence a uma enorme variedade de foros restritos, alguns deles recentes, como o G-20 e o BRICS. Mas é, sobretudo, nas Nações Unidas e na OMC, cujo Diretor-Geral é hoje um diplomata brasileiro, o embaixador Roberto Azevedo, que nossa presença multilateral se manifesta de maneira mais forte.

Da perspectiva da formação dos diplomatas, o multilateralismo, sobretudo na versão política, traz embutido em si um sentido de missão, de idealismo, que se traduz na construção de um mundo melhor e de

preservação da paz. Em consequência, a formação do diplomata brasileiro tem de buscar um equilíbrio entre, de um lado, a dimensão de ser um realista, alguém que trabalhe com fatos, eventos, números, estatísticas, com o conhecimento de regiões e áreas específicas, e, de outro, a perspectiva do idealista, em grande parte lastreada no direito internacional e vinculada à luta por uma ordem internacional mais justa e representativa, pela paz, pelos direitos dos refugiados, pela democracia, pelo desarmamento.

Um último desafio específico do diplomata brasileiro tem a ver com conhecimento da economia e do comércio internacional. É bom lembrar que uma das peculiaridades do Brasil é o fato de que o Itamaraty sempre teve peso importante na formulação e execução da política de comércio exterior e de promoção de exportações. Isso não é necessariamente verdade em outros países.

Essa característica única da diplomacia brasileira impõe desafios ao treinamento dos diplomatas, que em geral têm uma inclinação natural para as humanidades e muitas vezes desconhecem por completo como funciona a economia real. Estamos buscando suprir essa lacuna, no IRBr, com cursos dentro da grade curricular do curso de formação e com um programa de visitas e viagens dos jovens diplomatas ao campo, organizado em cooperação com a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária e com o MAPA, e às indústrias, o qual foi viabilizado e estruturado pela Confederação Nacional da Indústria – CNI. E os alunos do IRBr passaram a estagiar na APEX durante o curso de formação.

REFERÊNCIAS

- COHEN, R. The desperation of our Diplomats. *The New York Times*, 28 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/07/28/opinion/sunday/trump-tillerson-state-department-diplomats.html>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- GADDIS, J. L. *George F Kennan: an American Life*. Nova York: Penguin, 2011.
- HUTCHINGS, R.; SURI, J. *Developing Diplomats: comparing form and culture across diplomatic services*. Austin: University of Texas, 2017.
- KAPLAN, R. Once Upon a Time in Syria. *Stratfor Worldview*, 10 de abril de 2013. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/once-upon-time-syria>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- OTTE, T.G. *The Waning of the Post-War World*. ISSF Policy Series, 2017. Disponível em: <http://issforum.org/roundtables/policy/1-5P-Otte>. Acesso em: 30 jul. 2017.

DO VIRTUAL AO MATERIAL: TENDÊNCIAS DA CIBERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Friedrich Maier

1 – INTRODUÇÃO

Fundamental para o desenvolvimento desse artigo é o argumento de Kremer e Müller (2014a) a respeito do processo de “ciberização” (*cyberization*) das relações internacionais, isto é, a crescente penetração do ciberespaço nas relações internacionais e a crescente dependência dos atores de relações internacionais dos instrumentos do ciberespaço. A “ciberização” indica, portanto, crescente importância das questões relacionadas ao ambiente cibernético.

Todavia, esse ainda é um processo que padece de teorização e discussões de casos. Estudiosos apontam certas dificuldades das teorias

de Relações Internacionais em sua apreensão do novo ambiente. Alguns apontam a necessidade de estabelecer aparatos conceituais adequados ao novo contexto (CHOUCRI, 2012; GUIMARÃES JR, 2000; BELOW, 2014), ou preconizam a necessidade de novos vocabulários e tipologias (CROSTON, 2014; GREATHOUSE, 2014; KREMER; MÜLLER, 2014b). Enquanto que Choucri & Goldsmith (2012) apontam que os estudos sobre ciberespaço padecem de lacunas de três tipos: teoria cibernética, dados empíricos e análise de políticas.

Nesse sentido, o presente capítulo intenta apresentar uma contribuição no debate sobre o ciberespaço e a questão dos ataques cibernéticos. Nosso objetivo é duplo: de um lado fornecer evidências que comprovam o processo de *ciberização* acima discutido e, doutro lado, apontar tendências dos impactos oriundos do ciberespaço. Para tanto, elencamos dois casos que, ao nosso ver, marcam pontos de inflexão na discussão sobre essa temática indicando tendências futuras: 1) o ataque à usina de enriquecimento de urânio em Natanz no Irã pelo vírus *Stuxnet*; 2) a interferência de hackers nas eleições presidenciais de 2016 dos Estados Unidos da América (EUA). Os dois casos demonstram como as ações no ciberespaço adquirem importância de dois modos bastante diferentes: o primeiro aponta como o uso de armas cibernéticas sofisticadas significa a possibilidade de *danos físicos*, no sentido de uma operação militar cibernética, enquanto o segundo aponta como a Internet e o ciberespaço podem ser utilizados para *influenciar processos eleitorais*.

A divisão do capítulo, para além da presente introdução contemplará uma seção com breve discussão acerca das definições do ciberespaço – cruciais para a compreensão desse novo ambiente –, uma seção referente a cada um dos casos elencados e, por fim, uma seção de considerações finais, onde tenta-se uma reflexão acerca da tendência de centralidade do “mundo *cyber*” nos próximos anos, sugerindo uma perspectiva teórica de engajamento com tal ambiente.

2 – O CIBERESPAÇO: EM BUSCA DE DEFINIÇÕES

A reflexão sobre o ciberespaço deve levar em conta a relativa novidade desse ambiente. Os desenvolvimentos em tecnologias de produção,

transmissão e processamento de dados eletrônicos remete às décadas de 1970 e 1980. O começo da popularização da Internet nos Estados Unidos da América (EUA) se deu, principalmente, a partir da década de 1990; a segunda metade dessa década marca também o início de domínios que hoje são amplamente conhecidos e utilizados, tais como o “Yahoo.com”, “Google.com” e “Amazon.com”. Em junho de 2017 são 3,8 bilhões de pessoas acessando o maior componente do ciberespaço, a Internet¹.

Desde então o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, em conjunto com a popularização da Internet e o Computador Pessoal (PC) ampliaram sobremaneira o acesso ao ciberespaço; movimento que se intensifica nas duas décadas iniciais do século XXI, no qual o *smartphone* dita novos padrões de interação, cada vez mais intensa e cotidiana. Porém, permanece a questão: como definir esse novo ambiente?

Por perpassar e influenciar amplos aspectos da sociedade contemporânea, como bem observa Castells (2002) e sua análise sobre a “sociedade em rede”, os pesquisadores que se debruçam sobre essa problemática pertencem a campos de estudos variados, tais como a cibercultura, as relações internacionais, a teoria da informação, a geografia e outros. A pluralidade de perspectivas diante do ciberespaço influenciam também a pluralidade de suas definições.

Quanto a etimologia do conceito, concordamos com Mayans e Planells (2002) acerca da melhor adequação do termo “ciberespaço” para identificar o fenômeno que é objeto desse artigo². A partir daí, podemos encontrar posições que focam em determinados aspectos desse ambiente, tal como em Kuehl (2009) que aponta a especificidade do domínio cibernético na dependência dos meios eletrônicos e do campo eletromagnético para criar, processar e transmitir informação utilizada por seres humanos.

Existem abordagens mais simplistas, tais como em Kassab (2014) para quem as operações no ciberespaço não se distinguem em muito dos outros ambientes de ação, empregando apenas novos moldes, *eletrônicos*.

¹ De acordo com o *Internet World Stats* <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

² A palavra se forma a partir do prefixo “ciber” utilizado pelos entusiastas e especialistas da informática para se referir aos fenômenos a ela relacionados. O termo remete à “cibernética” de Robert Wiener, uma tentativa de formação de campo científico no estudo da semelhança dos processos de retroalimentação informacional (*feedback eletrônico*) entre homens e máquinas. Para uma recuperação histórica do conceito ver: KIM, 2004.

Alguns autores apontam semelhanças entre o ciberespaço e o panorama internacional, focando no caráter evidentemente anárquico de ambos os sistemas (KIGGINS, 2014). As características únicas também servem para distinção. Assim Nye Jr (2010) define o ciberespaço como uma ambiente híbrido, composto por uma camada estrutural (cabos, servidores, computadores) e uma camada virtual (as trocas de informações), a hibridez do ambiente é crucial nesse autor para entender como ações podem provocar efeitos nas duas camadas.

Já Manjikian (2010) distingue o ciberespaço de outros ambientes de ação humana a partir de suas “qualidade únicas”, de “mobilizar usuários [...] prover rapidamente grandes quantidades de informação de qualidade incerta ou não-regulada [...] e diminuir distâncias entre usuários” (p. 381). Enquanto o atual governo dos EUA define o ciberespaço como “uma rede interdependente de infraestruturas de tecnologia e informação, e inclui a internet, redes de telecomunicações, sistemas de computadores e conjuntos de processadores e controladores em indústrias críticas” (WHITE HOUSE, 2009, p. 01, trad. nossa).

Além de muitas outras definições opta-se nesse texto por aquela encontrada em Choucri (2012) por oferecer uma perspectiva multifacetada. Ao distinguir o ciberespaço em camadas, a autora permite observar esse ambiente com atenção tanto aos recursos técnicos, quanto aos recursos informacionais e humanos que o compõem – aspecto crucial para a discussão que desenvolveremos abaixo. Assim apreende: 1) as bases físicas, 2) os códigos por detrás da interação entre as máquinas, 3) a informação em suas distintas formas e 4) os atores (humanos) que interagem nesse espaço (p. 8). Ou seja, o ciberespaço não existe apenas pelas máquinas, os códigos que as movimentam são necessários e necessárias são também as informações trocadas entre as máquinas pelos códigos. Todavia, esse não seria um espaço de ação sem os humanos que o operacionalizam³.

³ Cabe notar como essa definição se aproxima da visão literária de Gibson ([1984], 2002) um dos primeiros a empregar o termo “ciberespaço”; no romance *cyberpunk* “Neuromancer” de 1984, escreve: “O ciberespaço. Uma alucinação consensual, vivida diariamente por bilhões de operadores legítimos, em todas as nações, por crianças a quem estão ensinando conceitos matemáticos... Uma representação gráfica de dados abstraídos dos bancos de todos os computadores do sistema humano. Uma complexidade impensável. Linhas de luz alinhadas que abrangem o universo não-espaco da mente; nebulosas e constelações infindáveis de dados. Como luzes de cidade, retrocedendo.”

Cabe ainda desfazer alguns mal-entendidos do termo. O ciberespaço compreende a uma multiplicidade de tecnologias de criação, transmissão e processamento de informação e não fica restrito à Internet (que é seu maior componente⁴). Fazem também parte do ciberespaço redes locais (governamentais, empresariais, do terceiro setor), sistemas de tráfego aéreo, operadoras de telefonia e processos industriais controlados por computador (sistemas SCADA) – o que amplia sua importância. Tendo encontrado uma definição para trabalhar com esse ambiente seguimos em nossa proposta de observar seus efeitos nas relações internacionais. Assim, procedemos com a análise do primeiro caso elencado, o do vírus militar Stuxnet.

3 – O STUXNET

Em 2009 uma série de defeitos nas centrífugas da usina de enriquecimento de urânio de Natanz colocou as autoridades iranianas em uma situação inédita: as constantes falhas que chegaram a danificar aproximadamente 1.000 centrífugas foram fruto de um sofisticado ataque cibernético por meio de um vírus especialmente desenhado para causar esse dano: o Stuxnet.

Não se sabe o exato momento em que os engenheiros nucleares iranianos descobriram que as falhas não tinham origem mecânica ou de programação, mas eram devidas a um *malware* (*malicious software*). Já o resto do mundo, conheceu o Stuxnet somente em 2010. O vírus se reproduziu para além da usina de Natanz, se “proliferando” pela internet graças a uma atualização em seu código por parte de seus criadores. Uma empresa de segurança cibernética localizada na Bielorrússia foi a primeira a reportá-lo (KASPERSKY, 2011). Logo, as empresas líderes no mercado de cibersegurança – Kaspersky Lab e Symantec – não tardaram em emitir relatórios que eram unânimes em um ponto: o novo vírus possuía um nível de sofisticação nunca antes presenciado (FALLIERE; MURCHU; CHI, 2011; SHAHEEN, 2014).

⁴ Isto é: o ciberespaço compreende a Internet e uma série de outras redes. Outra confusão comum é a utilização de “Internet” e “Web” como sinônimos. A última é apenas uma das tecnologias que permitem a navegação dentro da grande rede, a Internet.

Esse alto padrão de sofisticação do vírus levantou suspeitas, já em 2010, de que o ataque não tinha as marcas de um “cibercrime” comum e, portanto, deveria ser fruto de alguma equipe de desenvolvimento, financiada por alguma entidade (ADHIKARI, 2010). Somente em junho de 2012 o *The New York Times* publicou uma extensa reportagem apontando, por meio de fontes anônimas dentro do governo estadunidense, que o Stuxnet era parte de um grande programa secreto de armas cibernéticas desenvolvido em parceria com o governo de Israel: o *Olympic Games*. Iniciado em 2006 pela administração Bush e continuado nas administrações Obama, esse programa tinha por objetivo central atrasar o programa nuclear iraniano por meio do ciberespaço (SANGER, 2012).

Desse modo, o Stuxnet contou com uma arquitetura de programação especificamente desenvolvida para atuar na planta nuclear de Natanz. Composto por duas partes, uma capaz de inserir o vírus dentro da máquina (*trojan*) e outra cuja função é a inserção de códigos de programação alterados (*rootkit*) no sistema de comando das centrífugas, o *malware* chegou a contaminar cerca de 60.000 computadores relacionados a sistemas industriais— 60% deles no Irã (FARWELL; ROHOZINSKI, 2010). Empresas apontam que o vírus se aproveitou de quatro falhas no sistema operacional *Windows* para se proliferar⁵ (BEAUMONT, 2010). Inicialmente, o código foi inserido a partir de um *pen drive* utilizado em um dos computadores da rede da usina (ADHIKARI, 2010). O alto nível de sofisticação do vírus garantia a autonomia em sua capacidade de proliferação para o resto da usina.

Após a invasão das máquinas e inserção dos códigos alterados no sistema de controle eletrônico das centrífugas, o Stuxnet emitia comandos para elevar a velocidade de rotação das centrífugas a fim de quebra-las⁶. Ao mesmo tempo, o vírus enviava dados aos controladores do equipamento apontando o funcionamento normal das máquinas disfarçando, assim, sua

⁵ Esse é um dos maiores argumentos sobre a origem estatal do código: as falhas no código (ou *zero-day vulnerability*) de sistemas operacionais de uso global são raros e, quando descobertos, prontamente corrigidos por *patches* de atualização. O número elevado de brechas aproveitadas pelo vírus demonstra que o mesmo foi fruto de um longo processo de programação — o que suscita problemas sobre os custos de tal empreitada.

⁶ Dois documentos são essenciais para demonstrar a atuação do vírus: o dossiê sobre o Stuxnet elaborado pela Symantec oferece dados precisos sobre o código do vírus (FALLIERE; MURCHU; CHI, 2011) e o relatório que especifica a atuação desse vírus em relação ao sistema dos controladores industriais Siemens S7-315 (ALBRIGHT; BRANNAN; WALROND, 2010).

atuação. O vírus recebeu constantes atualizações até a data de sua descoberta em 2010⁷ (ALBRIGHT; BRANNAN; WALROND, 2010).

Mesmo após a divulgação, uma onda de novos vírus continuou a assolar o Irã e a região do Oriente Médio. Principalmente focado na espionagem cibernética e roubo de dados confidenciais o vírus *Flame* foi responsável por perdas de dados no Ministério do Petróleo iraniano (CONSTANTIN, 2012a; 2012b). As empresas de cibersegurança supracitadas apontaram em seus relatórios sobre o *Flame* a semelhança com o código do Stuxnet, indício de que ambos os códigos ou foram desenvolvidos pela mesma equipe ou por equipes em cooperação (BEAUMONT, 2010; CONSTANTIN, 2012c).

Em 2012, mais um programa de espionagem foi descoberto. Denominado *miniFlame* o *malware*, diferentemente dos outros vírus focados na transmissão de informação roubada, tinha por objetivo o controle direto de computadores específicos de autoridades. O *miniFlame* atuava assim como um “módulo” entre os programas de espionagem *Flame* e uma outra variante, o *Gauss* (CONSTANTIN, 2012b).

Todas essas informações apontam na direção de uma sofisticada operação militar cujo objetivo era a penetração, espionagem e sabotagem de pontos industriais cruciais no Irã, como o setor de enriquecimento de urânio e de petróleo. A ofensiva cibernética dos EUA em conjunto com Israel possui, todavia, mais uma peculiaridade: a narrativa inédita de Farwell e Rohozinski (2010) aponta que partes do código do vírus vinham da comunidade hacker, isto é, eram “códigos de prateleira”, amplamente conhecidos nos fóruns “ocultos” da camada mais anônima da Internet. Essa informação pode indicar uma colaboração dos governos com essas comunidades de “cibercriminosos”. Os governos de Israel e dos EUA nunca comentaram ou confirmaram oficialmente a responsabilidade pelo ataque do Stuxnet, pelo projeto *Olympic Games* ou pelos outros ataques (*Flame*, *miniFlame*).

⁷ A “culpa” da descoberta do vírus estaria em uma modificação do código original pela parte israelense do projeto. Arranjos de programação que objetivavam maior rapidez na proliferação permitiram o comportamento inesperado do vírus, que se replicou em máquinas conectadas à internet, levando à descoberta do projeto. Para além do Irã, Índia e Malásia foram países que reportaram danos em alguns sistemas industriais causados pelo Stuxnet (SANGER, 2012).

Esse conjunto de informações demonstra algo crucial: presenciamos uma crescente militarização do ciberespaço. Governos estão se preparando para atuar nesse novo ambiente. O caso do Stuxnet é a mais nítida representação da potencialidade das armas cibernéticas: demonstrou a capacidade de destruição física por meio de códigos eletrônicos (BEAUMONT, 2010). Tal capacidade – inédita até então – marca, portanto, um ponto de inflexão acerca do uso de armas cibernética e do debate sobre cibersegurança⁸, influenciado as discussões teóricas sobre a “ciberguerra”⁹. Além disso, o vírus escancarou operações que se desenvolviam em segredo há alguns anos em países como EUA, Grã Bretanha e Israel. No mesmo sentido, Mehmetcik (2014) aponta que “mais de 30 países já construíram ou estão construindo capacidades cibernéticas defensivas e ofensivas” (p. 126, trad. nossa).

Tal panorama indica uma das múltiplas possibilidades das tecnologias da informação: a capacidade de ofensiva militar, com *impactos físicos* por meio de armas cibernéticas. A *ciberização das relações internacionais* indica, portanto, que armamentos cibernéticos são uma opção de atuação dos Estados. Seus benefícios apontam para os custos – menores se comparados com a atuação militar direta – e para a “anonimidade” desses ataques; cabe ressaltar que a possibilidade de colaboração com grupos e organizações hackers pode dificultar ainda mais a possibilidade de atribuição. Passaremos agora para o outro caso selecionado, cujas características específicas também marcam tendências futuras.

⁸ Recomendamos o documentário-filme *Zero Days* (ZERO..., 2016) para a compreensão da dimensão dos impactos do Stuxnet na comunidade de cibersegurança. Todos os responsáveis por empresas de cibersegurança entrevistados foram unânimes: tratava-se de algo inédito até então e altamente perigoso as infraestruturas dependentes de tecnologias de controle eletrônico.

⁹ Ainda que em caráter de possibilidade, certa literatura defende a operacionalização do conceito de *ciberguerra* ou “guerra cibernética” para tratar de operações militares promovidas por Estados dentro do ciberespaço (ver: ARQUILLA; RONDFELDT, 1997; LOPES; TEIXEIRA JR, 2010; WENDT, 2011). Não defendemos esse ponto de argumentação por compreender que o conceito de “guerra” (tanto teoricamente quanto sobre as bases do direito internacional) necessita de certos condicionantes para ser utilizado. Estamos conscientes da possibilidade de uma “guerra cibernética” no futuro, mas apontamos que até então, tanto o Stuxnet quanto os casos de Ataques de Negação de Serviço Distribuído (DDoS, em inglês) utilizados na Guerra Russo-Georgiana de 2008 tratam de *operações militares no ciberespaço* ou de *ciberataques* promovidos por Estados e não propriamente de guerras cibernéticas.

4 – AS ELEIÇÕES ESTADUNIDENSES DE 2016

Os efeitos do ciberespaço não se restringem aos vírus e armas cibernéticas. A centralidade da informação, cada vez maior nas sociedades do século XXI (NYE JR, 2010), permite uma série de ações cujos objetivos recaem na manipulação daquilo que comumente se chama de “opinião pública”¹⁰. As “notícias falsas” (*fake news*), vazamentos de documentos oficiais e campanhas internacionais de difamação são alguns exemplos. O segundo caso elencado, que aponta para os impactos da *ciberização das relações internacionais* trata especificamente dessa forma de ação durante as eleições presidenciais de 2016 nos EUA.

Em 20 de junho de 2016, um usuário da rede social *Twitter*, chamado Guccifer 2.0, reivindicou a autoria de um ataque cibernético que teria atingido o Comitê Nacional Democrata (CND) vazando uma série de e-mails relacionadas à campanha da então candidata à presidência e ex-Secretária de Estado, Hillary Clinton. Em 22 de julho de 2016, o reconhecido site de vazamentos de documentos oficiais, *Wikileaks*, publicou 44.053 e-mails com 17.761 anexos roubados do CND. Os vazamentos não pararam por aí: em 07 de outubro de 2016 – algumas semanas antes das eleições presidenciais – uma série de publicações do *Wikileaks* liberaria ao público 60.000 e-mails roubados da conta de John Podesta, presidente da campanha de Hillary Clinton (HARDING, 2016).

Em 13 dezembro de 2016, uma reportagem especial do jornal *The New York Times* aponta aquilo que seria “a arma perfeita”: a invasão do comitê democrata por *hackers* supostamente ligados ao governo Russo. A notícia contou como dois grupos de hackers, ATP28 e ATP29, que agiram ao mesmo tempo – aparentemente sem coordenação – no acesso e roubo de informações. O grupo ATP29 teria acesso aos servidores do CND desde o verão de 2015 no hemisfério norte, enquanto o ATP28 desde a primavera do ano seguinte – ambos extraíram grandes volumes de informação, tais como os e-mails vazados (LIPTON; SANGER; SHANE, 2016). Cabe ressaltar, o presidente Obama colocou a cibersegurança como um dos pontos principais do seu governo, paradoxalmente, seu partido foi incapaz de

¹⁰ Esfera de atuação que não é nova, vale lembrar que tanto a propaganda nazista e antinazista na Europa da 2ª Guerra Mundial, quanto as transmissões de rádio da USIA para o território da União Soviética foram casos de mobilização de ferramentas de informação com objetivos militares e políticos específicos.

implementar medidas básicas de cibersegurança que evitariam essa invasão (FIDLER, 2017).

Os hackers utilizaram da técnica de *spear-phishing*, isto é, direcionamento de e-mails com o objetivo de roubar informações. Assim, funcionários do CND e de diversas instituições dos EUA recebiam e-mails com aparência legítima (e-mails que pareciam enviados de remetentes confiáveis) que continham ou *links* para a substituição de senhas, ou arquivos anexos contaminados. Ao clicar no *link*, ou abrir o documento anexo, os hackers conseguiam promover alterações no sistema operacional dos computadores e instalar outros *malwares*, obtendo amplo acesso tanto aos dados armazenados nos discos rígidos, quanto os dados disponíveis nas contas de e-mail¹¹.

Inicialmente, a atribuição desses ataques cibernéticos ao governo russo pautava-se em indícios tais como as semelhanças com outros ataques russos, a abertura de alguns documentos roubados em softwares no idioma russo e a relação entre os horários dos ataques e o horário comercial do fuso horário da Rússia, incluindo períodos de inatividade durante os feriados nacionais desse país. A primeira atribuição oficial dos ataques à Moscou por parte do governo dos EUA aconteceu em 7 de outubro de 2016, numa declaração conjunta do Departamento de Segurança Interior (*Department Of Homeland Security – DHS*) e do Escritório do Diretor de Inteligência Nacional:

A Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos confia que o governo russo dirigiu o recente comprometimento de e-mails de pessoas e instituições estadunidenses, incluindo organizações políticas dos EUA. As recentes divulgações de supostos e-mails hackeados em sites como DCLeaks.com e Wikileaks e pela personagem online Guccifer 2.0 são

¹¹ Trechos de um “documento secreto” da NSA vazados pelo site de notícias *The Intercept* em 05 de maio de 2017, especificam essa tática no caso das invasões às empresas fornecedoras de produtos relacionados às eleições (COLE, 2016): “Os atores de ameaça cibernética [oculto] executaram uma campanha de spear-phishing do endereço de e-mail noreplyautomaticservice@gmail.com em 24 de agosto de 2016 mirando vítimas que incluíram empregados da empresa estadunidense 1, de acordo com informações que se tornaram disponíveis, em abril de 2017” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017b, p. 2, trad. nossa) e “Os [oculto] atores estavam provavelmente tentando obter informações associadas com aplicações de hardware e software relacionadas com as eleições. É desconhecido se o desdobramento do spear-phishing mencionado acima comprometeu com sucesso todas as vítimas pretendidas, e quais os dados potenciais das vítimas que puderam ser exfiltrados. Contudo, baseado no ato subsequente, é provável que ao menos uma conta foi comprometida” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017b, p. 3, tradução nossa).

consistentes com os métodos e motivações de esforços direcionados russos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016b, trad. nossa).

A declaração continua apontando que os ataques focaram não somente os roubos de e-mails e dados, mas também atuaram sobre empresas que fornecem equipamentos de software e hardware para as eleições em diversos locais dos EUA, com o objetivo de obter acesso às suas estruturas – apesar disso afirma que não houve danos ao processo de contagem dos votos.

As informações desse pequeno comunicado de imprensa foram complementadas com uma declaração conjunta do DHS e do FBI (*Federal Bureau of Investigation*) de 29 de dezembro de 2016, cuja função era fornecer uma análise das “ferramentas e infraestruturas utilizadas pelos Serviços de Inteligência Russos (RIS) civis e militares para comprometer e explorar redes e *endpoints* associados com as eleições dos EUA” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016a, p. 1, trad. nossa). Deixando claro que as declarações anteriores desses órgãos não atribuíram os ataques “especificamente à países ou atores ameaçadores” o documento muda radicalmente o tom, afirmando que “a atribuição pública dessas atividades aos RIS [Serviços de Inteligência Russos] é suportada por indicadores técnicos da Comunidade de Inteligência dos EUA, DHS, FBI, setor privado e outras entidades” (*idem*, trad. nossa), ampliando a informação de 7 de outubro.

As declarações acima foram reforçadas com um versão pública “não-secreta” de um “relatório secreto” divulgado pelas principais agências de inteligência dos EUA – FBI, CIA (*Central Intelligence Agency*) e NSA (*National Security Agency*). Dentre os “julgamentos-chave” desse documento, há a clara menção da intenção russa de minar a democracia estadunidense por meio dos ataques cibernéticos:

Os esforços russos para influenciar as eleições presidenciais dos EUA em 2016 representam a mais recente expressão do desejo de longa data de Moscou em enfraquecer a ordem liberal democrática liderada pelos EUA, mas essas atividades demonstraram uma significativa escalada na franqueza, nível de atividade e escopo e esforços comparados à operações prévias. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017a, p. ii).

Contudo, esse relatório não aponta somente a culpa pelos ataques. Há uma clara menção ao desejo russo de *interferir no resultado das eleições*, favorecendo o presidente eleito Donald Trump em detrimento à ex-Secretária Hillary Clinton:

Nós avaliamos que o presidente russo Vladimir Putin ordenou uma campanha de influência em 2016 visando a eleição presidencial dos EUA. Os objetivos russos deveriam minar a fé pública no processo democrático dos EUA, denegrir [sic] a Secretária Clinton e prejudicar sua elegibilidade e potencial presidência. Nós avaliamos ainda que Putin e o governo russo desenvolveram uma clara preferência pelo presidente eleito Trump. Nós temos alta confiança nesses julgamentos. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017a, p. ii, trad. nossa).

E ainda em:

Nós também avaliamos que Putin e o governo russo aspiravam a ajudar as chances de eleição do presidente eleito Trump, quando possível, desacreditando a Secretária Clinton e publicamente contrastando ela desfavoravelmente a ele. Todas as três agências concordam com esse julgamento. A CIA e o FBI têm alta confiança nesse julgamento; a NSA tem uma confiança moderada. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017a, p. ii, trad. nossa).

Quando parecia à Moscou que a Secretária Clinton provavelmente venceria as eleições, a campanha de influência russa começou a focar mais em minar sua futura presidência. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, p. ii, trad. nossa).

Ligam-se, assim, os ataques cibernéticos e as ações midiáticas internacionais levadas à cabo pelo Departamento Central de Inteligência Russo (GRU). As agências apontam coordenação do GRU com sites de vazamento, tal como o *Wikileaks* e companhias ligadas ao setor da mídia. Uma campanha de ataques e interferências “sem precedentes” na história. Apesar disso, as agências não questionaram o resultado das eleições, nem o impacto dos vazamentos na opinião pública:

Nós não fizemos uma avaliação sobre o impacto que as atividades russas tiveram no resultado da eleição de 2016. A Comunidade de Inteligência dos EUA é encarregada de monitorar e avaliar as intenções, capacidades, e ações de atores estrangeiros; ela não analisa os processos

políticos dos EUA ou a opinião pública dos EUA. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, p. i, trad. nossa).

Fica claro, a partir da discussão desenvolvida até agora, o caráter inédito das invasões e vazamentos durante o período eleitoral de 2016. A atuação de hackers russos – ligados ou não ao governo da Rússia – apontou a capacidade de influência estrangeira em um dos maiores “tesouros nacionais” dos EUA: a democracia. Roubo de informação e vazamentos de documentos oficiais acontecem às centenas, diariamente (ZERO..., 2016). Todavia, essa série de ataques em específico representou, ao nosso ver, um segundo ponto de inflexão na capacidade das ferramentas trazidas pelo ciberespaço. Seu objetivo era claramente o de *influenciar o pleito eleitoral*, por meio de ações que buscavam prejudicar um dos lados em disputa e pautou-se na ação coordenada de invasão de computadores, roubo de dados e midiaticização dos mesmos dentro do ciberespaço.

A ciberização, nesse caso, indica a crescente dependência dos Estados em relação à informação – principalmente nas democracias liberais do ocidente, submetidas periodicamente à processos eleitorais nos quais a “opinião pública” é crucial para os resultados. No caso apresentado, os *bits* transmitidos à velocidade da luz foram capazes de desafiar o Estado mais poderoso do mundo durante seu processo eleitoral. Fato que agudamente demonstra a necessidade de atenção ao “mundo cyber” e ao processo de ciberização.

5 – CONCLUSÕES

Nosso texto teve por objetivo apontar dois casos que marcam pontos de inflexão no processo denominado por Kremer e Müller (2014a) de *ciberização das relações internacionais*, no sentido de ilustrarem os impactos reais que o ciberespaço pode trazer e, além disso, indicarem tendências. De um lado, apresentamos o Stuxnet que demonstrou pela primeira vez as capacidades de armas cibernéticas sofisticadas. Não queremos dizer, com isso, que ataques anteriores não tiveram sua importância: o amplo uso de hackers em ações de “negação de serviço” na Estônia em 2007 e na Geórgia em 2008 pelo governo russo são casos

marcantes do processo de crescimento das capacidades de ação por meio do ciberespaço (MEHMETCIK, 2014) e apresentam os primeiros casos de operações cibernéticas militares.

Contudo, o caso do ataque cibernético ao Irã apresentou características inéditas: a sofisticação do código do vírus e, principalmente, os danos materiais ocasionados. Ao revelar a possibilidade de destruição de infraestrutura física, o Stuxnet levantou debates em toda a comunidade internacional sobre como agir em relação aos ataques cibernéticos. Alguns autores, chegaram a discutir, inclusive, se o acontecimento poderia ser considerado um *ato de guerra*, por apresentar as características de uso da força (KNOEPFEL, 2014). Portanto, o ponto de inflexão causado pelo caso Stuxnet confirma a tendência de ciberização e nos diz muito a respeito da futura “ciberguerra”.

Do outro lado, o segundo caso elencado, a interferência de hackers nas eleições presidenciais de 2016 apresentam como o ciberespaço é um elemento crucial na crescente dependência informacional das sociedades. As características inéditas desse caso estão no alvo, o Estado que se considera “a maior democracia do mundo” e nos métodos coordenados de invasão, roubo de dados e vazamentos para a mídia internacional para *influenciar especificamente* um processo eleitoral. Ressaltamos que é justamente o objetivo de *influenciar um processo eleitoral* que distingue esse acontecimento de outros casos, tal como o conhecido vazamento dos dados da NSA por Edward Snowden em 2013.

Em suma, demonstramos a pertinência do argumento da ciberização e apontamos casos representativos, *marcos* no desenvolvimento desse processo que indicam tendências futuras. Cabe destacar ainda que ao nosso ver o ciberespaço não é um ambiente homogêneo, a rede apresenta *desigualdades* ao redor do globo. Existem pontos de extrema conectividade e pontos de semi-isolamento. Os padrões de acesso também são desiguais entre as nações e, mesmo dentro delas, entre as diversas instituições e classes sociais. Isso significa que um berbere do Marrocos, um estadunidense no Vale do Silício e um chinês sob o “Grande Firewall” conectam-se ao ciberespaço a partir de diferentes infraestruturas e padrões de acesso.

Essa é uma posição teórica que permite considerar o ciberespaço como um ambiente de complexidade ímpar cujas tendências apontadas neste texto são apenas alguns dos desdobramentos possíveis e deve ser desenvolvida. Se nem a Grande Rede pode ser pensada como um local homogêneo, o ciberespaço tampouco o é e exatamente por isso a preocupação com sua securitização tornar-se-á pauta central dentro das agendas políticas dos Estados.

REFERÊNCIAS

- ADHIKARI, R. Stuxnet: dissecting the worm. *Tech News World*, Encino, CA, 16 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.technewsworld.com/story/70622.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- ALBRIGHT, D.; BRANNAN, P.; WALROND, C. Stuxnet Malware and Natanz: update of ISIS December 22, 2010 Report. *Institute for Science and International Security*, Washington, DC, 15 fev. 2011.
- ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. Cyberwar is coming! In: ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. *In Athena's Camp: preparing for conflict in the Information Age*. Santa Monica, CA/EUA: RAND Corporation, 1997. p. 23–60.
- BEAUMONT, P. Stuxnet worm heralds new era of global cyberwar. *The Guardian*, London, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/technology/2010/sep/30/stuxnet-worm-new-era-global-cyberwar>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- BELOW, K. C. The utility of timeless thoughts: Hannah Arendt's Conceptions of Power and Violence in the Age of Cyberization, 2014. In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 95–116.
- CASTELLS, M. *Sociedade em rede*. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).
- CHOUCRI, N. *Cyberpolitics*. Cambridge; Londres: The MIT Press, 2012.
- _____; GOLDSMITH, D. Lost in cyberspace: harnessing the internet, international relations and global security. *Bulletin of the Atomic Scientists*, Chicago, IL, v. 68, n. 2, p. 70–77, 2012.
- COLE, M. et al. Top-Secret NSA Report Details Russian Hacking Effort Days Before 2016 Election. *The Intercept*, 05 jun. 2017. Disponível em: <<https://theintercept.com/2017/06/05/top-secret-nsa-report-details-russian-hacking-effort-days-before-2016-election/>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

- CONSTANTIN, L. Flame part of US-Israel cyber attack campaign against Iran. *InfoWorld*, San Francisco, CA, 20 jun. 2012a. Disponível em: <<http://www.infoworld.com/article/2617357/government/report--flame-part-of-u-s--israeli-cyber-attack-campaign-against-iran.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- _____. Kaspersky discovers miniflame cyberespionage malware directly linked to flame and gauss. *ComputerWorld*, Framingham, MA, 15 out. 2012b. Disponível em: <http://www.computerworld.com/s/article/9232367/Kaspersky_discovers_miniFlame_cyberespionage_malware_directly_linked_to_Flame_and_Gauss>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- _____. Security researchers discover link between Stuxnet and Flame. *InfoWorld*, San Francisco, CA, 11 jun. 2012c. Disponível em: <<http://www.infoworld.com/article/2617574/intrusion-detection/update--security-researchers-discover-link-between-stuxnet-and-flame.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- CROSTON, M. Phreak the Speak: The Flawed Communications within Cyber Intelligentsia. In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 253–268.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Homeland Security. Federal Bureau of Investigation. Joint Analysis Report GRIZZLY STEPPE – Russian Malicious Cyber Activity, 2016a. *US-Cert*: United States Computer Emergency Readiness Team. 29 Dec. 2016. Disponível em: <<https://www.us-cert.gov/security-publications/GRIZZLY-STEPPE-Russian-Malicious-Cyber-Activity>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- _____. Department Of Homeland Security. Joint Statement from the Department Of Homeland Security and Office of the Director of National Intelligence on Election Security. *Department of Homeland Security*, 7 Oct. 2016b. Disponível em: <<https://www.dhs.gov/news/2016/10/07/joint-statement-department-homeland-security-and-office-director-national>>. Acesso em: 19 jun. 2017.
- _____. Intelligence Community Assessment. *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*. 6 Jan. 2017a. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- _____. National Security Agency. *Report on Russia spearphishing*, 5 May 2017b. Disponível em: <<https://www.documentcloud.org/documents/3766950-NSA-Report-on-Russia-Spearphishing.html#document/p1>>. Acesso em: 23 jun. 2017.
- FALLIERE, N.; MURCHU, L. O; CHIEN, E. W32. Stuxnet Dossier: version 1.4. *Symantec*, fev. 2011, 69 p.
- FARWELL, J. P; ROHOZINSKI, R. Stuxnet and the Future of Cyber War. *Survival: Global Politics and Strategy*, London, v. 53, n. 1, p. 23–40, Feb.–Mar. 2011.
- FIDLER, D. P. The U.S. Election hacks, cybersecurity, and international law. *AJIL Unbound*, Washington DC, v. 110, p. 337–342, 15 Feb. 2017. doi:10.1017/aju.2017.5.
- GIBSON, W. *Neuromancer*. Tradução Abdulie Sam Boyd e Lumir Nahodil. São Paulo: Aleph, [1984], 2002.

GREATHOUSE, C. B. Cyber War and Strategic Thought: Do the Classic Theorists Still Matter? In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 21–40.

GUIMARÃES JR, M. J. L. O ciberespaço como Cenário para as Ciências Sociais. *ILHA: Revista de Antropologia*, Florianópolis, v.2, n. 1, p. 139–154, dezembro 2000.

HARDING, L. What we know about Russia's interference in the US election. *The Guardian*, London, 16 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2016/dec/16/qa-russian-hackers-vladimir-putin-donald-trump-us-presidential-election>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

KASPERSKY, E. The Man Who Found Stuxnet: Sergey Ulasen in the Spotlight. *Nota Bene*, 2 nov. 2011. Disponível em: <<https://eugene.kaspersky.com/2011/11/02/the-man-who-found-stuxnet-sergey-ulasen-in-the-spotlight/>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

KASSAB, H. S. In Search of Cyber Stability: International Relations, Mutually Assured Destruction and the Age of Cyber Warfare. In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 59–76.

KIGGINS, R. D. US Leadership in Cyberspace: Transnational Cyber Security and Global Governance. In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 161–180.

KIM, J. H. Cibernética, ciborgues e ciberespaço: notas sobre as origens da cibernética e sua reinvenção cultural. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 10, n. 21, p. 199–219, jan/jun 2004.

KNOEPFEL, S. Clarifying the International Debate on Stuxnet: Arguments for Stuxnet as an Act of War. In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 117–124.

KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014a.

_____. A Framework to Understand Emerging Challenges to States in an Interconnected World. In: _____. *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014b. p. 41–58.

KUEHL, D. From cyberspace to cyberpower: Defining the Problem. In: KRAMER, F.; STARR, H.; WENTZ, L. (Ed.). *Cyberpower and national security*. Washington D.C.: Potomac, 2009. p. 24–42.

LIPTON, E.; SANGER, D. E.; SHANE, S. The Perfect Weapon: How Russian Cyberpower Invaded the U.S. *The New York Times*, New York, 13 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/12/13/us/politics/russia-hack-election-dnc.html>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

- LOPES, G.; TEIXEIRA JR, A. *O Ciberespaço é o novo front*: implicações para o pensamento estratégico. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA ILA (International Law Associations), 1., Brasil, 2010.
- MANJIKIAN, M. M. E. From global village to virtual battlespace: the colonizing of the Internet and the extension of Realpolitik. *International Studies Quarterly*, Oxford, n. 54, p. 381–401, 2010.
- MAYANS, J.; PLANNELS, I. Ciberespaço: notas para a utilização de um conceito analítico em Ciências Sociais. In: ALVES, G.; MARTINEZ, V. (Org.). *Dialética do ciberespaço*. São Paulo: Práxis, 2002.
- MEHMETCIK, H. A new way of conducting war: cyberwar, is that real? In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 125–140.
- SANGER, D. E. Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran. *The New York Times*, New York, 01 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?ref=global-home>>. Acesso em: 19 jun. 2017.
- SHAHEEN, S. Offense–Defense Balance in Cyber Warfare. In: KREMER, J.-F.; MÜLLER, B. (Ed.). *Cyberspace and International Relations: theory, prospects and challenges*. Berlim Heidelberg: Springer, 2014. p. 77–95.
- WENDT, E. Ciberguerra, inteligência cibernética e segurança virtual: alguns aspectos. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, n. 6, abr. 2011, p. 15–26.
- WHITE HOUSE. *Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure*. Washington, D.C.: Executive Office of the President of the United States, 2009.
- ZERO Days. Direção: Alex Gibney. Estados Unidos, Magnolia Pictures, 11 de fevereiro de 2016. Colorido. 116 minutos. Disponível em: <<https://www.amazon.com/Zero-Days-Colonel-Gary-Brown/dp/B01I2EKYTC>>. Acesso em: 20 de jun. 2017.

GOVERNANÇA E
IMIGRAÇÕES

FLUXOS DE PRÁTICAS DE GOVERNO EM ESCALA GLOBAL: SOBRE TECNOLOGIAS DE DESENVOLVIMENTO E ALGUNS DE SEUS EFEITOS

Kelly Silva

1 – INTRODUÇÃO

Proponho-me a identificar e discutir, no presente artigo, certas tecnologias pelas quais se disseminam práticas de governo em escala global. Tangencio tal problemática por meio da abordagem de dinâmicas do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (RIBEIRO, 2007) e do modo como ele se impõe sobre estruturas estatais de países de independência recente dele dependentes. Considero tais tecnologias ferramentas fundamentais de governança global (ROSENAU, 2000), a qual se configura de modos difuso (MOSSE, 2005) e polinucleado (BARROS, 2005), mediante práticas de instituições públicas e privadas, governamen-

tais e não-governamentais locais, nacionais ou internacionais; de pequena, média ou grande escala¹.

Faço uso da noção de governo nos termos em que é definida por Foucault (2008): trata-se de uma forma particular de exercício de poder que tem como fim a gestão da diversidade constitutiva de formações sociais complexas como cidades, nações e impérios. O governo é assim considerado uma forma de poder do Estado que tem como objeto primordial as populações. Ele objetiva a manutenção da segurança, entendida como uma certa ordem das coisas passível de previsão e controle, tendo em vista determinados fins. Os sistemas legais, os mecanismos disciplinadores e os dispositivos de segurança são, para Foucault, fontes de governo fundamentais, que ganham vida social objetivados em poderes (instituições, leis, políticas públicas), saberes (formas de produção e transferência de conhecimento) e moralidades (valores) que conformam novas modalidades de subjetivação. Adoto um olhar desinstitucionalizante e desfuncionalizante do Estado (FOUCAULT, 2008), das instituições e modos de gestão do social a fim de capturar o rizoma de fluxos e nós interligados que condiciona e participa da configuração do mesmo. Ao mesmo tempo, interessa-me reconhecer os efeitos, previstos e imprevisos, produzidos por tais fluxos, em suas múltiplas dimensões de existência.

Os fluxos de práticas de governo são aqui considerados produtos de processos históricos de longa e média duração (ELIAS, 1972), relacionados à expansão do sistema capitalista em razão do qual o controle de populações e territórios (FOUCAULT, 2008) se fez e se faz necessário. Até o final da II Guerra Mundial, os fluxos promovidos pelos coletivos coloniais (ROQUE, 2004) foram fundamentais na constituição e circulação de modos de governo. No pós-guerra tal papel foi assumido, em uma escala global, pelo campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. A institucionalização do campo da cooperação internacional para

¹ Este texto é a versão em língua portuguesa do artigo originalmente publicado em 2012 sob o título *Global flows of government practices. Development technologies and their effects*, na Revista VIBRANT – Virtual Brazilian Anthropology 9(2). Ele foi produzido como produto final de minha participação no projeto de pesquisa intitulado “Modelos e seus efeitos sobre fluxos de desenvolvimento: Uma abordagem etnográfica e comparativa da transmissão do conhecimento e de estratégias de subsistência”, financiado pela União Europeia. Registro meu agradecimento à Gustavo Lins Ribeiro, Flávia Lessa de Barros, Gonzalo Diaz Crovetto, Taís Sandrim Julião e Sandro Almeida pela interlocução e parceria na execução da pesquisa. O presente artigo vincula-se ainda à linha de pesquisa intitulada “Processos de invenção, transposição e subversão da modernidade”, por mim coordenada no Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

o desenvolvimento no pós-guerra (do qual fazem parte os próprios Estados nacionais) é tributária das instituições, saberes e valores conformados pelas práticas de colonização europeia (ESCOBAR, 1988; MITCHELL, 2002). À título de promover o desenvolvimento, formas e estratégias de governo são elaboradas e introduzidas em diferentes contextos. Assim, nos horizontes deste artigo o termo desenvolvimento será abordado como um mobilizador político, apropriado por diferentes atores em múltiplas arenas de embate para legitimar práticas diversas.

As análises apresentadas ao longo do texto tomam como objeto principal as práticas oficiais de assistência/cooperação técnica para o desenvolvimento internacional (AID), ou seja, executadas por órgãos governamentais, bi ou multilaterais em países de independência recente dependentes de recursos internacionais. Assumo que tais práticas têm tido influência marcante na edificação dos Estados de tais países. A eleição da cooperação técnica oficial para desenvolvimento para reflexão ancora-se no preceito de que ela figura como força política articuladora do sistema mundial contemporâneo, da globalização (MOSSE, 2005; ONG; COLLIER, 2010), impondo uma vinculação específica dos países ditos em desenvolvimento com os centros hegemônicos de poder (ESCOBAR, 1988; MONTÚFAR, 2001).

Montúfar (2001) sugere que a dinâmica do campo da AID deve ser abordada a partir do modo como ela se configura na articulação de três elementos: 1) os interesses dos doadores; 2) as estruturas organizacionais por meio das quais os recursos circulam e, 3) as ideias e modelos de desenvolvimento². As discussões abaixo focam aspectos da segunda dimensão proposta pelo autor e frisam a importância de técnicas de gestão do social, como projetos e programas de desenvolvimento internacionais na edificação da ordem global. Estão excluídas do horizonte de reflexão deste artigo formas de aliança político-militares e de integração econômica regional, tal como manifestas na União Europeia ou no Mercosul, embora saibamos que as mesmas operam de modo conjugado com o campo da AID.

² Considero, contudo, que seja necessário a inserção de mais um elemento na análise: as apropriações e subversões locais dos recursos disponibilizados pela AID que, a médio prazo, podem implicar na reformulação das próprias dinâmicas de configuração do campo.

Outra categoria que merece um comentário inicial é a de Estado. Adoto a aceção de Barkey & Parikh (1991, p. 524), que o qualifica como “um aparato administrativo no qual administração significa extração de recursos, controle e coerção e manutenção de uma ordem normativa, legal e política na sociedade”. Assim, por oposição a abordagens substantivistas do que seja ou deva ser um Estado (e inspirando-me mais uma vez em Foucault), o tomo como um conjunto mais ou menos articulado de técnicas administrativas para fins de governo.

Articulações particulares de técnicas administrativas podem dar origem a modelos de governo associados a um ou outro Estado ou coalisão política internacional, assim reconhecidos uns diante dos outros a partir de certas variáveis. No entanto, muitos são os custos políticos implicados na difusão de práticas de governo via modelos, a qual implica um alinhamento mais fechado dos países/populações receptores a certos pacotes de tecnologias sociais, como ocorreu na guerra-fria, politizando sobremaneira as práticas de cooperação técnica internacional³. Parece-me, assim, que a difusão internacional de modos de governo, sobretudo após 1989, se dá pela circulação de técnicas administrativas estatais, mais ou menos isoladas. Assim denominadas e organizadas, tais técnicas administrativas contribuem para geração do efeito de despolitização tão característico do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (RIBEIRO, 1991; FERGUSON, 1994; OLIVIER DE SARDAN, 2005), artimanha fundamental para seu trabalho político.

As análises que seguem foram construídas a partir do diálogo com literatura de inspiração histórica e etnográfica, bem como a partir de minhas pesquisas de campo a respeito do processo de formação nacional em Timor-Leste. O artigo está estruturado em duas grandes partes. Na primeira seção, abordo aspectos gerais da configuração desenvolvimentista contemporânea e seus modos típicos de por em circulação práticas de governo por meio de tecnologias como projetos, programas, condicionais, documentos etc. Na segunda parte, discuto alguns dos efeitos das

³ As tecnologias de governo empregadas para gestão da economia têm sido um dos sinais diacríticos mais privilegiados nas ciências sociais para elaborar tipologias de Estado a saber, Estado liberal, neoliberal, socialista, estado de bem-estar social etc. No entanto, esse é somente um dos critérios possíveis para se discutir o perfil dos Estados, uma vez que a economia é uma dimensão de ação social produzida pela ação de outros dispositivos de governo, como o direito, por exemplo.

práticas desenvolvimentistas para os processos de construção de Estado e para outras dinâmicas políticas, seja entre países recipientes ou entre países doadores da AID. Dentre as implicações da circulação de práticas de desenvolvimento abordadas, destaco aquelas relacionadas a políticas de construção de capacidades e o que denomino efeito de desconsideração. Finalizo o artigo sugerindo que os efeitos advindos da cooperação técnica internacional são gerados pela atuação conjunta de outras formas de aliança (militares, econômicas) e de modos mais difusos de circulação de discursos e práticas de governo.

2 – A COMPLEXA FIGURAÇÃO DESENVOLVIMENTISTA

Se é verdade que a palavra desenvolvimento compusesse, pelo menos desde o século XVIII, parte do repertório da filosofia política ocidental em sua tentativa de compreender o nascimento do capitalismo nos séculos XV e XVI e seu crescente complexar e afinidades eletivas com o adensamento dos espaços urbanos e migrações (EDELMAN; HAUGERUD, 2008), é somente em meados do século XX que o termo passa a ser objeto de saber, originando um campo discursivo justamente quando é alçado à condição de importante mobilizador político. Tal campo de saber-poder (FOUCAULT, 1979) produz seus próprios objetos de intervenção, os países e/ou populações subdesenvolvidas (ou em vias de desenvolvimento) (ESCOBAR, 1995). Embora o termo desenvolvimento evoque práticas de dinamização social em prol do bem público, sua concretização em projetos e programas é, na maioria das vezes, realizada tendo em conta também interesses de capitais privados; uma reedição dos já conhecidos vínculos entre exploração capitalista e processos de formação do Estado.

O desenvolvimento, como um mobilizador político, tem dado origem a um complexo emaranhado institucional, cujos limites são de difícil reconhecimento. Tais instituições e suas tecnologias políticas são instrumentos de governança global por cujas práticas se impõem aos Estados que lhes são membros (e a suas respectivas populações) sensibilidades morais e jurídicas negociadas entre elites transnacionais. Segundo Ribeiro (2007) tal emaranhado institucional constitui um campo de poder no qual são disputados modelos de desenvolvimento, em minha terminologia, modos de

governo de populações e territórios. Tal campo é conformado pelo universo cosmopolita de especialistas, burocratas, funcionários de organizações não-governamentais, pesquisadores, técnicos, agentes de campo e chefes de projeto e as instituições nacionais e internacionais de que são parte, bem como pelas populações-alvo dos projetos, que a eles resistem ou não. Em outros termos, pode-se considerar que o campo do desenvolvimento é conformado por redes políticas e epistêmicas (HAAS, 1992; MOSSE, 2005), pelas quais se disseminam práticas de governo.

Com vistas a domesticar minimamente nossa apreensão desse campo, a classificação de Barros (2009) das variadas instituições que o compõem é de muita utilidade. Ela classifica as diversas instituições do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento em quatro grandes categorias: 1) Agências de cooperação multilateral (AM); 2) Agências financeiras de cooperação multilateral (AFM), 3) Agências de cooperação bilateral (AB) e 4) Agências de cooperação não-governamentais.

Compõem o quadro das agências de cooperação multilaterais as instituições responsáveis pela negociação de princípios morais e estabelecimento de metas globais ou regionais consensuais relacionados com a edificação e manutenção da ordem global hegemônica e promoção do desenvolvimento. São exemplares dessa categoria a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA). As agências financeiras de cooperação são aquelas responsáveis pela provisão de recursos financeiros e regulamentação de suas condições de empréstimo e transferência em escala internacional tendo em vista a manutenção da ordem econômica mundial hegemônica. Tais entidades são responsáveis pelo financiamento das políticas de desenvolvimento lideradas por seus Estados-membro, bem como pela formulação das diretrizes políticas para o financiamento das práticas de desenvolvimento, em escala global ou regional. O Fundo Monetário Internacional e o grupo Banco Mundial enquadram-se nesta categoria. As Agências de cooperação bilaterais se caracterizam por serem braços de Estados soberanos que tomam para si a função de execução de programas e projetos de desenvolvimento em territórios extranacionais que respondem a seus interesses de política externa. Por fim, as agências de cooperação não-governamentais internacionais são entidades de caráter privado com fins públicos, que administram fundos, programas e projetos.

2.1 – MODALIDADES DE ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

Não há um consenso na literatura a respeito do que caracterize, *strictu sensu*, a cooperação técnica internacional (SOARES, 1994). De fato, técnica é uma palavra que denota procedimentos dos mais diversos. Técnica é, antes de tudo, um meio de produzir diferentes coisas, pelo que pode se aplicar aos mais diferentes campos e objetos. Práticas tão diversas como empréstimos financeiros, transferência de tecnologia nuclear e de *capacity building* podem ser tomadas como diferentes faces da cooperação técnica internacional. Seguindo a tipologia de Soares (1994) a cooperação técnica internacional objetiva-se mediante: 1) transmissão de conhecimentos e tecnologias (de produção e de gestão social, públicas e privadas) e; 2) transferência de capitais. A natureza dos recursos transferidos através da cooperação técnica internacional se ampliou à medida que a própria noção de desenvolvimento foi sendo complexificada e novos regimes morais e legais vão sendo construídos como alicerces para práticas de governança global.

a) Fluxos de conhecimento e tecnologias

Ofertas de bolsas de estudos nos países doadores, cursos de médio e curto prazo para desenvolvimento de capacidades locais para gestão pública, treinamentos em técnicas legislativas, doação de equipamentos administrativos – como computadores, carros, móveis – cursos de línguas, transferência e/ou desenvolvimento de políticas públicas e projetos de lei, financiamento de assessores técnicos estrangeiros atuando como conselheiros de autoridades políticas nacionais, entre outros, têm sido alguns dos meios pelos quais os Estados doadores e outras agências, multilaterais e bilaterais, vêm, a um só tempo, promovendo, intervindo e controlando os processos de edificação institucional dos países de independência recente. Esse conjunto de práticas passou a ser denominado também, a partir da década de 1970, *capacity building*.

Técnicas legislativas e outras modalidades de técnicas governamentais – dentre as quais se destacam a educação, o planejamento, as práticas punitivas – foram e continuam a ser parte fundamental do repertório de recursos transferidos por meio da cooperação internacional, a partir dos

quais os Estados doadores cultivam sua hegemonia sobre determinados territórios. A transferência de tais técnicas e conhecimentos está sujeita a fontes diversas de financiamento.

Os regimes internacionais de patentes, bem como de propriedade industrial, de direitos de marca são dimensões fundamentais da expansão do capitalismo e das práticas de governança global, com implicações diretas na democratização do acesso e irradiação de tecnologias das mais variadas, necessárias à promoção do desenvolvimento em suas várias frentes. A esse respeito, Soares (1994, p. 186) identifica a tendência dos países industrializados a substituir os lucros advindos pela circulação indireta de tecnologia no comércio internacional (quando embutidas nos bens de troca) “pelos movimentos de comércio da própria tecnologia, enquanto bem válido por si mesmo”. O mesmo autor chama ainda atenção para a polivalência semântica do termo transferência: ele pode implicar comércio, passagem de titularidade, passagem de posse⁴. Além disso, destaca as dificuldades que atravessam a transferência de tecnologia produtiva, em escala internacional. Isso porque tais práticas são reguladas por contratos regidos por direito privado que devem ser compatibilizados com as configurações de um direito internacional público (SOARES, 1994).

b) Transmissão de Capitais

A transferência de capitais para fins de promoção do desenvolvimento também pode ser considerada uma modalidade de cooperação técnica, viabilizada por meio de assistência financeira com fins diversos, desde incremento de investimentos produtivos, até busca de equilíbrio da balança de pagamentos de um determinado país. Para tanto, os Estados ou agentes privados podem recorrer a agências multilaterais globais e regionais (note-se que alguns países dispõem de instituições nacionais para tanto) especializadas no repasse de recursos para cada um desses fins ou se socorrerem em entidades de perfil privado, como os bancos.

No Sistema das Nações Unidas há uma divisão social do trabalho entre o grupo Banco Mundial e o FMI no que diz respeito ao fluxo de capitais. Ao FMI cabe o provimento de recursos para man-

⁴ Para uma análise das várias modalidades de contrato para transferência de tecnologias produtivas ver Soares, 1994.

ter estável o sistema financeiro mundial. Ao Grupo Banco Mundial⁵ cabe a disponibilização de capitais, mediante empréstimos, para fins de investimento para incremento da produção e do desenvolvimento, o que engloba, inclusive, ações para provisão de infraestruturas para o crescimento econômico. As condicionalidades impostas por ambas as instituições para a disponibilização de recursos são poderosos instrumentos de governo.

No campo da cooperação financeira, é importante também destacar o papel das organizações regionais interestatais, que Soares (1994) classifica entre: a) organizações de integração econômica para constituição de mercados comuns, como a Comunidade Econômica Europeia (EEC) e o Mercosul e; 2) instituições financeiras regionais, formadas por capitais de Estados de uma determinada região do mundo e voltadas à assistência monetária emergencial ou para promoção do desenvolvimento, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Europeu de Desenvolvimento.

Há que se considerar ainda o suporte das agências bilaterais de desenvolvimento na provisão de recursos financeiros para os países em situação de crise ou mesmo para investimentos ordinários para promoção do desenvolvimento. Os bancos comerciais privados figuram como fonte de recursos adicionais importantes na cooperação técnica internacional. Tais entidades podem oferecer recursos a agentes públicos e privados, mas o fazem sob condições de mercado, reguladas por força de contratos não suscetíveis de imposições de Estados.

Discuto abaixo certas formas típicas pelas quais a transferência de conhecimento, de tecnologias e capitais tem se dado na cooperação técnica internacional. Proponho que tais formas sejam tomadas como importantes conduítes dos fluxos contemporâneos de modos de governo em escala global.

⁵ O Grupo Banco Mundial é composto pelas seguintes instituições: *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), *International Development Association* (IDA), *International Finance Corporation* (IFC), *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) and *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID).

2.2 – OS CONDUÍTES DOS FLUXOS

As transferências de saberes, tecnologias, moralidades e capitais realizadas por meio da cooperação internacional têm se realizado através de vários conduítes, que guardam entre si relações hierárquicas e com distintas implicações vinculantes. Meu objetivo nesta seção do texto é caracterizar alguns desses conduítes, com ênfase nos projetos, programas e condicionalidades.

Instrumentos jurídicos do direito internacional público como tratados, convenções, pactos, declarações e regimes manifestam disposições e objetivos que servem de referência para a implementação das mais diferentes atividades de cooperação técnica. A adesão a tais instrumentos jurídicos implica a internalização doméstica dos mesmos entre suas partes signatárias. Entre outras coisas, tal fato traz como consequência a reformulação de discursos, legislações e políticas públicas nacionais de modo a se adaptarem aos preceitos morais e técnicos inscritos em tais instrumentos (CORTELL; DAVIS, 2000). Para tanto, desenvolvem-se programas e projetos que, entre outras coisas, procuram catalisar a internalização doméstica dos tratados internacionais.

Os recursos que circulam por meio do campo da cooperação técnica são regulados por dispositivos administrativos intitulados protocolos que traçam, em linhas gerais, os objetos e objetivos da cooperação entre as partes envolvidas. Tais dispositivos são orientados por estratégias de cooperação dos doadores. A transfiguração de tais intenções em atividades práticas se dá por meio de programas e projetos de cooperação. Os programas tem um caráter mais englobante que os projetos, sendo compostos por múltiplos projetos.

As unidades elementares das práticas de cooperação técnica internacional são os projetos. Assentes no pressuposto de que a dinâmica social é coerente, sistêmica e passível de apreensão e controle, os projetos objetivam-se como um conjunto de ações planejadas e, a seguir, executadas, voltadas a um fenômeno específico, cuja performance espera-se que traga certos efeitos esperados. Os projetos têm um caráter focalizado, podendo fazer parte ou não de programas mais abrangentes. O projeto é estruturado em uma visão relativamente ideal do mundo, que não corresponde à

realidade. Em termos sintéticos, Olivier de Sardan (2005) sugere que os projetos estão sujeitos a várias mediações: 1) coerência interna do modelo técnico que o inspira; 2) compatibilidade do projeto com a política econômica nacional; 3) conformidade com as normas dos doadores; 4) dinâmica interna do próprio projeto.

Grosso modo, os programas são um conjunto de ações articuladas, realizadas em várias frentes, cuja sinergia tem por objetivo produzir um efeito específico. Certos programas, como aqueles voltados ao ajuste estrutural das economias nacionais impostos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional na década de 1990 como condicionalidades para provisão de recursos podem, inclusive, ser considerados formas globais, na acepção que Ong e Collier (2010, p.11) atribuem a tal categoria:

[...] they have a distinctive capacity for decontextualization and recontextualization, abstractability and movements, across diverse social and cultural situations and spheres of life. Global forms are able to assimilate themselves to new environments, to code heterogeneous contexts and objects in terms that are amenable to control and valuation. At the same time, the conditions of possibility of this movement are complex. Global forms are limited or delimited by specific technical infrastructures, administrative apparatuses or value regimes, not by the vagaries of a social or cultural field.

Concebidas como formulas tecnocientíficas, as formas globais podem ser transportadas e reterritorializadas. No campo da cooperação técnica internacional, tais formas globais podem tomar por objeto diferentes domínios de ação social: desde técnicas de planejamento estratégico de projetos – como o ZOOP (*Zielorientierte Projektplanung*) ou planejamento de projeto orientado por resultado), difundido nas décadas de 1990 e 2000 pela cooperação alemã ao redor de todo mundo – até o *know-how* de administração eleitoral, tal como o existente na ONU. Em outros casos, o que está em causa é a pretensão de reorganizar as relações entre as partes que compõem a própria ideia de sociedade, como nos programas de ajuste estrutural, em que os papéis do Estado e da sociedade civil estão em jogo. Assim, reformas legais e tributárias no campo do direito trabalhista, enxugamento dos aparelhos e pessoal da administração pública, flexibilização

das condicionalidades para circulação de capitais são práticas que trabalham para conformar a sociedade à imagem de mercado.

As condicionalidades constituem-se como um conjunto de práticas colocadas pelos doadores como requisitos para os receptores se engajarem em programas e projetos de cooperação internacional. Constituem-se em uma das ferramentas mais eficazes para circulação e imposição de práticas de governo em escala mundial, na medida em que as respostas a elas normalmente implicam a configuração das administrações públicas locais aos moldes do que os doadores consideram ser boa governança.⁶ Não há, no entanto, consenso sobre o que seja boa governança. O que se pode observar, a partir das análises de Nanda (2006) e Dunning (2004) é que tal categoria é mais uma mobilizadora política no campo do desenvolvimento, utilizada para justificar diferentes posições de poder ao longo do tempo.

Outra técnica de governo cada vez mais presente no campo da cooperação para o desenvolvimento é o princípio de seletividade, como apontam Mosse (2005) e, de certa forma, Li (2009). Tal princípio estrutura a prática de provisão de recursos a Estados e populações levando-se em conta resultados demonstrados em políticas executadas anteriormente, de modo a impor, ao longo do tempo, uma antecipação dos resultados buscados pelos doadores entre os atores que recebem recursos da cooperação. Mosse (2005) indica também a consolidação de um novo idioma no campo do desenvolvimento, baseado em ideias de apropriação e co-responsabilidade. É certo que tais valores estão na base da ideia de

⁶ Ao analisar os significados atribuídos a esse termo entre algumas instituições financeiras multilaterais – que apresentavam práticas de boa governança como condicionalidade – Nanda (2006) indica o quanto eles têm se alterado ao longo do tempo. Na década de 1980, boa governança significava, para o Grupo Banco Mundial, capacidade de aplicar reformas que implicassem combate à corrupção, ao nepotismo, ao excesso de burocracia e à má administração. Não se levavam em conta questões políticas relacionadas a regimes de governo. A partir dos anos 1990 boa governança passou a ter um caráter mais englobante, referindo-se à maneira pela qual o poder e a autoridade são exercidos para o desenvolvimento em relação aos recursos econômicos e sociais de um país. A partir de 2005, na mesma instituição, novos critérios foram eleitos para mensuração de boa governança: *accountability*; estabilidade política, efetividade do governo, qualidade regulatória, Estado de direito, e controle da corrupção. No período em que prevaleceu o consenso de Washington, boa governança, no FMI, significava, sobretudo, austeridade, liberalização, políticas orientadas para o mercado e privatização, incentivos para a poupança e investimentos privados. Ao discutir o papel das condicionalidades nas dinâmicas de configuração estatal na África entre 1975 e 1997, Dunning (2004) sugere que seu impacto foi bastante diferente nos períodos de guerra-fria e pós-guerra fria. Durante a guerra fria, quando os interesses estratégicos dos doadores ligados a OCDE em ampliar suas zonas de influência eram mais importantes, fazia-se vistas grossas às condicionalidades relacionadas a democratização dos regimes políticos. Com a dissolução da URSS, as condicionalidades relacionadas à democratização passaram a ser mais cobradas. No caso da cooperação soviética, Arefieva e Bragina (1991) indicam que se impunham condicionalidades somente aos países de orientação claramente socialista

cooperação. Sabemos, contudo, que muitas das práticas realizadas em nome da cooperação configuram-se como transferências ou imposições (o que não exclui subversão) de conhecimento ou capitais. Assim, Mosse (2005) sugere que ideias de parceria e apropriação são instrumentos de governo que visam comprometer ainda mais as populações ou Estados alvo das práticas de desenvolvimento com objetivos concebidos pelos doadores. Ademais, permitem também maior controle dos doadores sobre as práticas de seus recipiendários.

A pretensa falta de recursos humanos devidamente capacitados para empreender reformas legais e administrativas implicadas em respostas a condicionalidades e programas financiados por meio da cooperação internacional transformaram as práticas de construção de capacidades em tecnologias fundamentais de cooperação internacional. Embora sistematizados pela primeira vez ainda na década de 1970, foi somente a partir de 1990, aproximadamente, que os programas em prol do desenvolvimento de capacidades ganharam força na cultura institucional das agências de cooperação técnica (CAMPOS, 2002). Estão compreendidas nos projetos de construção de capacidades ações que permitam a disponibilização de recursos humanos competentes para implementação e reprodução legítima e sustentada de certas práticas institucionais. Nesse contexto, a formação da própria burocracia do Estado é, ela mesma, objeto de um processo de capacitação levada a cabo por agentes estrangeiros. Considero as práticas de construção de capacidades um dos principais instrumentos de difusão de modos de governo em operação contemporaneamente, as quais são dinamizadas por comunidades epistêmicas cujas práxis têm efeitos importantes nas dinâmicas de configuração estatal. Na próxima seção discutirei alguns de seus efeitos⁷.

Cabe ressaltar ainda o papel de técnicas de produção e difusão de informações tais como seminários, workshops, consultas populares,

⁷ Haas (1992) destaca a crescente influência de comunidades epistêmicas transnacionais, operantes no campo da cooperação técnica internacional, nas dinâmicas estatais contemporâneas, as quais são frequentemente chamadas a se pronunciar sobre os mais diferentes eventos. Tal comunidade epistêmica é produto de: 1) um conjunto de princípios normativos que operam como base de sua racionalidade e ação; 2) crenças de causas compartilhadas, derivadas de análises precedentes e que servem de base para esclarecimentos dos múltiplos vínculos possíveis entre ações políticas e resultados desejados; 3) noções partilhadas de validade; 4) uma agenda política comum. Para o autor, as comunidades epistêmicas são canais pelos quais novas idéias circulam de sociedades para governos, entre governos e de país para país.

pesquisas, relatórios, documentos de projeto etc. nas práticas de governo realizadas pelo campo do desenvolvimento. Parte significativa dos recursos votados à promoção do desenvolvimento são aplicados na produção de tais técnicas, pelo que se faz necessário perguntar pelos seus efeitos. Elas têm sido abordadas como instrumentos importantes de difusão de sistemas classificatórios e de construção de consensos entre elites transnacionais (MOSSE, 2005). Por meio de tais técnicas são forjados os próprios objetos de desenvolvimento e se legitimam escolhas políticas (ESCOBAR, 1995; FEGURSON, 1994; MICHELL, 2002; SIMIÃO, 2007). Dada a hegemonia da linguagem escrita, dos textos, no campo do desenvolvimento, Mosse (2005) sublinha a importância de apreendermos a vida social dos mesmos, analisando-os ora como epifenômenos de outros processos ora como catalizadores de novas agências.

Vale mencionar que programas, projetos, condicionalidades, seletividade, seminários, documentos, entre outras tecnologias, dão origem a mediações e mediadores pelos quais o campo da cooperação técnica atua em diferentes lugares. Organizações não-governamentais, lideranças locais, entre outros, compõem a performance de mediações (HOLMES; MARCUS, 2010) pela qual diferentes agentes procuram induzir figurações sociais particulares e pela qual a globalização se constrói.

3 – PRÁTICAS DE DESENVOLVIMENTO E DINÂMICAS DE CONSTRUÇÃO ESTATAL

Meu objetivo nesta seção é explorar alguns dos efeitos produzidos em razão das apropriações locais e nacionais de recursos disponibilizados via cooperação internacional para o desenvolvimento. As práticas de cooperação técnica têm consequências diversas entre seus depositários, algumas das quais imprevisíveis. Do ponto de vista metodológico, podemos classificá-las em políticas, econômicas e identitárias. No entanto, sabemos que há uma relação de retroalimentação entre elas, de modo que muitas vezes são produzidas concomitantemente ou a partir de efeitos dominó.

É consenso na literatura crítica a respeito das práticas desenvolvimentistas que os impactos da cooperação técnica devem ser avaliados prioritariamente pelos efeitos colaterais que elas geram, os quais

raramente aparecem de maneira explícita no repertório dos objetivos a serem alcançados com os projetos de cooperação. Assim, os efeitos mais significativos das políticas de desenvolvimento são aqueles advindos de suas apropriações sociais reais.

Não é minha intenção aqui indicar relações de causalidade direta ou generalizáveis entre práticas de cooperação técnica e processos de formação de Estado. As correlações entre tais fenômenos são complexas uma vez que dependentes de configurações históricas e mediações sempre particulares. É preciso alimentar uma vigilância epistemológica que nos habilite a escapar de meta-narrativas que dificultam a compreensão da vida social dos recursos colocados em circulação por parte da cooperação internacional, para além dos objetivos que lhes são formalmente atribuídos. Além disso, uma vez que a ideia de desenvolvimento está em constante disputa, os objetos de cooperação se alteram, bem como os efeitos por eles produzidos.

A discussão a respeito do papel da cooperação técnica nas dinâmicas de configuração estatal está organizada em três partes. Na primeira delas abordo alguns de seus efeitos políticos, econômicos e identitários mais imediatos nas estruturas estatais receptoras. Entre outros, discuto certos impactos das práticas de construção de capacidades. Na segunda seção, abordo o que denomino de efeitos de exclusão moral. Residualmente, analiso alguns dos efeitos das práticas de cooperação técnica entre os países doadores ou sobre os fóruns multilaterais de negociação política. A compartimentação da discussão nestas três seções é uma estratégia metodológica.

3.1 – EFEITOS E APROPRIAÇÕES DA COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE OS PAÍSES BENEFICIÁRIOS

Análises vinculadas às mais distintas tradições intelectuais a respeito da AID indicam que os principais beneficiados com as práticas de cooperação técnica oficiais nos países de descolonização recente são as elites locais e a administração pública na qual estão envolvidas (FEGURSON, 1994; MITCHELL, 2002; OLIVIER DE SARDAN, 2005; UVIN, 1998; SILVA, 2012 entre outros). Em muitos países da África e na Ásia, o Estado figura como principal fonte de recursos financeiros e atua como mediador

importante na organização de fluxos de bens, capitais, saberes e moralidades que circulam em escala global. A título de exemplo, Mitchell (2002) demonstra que metade da assistência econômica provida pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ao Egito com o fim de apoiar o setor privado e o pluralismo, entre 1985 e 1990, foi de fato canalizada ao Exército nacional, reforçando a principal instituição do Estado ao mesmo tempo em que permitia o escoamento da produção da indústria bélica americana, uma vez que obrigava a instituição egípcia à compra de vários insumos militares dos EUA.

Sendo o campo da cooperação técnica internacional um campo de saber-poder, um de seus principais instrumentos de produção e reprodução são os diagnósticos e prognósticos por ele produzidos. Tal campo de saber é alicerçado em um sistema classificatório apologético que reflete e projeta modelos de como as sociedades deveriam ser e não de como elas de fato são. A apropriação de tais discursos pelas elites locais a fim de legitimar-se no poder é parte fundamental dos efeitos gerados pela cooperação técnica para o desenvolvimento. Na verdade, os discursos produzidos pelo campo da cooperação técnica internacional participam, em muitos casos, dos processos de elaboração de narrativas nacionais que passam a ser utilizadas para justificar diferentes políticas.

Ferguson (1994), por exemplo, indica que a cooperação técnica internacional teve um papel fundamental na invenção do Lesoto como uma unidade política autônoma, supostamente dotada de uma economia nacional própria. Tal fato foi possível pela produção sistemática de silenciamentos, dos quais se destaca a exclusão das relações de dependência do Lesoto com a África do Sul. Nos documentos produzidos pelo campo da cooperação internacional, o Lesoto era apresentado como um país de economia agrícola, tradicional, a despeito da maior parte de sua economia ser movimentada pelo fluxo de recursos advindos do trabalho migrante assalariado nas minas da África do Sul. Somente 6% de seu PIB advinham de produção agrícola. Na mesma direção, Mitchell (2002) sublinha que a abordagem do Egito como um país caracterizado por um descompasso entre grande crescimento populacional e pequena área agricultável é parte fundamental da retórica que justifica os programas de cooperação técnica. Em ambos os casos silenciam-se as relações de natureza transnacional e

as disputas entre segmentos populacionais domésticos que condicionam os fatos que passam a ser objetos de políticas de desenvolvimento. Entre os efeitos colaterais gerados, as economias nacionais aparecem como fatos sociais discretos.

A) A INVENÇÃO DAS ECONOMIAS NACIONAIS

Um dos efeitos mais importantes da cooperação técnica internacional tem sido seu papel na conformação das economias nacionais. Uma vez que o crescimento econômico foi considerado, por muito tempo, um sinônimo de desenvolvimento, parte importante dos recursos disponibilizados pela cooperação voltou-se para constituição desta entidade chamada “economia nacional”. Diferentes formas de domesticar e gerenciar esta economia nacional constituíram a base para elaboração do socialismo e do capitalismo como modelos de governo distintos.

No entanto, desde há muito sabemos que o que se chama de economia contemporaneamente – a soma das trocas financeiras realizadas em determinado espaço – é uma produção social, elaborada a partir de estratégias de exclusão e de normatividade das mais distintas. Mitchell (2002) nos lembra que as leis, o direito de propriedade, o direito administrativo, as convenções internacionais, as políticas governamentais são todas condições para que a economia possa existir como um campo relativamente autônomo. Assim, as práticas envolvidas na estruturação da economia não são somente aquelas que regulam os atos de troca mercantil, mas também várias outras técnicas de governo. Se assim o é proponho que reflitamos sobre a emergência de economias nacionais de fora para dentro, ou seja, discutindo certos fatos extraeconômicos (chamados de externalidades no pensamento econômico contemporâneo) que se impuseram na conformação de suas constituições, particularmente aqueles relacionados à configuração do Estado nacional e suas correlações com a cooperação internacional.

A nacionalização das economias foi um desafio administrativo com o qual muitos dos Estados pós-coloniais formados após 1945 se depararam. Na verdade, esse é um desafio que se fez presente em todos os processos de formação nacional. Um fato que de início faz-se necessário relembrar é que as estruturas de governo pós-coloniais não foram cons-

truídas sobre uma tábua rasa. Elas foram produzidas em diálogo com as práticas e instituições coloniais de governo que as antecederam e com as redes nas quais as economias imperiais estavam enredadas. Robinson (2009) sugere que a formação de uma economia nacional relativamente autônoma foi um dos principais objetivos perseguidos pelo governo de Sukarno na Indonésia a partir da independência. Para tanto, era necessário desmantelar a estrutura da economia colonial e incentivar a emergência de novas forças socioeconômicas. Isso implicava substituir a economia colonial de base exportadora para uma economia industrializada e autossuficiente, estruturada no mercado doméstico. Para tanto, nacionalizaram-se os bancos, disponibilizaram-se certos serviços básicos de infraestrutura, investiu-se na implantação de indústria de base e se dissolveu o controle holandês do sistema comercial de exportação e importação (SANDRIM 2010).

Mamdani (1998) classifica as posturas cultivadas por certos Estados pós-coloniais diante de legados coloniais em conservadora e radical. As posturas conservadoras foram aquelas em que se equacionou a ordem que se desejava construir com o legado colonial, reformando, readaptando preceitos que vigoravam anteriormente. A resposta radical, por sua vez, caracteriza-se pelo projeto de ruptura com a ordem anterior. Considerando que as várias formas de administração dos Estados coloniais tinham por objetivo, entre outros, promover a manutenção e expansão da exploração capitalista, adotaram uma resposta radical todos os Estados que aderiram a um regime socialista. De todo modo, em qualquer das posturas adotadas pelas elites responsáveis pela edificação institucional de novos Estados a cooperação técnica internacional oficial tem tido papel fundamental.

Como resaltei acima, a ação da cooperação internacional sobre seus chamados beneficiários se faz mediante condicionalidades, programas e projetos que são justificados em razão de diagnósticos e prognósticos realizados em resposta a demandas políticas internas e externas advindas de, entre outras, adesões a tratados, protocolos, regimes e mesmo contratos de empréstimos internacionais (nos casos de fluxo de capitais). Uma vez que os atos oficiais do Estado moderno devem ser regulados por lei, um dos primeiros passos para a internalização doméstica de práticas de governo negociadas (ou impostas) internacionalmente é a realização de reformas legais. Para tanto, é comum a contratação de profissionais especializados

em tais práticas, aos quais é muitas vezes também atribuída a função de construção de capacidades. Dada a importância de tais fenômenos no campo da cooperação técnica internacional abordo, a seguir, certos traços e implicações das práticas de construção de capacidades. Tais análises são baseadas em minha pesquisa sobre tal problemática em Timor-Leste, onde a cooperação técnica internacional pode ser tomada como um fato social total (MAUSS, 1974) no processo de construção do Estado.

B) POLÍTICAS DE CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES

As políticas de construção de capacidades são executadas por meio de várias estratégias: cursos, treinamentos, *workshops*, *on-the-job training*, etc. Designa-se de *on-the-job training* ao método de transferência de conhecimento através do qual um *advisor* treina sua contraparte local enquanto ambos estão envolvidos na execução de uma mesma tarefa. A ideia é que, ao fazê-la em conjunto com sua contraparte local o assessor a habilite a, no futuro, executá-la sozinha.

Os cursos e demais treinamentos podem ser realizados no país beneficiário ou no exterior e podem ser financiadas por um ou mais doadores ou serem pagos pelo próprio Estado beneficiário. Podem durar de uma semana a alguns anos, quando implicam, no último caso, a formação de quadros em nível superior em universidades ou institutos de alta tecnologia. Os objetos de tais treinamentos podem ser os mais diversos: desde o manejo de técnicas de mensuração de custos e planejamento de políticas públicas até a operação de máquinas pesadas para construção militar e civil, passando por cursos de línguas e de técnica legislativa. No caso da formação acadêmica, as agendas de capacitação são ainda mais amplas e geralmente implicam, potencialmente, algum tipo de identificação do estudante com o perfil nacional da formação que ele recebe.

Embora formalmente voltados para a transferência de conhecimentos ditos puramente técnicos, as práticas de construção de capacidades são informadas por uma agenda moralizadora, que busca imprimir sobre aqueles que tomam como “alvo” certos padrões de conduta considerados ideais. Operam, assim, como mecanismos de construção de subjetividades, de cultivo de certas disposições (BOURDIEU, 2002) Estímulo à discipli-

na no trabalho, condenação da corrupção, entre outros, constituem metas de muitos programas dessa natureza em países de independência recente. Além disso, as práticas de construção de capacidades são instrumentos fundamentais para a construção da hegemonia dos doadores sobre os Estados aos quais prestam cooperação. Tal fato é consequência do modo pelo qual as políticas de desenvolvimento de capacidades são implementadas.

Decisões relacionadas ao perfil dos programas de construção de capacidades a serem executados no âmbito de um determinado Estado são consequências de diferentes níveis de negociação política. Alguns podem ser impostos pelos doadores como condição para a disponibilização de recursos via cooperação internacional. Outros se objetivam a partir de demandas do próprio Estado beneficiário, baseados em diagnósticos sistematizados em programas de desenvolvimento nacional, por exemplo. O papel das preferências das elites locais na definição das estratégias e perfis de capacitação a serem adotadas também varia muito e está conectado ao menos a dois condicionantes: 1) o grau de confiança que os governos domésticos gozam entre os membros da comunidade internacional; 2) as conexões informais entre autoridades políticas locais e estrangeiras. Uma vez que muitos dos programas de construção de capacidades são empregados em países marcados por fragilidade institucional, os mesmos acabam por ter papel importante na edificação da própria administração pública. Nesses casos, construção de capacidades implica também construção de instituições de Estado.

A execução de programas de construção de capacidades implica, muitas vezes, a contratação de um ou de uma equipe de especialistas estrangeiros. Em sua atuação em empreendimentos de capacitação, os assessores internacionais tendem a reproduzir *in loco* os princípios de fundação e gestão da máquina pública existentes em seu país de origem, nos contextos cosmopolitas nos quais adquiriram sua maior capacitação profissional ou mesmo aqueles operantes nas instituições que o contrataram. Em muitos casos, as capacidades a serem desenvolvidas estão relacionadas a modelos particulares de relação Estado-sociedade. As reformas trabalhistas e de flexibilização da circulação de capital presentes no modelo neoliberal de desenvolvimento, implantadas em diferentes regiões do mundo na década

de 1990, são exemplares de tal tendência. Vejamos outros exemplos, que têm como base o caso leste-timorense.

Até 2004, o Sistema de Orçamento do Estado de Timor-Leste era bastante semelhante àquele praticado na Austrália, a começar pelos períodos que definiam o início e o fim de um ano fiscal. Isso se explica pelo fato de ele ter sido elaborado por assessores técnicos formados e com experiência no Estado australiano, os quais treinavam suas contrapartes locais em técnicas de gestão típicas de seu país de origem. A mesma rede de causalidade explica similaridades entre o Projeto de Lei Orgânica da Defensoria Pública Timorense proposta pelo Poder Executivo em 2003 com aquele que regula as ações de órgãos congêneres no Brasil: ele foi formulado por um assessor brasileiro. Da mesma forma, se compreende o fato de a Constituição timorense ser tão similar à portuguesa. A lei máxima do país foi elaborada com base em um projeto de lei apresentado por um jurista português à pedido de autoridades timorenses, e com a colaboração de uma grande missão de cooperação bilateral portuguesa. Tais fatos são potencializados pela existência de novas tecnologias de comunicação como a internet, que permitem o acesso aos dispositivos jurídicos operantes nos países de origem dos assessores de maneira muito rápida e fácil. Muitos diplomas jurídicos de países de independência recente são adaptações de legislações operantes em outros países.

Tais implicações podem se impor em projetos financiados bi ou multilateralmente e podem chegar a extremos, de modo a condicionar o sucesso de certas opções políticas e identitárias das elites nacionais, como aquelas relacionadas às línguas oficiais e nacionais de um país. Assim, a língua de trabalho escolhida pelo assessor internacional para interlocução com suas contrapartes têm impacto no fortalecimento ou enfraquecimento das línguas nacionais no cotidiano de trabalho. Servidores públicos expostos a treinamentos mais ou menos constantes com assessores anglófonos terão suas habilidades linguísticas reforçadas nesse idioma. Se essa for a língua nacional, tanto melhor. Contudo, se não for, tal fato pode gerar constrangimentos, desconfiança política, uma vez que a língua é muitas vezes tomada como parte importante da invenção da identidade nacional (SILVA, 2012). Tais questões se mostram de forma ainda mais evidente quando as práticas de cooperação implicam deslocamento para um outro

país, oportunidade pela qual as habilidades linguísticas em um ou outro idioma serão ainda mais aprofundadas. Tais efeitos são gerados, entre outras coisas, pelo fato de as elites nacionais serem os objetos privilegiados das políticas de construção de capacidades em contextos nacionais em que são tomadas como modelos de sociabilidade.

Uma vez que muitos dos Estados ditos beneficiários da AID não dispõem de instrumentos de monitoramento e coordenação centralizados das práticas de construção de capacidades, é muito comum a existência de projetos de capacitação incoerentes e por vezes contraditórios. O caso timorense é mais uma vez muito bom para pensar nisso. Os especialistas que têm atuado nas práticas de construção de capacidades são das mais diferentes origens nacionais. Assim, os modos de governo por eles propostos para organizar as ações do Estado são muito distintos e por vezes, em seu conjunto, incoerentes. Em 2003, os assessores de origem anglófona atuantes no Estado local formulavam dispositivos legais inspirados em um sistema de justiça de *common law*, enquanto os assessores de origem latina inspiravam-se em um modelo civilista de justiça. Nesse contexto, é importante sublinhar que a cultura burocrática de órgãos multilaterais de cooperação como a ONU e outros baseados nos EUA tem forte influência anglo-saxã, fato que tende a se reproduzir nos diferentes contextos em que a ONU atua.⁸ Ademais, vale lembrar que uma vez que as práticas de construção de capacidades são instrumentos de política externa entre os doadores, nem sempre há entre eles a disposição de harmonizar suas práticas em razão dos interesses nacionais. Ao contrário, as práticas de cooperação são transformadas em munição em disputas entre diferentes projetos civilizatórios (ELIAS, 1993).

Ao abordar a configuração e influência de modelos de governo americanos na *New Order* proposta por Suharto na Indonésia, Cribb & Kahin (2004) destacam a importância da atuação dos economistas norte-americanos lotados na Agência de Planejamento e Desenvolvimento Nacional (*National Development Planning Board*). A chamada “máfia de Berkeley” teve grande influência nas decisões nacionais do período, sobretudo aquelas relacionadas a liberalização e financeirização da economia in-

⁸ Sobre o Banco Mundial, ver Ribeiro, 2002.

donésia. No entanto, com a crise do Petróleo nos anos de 1970, as relações entre esse grupo e os ideólogos da *New Order* passaram a ser mais tensas:

new order ideologues use this notion to argue that any state economic policy is formed in the national interest and is based on objective and universal 'economic' criteria, therefore casting critics as subversive in their actions and sectional in their interests. In contrast, Western liberal economists implicitly assign the labels 'objective' and 'economic' only to specific policies: those which are guided by free-market, private-enterprise, open-door economic principles as argued by IBRD and the IMF. (ROBINSON, 2009, p. 108–109 apud SANDRIM, 2010, p. 52).

São quase auto-evidente os efeitos de hegemonia que as práticas de construção de capacidades podem gerar nas relações entre os Estados, mesmo quando financiadas multilateralmente. A internalização de tecnologias de governo por um Estado receptor transforma o doador na principal referência de *know-how* a respeito das mesmas. Ao mesmo tempo, ao disponibilizar ao país receptor conhecimentos para execução de certas políticas públicas o país doador torna-se um dos principais conhecedores dos modos de governo empregadas por seu parceiro, o que potencializa seu poder diante dele.

Muitos projetos de construção de capacidades vêm acompanhados de condicionalidades que aprofundam a dependência do país receptor diante dos recursos oferecidos pelo doador. Dentre as estratégias apoiadas pela USAID para potencializar a produção agrícola no Egito entre 1979 e 1987, por exemplo, destacava-se a mecanização da produção agrícola. Ao analisar os impactos de tais projetos, Mitchell (2002) indica que os recursos providos para construção de capacidades locais foram aplicados, sobretudo, na compra de tratores americanos e no treinamento de treinadores egípcios nos EUA para manuseio das máquinas. Os principais beneficiados com tais projetos foram as empresas produtoras de tratores nos EUA e os importadores dos mesmos no Egito. Situação similar configurou-se em Timor-Leste, no que diz respeito aos programas de desenvolvimento de capacidades levados a cabo pelo Japão para a construção de capacidades na área de infraestruturas e construção civil. Ao se incumbir da reconstrução de infraestrutura viária (estradas, pontes, etc.), o Japão treinou a mão-de-obra local no manejo de tratores e gran-

des máquinas fabricados no Japão, de modo a torná-la dependente da disponibilização deste tipo de equipamento, construindo assim um novo mercado para escoamento da produção japonesa. Ao constatar que parte significativa da cooperação americana para o desenvolvimento no Egito tem sido aplicada na compra de bens industriais americanos, quando não é utilizada mesmo para o pagamento da dívida egípcia junto ao Estado americano, Mitchell (2002, p. 240) qualifica a USAID como “[...] *a form of state support to the American corporate sector, while working in Egypt to dismantle state support.*”

Nesse contexto, é importante observar a agência de outros fatores, para além dos interesses de doadores e receptores da AID, condicionando os fluxos e impactos das práticas de cooperação internacional. Entre eles destaque: 1) os vínculos políticos e identitários legados pelo passado colonial e; 2) as trajetórias de diáspora e circulação internacional das elites em posições de comando nos Estados de formação recente. O passado colonial é parte fundamental dos processos de formação dos Estados de independência recente. Muitas das legislações subsidiárias operantes em países com tal perfil são heranças do período colonial. Outros traços da cultura política hegemônica e das posições alimentadas por diferentes grupos das elites lotadas na administração pública diante das práticas de construção de capacidades têm como referência modelos e práticas de governo existentes no período colonial, sobretudo nas primeiras décadas que seguem à independência (SILVA, 2012). No entanto, à medida que a memória do passado colonial vai se diluindo no tempo, a circulação internacional das elites passa a ter precedência na formação de disposições de maior abertura ou crítica a certas políticas de desenvolvimento associadas a distintos perfis nacionais.

Obviamente, tais disposições operam junto a interesses políticos. Assim, é importante observar que os recursos providos pela cooperação internacional são muitas vezes subvertidos pelos diferentes grupos de elites locais em disputa para fortalecer seus respectivos projetos de Estado e de poder, com maior ou menor anuência, explícita ou implícita, das agências e Estados doadores.

3.2 – EFEITOS DE EXCLUSÃO MORAL

Ao discutir o papel da cooperação técnica internacional na gestão dos conflitos étnicos que ocorreram em Ruanda em 1994, Uvin (1998) demonstra que a promoção do desenvolvimento foi transformada em ideologia de construção nacional, então retratada como uma revolução étnica de Hutus contra Tutsis. As elites de Hutus que controlavam o Estado associavam as políticas públicas por ele implementadas como uma revolução que tinha por objetivo fazer justiça às discriminações que Hutus haviam sofrido ao longo da colonização belga do território, impingindo, em decorrência disso, uma exclusão moral em massa de populações de origem Tutsi do acesso ao Estado e a suas políticas públicas. A partir da análise das práticas do *modus operandi* local da cooperação técnica, Uvin (1998) sugere que a forma pela qual o desenvolvimento é definido e promovido interage com os processos de reprodução das elites, diferenciação social, exclusão política e mudança cultural. A AID daria assim origem a uma classe de Estado (*state class*) que se reproduz a partir da apropriação dos recursos disponibilizados pela cooperação. Mitchell apresenta insights semelhantes quando aborda os efeitos que a execução de políticas de descentralização administrativa teve na zona rural do Egito. Em vez de ampliar a base de apropriação de recursos disponibilizados pelo Estado, a descentralização aumentou o grau de concentração dos mesmos nas mãos dos grandes produtores rurais. Nos termos do autor:

when they transferred resources to an existing system of inequality, decentralization and privatization were liable to reinforce that inequality. The profits went to a large farmers and local state officials, and the poor received at best only certain opportunities of wage labors (MITCHELL, 2002, p. 228).

Embora seja abundante na literatura crítica sobre o campo da cooperação internacional indicações de como ele agudiza as desigualdades sociais – sobretudo após a crise do consenso de Washington – pouca atenção é dada ao que proponho chamarmos aqui de efeito de desconsideração, o qual considero fundamental para entender seu papel nas dinâmicas de formação do Estado. Denomino de efeito de desconsideração aos sentimentos de exclusão moral que emergem entre populações consideradas alvo dos

projetos de desenvolvimento em decorrência da afirmação sistemática da inadequação de uma ou várias dimensões de seus modos de vida diante de narrativas de boa vida veiculadas por agentes e agências do campo do desenvolvimento. Este efeito performa papel central na difusão e imposição de modelos em escala global. No limite, o efeito de desconsideração ameaça a nação como uma comunidade política particular, caracterizada por sujeitos que se pensam como portadores dos mesmos direitos.

Para construção desta ideia inspiro-me, sobretudo, nas análises de L. Cardoso de Oliveira (2007, 2007a) a respeito da desconsideração e na discussão de Uvin sobre o papel da cooperação internacional no genocídio em Ruanda em 1994. Levo em conta também a clássica discussão sobre colonialismo interno inaugurada por Stavenhagen ([1969], 1996) na antropologia.

Tendo como objeto de análise os conflitos jurídicos e demandas políticas nos Estados Unidos, Canadá e Brasil, L. Cardoso de Oliveira (2007) sugere que dimensões importantes dos embates existentes nas sociedades contemporâneas são produzidas pela percepção de desconsideração, como o reverso do reconhecimento, apreendida por parte dos sujeitos sociais como um tipo de insulto moral. Embora indicando que a percepção do insulto moral se configure de maneira diversa em cada caso etnográfico, o autor sugere que normalmente ela é construída mediante a mobilização de sentimentos que destacam uma atitude de distanciamento ou ausência de deferência à identidade de um interlocutor, a qual condiciona o acesso do mesmo a determinados direitos.

Ao retratar a postura de funcionários públicos ruandenses no exercício de suas funções em projetos de desenvolvimento, Uvin (1998) identificou uma atitude de desprezo e desconsideração por certos traços dos modos de vida das populações que eram tomadas como objetos das políticas de desenvolvimento. Ele indicou que era comum os “*evolué*”, funcionários do Estado, abordarem as populações rurais de modo humilhante, uma vez que apresentavam características de seu modo de vida (na cidade) como único modelo de sociabilidade legítimo. Havia assim uma associação entre desenvolvimento e estilo de vida urbano (celebrado pela possibilidade de acesso a determinados serviços e bens) que promovia uma diminuição da autoestima das populações as quais as práticas de desen-

volvimento eram voltadas, vulnerabilizando-as ainda mais. Tal fato, associado à violência estrutural (percepção de exclusão sistemática produzida em razão de desigualdade de expectativas de vida, injustiça, discriminação, fome) a qual as pessoas estavam sujeitas e à convivência com as elites nacionais e quadros estrangeiros que atuavam na indústria do desenvolvimento, geraria uma auto-percepção de exclusão moral ou de desconsideração que, manipulada politicamente, teria tido papel importante na catálise do engajamento das pessoas em atos de violência que somados, caracterizaram o que veio a ser chamado de genocídio. O genocídio, por sua vez, promoveu uma reconfiguração da dinâmica de formação do Estado e de reprodução das elites nacionais.

Os efeitos de desconsideração produzidos em razão da implementação de um estado socialista em Moçambique pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), na década de 1970, parecem também estar na base do *modos operandi* pelo qual a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) mobilizou a oposição ao regime socialista entre as populações rurais do país (FLORÊNCIO, 2005). Parte importante das práticas de governo implementadas pela FRELIMO tinha por objetivo a destribalização de Moçambique e a invenção e cultivo do que era então chamado de Homem Novo. O Homem Novo era concebido como o africano liberto de seus “usos e costumes”, de suas representações e práticas culturais próprias, uma vez que elas eram tomadas pelas elites então no poder como sinais de atraso e ignorância. Para tanto, entre outras coisas, o Estado criou vários campos de reeducação, nos quais se aplicavam regimes de trabalho compulsório e nos quais eram proibidas práticas religiosas associadas a magia, bruxaria, culto dos ancestrais etc. (THOMAZ, 2007). Foram também banidos, mais que tudo em termos formais, os preceitos que orientavam a tenência da terra entre as populações rurais.

Várias dimensões da sociabilidade das populações rurais eram consideradas inadequadas para o país que se desejava construir e deveriam ser assim substituídas por novas formas de comportamento e conduta considerados modernos. Um dos segmentos sociais mais perseguidos pelo Estado FRELIMO em Moçambique foram os chefes tradicionais os quais, em muitos lugares, acumulavam funções políticas e religiosas em razão mesmo das funções a eles atribuídas pelo Estado colonial português

(FLORÊNCIO, 2005)⁹. Destituídos de suas funções à seguir à proclamação da independência, muitos deles juntaram-se à RENAMO, cuja agenda política era fortemente marcada pela restituição às autoridades locais de seu poder e prestígio e por demandas de respeito à “cultura local”. As disputas entre RENAMO e FRELIMO pela conquista do poder em Moçambique deram origem a uma guerra civil que se estendeu até 1992. O tratado de paz selado nesse período, mediado pelos EUA, Alemanha e Portugal, implicou na reconfiguração do Estado moçambicano, que deixou de ser unipartidário, bem como de todo sistema político que o estruturava.

Em alguma medida, considero que o revivalismo contemporâneo em torno das noções de cultura e tradição (HENLEY; DAVIDSON, 2008), por diferentes atores e agências, pode também ser pensado como uma resposta estratégica aos efeitos de desconsideração produzidos pelo campo do desenvolvimento. Assim, parece-me que o efeito desconsideração pode ser útil para pensarmos diferentes contextos de disputa ou transição política em que a difusão e imposição de modelos de desenvolvimento e governo existem.

3.3 – EFEITOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE AS AGÊNCIAS E ESTADOS DOADORES

Sugeri, acima, que os efeitos da cooperação técnica para os países receptores podem ser classificados em econômicos, políticos e identitários, os quais guardam entre si relações dialéticas. Os efeitos econômicos se fazem notar na construção e dinamização de economias nacionais, com suas políticas públicas associadas; os efeitos políticos se objetivam nos processos de construção do Estado, com suas instituições e normas correspondentes, além de propiciarem disputas entre redes de poder; os efeitos identitários, por sua vez, manifestam-se na potencial desconsideração à cosmologias e modos de vida locais, bem como nos movimentos de resistência que daí surgem, os quais, muitas vezes promovem uma revivificação/reinvenção de culturas locais.

⁹ O projeto de banir as autoridades locais das estruturas políticas locais nunca foi de fato alcançado pela FRELIMO. O Estado pós-colonial de Moçambique não tinha capacidade de estender seus tentáculos no interior do país. Segundo Almeida-Santos (2010, p.48) o poder local no território era exercido mediante o “balanço entre as políticas de linhagens e as boas relações com o poder centralizado”.

Tal classificação é útil também para apreendermos as implicações da cooperação para os seus doadores. Do ponto de vista político e identitário, as práticas de cooperação técnica permitem que as agências e Estados doadores reproduzam sua posição de centro irradiador e hegemônico de modos de governo no sistema internacional. Por consequência, contribuem também para reprodução da imagem e posição dos países e populações “alvos” como subdesenvolvidos e atrasados. Assim, as práticas de cooperação oportunizam a reprodução de um sistema classificatório hegemônico que está à serviço dos interesses daqueles que nele detém maior poder.

Estudos de vários matizes (HANCOCK 1994; NEVES; HAMUTUK 2007; SILVA, 2008) indicam que parte significativa dos recursos nominalmente doados a título de cooperação técnica retornam aos países doadores, inclusive aqueles classificados como fundo perdido. Como citei acima, é bastante comum que acordos bilaterais de cooperação sejam estruturados por condicionalidades que impliquem compra de equipamentos e contratação de pessoal técnico oriundo do país doador. Desse modo, a cooperação técnica se configura como meio para escoamento da produção industrial dos países doadores, por meio da qual se conquistam novos mercados consumidores, bem como novos mercados de trabalho os quais, no limite, permitem o aquecimento da economia nacional do próprio país doador. Tal fato se reproduz também, em certa medida, nas práticas multilaterais, embora de modo mais tênue, complexo e mediado. Isso porque muitas iniciativas oficialmente multilaterais são financiadas por doadores específicos, cujas predileções acabam por ter precedência na gestão de programas e projetos por eles apoiados.

Ressaltei acima os efeitos de hegemonia produzidos pela AID nas dinâmicas de configuração estatal de países de independência recente. É importante ressaltar que os recursos por ela disponibilizados estão longe de ser consideradas como fatos meramente técnicos. Há entre doadores e beneficiários da cooperação uma constante politização dos mesmos, por meio da qual eles cultivam suas respectivas identidades. A associação entre o doador e o bem ofertado é uma regra compulsória no campo da AID, e é destacada publicamente em eventos rituais e cotidianos. Verifica-se, assim, um tipo de personificação da relação entre doador e a coisa doada,

de maneira que o bem oferecido é, ele próprio, tomado pelos agentes deste campo como parte da personalidade do sujeito que o doou (SILVA, 2008). Neste contexto, recursos de natureza diversa, como pessoas, equipamentos tecnológicos e mesmo dinheiro, são tornados dádivas (MAUSS, 1974), atuando como instrumentos de construção e mediação de identidades (de pessoas e coisas) e de relações sociais.

Se o vínculo entre a coisa doada e a identidade do doador é mais evidente em projetos que envolvem recursos humanos, isto também pode ser observado de forma mais sutil quando analisamos as prioridades de cooperação de diferentes atores. Tipos diversos de políticas executadas por variados doadores no campo da AID expressam interesses que se manifestam em projetos civilizatórios distintos. Assim, cada país privilegia modalidades específicas de projetos, especializando-se em áreas distintas de cooperação, as quais estão vinculadas à própria imagem que querem cultivar de si para o mundo. Essa especialização da cooperação remete, de algum modo, a ideologias nacionais. Vinculada a narrativas de formação nacional, a especialização da cooperação de um país expressa a imagem e os interesses que ele busca projetar de si mesmo. A especialização é produto das diferentes prioridades de cooperação que, por sua vez, são definidas em diálogo com os interesses dos parlamentos e dos governos que gerem o Estado de cada país doador e com os projetos de narração nacional alimentados por eles (SILVA, 2008). Mais uma vez, os efeitos políticos e identitários da cooperação se retroalimentam.

Ademais, as cooperações técnicas bi ou multilaterais enlaçam os países dela dependentes em relações de obrigação, que se manifestam em espaços globais de negociação política. Nessas arenas, é muito difícil que tais países sustentem posições distintas daquelas de seus grandes doadores sem sofrer algum tipo de sanção no campo da AID. A assistência internacional potencializa ainda os doadores em sua capacidade de exercer influência sobre a condução da política doméstica dos países nos quais atuam com destaque. Em cenários de crise ou de grandes desafios políticos, os doadores são muitas vezes convocados a diálogos junto aos governos locais. As doações figuram também como fonte de prestígio e poder de seus agentes em arenas regionais e globais de negociação, razão pela qual eles disputam posições no ranking de grandes doadores em eventos de catás-

trofé natural, como vimos no caso do Haiti, em 2010 e dos tsunamis que atingiram regiões do Sudeste Asiático em 2004.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente interdependência dos sistemas políticos e econômicos mundiais vem transformando a cooperação técnica internacional em um fato social total (MAUSS, 1974) nas dinâmicas de configuração estatal em diferentes países, doadores ou receptores da AID, além de ter papel fundamental na construção da ordem global. Por seu intermédio são negociadas práticas de governo relacionadas à criação e cultivo de economias nacionais, narrativas de identidade e formação nacional, bem como os dispositivos que regulam a forma racional-legal de legitimidade política contemporânea, somente para citar alguns exemplos. Os regimes, tratados, programas e projetos de cooperação são os veículos pelos quais se promovem, a um só tempo, harmonização de legislações, de técnicas produtivas, bem como novas formas de conflito pelos quais o sistema mundial vai se reproduzindo à serviço de interesses políticos localizados.

Tais efeitos, contudo, se configuram a partir dos modos pelos quais a cooperação técnica, em diferentes contextos, se conjuga com outras modalidades de fluxos globais e de cooperação internacional. Para citar um contexto que está na ordem do dia, a superação da crise econômica que assolou o Egito entre os anos de 1990–91 passou pelo perdão de parte da dívida externa que ele tinha com os EUA e outros membros da OTAN – o que permitiu aumentar bastante o seu nível de reservas monetárias – em troca de seu apoio à invasão americana do Iraque (MITCHELL, 2002).

Os modos difusos de circulação de discursos tais como a mídia, a ação missionária, entre outros que, como sugere Ribeiro (2011), multitemporais, multilocais e multiescalares, são todas condições para a sedimentação dos modos concentrados de disseminação de práticas de governo, objetivados no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ambos os modos de difusão são fundamentais para os processos de construção de hegemonia que têm permitido a articulação do sistema político mundial contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA-SANTOS, S. M. *Estado e Desenvolvimento em Moçambique: um glossário*. Brasília: Mimeo, 2010.
- AREFIEVA, E. B.; BRAGINA, E. A. Changing Approches to Development Strategy and Development Assistance. In: AVAKOV, R.; FEINBERG, R. *From Confrontation to Cooperation.?: US and Soviet Aid to Developing Countries*. Washington: Overseas Development Council, 1991.
- BARKEY, K.; PARIKH, S. Comparative Perspectives on the State. *Annual Review of Sociology*, v. 17, p. 523–549, 1991.
- BARROS, F. L. *Banco Mundial e ONGs Internacionais: ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil*. Tese (Doutorado) – Dept. de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- _____. *Redes sociais em campos políticos internacionais-globais para o desenvolvimento: perspectivas a partir da experiência brasileira*. Brasília: Série Ceppac, 2009. 21p.
- BOURDIEU, P. *Esboço de uma teoria da prática: precedido de três estudos de etnologia* Cabila. Lisboa: Celta, 2002.
- BRINE, J. *COMECON: the rise and fall off a socialist international organization*. New Jersey: Clio Press, 1992.
- CAMPOS, R. P. *The potential of group learning for technical cooperation: evidences from JICA and CIDA projects in Brasil*. Thesis (Ph. D.) – Nagoya University, Mimeo, 2002.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Peut-on parler de violence sans agression morale? *Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*, v.4, n.1, p. 5–26, 2007.
- _____. Honneur, dignite' et re'ciprocite'. In: CAILLÉ, A. (Ed.) *La que^te de reconnaissance: nouveau phénomène social total*. Paris: La Decouverte, 2007a. p. 89–103.
- CORTELL, A. P.; DAVIS, J. W. Understanding the domestic impact of International Norms: a research agenda. *International Studies Review*, v. 2, n. 1, p. 65–87, 2000.
- CRIBB, R.; KAHIN, A. *Historical Dictionary of Indonesia*. New Jersey: The Scarecrow Press, 2004.
- DUNNING, T. Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa. *International Organization*, v. 58, p. 409–423, 2004.
- EDELMAN, M.; HAUGERUD, A. Introduction: the anthropology of development and globalization. In: _____. *The Anthropology of Development and Globalization*. Malden; Oxford; Carlton: Blackwell, 2008.
- ESCOBAR, A. Power and visibility: the invention and management of development in the Third World. *Cultural Anthropology*, v. 3, n. 4, p. 428–443, 1988.

- _____. *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton NJ: Princeton University Press, 1995.
- FERGUSON, J. *The Anti-politics machine: “Development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Mineapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- _____. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FLORÊNCIO, F. *Ao encontro dos Mambos: autoridades tradicionais vaNdau e Estado em Moçambique*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- HANCOCK, G. *Lords of Poverty: the power, prestige and corruption of the international aid business*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1994.
- HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.
- HENLEY, D.; DAVIDSON, J. S. In the name of adat: regional perspectives on reform, tradition, and democracy in Indonesia. *Modern Asian Studies*, v. 42, n. 4, p. 815–852, 2008.
- HOLMES, D. R.; MARCUS, G. E. Cultures of expertise and the management of globalization: towards the re-functioning of ethnography. In: ONG, A.; COLLIER, S. J. *Global assemblages: technology, politics and ethics as anthropological problems*. Malden; Oxford; Victoria: Blackwell, 2010.
- LI, T. M. The law of the Project: government and ‘good governance’ at the World Bank in Indonesia. In: BENDA-BECKMANN, F. Von; BENDA-BECKMANN, K. Von; ECKERT, J. *Rules of Law and Laws of Ruling: on the governance of law*. Farnham: Ashgate, 2009.
- MAMDANI, M. *Ciudadano Y súbdito: África contemporánea y el legado del colonialismo tardío*. Madri: Siglo XXI, 1998.
- MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. In: MAUSS, M. *Sociologia e antropologia: v. II*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1974. p. 37–184.
- MITCHELL, T. *Rule of Experts: Egypt, Techno-politics, modernity*. Los Angeles: University of California Press, 2002.
- MONTÚFAR, C. *Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo*. Quito: Universidade Andina Simón Bolívar, 2001.
- MOSSE, D. Global Governance and the Ethnography of International Aid. In: MOSSE, D.; LEWIS, D. *The Aid effect: giving and governing in International development*. London: Pluto Press, 2005.
- NANDA, V. P. The “Good Governance” Concept Revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 603, p. 269–283, 2006.

NEVES, G.; HAMUTUK, L. O. O paradoxo da cooperação em Timor-Leste. In: SILVA, K.; SIMIÃO, D. (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

OLIVIER DE SARDAN, J.-P. *Anthropology and development: understanding contemporary social change*. London; New York: Zed Books, 2005.

ONG, A.; COLLIER, S. J. Global Assemblages, Anthropological Problems. In: ONG, A.; COLLIER, S. J. (Ed.). *Global assemblages: technology, politics and ethics as anthropological problems*. Malden; Oxford; Victoria: Blackwell, 2010.

RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado: nova utopia/ideologia do desenvolvimento. *Revista de Antropologia*, São Paulo, n. 34, p. 59–101, 1991.

_____. Diversidad Étnica en el Planeta Banco: Cosmopolitismo y Transnacionalismo en el Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, v.178, p. 70–88, 2002.

_____. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. In: SILVA, K.; SIMIÃO, D. (Org.). *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. *Infrastructure, Capital and Flows of Moldes*: Medea Project. Brasília: Mimeo, 2011.

ROQUE, R. O fio da navalha: vulnerabilidade imperial na ocupação do Moxico, Angola. In: CABRAL, J. P.; CARVALHO, C. *A persistência da história*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília

SANDRIM, T. *Estado e Desenvolvimento na Indonésia: um glossário*. Brasília: Mimeo, 2010.

SCHLÄGER, C. New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: the case of Brazil. *Dialogue on Globalization: Briefing Papers*. Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

SILVA, K. C. Aid as gift: an initial approach. *Mana*, v. 4, p. 1–30, 2008. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_mana/v4nse/a04v4nse.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. *As nações desunidas*. Práticas da ONU e a estruturação do Estado em Timor-Leste. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SIMIÃO, D. S. O Espetáculo da Modernização: versões e subversões da igualdade de gênero em um projeto de cooperação internacional em Timor-Leste. *Campus Social: Revista Lusófona de Ciências Sociais*, Lisboa, p. 3–4, 2007.

SOARES, G. F. S. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.

STAVENHAGEN, R. *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. México: Siglo XXI, [1969], 1996.

UVIN, P. *Aiding Violence: the development enterprise in Rwanda*. West Hartford: Kumarian Press, 1998.

ACESSO À SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICA DOS IMIGRANTES NA CIDADE DE SÃO PAULO

Ana Cristina Braga Martes

Theo Lovizio de Araujo

1 – INTRODUÇÃO

O Brasil tem recebido um número bastante modesto de imigrantes e refugiados, se comparado aos países da Europa e da América do Norte, especialmente Alemanha, Estados Unidos e Canadá. O número de entradas regulares no Brasil, é de 1,8 milhão, segundo estatísticas da Polícia Federal de março de 2015. A relativa baixa entrada de imigrantes e refugiados no país tem sido uma tendência verificada nas últimas décadas. Contudo, estão sendo anunciadas diversas barreiras de entrada em países tradicionalmente receptores de imigrantes, como os Estados

Unidos por exemplo, que poderão vir a demarcar uma nova etapa nos processos internacionais de mobilidade humana. Vivemos um momento de grande incógnita e apreensão, com a ampliação das divergências sobre a responsabilização dos Estados Nacionais e Blocos Regionais pela garantia de direitos sociais básicos às populações imigrantes, especialmente o acesso à saúde e educação.

No Brasil, especula-se sobre tratativas internacionais para o recebimento de novos refugiados. Caso isso venha a ocorrer de fato, seria urgente a formulação de uma política nacional de imigração, para que essa população possa ser acolhida e incorporada às instituições e políticas públicas. Embora tenham sido criadas instituições e instâncias responsáveis pela gestão das migrações internacionais, tal como o Conselho Nacional de Imigração, a gestão pública das migrações internacionais no Brasil ainda precária e, via de regra, tenta responder apenas a problemas pontuais e que exigem resposta imediata. Recém aprovada pelo Congresso Nacional, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Imigração, foi um passo importante para o reconhecimento dos direitos básicos da população imigrante, adequando-se à Constituição Federal de 1988. Tais direitos não eram garantidos pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980, gerando grande incerteza jurídica. Espera-se que a nova lei possa abrir caminhos, capazes de assegurar o exercício dos direitos nela previstos. Se isso ocorrer, a nova lei poderá ter impacto nas políticas públicas, no sentido de promover a inclusão desta população nos programas e ações governamentais, por um lado, e de combate à discriminação e xenofobia, por outro¹.

Se verificada a tendência ao aumento do número de entrada de imigrantes, torna-se ainda mais urgente a elaboração de uma política nacional de imigração, assim como de políticas públicas de abordagem multicultural, capazes de incorporar os diversos grupos imigrantes no quadro da diversidade sociocultural no Brasil.

¹ É urgente a formulação de uma política migratória de âmbito nacional, inclusive porque há problemas federativos a serem equacionados, como ficou evidente com a chegada dos haitianos no estado do Acre. Os haitianos necessitavam imediatamente de trabalho e assentamentos que o estado do Acre alegava não ter recursos para prover. Deu-se um embate federativo cuja solução foi a de transportá-los para o sul do Brasil. Difícil imaginar que a complexa dimensão federativa contemplada nos processos migratórios possa ser equacionada sem a elaboração de uma política nacional de imigração capaz de equacionar problemas federativos.

Queremos destacar um ponto que tem recebido pouca atenção por parte da bibliografia especializada em políticas públicas, assim como dos órgãos governamentais: no debate sobre diversidade no Brasil as populações imigrantes não têm sido devidamente contempladas. Na área da Educação, por exemplo, as diretrizes, programas e propostas elaborados na esfera federal evidenciam que os imigrantes não ocupam lugar de centralidade na área. No cenário federal, via de regra, sequer são considerados como parte da diversidade sociocultural brasileira. Isso pode ser constatado mesmo quando projetos são realizados em conjunto com organismos internacionais como a UNESCO, por exemplo, que defende a inclusão dos imigrantes para promover a diversidade nas políticas públicas em outros países. De acordo com a *Declaração Universal da UNESCO Sobre a Diversidade Cultural*, a diversidade deve ser incorporada nas estratégias de desenvolvimento, de modo a favorecer o intercâmbio de conhecimentos e de práticas recomendáveis em matéria de pluralismo cultural, com vistas a facilitar, em sociedades diversificadas, a inclusão e a participação de pessoas e grupos advindos de horizontes culturais variados (UNESCO, 2002). Contudo, os imigrantes sequer são citados nos documentos que orientam tais ações no Brasil, intitulados Notas Técnicas, produzidos a partir dos anos 2000 pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e UNESCO ².

Referências sobre as desigualdades étnico-raciais no Brasil tratam particularmente da população negra e indígena. A diversidade também incorpora gênero (identidade de gênero e orientação sexual) e população do campo. A questão central é que não há transversalidade nas políticas públicas quando o tema é imigração. As exceções podem ser encontradas apenas nos níveis locais de governo, como veremos.

Os direitos sociais básicos relativos à saúde e educação são pontos críticos para a existência de uma política migratória inclusiva. As duas áreas estabelecem o acesso universal, ou seja, o acesso universal à saúde é formalmente garantido pelo SUS, e a rede de educação pública garante formalmente o acesso universal até o ensino médio. Na prática, no entanto, as garantias de acesso universal no caso específico dos imigrantes depen-

² As Notas Técnicas estão disponíveis online no Portal do MEC.

dem da remoção das barreiras linguísticas e de preconceitos socioculturais, como veremos nesse trabalho, cujo foco é a cidade de São Paulo³.

Os objetivos deste artigo são: (1) chamar a atenção para a inclusão dos imigrantes nas políticas de promoção da diversidade, ao lado dos negros, índios, etc. (2) contribuir para o aperfeiçoamento do acesso aos imigrantes nas áreas de saúde e educação. Com estes dois objetivos, enfatizamos a potencialidade de uma abordagem multicultural das políticas públicas, tendo em vista a promoção da diversidade sociocultural do país.

Optamos por saúde e educação, em detrimento dos demais direitos sociais, por vários motivos. Primeiro porque, concordando com Assis e Jesus (2012), entendemos que o acesso aos serviços de saúde e o acesso à educação devem ser vistos como duas das principais dificuldades a serem enfrentadas pelos imigrantes. Em segundo lugar porque o Sistema Único de Saúde, assim como a rede municipal e estadual de educação, tem como característica comum a universalidade e a integralidade do atendimento, ao menos do ponto de vista formal. Contudo, tal formalização não é suficiente para a inclusão da população imigrante, uma vez que as barreiras de acesso não se restringem a impeditivos exclusivos à entrada formal no sistema. Adicionalmente, o atendimento integral se traduz no maior gasto orçamentário dentre os demais setores, isto é, os gastos municipais com saúde e educação previstos para 2017, correspondem, respectivamente a R\$ 9.875.027.000 (18,50%) e R\$ 11.054.097.661 (20,71%), sendo que as funções de educação e saúde somam quase 40% do orçamento municipal. Excluída a previdência (R\$ 10.203.928.560 equivalente a 19,12%), o valor chega à metade do orçamento. Apesar do volume de gastos, há problemas de acesso, como veremos.

Finalmente gostaríamos de registrar que ainda é pequeno o número de trabalhos acadêmicos sobre a situação dos imigrantes nas áreas de saúde e educação e não por acaso, alguns pesquisadores tem identificado esta lacuna (MAGALHÃES; SCHILLING, 2012). Esperamos que este artigo possa contribuir para esse debate.

³ De acordo com Assis e Jesus (2012) o acesso contempla cinco dimensões: (1) disponibilidade ou não do serviço; (2) distância entre moradia/trabalho e unidades de saúde; (3) serviços ofertados; (4) recursos disponíveis; (5) capacitação técnica dos profissionais nas unidades incluindo sua responsabilização pelos problemas da população. Neste artigo trataremos da disponibilidade ou não do serviço e dos problemas a serem enfrentados.

2 – POLÍTICAS UNIVERSALISTAS SÃO SUFICIENTES?

A discussão sobre acesso à saúde e à educação para grupos e populações específicas nos remete a duas questões que vêm sendo enfatizadas por autores que se valem de uma abordagem multicultural das políticas públicas⁴: da universalidade, por um lado, e do foco, por outro. No caso em questão, da equidade dos imigrantes em relação os nativos (acesso universal) por um lado, e de políticas de ação afirmativa para grupos formados por populações vulneráveis com necessidades específicas, por outro (políticas focalizadas).

Um dos autores emblemáticos nessa discussão é Chales Taylor (1994). O autor critica as políticas igualitárias, ou universalistas, que ele chama de “inóspitas às diferenças”, por apresentarem os seguintes problemas: (a) insistem na aplicação uniforme de regras definidas como direitos, sem estabelecer exceções; (b) estabelecem metas formuladas a partir de um julgamento da sociedade majoritária com base em “*o que torna a vida boa*”, sem considerar as variações socioculturais. Tais políticas são “inóspitas às diferenças” porque não contemplam grupos minoritários, como, por exemplo, os imigrantes (TAYLOR, 1994, p.61).

O embate entre políticas universalistas e políticas particularistas é identificado por Taylor (1994) como um dos problemas centrais na virada do século XX para o XXI porque, ao mesmo tempo em que as políticas públicas devem ter uma base universal, indivíduos ou coletividades precisam ser diferenciados pelo que os distinguem dos demais. A província de Quebec (Canadá) é utilizada como exemplo por ter estabelecido a língua francesa na educação infantil e ter mantido, ao mesmo tempo, o inglês como a língua oficial no resto do país. Especificamente em relação aos imigrantes, Taylor enfatiza a valorização das culturas não hegemônicas dentro de uma mesma nação, ou seja, a valorização das culturas de origem dos imigrantes, como forma de se promover a incorporação desses grupos.

⁴ O termo *multiculturalismo* refere-se à coexistência de diferentes grupos culturais, étnico-raciais ou minorias num mesmo território e as formas adotadas para equacionar os problemas que surgem na interação tais diferentes grupos em uma sociedade plural. (MARTUCCELLI, 1996; A abordagem multicultural originou-se nos países constituídos por imigrantes (Estados Unidos, Canadá e Austrália), no momento em que a identidade social (étnica, racial, etc.) passou a ser incorporada nas políticas públicas, por meio dos direitos universais (MARINO, 2010).

Aprofundando o debate, Boa Ventura dos Santos (2003) propõe o “multiculturalismo emancipatório” como forma de evitar que o universalismo reproduza localismos globalizados que possam acarretar conflitos culturais extremos. A crítica ao universalismo dos direitos, especialmente aos direitos humanos, deve-se ao fato de tais direitos terem adotado modelos ocidentais. O autor propõe uma transformação no conceito e nas práticas dos direitos humanos como política emancipatória, com a finalidade de torná-los cosmopolita. Para isso, identifica dois princípios competitivos de vínculo hierárquico: o da igualdade, ou seja, de uma hierarquia entre unidades homogêneas (como os estratos socioeconômicos), e o da desigualdade entre identidades que comportam diferenças únicas. A importância da distinção desses dois princípios justifica-se pela afirmação de que “uma política emancipatória de direitos humanos deve saber distinguir entre a luta pela igualdade e a luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças a fim de poder travar ambas as lutas eficazmente” (SANTOS, 2003, p. 443). Tal eficácia, segundo ele, deverá ser garantida pelo diálogo intercultural. O autor conclui, afirmando que as políticas multiculturais emancipatórias partem de uma concepção culturalmente híbrida sobre a dignidade humana, como fruto de um processo diferente de criação de conhecimento, enquanto obra “coletiva, participativa, interativa, intersubjetiva e reticular, baseada em trocas cognitivas e afetivas que avançam por intermédio do aprofundamento da reciprocidade entre elas” (SANTOS, 2003, p. 451). Sem isso, não será contornado o dilema assimilação *versus* incorporação das culturas minoritárias.

A abordagem multicultural das políticas públicas, ainda que com amplas variações, está voltada para os aspectos específicos das culturas minoritárias, particularmente das populações indígenas e imigrantes, que devem ser valorizados pela cultura do país receptor como forma de incorporação. A língua, os símbolos, e as crenças presentes nas culturas de origem dos imigrantes são pontos cruciais dessa valorização que visa a incorporação. De fato, este trabalho reafirma que a dimensão cultural se faz presente no acesso e atendimento à população imigrante, especialmente os imigrantes de primeira e segunda geração por trazerem consigo práticas

culturais específicas, crenças populares e religiosas relativas à saúde e à doença, assim como à educação e às práticas escolares.

3 – OS IMIGRANTES NA CIDADE DE SÃO PAULO – ORIGEM, LOCALIZAÇÃO E CONTEXTO DE RECEPÇÃO

No início deste século, três fenômenos chamam atenção com relação à imigração internacional no estado de São Paulo. O primeiro deles ocorre no início dos anos 2000, quando se verifica na capital do estado, o aumento da população de imigrantes sul-americanos, asiáticos, africanos e caribenhos. O Censo de 2010 registra a entrada de bolivianos, chineses, sul-coreanos, argentinos e chilenos a partir do ano 2000 que, somados, atingem a ordem de 12,3% em números absolutos (SÃO PAULO, 2015)⁵.

O segundo diz respeito à chegada de haitianos no estado de São Paulo, que teve em 2014 o seu auge⁶. Paralelamente, e este é o terceiro ponto a ser destacado, verifica-se a entrada de imigrantes não apenas na capital, como também nas cidades localizadas no interior do estado como, por exemplo, Limeira, Piracicaba, Campinas, Nova Odessa e Jundiaí. Estas cidades situam-se relativamente perto da capital, mas outros municípios paulistas como Santa Fé do Sul, por exemplo, situados na fronteira com o Mato Grosso do Sul, também têm atraído imigrantes por causa dos investimentos internacionais no setor agroexportador⁷.

De acordo com o *Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros*⁸, a cidade de São Paulo possui um total de 641.700 estrangeiros documentados, advindos de 212 países. Agregados por continente, os três maiores grupos são: europeus (242.132); sul-americanos (181.416); asiáticos (133.973); africanos (11.675), conforme tabela abaixo.

⁵ Italianos, portugueses e espanhóis também compõem esta população, mas se destacam dos demais porque sua chegada ao Brasil é menos recente e estão numa faixa etária mais alta. Os portugueses são a maior população de imigrantes registrados pelo Censo 2010 na cidade de São Paulo.

⁶ Entre 2010 e 2015, estima-se a entrada de 40 mil haitianos no Brasil (OLIVEIRA, 2015).

⁷ Observatório das migrações em São Paulo: migrações internas e internacionais contemporâneas no estado de São Paulo (nº 2014/04850-1). Projeto Temático. Pesquisadora responsável Rosana Aparecida Baeninger (Nepo/Unicamp).

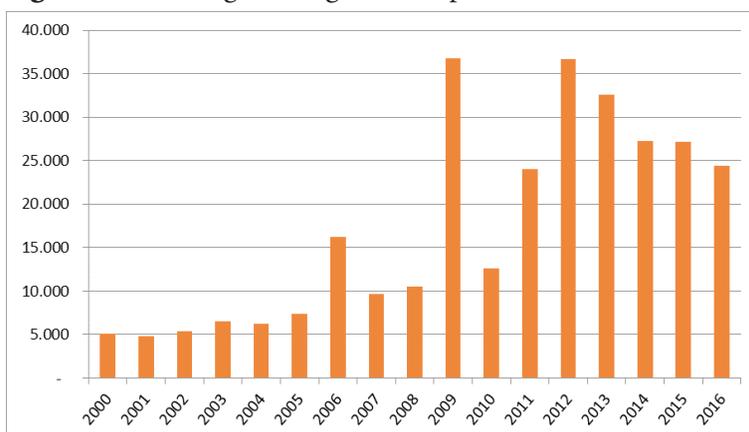
⁸ Nesses números não estão contabilizados os imigrantes não documentados. Os tipos de visto contabilizados são: permanente, temporário, provisório, refugiado, asilado e outros. Quanto ao ano de 2017 está computado até 24/04.

Tabela 1 – Estrangeiros registrados na cidade de São Paulo, por continente de origem, em 2017.

Continente	Quantidade	%
Europa	242.132	37,73%
América do Sul	181.416	28,27%
Ásia	133.973	20,88%
América do Norte	33.828	5,27%
América Central e Caribe	10.948	3,26%
Oriente Médio	15.154	2,36%
África	11.675	1,82%
Oceania	1.259	0,20%
Apátridas	1.315	0,20%
Total	641.700	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (2017).

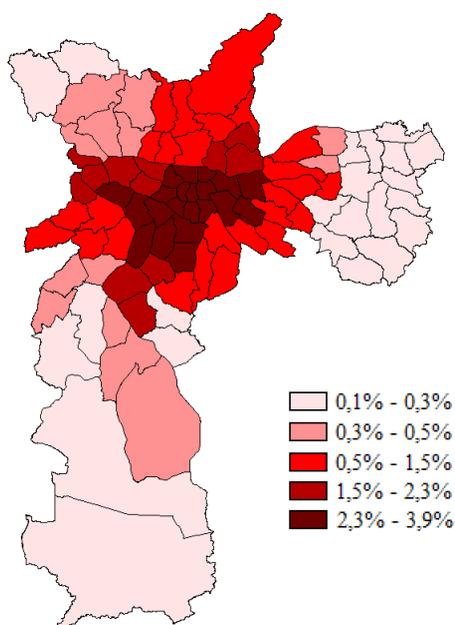
O ano 2000 registra a entrada de 5.091 estrangeiros na cidade de São Paulo e a partir deste ano dois grandes saltos podem ser observados. O primeiro em 2006, quando o número de entradas cresce de 7.797 (2005) para 16.222 (2006). O segundo em 2009, quando a o número de entradas chega a 36.777.

Figura 1 – Estrangeiros registrados, por ano, de 2000 a 2016.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (2017)

Os locais de residência dos imigrantes em São Paulo encontram-se espalhados na malha urbana do município. A distribuição geográfica dos locais de residência de imigrantes evidencia que, embora espalhados, apresentam uma maior concentração nas áreas centrais da cidade de São Paulo. Também o Censo Escolar 2015 aponta a concentração de estudantes imigrantes sul-americanos nos distritos mais centrais da cidade, com destaque para o Pari e o Brás, como veremos adiante.

Figura 2 – Percentual de estrangeiros residentes em São Paulo, por subprefeitura, em 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo (2010)

Quanto à hospitalidade e acolhimento, o contexto de recepção dos imigrantes na cidade de São Paulo é marcado pelo trabalho oferecido por instituições religiosas de diversas denominações e por ONGs, especialmente ligadas à Igreja Católica, como a Pastoral do Imigrante. Este é o caso, por exemplo, da Missão de Paz, da congregação católica da Ordem Scalabriniana, que oferece alimentação e abrigo, encaminhamento médico e psicossocial, assim como auxílio para aquisição de documentos. Também

se destaca o Centro Social Nossa Senhora Aparecida da Associação Palotina – Congregação das Irmãs do Apostolado Católico e o Arsenal da Esperança Servizio Missionario Giovani (SERMIG).

Na área pública estadual, o governo do estado de São Paulo, por meio da Coordenação Regional de Obras de Promoção Humana (CROPH), oferece o Abrigo Terra Nova. Na rede pública Municipal, a Coordenação Regional de Obras de Promoção Humana (CROPH) do Estado de São Paulo, tem os CRAIS Centro de Referência e Acolhimento do Imigrante, em parceria com outras organizações (SPOLON; SOUZA, 2016).

Quanto à gestão pública, na cidade de São Paulo destaca-se a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em 2013, com o objetivo de auxiliar na facilitação da abertura de contas bancárias, encontrar vagas de trabalho e ofertar abrigos. A CPMig busca articular junto a outros órgãos públicos o acesso à saúde, à educação e à assistência social. A coordenação se destacou no cenário nacional por inaugurar o debate sobre políticas públicas voltadas para a população imigrante e, procurando superar a inexistência de transversalidade nas políticas migratórias – como mencionamos na introdução, a Coordenadoria realizou um esforço de articulação e diálogo com as demais Secretarias do município, como veremos.

A seguir abordaremos cada uma das duas áreas, saúde e educação, lembrando que os registros existentes sobre imigrantes documentados não distinguem esta população por níveis de renda. Esta consideração é importante uma vez que os imigrantes que usam os serviços públicos de saúde e educação tendem a ser aqueles que não têm condições de arcar com o custo econômico dos serviços oferecidos na área privada.

4 – SAÚDE: ACESSO, COBERTURA E PRINCIPAIS DIFICULDADES

Desde 1988, a Constituição Brasileira estabelece como direito o acesso integral e universal à saúde⁹. Nesse sentido, considerando-se a lei, não pode haver barreiras de acesso ao sistema de saúde. A documentação

⁹ Artigo 196, da Constituição da República Federativa do Brasil.

necessária para a obtenção do Cartão do SUS não se refere à regularidade da situação migratória, mas sim ao lugar de residência, uma vez que segue a lógica territorial do próprio SUS. O atendimento é formalmente garantido aos brasileiros e estrangeiros, sem diferenciação, bastando, apenas o cadastramento da pessoa a ser atendida¹⁰. Para se cadastrar é necessário um dos seguintes documentos: RG, CPF, Carteira de Motorista, certidão de nascimento do país de origem) e comprovante de residência. O Cartão do SUS não pode ser negado devido à falta dos documentos (VACCOTTI, 2016)¹¹. De acordo com Martes e Faleiros (2013, p. 357) “tal documento é popularmente chamado de ‘carteirinha do SUS’ e é muito valorizado pelos imigrantes, especialmente pelos recém-chegados”. A obtenção deste documento não tem sido apontada como uma barreira de entrada, ao sistema de saúde, com raras exceções, ou seja, relatos tópicos e temporários.¹²

O programa Estratégia Saúde da Família (ESF) é a porta de entrada no Sistema Único de Saúde em São Paulo. No que se refere ao atendimento básico nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), o acesso é garantido em suas diversas modalidades de atendimento, preventivas e curativas, e em modalidades específicas como Agentes Comunitários. Imigrantes, documentados ou não, também têm acesso formal aos procedimentos de maior complexidade como partos e cirurgias que exigem internação hospitalar.

Até fevereiro 2015 estavam cadastrados 39.474 imigrantes no sistema Cartão Nacional de Saúde no Município de São Paulo. Dentre eles, encontram-se 12.368 bolivianos (31,3%), 9.319 portugueses (23,6%), 2670 italianos (6,8%) e 2636 japoneses (6,7%). Considerando-se os imi-

¹⁰ “Apesar de a Carta Magna Brasileira de 1988 assegurar a saúde enquanto direito universal a ser garantido pelo Estado, a despeito dos avanços conquistados, ainda se convive com a realidade desigual e excludente do acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS). A garantia na legislação brasileira foi apenas mais uma etapa alcançada na construção do SUS, para se concretizar o direito à saúde é necessário ter como alicerce um modelo social fundamentado na “solidariedade humana e na igualdade social” (ASSIS; JESUS, 2012).

¹¹ Tal informação foi confirmada pelos autores deste artigo.

¹² Os resultados da pesquisa realizada entre os imigrantes latino-americanos em São Paulo mostram que não existe problemas de acesso ao documento do SUS entre os migrantes regionais, principalmente entre os setores de baixa renda. (VACCOTTI, 2016). O mesmo foi constatado por Martes e Faleiros, 2013. A “carteirinha do SUS” é apontada como o primeiro documento a que os imigrantes têm acesso quando chegam em São Paulo. Ver também Xavier, 2010. As pesquisas não apontam dificuldade de acesso por conta da exigência de documentos, na cidade de São Paulo.

grantes mais recentes sobressaem 1.689 paraguaios (4,3%) e 918 peruanos (2,3%). (SÃO PAULO, 2015).

Dados oferecidos pela Prefeitura de São Paulo (2015) mostram que, exceto os imigrantes europeus residentes na cidade de São Paulo, os demais são jovens, sendo que muitos tiveram filhos nesta cidade, recebendo, para isso, assistência ao parto e internação hospitalar. As bolivianas representam 53% das mães imigrantes atendidas nos hospitais e as chinesas, 15%. O crescimento relativo de partos registrados entre imigrantes nos últimos anos incidiu sobre as angolanas, nigerianas e haitianas (SÃO PAULO, 2015).

A doença que mais afeta a população imigrante é a tuberculose. Este dado é disponibilizado pela PMSP e também reafirmado por vários autores (BATAIERO, 2009; MELO; CAMPINAS, 2010; XAVIER, 2010, GOLDEMBERG, 2009; FALEIROS, 2012). De acordo com a Prefeitura de São Paulo (2015), nos Distritos Administrativos do Pari e Bom Retiro o diagnóstico de tuberculose em imigrantes sul-americanos incide sobre mais da metade dos casos registrados. Embora em número menor, o mesmo se verifica nos Distritos Administrativos de Belém, Vila Guilherme, Vila Medeiros e Vila Maria. Doenças do aparelho circulatório e do aparelho respiratório são responsáveis por cerca de 70% das mortes de imigrantes recentes na cidade, o que está de acordo com as características demográficas desta população.

Importante notar que os casos informados são aqueles em tratamento e não há registros de que haja pessoas já diagnosticadas e ainda desassistidas. Os registros sobre atendimento ambulatorial não informam a nacionalidade do paciente, dificultando, assim, uma análise detalhada sobre o acesso à rede de atenção básica.¹³

Segundo a Assessoria Técnica da Tecnologia da Informação/SMS-SP, as UBS e as respectivas equipes de saúde de cada uma das unidades tentam desenvolver relações de vínculo e responsabilização com a população de suas áreas. De acordo com o relatório da Prefeitura de São Paulo,

¹³ Políticas públicas de saúde devem considerar condições específicas ligadas à imigração e aos imigrantes. Disponível em <http://www.cdihc.org.br/?p=1075>. Acesso em: 08 de out. 2015.

a presença de imigrantes nestes territórios traz desafios específicos aos serviços de saúde, pois os imigrantes podem apresentar padrões de morbidade e de comportamento próprios em relação aos cuidados com a saúde. Para tanto, os serviços precisam se estruturar para atender as necessidades dessas populações, com qualificação de pessoal para responder de forma adequada a cada situação (SÃO PAULO, 2015, p. 27).

Alguns levantamentos foram elaborados com a finalidade de avaliar a atendimento da assistência à saúde aos imigrantes apresentando resultados interessantes¹⁴. Especificamente em relação ao tipo de estabelecimento e serviço, as UBS registraram o maior número de atendimentos, seguido pela AMA, serviços de saúde mental e especializados em DST/Aids. Alguns nas CRS Sudeste e Centro registraram o atendimento de mais de 10 nacionalidades, sendo mais de 80 deles bolivianos, depois haitianos, e em números menores nigerianos e angolanos, sírios, chineses, peruanos, paraguaios, argentinos e libaneses.

Especificamente em relação aos bolivianos, a pesquisa de Faleiros (2012) revela que o atendimento foi relatado pelos imigrantes entrevistados, em todos os níveis:

o nível primário, ou atenção básica, que constitui a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde; o nível secundário, que incorpora os centros de especialidades, responsáveis por procedimentos que precisam de internação; e o nível terciário, que é composto pelos hospitais de referência, onde são realizados os procedimentos de alta complexidade (FALEIROS, 2012, p. 117).

Contudo, na modalidade consultas pré-natal, as mulheres bolivianas têm uma baixa participação, o que se deve a uma questão cultural, uma vez que na Bolívia este tipo de acompanhamento não é usual (VACCOTTI, 2016).

Um levantamento realizado pela Prefeitura de São Paulo buscou detectar as principais dificuldades verificadas no atendimento, e que im-

¹⁴ GT “Imigrantes e Refugiados” da SMS-SP. Disponível em <<http://sms.sp.bvs.br/relatosexperiencia/?relato=rodas-de-conversa-saude-imigracao-e-refugio>>. Acesso em: 22 de jun. 2017.

pactam negativamente no acesso. Os problemas mais recorrentes dizem respeito, primeiramente, ao idioma local (abarcando 86% dos estabelecimentos) seguido de “diferenças culturais” (12,0%) e “adesão ao tratamento proposto” (10,3%). Importante registrar que 6,0% dos estabelecimentos não informaram ter havido qualquer dificuldade no atendimento aos imigrantes (SÃO PAULO, 2015). Observa-se que estes dados foram fornecidos pelos funcionários que trabalham nos estabelecimentos das unidades de saúde. Contudo, pesquisas feitas diretamente com imigrantes bolivianos, realizadas em espanhol, também constataram um grau satisfatório com o atendimento recebido (MARTES; FALEIROS, 2013; WALDMAN, 2011; VACCOTTI, 2016). Xavier (2010) também, encontrou, em sua pesquisa, uma boa avaliação do SUS entre os imigrantes, inclusive quanto aos tratamentos específicos.

Importante frisar que esta avaliação positiva deve ser interpretada não como uma afirmação ingênua de que não haveria problemas na atenção à saúde oferecida ou ao modo de funcionamento do SUS, mas sim como o resultado de uma comparação entre a saúde pública no Brasil e nos seus respectivos países de origem. Nesse sentido, um dos pontos acentuados é a distribuição gratuita de remédios, da qual muitos países não dispõem. Por outro lado, a demora entre agendamento e consulta, assim como as filas de espera, são vistas como um problema que não se restringe aos imigrantes, mas que atinge todos os usuários do sistema. (FALEIROS, 2012; VACCOTTI, 2016). Da mesma forma que os brasileiros, os imigrantes que podem pagar por um plano de saúde privado não optam pelo sistema público, o que denota que a satisfação com o sistema deve ser relativizada também se considerados rendimentos e classe social.

Ainda com relação aos bolivianos, vale registrar a experiência no Bom Retiro do programa Estratégia Saúde da Família (ESF), que busca criar e fortalecer vínculos da população imigrante com os prestadores de serviços de saúde pública. Com essa finalidade, a UBS faz o cadastro dos bolivianos segundo a área de atuação profissional e não apenas de residência, e tenta acompanhar o tratamento preventivo e curativo dos pacientes, mesmo quando mudam de endereço.

Já os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) encontram maior dificuldade em lidar com a língua mãe dos diferentes grupos imigrantes

em São Paulo, especialmente os asiáticos. Tais dificuldades também afetam a contratação de agentes comunitários sul-coreanos ou chineses. (WALDMAN, 2011), ao contrário do que ocorre com os falantes de língua portuguesa ou espanhola.

A Prefeitura de São Paulo (2015) não sabe informar exatamente qual é o número de atendimentos prestados aos imigrantes, uma vez que não há dados suficientes para quantificar tal atendimento. Soma-se a isso o fato de que o número de excluídos do sistema público de saúde é desconhecido, especialmente em função da condição de não documentados de uma parcela deles. As principais dificuldades apontadas pela prefeitura são: 1) barreiras culturais e linguísticas¹⁵; 2) baixa capacitação dos profissionais para lidar com os problemas de saúde específicos da condição de imigrantes (devem ser consideradas as concepções de saúde que trazem da sua cultura de origem e a experiência que tiveram com atendimento e tratamentos anteriores); 3) ausência de um trabalho de sensibilização da condição imigrante junto aos funcionários; 4) baixa capacitação para lidar com a diversidade cultural, podendo levar a atitudes preconceituosas e de discriminação, inclusive racial, especialmente em relação aos países de origem mais pobres.

Embora fuja ao escopo deste artigo, é importante considerar que as condições de trabalho a que são submetidos tendem a afetar negativamente a saúde desta população. Longas jornadas de trabalho, locais de trabalho insalubres (sem ventilação, luz, etc.), ausência de fiscalização para evitar acidentes, sendo que muitos são obrigados a morar no mesmo lugar em que trabalham, predispõem essa população a constantes problemas de saúde. Este é o caso, especialmente, das algumas oficinas de costura que submetem os trabalhadores imigrantes à degradada condição de trabalho escravo e, portanto, sem nenhuma garantia de seus direitos trabalhistas. Nesse sentido, a condição de melhoria da saúde dos imigrantes trabalhadores passa pela extinção do trabalho escravo e pela garantia de direitos trabalhistas.

¹⁵ De acordo com Martes e Faleiros (2012, p. 262): “É curioso observar que a língua aparece nos estudos sobre saúde e migração como um fator que dificulta o acesso dos imigrantes à saúde, mas no caso dos bolivianos, a situação mostrou-se ambígua porque, por um lado, a semelhança entre o português e o espanhol apareceu como um ponto francamente facilitador. Por outro, sentem dificuldades para expressar sintomas e sentimentos em português com exatidão”.

5 – EDUCAÇÃO: ACESSO À REDE, PERFIL E PRINCIPAIS DIFICULDADES

A educação, assim como a saúde, se estabelece como direito social fundamental – com caráter universal e obrigatório – na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1988. Segundo o Artigo 205 da carta constitucional, a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser regida pelos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade e pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. O Estatuto da Criança e do Adolescente, sancionado pela Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990, destaca a criança e o adolescente como portadores de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo vedada qualquer forma de discriminação. No mesmo sentido, o Brasil é signatário de diversos tratados e convenções internacionais que ratificam a educação pública e universal como direito humano fundamental e dever do Estado (WALDMAN, 2012).

Na esfera subnacional, no entanto, diversas normas infralegais exigem a regularização da situação migratória dos estudantes como pressuposto para a matrícula, ainda tendo como base o Estatuto do Estrangeiro, legislação notadamente inconstitucional. Ainda hoje existe incerteza jurídica a respeito dos direitos dos estudantes estrangeiros indocumentados, o que se espera que seja solucionado com a recente aprovação na nova Lei de Imigração.

Em São Paulo, desde meados dos anos 1990, a Secretaria Estadual de Educação tem normatizada a matrícula de estudantes imigrantes independentemente de estar ou não regularizada a sua situação migratória. A Resolução SE nº 10, de 02 de fevereiro de 1995, garante o acesso à educação nas escolas públicas, independentemente da nacionalidade ou documentação, devendo a direção da escola proceder à matrícula dos alunos estrangeiros sem qualquer discriminação. O reconhecimento deste direito é fruto de intensa mobilização social de diferentes grupos de defesa de direitos humanos, como o Centro Pastoral do Imigrante e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo (WALDMAN, 2012).

Quanto ao perfil dos estudantes imigrantes na educação básica no município de São Paulo, de acordo com o Censo Escolar da Edu-

cação, a cidade de São Paulo contava em 2015 com 18.001 estudantes oriundos de outra nacionalidade, sendo 15.772 estrangeiros e outros 2.229 naturalizados brasileiros. Em relação ao total de alunos matriculados nas redes pública e privada de educação, o número total de estrangeiros não chega a 0,6%.

Com relação à distribuição dos imigrantes pelas diferentes regiões de São Paulo, o Censo Escolar 2015 aponta a concentração desta população nos distritos mais centrais da cidade, com destaque para o Pari e o Brás, nos quais o percentual de estudantes matriculados chega a quase 5% do total de estudantes, frequência dez vezes maior do que a média da cidade. Tratam-se de regiões que tradicionalmente vêm sendo ocupadas por imigrantes latino-americanos.

Quanto à raça e à cor da população imigrante, O Censo Escolar 2015 destaca uma significativa porcentagem de amarelos e índios. Ambos somam aproximadamente 18% do total de respondentes, enquanto que, dentre a população total de estudantes, amarelos e índios representam apenas 1%.

A análise da relação entre idade e série denota que estudantes imigrantes possuem média de idade maior para as mesmas fases de ensino, o que nos leva a cogitar uma maior distorção idade-série para esta população.

Dentre a nacionalidade dos estrangeiros, de acordo com o Censo Escolar 2015, destacam-se os bolivianos, com aproximadamente 87% do total de estudantes identificados. Argentinos e angolanos somados representam outros 11% desta população, que conta ainda com imigrantes de outros 15 países. Embora o Censo Escolar seja uma importante fonte de informações educacionais, os resultados parecem não refletir a heterogeneidade da população de estudantes imigrantes, uma vez que estão ausentes os haitianos, japoneses, peruanos e paraguaios, por exemplo¹⁶.

Um estudo realizado pela Secretaria Municipal de Educação a partir de dados de matrícula na rede municipal apresenta uma maior distribuição da nacionalidade de alunos estrangeiros: 74 nacionalidades dentre os 1.812 estudantes matriculados em 2016. O principal país de origem

¹⁶ O Censo Escolar 2015 aponta que apenas 66% dos estrangeiros identificaram seu país de origem, de modo que não é possível saber se existem outras nacionalidades que deixaram de ser representadas no universo de estrangeiros. Os totais calculados neste estudo consideram apenas os estudantes que informaram sua nacionalidade.

é a Bolívia, com cerca de um terço do total da população imigrante. Em seguida, Angola, com 11,75%, Japão, com 8% e Haiti, com 6,25% são os únicos países com mais de 100 alunos matriculados.

Tabela 2 – Número de alunos estrangeiros matriculados na rede municipal de educação, por país de origem, 2016.

País	Alunos	Proporção
Bolívia	609	33,61%
Angola	213	11,75%
Japão	145	8,00%
República do Haiti	113	6,24%
Peru	88	4,86%
Argentina	85	4,69%
Paraguai	82	4,53%
Congo	59	3,26%
Portugal	48	2,65%
Colômbia	46	2,54%
Espanha	36	1,99%
Síria	29	1,60%
Outros	259	14,29%

Fonte: SÃO PAULO (2016).

Com relação aos principais problemas e dificuldades enfrentados pela população imigrante no acesso à educação, a falta de informação e de conhecimento seguem sendo fatores de discriminação e obstáculo para estrangeiros indocumentados no ingresso ao sistema público de ensino. Embora exista a regulamentação que impede a discriminação, as secretarias das escolas frequentemente cobram documentos que a população imigrante não possui, como certidão de nascimento. Esta população, por sua vez, conhece pouco sobre a legislação brasileira e enfrenta dificuldades em buscar informações sobre como fazer valer o seu direito à educação (MAGALHÃES, 2010).

Fazer valer o direito à matrícula é apenas o primeiro obstáculo imposto ao estudante imigrante em busca do acesso à inclusão educacio-

nal. Ao ingressar no ambiente escolar, a barreira mais evidente à inclusão dos alunos estrangeiros é a do idioma. A insegurança no domínio da língua inibe os imigrantes recém-chegados de buscar o acesso à educação formal. A adaptação à língua é feita fora do ambiente escolar. Como relata Magalhães (2010, p.129), na ausência de espaços institucionais de sociabilidade e convivência com os colegas brasileiros, imigrantes recém-chegados ambientam-se à língua com escutando a programas de rádio brasileiros, ouvindo músicas e, principalmente, assistindo à televisão, “principal aliada para a aprendizagem do idioma”.

O pouco domínio do idioma acaba por afetar significativamente a capacidade de aprendizagem, especialmente com relação à língua escrita. De um lado, os alunos relatam dificuldade em acompanhar o que está sendo ensinado. De outro, professores mencionam falta de tempo para dar atendimento individualizado aos estrangeiros, ainda que sejam capazes de identificar dificuldades de entendimento. (BARRETO et al., 2011). Embora este seja um problema que afeta a capacidade de aprendizagem dos alunos e a própria dinâmica educacional, especialmente em escolas com alto número de estrangeiros, as secretarias estadual e municipal de educação de São Paulo não possuem quaisquer programas específicos de apoio pedagógico aos estudantes estrangeiros para sua adaptação ao conteúdo curricular brasileiro, em especial à língua portuguesa.

A dificuldade com o idioma é apontada como o principal entrave com relação à inserção, quando vinculada ao aprendizado Magalhaes e Shilling (2012). A Prefeitura Municipal de São Paulo criou o curso “*Português e Cultura Brasileira*” para imigrantes e também em 2015, o PRONATEC ofereceu cursos de português para estrangeiros em parceria com o Instituto Federal e com o SENAC.¹⁷ Na cidade de São Paulo são oferecidos vários cursos gratuitos de português para imigrantes de diversas nacionalidades. Dentre eles, destacam-se a Mis-

¹⁷ Segundo a CPMig as turmas concluídas foram: 04 turmas do nível básico do curso de Língua Portuguesa e Cultura Brasileira para Estrangeiros, realizadas durante o ano de 2014. Duas delas foram ofertadas pelo Instituto Federal (IF) e ocorreram na sede do Instituto, no Pari, e na Biblioteca Mario de Andrade, no Centro. Duas delas foram ofertadas pelo SENAC (Consolação e Penha) que ocorreram na Biblioteca Monteiro Lobato, no Centro e no Centro Cultural da Penha, respectivamente. Havia 138 imigrantes inscritos, dos quais 102 frequentaram as aulas, num total de 10 nacionalidades: Argentina, Bolívia, Colômbia, África do Sul, Peru, Síria, Burkina Faso, Gana, República Democrática do Congo, Haiti. Prefeitura de São Paulo, 08/07/2014. In: Silva, 2015 Disponível:<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias>. Acesso em: 03 fev. 2015.

são Paz, da Pastoral dos Migrantes, no bairro do Glicério; o Centro de Amparo ao Migrante (CAMI) no bairro do Pari; Centro de Direitos Humanos e Cidadania dos Imigrantes (CDHIC) no bairro do Tatuapé; o Coletivo Si Yo Puedo, na Praça Kantuta (SILVA, 2015). Em que pesem essas iniciativas, não há programas de ensino da língua portuguesa como segunda língua na rede pública.

Outro fator que dificulta aos estrangeiros o acesso à educação é que parte dos jovens imigrantes está inserida no mundo do trabalho, uma vez que a busca de oportunidades é, em muitos casos, a própria motivação da imigração. O alto número de horas dedicadas ao trabalho acaba incentivando evasão da população imigrante (MAGALHÃES, 2010). Este fator de desincentivo ao estudo não é exclusivo da população imigrante, uma vez que parcela significativa dos jovens brasileiros tem a necessidade de conciliar trabalho e estudo. Porém, dadas suas fragilidades sociais, as condições de trabalho parecem prejudicar notadamente os jovens imigrantes.

6 – PROMOVER A INCLUSÃO VALORIZANDO A DIVERSIDADE: PRECONCEITO E TREINAMENTO INTERCULTURAL DOS FUNCIONÁRIOS

Embora não exista política pública institucionalizada e focalizada para alunos estrangeiros da rede pública de ensino de São Paulo com a finalidade de promover a inclusão e combater a xenofobia, Organizações Não Governamentais, como o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante, atuam em escolas com grande concentração de imigrantes com o objetivo de conscientizar sobre os efeitos perversos da discriminação e do preconceito.

Nesse sentido, um marco importante deu-se no ano de 2005, com a CPI do Trabalho Escravo, que apresentou sugestões de políticas públicas também para a área de saúde e educação. No âmbito da Saúde, foi proposto um treinamento especializado para os profissionais que atendem as populações imigrantes nas regiões centrais da cidade (onde se concentram oficinas de costura e se detectou trabalho escravo de imigrantes). Com o objetivo de melhorar o atendimento prestado e divulgar cuidados de higiene, saúde e direitos do usuário do SUS. Na área da educação, as sugestões apresentadas foram: criação de cursos gratuitos de português em lugares como escolas, albergues, salões paroquiais, podendo-se estabelecer

convênios com entidades da sociedade civil para tal finalidade; promoção de campanhas de conscientização de direitos e deveres dos migrantes e das normas legais e procedimentos para obtenção do visto; a divulgação dos direitos humanos fundamentais e dos direitos trabalhistas, por meio da publicação de cartilhas e outros veículos de divulgação (SÃO PAULO, 2006.)

Durante o governo Fernando Haddad foram realizadas várias iniciativas no sentido de responder aos desafios de gestão das migrações internacionais no município, incluindo-se as áreas de saúde e educação. Uma parceria entre a CPMig/SMDHC e a Secretaria Municipal de Saúde, em 2014, resultou na realização de um curso de atualização para 20 agentes multiplicadores municipais tendo em vista a capacitação de 500 servidores para atuar junto aos imigrantes. O conteúdo do curso constou de itens como: *mobilidade humana, direitos de imigrantes e refugiados; perfil dos novos fluxos de migração e especificidades em seu atendimento*. (COSMÓPOLIS..., 2014).

Tais iniciativas são, contudo, ainda tímidas tendo-se em vista os problemas que precisam ser enfrentados no dia-a-dia das instituições envolvidas. Questões relativas ao preconceito e à xenofobia extrapolam os muros das escolas e das UBS e, por isso, necessitam da criação de campanhas de conscientização e valorização das múltiplas culturas com as quais imigrantes e nativos devem aprender a conviver e a lidar. Assim, sete anos após a CPI mencionada, ou seja, em 2012, ocorreu a morte de uma estudante angolana no bairro do Braz, na cidade de São Paulo, o que motivou a formação da rede “Zulmira Somos Nós” integrada por estudantes de diversas nacionalidades, organizações e movimentos sociais (LEÃO; DEMANT, 2016).

A discriminação e o preconceito são recorrentes no cotidiano da população imigrante. Estudantes bolivianos são tachados de “vagabundos”, mães bolivianas são obrigadas a ouvir comentários nas UBS como “você têm filhos sem parar”. Frases como estas mostram que, apesar da garantia formal de acesso, o preconceito e a falta de treinamento intercultural dos funcionários são barreiras críticas a serem enfrentadas e merecem tratamento focalizado.

De acordo com Xavier (2010), as mães bolivianas que têm seus filhos em escolas públicas enfatizam não apenas a discriminação, mas também a falta de compromisso dos professores e a baixa qualidade do ensino. As mães, adotando uma perspectiva comparativa, avaliam constantemente as escolas bolivianas, valorizando mais o sistema educacional da Bolívia (maio rigor com a didática e com a disciplina) do que o brasileiro. As professoras, por outro lado, declaram ter dificuldade para lidar com os estudantes bolivianos (XAVIER, 2010).

Pesquisando a área da saúde, Faleiros (2012) também encontrou muitos relatos espontâneos em que as mães entrevistadas estabeleciam comparações entre o serviço de saúde público do Brasil e o da Bolívia. Porém, no caso da saúde ocorre uma inversão, uma vez que eles preferem o sistema de saúde no Brasil.

Como compreender tal diferença? Por que a escola aparece como um local onde a discriminação é aberta e os locais de atendimento à saúde tendem a ser positivamente valorizados, sendo mais raros os casos de discriminação? Na escola se estabelece uma convivência diária entre estudantes “nativos” e estudantes imigrantes, assim como professores e funcionários. O atendimento à saúde, além de ser periódico ou até ocasional, não propicia o advento de relações competitivas. Na escola alunos competem por nota, atenção e recursos a serem compartilhados, o que é especialmente relevante quando os estudantes começam a trabalhar. Em 2015, uma pesquisa realizada pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, concluiu que 31% dos entrevistados consideraram que os imigrantes ocupam vagas de trabalho que deveriam ser dos paulistanos. A proporção foi maior entre os entrevistados com renda familiar abaixo de R\$ 3.152,00 (NOZAKI, 2015).

De fato, o preconceito é apontado como uma das motivações para evasão escolar¹⁸. A evasão é maior entre os adolescentes migrantes e filhos de migrantes bolivianos. De acordo com a pesquisa de Magalhães (2010, p. 144):

A falta de sentimento de pertencimento e as experiências de discriminação que sofrem no ambiente escolar, somadas às possibilidades

¹⁸ Embora fuja do escopo deste artigo, seria interessante realizar uma pesquisa sobre a abstenção escolar e a não frequência a UBS e/ou não participação em programas de saúde preventiva, por medo de represálias, quando o imigrante não tem sua situação de imigração legalizada.

de inserção no trabalho que oferece a comunidade boliviana, parecem explicar esta tendência.

Alunos e professores relatam casos de discriminação explícita, na qual os estrangeiros são tratados como inferiores, vítimas de violência física e moral perpetrada pelos colegas brasileiros. Em alguns casos, o medo da violência acaba afetando o desempenho dos alunos, provocando evasão escolar (MAGALHÃES; SCHILLING, 2012). Estes autores, relatam casos específicos de discriminação de estudantes de ascendência andina (bolivianos e peruanos) tanto no interior dos grupos imigrantes latino-americanos, quanto dos brasileiros em relação eles. Afora os grupos latinos, os africanos e haitianos relatam discriminação e preconceito por parte dos brasileiros.

7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso universal à saúde e à educação não garante por si só nem o atendimento nem a efetividade esperada, uma vez que os imigrantes possuem características distintas da população nativa, que devem ser consideradas na elaboração e implementação de políticas públicas, para se garantir efetividade de acesso e de atendimento a essa população.

O perfil sociodemográfico da população migrante contribui para a baixa utilização dos sistemas públicos de saúde, pois são predominantemente jovens saudáveis em idade economicamente ativa. No que se refere à educação, a análise da relação entre idade e série denota que estudantes imigrantes possuem média de idade maior para as mesmas fases de ensino, podendo significar uma distorção idade-série para esta população. Uma vez que há grande concentração de moradias de imigrantes nos distritos mais centrais da cidade (Pari e o Brás) poderiam ser desenvolvidos programas de reforço do aprendizado da língua portuguesa nas escolas de região, tendo em vista o enfrentamento da dificuldade com o idioma nativo. Seria importante também que as unidades de ensino desta região fomentassem espaços para discussão do tema da imigração e da inclusão do aluno estrangeiro, promovendo a socialização e estimulando o combate ao preconceito.

Uma vez que os processos migratórios tendem a alterar hábitos que podem afetar a saúde e o bem-estar, os procedimentos de acesso à saúde no país receptor demandam tempo, aquisição de direitos e disse-

minação de informações. Para os imigrantes sem documentação o quadro de dificuldades é mais grave, pois, junto ao medo de utilizar serviços públicos, constata-se o desconhecimento da língua nativa e das especificidades culturais relativas ao comportamento sobre doenças, contágio, epidemias e tratamentos, entre outros (ADAY; ANDERSEN, 1974; MARTES; FALEIROS, 2013).

Embora a promoção da diversidade sociocultural e o reconhecimento de direitos a grupos minoritários tenham sido gradativamente incorporados às políticas públicas brasileiras, os imigrantes não participam como grupos específicos que compõem a diversidade a ser abarcada.

Para se ter um quadro mais amplo, tendo em vista o aperfeiçoamento do atendimento ao imigrante, deve-se considerar não apenas o contexto de recepção, mas também as características prévias à emigração das culturas de origem, tais como hábitos culturais relacionados à saúde, por exemplo. Esse é um desafio urgente e que se amplia com o passar do tempo, uma vez que a tendência do Brasil como país receptor de novos imigrantes, inclusive refugiados, tende a aumentar e se diversificar, com relação aos países de origem dessa população.

Para que o Brasil possa desenvolver uma política de atração ou de hospitalidade para os novos imigrantes e refugiados será necessária a discussão de uma política nacional de gestão da mobilidade urbana interna e a elaboração de políticas públicas que possam enfrentar as dificuldades de acesso à saúde e educação dessa população, promovendo a diversidade e a efetivação dos direitos sociais formalmente garantidos na Constituição.

REFERÊNCIAS

- ADAY, L. A.; ANDERSEN, R. A framework for the study of access to medical care. *Health Services Research*, Chicago, v. 9, n. 3, p. 208–220, 1974.
- ASSIS, M. M. A.; JESUS, L. A. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.17, n.11, nov. 2012.
- BARRETO, M. R. et al. Um estudo sobre a inclusão educacional de imigrantes bolivianos na rede pública de ensino na cidade de São Paulo à luz das diferenças idiomáticas. *Arcos*. 2011. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br>>. Acesso em: fev. 2017.

BATAIERO, M. O. *Acesso, vínculo e adesão ao tratamento para a tuberculose: dimensões organizacionais e de desempenho dos serviços de saúde*. 2009. 249 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSMÓPOLIS, portal sobre o tema das migrações, é lançado na Biblioteca Mário de Andrade. Prefeitura de São Paulo/SMDHC, 14 ago. 2014. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes/noticias/>. Acesso em: 16 ago. 2014.

FALEIROS, S. M. *Universalidade e políticas públicas: a experiência dos imigrantes no acesso à saúde*. 2012. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

LEÃO, A. V.; DEMANT, P. R. Mobilização política e integração de migrantes no Brasil: Os casos Zulmira Cardoso e Brayan Capcha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 31, n. 91, p. e319102, 2016.

MAGALHÃES, G. M. *Fronteiras do direito humano à educação: um estudo sobre os imigrantes bolivianos nas escolas públicas de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

_____. SCHILLING, F. Imigrantes da Bolívia na escola em São Paulo: fronteiras do direito à educação. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 1 (67), p. 43-63, jan./abr. 2012.

MARINO, A. K. B. *Um olhar multicultural sobre as políticas públicas para indígenas no Governo Federal*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010.

MARTES, A. C. B.; FALEIROS, S. Acesso dos imigrantes bolivianos ao serviço público de saúde na cidade de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.22, n.2, p.351–364, 2013.

MARTUCCELLI, D. As contradições políticas do multiculturalismo. *Revista Brasileira de Educação*, n.2, p. 18–32, Mai/Jun/Jul/Ago 1996.

MELO, R.; CAMPINAS, L. L. S. L. Multiculturalidade e morbidade referida por imigrantes bolivianos na Estratégia Saúde da Família. *O Mundo da Saúde*, São Paulo, v. 34, n. 1, 2010, p. 25–35. Disponível em: <http://www.saocamillo-sp.br/pdf/mundo_saude/74/03_original_multiculturalidade.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

NOZAKI, W. (Coord.). *Conservadorismo e progressismo na cidade de São Paulo: pesquisa*. Núcleo de Pesquisas em Ciências Sociais. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2015.

OLIVEIRA, A. T. R. Os invasores: as ameaças que representam as migrações subsaariana na Espanha e haitiana no Brasil. *REMHU*, Brasília, v. 23, n. 44, p. 135–155, jun. 2015.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SÃO PAULO (Município). Alguns Aspectos da Saúde de imigrantes refugiados recentes no município de São Paulo. *Boletim CEInfo Análise*, v. X, n. 13, dez. 2015.

_____. Educandos estrangeiros por Nacionalidade. *Portal Dados Abertos*. Dez. 2016. Disponível em: <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/educandos-estrangeiros-por-nacionalidade>>. 2016. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Câmara Municipal. *Relatório final da comissão parlamentar de inquérito para apurar a exploração de trabalho análogo ao de escravo*. São Paulo, 2006.

SILVA, B. C. P. *Trabalho decente, divisão do trabalho e integração regional: Educação profissional para imigrantes bolivianos em São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

SPOLON, A. P. G.; SOUZA, M. S. M. Hospitalidade, mobilidade humana e cidades: a experiência de São Paulo no acolhimento a imigrantes e refugiados. In: SEMINÁRIO DA ANPTUR – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo, 13, *Anais...* São Paulo, 2016.

TAYLOR, C. The Politics of Recognition. In: GUTMAN, A. (Org.). *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

UNESCO – United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. Paris, 2002.

VACCOTTI, L. *Migrantes Regionais na Cidade de São Paulo: direitos sociais e políticas públicas*. Relatório de Pesquisa. Argentina: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2016.

WALDMAN, T. C. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 90–114, 2011.

_____. *O acesso à educação escolar de imigrantes em São Paulo: a trajetória de um direito*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

XAVIER, I. R. *Projeto Migratório e Espaço: os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.

DESENVOLVIMENTO

DESINDUSTRIALIZAÇÃO, REPRIMARIZAÇÃO E DEPENDÊNCIA: O APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES BRASIL X CHINA NO ATUAL QUADRO DA ECONOMIA-MUNDO

Hermes Moreira Jr.

1 – INTRODUÇÃO

Em julho de 2017, grande parte da imprensa brasileira repercutiu o fato da China ter sido o destino de 25% das exportações brasileiras no primeiro semestre do ano. Há mais de dez anos nenhum país, sozinho, era responsável por “abocanhar” $\frac{1}{4}$ de tudo que o Brasil vende ao exterior. Ao nos determos sobre o que esses dados informam, veremos que parte significativa das exportações brasileiras para a China se trata de fluxo de *commodities* primárias, tendo como principais produtos a soja, o minério de ferro, petróleo bruto e celulose.

Na América do Sul, esse quadro não é exclusividade das relações entre brasileiros e chineses. Nosso principal parceiro comercial é também o maior comprador de produtos de argentinos e chilenos, por exemplo. Repete-se, em cada um desses casos, o predomínio padrão de produtos primários no rol de itens da pauta exportadora desses países para a China. E o apetite chinês por produtos primários é apenas uma das vertentes da relação que o gigante asiático estabelece com nossa região¹.

Uma reflexão mais detida sobre esse processo nos leva a problematizar o impacto dessas relações a partir de três questões que se colocam como desafios para a economia nacional e a inserção internacional do Brasil nos próximos anos. São elas: a desindustrialização, a reprimarização das exportações e a dependência econômica e tecnológica em relação à China. Nesse sentido, ao final do texto pretende-se refletir sobre alternativas que o Brasil pode adotar em detrimento de um aprofundamento das relações com a China, em virtude do entendimento que esse processo, como está delineado atualmente, é prejudicial a um projeto autônomo e estratégico de desenvolvimento. Para tanto, o ponto de partida é o diagnóstico das três questões levantadas pelo aprofundamento das relações entre Brasil e China.

2 – DESINDUSTRIALIZAÇÃO

País de extensões continentais e integrante do grupo das dez maiores economias do mundo, o Brasil passou por uma intensa transformação social e econômica ao longo da segunda metade do século XX a partir da consolidação de seu processo de industrialização. Forjou, até o final da década de 1980, um parque industrial capaz de produzir bens de capital e bens de consumo de média complexidade, com alguns nichos específicos de alta intensidade tecnológica (KOHLLI, 2004). O processo de industrialização foi orientado para satisfazer necessidades do mercado interno, na tão debatida dinâmica de Substituição de Importações. Desse

¹ Durante fórum dos BRICS realizado no Brasil, em 2014, o presidente da China, Xi Jinping, anunciou a estratégia do país para a América Latina e o Caribe, através da “1+3+6 cooperation framework”. A proposta é que a partir da fórmula “1+3+6” (“um plano”, “três motores” e “seis setores”) fossem aprofundados no âmbito do *China-CELAC Cooperation Plan (2015-2019)* os negócios chineses nas áreas de comércio, investimento e cooperação financeira, orientando recursos chineses para geração de energia, construção de infraestrutura, agricultura, indústria, inovação e tecnologias de informação em toda região.

modo, fosse através da constituição de empresas estatais, de investimentos públicos para financiamento e viabilização de indústrias de capital nacional ou pela atração e instalação de empresas multinacionais, o Brasil criou uma estrutura industrial diversificada que, a despeito de sua concentração na região centro-sul, foi responsável por alterar a estrutura econômica e social de todo o país.

Todavia, duas situações ao longo dos anos 1980 colocaram em xeque a indústria nacional. A primeira diz respeito ao foco no mercado doméstico. Justamente por possuir um grande mercado consumidor interno, a indústria no Brasil não orientou sua produção para as exportações, como fora a estratégia dos novos países industrializados do Leste Asiático. Sem nenhum ímpeto em se expor à competição internacional, e contando com forte protecionismo governamental à concorrência de produtos importados no mercado doméstico, nossa indústria nacional foi se tornando cada vez menos competitiva e mais atrasada em relação aos avanços tecnológicos de seus concorrentes.

A segunda está relacionada com aquilo que economistas costumam chamar de “armadilha da renda média” (BRESSER PERREIRA, 2009; GALA, 2017). Trata-se de uma perda de competitividade da indústria em virtude da valorização da margem salarial de trabalhadores sem que isso venha associado a um salto tecnológico da indústria capaz de colocá-la em níveis mais sofisticados de produção de bens com valor agregado. Essa equação torna menos rentável e pouco competitiva a indústria nacional em virtude do repasse de custos feito ao produto final.

Postos estes dois problemas, do atraso tecnológico e do alto custo da produção, a competitividade da indústria nacional foi sendo minada ao mesmo tempo. Ao mesmo tempo, o protecionismo arcaico, que fechava o mercado brasileiro à exposição da concorrência internacional, dava sobrevida à indústria nacional, ao preço de produtos com menor qualidade e baixa diversificação e sofisticação. Tal situação se alterou a partir da década de 1990 com a adoção de uma série de reformas econômicas alinhadas à onda neoliberal que tomava a América Latina e propunha, dentre outras agendas, abertura comercial e redução do protecionismo aos mercados nacionais (CRUZ, 2007).

Especialmente no caso brasileiro, nosso parque industrial foi exposto à concorrência estrangeira e se viu extremamente fragilizado. Isso ocorreu num contexto de extinção de barreiras não-tarifárias a bens estrangeiros; queda nas taxas aduaneiras; forte valorização cambial; e liberalização do mercado de capitais do país (FIORI, 2003). Ademais, o atraso tecnológico refletia na baixa produtividade industrial, pouco competitiva frente aos índices de produtividade de norte-americanos e europeus. A armadilha da renda média elevava o salário de nossa mão-de-obra e o custo final de nossos produtos, dificultando a atração de novas plantas industriais para o território nacional e fazendo com que nos tornássemos presa fácil da jovem indústria asiática, mais produtiva e menos onerosa. Assim, apenas alguns setores já consolidados conseguiram sobreviver à competição internacional, mesmo que com foco de atuação bastante específico: o mercado doméstico brasileiro e as Américas.

Este quadro se mantivera mais ou menos estável ao longo de toda década de 1990. A indústria nacional fragilizada não conseguia alcançar o mesmo nível de modernização de suas concorrentes internacionais, mas foi bastante beneficiada pelas políticas macroeconômicas advindas do Plano Real, que a despeito de ter adotado uma política de câmbio sobrevalorizado, estabilizou a inflação e os preços (incluindo os salários) no país. A manutenção da indústria no período se dava, portanto, ainda em virtude da capacidade de absorção de seu mercado doméstico, cujo impulso ao consumo de bens foi bastante significativo face a valorização do poder de compra do trabalhador médio em razão do aumento relativo de sua renda (LOUREIRO, 2007).

Por sua vez, a despeito da manutenção de uma indústria, ela já dava sinais de alteração em sua estrutura. A facilidade para importação de bens de capital com a valorização cambial, somada à baixa competitividade da indústria de transformação nacional, fizeram com que a capacidade de autorreprodução sustentável endógena do capital industrial fosse perdendo fôlego, dando indícios que o processo de industrialização nacional corria sérios riscos em virtude das distintas formas de concorrência internacional.

Não obstante, o quadro seria alterado a partir de 1999. Decorrente da necessidade de ajustes macroeconômicos, pelos quais as economias emergentes precisaram passar na segunda metade dos anos 90, e na

esteira das crises financeiras do México e da Ásia, o governo brasileiro promoveu uma intensa desvalorização cambial que impactou diretamente sua indústria. Além disso, 1999 foi o ano de aprovação pelo Congresso norte-americano de um grande acordo comercial entre Estados Unidos e China, elemento-chave para ingresso do gigante asiático na Organização Mundial do Comércio (OMC) dois anos depois. Este, portanto, foi o momento crítico de deterioração da indústria brasileira.

A entrada da China na OMC não desencadeou apenas uma série de ajustes na economia interna dos chineses para se adaptar às normas da organização e transitar a uma economia de mercado, ou algum modelo que se assemelhasse a tal. Também, incidiu na dinâmica das relações econômicas internacionais, pois sobrepôs o mercado chinês, tal qual sua imensa quantidade de trabalhadores, como variável da divisão internacional do trabalho.

O aprofundamento das relações comerciais da China com o restante do mundo trouxe impactos a todas economias. Estabeleceu novas proporções ao processo de transição do eixo produtivo global rumo ao Oriente, um dos desdobramentos da reestruturação produtiva que vinha ocorrendo já desde meados da década de 1980 (CASTELLS, 1999; CHESNAIS, 1996; GILPIN, 2004; HARVEY, 1989). A atração de investimentos estrangeiros e corporações multinacionais para o território chinês, devido sua abundante possibilidade de acesso à mão de obra barata, sua estrutura institucional centralizada a partir de uma estratégia governamental rígida e planejada, e seu mercado gigante consumidor potencial, afetou a indústria de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Talvez o caso da região de Detroit, nos Estados Unidos, seja a síntese desse processo. Ícone da indústria pesada norte-americana no século XX, a cidade perdeu praticamente todo seu parque industrial para as Zonas Econômicas Especiais chinesas, nas quais se concentra grande parte da produção industrial oriunda de investimentos estrangeiros no país (ARRIGHI, 2008).

Não obstante, países como Estados Unidos, Alemanha, França, conseguiram minimizar impactos negativos da migração da indústria de transformação e de bens de capital e de consumo para a China com o aprofundamento da industrialização em setores de maior complexidade, áreas como nanotecnologia e biotecnologia. Ainda assim, o recurso à

expansão do setor de serviços e à financeirização, com menor participação da indústria na composição do PIB, cobrou seu preço em menos de uma década, como foi possível acompanhar nas crises de 2008 e 2011 (HARVEY, 2011).

Em contrapartida, o caso brasileiro se mostrou mais crítico. Em meio à instabilidade econômica e à crise fiscal, frutos da desvalorização cambial dos anos anteriores (GIAMBIAGI; AVERBUG, 2000), o país não possuía fundamentos para um salto tecnológico semelhante às economias desenvolvidas e não reunia condições de concorrer com a mais competitiva indústria chinesa. Setores industriais que haviam se beneficiado da estabilidade macroeconômica alcançada com o Plano Real, e que figuravam ainda como alternativas viáveis para a indústria nacional – notadamente o de têxteis, vestuário e calçados, brinquedos e materiais de construção civil – foram praticamente dizimados pela concorrência chinesa. O resultado disso foi a desmobilização de setores industriais inteiros, declínio econômico e social de regiões, e materialização da incapacidade da indústria brasileira em concorrer no mercado internacional, fosse ao fazer frente a indústria estrangeira na manutenção ou conquista de mercados no exterior ou para atender às demandas do mercado doméstico.

A absorção efetiva da China à economia-mundo capitalista teve como efeito novas acomodações na divisão internacional do trabalho e na dinâmica das relações econômicas internacionais. Para o Brasil, o impacto ocorreu com a aceleração e o aprofundamento de um processo de desindustrialização que já vinha se desenhando desde o momento de abertura da indústria doméstica à concorrência internacional. Nesse sentido, a participação da indústria na composição do PIB brasileiro e a importância dela na sustentação dos indicadores econômicos nacionais foram se tornando cada vez mais frágeis à medida que a presença chinesa no comércio internacional se configurou como uma realidade.

3 – REPRIMARIZAÇÃO

A entrada da China na OMC foi um dos marcos da nova fase da economia-mundo capitalista. Simbolizou a absorção de praticamente 1/6 da população mundial e de uma das dez maiores economias do mundo à

lógica sistêmica. Fora, ainda, o impulso final para que a China pudesse, poucos anos mais tarde, se tornar a segunda potência econômica mundial. As repercussões dessa nova posição da China afetaram diretamente a participação do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Escolher a chamada estratégia de Ascensão Pacífica (NIU, 2013) não impediu a China de reconfigurar boa parte da dinâmica econômica internacional. Em pouco mais de uma década de integração ao comércio internacional via OMC, o país se tornou o maior produtor industrial do mundo, o maior exportador de manufaturas e principal parceiro comercial de mais de uma centena de países, incluindo o Brasil.

Ao desbancar os Estados Unidos e se tornar o maior parceiro comercial brasileiro, a China empolgou acadêmicos, empresários e políticos. Muitos enxergavam nessa nova grande parceria a possibilidade de alçar o Brasil a um novo patamar no comércio internacional, de forma mais globalizada e autônoma em relação a nossos vizinhos hemisféricos. Não foram poucas as parcerias acadêmicas, comerciais e institucionais que visavam fortalecer laços entre os dois países ao longo da última década. Essa perspectiva ganhara força, ainda, com a estratégia de inserção internacional brasileira durante o governo Lula da Silva (2003–2010), que visava diversificar nossas parcerias comerciais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) e fortalecer uma nova espécie de arranjo político internacional via BRICS (MOREIRA JR., 2017).

No entanto, a intensificação das relações sino-brasileiras ao longo da última década reforçam a parceria estratégica estabelecida entre os países já no início dos anos 1990 (YONAMINE, 2017). A grande mudança se dá no desenho que essa parceria assume à medida que a China consolida seu processo de modernização do parque industrial e exportação de manufaturas, e o Brasil vê sua indústria sucumbir à concorrência internacional, sobretudo a de origem chinesa. Desse modo, a ampliação da parceria estratégica e o aprofundamento das relações comerciais entre Brasil e China reforçam uma lógica de especialização produtiva, com a China exportando ao Brasil uma grande sorte de produtos manufaturados de média e alta tecnologia, e o Brasil provendo a China com *commodities* minerais, energéticas e agrícolas, e produtos manufaturados baseados em recursos naturais, ou seja, de baixa complexidade.

Com o crescimento do mercado interno chinês e a abertura de novos mercados consumidores para suas exportações, sua demanda por matérias-primas e gêneros alimentícios apresentou uma explosão na última década. Conhecemos assim um período de forte alta dos preços das *commodities* no mercado internacional, que beneficiou, de maneira pontual, a balança comercial brasileira. À medida que o apetite chinês por *commodities* foi crescendo, o Brasil surfou na onda da valorização dos produtos primários, o que acarretou um período de bonança econômica ao país.

Durante esse período, todo arranjo fiscal e orçamentário do governo federal foi elaborado com base na dinâmica das exportações brasileiras. Políticas de distribuição de renda, obras públicas de infraestrutura, compras governamentais, investimentos em educação e tantas outras políticas públicas foram traçadas a partir da composição do PIB brasileiro, com um percentual cada vez maior de participação do setor primário-exportador em detrimento da indústria. Como poderemos ver indicado abaixo, desde o início da década de 1990 a exportação de produtos industrializados vem perdendo espaço para a exportação de produtos primários. Isto leva a uma série de prejuízos à economia nacional, sendo o mais significativo deles a dependência da demanda internacional.

Como foi possível perceber após a crise econômica mundial e, posteriormente, após o ajuste chinês para um novo patamar de crescimento, também conhecido como “novo normal” (PIRES; PAULINO, 2016), a redução da demanda e a desvalorização do preço das *commodities* primário-exportadoras repercutiu nas contas nacionais, desidratando a taxa de crescimento brasileira e reduzindo o tamanho do PIB. Ademais, cristaliza-se uma estrutura social extremamente desigual em virtude do perfil econômico do modelo utilizado pelo país para atender essa demanda por *commodities* primárias. Qual seja: grandes concentrações fundiárias, com mão-de-obra pouco especializada e de baixa remuneração, baixa incorporação de novas tecnologias com potencial de transbordamento para outros setores da sociedade, e ausência da formação de uma burguesia nacional industrializante, com a manutenção de elites locais baseadas na lógica do coronelismo tradicional ou apropriação do modelo por grandes conglomerados transnacionais do agronegócio.

4 – DEPENDÊNCIA

Ao mesmo tempo que entusiasmou um conjunto de atores, o aprofundamento das relações sino-brasileira alertou aqueles que já observavam um perfil menos autônomo para o Brasil nesta relação. Voltaram a ser mobilizados conceitos do estruturalismo cepalino, bastante caros à teoria econômica latino-americana do século XX. A teoria estruturalista, desenvolvida por Raul Prebisch, Celso Furtado, Álvaro Pinto, Fernando Fajnzylber, entre outros, caracterizava a condição de subdesenvolvimento dos países periféricos por meio da disparidade de seus modelos de inserção na divisão internacional do trabalho, fixando países periféricos como responsáveis pelo provimento de produtos primários, ao passo que economias centrais seriam dotadas de condições tecnológicas de produção de manufaturas (RODRIGUEZ, 2009).

Nessa acepção, devido à possibilidade de incremento de técnicas e processos capazes de aumentar produtividade e valor agregado dos produtos manufaturados ser amplamente maior que para produtores de gêneros primários, trocas comerciais efetuadas entre economias periféricas e centrais levariam ao prejuízo daquelas. Assim, a deterioração dos termos de troca alargaria o abismo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, restando como forma de superação da condição de subdesenvolvimento o processo de industrialização e modernização da estrutura produtiva das economias periféricas.

Permeado de acertos e erros, o Brasil se engajou nesse processo ao longo da segunda metade do século XX, cenário que passa a ser revertido, como vimos anteriormente, a partir da dupla condução de desindustrialização da economia nacional e reprimarização da pauta exportadora brasileira. Ambos processos foram fortemente impulsionados dentro da recente amplitude alcançada pela economia chinesa no quadro da economia-mundo capitalista. Desse modo, não demoraria para que surgissem interpretações de que o Brasil entraria em uma nova fase de dependência, não mais em relação às economias tradicionais ocidentais, tal qual ocorreu desde a colonização até a primeira metade do século XX com países como Inglaterra e Estados Unidos, mas agora em relação à China, novo gigante econômico internacional.

Alguns indicadores podem demonstrar essa nova fase da dependência. Desde o ano de 2009, exportações brasileiras têm como principal destino a China. Em 2017, muito provavelmente, a China será responsável por consumir praticamente 1/4 dos produtos exportados, com grande destaque para soja em grãos ou triturada, minério de ferro, óleos brutos de petróleo, pasta de celulose e carnes processadas ou cortes congelados. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dentre os 10 principais itens da pauta exportadora brasileira para China, apenas a exportação de veículos aéreos pode ser considerada como de bens industrializados de alta intensidade tecnológica. Ainda assim, com valores bastante inferiores aos produtos que ocupam o topo da lista, soja, minério de ferro, petróleo cru e pasta de celulose.

Na esteira da maior presença chinesa no Brasil, o país passou figurar como um dos principais aportadores de investimento externo direto em território brasileiro. Segundo estatísticas do Banco Central do Brasil, entre 2001 e 2010, a China figurava como 15º principal investidor no país, com parcela inferior a 1% do total de investimentos no país. Realidade esta que começa mudar à medida que o país asiático altera sua estratégia de inserção internacional e passa direcionar significativos investimentos mundo afora, ultrapassando o Japão para se tornar a quinta maior fonte global de investimento externo direto.

De acordo com a Câmara de Comércio Brasil-China, o período 2010–2011 marcou uma nova fase na relação de investimentos entre os dois países, caracterizada pela entrada significativa de investimentos diretos da China no Brasil. Tais investimentos visavam garantir o fornecimento a longo prazo de *commodities*, por isso grande parte deles foram direcionados às empresas do setor agrícola, exploração de petróleo e extração de minerais. Ademais, também passaram a ter como estratégia a constituição de uma plataforma de exportações direcionada para toda América Latina a partir do Brasil, canalizando investimentos em áreas como indústria de produtos químicos, indústria alimentícia, fábricas de equipamentos de informática e materiais elétricos, indústria de máquinas e de equipamentos. Nos anos mais recentes, indústrias chinesas entenderam que o mercado consumidor brasileiro poderia ser uma nova porta a ser explorada, desse modo, uma nova natureza de investimentos foi realizada nas áreas de

telecomunicações, eletricidade e gás, atividades imobiliárias, instituições financeiras, serviços de tecnologia e setor automotivo.

Com o impacto sofrido pela economia brasileira em função da grave crise política e do severo ajuste fiscal implementado nos últimos anos, dois novos campos passaram a ser aproveitados pelo capital chinês. O primeiro deles trata do financiamento da infraestrutura nacional, principalmente com a aquisição por parte de grupos chineses de uma série de ativos estratégicos, como campos de exploração de petróleo, aquisição de hidrelétricas, além de investimentos em rodovias, portos e aeroportos via contratos de concessão. Outro aspecto recente se refere ao controverso fenômeno da estrangeirização de terras, ou *land grabbing* (McMICHAEL, 2013; SASSEN, 2013), cuja nova regulamentação está em debate no congresso nacional e já faz parte do conjunto de relações entre Brasil e China (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012; SILVA; LEITE, 2016). A aquisição de terras no território brasileiro por grupos chineses está ancorada a interesses vinculados ao agronegócio, em áreas como o cultivo de grãos, cana-de-açúcar, pecuária e extração vegetal. De acordo com estudos de movimentos de defesa da soberania nacional, o fenômeno da estrangeirização de terras faz com que vinte grupos transnacionais, dentre os quais estatais chinesas, sejam detentores de 2,74 milhões de hectares, equivalente ao território do Haiti.

A China também passou a figurar, ao lado dos Estados Unidos, como principal fonte dos produtos importados pelo Brasil. No topo dos produtos exportados pelos chineses para nossas empresas estão equipamentos de alta tecnologia das áreas de informática e telecomunicações, assim como máquinas e acessórios para produção industrial. Essa disparidade entre o perfil de produtos importados da China e exportados para a China indica os termos de nossa relação comercial hoje.

A manutenção de uma balança comercial superavitária com a China possui algumas explicações que não podem deixar de ser percebidas. Primeiramente, a grande demanda chinesa por nossas *commodities* primárias em função do enorme mercado interno chinês a ser atendido. Em segundo lugar, a valorização do preço dessas *commodities* em virtude de uma ampliação da demanda por parte de economias emergentes que foram alçadas à condição de novos consumidores na esteira do crescimento

econômico mundial da última década. Por fim, somadas a desindustrialização da economia nacional e a grave crise econômica em que o país está mergulhado, fruto de sua deterioração fiscal e instabilidade política, levam a uma retração das importações brasileiras, contribuindo para manutenção do superávit na balança comercial, mesmo frente a desvalorização de algumas *commodities* e uma acomodação momentânea da demanda chinesa.

Não obstante, o que parece mais relevante para demonstrar os riscos da relação de dependência que se estabelece a partir do aprofundamento das relações entre Brasil e China, é a possibilidade do Brasil perder de vista a materialização de uma estratégia de desenvolvimento econômico autônoma. A partir de 2004, o governo brasileiro demonstrou empenho em articular uma estratégia nacional de desenvolvimento e inserção internacional a partir da formulação e implantação da PITCE, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. A PITCE foi sucedida, quatro anos depois, pela PDP, a Política de Desenvolvimento Produtivo e, posteriormente, pelo Plano Brasil Maior, em 2011 (STEIN; HERRLEIN JÚNIOR, 2016).

Tais políticas tinham como objetivo articular a política industrial brasileira a uma estratégia de desenvolvimento e inovação que estivesse alinhada a uma plataforma de inserção internacional soberana do país. Porém, a despeito do desenho institucional proporcionar as bases para efetivação dessa estratégia, alguns dos principais setores apoiados pela política de criação das campeãs nacionais, plataforma oriunda dessa estratégia, foram aqueles cuja inserção internacional estava vinculada à demanda chinesa. Desse modo, os vultosos investimentos governamentais para a consolidação de grandes grupos industriais competitivos internacionalmente não se deram em setores de média e alta tecnologia, como deveriam ser privilegiados segundo os documentos, sendo eles: *softwares*, fármacos e biotecnologia. Mas sim na indústria de manufaturas baseadas em recursos naturais, como de carnes processadas, papel e celulose, petroquímico, ou engenharia e construção civil.

Tal opção fortaleceu esses grupos internacionalmente em um curto espaço de tempo, os colocando, na maioria das vezes, na liderança do mercado global em seus setores. Contudo, a partir deles não há uma contribuição capaz de influenciar positivamente, a médio e longo prazo, a

alteração da estrutura econômica e social brasileira, ao passo que a capacidade desses grupos em proporcionar saltos tecnológicos e de inovação em áreas sensíveis, assim como de incidir na variação do padrão de inserção do país na divisão internacional do trabalho, é muito limitada. Desse modo, mesmo investimentos nacionais em política industrial, característica histórica de nossa trajetória de desenvolvimento, estariam aprisionados pela dependência brasileira em relação ao mercado chinês.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando Immanuel Wallerstein propõe a análise sistêmica como método de compreensão da realidade política, econômica, social e cultural do mundo contemporâneo, ele indica que não é possível fragmentar a realidade, bem como o estudo das “ciências sociais” (WALLERSTEIN, 2004; WALLERSTEIN, 1991). Nesse sentido, o “sistema-mundo moderno”, como ele denomina a realidade em que estamos inseridos, trata-se de um sistema social com dimensões definidas e com um modelo de reprodução econômica específico. Vivemos, portanto, em um sistema social total, em que, geograficamente, todos países (ou unidades políticas, em sua definição) estão abarcados, e somos parte de um mecanismo de regulação econômica único, cujas cadeias produtivas e mercantis estão espalhadas por todo o sistema, na assim chamada economia-mundo. O que difere nosso papel enquanto indivíduos nessa economia-mundo é a função que exercemos em cada nóculo das cadeias. No caso das unidades políticas, a diferença de sua posição na hierarquia desse sistema está demarcada de acordo com a inserção que possuem na divisão internacional do trabalho.

Posto isso, cada uma das unidades políticas trabalha para reunir condições de ocupar, nessas cadeias produtivas e mercantis, e por sua vez na divisão internacional do trabalho, uma posição que permita maiores possibilidades de acumulação de capital, lógica regente da economia-mundo do sistema-mundo moderno. A principal forma de acumulação de capital nesse modelo é o monopólio de atividades econômicas. Logo, quanto maior o número de atividades em que determinada unidade política possua monopólio (ou esteja mais perto dessa situação), mais destacada será

sua condição de acumulação de capital na divisão internacional do trabalho e sua posição hierárquica na economia-mundo.

A principal maneira de alcançar estes monopólios se dá através de processos de modernização e inovação tecnológica. O domínio sobre os processos de modernização e inovação garantem o monopólio, mesmo que momentâneo, sobre novas descobertas e a consequente acumulação provinda da exploração de seus mercados consumidores. Por isso, o ponto fundamental de qualquer estratégia de *catching-up*, que vise saltos dentro da hierarquia da economia-mundo, requer altos investimentos na área de inovação. O que, segundo a literatura especializada (NELSON, 1993; FREEMAN, 1995; CASSIOLATO; LASTRES; ARROIO, 2005; ARBIX, 2010), demanda um processo de industrialização sustentável e financiamento à pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico.

Como apontado ao longo do texto, o Brasil tomou um rumo diferente do que a literatura indica como caminho para ascensão na hierarquia da economia-mundo. Ao adentrar em um processo de desindustrialização e retomar um padrão de crescente primarização da pauta exportadora, voltando à característica tradicional de suas exportações ao longo de sua história (LOPES, 2017), a economia brasileira se distanciou cada vez mais das possibilidades de constituir monopólios tecnológicos e ocupar nódulos de destaque nas cadeias produtivas e mercantis globais. Por sua vez, o aprofundamento das relações com a China beneficia o gigante chinês, que caminha a passos largos para o topo da hierarquia da economia-mundo, ao se destacar na vanguarda de diversos setores de alta intensidade tecnológica e constituir monopólios em áreas que lhe garantem grandes mercados consumidores, e alto potencial de acumulação de riquezas. A análise do perfil das trocas comerciais entre Brasil e China, bem como a avaliação dos investimentos chineses no Brasil, indicam o perfil que cada um dos dois países vem consolidando na divisão internacional do trabalho da economia-mundo.

Portanto, é preciso estabelecer um projeto de desenvolvimento autônomo que vise uma ascensão do Brasil na hierarquia da economia-mundo e uma nova posição na divisão internacional do trabalho. Para que assim possibilite ao país a redução de suas disparidades e um crescimento econômico sustentável com distribuição de renda e justiça social.

Demandando, portanto, uma reorientação na trajetória estabelecida nos últimos anos, de aprofundamento desse modelo de relações comerciais entre Brasil e China, que tem conduzido à ampliação da desindustrialização e da reprimarização das exportações, e também à reorientação da indústria prevalecente para atuação em setores cuja possibilidade de guiar a disputa global por monopólios tecnológicos é extremamente limitada.

Para o Brasil assumir esse papel, os fatores a serem adotados perpassam pela retomada de um projeto de industrialização moderno e competitivo, que seja capaz de concorrer pelos principais mercados internacionais nos setores de mais alta intensidade tecnológica. Pela revisão da balança comercial brasileira, que não pode se limitar a oferecer superávits por meio da abundância de recursos oriundos das *commodities* primárias, sem que haja uma participação significativa de itens de alta complexidade econômica e um fluxo intenso de importação de bens de alta tecnologia para consumo do mercado doméstico. E, principalmente, uma estratégia nacional que valorize os ativos estratégicos do país e garanta a soberania sobre eles, entendendo os mesmos como vetores essenciais para a execução de uma política nacional de desenvolvimento baseada na constituição de um sistema nacional de inovação autônomo, que incentive o desenvolvimento científico e tecnológico em nosso país.

REFERÊNCIAS

- ARBIX, G. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 167–185, 2010.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Globalização e Competição*. Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.; ARROIO, A. M. Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: mitos e realidade da economia do conhecimento global. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J.; ARROIO, A. *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).
- CHESNAIS, F. *A mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

- CRUZ, S. C. V. *Trajelórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- FIORI, J. L. *O vôo da coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- FREEMAN, C. The New International Competition and What it means for Manufacturing. In: JERVIS, P. (Ed.). *Manufacturing, Wealth Creation, and the Economy: a platform for policy development, a report of a series of seminars and lectures*. London: RSA, 1995.
- GALA, P. *Complexidade Econômica: uma nova pergunta para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.
- GIAMBIAGI, F.; AVERBUG, A. *A crise brasileira 1998/1999: origens e consequências*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social–BNDES, 2000. (Texto para discussão, No. 77).
- GILPIN, R. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- HAGE, F. A. S.; PEIXOTO, M.; VIEIRA FILHO, J. E. R. *Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, nº 1795).
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Rio de Janeiro: Loyola, 1989.
- _____. *O Enigma do Capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- KOHLI, A. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LOPES, V. T. *A reprimarização das exportações brasileiras em uma perspectiva histórico-mundial de média e longa durações*. 2017. 145 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.
- LOUREIRO, F. P. Desenvolvimentismo às avessas: o processo de desindustrialização brasileiro sob a égide neoliberal (1990–1999). *Revista de Economia Política e História Econômica*, v. 8, p. 33–62, 2007.
- McMICHAEL, P. Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 47–64, 2013.
- MOREIRA JR., H. *A Institucionalização dos BRICS na agenda do Brasil*. In: MENEZES, R. G.; MARIANO, K. L. P.; MOREIRA JR, H.. (Org.). *Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação*. Dourados: Editora UFGD, 2017. p. 251–270.
- NELSON, R. R. *National Innovation Systems: a comparative analysis*. Nova York: Oxford University Press, 1993.
- NIU, H. A grande estratégia chinesa e os BRICS. *Revista Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, jan.–jun., p. 197–229, 2013.

PIRES, M. C.; PAULINO, L. A. As relações entre a China e a América Latina frente ao “novo normal” da economia chinesa. *Economia e Políticas Públicas*, v. 4, p. 9–28, 2016.

RODRIGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SASSEN, S. Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 25–46, 2013.

SILVA, T. L.; LEITE, A. C. C. Estrangeirização de terras: um questionamento à cooperação na ordem econômica internacional contemporânea? *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 5, n. 9, p. 121–151, jan.–jun. 2016.

STEIN, G. Q.; HERRLEIN JÚNIOR, R. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003–2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 47, p. 251–287. Jul–Dez. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Revista Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273–335, jul–dez, 2007.

WALLERSTEIN, I. M. *World System Analysis: an introduction*. Durham: Duke University Press, 2004.

_____. *Unthinking social science: the limits of nineteenth-century paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

YONAMINE, C. S. *A Parceria Estratégica Sino-Brasileira: uma análise da cooperação e de seus eventuais riscos*. 2017. 68 f. Trabalho de conclusão do curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

INDÚSTRIA EXTRATIVA, CONFLITUALIDADE E OS PARADOXOS DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO MOÇAMBICANO

Isabella Alves Lamas

1 – INTRODUÇÃO

Moçambique dispõe de uma oportunidade única de consolidar a descoberta de vastos recursos naturais que, se forem bem geridos, irão permitir que o país alcance os seus objetivos de desenvolvimento social e ultrapasse a sua dependência da ajuda externa

Doris Ross, Fundo Monetário Internacional (FMI, 2014).

Em 1999, no lançamento do *Ano Internacional da Cultura da Paz*, Kofi Annan, então secretário-geral da ONU, declarava que a verdadeira paz é muito mais do que a ausência de guerra, já que é um fenômeno que

envolve desenvolvimento econômico e justiça social (UNESCO, 1999). Sua fala simboliza a incorporação nas Nações Unidas do conceito transformador da paz positiva (paz enquanto integração humana e justiça social) formulada no âmbito da tradição teórica dos Estudos para a Paz a partir das ideias de Johan Galtung (GALTUNG, 1969). Apesar de essa ideia ter sido absorvida como parte do discurso da construção da paz, particularmente de missões de *peacebuilding* realizadas em cenários de pós-conflituabilidade, o que vemos na realidade em muitos contextos que foram alvos dessas operações de paz é justamente a perpetuação de formas diversas de violência – não só a violência física e direta que pode ser medida através de indicadores como o número de morte de civis, mas também violências estruturais e culturais¹. O programa da paz positiva foi usado como forma de legitimar esquemas de engenharia social e política formulados pela governação global liberal (PUREZA, 2011). Os processos de pacificação que ocorreram através de liberalização política e econômica incluídas no escopo das missões de paz geraram consequências profundas em países que foram alvos dessas operações.

Moçambique é um desses países e foi durante muito tempo reconhecido como um caso de sucesso do processo de construção da paz. Uma análise das violências cotidianas e dos conflitos socioambientais, mais concretamente aqueles que emergiram ao redor de um mega projeto de exploração de carvão de uma corporação multinacional brasileira, fornece elementos para desconstruir essa ideia e adicionar novos prismas para o entendimento do atual momento do país. Nas discussões recentes sobre a instabilidade econômica e política do país é muito comum visões que expressão uma lógica preventiva de potenciais focos de turbulência que eventualmente se transformariam em violência armada e direta. Não obstante, a promoção de uma qualidade de

¹ Em *Violence, Peace and Peace Research*, Galtung define a violência direta como quando os “meios de realização não são retidos, mas diretamente destruídos” (GALTUNG, 1969, p. 169) e elabora pela primeira vez o conceito de violência estrutural, chave em seu pensamento, como denúncia de violências invisíveis, e muitas vezes não intencionais, porém, reais. Quando apresenta o conceito de violência estrutural, Galtung o associa à paz positiva, no entanto, consciente dos perigos decorrentes da transformação da paz em uma categoria semanticamente negativa, faz uma nova associação: a ausência de violência estrutural passa a ser presença de justiça social e, consequentemente, de uma paz verdadeiramente positiva. Já nos anos 1990, o autor introduz uma nova dimensão da violência que viria a compor o famoso triângulo das violências de Galtung: a violência cultural, ou seja, “os aspectos da cultura – a esfera simbólica de nossa existência – exemplificada pela religião e ideologia, linguagem e arte, ciência empírica e ciência formal (lógica, matemática) – que pode ser usada para justificar ou legitimar as violências diretas ou estruturais” (GALTUNG, 1990, p. 291).

vida digna, de justiça social e, como não poderia faltar, da igualdade de oportunidades são parte fundamental de uma análise coerente com busca pela concretude da construção do horizonte de uma paz verdadeiramente positiva. Moçambique é hoje um país formalmente pacífico mas que vive inúmeras situações de violência – mais espetaculares como os eventuais confrontos entre a FRELIMO e a RENAMO – e mais sutis como as opressões decorrentes da exploração de minérios da Vale na Província de Tete na região central do país.

Na fala de Doris Ross, diretora assistente do departamento de África do FMI, que consta na epígrafe do texto há três elementos importantes que gostaria de destacar: a) Moçambique é rico em recursos naturais, b) estes recursos, se bem governados, podem gerar desenvolvimento social no país e c) ajuda-lo a superar a dependência de ajuda externa. Mais concretamente, os recursos são vistos como uma oportunidade para fechar as lacunas do déficit de infra-estrutura do país (como portos, estradas, ferrovias ausentes ou destruídas nos tempos da guerra), investir em setores prioritários como saúde e educação, além de servirem como subsidio econômico para o apoio de um modelo de crescimento mais inclusivo. Até aqui nada de muito novo, uma vez que este é o discurso comum sobre recursos naturais e suas oportunidades de desenvolvimento propagado por governos, corporações multinacionais, instituições financeiras internacionais e organizações internacionais.

Para o FMI, ascender requer resiliência. Assim, Moçambique tem que ser resiliente na transformação em curso de sua economia de uma base na agricultura familiar para uma centrada na mineração, no agronegócio, no processamento e em serviços (ROSS, 2014) (é claro que com esta nova base econômica grande parte desse serviço é decorrente do próprio funcionamento e demanda da indústria extrativa). Não obstante, as oportunidades dessa nova base econômica não foram traduzidas em desenvolvimento econômico e social: estamos diante de um país de baixa renda, em situação de pós-conflitualidade que não compartilhou os benefícios de duas décadas de crescimento robusto e paz com a maior parte de sua população.

2 – A ECONOMIA POLÍTICA DA MINERAÇÃO DE MOÇAMBIQUE: CRESCIMENTO ECONÔMICO VIA IED, DESIGUALDADE E EXPROPRIAÇÃO

Classificado como economia de baixa renda², Moçambique é um país da África Subsaariana com 28 milhões de pessoas que faz fronteira com África do Sul, Suazilândia, Zimbábwe, Zâmbia, Malawi e Tanzânia. Ao contrário dos países centrais que implementaram progressivamente políticas neoliberais principalmente a partir dos anos 70, Moçambique apresenta uma trajetória econômica enquanto país independente muito recente. O país teve a sua independência conquistada em 1975 após um período de pouco mais de uma década de luta armada pela libertação nacional e a FRELIMO – primeiro e único partido no poder central após a independência – constituiu um governo inicialmente de inspiração marxista-leninista. Pouco após a independência, o país viveu anos de uma intensa guerra civil que oficialmente teve fim em 1992 com a assinatura do Acordo Geral de Paz entre a FRELIMO e a RENAMO, antigo movimento guerrilheiro que se transformou em partido de oposição.

Foram implementadas reformas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do FMI em Moçambique a partir de 1987 com o Programa de Reabilitação Econômica – PRE³. O PRE marca a transição do país de uma economia socialista marcada por controle estatal, planejamento econômico centralizado e preços administrados (FMI, 2014, p. 14) para uma economia de mercado e tinha como grande objetivo a implementação de medidas neoliberais para a inserção de Moçambique na economia internacional e a atração de fluxos de investimento externo para o país. A racionalidade central vigente é que seriam os excedentes gerados através destes influxos de capital que assegurariam a possibilidade de desenvolvimento social desse que era, e continua sendo, um dos países mais pobres do mundo. No último ranking de IDH divulgado pelo PNUD, Moçambique ficou na posição 181 num conjunto de 188 países (PNUD, 2016). Além disso, Moçambique é um país rural e apesar de a população urbana estar crescendo significativamente esta ainda representa menos de

² O critério usado pelo Banco Mundial para classificar economias é o PIB per capita. Uma economia de baixa renda é aquela cujo PIB per capita não ultrapassa \$1025 (BANCO MUNDIAL, 2017b, p. xvii).

³ Nos anos 80, o FMI e o Banco Mundial passaram a demandar reformas econômicas de acordo com princípios neoliberais como garantia para empréstimos realizados a países em desenvolvimento altamente endividados (STEGER; ROY, 2010, p. 98).

um terço da população total (SANTOS; ROFFARELLO; FILIPE, 2016). Entre os inúmeros efeitos perversos que as reformas tiveram na economia e na sociedade moçambicana, um dos mais relevantes foi o declínio na produtividade da agricultura que contribuiu para acentuar a existência de uma economia de consumo ao invés de produção (CUNGUARA, 2012; MASCHIETTO, 2016).

Apesar disso, o desempenho de Moçambique no período pós guerra foi usado como exemplo de sucesso pelo FMI, Banco Mundial e comunidade de doadores internacionais (IDA, 2009; NUCIFORA; SILVA, 2011). O ‘queridinho dos doadores’ (HANLON, 2010) também foi retratado como um caso de sucesso de *peacebuilding* e reconstrução pós-guerra (ASTILL-BROWN; WEIMER, 2010; PNUD, 2005), principalmente devido à estabilidade política pós-acordo de paz e aos indicadores macroeconômicos que mostram uma recuperação econômica substancial em relação ao estado da economia pré-reformas (MASCHIETTO, 2016; PHIRI, 2012). Moçambique é hoje considerado um país formalmente pacífico, apesar das recorrentes manifestações de violência e conflitualidade que vão além das eventuais tensões políticas e militares entre a FRELIMO e a RENAMO.

Durante os anos de guerra civil e no pós-guerra, a economia de Moçambique esteve altamente dependente dos fluxos de capital provenientes da ajuda externa da comunidade de doadores internacionais. No entanto, a dependência da ajuda externa no orçamento do estado diminuiu consideravelmente em 2010 devido principalmente a um avanço na arrecadação de receitas internas e às especulações em torno da exploração e/ou descoberta de novas reservas de recursos naturais. Segundo relatório do FMI de 2014, o crescimento econômico do país pode ser entendido a partir de dois períodos temporais: um primeiro que vai de 1992–2002 marcado pela liberalização do mercado e políticas de privatização que se desenvolvem em um contexto geral de reabilitação do país no pós-guerra e estabelecimento das bases da economia de mercado e um segundo que vai de 2002 em diante no qual o crescimento foi impulsionado em larga medida pelos investimentos em megaprojetos (FMI, 2014, p. 10).

De fato, devido a estes projetos, em 2011 o volume de IED ultrapassou pela primeira vez o volume de ajuda externa no orçamento do

estado (TOLLENAERE, 2013). Junto com a África do Sul e a Nigéria, Moçambique se tornou um dos três principais destinos de IED na África Subsaariana (CASTEL-BRANCO, 2015). Segundo relatório do *African Economic Outlook* (2017), desde os anos 2000 o alumínio, o gás e o carvão constituem a espinha dorsal da indústria moçambicana. Não obstante, o desequilíbrio na destinação do IED predominantemente para áreas como a de construção de infra-estrutura direcionada para exploração dos recursos e o crescente endividamento público interno e externo ocorreu em detrimento de um financiamento substancial em setores sociais e serviços básicos. Cunguara (2012) critica o crescimento centrado em megaprojetos por estes terem poucas ligações locais, criarem pouco emprego, serem beneficiados por importantes isenções fiscais, dependerem de bens importados e serem voltado para exportação.

De maneira geral, a narrativa do caso de sucesso é desacreditada pelo paradoxo central da economia política contemporânea do país: apesar de o crescimento econômico entre a década passada e 2016⁴ ter girado em torno dos 7% e a inflação ter se mantido controlada (dois dos mais importantes indicadores macroeconômicos), a desigualdade tem se acentuado nos últimos 6 anos e estima-se que mais de 50% da população viva com menos de 1 dólar por dia (SANTOS et al., 2016). Há uma importante disparidade entre os altos índices de crescimento econômico e a estagnação dos níveis de pobreza notada principalmente a partir de 2010. Uma importante parcela da população vive com menos de US\$1 dólar por dia, sofre com doenças como a malária e o HIV e não possui acesso a infra-estruturas básicas como água potável, centros médicos e escolas. Este paradoxo é central na reflexão do economista moçambicano Carlos Nuno Castel-Branco sobre as características da porosidade econômica moçambicana: “a ineficiência na retenção de excedente não cometido, que poderia ser utilizado para o desenvolvimento da economia como um todo” (CASTEL-BRANCO, 2015, p. 125). O argumento de Castel-Branco é que a característica dominante da economia política moçambicana é o foco

⁴ Houve uma forte desaceleração do crescimento no ano de 2016 que na média ficou em 3,8%. Não obstante, segundo relatório do Banco Mundial, 2017 já mostra sinais de melhora principalmente devido a melhoria dos preços das matérias primas e a recuperação da indústria do carvão (BANCO MUNDIAL, 2017a, p. 1). A associação direta entre a guinada positiva do crescimento econômico de Moçambique devido a alta no preço e recuperação do preço do alumínio e do carvão é um dos indícios da complexa configuração do sistema global da mineração.

na formação de oligarquias financeiras nacionais através de um processo clássico de acumulação primitiva de capital. Por conta da história recente de colonialismo e a posição anticapitalista do primeiro governo do pós independência, estas classes ainda estão em fase inicial de formação. É por meio da porosidade da economia e do apoio do estado que as ligações entre o capital doméstico e o capital multinacional é desenvolvida. Assim a porosidade não é só resultado de limitações institucionais do estado e da incapacidade de assegurar rendimentos das corporações em operação no país, mas também esta profundamente relacionada com um processo de expropriação social que tem como objetivo o desenvolvimento de classes capitalistas nacionais (CASTEL-BRANCO, 2015).

Seguindo esta lógica, para além dos largos incentivos fiscais concedidos às multinacionais em operação no país⁵ e eventuais fugas ilícitas de capital, um papel importante deve ser creditado também às ações de expropriação do estado para garantir com que a classe capitalista emergente pudesse se apropriar de uma parte dos lucros do IED. Esforços investigativos no âmbito do Centro de Integridade Pública, mostram a sobreposição existente entre a elite política e econômica do país e a consequente ausência de distinção clara entre a esfera pública e privada do país: “nos últimos cinco anos, praticamente, todos os membros do Executivo procuraram constituir empresas cujo objeto social prioriza o exercício de atividades no sector extrativo” (FAEL; CORTEZ, 2013, p. 6). Altos dirigentes do estado e do partido político FRELIMO são participantes ativos de grandes concessões realizadas em formas de parceria público-privada como o do Porto de Nacala e a Linha do Norte, empreendimentos recentemente associados a exploração de carvão da Vale (NHAMIRE; MATINE, 2015).

Os maiores beneficiados destes esquemas de expropriação são as elites e o grande capital internacional no qual estão ancoradas. Os maiores prejudicados, quase não é nem preciso dizer, são todo o restante da população do país, principalmente os 70% que vivem no campo, crescentemente desempoderados com a destituição de seu meio de sobre-

⁵ Segundo o economista do FMI Yi Xiong o principal objetivo dos primeiros megaprojetos era tornar Moçambique um destino atrativo para o IED depois de longo período de instabilidade e guerra civil. Por este motivo, Moçambique teria estabelecido contratos muito favoráveis às empresas estrangeiras (FMI, 2014, p. 34). O contrato de concessão da Vale é um exemplo e possui inúmeras cláusulas e condições de isenção fiscal (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2006).

vivência mais básico que é a terra e distanciados de seu próprio mundo através de artefatos e ideias importados do estrangeiro (i.e. eleições democráticas, direitos humanos, intervenções de engenharia, desenvolvimento sustentável) sobre os quais eles/as não tem controle (MACAMO, 2005) e/ou participação ativa. A porosidade vista desta maneira é uma estratégia de acumulação primitiva de capital, *ie.* o processo através do qual os produtores são separados dos seus meios de produção, que tem início com a expropriação da terra. Da mesma forma que as revoluções agrárias historicamente foram processos conflituosos, a expropriação da população rural de sua terra e meios de subsistência em um país iminentemente agrário como Moçambique tem resultado inexoravelmente na emergência de cenários de conflitualidade socioambiental.

3 – INDÚSTRIA DO CARVÃO E A ENTRADA DA VALE EM MOÇAMBIQUE

Com a estabilidade política gerada pelo Acordo Geral de Paz de 1992 relatada acima, a riqueza praticamente inexplorada de Moçambique em recursos minerais passou a ser alvo de investidores internacionais. Foi nesse período que tiveram início a implantação de megaprojetos econômicos no país que segundo a lei de investimento moçambicana são os projetos que demandam um investimento inicial de mais de 500 milhões de dólares (ver, CASTEL-BRANCO, 2014)⁶. A partir de 2004, uma série de empreendimentos foram desenvolvidos no setor extrativo, sendo os principais o projeto de áreas pesadas da Kenmare em Moma, o de gás da Sasol em Pande e Tamene, os de carvão em Tete pela Vale e a Rio Tinto (que vendeu seus ativos para a ICVL) e o projeto de exploração de gás da ENI e da Anadarko na Bacia de Rovuma ainda em fase de instalação (ITIE, 2015).

Moçambique possui extensas reservas de carvão que compõe o Supergrupo do Karao, sendo a mais importante delas a Bacia Carbonífera de Moatize localizada na Província de Tete que fica na região central do país. Nestas bacias, os afloramentos de carvão são muito comuns e as populações locais utilizam extensamente o recurso como forma de combustível (VASCONCELOS; MUCHANGOS; SIQUELA, 2009). Circu-

⁶ A fundição de alumínio da Mozal foi o primeiro megaprojeto em Moçambique no pós-guerra e o maior projeto do setor privado no país (FMI, 2014).

lando pela região de Moatize, é possível notar sempre na beira das estradas pessoas vendendo carvão para o uso local. Além da escala artesanal, as reservas de carvão de coque já foram exploradas em escala industrial para exportação no período colonial por empresas de capital majoritariamente belga (através da La Societé Geologique et Minerale du Zambeze que operou de 1922–1948) e sul-africano (através da Companhia Carbonífera de Moçambique) (CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ECONÔMICA, 1977; MATOS; MEDEIROS, 2015) e no período pós-colonial pela Carbomoc, empresa estatal moçambicana, hoje extinta que teve sua produção interrompida no período da guerra, entre outros, pela obstrução da linha ferroviária de transporte (SELEMANE, 2009).

O carvão mineral é um recurso que atualmente conta com uma dose extra de polêmica por conta dos problemas ambientais associados, entre outros, a liberação de dióxido de carbono durante o seu processo de queima para transformação em energia. Isso faz com que na teoria este esteja mais sujeito à políticas nacionais e regulamentos internacionais sobre mudança climática (VALE S.A., 2016, p. 14). No entanto, esta questão ambiental não foi alvo de políticas nacionais moçambicanas e nem obstáculo para o interesse dos investidores estrangeiros. Na realidade, Tete atraiu recentemente uma grande quantidade de investimento estrangeiro direto e de corporações destinadas a exploração dessas reservas de carvão.

Depois de ganhar uma licitação internacional na qual o governo moçambicano foi assessorado pela International Finance Corporation (IFC) em 2004, a CMN Vale S.A. obteve em 2007 a maior concessão da província, através do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) durante 35 anos de uma vasta área de 23.780 mil hectares para implementação do Projeto Carvão Moatize (INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2013). Como aponta o *Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012*, “com a obtenção deste DUAT, a Vale tornou-se um dos principais protagonistas do processo de expropriação, usurpação, aquisição, controle e partilha de terras em Moçambique” (ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE, 2013, p. 15). Esse foi o primeiro investimento *greenfield*, projeto inicial e 100% desenvolvido pela Vale fora do Brasil (VALE S.A., 2014, p. 2). A corporação explora carvão metalúrgico (coque) – matéria prima para a produção de ferro e aço – e

térmico (de queima) – usado em usinas termoelétricas – em minas à céu aberto. Segundo relatório do Centro de Integridade Pública, “consta que a CVRD pagou pela concessão de Moatize cerca de 120 milhões de USD, mas essa verba nunca foi inscrita no Orçamento do Estado” (SELEMANE, 2010, p. 21). Ou seja, há poucos indícios de transparência principalmente por parte do governo moçambicano, mas também da corporação, na maneira como o contrato foi conduzido. A questão da transparência se estende para a inacessibilidade de acordos entre empresa e governo. Conforme pude notar em Tete, esta é uma constante do relacionamento entre o governo e a CMN.

Além de operar as minas em Moatize (através dos Projetos Carvão Moatize e Moatize II), a Vale também tem participações no Corredor Logístico de Nacala através da aquisição do controle da Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte (SDCN). O projeto do corredor consistiu na reabilitação e construção de novos trechos dos 912 km de ferrovia entre Moatize e Nacala (passando pelo Malauí) e na construção de um novo terminal portuário de carvão no Porto de Nacala⁷.

Esta inserção da Vale tem como pano de fundo um processo de internacionalização das grandes empresas brasileiras apoiadas pelo estado brasileiro principalmente através de dois eixos fundamentais: uma política externa marcada pelo aprofundamento das relações sul-sul e uma política de crédito afirmativa por meio de generosos empréstimos subsidiados pelo BNDES (ver GARCIA, 2012). No entanto, junto com as nossas empresas exportamos também conflitos socioambientais com as populações atingidas pelos empreendimentos – uma realidade muito presente aqui no Brasil também afinal segundo a Global Witness somos o país que mais ativistas socioambientais no mundo e a maior parte das mortes está associada a conflitos que acontecem na mineração (GLOBAL WITNESS, 2016).

⁷ A Vale negociou a venda para Mitsui de 15% das participações do total de 95% da companhia na Vale Moçambique (os restantes 5% são a participação do governo moçambicano no empreendimento através de uma empresa nacional de exploração mineira) e metade dos 70% de participação que a corporação tinha no CLN em 2014 (VALE S.A., 2017, p. 151). Os termos do acordo foram renegociados e a transação que faz parte do plano de desinvestimento da CMN foi concluída em 2017.

4 – TETE: O EL DORADO QUE NUNCA COMEÇOU E A EMERGÊNCIA DE CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Seis anos após o início das operações do maior projeto de investimento brasileiro em Moçambique, nas ruas de Tete é possível sentir a frustração da promessa de um Eldorado que nunca começou. O discurso divulgado pelo governo e pela companhia de que a exploração mineral traria prosperidade e bem-estar para a população não se concretizou. Ao contrário, o cenário é de conflitos socioambientais e casos de violação dos direitos humanos.

Chipanga Premium HCC é o nome que foi dado pela Vale ao carvão de classe mundial produzido por ela na Mina de Moatize. Mas Chipanga muito antes de ser marca de carvão é o nome de um dos bairros de comunidades que foram reassentadas pela empresa para viabilizar a instalação do empreendimento. A entrada da companhia no país foi, e continua a ser, marcada por uma série de conflitos socioambientais relacionados à contestações por parte das populações atingidas às formas de implementação e condução do projeto.

Neste cenário, os conflitos estiveram relacionados principalmente a uma implementação problemática das ações de reassentamento das populações que viviam na área de operação do projeto da Vale. A construção da infraestrutura relacionada à exploração e à abertura das minas foi responsável por uma série de deslocamentos populacionais a partir do ano de 2009. A própria empresa foi responsável por encaminhar a elaboração de um plano de reassentamento e posteriormente implementá-lo. Dessa maneira, a Vale, devido à mina de Moatize, reassentou as comunidades de Chipanga, Bagamoyo, Mithete e Malabwe para as novas comunidades de Cateme e 25 de Setembro. No entanto, a supervisão governamental foi severamente criticada, uma vez que o governo teria se mostrado mal preparado e/ou com pouca vontade política de exercer uma atividade rigorosa (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013). A maneira desastrosa através da qual a Vale realizou os reassentamentos necessários para a viabilização de seu mega empreendimento econômico gerou uma importante repercussão nas organizações de justiça ambiental que têm tido uma participação ativa

na reivindicação dos direitos das populações atingidas⁸. O sistema de terras públicas na verdade acentuou a gravidade das violações que caracterizaram os processos de espoliação das populações rurais frente aos megaprojetos uma vez que muitas pessoas não possuíam qualquer comprovação legal de usufruto da terra. Inclusive, as populações reassentadas reclamam não terem recebido DUAT referente as novas casas (Pop-Moz-1).

Entre as violências relacionadas a este reassentamento, estão a fusão de diversas comunidades e a separação de membros de uma mesma comunidade devido à atividade que exercem, se dependentes da proximidade de um centro urbano, ou não. Além disso, as terras fornecidas para algumas famílias não são aráveis, comunidades ribeirinhas foram transferidas para locais que sofrem de falta da água, muitas das casas fornecidas apresentaram rachaduras e a uma fundação defeituosa, pessoas que viviam em comunidades que antes eram próximas à aglomerados urbanos (onde conseguiam complemento da alimentação de fácil acesso e podiam exercer atividades complementares à renda familiar) foram transferidas para locais distantes, entre outros.

Em 2012, o conflito entre a Vale e os(as) reassentados(as) foi marcado por uma ação de repressão violenta da FIR (Força de Intervenção Rápida) dentro da área de reassentamento à manifestações que posteriormente ficaram conhecidas como Revolta de Cateme que reivindicavam aspectos problemáticos do processo de reassentamento através de, entre outros, o bloqueio da linha férrea que liga a vila de Moatize ao porto da Beira. O envolvimento da Vale com o financiamento de unidade da FIR próxima a área de reassentamento, bem como com a manutenção do posto policial comunitário até hoje dias atuais evidenciam como os aparatos de segurança do estado trabalham em sinergia com o das companhias para

⁸ Em um diálogo com os movimentos de justiça ambiental, uma linha da ecologia política tem se desenvolvido a partir principalmente do trabalho das EJOs (environmental justice organizations) através da elaboração de mapas que sistematizam visualmente os conflitos socioambientais no mundo e discorrem sobre suas principais características e impactos (MARTINEZ-ALIER et al., 2014). Esses esforços são de extrema importância para o alargamento da compreensão de dinâmicas violentas operadas por processos gerados a partir de megaprojetos de investimento e desenvolvimento da indústria extrativista. Entre as iniciativas mais recentes se encontra o Atlas of Environmental Justice (EJOLT, 2014) desenvolvido pelo projeto EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade), cuja plataforma online foi lançada no ano de 2014 e se caracteriza como um work in progress na medida em que a quantidade e o alto dinamismo faz com que alguns conflitos socioambientais ainda não estejam incluídos no escopo do mapa. Entre os muitos que já estão incluídos, está o já emblemático caso da extração de carvão mineral pela corporação multinacional Vale S.A. em Moçambique. O caso descrito é intitulado como *Vale desloca agricultores em Moçambique* e se refere aos processos de reassentamento aqui referenciados.

proteger o investimento e garantir o fluxo contínuo dos recursos. Sobre os funcionários do posto policial de Cateme, um dos moradores alega: “olha a Vale trabalhou assim, sempre foi assim. Pagava polícias e formou algumas pessoas que servem como agente de trabalho sendo segurança da Vale. Estão aqui, a Vale montou estas pessoas. São paredes da Vale que controlam o reassentamento” (Pop-Moz-3).

De maneira geral, não houve espaço de participação da população atingida. A “participação” foi limitada à fase de execução e concebida apenas enquanto parte integrante do desenho institucional do Plano de Reassentamento para legitimar o projeto. O confinamento da população enquanto agentes beneficiários e não como agentes executores e promotores no modelo de gestão dos reassentamentos é um dos pilares centrais para compreender os conflitos socioambientais que resultaram deste processo. A falta de espaço de participação da população atingida e algumas das práticas desta política são relatadas por uma das reassentadas de 25 de setembro:

Eu sai de Chipanga para aqui. Sou reassentada desde 2010 até agora, estou aqui. Mas a Vale quando chegou lá em Chipanga estava a falar as coisas boas. Disse vamos fazer a mudança da vivência né, mas nós não queria não queria mesmo. Estava legal, nós ia ver casa que ela fez lá em Cateme, amostra. Nós começamos a reclamar que esse tipo de casa aqui não existe, precisamos casa com fundação, alicerce. Eles continuam a fazer, nós ia fazer visita. Sempre estava a reclamar! Na nossa reclamação chegou o governador. Chegou ali, convidou população, tirou comida, bebida diz: vocês fazer um festejos. Lá pra nós despedirmos dos nossos espíritos: vocês comer, beber, ficar feliz. Nós pensava que há de falar as boas maneira, preparamos comida, bebemos sim. Aquele que queria beber bebeu, aquele que não bebia comia coisa, comida. Chegou a chegada de governador, nós recebemos lá começamos a falar, o bairro tinha escolhido as pessoas de qualidade de conseguir falar com eles. Não deu espaço de falar com população, só ele decidiu! Decidiu realmente vocês não podem negar sair. Saem aqui em Chipanga porque vocês estão a cagar em cima do dinheiro. Deve sair nem se vocês irem reclamar que não queremos sair mas os documentos já está assinado de que vocês devem sair e assim ele como governador, estou aqui ser uma despedida com vocês que estão a deslocar daqui, para lá! Onde que escolheu a empresa. Dai população ficou enfraquecida porque o governo mesmo, o próprio governo realmente de população falou, decidiu. Como que nós poderia falar? (Pop-Moz-1).

A festa dos recursos – banquete de comida e bebida à vontade para uma população extremamente pobre – promovida pelo governo e pela Vale mostra a atuação pró-empresa do primeiro. A decisão arbitrária do governo – já estava tudo decidido – de certa forma é um reflexo do próprio sistema político do país no qual os governadores são eleitos pelo presidente, o que enfraquece a preocupação com o estabelecimento de um vínculo efetivo mais direto com a população. Uma das dinâmicas centrais da conflitualidade entre a FRELIMO e a RENAMO é a ausência de recursos da RENAMO decorrente da centralização excessiva do governo. Nas eleições de 2014 houve uma sobreposição entre algumas das áreas geograficamente ricas em recursos naturais e as que a RENAMO venceu nas urnas (MACUANE; BUUR; MONJANE, 2017). O partido venceu em Tete, por exemplo, e algumas de suas principais reivindicações estiveram relacionadas a possibilidade de eleições independentes à nível provincial.

Para além dessa face mais conhecida do conflito da mineradora com os/as reassentados/as pelo Projeto Carvão Moatize descrita acima, que ganhou a atenção pública internacional com a publicação da *Human Rights Watch* em 2013 do relatório *What is a House Without Food?*, há outra face menos visível do desentendimento entre mineradora e moradores/as locais. As comunidades de Capanga (também atingida pelas operações da Rio Tinto, atualmente sob concessão da indiana ICVL) e Ntchenga não foram reassentadas pela companhia, mas se encontram em área de influência direta da mineração. Ntchenga está localizada dentro da área de concessão da companhia, porém, atualmente não dentro da zona operacional. A poucas centenas de metros da exploração, sofre com poeiras e o ruído. De acordo com um funcionário da Vale Moçambique em entrevista, estas são comunidades residuais que hoje não influenciam a produção e, portanto, a empresa não tem necessidade de reassentá-las (Cmn-Moz-2). Além disso, a Vale alega seguir a orientação do Banco Mundial para reassentamentos involuntários que devem ser evitados sempre que possível.

O resultado são 70 famílias que se encontram em situação provisória desde 2010. Por estarem dentro da “área da Vale” são sitiadas por empresas de segurança privada que controlam, através de cancelas e tendas com a presença 24 horas de funcionários, todos os caminhos de acesso, bem como as pessoas que desejam visitar a comunidade. Apesar de a única

fonte de água, que passa em um pequeno riacho, estar contaminada, quando a mineração começou a empresa dizia que não havia qualquer impacto das atividades na água (Pop-Moz-10). Após a população começar a sentir problemas de saúde, estudos independentes foram conduzidos atestando a contaminação da água. Foi necessária mobilização popular e pressão ao governo distrital de Moatize para que a Vale passasse a ser responsável por um abastecimento precário e insuficiente de água potável para essas famílias. Além disso, as pessoas costumavam usar infra-estruturas como escola da comunidade vizinha Mithethe. Com o reassentamento que levou a extinção de Mithethe, o local mais próximo passou a ser a Vila de Moatize que fica a aproximadamente 20 quilômetros de distância. Nessas comunidades também sente-se uma presença ativa da companhia no dia-a-dia da população, mas expressa por outros meios: severos impactos ambientais e formas diversas de controle.

Se pouco fala-se sobre a conflitualidade socioambiental gerada pelo modelo de crescimento que tem os mega projetos como pilares centrais para a promoção do desenvolvimento no país, denunciado por investigadores independentes e organizações como a *Human Rights Watch*, menos ainda se fala sobre essas comunidades não reassentadas. Estas são vítimas de formas de violência cotidiana e estrutural de um modelo de desenvolvimento que deteriorou ao invés de melhorar a sua qualidade de vida.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de um amplo espectro do entendimento da paz, ou seja da ideia de que quando falamos em paz falamos também em desenvolvimento econômico e justiça social, a proposta deste texto foi discutir a economia política do contexto pós-conflito civil em Moçambique. O país foi palco de um processo de desenvolvimento que não trouxe aumento do bem-estar para a maior parte de sua população. Ao contrário dos efeitos esperados, a vida de muitas pessoas piorou e, de maneira geral, a relação estado-cidadão não mudou substancialmente desde a paz mesmo com todas as formas de intervenção que aconteceram no país. Moçambique continua sendo um estado paternalista e altamente centralizado em que ao mesmo

tempo que o governo é visto enquanto pai da população, há um envolvimento seletivo e arbitrário em relação a promoção de políticas sociais.

Há uma ideia bastante difundida de que seria a fraqueza institucional de Moçambique e a pouca capacidade regulatória, pra alguns incluída no conceito de estado falido, que teria dado lugar pra conflitualidade socioambiental em torno da exploração da Vale, além de mais poder para corporações como a Vale dentro do país. O argumento da fraqueza institucional é também um dos fundamentos básicos para legitimar as mais diversas intervenções que aconteceram no país e em outros países africanos a partir do discurso de que estes necessitavam de ajuda e aconselhamento técnico dos países desenvolvidos. Não obstante, o governo moçambicano tem exemplos de bolsões de eficiência como na área de administração da renda proveniente da exploração de recursos cuja formação é bastante seletiva (MACUANE; BUUR; MONJANE, 2017) e não inclui o campo das políticas sociais para a população.

A conflitualidade está presente na sociedade moçambicana em conexão direta com a estratégia de economia política adotada pelo país de atração de investimento estrangeiro direto, impulsionada pelas instituições financeiras internacionais e, de maneira mais ampla, pelo processo de construção da paz. Estes investimentos foram usados pela elite política e econômica, altamente sobrepostas como discutido aqui, para atingir ganhos de curto prazo ao invés de objetivos inclusivos e de longo prazo. Ao mesmo tempo, corporações como a Vale, que representam o capital internacional no qual estas elites estão ancoradas, agem de maneira desrespeitosa e violam sistematicamente os direitos humanos no país. De maneira geral, estes conflitos escancaram os paradoxos de Moçambique contemporâneo e alguns dos efeitos problemáticos das reformas econômicas e de construção do estado no âmbito da construção da paz. Estes paradoxos são indícios dos desafios das análises e da complexidade que temos a nossa frente quando o assunto é paz e Relações Internacionais.

Resta perguntar: até quando os moçambicanos deverão ser resilientes e manter a esperança?

REFERÊNCIAS

- AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK. *Mozambique*. 2017. Disponível em: <<http://www.africaneconomicoutlook.org>>. Acesso em: 1 out. 2017.
- ASTILL-BROWN, J.; WEIMER, M.. *Moçambique: Equilibrando o Desenvolvimento, a Política e a Segurança*. Londres: Chatham House, 2010.
- ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. *Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012*. Rio de Janeiro: Atingidos pela Vale, 2013. Disponível em: <<https://atingidospelavale.files.wordpress.com/2012/06/relatorio-insustentabilidade-vale-2012-final1.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2017.
- BANCO MUNDIAL. *Actualidade Económica de Moçambique: uma economia a duas velocidades*. Washington DC, 2017a.
- _____. *World Development Indicators – 2017*. Washington DC, 2017b.
- CASTEL-BRANCO, C. N. Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, v. 41, p. 26–48, 2014.
- _____. Capitalizando o Capitalismo Doméstico: porosidade e acumulação primitiva de capital em Moçambique. In: BRITO, L. D.; CASTEL-BRANCO, C. N., et al (Ed.). *Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2015.
- CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ECONÔMICA. Valorização do carvão. Maputo: Ministério do Desenvolvimento e Planificação Econômica. *Informação*, v. 2, n. 77, 1977.
- CUNGUARA, B. An exposition of development failures in Mozambique. *Review of African Political Economy*, v. 39, n. 131, p. 161–170, 2012.
- EJOLT. *Atlas of Environmental Justice*. 2014. Disponível em: <<http://ejatlas.org>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- FAEL, B.; CORTEZ, E. Controlo da corrupção não foi prioridade na agenda da governação no período 2005 – 2013. *CIP Newsletter - Boa Governação Transparência e Integridade*, v. 19, p. 1–9, 2013.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Moçambique em Ascensão: construir um novo dia*. Washington DC, 2014.
- GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167–191, 1969.
- _____. Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291–305, 1990.
- GARCIA, A. E. S. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2012.

GLOBAL WITNESS. *On Dangerous Ground*: 2015 was the worst year on record for killings of land and environmental defenders – people struggling to protect their land, forests and rivers. London, 20 Jun. 2016. Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

HANLON, J. Mozambique: ‘the war ended 17 years ago, but we are still poor’, *Conflict, Security & Development*, v. 10, n. 1, p. 77–102, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. *What is a House Without Food? - Mozambique’s Coal Mining Boom and Resettlements*, Human Rights Watch, Nova York, 2013. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2013/05/23/what-house-without-food/mozambiques-coal-mining-boom-and-resettlements>>. Acesso em: 17 set. 2017.

INICIATIVA DE TRANSPARÊNCIA NA INDÚSTRIA EXTRACTIVA (ITIE). *Sexto Relatório da ITIEM: anos de 2013 e 2014*. Maputo: ITIE Moçambique, 2015.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (IDA). *Mozambique: From Post-Conflict Recovery to High Growth*. World Bank, Washington DC, Jul. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida_Mozambique_10-02-09.pdf>. Acesso em: 1 maio 2017.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION [IFC]. *Public-Private Partnership Impact Stories: Mozambique: Moatize Coal Deposit*. Washington D.C, 2013.

MACAMO, E. Against ‘Development’. *CODESRIA Bulletin*, v. 3–4, p. 5–7, 2005.

MACUANE, J. J.; BUUR, L.; MONJANE, C. M. Power, Conflict and Natural Resources: the Mozambican Crises Revisited. *African Affairs*, 31 Jul. 2017. Disponível em: <<https://academic.oup.com/afraf/advance-article/doi/10.1093/afraf/adx029/4056499>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MARTINEZ-ALIER, J. et al. Between activism and science: grassroots concepts for sustainability coined by Environmental Justice Organizations. *Journal of Political Ecology*, v. 21, p. 19–60, 2014.

MASCHIETTO, R. H.. *Beyond Peacebuilding: the challenges of empowerment promotion in Mozambique*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

MATOS, E. A. C.; MEDEIROS, R. M. V. Exploração do Carvão Mineral de Benga em Moçambique e a Expropriação da Terra dos Nativos: alguns apontamentos referentes à acumulação por espoliação. *Revista NERA*, v. 28, p. 106–131, 2015.

NHAMIRE, B.; MATINE, J. *Parcerias público-privadas: um investimento necessário, mas problemático em Moçambique: caso da concessão do Porto de Nacala e Linha do Norte*. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2015.

NUCIFORA, A. M. D.; SILVA, L. A. P. Rapid Growth and Economic Transformation in Mozambique, 1993–2009. In: CHUHAN-POLE, P.; ANGWAFO, M. (Ed.). *Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent*. Washington DC: The World Bank, 2011.

PHIRI, M. Z. The political economy of Mozambique twenty years on: A post-conflict success story? *South African Journal of International Affairs*, v. 19, n. 2, p. 223–245, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO [PNUD]. *Mozambique 2005 – Report on the Millennium Development Goals*. Maputo, 2005.

_____. *Human development report 2016: Human Development for Everyone*. New York, 2016.

PUREZA, J. M. O desafio crítico dos estudos para a paz. *Relações Internacionais*, v. 23, p. 5–22, 2011.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Ministério dos recursos minerais. *Contrato minério relativo a concessão mineira da mina de carvão de Moatize entre Governo da República de Moçambique e Rio Doce Moçambique Limitada*. Maputo, 2006.

ROSS, D. In Mozambique—and In Africa—Rising Requires Resilience. *IMF Blog*. 2014. Disponível em: <<https://blogs.imf.org/2014/09/03/in-mozambique-and-in-africa-rising-requires-resilience/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SANTOS, A. A.; ROFFARELLO, L. M.; FILIPE, M. *African Economic Outlook*. Mozambique: AfDB; OECD; UNDP, 2016. E-book. Disponível em: <www.africaneconomicoutlook.org/sites/default/files/content-pdf/eBook_AEO2016.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SELEMANE, T. *Alguns desafios na indústria extractiva em moçambique*. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2009.

_____. *Questões à volta da mineração em Moçambique: relatório de monitoria das actividades mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussudenga*. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2010.

TOLLENAERE, M. D. Ajuda internacional, dependência externa e governação. In: NUVUNGA, A.; TOLLENAERE, M. D. (Ed.). *Governança e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2013.

UNESCO. UN Secretary-General Kofi A. Annan - *Message on the Occasion of the Launch of the International Year of the Culture of Peace*. Paris, 1999.

VALE S.A. *Sustentabilidade Moçambique 2013*. Maputo, 2014.

_____. *Formulário 20-F – 2015*. Rio de Janeiro, 2016.

VASCONCELOS, L.; MUCHANGOS, A; SIQUELA, E. Elementos-traço em cinzas de carvões aflorantes de Moçambique. *Geochimica Brasiliensis*, v. 23, n. 3, p. 344–361, 2009.

Acrônimos:

Consult = consultoria

Moz = Moçambique

Pop = população atingida

Sociv = sociedade civil

Entrevistas:

Cmn-Moz-1: Representante da Vale na área social nacional, Maputo, 28 de junho de 2016

Cmn-Moz-2: Representante da Vale na área social local, Vila de Moatize – Província de Tete, 8 de julho de 2016

Consult-Moz-2: Consultor/a da Diagonal Transformação de Territórios, Maputo, 14 de julho de 2016

Pop-Moz-1: Reassentado/a do 25 de setembro, Vila de Moatize - Província de Tete, 7 de julho de 2016

Pop-Moz-3: Reassentado/a, Reassentamento Cateme, Província de Tete, 6 de julho de 2016

Pop-Moz-10: Membro da comunidade de Ntchenga, Província de Tete, 7 de julho de 2016

Pop-Moz-11: Representante dos oleiros, Província de Tete, 6 de julho de 2016

Sociv-Moz-1: Representante da ONG Justiça Ambiental, Maputo, 13 de julho de 2016

SOBRE OS AUTORES

ANA CRISTINA BRAGA MARTES

Professora da Fundação Getúlio Vargas – SP desde 2000. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) tendo feito parte do seu doutorado no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Foi pesquisadora visitante na *Boston University* (2002) e fez pós-doutorado no *King's College-Londres*. Foi pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico. Tem pesquisas na área de Sociologia, com ênfase em Migrações Internacionais, Sociologia Econômica, Mobilização e Participação Social. (ana.cristina.braga.martes@gmail.com)

ANA MAURA TOMESANI

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (2002), com mestrado em Ciência Política pela mesma Universidade (2005). É atualmente doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), tendo cursado disciplinas na Université Laval (Canadá) e estágio de pesquisa na Université de Montreal (Canadá). Foi participante da Cátedra José Bonifácio 2014 do Centro Ibero-Americano da USP (CIBA), é organizadora e parte da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS), integrante do Lepif (Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteira) e participante do grupo de estudos Mercados Ilícitos Transnacionais e Cooperação Policial, credenciado no CNPq. (anamaura@gmail.com)

AUGUSTO ZANETTI

Professor de Relações Internacionais da UNESP – Campus de Franca/SP e da FMU. Doutor em História pela UNICAMP e mestre em História Social pela USP. Cursou disciplinas econômicas e sociais na *Università Commerciale Luigi Boccone* (Itália). Suas pesquisas enfocam organizações do trabalho que abrangem pequenas e médias empresas de gestão familiar no Brasil, no nordeste da Itália e no âmbito do Mercosul. Estuda também as relações comerciais internacionais analisando o contexto e a atuação da OMC. (augustozanetti@ig.com.br)

EDUARDO HELENO DE JESUS SANTOS

Professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Ciência Política pela UFF, tem pesquisas sobre forças armadas e sociedade, história do jornalismo, ditadura militar, políticas públicas de defesa, relações internacionais e integração sul-americana. Membro da Rede de Segurança e Defesa da América Latina (Resdal) e do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (NEA/INEST-UFF). (eduhelena@gmail.com)

FLORIANO PEIXOTO VIEIRA NETO

Foi instrutor da Academia Militar das Agulhas Negras e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, e Assessor militar Brasileiro junto a Academia Militar de West Point – EUA. No âmbito das operações de paz foi oficial de operações do primeiro contingente brasileiro e Force Commander do contingente militar da MINUSTAH no Haiti. Foi membro do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz, convocado pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, em 2014. (fphaiti@hotmail.com)

FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA

Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1996), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro – IUPERJ (2008). Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, na cadeira de Teoria Política dos Estudos Estratégicos Tem experiência na área de Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: relação civil-militar, soberania, exceção. (fcarlos@id.uff.br)

FRIEDRICH MAIER

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP (Faculdade de Filosofia e Ciências – campus de Marília) e mestrando em Ciências Sociais – Linha Relações Internacionais e Desenvolvimento (UNESP/FFC). Realizou atividades de complementação de estudos em período de intercâmbio na Universidade de Santiago de Compostela (USC), com foco em Sociologia e Ciência Política. Atualmente tem foco de pesquisa em questões que envolvem ciberespaço, cibersegurança, pensamento gramsciano e poder. Participa do Grupo de Pesquisa Marxismo, Estado, Política e Relações Internacionais e do Grupo de Estudos em Teoria de Relações Internacionais, ambos sediados no Campus de Marília da Unesp. Bolsista de Iniciação Científica (IC) da Fapesp com vigência de 01/10/2016 a 30/09/2016. (fmaier250@gmail.com)

HERMES MOREIRA JÚNIOR

Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e pesquisador da área de Relações Internacionais do CEDEC. Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas – UNESP/PUC/UNICAMP. Desenvolve estudos nas áreas de Economia Política Internacional, Desenvolvimento Econômico e Política Externa. Ocupou o cargo de Pró-Reitor de Assuntos Comunitários e Estudantis da UFGD na gestão 2011–2015. (hermes.moreira.jr@gmail.com)

ISABELLA ALVES LAMAS

Bacharel em Relações Internacionais pela PUC–SP e pós-graduada em Economia Social pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutoranda em Relações Internacionais no programa Política Internacional e Resolução de Conflitos do Centro de Estudos Sociais e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Bolsista da Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal. Suas investigações centram-se nas áreas de Estudos para a Paz, continente africano, corporações multinacionais e exploração de recursos naturais. (isaalamas@gmail.com)

JOSÉ ESTANISLAU DO AMARAL SOUZA NETO

Graduado em Administração de Empresas FGV. Entrou no Instituto Rio Branco em 1982, foi professor de História das Relações Diplomáticas no Brasil no Instituto Rio Branco e na FAAP. Ocupou cargos na Secretaria de Estado de Relações Exteriores e em outras agências governamentais, entre as quais adjunto da Assessoria Diplomática da Presidência da República e assessor do Ministro da Fazenda. No exterior, foi embaixador na Tunísia e encarregado de negócios em Damasco. Serviu na Delegação Permanente do Brasil em Genebra e em algumas embaixadas. E assumiu a Direção-Geral do Instituto Rio Branco em 2016. (jose.estanislaou@itamaraty.gov.br)

JUAN MARTÍN LODOÑO ZULUAGA

Graduando em Ciência Política e Economia, bem como membro do grupo de Análises Político Internacional e da Sociedade de Debate da Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. (juanma.londono@urosario.edu.co)

KAI ENNO LEHMANN

Professor de Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Liverpool – Reino Unido com pós-doutorado no *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) – Alemanha. Foi professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC–Rio). Tem experiência na área de Ciências Política, com ênfase em Política Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas externas, complexidade, união europeia e integração regional. (klehmann@usp.br)

KELLY CRISTIANE DA SILVA

Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Antropologia pela UnB com pós-doutorado pela *Australian National University*. É consultora ad hoc da Coordenação de Relações Internacionais da CAPES e consultora no programa *Country of Origin Information Expert* no Reino Unido. É pesquisadora associada do

Institut de Recherche pour le Développement na França. Sócia fundadora da Associação Ibero-Americana de Estudos do Sudeste Asiático. Trabalhou na Unidade de Coordenação de Desenvolvimento de Capacidades do Gabinete do Primeiro-Ministro da República Democrática de Timor-Leste. (kellysa@uol.com.br)

MAMADOU ALPHA DIALLO

Professor do curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS e pesquisador associado ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos, do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Tem experiência na área de Relações Internacionais, Estudos Estratégicos e Administração. Pesquisa temas como análise das Relações Internacionais contemporâneas, processos de construção de Estados, conflitos armados na África, relações inter-africanas e integração e segurança regional na África e no Oriente Médio. (mamadou.diallo@unila.edu.br)

MIRIAM GOMES SARAIVA

Professora de Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madri e mestre em Relações Internacionais pela PUC–Rio. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq e líder do Grupo de Pesquisa Integração na América do Sul e o papel do Brasil. Foi *visiting fellow* no Instituto Universitário Europeu (Florença/Itália) e *fellow* da Cátedra Rio Branco na Universidade de Oxford. Desenvolve seu trabalho com ênfase nos temas de política externa e integração regional. (miriamgsaraiva@gmail.com)

RENATA REIS

Advogada e jornalista. Mestra em Políticas Sociais pela UENF e Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Profissional de advocacy (especia-

lizada em questões de saúde) com mais de 13 anos de experiência em organizações de HIV e organização humanitária internacional. Professora de lobby/advocacy no Mestrado Profissional em Análise e Gestão de Políticas Internacionais: Resolução de Conflitos e Cooperação para o Desenvolvimento – PUC–Rio. Atualmente é Especialista em Acesso Humanitário para a América Latina em Médicos Sem Fronteiras – Brasil. (renata@igarape.org.br)

ROBERTA HOLANDA MASCHIETTO

Pesquisadora de pós-doutorado no Núcleo de Estudos sobre Humanidades, Migrações e Estudos para a Paz (NHUMEP) da Universidade de Coimbra – Portugal. Doutora em Estudos para a Paz pela Universidade de Bradford – Reino Unido, mestre e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Realizou Pós-graduação em Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais na Universidade de Bradford – Reino Unido. Pesquisa processos de construção da paz, a promoção de empoderamento e apropriação local dentro destes processos, bem como seus efeitos de longo prazo no cotidiano. (rhmaschietto@gmail.com)

SUSANA I. Q. PAULINO DOS PASSOS DE DEUS

Graduada em Relações Internacionais e pós-graduada em Estudos Europeus possui também Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais pelo Instituto Universitário de Lisboa. Trabalhou em diversos países assumindo funções de coordenação desde 1998. Entre os países em que esteve baseada a trabalho estão: Angola, Brasil (Amazonas e Rio de Janeiro), Zimbábue e Guatemala. Supervisionou também projetos na América Central tais como Nicarágua, El Salvador, Honduras, Cuba e Haiti. Para além de Médicos Sem Fronteiras, trabalhou em organizações humanitárias renomadas, como a Federação Internacional da Cruz Vermelha, Médicos do Mundo e Oxfam. Atualmente é Diretora Geral de Médicos Sem Fronteiras – Brasil.

THAIANE CALDAS MENDONÇA

Mestre em Estudos Estratégicos pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (2017). Membro do projeto de pesquisa Narcotráfico, Militarização e o Entorno Estratégico Nacional: lições para o Brasil; financiado pelo Ministério da Defesa (Intituto Pandiá Calógeras) e pelo CNPq. Membro do Laboratório de Política Externa Brasileira (LEPIN) da UFF. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2014). Tem experiência na área de Relações Internacionais, Segurança, Pacificação e Contrainsurgência. (thaiane.cm@gmail.com)

THAYNÁ GAVA BORGES

Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos (2016). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, Trabalhista e Tributário. Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. É membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades (Unisantos). Desenvolve pesquisa na área de Direitos Humanos, com ênfase em questões de gênero. (gavathayna@gmail.com)

THÉO LOVIZIO DE ARAUJO

Possui graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/SP e é mestre em gestão e políticas públicas pela FGV. Atualmente é servidor público do Governo do Estado de São Paulo, ocupante do cargo de Especialista em Políticas Públicas. É também Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo CEAPG/FGV, onde estuda a participação e a mobilização social. (lovizio@gmail.com)

VIVIEN FIALHO DA SILVA ISHAQ

Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), é pesquisadora e especialista de nível superior da Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal. Ocupou o cargo de Coordenadora Regional do Arquivo Nacional. Em 2012 ingressou como assessora e depois assumiu a função de gerente-executiva do Relatório da Comissão Nacional

da Verdade. Atuou como Assessora Técnica e Coordenadora Substituta da Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal, supervisionando as atividades do Núcleo de Acervos do Regime Militar. (vivienishaq@gmail.com)

VICENTE TORRIJOS RIVERA

Professor Emérito de Ciencia Política e Relações Internacionais na *Universidad del Rosario*, Bogotá, Colômbia. É analista político e jornalista, fez mestrado em Estudos Políticos, pós-graduação em Altos Estudos Internacionais, doutorado em Relaciones Internacionales e pós-doutorado em Estratégia e Defesa. (vicente.torrijos@urosario.com.co)

SOBRE O LIVRO

Catálogo

Telma Jaqueline Dias Silveira
CRB 8/7867

Normalização

Maria Elisa Valentim Pickler Nicolino
CRB - 8/8292
Elizabeth Cristina de Souza de Aguiar Monteiro
CRB - 8/7963

Capa e diagramação

Gláucio Rogério de Moraes

Produção gráfica

Giancarlo Malheiro Silva
Gláucio Rogério de Moraes

Assessoria Técnica

Maria Rosângela de Oliveira
CRB - 8/4073
Renato Geraldi

Oficina Universitária

Laboratório Editorial
labeditorial@marilia.unesp.br

Formato

16X23cm

Tipologia

Adobe Garamond Pro

Papel

Polén soft 70g/m2 (miolo)
Cartão Supremo 250g/m2 (capa)

Acabamento

Grampeado e colado

Tiragem

150

Impressão e acabamento
Gráfica e Editora Shinohara
Marília, SP

2018

Este livro apresenta artigos de acadêmicos, diplomatas e pesquisadores que participaram da XV Semana de Relações Internacionais, realizada na Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da UNESP – campus de Marília – SP, em agosto de 2017. Os capítulos aqui reunidos, de autores com diferentes formações e trajetórias, busca resgatar e discutir questões das Relações Internacionais. Os textos trazem uma perspectiva renovada de temas relevantes dessa área do conhecimento, variando da conceptualização de questões dentro de abordagens teóricas a estudos de casos específicos. A obra constitui um estimulante indicador da preocupação pelo aprofundamento dos estudos e da produção acadêmica na área das Relações Internacionais.

Processo CAPES - PAEP 141047/2017-0

ISBN 978-85-7983-967-2



9 788579 839672