

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CONTEMPORÂNEAS**



RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS  
NOEMIA RAMOS VIEIRA  
MIRIAN CLÁUDIA LOURENÇÃO SIMONETTI  
(ORGANIZADORES)

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**CONTEMPORÂNEAS:**  
*novos protagonistas e novas conjunturas*

Marília  
2014



**CULTURA**  
**ACADÊMICA**  
*Editora*

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

*Diretor:*

Dr. José Carlos Miguel

*Vice-Diretor:*

Dr. Marcelo Tavella Navega

*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

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

R382 Relações internacionais contemporâneas : novos protagonistas e novas conjunturas / Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, Noemia Ramos Vieira, Mirian Cláudia Lourenção Simonetti (organizadores). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2014.

326 p. : il.

Inclui bibliografia

Apoio: CAPES

ISBN **978-85-7983-557-5**

DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-557-5>

1. Relações internacionais - Filosofia. 2. Hegemonia. 3. América Latina – Relações exteriores. 4. Brasil – Relações exteriores. 5. China – Relações exteriores. 6. Estados Unidos – Relações exteriores. I. Passos, Rodrigo Duarte Fernandes dos. II. Vieira, Noemia Ramos. III. Simonetti, Mirian Cláudia Lourenção.

CDD 327

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

# SUMÁRIO

Introdução .....	7
<b>SEÇÃO I</b>	
<b>ABORDAGENS CLÁSSICAS E CONTEMPORÂNEAS DA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b>	
Capítulo 1	
Maquiavel e as Relações Internacionais em <i>O príncipe</i> <i>Rafael Salatini</i> .....	15
Capítulo 2	
A Relação entre o Utilitarismo de Bentham e a Paz entre as Nações <i>Maria Cristina Longo Cardoso Dias</i> .....	37
Capítulo 3	
Hume e as Relações Internacionais <i>Marcos Ribeiro Balieiro</i> .....	47
Capítulo 4	
A Segurança Internacional do Pós-Guerra Fria sob o Ponto de Vista da Teoria Crítica <i>Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos</i> .....	55
<b>SEÇÃO II</b>	
<b>HEGEMONIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b>	
Capítulo 5	
Hegemonia Internacional no Século XXI em Perspectiva Gramsciana: um Esboço sobre o Papel Dirigente das Classes e Grupos Sociais <i>Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos</i> .....	93
Capítulo 6	
Hegemonia e Processos de Integração na América Latina: Contribuições ao Debate <i>Meire Mathias</i> .....	113
<b>SEÇÃO III</b>	
<b>AS NOVAS CONJUNTURAS, A AMÉRICA LATINA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA</b>	
Capítulo 7	
Percepções sobre a OEA na Política Externa Brasileira <i>Tullo Vigevani; Juliano A. S. Aragusuku</i> .....	131

Capítulo 8	
América do Sul: Regionalismo, Democracia e Desenvolvimento	
<i>Marcelo Fernandes de Oliveira</i> .....	147
Capítulo 9	
Uma Análise das Estratégias de Desenvolvimento da América Latina em um Contexto de Crise do Capitalismo Global	
<i>Francisco Luiz Corsi</i> .....	167
Capítulo 10	
Políticas de Defesa de Argentina e Brasil no Começo do Século XXI: entre a Confiança Mútua e as Culturas Estratégicas em Dissonância	
<i>Samuel Alves Soares; Germán Soprano</i> .....	187
Capítulo 11	
Território e indústria no Brasil: Limites e Desafios Diante da Atual Conjuntura Internacional	
<i>Paulo Fernando Cirino Mourão</i> .....	211
Capítulo 12	
Análise de Política Externa Brasileira: Questões Conceituais e Metodológicas de um Campo em Afirmação	
<i>Rogério de Souza Farias; Haroldo Ramanzini Júnior</i> .....	229
<b>SEÇÃO IV</b>	
<b>CHINA E ESTADOS UNIDOS E AS NOVAS CONJUNTURAS</b>	
Capítulo 13	
China Y El Pensamiento Europeo Moderno: Eurocentrismo, Préstamos Culturales y Reformulaciones Contemporáneas. Puntos Potenciales para el Diálogo Intelectual	
<i>Gustavo E. Santillán</i> .....	249
Capítulo 14	
Uma análise da Política Externa dos Estados Unidos para os Direitos Humanos de Bush a Obama: a Dotação Orçamentária para o Conselho de Direitos Humanos da ONU	
<i>Matheus de Carvalho Hernandez; Hevellyn Albres e Gustavo Macedo</i> .....	279
Capítulo 15	
Direitos Humanos e Segurança: uma Abordagem no Contexto Internacional a partir de Interesses dos EUA	
<i>Sérgio Roberto Urbaneja de Brito</i> .....	307
Sobre os autores.....	319

# INTRODUÇÃO

## NOVAS CONJUNTURAS E NOVOS PROTAGONISTAS EM MARÍLIA

Apresentamos o presente livro com grande satisfação. Ele é o resultado de colaboração de pesquisadores e professores por ocasião da já tradicional “Semana de Relações Internacionais da UNESP (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”). O evento ocorre anualmente desde 2002 de modo alternado entre os *campi* de Franca e Marília, as unidades da universidade que abrigam cursos de Bacharelado em Relações Internacionais. O evento de 2013 contemplou esforço conjunto de pesquisadores, professores, estudantes e ex-estudantes de Relações Internacionais da Unesp empenhados em ensino e pesquisa dedicados ao temário internacionalista em perspectiva plural e ampla.

O temário da décima - primeira edição do evento ocorrido entre 26 e 30 de agosto de 2013, “Relações Internacionais Contemporâneas: Novos Protagonistas e Novas Conjunturas” abrigou a ampla gama de temas de pesquisa dos professores, principalmente aqueles identificados com a linha 4 do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp de Marília (linha dedicada ao tema das Relações Internacionais e Desenvolvimento), unidade-sede do evento que deu ensejo a esta publicação. Espelhou em boa medida também o empenho e as pesquisas de professores dos *campi* da Unesp de Marília e de Franca empenhados nos seus cursos de Bacharelado em Relações Internacionais. O tema mencionado nomeia o livro, sobre o qual faremos uma breve apresentação.

A primeira parte tem como eixo articulador questões teóricas clássicas e contemporâneas das Relações Internacionais.

O primeiro capítulo contempla contribuição de Rafael Salatini dedicada ao além-fronteiras em *O Príncipe*. O autor demonstra com riqueza de informações do contexto das idéias e da análise do tratado do se-

cretário florentino a importância da dimensão da política externa na obra clássica referida.

O segundo capítulo é dedicado ao precursor da expressão “relações internacionais”, Jeremy Bentham. Ao abordar a relação entre sua concepção utilitarista e paz entre as nações, a Professora Maria Cristina Longo Cardoso Dias mostra a importância e a atualidade da formulação do autor inglês na reflexão sobre o sentido da paz e das condutas adequadas dos Estados nas suas relações, estabelecimento de tratados tanto em temas do século XIX como importantes pontos da agenda internacionalista do século XX e XXI.

Segue-se o terceiro capítulo de autoria do Professor Marcos Ribeiro Balieiro dedicado a outro clássico no temário teórico internacional, David Hume. O artigo versa sobre a centralidade das noções de justiça e de moral nas questões atinentes às relações entre Estados e indivíduos na ótica do filósofo escocês. O texto sugere também interessantes e possíveis relações com outros temas filosóficos, teóricos e históricos relevantes ligados à perspectiva internacionalista.

O texto do quarto capítulo remete a um inventário sumário de cunho teórico sobre o tema da segurança internacional após a Guerra Fria sob a perspectiva contemporânea da teoria crítica, abordagem inaugurada pelo cientista político canadense Robert W. Cox. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos demonstra as dificuldades epistemológicas que a vertente referida enfrenta ao buscar dar conta de uma miríade de questões no âmbito da segurança internacional na trajetória internacional mais recente.

A segunda parte da publicação encontra na hegemonia o seu mote.

No capítulo 5, Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos apresenta um esboço alternativo às principais tendências da literatura internacionalista rotulada como “gramsciana” de uma análise envolvendo a categoria de hegemonia. Para dar conta de tal tarefa, é sugerido um foco especial na construção de uma nova concepção de mundo focado no ato de dar voz aos grupos e classes subalternas em escala global.

A contribuição do capítulo 6 contempla a formulação da Professora Meire Mathias sobre a Comunidade de Estados Latino-Americanos



e Caribenhos (CELAC). Ela versa como a iniciativa em questão pode ser inserida em contexto mais amplo de compreensão da hegemonia internacional atual e de cenários potenciais e alternativos à lógica das grandes potências. Assim, é importante explicar, conforme a Professora, as manifestações da CELAC na consecução de seus objetivos, além de explanar sobre a acepção e formas de superação das dificuldades da ordem econômica e social dos países da região dentro da dinâmica do sistema de Estados.

A terceira sessão tem como tema comum a análise de novas conjunturas em face da América Latina e da inserção internacional brasileira.

Compõe o primeiro texto da seção como sétimo capítulo do livro o texto de Tullo Vigevani e Juliano Aragusuku. Os autores se debruçam sobre a análise do processo de percepção da política externa brasileira diante uma crescente erosão da Organização dos Estados Americanos (OEA) no século XXI em face de diversas variáveis: dentre elas, a diminuição relativa da influência norte-americana na região em face dos fluxos econômicos originários da Ásia e estímulo dos países do continente ao recurso a organizações específicas, como a Unasul e a CELAC.

Por sua vez, o capítulo 8 remete a uma análise de Marcelo Fernandes de Oliveira sobre as potencialidades e oportunidades históricas de desenvolvimento da América do Sul com vistas à busca de soluções de caráter democrático para os problemas regionais relativos ao desenvolvimento e à erradicação das desigualdades sociais no contexto pós-liberal.

Em temática semelhante, a reflexão presente no capítulo 9 de Francisco Luiz Corsi discute possibilidades em termos das estratégias econômicas a serem adotadas pelos países latino-americanos. A saber: centrar suas economias nas exportações de produtos primários e manufaturados de baixo valor agregado ou ênfase no mercado interno ou ainda adotar o modelo asiático, calcado nas exportações de produtos manufaturados como carro chefe da economia.

Já no capítulo 10, Samuel Alves Soares e Germán Soprano nos brindam com uma avaliação das convergências e oposições de posicionamentos e capacidades assimétricas de Brasil e Argentina nos cenários internacionais nos quais assumem o compromisso de recorrer aos seus instrumentos militares. Os autores buscam aprofundar tal perspectiva em

termos das diferenças de defesa e da administração das políticas militar e de defesa. Além disso, eles se debruçam sobre os obstáculos à configuração de uma cultura estratégica conjunta no âmbito da defesa e da segurança internacional.

O capítulo 11 é dedicado a uma breve leitura de Paulo Fernando Cirino Mourão do processo de industrialização do território brasileiro e de seus impasses na presente conjuntura internacional. O autor destaca a importância da avaliação desta dinâmica nas diferentes escalas (local, regional, nacional e internacional) e a sua articulação com vistas ao desenvolvimento do território nacional.

A terceira seção é finalizada com o texto não menos importante do capítulo 12 de Rogério de Souza Farias e Haroldo Ramanzini Júnior. Os autores tratam a temática da horizontalização na política externa brasileira. Ou seja, como avaliar a definição dos atores e da arena decisória de formulação e de implementação das relações exteriores nacionais. O foco específico do texto recai sobre questões metodológicas e conceituais atinentes ao tema.

A quarta seção é dedicada àqueles Estados potências e protagonistas do início do século XXI: China e Estados Unidos.

O capítulo 13, o primeiro texto da seção, traz um texto do Professor Gustavo Santillán sobre a China. Ao examinar a perplexidade gerada pela posição de destaque da China na economia global, Santillán se propõe ao exame de fontes intelectuais e literatura de distintos períodos históricos na China e na Europa e Estados Unidos. O foco recai para as primeiras reflexões sistemáticas sobre a China, de cunho eurocêntrico, efetuadas nos séculos XVIII e XIX.

O capítulo 14 traz uma elaboração conjunta de Matheus de Carvalho Hernandez, Hevellyn Albres e Gustavo Macedo. O capítulo consiste de uma análise comparativa da política exterior norte-americana destinada aos direitos humanos a partir do processo de dotação orçamentária para o Conselho de Direitos Humanos da ONU envolvendo a gestão Obama e a gestão Bush Filho.

Em temática semelhante, o décimo-quinze e último capítulo é dedicado à perspectiva norte-americana sobre os direitos humanos. O ar-

tigo de Sérgio Roberto Urbaneja de Brito se volta para a análise da ampliação da dinâmica dos temas relacionados aos direitos humanos, num contexto internacional de sua sistemática de proteção, relacionando com os interesses em torno da segurança, em relação ao modo como é tratada pelos Estados Unidos.

Por fim, agradecemos a colaboração de todos os palestrantes e contribuintes do livro, a todos os coordenadores de mesa e de Grupos de Trabalho e aos Professores dos Departamentos de Ciências Políticas e Econômicas e de Sociologia e Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, bem como aos membros da Comissão Científica do evento. Somos gratos também aos funcionários e gestores da Unesp, e em especial a Rogério Seibel, e aos alunos do curso, em particular àqueles da Comissão de Apoio: Ana Yamashita, Ana Beatriz Pelicioni, Ana Carolina Monéia, Agatha Zeller, Amanda Bonome, Camila Sakamoto, Gustavo Borghi, Gustavo Gatto Gomes, Henrique Roder, Ingrid Torquato, João Pedro Falcão, Juliana Piassa, Junior Fagnani, Laís Carla Barbosa, Lara Fernandes, Laura Christiane Torres, Leila Carvalho, Letícia Lima, Letícia Coracini, Luana Mendonça, Luca Cardoso Ré, Lucci Dias Moreira, Mariana Lo Prete, Mateus Travaglini, Pamela Fernandes, Paulo Victor Zaneratto Bittencourt, Rebeca Mendes, Stéfany Simões, Tallyta de Oliveira, Victor Mallavazi, Vittor Mello, Wagner Arnoldo de Proença Antunes e Yohana W. Ventura. Pensamos e dedicamos o sentido do evento para os nossos estudantes, os protagonistas do presente, do futuro da Unesp e da nossa sociedade, como as passeatas de junho de 2013 já o demonstraram em parte.

Gostaríamos de mostrar nossa gratidão também pelo apoio financeiro ao evento da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, da PROPG - Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Unesp. Outro agradecimento em especial à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior, que além de apoiar a viabilização do evento, viabilizou os recursos para a publicação deste livro em particular.

*Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos*

*Noemia Ramos Vieira*

*Mirian Claudia Lourenção Simonetti<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Professores do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília e organizadores do livro e da XI Semana de Relações Internacionais da Unesp.



**SEÇÃO I**  
*Abordagens Clássicas e Contemporâneas da  
Teoria das Relações Internacionais*



# CAPÍTULO 1

## MAQUIAVEL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM *O PRÍNCIPE*<sup>1</sup>

*Rafael Salatini*

Embora Maquiavel não tenha escrito nenhuma obra específica a respeito das relações internacionais, o tema se encontra vividamente presente desde seus pequenos escritos (sobretudo envolvendo as atividades diplomáticas desenvolvidas entre 1498 e 1512 para o governo republicano de Florença), incluindo seu rico epistolário (que possui centenas de cartas, divididas entre cartas ao governo de Florença, cartas aos amigos e cartas aos familiares), até suas grandes obras como *O príncipe* (escrito em 1513 e publicado em 1532), os *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (escritos entre 1513 e 1517 e publicados em 1532), *A arte da guerra* (escrita entre 1519 e 1520 e publicada em 1521) e a *História de Florença* (escrita entre 1520 e 1525 e publicada em 1532). Numa das raras referências às relações internacionais no pensamento maquiaveliano, podemos citar uma nota presente nos *Cadernos do cárcere* gramscianos (escritos entre 1929-1935 e publicados entre 1948-1951), onde se diz rapidamente o seguinte:

---

<sup>1</sup> Este texto, aqui revisto, foi apresentado no “III EPOG – Encontro Nacional de Pós-Graduandos da FFLCH-USP”, entre os dias 17 e 19/11/2008, na cidade de São Paulo-SP; no “VIII Seminário dos Alunos de Pós-Graduação em Filosofia da UERJ”, entre os dias 24 e 28/11/2008, na cidade do Rio de Janeiro-RJ; e no “III Colóquio Nacional de Ética e Filosofia Política: Filosofia Política e Relações Internacionais”, na UFS, nos dias 06-08/11/2013, na cidade de São Cristóvão-SE. (Pesquisa financiada pela Fapesp em nível de doutoramento.)

Costuma-se considerar Maquiavel, de modo excessivo, como o ‘político em geral’, como o ‘cientista da política’, válido para todos os tempos: eis aqui, já, um erro de política. Maquiavel ligado a seu tempo: 1) lutas internas na república florentina; 2) lutas entre os Estados italianos por um equilíbrio recíproco; 3) lutas dos Estados italianos por um equilíbrio europeu (caderno 1, § 10).

Das três dimensões do pensamento político maquiaveliano delineadas pelo intérprete sardenho, percebe-se facilmente que somente a primeira, referente às “lutas internas na república florentina”, diz respeito exclusivamente à política interna, sendo a segunda, referente às “lutas entre os Estados italianos por um equilíbrio recíproco”, e a terceira, referente às “lutas dos Estados italianos por um equilíbrio europeu”, concernentes mais propriamente às relações internacionais, embora em dois círculos de raios diferentes, o segundo englobando o primeiro: um italiano, outro europeu.

Se analisarmos em conjunto as obras políticas de Maquiavel, podemos dizer que a dimensão interno-florentina se encontra desenvolvida principalmente no livro I dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (assim como nos livros I a IV da *História de Florença*, além de textos menores, como a carta escrita ao papa Leão X em 1519, intitulada “Discursus florentinarum rerum post mortem iunioris Laurentii Medices” [Discurso das coisas florentinas depois da morte do jovem Lorenzo de Médici]), enquanto as dimensões externo-italiana e externo-europeia – que configuram as relações internacionais contempladas por Maquiavel – se encontram desenvolvidas especialmente em *O príncipe* (e também nos livros V a VIII da *História de Florença*), embora, marginalmente, também em outras obras. Outro tema relacionado à política externa, exclusivamente antiga, a expansão do império romano, foi desenvolvido por Maquiavel no livro II dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (embora esteja presente igualmente em diversas passagens de *O príncipe*). Este texto é dedicado à análise, ainda que introdutória, do tema das relações internacionais em *O príncipe*, destacando especialmente os subtemas da paz e da guerra.

Muita tinta já se gastou na tentativa de encontrar a verdadeira chave explicativa do opúsculo escrito no exílio por Maquiavel, entendido ora como uma obra sobre a razão de Estado (Meinecke), ora como uma



obra sobre a distinção entre a moral e a política (Croce), ora como uma obra epistemológica sobre a política (Cassirer), ora como uma obra esotérica sobre as relações entre política e religião (Strauss), ora como uma obra sobre a moral política (Berlin), ora como um tratado sobre as formas de governo (Bobbio), ora como um exemplar dos tradicionais *specula principis* [manuais para príncipes] (Skinner), etc. Não pretendo oferecer uma nova explicação, até antes desconhecida e capaz de desmistificar seu significado particular dentro da história do pensamento político ocidental, mas apenas analisar, introdutoriamente, um tema ainda pouco explorado (as relações internacionais).

Considerando *O príncipe* como um tratado sobre as formas de governo, dedicado, como o próprio autor o define na famosíssima carta a Francesco Vettori de 10 de dezembro de 1513, ao estudo sobre “o que é principado, de que espécies são, como eles se conquistam, como se mantêm, por que eles se perdem”, é preciso levar em conta que esta tarefa possui duas dimensões, uma referente à relação do príncipe com seus súditos (política interna), e outra referente à relação do príncipe com outros príncipes ou repúblicas (política externa). A respeito da distinção entre política interna e externa, o próprio Maquiavel escreve o seguinte em *O Príncipe*:

Um príncipe deve ter dois receios: um interno, por conta de seus súditos, e outro externo, por conta dos potentados estrangeiros. Deste se defende com boas armas e bons amigos, e sempre que tiver boas armas terá também bons amigos. As coisas internas sempre continuarão firmes enquanto permanecerem firmes as coisas externas, salvo se já estiverem perturbadas por alguma conspiração (XIX).

Embora pouca atenção seja dada costumeiramente às relações internacionais no pensamento maquiaveliano, *O príncipe* não se trata exclusivamente de um tratado de política interna, mas simultaneamente de um tratado de política externa, à medida que o próprio autor sugere que o príncipe, se quiser conquistar e manter um Estado (ou, por outro lado, não perdê-lo), deve se preocupar com duas esferas de ação simultâneas, uma dimensão interna, “por conta de seus súditos”, e outra externa, “por conta dos potentados estrangeiros”. Assim como os pensadores romanos, que inspiravam em grande parte as ideias políticas de Maquiavel, dividiam a política romana em duas, o *imperium domi* [política interna], e o *impe-*

*rium militae* [política externa] (discutidos, respectivamente, como dito, o primeiro no livro I e o segundo no livro II dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*), Maquiavel também reconhece que a política dentro das fronteiras de um principado não se confunde, analiticamente, com a política para além de suas fronteiras.

Na primeira dimensão, interna, reina o príncipe sobre seus súditos, numa relação do tipo governante-governados, relação esta que pode ser pura, quando os governados são atomizados, cujo maior exemplo é a Turquia, “governada por um só senhor, sendo os demais seus servos” (IV), ou impura, quando governante e governados são separados por poderes intermediários, cujo principal exemplo é a França, onde o rei “está cercado de uma multidão de antigos senhores, reconhecidos e amados por seus súditos nesse estado, e detentores de preeminências que o rei não lhes pode tirar sem pôr-se em perigo” (IV). Por outro lado, concernentemente à sua relação com os demais Estados, o príncipe se encontra numa relação igualitária (ao menos formalmente), como uma autoridade entre outras igualmente constituídas, prevalecendo (para utilizar a expressão de Inocência III) o princípio *nullus recognoscens superiorem* [não se reconhece superior]. Dois temas recorrentes do pensamento político de todos os tempos: a política como uma relação vertical (descendente nos principados; ascendente nas repúblicas) e como uma relação horizontal.

Um príncipe que se dedicasse exclusivamente às questões internas acabaria por ter seu Estado conquistado por outra potência estrangeira, assim como um príncipe que se ocupasse apenas da política externa não tardaria a ser derrubado por forças internas ao seu próprio domínio, especialmente as conspirações (tema desenvolvido no capítulo XIX de *O príncipe* e no capítulo 6 do livro III dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*). É preciso observar, todavia, que Maquiavel ressalva a importância superior das questões externas, afirmando não apenas que “sempre que tiver boas armas terá também bons amigos” (superioridade das armas sobre as leis), mas igualmente que “as coisas internas sempre continuarão firmes enquanto permanecerem firmes as coisas externas” (superioridade da política externa sobre a interna).

Para Maquiavel, os meios de defesa nas relações internacionais são as “boas armas” e os “bons amigos” (a estratégia e a diplomacia; os sol-

dados e os diplomatas). O tema da estratégia Maquiavel pretendia conhecer muito bem, uma vez que havia sido escolhido em 1506 para organizar o recrutamento dos cidadãos florentinos para a composição de uma milícia na cidade, cuja estratégia, baseada no recrutamento exclusivo de cidadãos do campo, os quais deveriam ser substituídos anualmente, minimizando os perigos de um assalto armado ao poder por parte dos cidadãos urbanos, seria relatada num texto primário intitulado “Discurso da organização do Estado de Florença em armas”, escrito no mesmo ano, onde transparece grande parte da teoria estratégica que Maquiavel desenvolveria por toda sua vida. Ademais, é sabido que Maquiavel escreverá, quase uma década depois de *O príncipe*, um longo diálogo intitulado *A arte da guerra*, dedicado ao tema e que seguirá como sua única obra política publicada *in vitam* [em vida] e pela qual seria considerado o pai do pensamento estratégico moderno, além de compor “A vida de Castruccio Castracani de Luca” (escrito em 1520), texto no qual descreve a vida de um *condottiere* [comandante de exército] típico do período renascentista.

É preciso lembrar, contudo, que a milícia organizada por Maquiavel em Florença se mostrou um fracasso já na primeira vez em que foi empregada, assim como seu diálogo sobre a arte da guerra, inspirado no modelo romano antigo, enaltecia a infantaria, numa época em que crescia a importância da artilharia, impulsionada pela utilização da pólvora, motivo pelo qual é tradicionalmente considerada como uma obra teoricamente precária. Curiosamente, tanto na prática quanto na teoria, Maquiavel nunca fora considerado um grande estrategista.

Inversamente, como se sabe, Maquiavel fora um excepcional diplomata, tanto na teoria quanto na prática, tendo se destacado incrivelmente no posto de secretário da segunda chancelaria da república florentina, cargo que ocupou entre 1498, data do fim do governo teocrático de Savonarola, e 1512, data da derrubada do governo republicano do *gonfaloniere* [espécie de prefeito vitalício] Piero Soderini pela família Médici, apoiada pela monarquia Habsburgo da Espanha. Enquanto diplomata de Florença, Maquiavel se desincumbiu de missões junto às mais importantes figuras políticas europeias do período, desde *condottieri* [comandantes de exército], como o duque César Bórgia, filho do papa Alexandre VI, até soberanos de importantes Estados, como o rei Luiz XII da França e seus

ministros, o imperador Maximiliano I do Império Alemão, com quem se encontrou em Botzer, e o papa Julio II, além de muitos cardeais de Roma. Não obstante, justamente a derrocada deste cargo, que traria grandes dis-sabores políticos e pessoais (especialmente financeiros) para Maquiavel, o faria dedicar-se à composição de seus mais importantes escritos políticos, abandonando, ainda que a contragosto, a vida política prática (salvo por missões menores delegadas no final da vida pela família Médici), para se dedicar à literatura cômica e política.

Antes de prosseguir no tema das relações internacionais, entretanto, é preciso esclarecer, minimamente, como Maquiavel entendia a política interna dos principados, cuja característica principal será igualmente aplicada à política externa. Num trecho emblemático de *O príncipe*, lembrando o trágico exemplo do frade Savonarola, Maquiavel afirma o seguinte:

Eis porque todos os profetas armados vencem, enquanto os desarmados se arruinam. Pois, além do que já foi dito, a natureza dos povos é variável; e, se é fácil persuadi-los de uma coisa, é difícil firmá-los nessa persuasão. Por isso, convém estar ordenado de modo que, quando já não acreditarem, seja possível fazê-los crer à força (VI).

Esse trecho, escolhido entre vários outros com igual conteúdo, demonstra cristalina o princípio básico preceituado por Maquiavel para a condução da política interna dos principados por parte do príncipe em relação a seus súditos: o uso da força. De resto, é bem conhecida, e historicamente relevante, a doutrina baseada na separação entre política (baseada no uso da força) e moral (contrária ao uso da força) que passou à história, para o bem ou para o mal, sob a alcunha de “maquiavelismo” e que serviu, especialmente no século seguinte, de fundamento para o desenvolvimento da doutrina moderna da razão de Estado. Para Maquiavel, um príncipe que estivesse disposto a governar “com rosários nas mãos” (como afirma Cosimo de Médici, fortemente elogiado por Maquiavel, no livro VII de *História de Florença*), não empregando a força, mas apenas os princípios da moral, não seria considerado senão um príncipe fraco (exemplo de Piero Soderini), que, se não seria odiado, também não seria temido, terminando por ser desprezado (como se afirma nos capítulos XV

a XXII de *O príncipe*), com risco de perder o Estado na primeira conspiração (exemplo de Savonarola).

Isso não quer dizer, contudo, que o príncipe possa utilizar a força indiscriminadamente, segundo sua própria vontade, com o que seria apenas odiado, conquistando o poder, mas não a glória (caso de Agátocles Siciliano e Liverotto da Fermo). Mas deve saber distinguir o bom emprego da crueldade, que são aquelas crueldades “que se fazem – como afirma – de uma só vez pela necessidade de assegurar-se e que depois não se insiste mais em fazer, mas rendem o máximo possível de utilidade para os súditos”, do seu mal emprego, que “são aquelas que, ainda que de início sejam poucas, crescem com o tempo em vez de se extinguirem” (VIII). Do que se conclui que Maquiavel não confundia principado com tirania (tema do capítulo 10 do livro I dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*).

Do ponto de vista das relações internacionais, Maquiavel preceituará o mesmo expediente aplicado à política interna: o uso da força em detrimento da moral (da crueldade em detrimento da piedade; das armas em detrimento das leis). Se considerarmos que, nas relações internacionais, o uso das armas se faz durante a guerra, enquanto o uso das leis se faz durante a paz, facilmente notaremos que, em *O príncipe*, a defesa do emprego da crueldade sobre os súditos, nas relações verticais, é desenvolvida *pari passu* com a defesa da preparação do príncipe para a guerra, nas relações horizontais, da mesma forma que se critica *pari passu* tanto o emprego da piedade, internamente, quanto a preparação para a paz, externamente. Inspirado na política externa do império romano, Maquiavel escreve o seguinte em *O príncipe*: “Por isso, os romanos, vendo à distância os inconvenientes, remediaram-nos sempre e nunca os deixaram desenvolver-se para evitar uma guerra, pois sabiam que as guerras não se evitam, mas se adiam em vantagem de outros” (III).

Segundo Maquiavel, a guerra é um fenômeno inevitável das relações internacionais, o que pode ser facilmente constatado, no trecho citado acima, quando se afirma que “as guerras não se evitam, mas se adiam em vantagem de outros”, ou, em outro trecho, no mesmo capítulo, que “nunca se deve deixar uma desordem progredir para evitar uma guerra, porque uma guerra não se evita, somente se posterga com desvantagem para si mesmo”. A inevitabilidade da guerra se deve justamente à anarquia

internacional, da qual Maquiavel possui plena consciência (embora não utilizasse esse termo para se referir às relações internacionais): como não existe hierarquia formal nas relações internacionais, qualquer desacordo entre dois príncipes (e o mesmo ocorrerá entre duas repúblicas) só pode ser solucionado mediante dois expedientes, ou a guerra ou a paz (ou a estratégia ou a diplomacia).

A estratégia predomina durante a guerra; a diplomacia, durante a paz. Não é custoso demonstrar que, com relação à primeira, Maquiavel desenvolve uma teoria positiva, segundo a qual *bellum est quaerenda* [a guerra deve ser buscada]; com relação à segunda, desenvolve uma teoria negativa, segundo a qual *pax est vitanda* [a paz deve ser evitada]. Ou, em seus próprios termos, para Maquiavel, a guerra é um mal que traz o bem, enquanto a paz é um bem que traz o mal, e, portanto, ao fim e ao cabo, para um príncipe, a guerra deve ser considerada simplesmente como um bem, enquanto a paz simplesmente como um mal. O belicismo maquiaveliano pode ser entrevisto no seguinte trecho, escolhido entre tantos outros, de *O príncipe*: “Portanto, um príncipe nunca deve afastar o pensamento do exercício da guerra e, durante a paz, deve exercitá-lo mais ainda do que durante a guerra” (XIV).

Conceber a guerra positivamente (como um bem) e a paz negativamente (como um mal) requer que o príncipe pense na guerra não somente durante a guerra, mas também durante a paz (e “mais ainda” durante a paz). Embora a paz seja um ideal antigo no pensamento político ocidental, remontando aos pensadores da antiguidade clássica, não se pode perder de vista que em muitas situações a guerra pode ser desejável e a paz, indesejável. Pensemos no clássico tema da guerra justa, mencionada de Aristóteles a Kant: quando a guerra é considerada justa (especialmente no caso da guerra de defesa), a paz só pode ser considerada injusta. Entretanto, contrariamente a essa tradição, Maquiavel não defenderá a guerra em termos de justiça ou injustiça – como farão, ainda em seu século, Francisco de Vitória em *Relectio de iuri belli* (1539) e Alberico Gentili em *De iuri belli* (1598) –, mas sim em termos de necessidade. Como as guerras são inevitáveis, consistindo, portanto, numa fatalidade das relações internacionais, um príncipe que se prepara para a guerra antes que para a paz poderá enfrentar de forma mais adequada as ocasiões que a fortuna lhe apresentar,

enquanto um príncipe que se prepara para a paz antes que para a guerra se arrisca a perder seu Estado para um príncipe de maior *virtù*.

Ao clássico tema idealista da justiça, baseada em juízos de valor e não em juízos de fato, Maquiavel oporá a consideração da *verità effettuale delle cose* [verdade efetiva das coisas], tanto interna quanto externamente. Externamente, para além da justiça e da injustiça, o príncipe pode, pela guerra, conquistar e manter seu Estado, enquanto, pela paz, pode apenas perdê-lo. Por isso, a primeira é um bem (ou um mal que traz o bem), e a segunda, um mal (ou um bem que traz o mal). Ademais, voltando, na política interna, ao tema do emprego da crueldade em comparação com a piedade, que corresponde, na política externa, à preparação para a guerra em comparação com a preparação para a paz, Maquiavel conclui que um príncipe preparado para a guerra pode alcançar a paz de forma mais significativa do que um príncipe que houvera sempre se preparado para a paz, pois, citando seu exemplo preferido, “César Bórgia era tido como cruel; no entanto, com sua crueldade restaurou a Romanha, reunificou-a e restituiu-lhe a paz e a fé, o que, bem considerado, evidenciará que ele foi muito mais piedoso do que o povo florentino, que, para escapar à fama de cruel, permitiu a destruição de Pistoia” (XVII). Como diziam os romanos: *Si vis pace, para bellum* [Se quer a paz, prepare-se para a guerra].

Do ponto de vista da paz (ou diplomático), Maquiavel descreve, em *O príncipe*, dois expedientes: a neutralidade e as alianças. A neutralidade pode ser descrita como a possibilidade de se manter em paz enquanto dois outros Estados travam guerra entre si, permitindo a um príncipe se desvencilhar de uma guerra extrínseca aos seus interesses. Com a neutralidade, o príncipe se resguardaria de ter de atacar um Estado contra o qual não possui nenhuma discórdia, assim como de ter de se defender de um Estado que não possui nenhuma discórdia com ele. Contudo, Maquiavel não vê com bons olhos esse expediente. Leia-se este interessante trecho de *O príncipe*:

Um príncipe também é estimado quando é verdadeiro amigo e verdadeiro inimigo, isto é, quando, sem temor algum, declara-se a favor de um e contra outro. Essa decisão é sempre mais útil do que se manter neutro, porque, se dois poderosos vizinhos teus entrarem em guerra, serão de tal natureza que, se um deles vencer, ou tens de temer o vencedor, ou não. Em qualquer dessas alternativas, será sempre mais útil

declarar-se e guerra aberta, porque, no primeiro caso, se não te declaras, serás sempre presa de quem vencer, para satisfação de quem for vencido, e nada haverá que te defenda nem ninguém que te proteja, pois o vencedor não vai querer amigos suspeitos que não o ajudaram na adversidade, ao passo que o perdedor não te protegerá porque não quiseste, com as armas em punho, partilhar de sua fortuna (XXI).

Os benefícios da neutralidade, argumenta Maquiavel, são meramente aparentes, ou seja, são benefícios de curto prazo que não levam suficientemente em consideração as questões do longo prazo. O príncipe que se seduz pelos benefícios da neutralidade não possui a *virtù* necessária para avaliar os malefícios que a fortuna pode trazer com o tempo. Em primeiro lugar, o príncipe que se mantém neutro, não apoiando nenhum de dois lados em guerra, angaria para si o desprezo por parte de ambos os lados, e, logo, “serás sempre presa de quem vencer, para satisfação de quem for vencido”. Não se mostrando amigo de nenhuma das duas partes, o príncipe não conseguirá posteriormente nem o apoio do vencedor nem o apoio do perdedor, passando a ser mal visto tanto pelo primeiro, pois “o vencedor não vai querer amigos suspeitos que não o ajudaram na adversidade”, quanto pelo segundo, pois “o perdedor não te protegerá porque não quiseste, com as armas em punho, partilhar de sua fortuna”. Em outras palavras, utilizando-se da neutralidade no curto prazo, o príncipe conseguirá unicamente angariar dois tipos de inimigos para o longo prazo: um inimigo sincero (o vencedor) e outro desconfiado (o vencido). Em segundo lugar, Maquiavel adverte, no mesmo capítulo, que “os que não são teus amigos sempre te pedirão neutralidade, enquanto teus amigos te pedirão para te declarares de armas em punho”, por considerar característica da amizade a solidariedade.

Mantendo a neutralidade, o que é típico dos “príncipes irresolutos”, que “quase sempre se arruinam”, o príncipe incorre nos perigos acima citados. Porém, escolhendo um dos lados para apoiar, o príncipe possui apenas duas posições da fortuna para aguardar. Ou o lado que apoiara sai vencedor e, “ainda que seja poderoso e fiques à sua discrição, ele terá contraído obrigações e laços de amizade para contigo”, ou o lado que apoiara sai perdedor e “ele te protegerá e te ajudará sempre que puder e se tornará teu companheiro numa fortuna que poderá ressurgir”. Se do lado vence-



dor, diz-se que “as vitórias nunca são tão completas que o vencedor se julgue dispensado de qualquer consideração e sobretudo de qualquer justiça”, pode-se igualmente dizer, opostamente, do lado perdedor, que também as derrotas não são tão completas que o perdedor não possa futuramente oferecer seu apoio a quem antes o apoiara. Em ambas as situações, tomada uma posição resoluto, o príncipe angaria um amigo: na melhor hipótese, um amigo confiável (o vencedor); na pior, um amigo sincero (o perdedor).

Continuando, em terceiro lugar, Maquiavel lembra, engenhosamente, que, se ambos os lados em disputa forem atemorizadores, fará bem o príncipe em, apoiando qualquer um deles, conseguir ao mesmo tempo tornar-se amigo de um e livrar-se do outro, “contribuindo para a ruína de um”, pois o próprio fato de o príncipe auxiliar um dos lados, em sendo ambos igualmente potentes, contribui para, com seu apoio, ser o seu o lado vencedor, sendo “impossível que, com tua ajuda, ele não vença”. Bem analisado, segundo Maquiavel, são inúmeras as vantagens que o príncipe obtém em preferir a parcialidade à neutralidade (isto é, a guerra à paz).

Mas esse terceiro argumento nos leva ao segundo expediente citado por Maquiavel concernentemente ao tema da paz: as alianças. Enquanto a neutralidade consiste numa posição pura, a aliança pode ser descrita como uma posição intermediária, ou seja, consiste na possibilidade de estar em paz em relação a um Estado mesmo enquanto se trava a guerra com um terceiro Estado. Fazendo alianças, o príncipe pode se resguardar tanto de ter de atacar um Estado contra o qual não possui nenhuma desavença quanto de ter de se defender de um Estado que não possui nenhuma desavença com ele, enquanto ataca ou se defende de seus verdadeiros inimigos. Em outras palavras, as alianças permitem a um príncipe se desvencilhar de uma guerra que não lhe interessa enquanto se concentra em outra na qual se encontram seus verdadeiros interesses. Todavia, também esse expediente merece comentários específicos. Em *O príncipe* se afirma o seguinte:

Note-se que um príncipe deve estar atento para jamais fazer aliança com alguém mais poderoso do que ele, visando a ofender outrem, exceto quando premido pela necessidade, como dito acima, pois, se ele vencer, o príncipe estará preso a ele, e príncipes devem evitar ao máximo estar à discrição de outros (XXI).

Segundo Maquiavel, a aliança requer do príncipe uma séria preocupação: se o príncipe ao qual se alia é “mais poderoso do que ele” ou não. Em caso afirmativo, a aliança deve ser evitada, com risco de a vitória colocar o príncipe em dependência de outrem, ou seja, na dependência de seu aliado. Em caso negativo, ocorre o inverso, a vitória coloca o aliado em sua dependência. No primeiro caso, o príncipe diminui seu poder (e a vitória, mesmo sendo um bem, traz uma mal); no segundo, aumenta seu poder (e a vitória traz um bem). Todavia, mais à frente, Maquiavel adverte que “não se acredite que estado algum possa sempre tomar decisões seguras”, sendo que “a prudência consiste em saber reconhecer as qualidades dos inconvenientes e em tomar o menos mau como bom” (XXI), pois há casos em que a aliança pode gerar desvantagens, embora seja inevitável, ou seja, sem ela o príncipe não conquistaria uma vitória, mas uma derrota, e deve-se escolher sempre dos males o menor (tema da prudência). Em outras palavras, uma vitória que coloque o Estado na dependência de outro príncipe é um mal menor que uma derrota que faça perder o Estado de vez. Enquanto, no primeiro caso, o príncipe perde seu poder, mas mantém o Estado; no segundo, perde o próprio Estado.

O tema das alianças (ao qual Maquiavel retornará no capítulo 11 do livro II dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*) é um tema bastante extenso no pensamento político maquiaveliano sobre as relações internacionais. Em contraste com a neutralidade, que raramente pode representar um sinal de *virtù*, as alianças assumidas por um príncipe concernentemente a seu Estado podem ser consideradas a grande prova de que um príncipe dispõe ou não da prudência necessária, em termos internacionais, para governar o Estado. Se a neutralidade é certamente um bem que traz o mal, as alianças são ora um mal que traz um bem ora um bem que traz o mal, capazes, por conseguinte, de acarretar para o príncipe tanto a glória quanto a ruína. Trata-se, assim, de uma questão de complexidade maior que a primeira, e, portanto, uma situação maior para o príncipe aferir sua *virtù* (ou, caso não a possua, sua fortuna). No caso da neutralidade, facilmente se identifica um príncipe sem *virtù* (aquele que está sempre preparado para a paz), ao passo que, no caso das alianças, o príncipe demonstrará *virtù* quando perpetrar as alianças certas (do que dependerá

estar sempre preparado para a guerra) e falta de *virtù* quando perpetrar as alianças erradas.

Em ambos os casos, da neutralidade e das alianças, percebe-se que a paz pode representar um terreno desmedido de armadilhas para um príncipe, e, assim, Maquiavel não pode deixar de concluir que, em sendo a guerra inevitável (e, portanto, nela acabam recaindo tantos os príncipes preparados para a guerra quanto aqueles preparados para a paz), melhor faz um príncipe que se prepara para a guerra. Um príncipe que se prepara para guerra mantém firme seu Estado tanto em tempo de paz (quando nenhum Estado corre perigo) quanto em tempo de guerra (quando se encontram em desvantagem os príncipes despreparados para esta), ao passo que um príncipe que se prepara exclusivamente para a paz arrisca sempre perder seu Estado, senão em tempo de paz (quando a distinção entre amigos e inimigos é irrelevante), sobretudo em tempo de guerra.

Sob o ponto de vista da guerra (ou estratégico), o pensamento político maquiaveliano oferece aquela que talvez seja, ao lado de Bacon, a maior apologia renascentista da guerra, a qual encontrará a oposição exata apenas no irenismo erasmiano (mais que o pacifismo religioso – *pax fidei* – de Nicolau ou o pacifismo filosófico – *pax philosophica* – de Pico). Isso porque, para Maquiavel, a guerra é a principal instituição das relações internacionais, não somente porque consiste (repito) num fato inevitável, para além do bem e do mal, mas principalmente porque a guerra é o mais glorioso campo para a ação do príncipe: se, durante a paz, qualquer príncipe, capaz ou incapaz, pode manter seu Estado, é notadamente na guerra que um príncipe pode demonstrar se possui *virtù* ou se depende exclusivamente da fortuna. Pois, durante a guerra, apenas os príncipes capazes conseguem manter seus Estados, enquanto os incapazes, não. E não apenas conseguem os príncipes capazes manter seus Estados pela guerra como, mais que isso, aqueles indivíduos capazes que ainda não são príncipes podem, por intermédio da guerra, vir a se tornar príncipes, tomando o lugar dos incapazes. A guerra, afirma Maquiavel, “é de tanta *virtù* que não só mantém aqueles que já nasceram príncipes, como também muitas vezes permite que homens de privada fortuna ascendam a esse grau”, enquanto “vê-se que, quando os príncipes pensam mais em refinamento do que nas

armas, perdem seu estado” (XIV), devendo o príncipe estar sempre preparado para a guerra.

Mas o que significa estar preparado para a guerra? Um trecho de *O príncipe* (escolhido novamente entre tantos outros) não deixa dúvidas:

Dissemos acima como é necessário a um príncipe ter bons fundamentos; caso contrário, necessariamente se arruinará. Os principais fundamentos de todos os estados, tanto dos novos como dos velhos ou dos mistos, são boas leis e as boas armas. Como não se podem ter boas leis onde não há boas armas, e onde há boas armas costumam ser boas as leis, deixarei de refletir sobre as leis e falarei das armas (XII).

Maquiavel é claro: os fundamentos de todos os Estados (principados e repúblicas) são as “boas leis” e as “boas armas”. Todavia, como dito, impõe-se a preponderância das armas em relação às leis, assim como se havia dito da preponderância do emprego da crueldade, e da preparação para a guerra, em relação à piedade, e a preparação para a paz, tanto que se diz, categoricamente, que “deixarei de refletir sobre as leis e falarei das armas”. Em *O príncipe*, Maquiavel apregoa a distinção de quatro tipos de armas (tema ao qual dedica os capítulos XII a XIV, assim como será repetido em praticamente todas as suas outras *grandi opere* [grandes obras]): a) as mercenárias (comparadas, na mesma época, por Erasmo e More a ladrões), das quais Maquiavel afirma que “aquele cujo estado se apoia nas armas mercenárias jamais estará firme e seguro, porque elas são desunidas, ambiciosas, indisciplinadas, infiéis, valentes entre amigos e covardes entre inimigos, sem temor a Deus nem fé para com os homens” (XII); b) as auxiliares, das quais escreve que “as armas auxiliares, outras armas inúteis, são as que se apresentam quando chamas um poderoso que com suas armas venha para te auxiliar e defender” (XIII); c) as mistas, das quais escreve que, “em conjunto, essas armas são muito melhores do que as exclusivamente auxiliares ou exclusivamente mercenárias, mas muito inferiores às próprias” (XIII); e d) as próprias (das quais dispunham César Bórgia e os suíços), sobre as quais conclui “que, sem ter armas próprias, nenhum principado estará seguro; aliás, estará inteiramente obrigado à fortuna, não havendo *virtù* que confiavelmente o defenda nas adversidades” (XIII).

A irredutível indisposição de Maquiavel pelas armas que não são próprias está diretamente relacionada, em parte, com o seu patriotismo, “visto que a ruína atual da Itália não tem outra razão senão estar há muitos anos apoiada em armas mercenárias” (XII). Entretanto, para além do patriotismo, há também um fundamento teórico importante referente à escolha pelas armas próprias: enquanto as armas mercenárias, auxiliares (as quais por vezes são descritas mesmo como sendo piores que as armas mercenárias) e mistas representam aquilo que, nos capítulos iniciais de *O príncipe*, Maquiavel chamara, indiferenciadamente, de “armas alheias”, as quais tornam o príncipe refém da fortuna, apenas as armas próprias podem representar a *virtù* do príncipe. Pois, enquanto, com estas, há maior dificuldade na conquista, mas maior facilidade na manutenção do Estado (tema do capítulo VI), inversamente, “aqueles que, somente pela fortuna, de homens privados tornam-se príncipes fazem-no com pouco esforço, mas com muito esforço se mantêm” (VII). Em resumo, uma vitória conquistada com armas mercenárias é improvável, dada a falta de interesse que essas tropas possuem em relação à vitória do príncipe, enquanto uma vitória com os demais tipos de armas alheias (auxiliares ou mistas) representará sempre mais uma vitória do Estado que emprestou as tropas do que do príncipe que com elas venceu; apenas as armas próprias podem trazer uma vitória verdadeira.

Ainda com relação ao tema das relações internacionais, a última parte de *O príncipe*, composta pela unidade existente entre os capítulos XXIV a XXVI, que tratam da necessidade de unificação da Itália (*foederatio italica* [federação italiana]), apresenta a situação política da Itália renascentista, que se encontrava reduzida – como escreve Maquiavel (numa passagem que influenciaria, futuramente, o jovem Hegel) – “ao ponto em que hoje se encontra e fosse mais escrava que os hebreus, mais serva que os persas, mais dispersa que os atenienses, sem chefe, sem ordem, derrotada, espoliada, dilacerada, devastada, e tivesse suportado todo tipo de ruína” (XXVI). A grandiosidade que a Itália conhecera durante o império romano (lembrada vividamente nos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*) havia desaparecido com a fragmentação política medieval, que permaneceria grandemente inalterada durante todo o período renascentista e, com a formação dos Estados territoriais no continente europeu, especialmente

Espanha e França, tornar-se-ia o principal problema político dos pequenos Estados italianos, que permaneceriam por muito tempo divididos. Maquiavel utiliza (no capítulo XXVI) o termo pejorativo βάρβαρος [bárbaros] para se referir aos exércitos estrangeiros (especialmente os franceses, ao norte, e espanhóis, ao sul) que se encontravam dentro do território italiano, trazidos muitas vezes pelos próprios príncipes italianos (como milícias mercenárias, auxiliares ou mistas), e que representavam, na prática, os interesses de suas respectivas potências.

Perguntando-se, enfim, “se hoje na Itália os tempos que correm são propícios para honrar um novo príncipe, isto é, se existe matéria que dê ocasião para que um homem prudente e virtuoso lhe dê forma” (XXVI), Maquiavel enxergara nos Médici, (família de banqueiros florentina que subira ao poder em Florença em 1512 e conseguira, com a eleição do papa Leão X [Giovanni de Médici], em 1513, a façanha de governar simultaneamente os dois Estados centrais da Itália: Florença e Roma) entre todas as famílias que disputavam o poder nos diversos pequenos estados italianos – os Sforza e os Visconti (Milão), os Malatesta (Rimini), os D’Este (Ferrara), os Aragão (Nápoles), os Bórgia (Roma e Romanha), os Gonzaga (Mântua), os Montefeltro (Urbino), os Baglioni (Perugia), os Petruccia (Siena), os Bentivoglio (Bolonha), etc. –, a única família que possuía ao mesmo tempo a fortuna e a *virtù* necessárias para a unificação do território italiano. A grande infelicidade de Maquiavel foi não ter sido ouvido em sua época, como já se disse, nem pelos príncipes (incluídos os Médici) nem pela história. A península itálica, como se sabe, foi unificada apenas tardiamente, não no século XVI, mas somente no século XIX (período do *Risorgimento*), e não a partir do centro mercantil florentino, mas do norte industrializado piemontês, e, ainda, não pela família Médici, mas pela família Savóia. O maior equívoco de Maquiavel, nesse sentido, talvez tenha sido a sobrevalorização dos Médici, a quem a história demonstrou que sobrava fortuna, mas faltava *virtù*.

Os capítulos finais de *O príncipe* demonstram a importância desses eventos históricos para a completa compreensão do tema das relações internacionais no pensamento político maquiaveliano. Voltando às palavras gramscianas com as quais iniciei, e termino, este texto, podemos dizer que a questão da unificação italiana tal como apresentada no último

capítulo de *O príncipe* perpassa simultaneamente os três níveis políticos apontados pelo intérprete sardenho no pensamento político italiano, ou seja, os níveis interno-florentino, externo-italiano e externo-europeu, servindo como perfeita conexão entre o tema da política interna e da política externa, esta segunda composta pelos dois níveis que a complexa estrutura política internacional da Itália renascentista possuía.

## REFERÊNCIAS PRIMÁRIAS

MAQUIAVEL, N. Carta de Maquiavel a Francesco Vettori. In: \_\_\_\_\_. *O príncipe*. Tradução Livio Xavier. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 111-114. (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. A vida de Castruccio Castracani de Lucca. In: \_\_\_\_\_. *História de Florença*. Revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 559-595.

\_\_\_\_\_. Discurso sobre as coisas florentinas depois da morte de Lourenço Medici o jovem. Tradução Joel Cesar Bonin. Revisão José Luiz Ames. *Tempo da Ciência*, v. 15, n. 30, p. 9-20, 2008.

\_\_\_\_\_. *A arte da guerra*. Revisão Patricia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 251 p.

\_\_\_\_\_. *Diálogo sobre nossa língua e discurso sobre as formas de governo de Florença*. Organização Helton Adverse. Tradução Helton Adverse e Gabriel Pancera. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 101 p.

\_\_\_\_\_. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Revisão Patricia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 471 p.

\_\_\_\_\_. *História de Florença*. Revisão Patricia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 611 p.

\_\_\_\_\_. *O príncipe*. Tradução Maria Julia Goldwasser. Revisão da tradução Zelia Almeida Cardoso. Revisão técnica Patricia Fontoura Aranovich. Texto final Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2011. 197 p.

**REFERÊNCIAS SECUNDÁRIAS**

- ADVERSE, Helton. *Maquiavel – Política e retórica*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. 375 p.
- ARANOVICH, Patrícia Fontoura. *História e política em Maquiavel*. São Paulo: Discurso, 2007. 307 p.
- ARON, Raymond. Maquiavel e Marx. In: MAQUIAVEL, N. *O príncipe*. Tradução Maria Julia Goldwasser. Revisão da tradução Zélia Almeida Cardoso. Revisão técnica Patricia Fontoura Aranovich. Texto final Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2011. P. 133-158. [Também como: ARON, Raymond. Maquiavel e Marx. In: ARON, Raymond. *Estudos políticos*. Trad. Sergio Bath. Brasília: UnB, 1985. p. 97-112.]
- BACCELLI, Luca. Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de direito. In: COSTA, Pietro & ZOLO, Danilo (orgs.). *O Estado de direito – História, teoria, crítica*. Tradução Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 511-554.
- BARINCOU, E. *Maquiavel por ele mesmo*. Tradução Alberto de Los Santos. Brasília: UnB, 1991. 172 p.
- BARON, Hans. Maquiavelo, el ciudadano republicano y autor de *El príncipe*. In: BARON, Hans. *En busca del humanismo cívico florentino – Ensayos sobre el cambio del pensamiento medieval al moderno*. Tradução Miguel Abelardo Camacho Ocampo. México: FCE, 1993, p. 333-374.
- BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel republicano*. São Paulo: Loyola, 1991. (226 p.)
- BERLIN, I. A originalidade de Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. Edição de Henry Hardy e Roger Hausheer. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia. das Letras, 2002. p. 299-348.
- BOBBIO, N. Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. *A teoria das formas de governo*. Tradução Sergio Bath. Brasília: UnB, 1985. p. 83-94.
- \_\_\_\_\_. O maquiavelismo. In: \_\_\_\_\_. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução Alfredo Fait. Revisão Estevão Rezende Martins. Brasília: UnB, 1997. p. 13-15. [Também publicado como: \_\_\_\_\_. O maquiavelismo. In: \_\_\_\_\_. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Tradução Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000. p. 21-23.]
- BOVERO, M. Ética e política entre maquiavelismo e kantismo. Tradução Letizio Mariconda e Pablo Ruben Mariconda. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 25, p. 141-166, 1991.



- BURCKHARDT, J. *O Estado como obra de arte*. Tradução Sergio Tellaroli. São Paulo: Peguin: Cia. das Letras, 2012. 126 p.
- CHABOD, F. *Escritos sobre Maquiavelo*. Tradução Rodrigo Ruzo. México: FCE, 1994. 424 p.
- DE GRAZIA, S. *Maquiavel no inferno*. Tradução Denise Bottman. São Paulo: Cia. das Letras, 1993. 457 p.
- DUVERNOY, Jean-François. *Para conhecer o pensamento de Maquiavel*. Tradução Suely Bastos. Porto Alegre: L&PM, 1984. 324 p.
- ESCOREL, L. *Introdução ao pensamento político de Maquiavel*. Rio de Janeiro: Ouro Sobre Azul, 2014. 283 p.
- FORTE, Juan Manuel & ÁLVAREZ, Pablo López (eds.). *Maquiavelo y España – Maquiavelismo y antimachiavelismo en la cultura española de los siglos XVI y XVII*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2008. 215 p.
- FREDERICO [II]. *O Anti-Maquiavel*. Trad. Carlos Eduardo de Soveral. Lisboa: Guimarães, [1955], pp. 139-288.
- GAILLE-NIKODIMOV, M. *Maquiavel*. Tradução Pedro Eloi Duarte. Lisboa: Eds. 70, 2008. 221 p.
- GAUTIER-VIGNAL, Louis. *Maquiavelo*. Trad. Juan José Utrilla. Mexico: FCE, 1993. 117 p.
- GILBERT, F. Maquiavel: o renascimento da arte da guerra. In: PARET, P. (Ed.). *Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à era nuclear*. Tomo 1. Tradução Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2001. p. 27-53.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere: literatura, folclore gramática*. Tradução Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sergio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. V. 6.
- GRANADA, Miguel Angel. *Cosmologia, religion y politica en el Renacimiento – Ficino, Savonarola, Pomponazzi, Maquiavelo*. Barcelona: Anthropos, 1988. 271 p.
- HALE, J. R. Maquiavelo y el Estado autosuficiente. In: THOMSON, D. (Org.). *Ideas políticas*. Tradução J.M. Garcia de la Mora. Barcelona: Labor, 1973. p. 19-31.
- HALE, John R. *Maquiavel e a Itália da Renascença*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. 201 p.
- HASLAM, J. *A necessidade é a maior virtude: o pensamento realista nas relações internacionais desde Maquiavel*. Tradução Waldeia Barcellos. Revisão Percival Panzoldo Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 434 p.

HIBBERT, C. *Ascensão e queda da casa dos Médici: o Renascimento em Florença*. Tradução Hildegard Feist. São Paulo: Cia. das Letras, 1993. 308 p.

HILB, Claudia. *Leo Strauss: El arte de leer – Una lectura de la interpretación strausiana de Maquiavelo, Hobbes Locke y Spinoza*. México: FCE, 2005. 356 p.

LARIVAILLE, P. *Itália no tempo de Maquiavel (Florença e Roma)*. Tradução Jonas Baptista Neto. São Paulo: Cia. das Letras, 1988. 277 p.

LEFORT, C. A primeira figura de uma filosofia da *práxis*: uma interpretação de Antonio Gramsci. [*Le travail de l'œuvre: Machiavel*, 1972, capítulo III, 7.] Tradução Marilena Souza Chauí. In: QUIRINO, C. G.; SOUZA, M. T.R. (Org.). *O pensamento político clássico*: (Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau). São Paulo: T.A. Queiroz, 1980. p. 05-25.

\_\_\_\_\_. Sobre a lógica da força. [*Le travail de l'œuvre – Machiavel*, 1972, capítulo IV, 2.] Tradução Marilena Souza Chauí. In: QUIRINO, C. G.; SOUZA, M. T.R. (Org.). *O pensamento político clássico (Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau)*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1980, p. 27-47.

\_\_\_\_\_. Maquiavel e a *verità effettuale*. In: \_\_\_\_\_. *Desafios da escrita política*. Tradução Eliana de Melo Souza. São Paulo: Discurso, 1999. p. 141-177.

MANSFIELD Jr., Harvey C. *Maquiavelo y los principios de la política moderna – Un estudio de los discursos sobre Tito Livio*. Tradução Stella Mastrangelo. México: FCE, 1986. 540 p.

MASTERS, R. *Da Vinci e Maquiavel: um sonho renascentista: de como o curso de um rio mudaria o destino de Florença*. Tradução Maria Luiza X. de A Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. 261 p.

McCORMICK, John P. Democracia maquiaveliana: Controlando as elites com um populismo feroz. Tradução André Villalobos. Revisão Luis Felipe Miguel. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 12, p. 253-298, 2013.

MEINECKE, F. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Tradução Felipe González Vicen. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983. 466 p.

MÉNISSIER, Thierry. *Vocabulário de Maquiavel*. Trad. Claudia Berliner. Revisão Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 69 p.

MERLEAU-PONTY, Maurice. Nota sobre Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. *Signos*. Trad. Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 237-252.

MOUNIN, Georges. *Maquiavel*. Trad. Joaquim João Coelho da Rosa. Lisboa: Edições 70, 1984. 92 p.

- NAMER, Gerard. *Maquiavel – ou As origens da sociologia do conhecimento*. Tradução Armando Ribeiro Pinto. São Paulo: Cultrix, 1982. 98 p.
- PANCERA, Gabriel. *Maquiavel entre repúblicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 165 p.
- PITKIN, Hannah. Gênero e política no pensamento de Maquiavel. Tradução Roberto Cataldo Costa. Revisão Flávia Biroli. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 12, p. 219-252, 2013.
- POCOCK, John G.A. *El momento maquiavelico – El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Tradução Marta Vasquez-Pimentel e Eloy Garcia. Madrid: Tecnos, 2002. 668 p.
- RIDOLFI, R. *Biografia de Nicolau Maquiavel*. Tradução Nelson Canabarro. São Paulo: Musa, 2003. 478 p.
- SABATINI, R. *César Bórgia*. Tradução Frederico dos Reis Coutinho. Rio de Janeiro: Vecchi, 1946. 314 p.
- SALATINI, R. Notas sobre a maquiavelística brasileira (1931-2007). *Discurso: Revista do Departamento de Filosofia da USP*, n. 41, p. 329-359, 2011.
- SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. Tradução Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 1996. 724 p.
- \_\_\_\_\_. *Maquiavel*. Tradução Maria Lucia Montes. São Paulo: Brasiliense, 1988. 142 p.
- STRAUSS, L. Nicolau Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. ; CROSEY, J. (Org.). *História da filosofia política*. Tradução H.G. Barbosa. Revisão M. B. Motta. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 267-284.
- \_\_\_\_\_. *Meditacion sobre Maquiavelo*. Tradução Carmela Gutierrez Gamba. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1964. 435 p.
- TENENTI, A. *Florença na época dos Médici: da cidade ao Estado*. Tradução V.H.A. Costa. São Paulo: Perspectiva, 1973. 142 p.
- VILLARI, P. *Maquiavelo, sua vida y su tiempo*. Tradução A. Ramos-Oliveira e J. Luelmo. México: Biografías Gandesas, 1953. 453 p.
- VIROLI, M. *O sorriso de Nicolau: história de Maquiavel*. Tradução Valeria Pereira da Silva. São Paulo: Estação Liberdade, 2002. 309 p.
- WERTHEIMER, O. *Maquiavel*. Tradução Herbert Caro. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1942. 243 p.
- WHITE, M. *Maquiavel: um homem incompreendido*. Tradução Julián Fuks. Rio de Janeiro: Record, 2007. 360 p.

WOLIN, S. S. Maquiavelo: actividad política y economía de la violencia. In: \_\_\_\_\_ . *Política y perspectiva: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Tradução Ariel Bignami. Buenos Aires: Amorrortu, 1973. p. 210-256.

## CAPÍTULO 2

# A RELAÇÃO ENTRE O UTILITARISMO DE BENTHAM E A PAZ ENTRE AS NAÇÕES

*Maria Cristina Longo Cardoso Dias*

Para que haja compreensão de todas as medidas que Bentham sugere serem tomadas com vistas à paz, torna-se necessário entender, em linhas gerais, sua teoria utilitarista.

De acordo com Bentham (1973, p. 9), a natureza colocou o gênero humano sob o domínio de dois senhores soberanos, a saber: o prazer e a dor, apenas a eles compete determinar o que fazemos como na realidade o que faremos.

Os homens, portanto, buscam o prazer e evitam a dor por natureza. Para Bentham, prazer, dor e o indivíduo possuem estatuto ontológico (DIAS, 2102), enquanto a comunidade ou sociedade constitui um corpo fictício composto da soma de indivíduos (BENTHAM, 1973, p. 10).

Tendo em vista a natureza dos indivíduos, Bentham propõe um princípio que funda a noção de moralidade e justiça em seu sistema, a saber: o princípio de utilidade.

o princípio de utilidade reconhece esta sujeição, a sujeição dos indivíduos aos sentimentos de prazer e dor e a coloca como fundamento desse sistema, cujo objetivo consiste em construir o edifício da felicidade através da razão e da lei. (BENTHAM, 1973, p. 9).

Em outras palavras, o princípio de utilidade aprova determinada ação na medida em que tenda a gerar mais prazer do que dor e desaprova qualquer ação na medida em que tenda a ocasionar mais dor do que prazer. O princípio da utilidade é, portanto, conforme a noção de natureza humana.

Entenda-se por utilidade, uma propriedade de qualquer coisa, que proporcione benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade ou impeça o dano, dor, mal ou a infelicidade (BENTHAM, 1973, p. 10).

Portanto, sempre que uma ação produz mais prazer, benefício, vantagem, bem ou felicidade do que dano, dor, mal ou infelicidade, o princípio de utilidade a aprova. A noção de justiça no sistema utilitarista significa, portanto, sempre maximizar a felicidade, o prazer, o benefício sobre o dano, a infelicidade e a dor.

Pelo fato de todos os indivíduos serem capazes de sentir prazer e dor, todos os afetados por determinada ação contam no cômputo do balanço entre prazer e dor.

Para avaliação da tendência de determinada ação, o homem do governo sempre deve ter em vista o balanço entre prazer e dor. Tal balanço leva em consideração os seguintes elementos: a) a intensidade do prazer ou da dor, b) a duração dos prazeres ou dores c) a certeza com que os prazeres ou dores podem ser obtidos, d) a proximidade ou longinquidade com que os prazeres ou dores podem ser experimentados, e) a fecundidade do prazer ou da dor (que é a capacidade que o prazer tem de ser seguido por outro prazer e a capacidade que a dor tem de ser seguida por outra dor), f) o quanto os prazeres e dores são puros e o número de pessoas afetadas por um ato (BENTHAM, 1973, p.23).

Portanto, o cômputo dos prazeres e das dores, para a avaliação da tendência das ações constitui um cálculo complexo (WARKE, 2000, p. 3). Esse cálculo é complexo porque a estrutura racional dos indivíduos também é complexa.

O homem de Bentham, portanto, 1) busca o prazer e foge da dor, 2) é a unidade ontológica fundamental para fins de análise política e 3) é capaz de realizar cálculos complexos, para avaliar o balanço entre os prazeres e dores derivados de ações (DIAS, 2012).

Os indivíduos conjuntamente somados constituem a comunidade que se utiliza do princípio de utilidade para avaliar ações (BENTHAM, 1973, p.10). Em outros termos, os indivíduos e os homens do governo aprovam ações na medida em que tendem a maximizar o prazer e reprovam ações na medida em que tendam a gerar mais dor do que prazer.

É compreendendo as noções de indivíduo de Bentham, de comunidade e de princípio de utilidade que se pode entender sua argumentação em favor da paz.

O autor expõe um plano de paz entre as nações (CONWAY, 1989, p. 82), especialmente, entre a França e Inglaterra (potências do século XIX), baseado na aprovação do princípio de utilidade, portanto, fundamentado na maximização de prazer sobre a dor.

O primeiro argumento de Bentham em favor da paz ressalta que a guerra torna o mais feliz dos homens em um sofredor<sup>1</sup>, além de exigir uma quantidade de recursos que requer a elevação dos impostos (BENTHAM, 2012, p. 186). Ambos os fatores se traduzem em dor e prejuízo, elementos desaprovados pelo princípio de utilidade.

O meio para evitar a hostilidade entre nações e, portanto, a possibilidade de guerra seria abrir mão do que Bentham denomina dependências distantes ou colônias. Notem que Bentham argumenta a respeito desse assunto no século XIX. Portanto, sugerir a libertação das colônias ou dependências distantes faz sentido naquele contexto<sup>2</sup>. É importante ressaltar ainda que pode haver uma diferença de sentido entre colônias e dependências distantes, pois a Irlanda, por exemplo, seria uma dependência distante, mas não uma colônia.

Além de libertar as dependências distantes, Bentham sugere outros meios para atingir a paz, como reduzir a força militar a apenas aquilo que é necessário para defender a Grã-Bretanha de ataques piratas ou individuais, não formular tratados de comércio com outras potências, não for-

<sup>1</sup> “os mais felizes da humanidade são sofredores na guerra; e os mais sábios, o que digo, até os menos sábios são sábios o suficiente para atribuir o cerne de seus sofrimentos a essa causa.” (BENTHAM, 2012, p.166).

<sup>2</sup> O seguinte plano tem por sua base duas proposições fundamentais: 1) a redução e fixação da força das diversas nações que compõem o sistema europeu; 2) a emancipação das dependências distantes de cada Estado\*. Cada uma dessas proposições tem suas próprias vantagens, mas nenhuma delas, como se verá, atenderia completamente a seu propósito sem a outra. (BENTHAM, 2012, p.166).

mular alianças ofensivas ou defensivas, fundar uma corte com dois deputados de cada nação para decidir sobre controvérsias entre elas e não manter os negócios tratados pelo ministério das relações exteriores em sigilo.

Todos esses meios para que se atinja a paz serão justificados à luz do princípio de utilidade. Tais medidas para obtenção da paz, apesar de terem sido escritas no século XIX, podem ser pensadas como meios atuais para que a paz entre nações seja alcançada.

Os argumentos sobre a utilidade de libertação das colônias que serão expostos podem ser pensados contemporaneamente como um alerta para que nenhum país invada outras nações. Tais argumentos podem ser utilizados para se pensar, por exemplo, a guerra do Iraque.

A recomendação de Bentham de redução de força militar é extremamente atual, dado o arsenal bélico que as nações desenvolvidas possuem. A sugestão de não manutenção de tratados de comércio, de tratados defensivos ou ofensivos também pode ser pensada de forma contemporânea, quando se cogita a ALCA ou a União Europeia, como tratados que beneficiam certas nações para o comércio e excluem outras, bem como os tratados ofensivos ou defensivos resultantes da existência OTAN.

A indicação de Bentham para a fundação de uma corte para julgar as desavenças entre nações também pode ser comparada contemporaneamente com a existência do Tribunal Internacional de Justiça.

Por fim, a última medida que Bentham recomenda para a busca da paz é a extinção do sigilo (BENTHAM, 2012, p.168) nas tratativas do ministério das relações exteriores. Tal medida também poderia ser pensada de forma contemporânea, pois muitos assuntos de relações entre nações continuam sob sigilo, não sendo expostos à população de interesse.

Todos esses pontos entendidos como caminhos para a manutenção de um plano de paz perpétua podem ser argumentados à luz do princípio da utilidade, estando, portanto, de acordo com a teoria sobre a justiça de Bentham.

Para demonstrar o primeiro ponto que constituiria a inutilidade das potências da época possuírem dependências distantes ou colônias, basta entender que os gastos gerados com investimentos em infra-estrutura



das colônias e os dispêndios ocasionados pelo aumento da força militar para mantê-las advêm da cobrança de impostos dos habitantes das metrópoles<sup>3</sup>. Caso tais impostos não fossem cobrados sobriaria mais recursos aos indivíduos e à atividade do comércio (BENTHAM, 2012, p. 186).

Além da redução de impostos que derivaria da libertação das colônias, os riscos de guerra para conter rebeliões nas colônias e os riscos de guerra com outras potências que possam contestar o título de metrópole também diminuiriam. É importante notar que a guerra é contrária ao princípio de utilidade devido aos custos materiais e sociais (como o sofrimento) que ocasiona.

O risco de guerra diminuiria com a libertação das colônias devido aos seguintes fatores: as controvérsias entre metrópole e colônias deixariam de existir, as metrópoles não mais seriam invejadas por outras potências, as colônias deixariam de ser oprimidas pela metrópole e as colônias não mais sofreriam com o mau-governo da metrópole, pois passariam a governar e observar os seus interesses (BENTHAM, 2012, p. 170).

Em outras palavras, tanto por motivo financeiro, quanto pelo risco de guerra constante por possuir colônias (seja guerra com outras potências, sejam revoltas nas próprias colônias), deve-se abrir mão das dependências distantes.

Contudo, alguém poderia objetar que manter dependências distantes é do interesse da Inglaterra, pois elas trazem vantagens ao comércio, devido aos benefícios que geram às exportações de produtos manufaturados da Inglaterra. Entretanto, de acordo com Bentham, a Inglaterra continuaria comercializando o mesmo montante que comercializa caso não possuísse dependências distantes, uma vez que o volume de comércio é limitado pelo volume de capital e de crédito que a nação pode obter (BENTHAM, 2012, p. 171).

Dessa forma, segundo Bentham, mesmo que a Inglaterra possuísse dois mundos para comercializar, ela só conseguiria realizar o comércio limitado pelo estoque de capital e de crédito que possui (BENTHAM,

---

<sup>3</sup> “Admite-se que os ministros não devem ter poder para impor impostos à nação contra a vontade dela”. Admite-se que eles não devem ter poder para manter tropas contra a vontade da nação. Contudo, ao mergulhar a nação numa guerra sem seu conhecimento eles fazem ambas as coisas. (BENTHAM, 2012, p. 182).

2012, p. 186). É importante notar que a teoria econômica que está por traz de ressaltar que o volume de comércio é limitado pelo estoque de capital que se possui é a teoria da escassez. É porque os recursos são escassos que há um limite para o comércio.

Portanto, pelo aumento da chance de guerra com outras potências e com as colônias, pelos volumosos recursos que as despesas militares e com infra-estrutura das dependências distantes ocasionam e por não apresentarem benefícios ao comércio, Bentham argumenta sobre a necessidade de se abdicar das colônias, como mais tarde verificou-se historicamente.

Tratados ofensivos ou defensivos (BENTHAM, 2012, p. 167) com outras potências não devem ser firmados, de acordo com o autor, pois provocam o medo (HOBBS, 1973, p. 136) e a hostilidade entre nações. O medo faz com que os outros países que não participam dos tratados adiantem-se em relação à possibilidade de ataque das potências ocasionando o risco de guerra e o risco de todas as inutilidades derivadas da guerra.

Segundo o autor, tratados de comércio também não devem ser firmados, pois tendem a excluir nações, fazendo com que a hostilidade entre elas aumente e resulte em guerra. Além disso, muitas vezes, tratados de comércio requerem subsídios que, para o autor, representam um ônus aos cidadãos, pois eles transferem recursos de uma área produtiva para outra.

Bentham (2012, p. 186) afirma que existem cinco ramos em que a atividade econômica é dividida, a saber: 1) a agricultura, pesca e mineração, 2) a manufatura, 3) o comércio interno, 4) o comércio exterior e 5) o comércio de transporte. Nenhum subsídio pode ser dado sem que haja transferência de recursos de uma área para outra.

Contudo, indaga Bentham, não pode existir uma área mais produtiva ou lucrativa que outra? Ele responde que sim, mas declarar qual seria a área mais lucrativa seria o mesmo que estimular os investidores a movimentarem seus recursos de uma área para outra, restabelecendo o equilíbrio de mercado entre as cinco áreas mencionadas.

Da inutilidade de tratados de comércio seguem-se as seguintes medidas sugeridas pelo autor, conforme expressa a passagem a seguir:

- a) que não se faça nenhum tratado para conceder preferências comerciais;

- b) que não se deflagre nenhuma guerra para impor tais tratados;
- c) que não se contraia nenhuma aliança com vistas a firmar tais tratados;
- d) que não se dê nenhum incentivo para ramos específicos do comércio. (BENTHAM, 2012, p. 173).

Uma objeção em relação aos argumentos de Bentham contrários aos tratados de comércio poderia ser que os países que incentivaram as manufaturas saíram na frente no capitalismo. Contudo, a questão de Bentham é: será que esses incentivos estatais seriam necessários? Pois se o ramo da manufatura era realmente mais lucrativo, bastava deixar que os agentes investissem livremente nesse ramo, uma vez que eles sempre investem na atividade mais lucrativa. Talvez, apenas a acumulação primitiva de capital da Inglaterra estimularia a manufatura, sem a necessidade de subsídios.

Portanto, de acordo com Bentham, caso a Inglaterra do século XIX não firmasse tratados comerciais, não tivesse colônias ou impusesse seu comércio a outros países, caso essa nação não firmasse tratados ofensivos ou defensivos, um plano de pacificação seria possível para a Inglaterra, França e possivelmente para toda a Europa, pela inutilidade de tais medidas. Essa afirmação pode ser confirmada pela citação que segue:

Proposição XI – Que, supondo a Grã-Bretanha e a França plenamente de acordo, as principais dificuldades seriam removidas para o estabelecimento de um plano de pacificação geral e permanente para toda a Europa. (BENTHAM, 2012, p. 174).

Se não há razões para a hostilidade, se os motivos principais de controvérsias fossem removidos, não seria também necessário haver excessiva força militar. Pessoas poderiam argumentar que a força militar, além do necessário para conter ataques piratas, seria fundamental, pois ela é a causa da opulência de uma nação e também garante sua segurança.

De acordo com Bentham (2012, p. 189), tais argumentos são equivocados, pois a opulência de uma nação é derivada do estoque de capital que possui. Assim, a opulência de um país nada tem a ver com seu poderio militar ao contrário, tal poderio diminui o estoque de capital de uma nação na medida em que desvia recursos das cinco áreas produtivas,

como: a agricultura, pesca e mineração, manufatura, comércio interno, comércio externo e comércio de transporte.

O volume excessivo de contingente militar não garante a segurança, pois tende a gerar medo e hostilidade. O medo faz com que as nações decidam se antecipar ao ataque, gerando total instabilidade entre os países e até mesmo a possibilidade de guerra.

Portanto, a fixação de uma força para além daquela necessária para refrear ataques piratas ou individuais (BENTHAM, 2012, p. 189) não é necessária, dado que não é causa da opulência, nem tão pouco origem da segurança.

Além dos argumentos mencionados para o estabelecimento de um plano de paz, Bentham ainda põe em destaque a possibilidade de estabelecimento de uma corte para solução de possíveis controvérsias entre as nações. A corte seria composta de dois deputados de cada nação, sendo um membro ativo e outro suplente. Esta corte não necessitaria ser armada, pela inutilidade de manutenção da força militar e suas decisões deveriam ser públicas, levadas ao conhecimento do parlamento, bem como ao conhecimento popular. A passagem que segue confirma essa afirmação:

Que a manutenção de tal pacificação pode ser consideravelmente facilitada pelo estabelecimento de uma corte judicial comum para a solução das desavenças entre as diversas nações, embora tal corte não deva ser armada com nenhum poder coercitivo. (BENTHAM, 2012, 168).

Nesse sentido, o sigilo das tratativas do ministério das relações exteriores não deveria existir, pois seria inútil, levando em conta o cômputo dos prazeres e dores que ocasionaria.

O sigilo, de acordo com (BENTHAM, 2012, p. 184), serviria apenas para firmar tratados comerciais excludentes e para estabelecer tratados ofensivos ou defensivos. Como se demonstrou esses tratados são contra o princípio da utilidade, pois geram mais dor do que prazer, mais custo do que benefício, portanto não devem existir. Se os tratados entre nações deixarem de existir, devido à sua inutilidade, bem como porque sempre podem levar à guerra (que é também inútil) não seria necessário esconder

nada da população e das nações, em outras palavras, não seria necessário o sigilo das tratativas do ministério de relações exteriores.

O sigilo beneficia apenas poucos para quem a guerra é lucrativa, mas não a maioria da população, conforme se demonstrou.

Para angariar simpatias ao plano de paz, poder-se-ia realizar as medidas anteriormente elencadas, como excluir todos os tratados de comércio, tratados ofensivos ou defensivos, libertar as dependências distantes e reduzir a força militar das nações. Para conquistar apoio ao plano de paz na Inglaterra seria possível reduzir os impostos cobrados, como resultado do corte de desperdício de recursos que a implementação das medidas mencionadas permitiria. Desse modo, seria possível iniciar um trabalho de substituição dos preconceitos dos indivíduos que fossem contra as medidas cogitadas, estabelecendo em seus corações o sentimento de justiça, sempre guiado pelo princípio de utilidade.

Como as nações não teriam nada a temer de nenhuma outra nação ou nações, como os países que adotassem todas aquelas medidas não teriam nada a dizer a outras nações, nem teriam nada a ouvir delas que não possa se tornar de conhecimento público, qualquer nação que tomasse a dianteira em propor as medidas ressaltadas coraria a si mesma com honra. De acordo com Bentham, o risco seria nulo e o ganho certo. Esse ganho seria dar uma incontroversa demonstração de sua disposição à paz e de conformidade com o princípio de utilidade, sendo que a nação que rejeitasse as medidas do tratado de paz estaria dando provas de sua disposição à guerra e de contrariedade ao que recomenda o princípio de justiça.

## REFERÊNCIAS

BENTHAM, J. *Essay IV: A Plan for an Universal and Perpetual Peace*. Edinburgh: William Tait, 1843.

\_\_\_\_\_. *An introduction to the principles of moral and legislation*. Edinburg: William Tait, 1843.

\_\_\_\_\_. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

\_\_\_\_\_. Ensaio IV: um plano para uma paz universal e perpétua. Tradução Maria Cristina Longo Cardoso Dias e José Ignácio Coelho Mendes Neto. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 1, p. 164-192, 2012.

CONWAY, S. Bentham on peace and war. *Utilitas*, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 82-101, 1989.

DIAS, M.C.L.C. A medida da ética em Bentham. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, n, 20, p. 7-21, 2012.

HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

WARKE, T. A reconstruction of classical utilitarianism. *Journal of Bentham Studies*, v. 3, 2000. Disponível em: <[http://discovery.ucl.ac.uk/667/1/003\\_\\_2000\\_\\_T.Warke\\_2000.pdf](http://discovery.ucl.ac.uk/667/1/003__2000__T.Warke_2000.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

## CAPÍTULO 3

# HUME E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Marcos Ribeiro Balieiro*

Que a filosofia política tenha contribuído para a compreensão das relações internacionais não constitui, como se sabe, grande novidade. Jean-Jacques Rousseau, comentando certos escritos do Abade Saint Pierre, teria estabelecido, ainda na modernidade, uma versão relativamente sólida de uma hipotética liga das nações. Não muito tempo depois, Immanuel Kant teria estabelecido uma teoria da história segundo a qual as relações entre os povos deveriam ser guiadas por um suposto progresso rumo ao estabelecimento de um total cosmopolitismo. Outros autores modernos teriam influenciado de maneira incontestemente pensadores contemporâneos das relações internacionais. Exemplos bastante conhecidos incluiriam Grotius, influência mais do que confessa (ainda que um tanto complicada) para um teórico como Hedley Bull, e Hobbes, que teria sido uma influência bastante perceptível no que diz respeito à obra de Hans Morgenthau.

David Hume, por sua vez, não foi um autor a respeito do qual se pode dizer, propriamente, que estabeleceu uma teoria acerca das relações entre Estados. Também não se pode dizer que foi um autor que influenciou amplamente teorias atualmente em voga acerca das relações internacionais,

ainda que se possa dizer, acerca dele, que foi algo como um precursor do utilitarismo que, este sim, influenciou, de maneira mais perceptível, o pensamento contemporâneo. É verdade que Hume discorreu sobre aspectos específicos das relações entre Estados, como se vê em ensaios como “Of the Balance of Trade”, “Of the Jealousy of Trade” e “Of the Balance of Power”. Os temas dos quais ele trata nesses textos levaram alguns autores, como Raymond Aron, a ver nele um pensador que poderia ser mencionado, ainda que de passagem, em discussões acerca do conceito de equilíbrio. Entretanto, além de não integrarem uma teoria política sistematizada, as teses defendidas por Hume nos ensaios que acabamos de mencionar pareceriam demasiado simplistas ou, em alguns casos, defasadas para o teórico contemporâneo das relações internacionais. Parecem, no fim das contas, mais interessantes para o historiador da filosofia interessado em discernir os modos pelos quais a teoria de Hume acerca da natureza humana resultaria em afirmações mais particulares, tanto no que diz respeito à política no interior de um Estado quanto no que diz respeito à relação entre diversas nações. No que diz respeito a identificar aspectos da obra de Hume que poderiam colaborar para uma teoria contemporânea das relações internacionais, preferimos ressaltar a seguinte passagem de *Uma Investigação sobre os Princípios da Moral*:

Quando várias sociedades políticas são erigidas e mantêm um grande intercâmbio, descobre-se imediatamente que um novo conjunto de regras é útil naquela situação particular e, de acordo, trata de se estabelecer sob o título de leis das nações. São desse tipo as regras que determinam a sacralidade das pessoas dos embaixadores, a abstinência de armas envenenadas, a trégua durante a guerra, bem como outras desse tipo, que são totalmente calculadas para a *vantagem* dos Estados e dos reinos em suas relações uns com os outros. (HUME, 1998, p. 99, grifo do autor).

É claro que vemos, ao longo da obra relativamente vasta de Hume, outras referências a relações entre diferentes países. Entretanto, essas podem ser vistas principalmente em sua *História da Inglaterra*, texto pretensamente não teórico cujo peso efetivamente filosófico é, segundo a maior parte dos comentadores, difícil de determinar. Isso constituiria uma tarefa hercúlea e traria complicações incontornáveis para o desenvolvimento des-



te trabalho, as quais muito possivelmente não trariam ganhos vultosos. Se pretendemos, então, compreender os modos pelos quais Hume poderia compreender para o estudo das relações internacionais, certamente é mais pertinente que empreendamos uma leitura atenta do Livro III do *Tratado da Natureza Humana*, em que Hume expõe a primeira versão de sua teoria acerca da justiça, ou de *Uma Investigação sobre os Princípios da Moral*, que não só expõe a teoria moral humiana em sua versão, por assim dizer, mais acabada, como teria sido, de todos os livros escritos por nosso autor, aquele que ele consideraria “incomparavelmente o melhor”. (HUME, 1985, p. XXXVI). Seguiremos, ao longo do restante de nossa exposição, o texto da *Investigação*, tanto por ser dele que extraímos a citação acerca das relações entre Estados quanto por ser esse um texto que apresenta, de maneira mais explícita, os aspectos que pretendemos destacar. E se é assim, parece bastante natural que observemos o que nosso filósofo afirma, logo após a passagem já mencionada, acerca do conjunto de regras que rege o intercâmbio entre diferentes sociedades:

As regras da justiça, tais como prevalecem entre indivíduos, não são inteiramente suspensas entre sociedades políticas. Todos os príncipes parecem ter uma consideração com os direitos de outros príncipes, e alguns deles, sem dúvida, não são hipócritas. Alianças e tratados são feitos todos os dias entre Estados independentes, e seriam apenas um desperdício de pergaminho se não se soubesse, pela experiência, que têm *alguma* influência e autoridade. Mas aqui está a diferença entre reinos e indivíduos: a natureza humana não pode, por quaisquer meios, subsistir sem a associação de indivíduos, e essa associação nunca poderia se estabelecer se não fosse prestado qualquer respeito às leis da equidade e da justiça. [...] Mas nações podem subsistir sem intercâmbio. Elas podem até mesmo subsistir, em algum grau, sob uma guerra generalizada. (HUME, 1998, p. 100).

Poder-se-ia dizer, sem qualquer exagero, que isso é tudo que Hume tem a dizer sobre as relações entre diferentes Estados. Pode parecer um tanto decepcionante quando nos lembramos de que estamos falando, aqui, de um autor que chegou a participar de expedições militares e que chegou a viver em diversos países, sempre tendo contato com figuras que participavam de maneira destacada dos mais diversos imbrólios políticos. Entretanto, um esforço bastante modesto no sentido de lembrar as relações

que essa passagem guarda com a teoria moral de nosso filósofo talvez baste para mostrar o modo como o estudo de sua teoria moral poderia contribuir para o estudo contemporâneo das relações entre Estados.

Nesse sentido, o primeiro fator que precisamos levar em consideração é que não temos, propriamente, textos em que Hume nos teria legado, de maneira sistemática, algo como uma filosofia política no sentido estrito do termo. Tanto no Livro III do *Tratado* quanto em *Uma Investigação sobre os Princípios da Moral*, o que ele nos apresenta é, como o título da segunda obra a que fizemos referência deve ter deixado claro, uma teoria moral. Com isso, queremos dizer que, ao tratar da justiça, e do modo como ela deve ser considerada tanto no que diz respeito a indivíduos quanto no que diz respeito a Estados, Hume pretende oferecer simplesmente uma explicação dela enquanto virtude, o que, para ele, equivale a dizer que ele pretende oferecer uma explicação dos motivos pelos quais temos, com relação a ela, um sentimento agradável de aprovação. Como se sabe, a teoria moral humiana partiria do pressuposto de que, no estado em que nos encontramos atualmente, todos seríamos capazes de reconhecer quando determinado ato ou determinado traço de caráter seria útil ou agradável a seu possuidor ou à comunidade e, diante de uma ação ou uma característica que tendesse a esses fins, teríamos um sentimento agradável que seria, ele próprio, a aprovação moral. Do mesmo modo, uma ação ou uma característica que tendesse sempre a prejudicar seu possuidor ou o bem público seria alvo de um sentimento desagradável, que Hume identifica à reprovação moral, por parte de qualquer observador.

Quando nos referimos à convivência entre diferentes indivíduos, parece que a teoria moral de Hume funciona bem. A maior parte dos leitores, afinal, tenderia a concordar que nos preocupamos, em alguma medida, com o bem estar uns dos outros. É verdade que essa preocupação pode não ser suficientemente intensa para compensar certos sentimentos egoístas, mas ela basta para explicar os modos como tendemos a aprovar aquilo que tende ao bem público, ou ao bem de uma pessoa cuja felicidade não nos causaria qualquer inconveniente. Quando todo o resto nos é indiferente, para Hume, desejamos o bem de nossos semelhantes e o da sociedade em que estamos inseridos. Isso faria com que, até certo ponto, nos comportássemos de modo, por assim dizer, moralmente aceitável. O Estado, por

sua vez, agiria como uma garantia de que não fraquejaríamos caso nossa conduta dependesse apenas de nossos sentimentos de aprovação ou de censura ou, em outras palavras, de nossos sentimentos morais. A Parte II do Livro III do *Tratado da Natureza Humana* nos lembra de que os poderes instituídos serviriam, para Hume, justamente no sentido de garantir que a ideia de bem público fosse vivificada. Além disso, ao instituir um sistema de punições bastante palpável, a existência do governo garantiria que teríamos motivos adicionais para aderir de maneira firme às regras de condutas estabelecidas e, mais especificamente, às leis.

Nesse contexto, a afirmação de que “nações podem subsistir sem intercâmbio”, ou mesmo em meio a “uma guerra generalizada”, ainda que soe bastante datada, pode adquirir peso considerável. Isso porque, segundo Hume, a aprovação moral que conferimos a qualquer virtude deriva de sua utilidade. Ora, ainda que não tenhamos aí uma teoria propriamente utilitarista, é seguro afirmar que, para nosso filósofo, temos em maior consideração as leis de um estado do que aquelas relativas às relações internacionais simplesmente porque, no primeiro caso, os benefícios que derivam da observância às regras são mais palpáveis que no segundo. Se os Estados podem subsistir sem intercâmbio, não parece, de maneira geral, que os benefícios que poderiam colher a partir da observação às regras internacionais seriam maiores do que aqueles com os quais poderiam contar os indivíduos que seguem a lei no interior de um Estado.

Essas considerações podem fazer parecer que Hume, no fim das contas, não teria muito a dizer sobre as relações internacionais. De fato, tudo que fizemos até aqui foi mostrar que a aprovação que pessoas particulares têm das regras relativas à convivência entre estados é menos vívida do que aquela que essas mesmas pessoas poderiam conferir às leis da sociedade a que pertencem. Vejamos, então, de que modo a leitura atenta da teoria moral do filósofo escocês poderia contribuir, ainda que de maneira modesta, para o estudo contemporâneo das relações entre Estados.

Em primeiro lugar, podemos ver a teoria moral de Hume como uma tentativa de resposta à doutrina hobbesiana que, ao mesmo tempo em que a refuta, apropria-se de elementos que seriam caros a um filósofo como o de Malmesbury. Hume, como Hobbes, considera que os motivos pelos quais a sociedade se estabelece dizem respeito a nosso egoísmo, a nossa

preferência pelas pessoas que nos são próximas e à exiguidade dos recursos naturais. Entretanto, enquanto Hobbes (1982) deriva desses pressupostos uma teoria que coloca o soberano como a instância a partir da qual emana toda a lei política, bem como todo o conjunto de regras morais, Hume veria na convivência social a instância a partir da qual surgiriam de maneira relativamente espontânea todas as convenções que regem as relações humanas. As consequências entre as diferenças nos modos pelos quais esses dois autores consideram que surgem as regras de convivência social são claras: para Hobbes (1982), em um sentido muito real, o Estado, encabeçado pela figura do soberano, seria algo como uma única pessoa jurídica, que teria em outros Estados seus semelhantes. Como não poderia haver uma instância que submetesse todos eles, cada país estaria, com relação a todos os outros, em uma relação que Hobbes denomina estado de natureza. Em outras palavras, cada estado estaria disposto a agredir todos os outros da maneira mais cruenta para garantir seus próprios ganhos ou sua glória. Mesmo as regras da sensatez poderiam ser dispensadas em situações em que tal postura se mostrasse desvantajosa. Hume, por outro lado, defende uma concepção mais humanitária e mais dinâmica das relações sociais de maneira geral. Para ele, ainda que os seres humanos tenham passado a estabelecer sociedades complexas principalmente por conta de interesses particulares, a convivência com nossos semelhantes teria feito com que desenvolvêssemos alguma consideração pelo bem público. Essa teoria, portanto, diferentemente daquela defendida por Hobbes, permite uma concepção, por assim dizer, menos autoritária com relação a quaisquer regras que possam reger a convivência entre instâncias parelhas. As relações no interior de um Estado são, para Hume, mutáveis, já que instituições podem ser estabelecidas ou descartadas processualmente conforme se mostram mais ou menos úteis para a manutenção da sociedade como um todo. Quando isso é transposto para a relação entre diferentes nações, temos não o estado de natureza hobbesiano, mas uma situação em que a aprovação a decisões estatais, no que diz respeito à relação com outros países, é determinada pelas consequências benéficas que podem ser derivadas dessa relação. Nesse sentido, ainda que Hume tenha escrito em um tempo em que as relações internacionais eram muito mais tênues do que hoje em dia, é certo que a teoria moral desenvolvida por ele pode ser empregada, se tomarmos os

cuidados necessários, para a compreensão das relações que dizem respeito ao que seria possível considerar uma sociedade de Estados.

Seria possível objetar que, por tratar da justiça como virtude, Hume pode falar das relações entre Estados apenas em termos daquilo que seria aprovado pela população, de modo que a teoria que expusemos não se prestaria a uma análise política de fato. Ora, nestes tempos em que a questão da legitimidade está tão em voga no que diz respeito a quaisquer decisões estatais, uma teoria que diga respeito justamente àquilo que seria aprovado de maneira geral pelo povo pode ser considerada bastante atual. É claro que não se pode ver em Hume algo como uma defesa *avant la lettre* da esfera pública habermasiana, mas ele certamente prestou atenção, mais do que qualquer autor de seu tempo, à necessidade de ouvir aquilo que a dinâmica das relações sociais tinha a dizer.

Poder-se-ia, é verdade, alegar que seria complicado transpor para as relações entre Estados aquilo que ele estabeleceu para as relações que ocorrem no interior de uma única nação. Devemos nos lembrar, entretanto, de que o processo contemporâneo de globalização tornou mais presentes para o cidadão comum as consequências de atos ocorridos na esfera internacional. Mesmo assim, não se trata de simplesmente aplicar a teoria moral humiana para relações entre Estados, mas de verificar, de maneira cuidadosa, que consequências interessantes, ainda que imprevisas pelo autor, poderíamos extrair da teoria moral humiana para o estudo contemporâneo das relações internacionais. Quando levamos isso em conta, parece que a teoria de Hume apresenta vantagens sobre pelo menos as de alguns outros pensadores modernos que lidaram com os temas que propusemos aqui. Diferentemente da teoria de Hobbes, aquela estabelecida por nosso filósofo permite que sejam identificadas certas regras que emergem naturalmente das relações entre países e que devem, caso não desejemos a guerra generalizada, ter alguma normatividade. Com relação a teorias que tenham buscado estabelecer uma liga das nações (e, portanto, algo como uma precursora da ONU), como a de Saint Pierre e a de Rousseau, a teoria de Hume parece menos sujeita a embaraços como o decorrente de movimentos, por parte de uma ou outra nação, que as levam a desrespeitar, sem sofrer represálias, decisões que decisões tomadas por órgãos importantes da liga (o exemplo contemporâneo mais patente, aqui, seria o fato de os EUA

desrespeitarem decisões do Conselho de Segurança da ONU sem que isso tenha tido grandes consequências). Para Hume, diferentemente daquilo que poderíamos ver em Rousseau, isso seria mesmo previsível para um observador atento ao modo como a dinâmica concreta das relações entre os participantes da aliança em questão estivesse delineada.

Ademais, diferentemente do que poderiam pretender alguns autores que escreveram não muito tempo depois, Hume não considerava que a humanidade estivesse caminhando rumo a um suposto fim da história no qual todos partilharíamos os mesmos costumes e os mesmos ideais, organizados por uma suposta racionalidade que triunfaria sobre todas as mazelas da humanidade. Para o filósofo escocês, que não concebia algo como um progresso inexorável do conhecimento e da integração dos homens, seria simplesmente impossível conceber algo como um “fim da história”. O máximo a que se poderia almejar seria que sociedades fundamentalmente diferentes pudessem encontrar objetivos comuns que possibilitassem uma convivência pacífica, sem abrir mão das características que fazem delas aquilo que são. Pode parecer muito pouco e, talvez, quase uma obviedade. Ainda assim, nestes tempos em que tanto muçulmanos radicais quanto estadunidenses de certas alas do partido republicano parecem ter-se tornado incapazes de acreditar que qualquer paz duradoura seja possível sem a imposição de padrões políticos, culturais, religiosos ou linguísticos, talvez essa seja uma lição que vale a pena lembrar.

## REFERÊNCIAS

- BAIER, A. *The Cautious Jealous virtue*. Harvard: Harvard University Press, 2010.
- HOBBS, T. *Leviathan*. London: Penguin Books, 1982.
- HUME, D. *Essays moral, political and literary*. Indianapolis: Liberty Fund, 1985.
- \_\_\_\_\_. *An enquiry concerning the principles of morals*. Oxford: Oxiford University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A treatise of human nature*. Oxford: Clarendon Press, 2000.
- KUNTZ, R. N. Hume: a teoria social como sistema. *Kriterion: Revista de Filosofia*, Belo Horizonte, v. 52, n. 124, p. 457-490, 2011.

# CAPÍTULO 4

## A SEGURANÇA INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA FRIA SOB O PONTO DE VISTA DA TEORIA CRÍTICA

*Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos<sup>1</sup>*

### INTRODUÇÃO

O objetivo desse texto é elaborar um balanço da perspectiva de segurança internacional após a Guerra Fria sob a ótica da Teoria Crítica. Não se pretende explorar todos os enfoques de tal vertente teórica de modo exaustivo. Buscar-se-á uma síntese do tema. Para fins de delimitação, o foco é a linha investigativa da Teoria Crítica voltada para os estudos de segurança, os *Critical Security Studies* (CSS) ou Estudos Críticos de Segurança (ECS). Pretende-se responder às seguintes questões:

- a) Como avaliar à luz dos principais pressupostos teóricos, metodológicos e epistemológicos da Teoria Crítica suas análises sobre a segurança internacional no período referido?
- b) Como valer-se de tal referencial para proposições concretas no âmbito da formulação de políticas?

---

<sup>1</sup> O presente texto foi desenvolvido pelo autor como Pesquisador Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no âmbito do Projeto “O Papel da Defesa na Inserção Internacional Brasileira”, no tema “Divisão Internacional do Trabalho na Área de Segurança” entre 2010 e 2011.

As hipóteses que nortearão a exposição são:

1. Há uma grande dificuldade por parte dos CSS de definir o conceito de segurança em face da ausência de um estatuto epistemológico claramente definido por parte da vertente teórica referida. A vertente justapõe distintas perspectivas de modo a caracterizar um enfoque eclético. Tal deficiência implica na impossibilidade de arcabouço conceitual teórico coerente para a análise da realidade.
2. As avaliações no tema da segurança internacional por parte dos CSS podem ser resumidas vagamente por uma perspectiva ampla, multidimensional – segurança humana, ecológica, econômica, social, dentre outras – na qual existe uma diversidade de atores no cenário além-fronteiras. Há que se sublinhar o questionamento da centralidade do Estado como ator.
3. As análises dos CSS se coadunam por vezes, com uma perspectiva liberal e com o sentido marxista ou de algum modo tributário do marxismo. Os aspectos normativos (referentes a valores, aspectos morais, éticos, de justiça) decorrentes de tais orientações cobrem um escopo eclético, abrangendo pontos situados dentro das orientações teóricas mencionadas.
4. A adoção de um referencial gramsciano na perspectiva da análise dos CSS remeteria ao entendimento de categorias em contexto não mecânico em face de uma especificidade cultural, social e histórica. Um viés crítico com tal orientação, desprovido de ecletismos colocaria no horizonte a construção de uma nova hegemonia que envolveria, dentre outros pontos, uma perspectiva teórico-prática de segurança. Tal concepção desviaria da ênfase estadocêntrica e da ótica pela qual se separam tradicionalmente os níveis de análise, classificando-os como político, militar, econômico etc.. De modo alternativo, uma proposta crítica e gramsciana de segurança consideraria a perspectiva ampla do quadro social de análise, sem a compartimentalização das distintas dimensões. Ela contemplaria, como ponto de partida, uma totalidade na qual a segurança de certos atores como o Estado, pode significar a insegurança de outros atores, inclusive não estatais. A separação entre segurança e insegurança no todo seria aceitável somente do ponto de



vista metodológico. Em vista de tal totalidade, somente a avaliação desse quadro mais amplo com a segurança de uma parte com a contraparte da insegurança de outra pode ser avaliada e usada para fins de formulação e avaliação de políticas.

A exposição será dividida em três partes. A primeira contemplará um esboço do estatuto epistemológico dos CSS e suas dificuldades do ponto de vista da formulação mais precisa de um conceito de segurança. A segunda parte abordará alguns dos principais enfoques dos CSS sobre o tema em pauta a partir de uma classificação que comporta: a) enfoques tributários, derivados ou inspirados no marxismo b) abordagens feministas; e c) análises liberais. Tal subdivisão englobará abordagem dos mais diversos temas, incluindo aí diferentes questões<sup>2</sup> que compõem a segurança internacional como também distintas regiões do globo. A justificativa de tal agrupamento e tal escolha está em ponto que será desenvolvido e defendido de modo mais robusto na terceira parte do texto. A despeito de problemas constatados na literatura estudada dos CSS, não se pode prescindir de uma visão global, totalizante. Por outras palavras, tanto quanto possível, separa-se os temas da segurança e de sua contrapartida, a insegurança, apenas para fins metodológicos, de estudo e pesquisa. Uma região, Estado ou ator inserido numa situação de segurança o é às expensas de outros que estão em quadro de insegurança. A avaliação do quadro de segurança e insegurança por temas e regiões do globo separadamente é apenas um recurso metodológico em face do imperativo de uma visão de totalidade, isto é, não se pode prescindir da visão do todo referente ao tema. Trata-se de uma exemplificação necessária com vistas a uma posterior proposição de contextualização teórico-prática com a devida acuracidade no âmbito dos ECS. Para se chegar a tal proposição, deve-se partir dos principais exemplos disponíveis na literatura no que refere aos CSS. Por outras palavras, trata-se de ma escolha que prepara o argumento ulterior desse texto para a proposição de políticas. Não se trata de efetuar simplificação fixando-se em rótulos, mas sim de buscar uma compreensão mais adequada de diferentes abordagens dos ECS em vista da vagueza e ausência de precisão conceitual nos enfoques disponíveis. Uma terceira parte buscará a proposição de uma definição no âmbito dos ECS a partir de uma perspectiva gramsciana que

<sup>2</sup> Uma boa parte das análises por regiões e temas está disponível no livro *Critical security studies: concepts and cases* (KRAUSE; WILLIAMS, 1997).

não tenha o ecletismo como uma deficiência ou dificuldade. Uma quarta parte resumirá os principais argumentos e apontará conclusões.

O presente trabalho evitará usar para a análise do tema da segurança fontes que não se situem de modo explícito nos CSS ou ECS. Na pior das hipóteses, usará como fonte autores assumidamente localizados no âmbito da Teoria Crítica. A justificativa é buscar evitar o aumento das dificuldades teóricas e de análise, ponto que será melhor explicado adiante. Outra razão remete à tentativa de melhor circunscrever o campo de trabalho sobre o qual esse texto incide.

## **1 UM BREVE ESBOÇO SOBRE O ESTATUTO METATÉORICO E METODOLÓGICO DOS CSS**

O objetivo desta seção é abordar sumariamente aspectos das principais definições da Teoria Crítica, elementos epistemológicos – da natureza do conhecimento ou da teoria, ou ainda a teorização sobre a teoria, o que é chamado de “metateoria” – e consequências conceituais e de método a partir destas formulações.

“Teoria Crítica” foi o nome inicialmente designado a vertente marxista identificados com um grupo de pesquisadores abrigado no Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt nos anos 30 do século XX. Daí também a alusão a tal grupo como “Escola de Frankfurt”. Os principais expoentes da primeira geração da vertente em questão foram os filósofos Theodor Wiesengrund Adorno e Max Horkheimer.

Qual o sentido de “crítica” ou “crítico” quando se aborda a vertente teórica em análise no presente estudo? Seria aquela dos filósofos frankfurtianos? Ou seria de acepção filosófica distinta? Como será observado abaixo, em que pese haver uma afinidade entre a proposta lançada por Cox e a proposta teórica de Adorno e Horkheimer, essa temática não foi tratada em texto no qual Robert W. Cox lançou as bases definidoras da Teoria Crítica das Relações Internacionais (COX, 1981).

A partir de 1981, houve uma miríade de enfoques abrigada sob o rótulo “Teoria Crítica” sem a preocupação do que e como seria a abordagem “crítica” em questão. Distintas abordagens aparecem identificadas

com tal vertente. Cosmopolitas, habermasianos (LINKLATER, 2001) neogramscianos, neomarxistas (GILL; LAW, 1989; MURPHY, 1998; RUPERT, 1995), construtivistas, pós-modernos (PRICE; REUS-SMITH, 1998, p. 260, 264, 266, 267, 272), foucaultianos (GILL, 1995), feministas (WHITWORTH, 1994) são exemplos da mesma teoria “crítica”, tratam do mesmo problema, da mesma questão? São todos parte de uma teoria sintética e sistemática? Por outras palavras, todos tratam da construção do conflito e das percepções de segurança no âmbito internacional em perspectiva material e social sob as mesmas bases, como é comumente apresentado pela Teoria Crítica? Evidentemente que não.

Não se pode entender “Teoria Crítica” na perspectiva de um rótulo vago de modo a nada ou pouco explicar. Não se pode entender a problemática em pauta recorrendo àquilo que Pierre Rosanvallon (1995, p. 15-16) chamou em perspectiva muito particular de uma fraqueza metodológica tipologista. A perspectiva da Teoria Crítica das Relações Internacionais não oferece um traço distintivo tampouco uma consistência teórica que permita diferenciar substantivamente sua abordagem em termos de uma definição de segurança e uma concepção teórico-prática expressadora de sua peculiaridade. Incorre em ecletismo que cria enorme número de dificuldades. Tampouco o rótulo dos ECS pode servir de parâmetro para uma compreensão substantiva. Faz-se necessário entender o conteúdo de tendências relevantes além do rótulo mencionado.

O termo “crítica” é um rótulo vazio. O que isso significa? Uma avaliação ou formulação teórica não pode incorrer naquilo que se entende como ecletismo. Define-se ecletismo como uma deficiência teórico-metodológica que confunde sistemas conceituais e categorias que possuem pontos divergentes entre si.

Dito de outra forma, o

[...] uso de conceitos fora dos seus respectivos esquemas conceituais e sistemas teóricos, alterando os seus significados. A ocorrência do termo sem definição que reduzisse ou eliminasse a sua ambiguidade, não permitiria saber a qual de vários conceitos possíveis está associado. Inadvertidamente, muitas vezes, utiliza-se o sinal que expressa o conceito, mas não o próprio conceito. O discurso torna-se vazio ou obscuro sem que o cientista social perceba que a sua linguagem pode dificultar a comunicação. Se tal ocorrência é grave ao nível da teoria, será gravís-

sima em nível metateórico ou meta-sociológico. Neste caso os conceitos metodológicos desprovidos de suas características limitar-se-ão a nomeações e classificações rituais de posturas sem qualquer influência nas estratégias de investigação, o que é comum em textos produzidos por autores desprovidos de treinamento metateórico. Termos vazios de significado não podem funcionar como instrumental de reconstrução teórica ou metodológica. Esta é uma caracterização, diremos que, formal do ecletismo. (OLIVEIRA FILHO, 1995, p. 263).

Na mesma linha de raciocínio, o autor citado resume o ecletismo: “todos os problemas podem ser trabalhados com uma teoria sintética e sistemática ou todas as teorias podem tratar do mesmo problema.” (OLIVEIRA FILHO, 1996, p. 84-85).

Todas as distintas abordagens já mencionadas remetem a Cox como referencial teórico da Teoria Crítica. Tal referência não apontaria justamente as fraquezas do ecletismo já mencionadas?

Um exemplo permitiria compreender o alcance dos limites de tal ecletismo. Será percorrida uma linha de raciocínio versando sobre dois autores considerados basilares para a Teoria Crítica, tal como definida por Cox: Max Horkheimer e Antonio Gramsci.

Há significativa literatura que aponta a influência do enfoque filosófico da Escola de Frankfurt na definição da Teoria Crítica das Relações Internacionais (DEVETAK, 2005a, p. 138-139; HALLIDAY, 1999, p. 67; JAHN, 1998, p. 616-617; MORTON, 2003, p. 153-154; PUGH, 2004, p. 40).

Tome-se algumas das formulações basilares de Robert W. Cox nesse sentido. A Teoria Crítica estaria dotada de uma historicidade, de uma perspectiva de totalidade que não restringe o número de variáveis para a compreensão dos distintos processos e seria imbuída de um propósito transformador. As características mencionadas se oporiam àquelas das teorias mais tradicionais, por ele chamadas de *problem-solving*, teorias desprovidas de historicidade, com pequeno número de variáveis e uma visão parcial dos processos em análise, além de um caráter “neutro”, “objetivo”, “científico” (COX, 1981, p. 128-130).

Tais teorias seriam identificadas predominantemente com a abordagem neorealista (WALTZ, 1979, 2011) e neoliberal institucionalista (KEOHANE; NYE, 1989).

As características elencadas pelo ex-chefe da Divisão de Programa e Planejamento da Organização Internacional de Trabalho (OIT) são análogas àquelas formuladas pelo filósofo alemão Max Horkheimer em texto seminal sobre os fundamentos epistemológicos da Teoria Crítica escrito em 1937. *Grosso modo*, a Teoria Crítica daria sentido histórico ao seu diagnóstico em contexto mais amplo da totalidade social e seria atrelada a um propósito emancipador, transformador. Ela se oporia à teoria tradicional, enfoque típico das ciências naturais, na medida em que essas se afastariam da perspectiva histórica, fariam rígida cisão entre as partes metodológica, teórica e experimental sem uma relação com a perspectiva de uma práxis emancipadora e a totalidade social (HORKHEIMER, 1991, p. 33, 44, 46-49, 57).

Além das formulações de Horkheimer, Gramsci é outro autor de relevo na caracterização do construto teórico. A hegemonia tal como tratada pelo autor italiano seria relevante para a análise histórica das forças e processos sociais, das instituições no interior dos Estados – no âmbito da Sociedade Civil - e fora deles, das ideias e capacidades materiais que se relacionam à combinação de elementos de coerção e legitimação pelo consenso (COX, 1981, p. 132-134).

Uma ressalva pode ser elencada a partir dessa linha de raciocínio. A despeito de Horkheimer e Gramsci serem marxistas, diferem no que concerne à construção de um conhecimento crítico. Têm, portanto distintas formulações epistemológicas.

O primeiro vê a impossibilidade de construção de um conhecimento crítico, integrador entre teoria e práxis, por parte dos especialistas, cientistas ou quem quer que seja enquanto existir o modo capitalista de produção da vida. Tal conhecimento crítico, como unidade entre práxis e teoria, só pode ser concretizado na medida em que houver uma transformação coletiva emancipadora – a verdadeira libertação do gênero humano sobre a qual não se deixa claro como alcançá-la e o que ela seria nesse

contexto específico<sup>3</sup> - que supere todas as tensões e contradições desumanizadoras da sociedade, a despeito de tal perspectiva por meio de uma via revolucionária estar historicamente bloqueada no contexto dos anos 30 do século XX. (HORKHEIMER, 1991, p. 46-49).

O segundo vislumbra uma perspectiva revolucionária e socialista para a construção de uma sociedade que supere o modo capitalista de vida – chamada eufemisticamente de “civilização total e integral” (GRAMSCI, 1975, p. 1434) - em seu horizonte histórico e vê a possibilidade de construção de uma nova hegemonia coerente com tal nova realidade. A hegemonia em termos gramscianos seria a organização do consenso e de uma verdadeira concepção de mundo originada de uma classe social, fração de classe ou grupo no âmbito da sociedade civil nas perspectivas econômica, ético-política, moral, cultural e intelectual. Construir tal hegemonia aceitaria partir do senso comum com a perspectiva de superá-lo. Construir um conhecimento crítico no sentido gramsciano como nova hegemonia implicaria considerar todas as distintas formas de conhecimento, inclusive o senso comum, o misticismo, a religião como uma perspectiva teórico-prática indissolúvel, mesmo com limites. A nova hegemonia da “civilização total e integral” também seria uma unidade entre teoria e prática.

Observa-se clara diferença no estatuto epistemológico defendido por dois autores justapostos de modo incurado no argumento da fundamentação da Teoria Crítica. Gramsci vislumbra uma unidade teórico-prática mesmo na hegemonia, na visão de mundo não identificada com a filosofia da práxis, termo usado por Gramsci para referir ao marxismo. Isso significa contemplar uma visão de mundo que aceite elementos não marxistas, por exemplo, no âmbito do senso comum, da religião, do misticismo. O progresso que envolva a construção de uma nova hegemonia, coerente com a sociedade socialista, leva em conta tais elementos. É possível, mesmo com limites, vislumbrar um progresso de uma visão de mundo calcada no senso comum, misticismo, religião para uma nova hegemonia

<sup>3</sup> Ponto apontado como uma dificuldade dos enfoques dos CSS no que refere à relação com o tema da segurança no debate com os enfoques tradicionais (VILLA; REIS, 2006, p. 29). Sob o viés dos CSS, consultar a respeito Williams (1999, p. 342-3). Um dos expoentes dos CSS, Michael C. Williams afirma neste último texto referenciado à página 343, conforme minha tradução: “A questão de como ligar esta prática intelectual efetivamente a estruturas sociais mais amplas nas quais elas mesmas estão em um processo de transformação não está claro por nenhum meio”. No original, o excerto está assim formulado: “The question of how to link this intellectual practice effectively to broader social structures which are themselves in a process of transformation is by no means clear”.

no contexto da sociedade integral e total como uma produção crítica de conhecimento (GRAMSCI, 1975, p. 1385-1386). De modo diferente, Horkheimer não vê identificação entre teoria e empiria nos marcos de uma sociedade capitalista tampouco a possibilidade da construção de um conhecimento ou teoria crítica no âmbito dos laboratórios, das universidades ou dos *loci* de produção científica e acadêmica. Cox não dá nenhuma indicação do caráter crítico da teoria que pretende empreender: se aquele de Horkheimer ou o de Gramsci. Tampouco pensa as consequências teóricas e metodológicas do caráter da “crítica” a ser concretizada em termos de duas categorias centrais respectivamente a Horkheimer e Gramsci: emancipação e hegemonia<sup>4</sup>.

Tal justaposição indevida de autores com perspectiva epistemológica distinta é uma amostra do grau dos problemas que deveriam ser enfrentados mas não são sequer cogitados pelos autores e seguidores da proposta de Cox<sup>5</sup>.

Algumas questões centrais deveriam ser enfrentadas com vistas à temática da segurança. Um ponto basilar da Teoria Crítica, a transformação, pode ser contemplada na avaliação da segurança? Se a historicidade em termos de singularidade é central sob tal ótica, como seria a avaliação da hegemonia e da emancipação na sua relação com a segurança? Sendo segurança um conceito originário de uma perspectiva hobbesiana ahistórica<sup>6</sup> e das abordagens mais tradicionais das Relações Internacionais, como justificar sua abordagem em termos efetivamente comprometidos com a

<sup>4</sup> Foi desenvolvido em outro momento de modo mais aprofundado e detalhado o raciocínio referente à justaposição feita por Cox de estatutos epistemológicos incompatíveis entre si de Gramsci e Horkheimer no âmbito da Teoria Crítica das Relações Internacionais (PASSOS, 2011).

<sup>5</sup> O conhecimento superficial da obra de Antonio Gramsci pelos expoentes da Teoria Crítica e dos ECS é atestado em diferentes momentos. A título de mais uma exemplificação, Cox (2002, p. 28) e Ken Booth (1997, p. 107) entendem a categoria de intelectual orgânico como a de intelectual engajado, mentor de movimentos sociais e partidos políticos. Deve-se valer de uma perspectiva mais rigorosa. O conceito em questão remete somente àqueles intelectuais que são fundamentais à organização, ao caráter orgânico, à produção, reprodução de uma sociedade ou dado modo de vida e de uma certa classe social. Deve-se lembrar que todos os homens são intelectuais para Gramsci e não apenas aquele que trabalham nas universidades e laboratórios (GRAMSCI, 1975, p. 1513-1551).

<sup>6</sup> Considera-se “história” em termos marxistas e marxianos no sentido de que não é possível repetir fatos e ciclos mecanicamente como normalmente o fazem as formulações realistas e neorealistas com relação ao equilíbrio de poder como princípio explicativo dos momentos de paz. A ênfase recai sobre a especificidade e particularidade dos fatos para entender efetivamente uma avaliação histórica, inclusive para configurar eventualmente uma conjuntura como caracterizada por um equilíbrio de poder. Não é compatível com o entendimento de história aqui assumido a criação de uma categoria abstrata e jamais concretizada como o estado de natureza de Hobbes para servir de um parâmetro de análise para o além-fronteiras.

transformação do *status quo*? É válido - e em que termos se a resposta for afirmativa - conceito como o de segurança que, em última instância, tem uma referência estatal por oposição a uma perspectiva crítica marxiana que justamente questiona o Estado na perspectiva de uma sociedade emancipada e livre de todas as reificações ou desumanizações?

Uma amostra dessa confusão aparece na tentativa de definição de emancipação no âmbito dos ECS por Ken Booth (2008, p. 264):

[...] Em outras palavras, emancipação diz respeito à liberdade da opressão material, liberdade da ignorância e das mentiras, e liberdade da tirania política e da exploração econômica. A idéia da emancipação não é difícil de entender, nem a consciência que está por trás dela. Thomas Hobbes, usualmente identificado como o frio filósofo do medo e da necessidade no nosso campo, argumentou: ‘A segurança das pessoas é a lei suprema’. Mas depois ele adicionou, ‘por segurança se deve entender não a mera sobrevivência em qualquer condição, mas uma vida feliz na medida em que isso seja possível’. As RI dizem respeito à sobrevivência, mas deveriam também tratar da emancipação – criando as condições nas quais nós todos podemos (e não somente os poderosos) viver nossas vidas pública e pessoal com espaço para o amor, o riso, a música, a dignidade e uma boa refeição.

Pergunta-se: que critério permitiria identificar uma analogia com o raciocínio de Hobbes para tomar aspectos da definição de emancipação? Se o próprio Ken Booth entende que emancipação é central para a Teoria Crítica assim como o poder o é para o realismo (BOOTH, 2008, p. 64), por que poder-se-ia tomar um autor como Hobbes que dá algumas bases aos enfoques tradicionais para definir um conceito cuja origem é marxiana? Se a apropriação do termo “emancipação” é feita numa chave liberal, essa assertiva deve ser enunciada<sup>7</sup>.

Um raciocínio semelhante de Booth aparece em outro momento na defesa de uma “teoria prática” da segurança global ligada à emancipação entendida como um “realismo emancipatório”. Algumas idéias centrais ao realismo emancipatório têm uma funcionalidade equivalente à lógica da anarquia no realismo político (BOOTH, 2007, p. 249). Uma amostra de idéias centrais seria composta por tais formulações: as possibilidades con-

<sup>7</sup> Não se quer de modo algum sugerir de forma ahistórica ou anacrônica ou *ex post facto* que Hobbes seja um autor liberal.



cretas existentes de emancipação e a luta e esperança em torno delas; o entendimento de que a luta por um mundo melhor não é um processo com um ponto final; a necessidade de se romper com o tradicional dualismo entre fins e meios típicos da abordagem de Maquiavel e Clausewitz, isto é, uma mudança substantiva da realidade como fim (mais especificamente, um mundo pacífico, justo, cooperativo) demanda meios coerentes, da mesma natureza (também pacíficos) por parte dos governos e, mais facilmente, dos indivíduos éticos e virtuosos. Só se torna virtuoso ao agir como tal em conformidade com a formulação de Aristóteles (BOOTH, 2007, p. 247-256).

Pergunta-se novamente: quais os termos da referida funcionalidade equivalente? Será o indivíduo um ente ou ator coerente com a transformação coletiva preconizada pelas abordagens marxistas? Como prescrever meios e fins de uma certa feição numa chave marxista sem a avaliação das condições materiais objetivas e específicas? Como justapor todo o raciocínio citado com teses aristotelianas? Há indícios de um ecletismo que justapõe elementos marxistas e liberais, dentre outros, na mesma linha de raciocínio.

Outro exemplo do ecletismo referido está em uma das abordagens de um dos principais expoentes dos ECS, Keith Krause (1998, p. 298-299). A longa passagem abaixo é reproduzida porque reafirma pontos já expressados nesse texto e reveste de lastro a vagueza e ausência de precisão teórica e conceitual já abordada<sup>8</sup>:

Eu deveria, contudo, registrar uma advertência preliminar e um esclarecimento. Primeiro, o uso do termo ‘crítico’ como um guarda-chuva para descrever todos os trabalhos que caem fora do paradigma racionalista (neoliberal e neorealista) causa alguma violência às origens intelectuais do termo, na tradição germânica da crítica associada com

<sup>8</sup>O trecho original citado é o seguinte: “I should, however, register a preliminary caveat and a clarification. First, the use of term ‘critical’ as an umbrella to describe all work that falls outside the rationalist (neoliberal and neorealist) paradigm does some violence to the intellectual origins of the term, in the German tradition of critique associated with contemporary thinkers such as Jürgen Habermas. This tradition does *not* include the radically different ideas that emerge from post-structuralist or post-modernist projects (and, in fact, it is resolutely modernist in its rejection of them), but does present an alternative to rationalist social science”. [...] “Second, my audience for this article is *not* the scholars working in a broadly critical tradition, but rather those schooled in other traditions who are willing to engage in a discussion of the scope and nature of international security studies. Hence, in what follows I do not attempt to arbitrate the divergent claims that are made by critical scholars, I simplify some aspects of their project, omit others, and lump still others together in ways that might not be acceptable to all concerned. Needless to say, I have not asked the permission of scholars to categorize their work as ‘critical’, and perhaps not all would accept being treated under this label. But since critics are actively engaged in labeling of their own, I do hope at least to demonstrate that there is much high quality research that can be broadly termed ‘critical’, that it is capable of expanding our understanding of world politics, and that it needs to be understood on its own terms as presenting a serious alternative or complement to rationalist, neorealist scholarship in security studies”.

pensadores contemporâneos como Jürgen Habermas. Essa tradição não inclui as radicalmente idéias diferentes que emergem dos projetos pós-estruturalistas ou pós-modernos (e, de fato, é resolutivamente moderna na rejeição deles), mas sem dúvida apresenta uma alternativa à ciência social racionalista. [...] Segundo, meu público deste artigo *não* são os pesquisadores que trabalham em uma tradição crítica ampla, mas sim aqueles ligados a outras tradições que estão querendo engajar-se em uma discussão do escopo e da natureza dos estudos de segurança internacional. Assim, no que segue eu não tento arbitrar os argumentos divergentes que são feitos pelos pesquisadores críticos, eu simplifico alguns aspectos de seus projetos, omito outros, e agrupo outros de modo que não seria aceitável por todos os envolvidos. Desnecessário dizer, eu não pedi permissão aos pesquisadores para classificar seu trabalho como ‘crítico’, e provavelmente nem todos aceitariam serem tratados sob este rótulo. Mas já que os críticos estão ativamente engajados em fazer rótulos por conta própria, eu espero de fato ao menos demonstrar que há pesquisa de muito alta qualidade que pode ser nomeada amplamente ‘crítica’, que é capaz de expandir nossa compreensão da política mundial, e que precisa ser compreendida em seus próprios termos como introdutora de uma séria alternativa ou complemento às escolas racionalista e neorealista de estudos de segurança.<sup>9</sup> (KRAUSE, 1998, p. 299-300, tradução nossa, grifo do autor).

Para que não pare qualquer tipo de dúvida, Michael C. Williams e Keith Krause, importantes nomes dos ECS, sustentam que<sup>10</sup> “[n]ossa apropriação do termo *crítico* para *os estudos de segurança* intenciona implicar mais do que uma orientação da disciplina do que um rótulo teórico preciso [...]” (KRAUSE; WILLIAMS, 1997, p. X, tradução nossa, grifo do autor).

<sup>9</sup> Os projetos pós-estruturalistas mencionados no trecho são entendidos como aqueles que vêm de modo crítico as relações internacionais na chave das diferentes e tradicionais representações sobre o tema: a anarquia, o gênero como viés das relações de poder, a globalização, o capital financeiro, a intervenção humanitária. Também não se coloca claramente com uma proposta que permita entendê-lo no debate entre as diferentes abordagens teóricas, mas se situa no contexto mais amplo das teorias sociais críticas. Haveria uma afinidade de tal abordagem com a Teoria Crítica, com o feminismo e o pós-colonialismo (CAMPBELL, 2007, p. 204-206). É possível observar também fortes indícios da dificuldade relacionada ao ecletismo na vertente abordada. No que concerne ao pós-modernismo, sua preocupação nas relações internacionais se volta para a desconstrução no âmbito da ontologia, da epistemologia e do poder e da autoridade que permeiam a imposição de interpretações autoritárias nessa área de conhecimento no que refere à construção do nexos conhecimento-poder e a genealogia dos discursos nestes contextos. Questiona também as bases da territorialidade, do Estado soberano e do político, colocando a ênfase em atores que atuam fora e para além do escopo das fronteiras (DEVETAK, 2005b, p. 161-187).

<sup>10</sup> A reprodução do trecho original: “[o]ur appending of the term *critical* to *security studies* is meant to imply more an orientation toward the discipline than a precise theoretical label [...]”.

Completaria a definição dos CSS o entendimento das ameaças não serem na sua maior parte originárias das políticas de segurança dos Estados. Elas se relacionam a outras causas: colapso econômico, agressão política, penúria e pobreza, excesso de crescimento populacional, destruição da natureza, terrorismo, crime e doença. Tais seriam as ameaças ao bem-estar dos indivíduos e aos interesses dos Estados.

Em face dessa constatação, seria impossível abarcar tamanho universo do amplo escopo rotulado como *Critical Security Studies* ou Estudos Críticos de Segurança pelos autores mencionados. Por isso, é adotado o critério de considerar como pertencente a tal vertente teórica somente aquelas contribuições que efetiva e explicitamente se identificam com a escola referida. Portanto, a análise focará trabalhos claramente identificados com os CSS ou ECS como referencial teórico ou, na pior das hipóteses, associados explicitamente com a Teoria Crítica das Relações Internacionais. Do ponto de vista metodológico, pretende-se evitar maiores anacronismos com a adoção deste critério. Por outras palavras, apreender uma formulação ou análise fora de seu contexto histórico e teórico. Outro ponto que se pretende evitar é um eventual paroquialismo: o deslocamento da compreensão de uma elaboração para fora de seu contexto histórico e teórico específico enquadrando-a em sistema conceitual que lhe é estranho.

A enorme “amplitude”, para não dizer ecletismo, permite alinhar como “crítica” uma série de enfoques que se opõem de alguma maneira às abordagens basilares de Kenneth Waltz (1979, 2001) e seus seguidores, pelo lado do neorealismo e Nye e Keohane (1989) e seus adeptos, pela perspectiva neoliberal. Essa dificuldade coloca obstáculos no sentido de propor uma discussão metodológica mais substancial, ainda que se considere a diversidade dos objetos como ponto que antecede a especificidade de método. Entender inúmeros enfoques dentro do mesmo “guarda-chuva” tem efeito contrário. Não a adequação à especificidade do objeto, mas justamente a impossibilidade de entendê-lo, já que remetem às deficiências que caracterizam o ecletismo: uma abordagem sistemática do mesmo tema e um conjunto de teorias que tratam do mesmo problema, sejam eles a crítica ao neorealismo ou neoliberalismo, seja a construção social ou material dos aspectos relevantes das relações internacionais, da percepção das ameaças e, portanto, da própria segurança internacional. Todos esses pontos

convergem para entendimentos mais adequados de bem-estar e segurança humana (KRAUSE; WILLIAMS, 1997).

## 2 A SEGURANÇA INTERNACIONAL SOB A ÓTICA MARXISTA E TRIBUTÁRIA DO MARXISMO

Embora Cox seja normalmente rotulado como “marxista” ou “neomarxista”, o próprio autor nega tal filiação e se define apenas como tributário do marxismo (COX *apud* SCHOUTEN, 2009). Assim, entende-se e defende-se a partir do presente texto serem os enfoques que se baseiam mais explicitamente no autor canadense como tributários do materialismo histórico. Em que pese algum tipo de relação com o temário marxista na elaboração de Cox, não se percebe a centralidade da questão da luta de classes tampouco as questões que incidem sobre a análise histórica do modo capitalista de vida e sua superação. Mesmo que um dado enfoque não seja marxista, o critério aqui adotado para considerá-lo tributário dessa perspectiva será o modo como lida com a perspectiva de emancipação. Aqueles autores que virem a possibilidade de uma realização da emancipação nos marcos do *status quo* vigente, atual, serão considerados liberais. Os que se opuserem a esse horizonte, ainda que de modo vago e mesmo em termos de uma análise não marxista, serão considerados tributários da orientação do materialismo histórico.

O objetivo deste tópico é tratar de algumas análises à luz desses dois eixos.

### 2.1 Os Estados Periféricos

Duas perspectivas serão apresentadas. Uma a respeito dos “Estados párias” e uma visão mais geral sobre o assim chamado “Terceiro Mundo”.

A primeira é de autoria de Pinar Bilgin e Adam David Morton (2002). Este último, Adam David Morton, provavelmente o único representante marxista no âmbito das análises dos CSS. A reflexão referida questiona o *status* atribuído a determinados Estados periféricos como “páreas”, “fálidos” e qualificações congêneres pelas principais vertentes da ciência política e das relações internacionais. Tais representações podem ser ques-

tionadas à luz do conjunto dos Estados: os assim chamados “falidos” e os demais. Questões de grande relevo devem ser consideradas. Quem ou o que levou à situação dos Estados “páreas”? Como o conjunto global dos Estados se liga à situação dos Estados “falidos”? Como a dinâmica do capitalismo global proporciona áreas seguras e áreas inseguras?

Bilgin e Morton (2002) também tomam por base a noção gramsciana de Estado integral, que leva em consideração não somente o aparato estatal-coercitivo mas a sociedade civil, as relações econômicas, sociais e políticas ligadas aos aparatos privados de hegemonia (no sentido gramsciano já explicado) como escola, igreja e mídia. Ao levar em consideração essa perspectiva ampliada do Estado, é possível apreender uma gama de redes informais que eclipsam o Estado em tais situações bem como a relação de forças e relações existentes nos Estados referidos envolvendo classes e grupos. Os senhores da guerra e as redes patrimoniais em países africanos nos quais surgiram sérias ameaças à segurança seriam exemplos dos termos adotados pelos autores. Ademais, tal abordagem vê o Estado não em forma fixa e homogênea, mas em perspectiva histórica específica e no campo de seus conflitos internos (BILGIN; MORTON, 2002, p. 68-74).

A segunda análise sobre o tema, de Amitav Acharya, aborda os assim chamados Estados do “Terceiro Mundo”. O autor identifica semelhanças econômicas, políticas e sociais entre os tradicionalmente assim chamados Estados do “Terceiro Mundo” da Ásia, África e América Latina e os novos Estados dos Balcãs, Cáucaso e Ásia Central.

As questões relacionadas ao excesso populacional, à ausência de coesão e integração nacional, à degradação ambiental, às crises econômicas, à escassez de recursos, fragmentação étnica afetam muito mais os Estados periféricos do que as economias centrais desenvolvidas e são um ponto central para a análise da segurança como um todo em tais Estados. Os resultados das diretrizes ditadas aos Estados pelo Fundo Monetário Internacional, a disputa pelo controle de recursos naturais e o impacto da degradação ambiental sobre o crescimento econômico com efeitos de descontentamento populacional seriam um exemplo. Os Estados africanos em suas crises a partir dos motivos citados seriam outro exemplo, ponto agravado com as orientações impostas pelo Fundo Monetário Internacional. Há evidências para entender os conflitos nesses Estados como predom-

minantemente regionais em sua origem e escopo em todas essas múltiplas dimensões; assim o eram desde a Guerra Fria e deverão continuar mesmo com o fim da bipolaridade. A disputa territorial entre Equador e Peru seria exemplar nesse sentido. O fim da confrontação entre Estados Unidos e União Soviética não resultou em efeito uniforme em tais países. Veja-se o caso da instabilidade africana por oposição à estabilização do Sudeste Asiático com o fim do conflito cambojano. Outras áreas de instabilidade importante na periferia (ACHARYA, 2002, p. 302, 308-312, 317).

Três áreas de tensão Norte-Sul são elencadas:

- a) Um certo ressentimento com relação aos Estados Unidos na intervenção do Golfo Pérsico nos anos 90, vista na periferia como uma decisão estadunidense amparada primariamente em seu poder militar, ainda que tenha havido respaldo da ONU.
- b) A intervenção armada, ainda que declare objetivos humanitários, no âmbito de missões autorizadas pela ONU. Há a percepção de um imperialismo reciclado por trás de tais ações.
- c) O controle de armas e a não proliferação, percebidos como a aplicação seletiva e de natureza discriminatória por parte do Norte para impedir o acesso de tecnologia militar aos Estados do Sul (ACHARYA, 2002, p. 307-313).

O tópico da proliferação nuclear e das armas de destruição em massa será abordado a seguir sob outra ênfase.

## **2.2 A PROLIFERAÇÃO NUCLEAR E DAS ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA**

A construção social da ameaça – no âmbito do discurso - da proliferação nuclear e de armas de destruição em massa é o núcleo da elaboração de David Mutimer.

Sua análise sublinha que o cerne do argumento da não proliferação nuclear sob o ponto de vista das principais potências acoberta outros interesses. O principal objetivo nesse caso não é a proliferação. Isto é, espalhar a tecnologia de armas nucleares dos que as possuem para os que não as detêm. O cerne da questão é o desarmamento e o papel que o Acordo

de Não Proliferação Nuclear joga em favor dos Estados do Norte numa extensão ilimitada. O fornecimento de suprimentos, como combustível por parte dos países industrializados, para instalações nucleares e o caráter discriminatório do Acordo de Não Proliferação Nuclear em favor das potências pioneiras nessa área evidenciam o problema.

Enfatiza que o âmbito do discurso omite aspectos políticos fundamentais: fatores políticos, econômicos, estruturais levam Estados a produzir a tecnologia de tais armas. Não são as armas que se proliferam, como sutilmente o tema é sempre apresentado, mas os agentes humanos e sociais que o fazem. Tais perspectivas são, por vezes, conveniente e banalmente excluídas da maneira como o discurso constrói as ameaças neste plano (MUTIMER, 2002, p. 203-216).

### 2.3 O ORIENTE MÉDIO

Uma abordagem tributária do marxismo é aquela de Bilgin (2004). Sua análise tem indícios de questionamento da governança global, sem ver no cenário global mais amplo uma concretização da emancipação.

Bilgin questiona justamente as abordagens estadocêntricas tradicionais sobre o tema da segurança na região e enfatiza a necessidade da análise no âmbito da sociedade civil naquela região.

Em primeiro lugar, há que se lembrar o caráter etnocêntrico (viesado em ótica cultural e de referencial de mundo específico, sem universalidade) da construção de uma perspectiva de Oriente Médio e com a referência da Europa no centro do mundo. Tal é o olhar do geopolítico do poder naval e almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan. Ele cunhou a expressão “Oriente Médio” no início do século XX (BILGIN, 2004, p. 32).

Em segundo lugar, há que se lembrar o significado dos conflitos na região no contexto pós-11 de setembro justamente para além das percepções de ameaças por parte dos governos de Estados relevantes naquele contexto: Estados Unidos, Israel e Egito. Esses Estados enxergam ameaças nas organizações terroristas em face de seu discurso contrário ao *status quo* e suas ações violentas. Sob as lentes de alguns povos da região, elas funcio-

nam como agentes de segurança o proporcionar serviços de assistência em face da ausência estatal.

O caráter fundamentalista de tais organizações significa uma ameaça às mulheres em alguns países. A perspectiva conservadora com que se vê a mulher, confinada à esfera doméstica e submetida a inúmeras formas de discriminação e violência é ponto a ser considerado aqui.

A passagem abaixo resumiria o diagnóstico de Bilgin sobre as visões concernentes à segurança da região<sup>11</sup>:

Em resumo, embora a perspectiva islâmica traga uma contribuição que critique as abordagens *top-down*<sup>12</sup> e estatista de segurança, ela ainda é afetada por uma concepção de segurança que é direcionada para aquelas nas quais as ameaças aos muçulmanos são vistas como originárias de fora do “Oriente Médio muçulmano” embora o que ocorra em seu interior seja passado de forma quase não contraditória. Além disso, a política interna dos movimentos e das próprias organizações islâmicas permanecem *top-down* especialmente no que concerne às questões das mulheres. Uma importante contribuição da perspectiva islâmica é a ênfase de alguns de seus proponentes puseram nas dimensões não militares da segurança, tais como a identidade religiosa e o pouco falada mas significativa redefinição de *jihad* (guerra santa) como uma luta contra a ‘violência estrutural’. Conforme observa Chaiwat Satha-Anand, existem na tradição islâmica ‘recursos férteis de pensamento não violento’ de modo que os atores islâmicos deveriam escolher considerá-los. O ponto aqui é que embora seja possível ver a perspectiva islâmica como a mais intransigente [...], seus proponentes deveriam repensar alguns preceitos-chave do Islã, um conceito como *jihad* que é frequentemente visto como um obstáculo à existência pacífica hoje poderia se tornar a base comum para

<sup>11</sup> O trecho assim está na redação original: “In sum, although the Islamist perspective makes a contribution by criticizing top-down and statist approaches to security, it still suffers from a conception of security that is directed outwards in that threats to Muslims are assumed to stem from outside the ‘Muslim Middle East’ whereas what goes on inside is rendered almost unproblematic. Moreover, the internal politics of Islamist movements and organizations themselves remain top-down especially concerning women’s issues. One important contribution the Islamist perspective has made is the emphasis some of its proponents have put on the non-military dimensions of security, such as religious identity and the little-pronounced but significant redefinition of *jihad* (holy war) as a struggle against ‘structural violence’. As Chaiwat Satha-Anand notes, there exist in the Islamic tradition ‘fertile resources of nonviolent thought’ should Islamist actors choose to tap them. The point here is that although it is possible to view the Islamist perspective as the most uncompromising [...], should its proponents choose to rethink some key precepts of Islam, a concept such as *jihad* that is often viewed as an obstacle to peaceful coexistence today could become the common ground for tomorrow’s debates between the Islamists and other actors (notably non-governmental actors at the local and global levels) on issues such as the structural causes of economic security, human rights, identity, human dignity and equality – that is, the nexus of security and emancipation”.

<sup>12</sup> Referência da autora a abordagem simplificadora que focaliza prioritariamente o Estado de forma coesa, homogênea e unitária, não pondo em evidência os conflitos em seu interior.



os debates futuros entre os islâmicos e outros atores (notadamente atores não-governamentais nos níveis local e global) sobre questões como as causas estruturais da segurança humana, direitos humanos, identidade, dignidade humana e igualdade – isto é, o nexo da segurança e da emancipação. (BILGIN, 2004, p. 33, tradução nossa).

A proposição dos CSS apontaria para a consecução de políticas de segurança comuns, aceitáveis para o todo e que não enfatizasse o recurso à força tampouco o benefício de alguns às expensas de uma parte. Contemplaria uma visão ampla de baixo para cima, de cima para baixo e além da abordagem estadocêntrica. Tal proposição não ignoraria as implicações de que uma proposta mais ampla de segurança seria indesejável a alguns (BILGIN, 2004, p. 36).

Outra proposição para o intento da segurança defendida pelos CSS apontaria pra o papel das comunidades de segurança do âmbito regional já existentes. Tomando como exemplo o Grupo de Trabalho de Segurança Regional e Controle de Armamentos, ele poderia desempenar papel maior na região. Vitalizar propostas como aquela feita pela Jordânia segundo a qual a redução de armamentos por parte de Estados os qualificaria a pleitear redução em suas dívidas externas. Mesmo que o pessimismo e os conflitos recentes e em andamento levantem objeções a essa e outras propostas semelhantes, a perspectiva dos CSS acentua a necessidade de uma alternativa à segurança caracterizada por uma ótica soma-zero (um ganha tudo e o outro nada), uma visão estatista e militar, que privilegie várias dimensões de segurança e uma miríade de atores políticos em vários níveis (BILGIN, 2004, p. 38).

#### 2.4 A “GUERRA CONTRA O TERRORISMO”

A análise dos ECS sobre a “guerra contra o terrorismo” também apresenta uma linha eclética. Objetivando configurar uma linha dos CSS com um rótulo provisório de “Critical Terrorism Studies”, objetiva colocar-se contra a perspectiva restrita do tema numa perspectiva *problem-solving* e em consonância com a ótica foucaultiana dos “regimes de verdade” entendidos como os entendimentos hegemônicos sobre tais fatos de e a

ausência uma linha demarcatória entre o Estado e a academia sobre o tema em pauta. A questão fundamental de tal análise gravita em torno do entendimento do caráter do conhecimento sobre terrorismo e a quem ele serve, bem como buscar uma abordagem não estadocêntrica.

Mencionando o recurso a abordagens etnográficas, gramscianas, genealógicas, contrutivistas, de desconstrução, de narrativa histórica, tais estudos chamam a atenção para a construção cultural feita pela mídia e pelo discurso cotidiano de modo a justificar o uso de tortura contra o terrorismo. Questionam a finalidade, a construção de imagens e de representações em torno do terrorismo. Ademais, questiona-se as possibilidades iminentes de transformação emancipatória no contexto das práticas contemporâneas de terrorismo e contra-terrorismo.

Reconhecendo o caráter embrionário de tais análises, os “Critical Terrorism Studies” reconhecem a vagueza e caráter amplo do significado do que seja “crítico”.

Por fim, entendem a importância dos enfoques críticos sobre o terrorismo questionarem o caráter trivial, a normalização da violência que afetam o cotidiano de vidas de vastas parcelas da população do globo (PEPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p. 113-114, 117).

## **2.5 AS MISSÕES DE PAZ E A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO DE SEGURANÇA**

Com um enfoque identificado explicitamente com Cox, Michael Pugh analisa as missões de paz no período posterior à Guerra Fria.

Os principais pontos que caracterizam a proposta de Pugh são:

a) A existência de uma nova ortodoxia que pauta a segurança internacional no pós-Guerra Fria que tem como um exemplo paradigmático a nova configuração das forças de paz da ONU com diretiva voltada para parceria com organizações regionais e países do sul para diminuir custos operacionais, de vidas e com problemas envolvendo refugiados que possam migrar de áreas pobres para áreas ricas, muito embora a direção do processo seja de países industrializados que detêm dois terços dos cargos diretivos do Departamento de Operações de Paz do organismo supranacional mencionado. Enfim o que Pugh chama metaforicamente de uma espécie

de “subcontratação” e “descentralização”, além de um crescente unilateralismo que marginaliza a ONU no que refere às grandes temáticas. Tal perspectiva relega as missões de caráter mais coercitivo ao hegemom e suas coalizões por oposição àquelas de natureza mais branda relegadas à ONU (PUGH, 2004, p. 43-46, 53).

b) Reforço da ideologia, retórica e discurso humanitaristas nas ações das missões de paz e outras iniciativas (como as organizações não-governamentais que atuam em contratos com a agência governamental USAID) que acobertam interesses outros e reforçam o modelo “vítima-salvador” sem questionar ou vislumbrar causas e possíveis mudanças, deixando intacto o *status quo*. Ademais, busca absorver a simpatia e o apelo moral da “opinião pública” para tais iniciativas (PUGH, 2004, p. 48-50).

O autor explicitamente faz uso de abordagem filiada à perspectiva de Cox, mas ressalta também o uso de análises “pós-modernas”, referindo-se principalmente a Mark Duffield, assumindo claramente uma combinação de ambos (PUGH, 2004, p. 41). Desse autor, retira, dentre outros, o argumento de que a ajuda humanitária se tornou uma tecnologia de segurança (DUFFIELD, 2002, p. 54). A questão outrora alertada sobre o ecletismo aparece explicitamente.

## 2.6 A GUERRA NA ANTIGA IUGOSLÁVIA

A explicação alternativa a uma perspectiva estadocêntrica embasada na perspectiva tradicional de segurança para o conflito no país balcânico na última década do século XX se apóia em dois argumentos centrais:

1. A implementação de políticas do Estado federal iugoslavo na lógica de um etnofederalismo, privilegiando algumas repúblicas em detrimento de outras. As repúblicas que produziam bens manufaturados foram privilegiadas em detrimento das que forneciam matérias primas e produtos agrícolas no processo de desenvolvimento. Considerando a representação institucionalizada por etnias, esse processo contribuiu para o ressentimento entre elas. O investimento desproporcional prejudicou a Croácia e Kosovo (com o agravante da memória da postura pró-alemã dessas regiões na Segunda Guerra Mundial) e favoreceu a Sérvia, Eslovênia e Montenegro. Também a participação das elites des-

nas últimas regiões no Partido Comunista pesou nessa política. Pressões econômicas internas e externas completaram o quadro.

2. Um processo no qual grupos liberalizantes começaram a buscar fortalecer a sociedade civil e a oposição, culminando com uma cisão entre as instituições políticas e o Estado.

Tudo isso foi agravado com o sentimento nacionalista e antiético recíproco feroz e rápido das forças sociais que ascenderam ao poder nos anos 90 na Croácia e na Sérvia. Seguiu-se a secessão e a guerra (CRAWFORD; LIPSCHUTZ, 2002, p. 169-170, 172-174).

## 2.7 A SEGURANÇA INTERNACIONAL SOB A ÓTICA FEMINISTA E DE GÊNERO

Os enfoques claramente identificados com o feminismo nos CSS questionam as estruturas masculinizadas presentes na construção do objeto da segurança. Há dois exemplos a serem discutidos aqui. O primeiro trata explicitamente na perspectiva dos ECS a temática do gênero e do discurso no que refere as missões de paz das Nações Unidas. O segundo refere ao legado da URSS em termos de segurança nos nascentes países da Ásia Central no que refere especificamente à mulher.

O primeiro exemplo aborda a questão feminista em proposta eclética. Aborda o caráter *problem-solving* das missões da paz da ONU pelo fato da organização mencionada ver o problema da guerra de forma isolada do contexto mais amplo. Entende que tais missões possuem um caráter disciplinador numa perspectiva foucaultiana e em contexto contemporâneo fora da definição de guerra estadocêntrica de Clausewitz<sup>13</sup>. Na ótica do discurso voltado às mulheres, a ONU reconhece a importância e necessidade de maior participação feminina nas missões de paz nos anos 90. Todavia, seu discurso prioriza a hegemonia masculina e a hegemonia feminina presentes na modernidade, não deixando espaço para qualquer ambiguidade que caracteriza a construção social do gênero, conceito não

<sup>13</sup> Como é normalmente constatado em formulações dos CSS, autores clássicos como Clausewitz são mencionados mas sequer referenciados em seus textos originais. São tomadas fontes secundárias. Chama a atenção fato da autora creditar a Clausewitz o entendimento de que na guerra só há vitória absoluta e derrota absoluta (VAYRYNEN, 2004, p. 132). Faz uma única referência bibliográfica para o autor em todo o texto, mas não para a tese em questão e a maioria das outras formulações creditadas ao general prussiano. Para entendimento distinto e que faça jus ao autor citado no sentido de que vitórias e derrotas não são absolutas na guerra, consultar Clausewitz (1984, p. 590).

determinado física, biológica ou geneticamente e sim social e culturalmente (VÄYRYNEM, 2004, p. 127-128, 137-139).

O segundo exemplo analisa a situação das mulheres nos recentes Estados da Ásia Central surgidos após o fim da União Soviética. O legado stalinista sob um pretenso movimento no antigo império soviético objetivando a ‘emancipação’ feminista e a construção de um Estado secularizado com o real objetivo de enfraquecer a cultura islâmica e promover uma russificação. Manteve a mulher com o triplo fardo de fazer o trabalho doméstico, contribuir com a educação dos filhos e ser mão de obra do aparato industrial e militar de defesa da União Soviética. O legado autoritário stalinista e de uma cultura tradicionalista profundamente arraigada incidiu no pós-Guerra Fria após a debacle soviética. Fez reemergir as estruturas patriarcais islâmicas que se voltam contra uma presença da mulher no ambiente público, bem como ampla gama de discriminações.

Três questões bastante sugestivas são levantadas nessa análise. Uma refere à teoria: ela deve estar próxima às pessoas e às suas estórias reais em locais reais. Disso decorre a outra questão: segurança de quem? Não a segurança que envolvesse exércitos mas a segurança de uma sociedade na qual a mulher exercia um papel chave. Uma sociedade que supostamente buscava outrora a emancipação coloca em pauta a discussão de tal tem no âmbito dos ECS: não se pode chegar a formulações fáceis sobre tal tema e a sua concretização e significado (KENNEDY-PIPE, 2004, p. 103, 105).

Os estudos arrolados permitem constatar que os CSS com ênfase feminista e de gênero não tratam a segurança de uma perspectiva estado-cêntrica tampouco focada nos aspectos militares. No primeiro exemplo, observa-se a ausência de uma prudência para justificar uma justaposição de distintos autores com diferentes matrizes teóricas (Cox, Foucault, Clausewitz). Não há uma clara definição ou sugestão do tratamento do tema da segurança. Fala-se em hegemonia sem especificar qual a acepção específica do termo, dotado de várias possíveis definições. Por sua vez, o segundo exemplo trabalhado dá notícia da dificuldade que se tem nos alicerces da vertente quanto a um conceito central na matriz teórica que inspirou os ECS. A vagueza da definição do conceito de emancipação, uma dificuldade que acompanha a formulação dos próprios filósofos frankfurtianos, é um ponto reiterado no artigo analisado. Não sendo viável a emancipação

nas sociedades no âmbito do stalinismo, será possível nas sociedades sob a égide do liberalismo em escala global face as questões prementes de segurança depois da Guerra Fria? Em primeira avaliação, parece não haver tal preocupação de definição mais sistemática por parte das formulações referentes a gênero e ao feminismo. Faz-se necessário pensar, diante de tais exemplos, um conceito de segurança. Os indícios apontam para um conceito de segurança humana, focado no bem-estar da sociedade, independente do viés de gênero e que a emancipação deveria tomar em consideração esses elementos.

## 2.8 A SEGURANÇA INTERNACIONAL SOB A ÓTICA LIBERAL

Pode parecer estranho em primeiro momento que a Teoria Crítica e os ECS protagonizem dentro da vastidão de seus enfoques uma abordagem liberal.

Os exemplos dessa abordagem remetem a um conceito de emancipação que admitiu sentido distinto daquele originário do marxismo de Horkheimer. A emancipação é vista como objetivo passível de concretização sem romper com o *status quo* vigente em perspectiva mais ampla. Nesse sentido, as iniciativas que corroboram a governança global – conjunto de instituições, regras e acordos tácitos ou não – de cunho liberal são passíveis de identificação com a emancipação humana. Nesse sentido, a definição de emancipação estaria mais próxima da terceira geração dos teóricos da Teoria Crítica ou Escola de Frankfurt. O principal expoente de tal geração seria Jürgen Habermas.

Como assinala Jahn (1998, p. 619), Habermas centra seu raciocínio na crítica da ideologia e não na crítica marxista do capitalismo porque a razão perdeu sua função emancipadora, sendo incorporada à racionalidade científica.

A proximidade de alguns enfoques da Teoria Crítica com o liberalismo também é afirmada por Villa (2008). Na mesma direção, Tara McCormack (2010, p.139-142) reconhece que a teoria crítica não consegue ir além de uma perspectiva idealista e liberal e as estruturas de poder existentes e da perspectiva liberal ao buscar defender justamente os direitos

que, em última instância, são identificados com essas mesmas estruturas mencionadas no âmbito internacional.

Exemplares nesse sentido em termos de análise de segurança são os trabalhos de Stamnes (2004), Stamnes e Jones (2000).

A avaliação de Stamnes focaliza a missão de paz da ONU destinada ao conflito da Macedônia desde 1993, a United Nations Protection Force (UNPROFOR), renomeada em 1995 como United Nations Preventive Deployment (UNPREDEP) até o fim de suas atividades em 1999. A autora, em resumo, ao desconstruir o discurso oficial e reconstruir toda a trajetória da força de paz referida, enxergou a contribuição não somente para o processo de paz, como também para o reconhecimento da identidade das populações assistidas. Houve significativa contribuição para o processo de eleições e da emancipação com a observação das fronteiras com a Albânia, monitoramento de eleições e da polícia local, a participação contributiva em movimentos sociais das mulheres e o desenvolvimento de várias atividades de desenvolvimento social e a consecução de direitos fundamentais em termos de assistência médica, transporte, ajuda humanitária e infraestrutura (STAMNES, 2004, p. 169-177).

Uma avaliação feita por Stamnes e Jones (2004) do contínuo e forte processo de violência e insegurança na história independente do Burundi aponta como causas profundas fissuras sócio-econômicas e étnicas naquele país. Reiterando não haver uma única metodologia tampouco fórmula única de análise dos CSS, a perspectiva propositiva e engajada com o propósito da segurança humana e emancipação no país analisado – tal como é característico da Teoria Crítica das Relações Internacionais – aponta para a direção do diálogo entre as etnias, a maior participação da sociedade civil neste processo e a criação de espaços públicos multiétnicos (STAMNES; JONES, 2004, p. 44-52).

### **3 UMA DEFINIÇÃO SOB A PERSPECTIVA GRAMSCIANA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS**

O objetivo desta seção é a elaboração de raciocínio propositivo quanto à elaboração de políticas relacionadas à segurança dentro de uma perspectiva gramsciana. Não se pretende reproduzir os ecletismos ou dificuldades ou vagueza que permeiam a definição de emancipação no âmbito

dos enfoques do ECS. Ao contrário, dotado de uma perspectiva propositiva, o raciocínio pretende enveredar por uma formulação minimamente coerente na sua elaboração teórica interna e na relação entre aspectos teóricos e práticos. Deve ser ressaltado, contudo, que o caráter histórico das proposições gramscianas impede que a proposta aqui defendida se constitua em uma receita mecânica, única. Assim, Gramsci não possui um arcabouço teórico e analítico fixo, imutável. Ele é altamente identificado com a mudança das definições de suas categorias, ponto justamente em conformidade com a transformação e singularidade da história, elemento que também acompanha as várias possibilidades de definições de seus conceitos e categorias.

Gramsci jamais discutiu em sua obra especificamente o tema da segurança. Contudo, o arcabouço teórico e metodológico por ele legado não impede que se faça uma proposição nesse âmbito, mesmo que o temário internacional e de temas correlatos seja escasso e pouco sistemático no conjunto de seu *opus*. A provisoriidade com que encarava vários de seus escritos – particularmente os carcerários – e a perspectiva futura de desenvolvê-los e ampliá-los é um dos elementos que reforça a justificativa do empreendimento de enveredar por tal conceitualização, dado que Gramsci não via sua obra de modo dogmático e acabado. Antes pelo contrário, não somente prezava tal reelaboração e desenvolvimento crítico, como também vislumbrava a escrita, a reflexão e o debate tendo como parâmetro os adversários teóricos e intelectuais de maior envergadura.

Uma premissa metodológica fundamental da obra de Gramsci se coaduna com a perspectiva marxista da totalidade. Em suas análises e sob a chave da totalidade referida, Gramsci não separa noções e âmbitos analíticos como Estado e Sociedade Civil, teoria e prática, educador e educando, Sul e Norte italianos, nacional e internacional, estrutura e superestrutura – isto é, o âmbito das relações sociais e o nível do aparato coercitivo-jurídico-político –, política e economia, centro e periferia, guerra de posição e guerra de movimento, somente para citar alguns exemplos de sua perspectiva. Separar tais momentos e categorias seria algo aceitável apenas para fins didáticos, metodológicos.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Para uma boa introdução sobre tais perspectivas, ver Bianchi (2008) e Baratta (2004).



O que justifica uma elaboração gramsciana sobre o tema da segurança remete àquilo que ele chamou de traducibilidade ou tradutibilidade ou simplesmente “tradução”. Buscando uma “tradução” sob a ótica gramsciana e resgatando de modo análogo a sua formulação analítica no âmbito de uma totalidade, a separação entre segurança e insegurança seria concebível também do ponto de vista metodológico. A consecução de segurança para alguns implica no seu contrário para outros, ou seja, a insegurança<sup>15</sup>.

O recurso metodológico presente nos *Quaderni del cárcere* da “tradução” é uma metáfora do que ocorre na perspectiva linguística. Assim como nenhuma tradução de uma língua para outra pode ser mecânica sob pena de se tornar ininteligível, o uso de uma categoria em sua historicidade e cultura particulares requereria uma adequação (GRAMSCI, 1975, p. 2268). Tal é o ponto ao se tratar não somente das categorias de hegemonia, mas também no que concerne ao entendimento do conceito de segurança. “Traduzir” o conceito de segurança seria, parafraseando Gramsci, um desvio, mas também um enriquecimento voltada para o caráter peculiar do pós-Guerra Fria.

A tradução do conceito de segurança em chave gramsciana envolveria, em linhas gerais, uma percepção de especificidade histórica, social e cultural. Dentro dos parâmetros da elaboração gramsciana de um historicismo absoluto, caberia traduzir tal conceito dotando-o de uma historicidade própria. Por outras palavras, não se pode tomar mecanicamente a segurança para uma generalização.

De modo diverso, a perspectiva tradicional de segurança, na linha realista, neorealista e positivista, reduz o problema a uma forma ou fórmula única sem a preocupação de especificidade histórica ou cultural. De modo simplificado, o assim chamado “dilema de segurança” leva à avaliação de que os Estados estão sempre buscando aumentando suas capacidades econômicas e militares em face dos outros Estados buscarem o mesmo. Justamente ao buscar tal equilíbrio de modo a minorar essas ameaças por parte dos outros Estados, tal ensejo hobbesiano – de uma permanente desconfiança e competição à sombra do risco ou da possibilidade de deflagração

<sup>15</sup> Deve-se tal elaboração a Adam Morton, a quem se agradece. O uso da elaboração, todavia, é de responsabilidade do autor. Ela foi sugerida ao autor no Seminário “Antonio Gramsci: a periferia e os subalternos”, promovido em Marília (SP) pela International Gramsci Society de 15 a 18 de agosto de 2011.

da violência no além-fronteiras – sugere uma generalização do raciocínio mais geral sobre a segurança, ignorando as particularidades e conflitos internos dos Estados envolvidos.

Veja-se exemplificação. Do ponto de vista global, “zonas de conflito” só fazem sentido se analisadas conjuntamente às “zonas de paz” do globo. Conforme sustentam Adam Morton e Pinar Bilgin (2002, p. 69), a centralidade da exportação de armas por muitas economias ocidentais certamente evidencia a contradição entre as áreas mencionadas.

De modo semelhante, não se pode afirmar a autonomia estrita da esfera da política em relação às demais (econômica, jurídica, ética etc.) subordinando as demais em função dos aspectos de poder e de interesse, como sustenta Morgenthau (2008, p. 22), clássico do realismo político. Um realista de formulação mais recente, Robert Gilpin, é lembrado por Adam Morton e Pinar Bilgin (2002, p. 69) por raciocínio semelhante quando dá notícia de que as dimensões política e econômica têm existências independentes, cada qual com sua própria lógica, a despeito de uma interação recíproca (GILPIN, 2002, p. 27).

A abordagem aqui proposta chama a atenção sobretudo para o entendimento de uma correspondência teórico-prática. Não faz sentido uma generalização de cunho abstrato como fazem os enfoques já mencionados. Como seria o diagnóstico e uma avaliação de uma política em perspectiva crítica nos termos anunciados?

Um primeiro ponto a ser considerado: um tratamento diferenciado do plano interno do que ocorre no interior das sociedades dos distintos Estados.

O Estado não é um ente monolítico, homogêneo, coeso. Muito embora a manifestação do Estado com relação a sua política pareça unívoca, elaboração e execução de suas políticas externa e de defesa, por exemplo, são atravessadas por conflitos envolvendo grupos, classes e suas respectivas frações.

Dada a sua nova complexidade adquirida ao longo da história, o Estado não pode ser apartado da sociedade civil (GRAMSCI, 1975, p. 763, 764, 810, 811, 1589 e 1590). Tampouco o Estado pode ser visto como o domínio da coerção, da força. Tal separação é apenas metodológi-

ca. Assim como o centauro maquiaveliano, fonte de inspiração de Gramsci e uma de suas importantes metáforas na construção de seu pensamento, não sobrevive separando a parte humana e a parte fêrina, também o Estado e a sociedade civil são organicamente vinculados.

Como todos os exemplos mencionados no texto podem ser articulados à luz das reflexões teórico-metodológicas de Gramsci e a partir de Gramsci? Como é possível pensar e formular políticas sob tal referencial, uma vez que o horizonte de Gramsci de construção de uma nova hegemonia acena inclusive para a superação do modo capitalista de vida?

Gramsci avaliou em sua obra carcerária a dificuldade de se “traduzir” a experiência da revolução russa de 1917 para as democracias ocidentais em face da maior complexidade de suas respectivas sociedades civis, de todo o aparato privado –escolas, igreja, mídia, universidades, sindicatos etc. - que leva à hegemonia, a uma direção moral, intelectual, política, econômica, cultural, social, uma verdadeira concepção de mundo dirigente de um grupo ou fração de classe sobre as demais. Buscar ganhar espaços pouco a pouco para a construção de uma sociedade integral expressa metaforicamente como uma verdadeira “guerra de posição”, por oposição à experiência russa, o assalto ao aparelho estatal como uma “guerra de movimento” (GRAMSCI, 1975, p. 1572, 1622, 1623).

A construção de uma nova hegemonia passaria por uma luta no âmbito dos aparelhos privados de hegemonia. Em face das dificuldades, o momento atual de luta é de uma guerra de posição para se buscar tal nova hegemonia, tanto no plano nacional como no internacional. Superar a atual hegemonia e substituí-la por outra requer longa e difícil luta. Como traduzir isso em termos de formulação de políticas de segurança e defesa? Trata-se de buscar uma coalizão internacional contra-hegemônica? Trata-se de entender a luta proposta nos termos gramscianos como a da “guerra de posição”?

Gramsci entende toda ação política como uma luta pela hegemonia e não cita a idéia de contra-hegemonia<sup>16</sup> na sua obra. Tal entendimento pode levar a alguns entendimentos precipitados, os quais se quer evitar com a presente contribuição.

<sup>16</sup> A idéia de uma contra-hegemonia foi elaborada pelo crítico literário Raymond Williams (1977, p. 116).

Tomando-se uma formulação de Adam Morton, não se trata de buscar apresentar Gramsci como um profeta ou redentor tampouco como alguém que tenha somente acertado em suas formulações e análises. Deve-se buscar desenvolver e formular a partir de suas proposições, mas deve-se atentar para eventuais falhas e equívocos nas suas avaliações. Deve-se colocar contra e a favor de Gramsci (MORTON, 2007, p. 2, 36, 38, 201). Em função de Gramsci buscar análises em perspectiva absolutamente identificadas com as especificidades históricas, não se pode colocar um receituário ou uma fórmula única para pensar questões vinculadas à segurança e defesa também. Gramsci criticou as interpretações fatalistas e deterministas do marxismo que defendiam justamente raciocínios de inevitabilidade do socialismo e da revolução ou o caráter economicista e unidimensional de certas análises. Nesse mesmo sentido, Gramsci não defendeu como fórmula única para a construção de uma nova hegemonia ou de uma emancipação a guerra de posição. Ao contrário da posição de Ken Booth tratada neste texto que coloca *a priori* os meios para a luta, o que determina tais meios é a avaliação objetiva das condições históricas em suas respectivas singularidades. A luta na perspectiva da guerra de posição não exclui a guerra de movimento. Pode haver ambas na mesma conjuntura histórica ou não (GRAMSCI, 1975, p. 122). A luta para a construção de uma nova hegemonia na perspectiva de guerra de posição envolve as distintas sociedades civis no globo. Ela possui uma vinculação orgânica entre o plano nacional e o plano internacional. Contemplar tal perspectiva na formulação de políticas implica justamente saber avaliar o conjunto das forças, classes, grupos sociais e condições materiais em jogo em dado momento histórico, aquilo que Gramsci chamou de bloco histórico. As políticas de um Estado devem caminhar na direção de uma hegemonia que questione o *status quo* em conformidade com as condições existentes, sem que isso signifique um modelo único e esquemático. A perspectiva a ser buscada é a segurança em sentido amplo e não tradicional, estadocêntrico.

Diante do exposto, coloca-se contrariamente à interpretação proposta por outro expoente dos CSS, Richard Wyn Jones, de que a estratégia revolucionária para a emancipação proposta por Gramsci é a da guerra de posição (JONES, 1999, p. 148, 160). Jones aproveita o ensejo para inserir tal orientação para a inserção teórico-prática de intervenção dos CSS. Há

muitas interpretações semelhantes àquela de Jones, apresentando Gramsci como o profeta da sociedade civil “organizada” e um defensor de conquista de espaços na sociedade civil na democracia.

Entende-se que a obra de Gramsci é fragmentária, incompleta e assistemática. Assim, não há uma única leitura de Gramsci tampouco um “Gramsci verdadeiro”. Todavia, não se pode escapar a ressalvas para certas apropriações do pensamento do comunista italiano.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de segurança no pós-Guerra Fria advogado pelos representantes dos CSS cobre ampla gama de dimensões: humana, ecológica, econômica. Acrescentaria a perspectiva do “dever-ser” dessas dimensões uma transformação em que a segurança não fosse pautada pelo viés do gênero.

Ampla gama de atores políticos é considerada, buscando superar a perspectiva estadocêntrica. Contudo, vários pontos permanecem sem solução nas abordagens dos ECS.

Conforme já se chamou a atenção, há a necessidade de se conceituar temas vagos e amplamente usados pelas diferentes ênfases e vertentes que compõem a Teoria Crítica.

Há consequências para a teoria e para o método a partir dessas definições. Não se trata de buscar reproduzir a cisão rígida tradicionalmente enseja pelo viés tradicional da ciência e das principais vertentes teóricas das Relações Internacionais. Mas sim entender a necessidade de adequar a especificidade do objeto situado histórica, social e culturalmente às categorias usadas para a análise.

A Teoria Crítica e a maioria de seus representantes se esquiva em responder sobre o sentido mais específico da emancipação e buscar sair da vagueza que permeia essa categoria desde a ênfase a ela atribuída pelos teóricos frankfurtianos.

A especificidade e historicidade que as categorias possuem numa perspectiva marxista demandaria claramente uma elaboração que buscasse

justamente atualizar o diagnóstico histórico feito por Horkheimer e traçar uma definição precisa que apontasse consequências para a definição de segurança nas mais diferentes dimensões e nas perspectivas de bem-estar humano.

Conforme já escrito, a perspectiva horkheimiana é distinta daquela gramsciana. Se essa for eventualmente uma “via” abraçada por um teórico crítico, deve-se precisar o sentido de segurança em vista da consecução de uma nova hegemonia.

Ainda que existam tais diferenças, fica clara a distância de uma definição dos dois autores em relação a uma perspectiva liberal. E paradoxal que a reflexão de Horkheimer e Gramsci passe pelo temário das classes sociais e ele está quase que totalmente ausente nas análises dos CSS.

É evidente que há divergências na maneira de definir emancipação e que pode haver formulações divergentes das de Horkheimer. Assim como pode haver uma leitura liberal de Gramsci. Em sendo assim, tais referenciais teóricos devem ser tornados claros. Não se pode justapor perspectivas divergentes entre si do próprio marxismo ou mesmo justapor pontos do marxismo com a perspectiva liberal.

Tais pontos deveriam ser bastante esclarecidos e aprofundados sob pena da Teoria Crítica não passar mesmo de um enfoque liberal com outro rótulo e roupagem em face do seu conteúdo normativo, de identificação com a emancipação, o bem-estar, o “dever-ser” de uma sociedade.

Nunca é demais lembrar, a título de exemplificação, que a perspectiva multidimensional da segurança sob a chave da interdependência complexa está presente no enfoque liberal (KEOHANE; NYE, 1989). Para a Teoria Crítica, diferenciar-se claramente da abordagem liberal a despeito de terem um ponto em comum é um ponto de grande importância. Afinal, ela precisa reiterar sua peculiaridade e diferença em relação às outras teorias.

No que refere ao pós-Guerra Fria, urge que os CSS busquem entender os processos de conflito e a busca por segurança numa perspectiva molecular, para continuar formulando em termos gramscianos. Entender as relações de força em vista dos grupos, classes é um ponto no qual as formulações críticas têm deixado a desejar e pode constituir um relevante diferen-

ciador em relação às outras vertentes teóricas. A “tradução”, a crítica e a visão holista, de totalidade dos processos deve acompanhar tal perspectiva.

Num momento histórico em que uma grande referência do conflito no âmbito internacional não se adéqua por excelência ao referencial estatal – lembre do 11 de setembro e do terrorismo -, as análises da Teoria Crítica ainda têm longo caminho a percorrer para dar conta parcialmente dessa compreensão, até em função de seu traço de uma crítica imanente.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. The periphery as the Core: the third world and the security studies. In: KRAUSE, K. ; WILLIAMS, M. C. (Ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. London: University College London Press, 2002. p. 299-326.

BARATTA, G. *As rosas e os cadernos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BIANCHI, A. *O laboratório de Gramsci*. São Paulo, Alameda, 2008.

BILGIN, P. Re-visioning security in the Middle East: a critical security studies perspective, mimeo. Comunicação apresentada à ECPR Joint Sessions Workshop, Mannheim, 26-31 March 1999.

\_\_\_\_\_. Whose ‘Middle East’? Geopolitical inventions and practices of security. *International Relations*, v. 18, n. 1, p. 25-41, 2004.

\_\_\_\_\_. ; MORTON, A. D. Historicising representations of failed states: Beyond the cold-war annexation of the social sciences? *Third World Quarterly*, v. 23, n. 1, p. 55-80, fev., 2002.

BOOTH, K. Acordem! Nossos relógios estão lentos em relação ao nosso tempo. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 249-266, maio/ago., 2008.

\_\_\_\_\_. Security and self: reflections of a fallen realist. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (Ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. London: University College London Press, 2002. p. 83-119.

\_\_\_\_\_. *Theory of world security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CAMPBELL, D. Poststructuralism. In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (Ed.). *International relations theories : discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 203-228.

CLAUSEWITZ, C. von. *On war*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

COX, R. W. Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

\_\_\_\_\_. *The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilization*, New York: Routledge, 2002.

CRAWFORD, B. ; LIPSCHUTZ, R. D. Discourses of war: security and the case of Yugoslavia. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (Ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. London: University College London Press, 2002. p. 149- 185.

DEVETAK, R. Critical theory. In: BURCHILL, S.; LINKLATER, A. (Org.). *Theories of international relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005a. p. 137-160.

\_\_\_\_\_. Postmodernism. In: BURCHILL, S. LINKLATER, A. (Org.). *Theories of international relations*. 3. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005b. p. 161-187.

DUFFIELD, M. War as a network enterprise: the new security terrain and its implications. *Cultural Values*, v. 6, n. 1/2, p. 153-165, 2002.

GILL, S. *The Global Panopticon? The Neoliberal State, Economic Life, and Democratic Surveillance*, Alternatives: Global, Local, Political, Vol. 20, No. 1, Jan.-Mar. 1995, pp. 1-49.

\_\_\_\_\_. ; LAW, D. Global hegemony and structural power of capital. *International Studies Quarterly*, v. 33, n. 4, p. 476-499, dec., 1989.

GILPIN, R. *A economia política das relações internacionais*, Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Torino: Einaudi, 1975.

HALLIDAY, F. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

HORKHEIMER, M. Teoria tradicional e teoria crítica. In: \_\_\_\_\_; ADORNO, T. W. *Textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural, 1991. p. 31-68. (Os Pensadores, n.16).

JAHN, B. One step forward, two steps back: critical theory as the latest edition of liberal idealism. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 27, p. 613-641, 1998.

JONES, R. *Wyn. Security, strategy, and critical theory*. London: Lynne Rienner, 1999.

KENNEDY-PIPE, C. Whose security? State building and the 'emancipation' of women in Central Asia. *International Relations*, v. 18, n. 1, p. 91-107, 2004.

KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and interdependence*. Harvard: Harper Collins, 1989.



KRAUSE, K. Critical theory and security studies: the research programme of critical security studies. *Cooperation and Conflict*, v. 33, n. 3, p. 298-333, 1998.

\_\_\_\_\_.; WILLIAMS, M. C. Preface: toward critical security studies, In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *Critical security studies: Concepts and cases*. London: University College London Press, 1977. p. VIII-XXI.

LAL, P. P. Critical security studies: deconstructing the national security state: towards a new framework of analysis. *SSRN – Social Science Research Network*, (May 15, 2004). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2218669>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2218669>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

LINKLATER, A. Citizenship, humanity, and cosmopolitan harm conventions. *International Political Science Review*, v. 22, n. 3, p. 261-277, jul. 2001.

MCCORMACK, Tara. *Critique, security and power: the political limits to emancipatory approaches*, New York: Routledge, 2010.

MORGENTHAU, H. *A política entre as nações: a luta pelo poder e a paz*. Brasília: Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MORTON, A. D. Social forces in the struggle over hegemony: neo-gramscian perspectives in international political economy. *Rethinking Marxism*, v. 15, n. 2, p. 153-179, apr., 2003.

\_\_\_\_\_. *Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy*. London: Pluto Press, 2007.

MURPHY, C. Understanding IR, understanding Gramsci. *Review of International Studies*, v. 24, n. 3, p. 417-425, 1998.

MUTIMER, D. Reimagining security: the metaphors of proliferation. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (Ed.). *Critical security studies: concepts and cases*. London: University College London Press, 2002. p. 187-220.

OLIVEIRA FILHO, J. J. A reflexão metodológica em Florestan Fernandes. *Revista USP*, n 29, p. 82-85, mar./maio, 1996.

\_\_\_\_\_. Patologias e regras metodológicas. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 263-268, 1995.

PASSOS, R. D. F. Gramsci e a teoria crítica das relações internacionais. *Revista Novos Rumos*, v. 50, n. 2, p. 1-19, 2013.

PEOPLES, C.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. *Critical security studies: an introduction*. New York: Routledge, 2010.

PRICE, R. REUS-SMIT, C. Dangerous Liaisons? critical international theory and constructivism. *European Journal of International Relations*, v. 4, n. 3, p. 259-294, 1998.

PUGH, M. Peacekeeping and critical theory. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 39-58, Spring 2004.

ROSANVALLON, P. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 30, p. 9-22, 1995.

RUPERT, M. *Producing hegemony: the politics of mass production and American Global Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SCHOUTEN, P. *Theory Talk: Robert Cox on world orders, historical change, and the purpose of theory in international relations*. 2009. Disponível em: <<http://www.theorytalks.org/2010/03/theory-talk-37.html>>. Acesso em: 14 set 2010.

STAMNES, E. Critical security studies and the United Nations Preventive Deployment in Macedonia. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 161-181, Spring 2004.

\_\_\_\_\_. ; JONES, R. W. Burundi: a critical security perspective. *Peace and Conflict Studies*, v. 7, n. 2, p. 37-56, nov. 2000.

VÄYRYNEN, T. Gender and UN peace operations: the confines of modernity. *International Peacekeeping*, v.11, n.1, p. 125-142, Spring, 2004.

VILLA, R. D. Segurança internacional e normatividade é o liberalismo o elo perdido dos critical securities studies? *Lua Nova*, São Paulo, v. 73, p. 95-122, 2008.

\_\_\_\_\_. ; REIS, R. R. A segurança internacional no Pós-Guerra Fria: um balanço da teoria tradicional e das novas agendas de pesquisa. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, ANPOCS, n.62, p. 19-51, 2006.

WALTZ, K. *Man, the state and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WHITWORTH, S. *Feminism and international relations: towards a political economy of Gender in interstate and non-governmental institutions*. Basingstoke: Macmillian, 1994.

WILLIAMS, M. C. A Reply to Erikson: critical contributions: Reply to Erikson. *Cooperation and Conflict*, v. 34, n. 3, p. 341-344, 1999.

WILLIAMS, R. *Marxism and literature*. Oxford: Oxford University Press, 1977.

**SEÇÃO II**  
*Hegemonia e Relações Internacionais*



# CAPÍTULO 5

## HEGEMONIA INTERNACIONAL NO SÉCULO XXI EM PERSPECTIVA GRAMSCIANA: UM ESBOÇO SOBRE O PAPEL DIRIGENTE DAS CLASSES E GRUPOS SOCIAIS

*Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos*

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é apresentar uma abordagem alternativa e mais rigorosa em conformidade com a elaboração da categoria de hegemonia do comunista italiano Antonio Gramsci (1891-1937) nas relações internacionais com o foco no papel dirigente das classes e grupos sociais e algumas possibilidades no escopo do século XXI. A linha de argumento que será percorrida neste texto contemplará um breve balanço sobre uma abordagem que se pretende gramsciana no temário internacionalista – a de Robert W. Cox, cientista político canadense –, uma breve definição do conceito de tradução, de sociedade civil e, por último, a noção de hegemonia e as potencialidades de sua aplicação no contexto internacional com vistas à compreensão do papel dirigente das classes e grupos sociais com uma breve reflexão sobre a perspectiva a respeito dos grupos subalternos no âmbito da conjuntura recente no ano de 2013, resgatando uma perspectiva gramsciana originada da leitura e interpretação do Professor Edmundo Fernandes Dias. As assertivas finais apontarão um brevíssimo balanço e as tarefas de pesquisa que se colocam dentro do tema delimitado para este texto.

Como é característica da proposta ensaísta anunciada, trata-se de uma pretensão modesta e incompleta em face de contemplar resultados parciais de uma pesquisa em andamento sobre a compreensão da elaboração gramsciana sobre o temário internacionalista nos cadernos carcerários de Gramsci e toda a literatura mais recente que é pertinente a tal delimitação. Portanto, não se tem o objetivo de esgotar o tema, apenas iniciar sua discussão.

A idéia central a ser desenvolvida neste texto sustenta que uma abordagem do tema da hegemonia em viés gramsciano demandaria uma retomada rigorosa de seus textos carcerários e pré-carcerários. Em tal retomada, o argumento avançaria priorizando a necessidade de estabelecer nexos entre o nacional e o internacional sem o foco demasiado no Estado como se faz normalmente naquelas abordagens comumente rotuladas como “gramscianas” ou “neogramscianas”. Iniciar tal abordagem é a proposta central do empreendimento em pauta neste texto.

Faz-se uma petição de princípio que não pretende ser um dogma ou algo incoerente com o historicismo absoluto peculiar ao pensador italiano: a perspectiva gramsciana da análise do internacional deve contemplar e ir além do referencial estatal e institucional e buscar estabelecer um nexo indissolúvel com o tema do papel dirigente das classes e grupos sociais<sup>1</sup>.

Passa-se à definição de conceitos gramscianos centrais para desenvolver a linha de argumento previamente anunciada: tradução, hegemonia e sociedade civil.

## 2 TRADUÇÃO, HEGEMONIA E SOCIEDADE CIVIL

---

<sup>1</sup> Não se pode tratar a hegemonia em perspectiva que reproduza o foco, o primado e a própria hegemonia das próprias perspectivas estadocêntricas das abordagens realistas, como Robert Cox faz, ainda que por vezes de modo indireto, ao mesclar tal abordagem com o tema das classes sociais. Refere-se, por exemplo, quando Cox propõe uma contra-hegemonia formada por um bloco alternativo, terceiro-mundista de Estados à hegemonia liderada contemporaneamente pelos Estados Unidos da América (COX, 1981, p. 151-152). Sustenta-se modo alternativo que o enfoque gramsciano tem no horizonte uma nova hegemonia na perspectiva dos subalternos e não de “maquiagens” ou mudanças superficiais no plano internacional focada nos Estados. Uma nova hegemonia, de natureza efetivamente emancipadora, não passa por uma coalizão alternativa de Estados. Leva em conta colocar em relevo classes e grupos subalternos, não uma aliança que seja “o menor dos males”. Portanto não é o foco típico do Estado do realismo a ser resgatado em tal abordagem, mas sim uma perspectiva que, mesmo não sendo de efetividade imediata, aponte para sua futura superação.

Abordar os temas de hegemonia e, por extensão, de contra-hegemonia no âmbito das humanidades se tornou praticamente sinônimo de abordar o pensamento de Gramsci. Indubitavelmente o seu conceito de hegemonia é o mais usado, difundido e conhecido.

Ressalte-se, contudo, ponto importante no tocante à contra-hegemonia. Toda ação política é aspirante à hegemonia no aparato conceitual do comunista italiano, ainda que ela possa não ser efetivamente hegemônica no momento de sua ocorrência. Portanto, toda ação não hegemônica visa atingir tal posição. Este é o sentido de não aparecer a noção de “contra-hegemonia” em momento algum na totalidade da obra gramsciana. A provável razão da popularização deste conceito está associada ao seu uso pioneiro nos anos 1970 pelo crítico literário Raymond Williams (1977, p. 116). Não se trata de não aceitar o uso de tal categoria, mas de sugerir critérios para tal que poderão ser objeto de uma elaboração futura. Se não usá-la entre aspas justamente pelos motivos já arrolados – como o faz Adam David Morton (2007, p. 92, 95 e 97), como pensá-la metodologicamente à luz do próprio Gramsci?

A questão metodológica na obra de Gramsci é um empreendimento complexo. Não há apenas um recurso ou conceito no qual se possa concentrar toda a energia para, ao menos, dar conta do tema resumidamente. Em todo este esforço, uma categoria em particular merecerá a atenção. Para incorporar sem ecléticos ou de modo ahistórico ou incompatível conceitos estranhos ao seu pensamento marxista, o fundador do PCI (Partido Comunista da Itália) lançou mão de uma categoria central. A tradutibilidade ou traducibilidade ou tradução como uma reinterpretação compatível com a particularidade histórica, social e cultural é o recurso em questão. Ele serve para entender o próprio movimento de elaboração da obra gramsciana como a incorporação de outros autores estranhos ao marxismo ao seu próprio pensamento, como Quinet, Cuoco, Croce, Guicciardini, Sorel, Maquiavel, dentre outros. Entenda-se bem: tradução, historicização não significam justaposição e sim um trabalho de ressignificação e adequação a particularidades históricas destes mesmos autores e suas categorias originais para que eles não configurem um argumento eclético, uma linha de raciocínio com argumentos e definições incompatíveis com aquelas do marxismo gramsciano. Isto posto, colocar-se-ia uma indagação bastante pertinente, que demandariam

elaboração e resposta em momento futuro: como traduzir gramscianamente a perspectiva da “contra-hegemonia”?

Feita tal advertência, enuncia-se a hegemonia como uma concepção de mundo, uma perspectiva multidimensional (moral, ético-política, econômica, social, cultural, ideológica, militar) nos mais diversos âmbitos (local, municipal, estadual, nacional, continental, internacional etc.). Ela não é associada com o entendimento de maioria ou unanimidade ou identidade e pode ter formas plenas e incompletas, de acordo com sua contextualização histórica pontual. Numa forma plena da hegemonia, há o componente de força e consenso com o predomínio deste último, isto é, trata-se de dominação mais direção, coerção mais o papel dirigente de um grupo, fração de classe social ou elite. Toda manifestação da hegemonia não pode prescindir de ambos, tal como a metáfora maquiaveliana do centauro traduzida por Gramsci e tão cara ao seu pensamento: o personagem mitológico não pode subsistir sem a parte humana e sem a parte férica conjuntamente. A abrangência desta categoria no plano internacional vai muito além da preponderância ou dominação militar e econômica, caracterização comumente associada a outras definições de hegemonia. Ela é só um dos vários aspectos a serem considerados, uma vez que a hegemonia concerne também àquilo que Gramsci chama de relações moleculares (as relações sociais mais elementares no plano das distintas sociedades), passando para níveis mais amplos de abrangência das relações entre os Estados. Estas relações tomadas isoladamente, desconsiderando as classes, grupos e elites, são insuficientes para dar conta da caracterização gramsciana da hegemonia. A título de conclusão parcial, a hegemonia no plano internacional seria exercida por uma fração ou conjunto de frações de classe, grupos ou elites sobre os demais através de um Estado hegemônico. A hegemonia pode se manifestar como discurso próprio de um grupo ou estrato quando, na verdade, é originariamente pertencente a outrem. Também pode ser uma concepção de mundo dirigente muito antes de ser propriamente dominante.

Ainda na sua plenitude, no interior de um Estado a hegemonia implica na capacidade de um estrato social (grupo, fração de classe ou elite) dirigir a partir da sociedade civil todos os demais. Os demais estratos tomam a concepção de mundo dirigente como se fosse sua e tudo isso é construído consensualmente através dos aparatos “privados” de hegemomo-



nia: escolas, igrejas, mídias e diversas outras instituições. Conforme já reiterado, o consenso é acompanhado necessariamente da força e por isso há uma separação apenas metodológica entre ambos. A unidade orgânica entre força e consenso também existe entre Estado e sociedade civil, sem que necessariamente um ou outro esteja associado somente à força ou somente ao consenso. A relação dialética entre força e consenso permite situar o consenso também no Estado e a força no âmbito da sociedade civil.

Todavia, nem sempre a hegemonia assume uma forma plena. Se o conceito pleno de hegemonia na sua totalidade orgânica teórico-prática é complexo porque na história é possível assumir os mais diferentes formatos e significados, o mesmo se aplica às formas incompletas da categoria em pauta. Uma destas formas incompletas de hegemonia seria a revolução passiva, categoria bastante complexa e importante no contexto do *opus* prisional gramsciano. Ela não será tratada neste texto justamente pela dificuldade que sua definição demandaria e transcenderia em muito o espaço disponível nesta oportunidade<sup>2</sup>.

Avaliar a hegemonia no plano internacional requer considerar a unidade orgânica entre os níveis nacional e do além-fronteiras da direção de um estrato sobre os demais. A noção de hegemonia permite estabelecer o nexos no âmbito destes estratos entre os diferentes planos nacionais e a perspectiva internacional. O nacional e o internacional não são idênticos. Em texto pré-carcerário, Gramsci (*apud* MORTON, 2007, p. 1) frisou que “o capitalismo é um fenômeno econômico histórico mundial e seu desenvolvimento desigual significa que as nações individualmente não podem estar no mesmo nível de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo”. O além-fronteiras segue logicamente as relações sociais fundamentais determinadas nos planos nacionais, o que significa não serem necessariamente iguais no âmbito interno e no além-fronteiras. Isto é, o desenvolvimento das distintas qualidades de produção da vida deve ser entendido no contexto da totalidade social e internacional do modo capitalista de vida, mas com as devidas temporalidades das diferenças de sua manifestação e produção nas distintas territorialidades. Assim, o econômico não acompanha necessariamente o político ou mesmo o cultural e o ideológico e assim

<sup>2</sup> Sobre a categoria de revolução passiva na obra carcerária gramsciana, consultar (BIANCHI, 2008, p. 253-296; COUTINHO, 2007, p. 191-196).

por diante. Isto tem implicações diretas para o conceito de sociedade civil, muito embora Gramsci não tenha tratado sistematicamente deste assunto em sua obra.

Não existe a abordagem de uma sociedade civil internacional no *opus* gramsciano. Uma unidade orgânica entre Estado e sociedade civil no plano nacional requereria o mesmo no plano internacional. Assim, não há um Estado internacional ou mundial ou global ou transnacional tampouco uma sociedade civil congênere. A sociedade civil e o Estado são uma unidade orgânica adequada conceitualmente para o plano nacional, mas não para o plano internacional. O conceito tem uma temporalidade que só é admissível para o nível interno de um Estado, preservadas as diversidades nacionais de sua manifestação.

Pode-se pensar componentes da sociedade civil como aspectos relevantes para as diversas manifestações históricas da hegemonia estadunidense no além-fronteiras em termos das diferentes manifestações no interior das nações. Afinal, o que seria da hegemonia norte-americana nos diferentes países e no próprio Brasil se não fosse considerado todo o aparato paradiplomático por trás dela? Seja por ação da mídia, das editoras, dos meios de comunicação, das igrejas de diferentes orientações protestantes, da conquista dos corações e das mentes com os padrões de consumo identificados de alguma forma com o ideário estadunidense? Como não considerar a importância da ação de empresários junto aos governos municipais, estaduais e de unidades federadas<sup>3</sup> em vários países de modo à convergência para a direção intelectual dos Estados Unidos? O que dizer das ações desses setores no sentido de convergir para ações econômicas e culturais no campo dos Estados Unidos? Como desconsiderar o modelo federativo dos EUA como uma referência para a burguesia e pequena burguesia e seus movimentos sociais de diversos Estados desde o século XIX, tendo sido imitado em todo o globo? Como não contemplar a “exportação” e recepção em diferentes temporalidades dos padrões de consumo, produção e sociabilidade presentes no Fordismo - conforme Gramsci (1975, p. 2137- 2182) já havia chamado a atenção ao caracterizar o início da hegemonia norte-americana nos 1930 -, padrão fundamental para a produção

---

<sup>3</sup> A ação de todos estes setores voltada para as relações interestatais é comumente chamada de “paradiplomacia”.

fabril e para as relações sociais em sentido mais amplo, forjando hábitos de consumo, padrões de produção econômica, comportamento e disciplina?

Nem sempre uma tradução enseja uma correspondência de um termo, idéia ou expressão de uma língua para outra. A título de hipótese de trabalho, sustenta-se que é este efetivamente o caso quando se trata da categoria “sociedade civil”. Ela não existe no plano do além-fronteiras.

### 3 A INTERPRETAÇÃO DE ROBERT W. COX

A abordagem de hegemonia internacional sob um viés “gramsciano” se tornou uma grande ironia na literatura acadêmica. Vítima de certa leitura hegemônica (no próprio sentido gramsciano) e paroquialista<sup>4</sup>, Gramsci nas relações internacionais foi aos poucos se tornando sinônimo de uma abordagem moderadamente estadocêntrica, com roupantes de um projeto político – na sua maior parte - social-democrata e keynesiano (SAAD-FILHO; AYERS, 2008, p. 114) de Robert W. Cox e seus tributários, apesar de ser equivocadamente rotulado como marxista ou neomarxista, designação explicitamente refutada pelo próprio Cox (*apud* SCHOUTEN, 2009, p. 3), na medida em que ele se vê somente como um tributário do marxismo. Por outras palavras, o que se apresenta como uma interpretação gramsciana traz consigo apenas alguns elementos do pensamento do autor italiano e outros componentes alheios a sua elaboração de cunho marxista, originários de outras fontes e em conformidade com idéias familiares apenas a Robert W. Cox. Acrescente-se a isto um ecletismo incompatível com as premissas teóricas e metodológicas gramscianas (como por exemplo, a já mencionada categoria de tradução). O ponto de partida de tal ecletismo e diferença com Gramsci pode ser percebido na formulação iniciada por Cox sobre uma teoria crítica das relações internacionais e sua diferenciação com outras teorias, por ele chamadas de *problem-solving*.

A definição pontual da teoria crítica dá notícia de uma vertente histórica, de abordagem totalizante e inserida num contexto de propósito

---

<sup>4</sup> Situado na sua própria “paróquia” intelectual, isto é, aos autores e sistemas conceituais que lhe são familiares, mas não aqueles que efetivamente explicam ou se relacionam ao autor em pauta, Antonio Gramsci. Toma-se emprestada a perspectiva da paróquia de Quentin Skinner (1969, p. 24). Um exemplo ainda mais forte de trazer Gramsci para um paroquialismo no âmbito da abordagem realista das relações internacionais pode ser encontrado em Mezzaroba (2005).

transformador por Cox, na sua oposição à ahistoricidade, à perspectiva limitadora e de manutenção do *status quo* das teorias *problem-solving* (alusivas aos enfoques realistas e neoliberais de teorias das relações internacionais). Na estrutura histórica da teoria crítica, interagem três categorias de forças: as capacidades materiais<sup>5</sup>, as idéias e as instituições (COX, 1981, p. 128-137).

Há uma significativa literatura que aponta a influência do enfoque filosófico da Escola de Frankfurt na definição coxiana da teoria crítica das Relações Internacionais (DEVETAK, 2005, p. 138-139; HALLIDAY, 1999, p. 67; PUGH, 2004, p. 40; JAHN, 1998, p. 616-617; MORTON, 2003, p. 153-154), ainda que o próprio autor não admita (*apud* SCHECHTER, 2002, p. 28). Todavia, nem o próprio Cox nem qualquer outro autor desenvolvem argumento para demonstrar que não existe tal parentesco intelectual.

Em outra oportunidade, foi demonstrado que as premissas fundamentais de uma teoria crítica das relações internacionais – na perspectiva de distinção entre uma teoria crítica e uma teoria *problem-solving* – são muito semelhantes às características que Horkheimer (1991) argumentou para diferenciar uma teoria crítica de uma teoria tradicional. Entretanto, foi apenas esboçada uma avaliação prévia de um ecletismo na formulação pioneira de Cox sobre a teoria crítica em 1981 na medida em que se justapõem dois estatutos epistemológicos distintos, ambos originários do marxismo (PASSOS, 2013), resultando num ecletismo, isto é, o

[...] uso de conceitos fora dos seus respectivos esquemas conceituais e sistemas teóricos, alterando os seus significados. A ocorrência do termo sem definição que reduzisse ou eliminasse a sua ambiguidade, não permitiria saber a qual de vários conceitos possíveis está associado. Inadvertidamente, muitas vezes, utiliza-se o sinal que expressa o conceito, mas não o próprio conceito. O discurso torna-se vazio ou obscuro sem que o cientista social perceba que a sua linguagem pode dificultar a comunicação. Se tal ocorrência é grave ao nível da teoria, será gravíssima em nível metateórico ou meta-sociológico. Neste caso os conceitos metodológicos desprovidos de suas características limitar-se-ão a nomeações e classificações rituais de posturas sem qualquer influência nas estratégias de investigação, o que é comum em textos produzidos por autores desprovidos de treinamento metateórico. Termos vazios de

<sup>5</sup> Conforme Mariutti (2013, p. 41), trata-se de categoria similar àquela de cunho marxista de forças produtivas.

significado não podem funcionar como instrumental de reconstrução teórica ou metodológica. Esta é uma caracterização, diremos que, formal do ecletismo. (OLIVEIRA FILHO, 1995, p. 263).

Por outras palavras, Cox trata de um conhecimento ou teoria crítica no âmbito das Relações Internacionais como se fosse possível tratar da mesma forma tal conhecimento usando dois autores que tratam tal tema de forma diversa e incompatível entre si. Os autores em questão, Gramsci e Horkheimer. Mesmo que Cox não cite Horkheimer, a proximidade (consciente ou não) de sua elaboração com a do filósofo alemão coloca sua teoria em estado de incompatibilidade com as possibilidades históricas vislumbradas por Gramsci no sentido da consecução de uma hegemonia identificada com uma nova sociabilidade distinta daquela da sociedade capitalista. Assim, ficaria caracterizado um ecletismo na medida em que, mesmo tratando a perspectiva crítica de forma diferente ao contemplar Gramsci e Horkheimer, Cox na prática vê que “todos os problemas podem ser trabalhados com uma teoria sintética e sistemática ou todas as teorias podem tratar do mesmo problema” (OLIVEIRA FILHO, 1996, p. 84-85). Ou seja, mais uma evidência de caracterização de um ecletismo. Até porque não são teorias que tratam do mesmo problema e sim abordagens teóricas que tratam de problemas distintos entre si sobre o conhecimento e a teorização críticas.

O estatuto epistemológico de Horkheimer (1991) de uma teoria crítica destaca a diferenciação com a teoria tradicional, fortemente associada às ciências da natureza e práticas análogas a tais ciências. Estas ciências divorciam teoria e prática, sujeito e objeto, além da alienar toda a sua historicidade. O fazer científico tradicional nas universidades e laboratórios não guardaria qualquer caráter dialético e crítico em momento algum, conforme a avaliação do filósofo alemão. O momento de reconciliação dos processos de trabalho e da racionalidade identificados com a teoria crítica levaria à emancipação humana, muito embora não fique claro em que consistiria este momento, em vista da sua análise diagnosticar uma impossibilidade revolucionária conjuntural dos anos 1930 – período da elaboração horkheimiana - e um enorme pessimismo permeado pelo nazismo, pelo fascismo, pelo stalinismo, pela iminência de uma guerra mundial e pelo refluxo dos movimentos políticos oposicionistas e dos trabalhadores.

Já o estatuto epistemológico gramsciano diverge diametralmente do congênere horkheimiano. Um conhecimento e uma teoria de caráter crítico não seria somente a reconciliação unitária e plena teórico-prática na construção do saber, mas um processo de desenvolvimento da filosofia, das ciências naturais e da superação da metafísica, da religião, do senso comum, *mesmo com seus limites* (GRAMSCI, 1975, p. 1448-1449). Portanto, pode-se partir de tais perspectivas e posteriormente superá-las. Todo tipo de conhecimento remete a uma indissolúvel unidade teórico-prática, mesmo que tal unidade não tenha alcançado seu corolário na sociedade integral ou total – o eufemismo gramsciano referente à sociedade socialista para fugir à censura carcerária. Este é o caminho para a construção de uma nova hegemonia – uma concepção dirigente de mundo a partir da sociedade civil por uma fração de classe, elite ou grupo combinando força e o predomínio do consenso nos âmbitos moral, intelectual, cultural, ético-político, econômico, social, ideológico etc. - identificada com as classes e grupos subalternos<sup>6</sup>.

A perspectiva *problem-solving* criticada por Cox ao enunciar sua teoria crítica das Relações Internacionais transformou o legado gramsciano de formulações internacionalistas exatamente naquele ponto refutado pelo Professor da Universidade de York. Um Gramsci compartimentalizado, desprovido de historicidade e do movimento peculiar da formulação de seu *opus* carcerário que acenava na própria reflexão, a despeito de seríssimas dificuldades conjunturais de sua época, para a sociedade integral. Afinal, Cox corrobora aquela leitura impingida a partir da “operação Gramsci” levada a cabo pela direção do PCI e seu secretário-geral nos anos 1950, Palmiro Togliatti (DIAS, 2012, p. 109-110). Cox se baseia nas edições temáticas disponíveis em língua inglesa perpetuada pela iniciativa de Togliatti, que organizou antologias e edições temáticas que passam a falsa imagem de uma obra gramsciana sistemática, vulgarizando e deformando vários aspectos do pensamento do comunista italiano. A organização da edição

---

<sup>6</sup> Reforça-se o sentido de hegemonia gramsciano defendido neste texto reproduzindo formulação de Edmundo Fernandes Dias (2012, p. 13): “Superar o fetichismo [a desumanização, a redução humana à condição de coisa, mercadoria] significa examinar os discursos como projetos de intervenção no real, e como sua duplicação/ocultamento. Trata-se de examinar suas especificidades, isto é, sua produção e sua interferência na cena histórica mundial. O discurso é, sempre e necessariamente, a prática de um projeto de hegemonia. Consciente ou inconscientemente. Todo e qualquer movimento político que pretenda a construção da sua hegemonia, tem que criar, necessariamente, uma leitura da história com a qual e pela qual pode apresentar-se como projeto”.

crítica dos cadernos carcerários pela equipe de pesquisadores liderada por Valentino Gerratana e publicada a partir de 1975 mostrou exatamente o oposto: o tempo da elaboração gramsciana no cárcere é fragmentário, assistemático e descontínuo. Possui textos escritos uma única vez e não retomados, classificados por Gerratana como textos “B” e textos de primeira redação, catalogados como escritos “A” e escritos de segunda redação com ou sem alterações, classificados como “C”. No contexto da citada “operação Gramsci”, a apropriação do pensamento de Gramsci serviu aos propósitos do PCI de passar uma mensagem como um partido da ordem. A noção de sociedade civil convenientemente contemplou uma definição de conquista de espaços gradativa no contexto da democracia liberal. A edição das antologias e edições temáticas gramscianas seguiu uma sequência “palatável”, partindo de um Gramsci teórico e crítico da cultura (no contexto artístico do auge do neorrealismo italiano), contribuinte de questões de manual para a pedagogia escolar para chegar, somente no final, em volume dedicado ao tema da política.

A perspectiva epistemológica de Gramsci não é compatível com o enquadramento de sua contribuição como um componente de uma soma de formulações que resultariam numa teoria. Apesar de Gramsci não ter elaborado reflexões em profusão sobre a perspectiva internacional, Cox ignora que o legado do prisioneiro de Mussolini se permite a inserir nacional e internacional numa totalidade teórico-prática. Tal unidade orgânica vislumbra elementos para desenvolvimento de análises históricas de enorme amplitude, ainda que o comunista sardo não possua uma obra carcerária contínua e sistemática e menos ainda direcionada ao temário do além-fronteiras. Assim, Gramsci e suas formulações não seriam coerentes com o enquadramento de Cox, que os vê como mais uma peça (dentre vários outros autores) do quebra-cabeças de sua teoria crítica. As indicações metodológicas gramscianas contidas no opus carcerário acerca da necessidade de revisar, desenvolver e continuar a “tradução” de suas análises e categorias são mais um argumento no sentido de uma perspectiva crítica e contínua de elaboração e desenvolvimento de seu aparato teórico-prático. Portanto, além da unidade teórico-prática, do nexos orgânico nacional-internacional, há a continuidade crítica e coerente com as transformações históricas que o desenvolvimento das categorias e análises gramscianas ensejam.

A formulação gramsciana permite entender que qualquer elaboração teórica ou prática remetem a um nexu entre teoria e prática, ainda que a formulação originária, de cunho teórico ou prático, não defina a si própria de tal forma.

Toma-se o ensejo da unidade orgânica na perspectiva gramsciana, que se aplica também aos conceitos de Estado e sociedade civil. Ao enunciar os princípios de sua teoria crítica, Cox (1981, p. 126) menciona corretamente a unidade entre Estado e Sociedade Civil tal como Gramsci definiu em sua obra. Os problemas na análise coxiana aparecem quando ele menciona sua tese de internacionalização do Estado. Conforme Cox, tal perspectiva explicaria parcialmente a hegemonia norte-americana na medida em que a internacionalização de estruturas estatais compatíveis com a harmonização com as políticas estadunidenses (COX, 1981, p. 144-146). A dificuldade que tal análise põe em evidência – mas que não está na agenda intelectual de Cox - remete ao já mencionado entendimento de não haver uma unidade orgânica em nível internacional envolvendo Estado e sociedade civil.

Outro ponto que exemplifica o limitado conhecimento coxiano da obra de Gramsci diz respeito ao tema do intelectual orgânico como mentor de movimentos e partidos políticos (COX, 2002, p. 37). Fazendo jus a Gramsci de modo mais acurado, a definição mencionada de Cox não se coaduna necessariamente com aquela encontrada nos cadernos carcerários, tendo em vista que o intelectual orgânico desempenha teórica e praticamente papel fundamental na organização, produção e reprodução de uma dada sociedade em seu modo de vida específico (GRAMSCI, 1975, p. 1514-1517).

Este tema serve de pretexto para a discussão de ponto importante do presente ensaio: como esboçar à luz de Gramsci a questão da hegemonia no século XXI sobre o papel dirigente das classes e grupos sociais? Como apontar elementos para buscar suprir ao menos inicialmente a lacuna referente a uma análise no âmbito da hegemonia sob a chave gramsciana na conjuntura histórica em questão?



#### 4 EDMUNDO FERNANDES DIAS E O RESGATE DA PERSPECTIVA GRAMSCIANA SOBRE AS CLASSES E GRUPOS SUBALTERNOS: PARA O INÍCIO DE UMA ABORDAGEM SOBRE UMA NOVA HEGEMONIA NOS PLANOS NACIONAL E INTERNACIONAL

Em conformidade com ponto já desenvolvido anteriormente referente à unidade teórico-prática que conforma qualquer concepção de mundo em ótica gramsciana, cite-se formulação amplamente conhecida e de enorme relevo do comunista italiano: “Todo homem é intelectual.” (GRAMSCI, 1975, p. 1516).

Qualquer forma de trabalho físico, braçal guarda uma relação com um mínimo que seja de atividade intelectual criativa na acepção gramsciana. Abordar o papel emancipador dos grupos e classes subalternas no escopo temporal anunciado neste texto requer partir desta idéia amplamente conhecida de Gramsci, mas pouquíssimo compreendida e desdobrada, aspecto amplamente discutido pelo falecido Professor da Unicamp Edmundo Fernandes Dias.

Uma unidade teórico-prática na perspectiva gramsciana não poderia declinar de tratar que todo homem encarna tal conjunto orgânico, sendo, portanto um intelectual. O ponto para o qual Dias (2012) chama a atenção está na tradição marxista de enxergar os intelectuais dos grupos e classes subalternos como externos àqueles que lutam pela emancipação. O cerne da leitura de Dias que se pretende desenvolver e tomar como ponto de partida para o tema do artigo remete a uma formulação de Gramsci que torna viável e possível, como parte de um processo pedagógico, de reforma intelectual e moral, a saber, serem os subalternos os sujeitos de seu próprio discurso, prática e elaboração teórica referente à sua autonomia. Passarem de uma perspectiva da hegemonia que Gramsci chama de econômico-corporativa, em que prevalecem os interesses imediatos, de caráter grupal e economicista, para aquele que refere ao seu próprio conceito e concepção de mundo superando aquela que lhes compartilhada e imposta pelos outrora hegemônicos. Tal perspectiva de uma nova concepção de mundo seria chamada por Gramsci como a do momento ético-político.

Não é isto que é encontrado, na maioria dos casos, no âmbito dos partidos, organizações e militantes marxistas e socialistas. A questão dos intelectuais é externa àqueles a serem emancipados. Não se colocou no

horizonte a construção de seus próprios intelectuais orgânicos pelos grupos e classes subalternos. Em outras palavras, dando voz a Edmundo Dias:

Aqui, querendo-o ou não, consciente ou não, Lenin prestou um desserviço ao aceitar a tese kautskiana “da importação”, pela qual os proletários não poderiam elaborar sua teoria revolucionária. [...] *O pensamento dos subalternos não pode deixar de ser subversivo se quiserem transformar sua subjetividade em objetividade nacional e depois universal. O nome clássico desse processo é revolução.* Quando uma visão anti-intelectualista abstrata se instala nos subalternos ela os encaminha para a derrota. Nada de fatal, é claro, mas trata-se de uma forte possibilidade. Quando o pensamento socialista afirma que o saber vem de fora da classe pela ação dos intelectuais burgueses nega-se a autonomia dos subalternos, cria-se um fosso entre direção e base, uma crise de direção. (DIAS, 2012, p. 67-70, grifo do autor).

Dias se refere à tese leniniana (LENIN, 1982) do partido (no sentido estrito da palavra, como organização política, e não no sentido mais amplo usado por Gramsci) como vanguarda prática e intelectual da classe operária e que lhe é exterior. Ao mesmo tempo, Dias remete a uma visão quase “fatal” ou fatalista (como sinonímia de inevitável) defendidos pela direção dos movimentos sociais e partidos socialistas que privilegiam uma visão praticista e empiricista e que desprezam a formulação teórico-prática que dá voz aos subalternos. Forjar as consciências a partir de si próprios, de suas carências vistas em âmbito histórico-coletivo e não a partir de uma perspectiva de ação focada na questão das classes e da exploração capitalista de um modo abstrato e desconexo do mundo de “carne e osso” dos subalternos. Dar sentido a conceitos, categorias é um movimento abstrato-concreto indissolúvel na melhor perspectiva gramsciana para que não fique desconexa a relação entre a direção e a base destes movimentos e organizações.

Conforme foi escrito acima sobre o processo de conformação de uma nova hegemonia e um conhecimento crítico, trata-se de um processo que se leva em conta seus limites e parte do estágio concreto em que se encontra. Inclusive, parte-se da visão metafísica e religiosa de mundo com vistas a uma superação e construção de um novo conhecimento crítico. Todos serem intelectuais remete a considerar no processo pedagógico de reforma moral e intelectual dos subalternos tal perspectiva. Parte-se do que existe. Trata-se de um processo que necessariamente contempla sua

voz, sua perspectiva teórico-prática por mais incipiente que seja. Uma direção não pode partir de uma orientação que faça sentido somente para si própria, sob pena de não compreender e não remeter ao real que lhe deve servir de referência e orientação.

Neste sentido, dar voz àqueles que não se manifestam, não se mobilizam e que não são contemplados é parte deste processo. Estudantes, trabalhadores assalariados e precarizados, sem-terra, sem-teto, marginalizados, camponeses, índios, negros, grupos minoritários e majoritários, mulheres etc. em todos os níveis no mundo todo ou quaisquer outros grupos, setores, frações de classe numa condição subalterna são vistos muitas vezes como “despolitizados” ou “alienados” uma vez inseridos no movimento real em que participam, nas suas pesquisas, grupos de estudo, de ajuda, de crenças, locais de trabalho e de moradia. A desqualificação do discurso dos subalternos é algo, diga-se de passagem, muito presente na liderança dos movimentos e partidos e naqueles definidos por Gramsci como intelectuais tradicionais, ou seja, os intelectuais profissionais, acadêmicos, que possuem inserção nas universidades e são chamados erroneamente de intelectuais orgânicos. O ecletismo que muitas vezes permeia os discursos dos intelectuais tradicionais e das lideranças políticas é claramente um sintoma do distanciamento em relação às questões mais concretas e das bases, dos subalternos que eles pretensamente representam. Isto também reafirma a perspectiva da ausência de uma unidade coerente entre empiria e teoria, entre a base histórica concreta de uma dada particularidade e os aspectos conceituais abstratos que dialeticamente dariam conta da materialidade.

Muito poderia ser mencionado sobre vários movimentos sociais em nível nacional e internacional e sua importância no sentido de buscar construir uma nova hegemonia. Movimentos importantes que ocorreram no Brasil em 2013, com milhões de pessoas nas ruas (a maioria jovens) nas jornadas de junho iniciadas como protesto contra reajuste de passagens em ônibus, gigantescas manifestações também na Turquia, no Egito e outros lugares no planeta. Mesmo assim, há muito a ser feito para dar voz a muitos setores nestas e noutras localidades.

Conforme anunciado, a perspectiva internacional de construção de uma nova hegemonia a partir dos subalternos será esboçada e, neste sentido, dar-se-á espaço à interpretação de Edmundo Fernandes Dias. Ainda

que longa a menção, sua reprodução é imprescindível para o argumento aqui defendido:

[...] trabalha-se no interior do campo da subjetividade subalternizada falando-se a grupos e nações distintos, traduzindo a linguagem universal – a do mercado capitalista – nas linguagens dos subalternos produzindo assim uma cumplicidade que em longo prazo é muito mais eficaz que intervenções militares ou golpes de estado. O segredo é simples, falar dos subalternos, com eles, mas transmitindo mensagens que não são as deles.[...]

Insisto: para além da questão mercantil o fundamental é a imposição de um horizonte ideológico. Padrões mentais que se traduzem em modos de vida decidem, em grande medida, da possibilidade ou não da soberania dos subalternos, de culturas, povos e nações. Lembremos que enquanto a tiragem de um autor de país hegemônico, ou de obras publicadas naqueles idiomas, é da ordem de vários milhares de exemplares, a edição, em nosso país de autores nacionais (salvo os chamados best sellers) quando muito se aplica de um a três mil exemplares. [...]

A demonstração dessa hegemonia sem hegemonia coloca a necessidade de refletirmos sobre os destinos não apenas das classes trabalhadoras em escala mundial, mas até mesmo da possibilidade de autonomia, mesmo que super-relativizada, dos ditos estados nacionais. Contrariamente às teses da morte do estado nacional, este está mais forte do que nunca. Sua necessidade como correia de transmissão do capitalismo financeirizado está acima de qualquer dúvida. A revolução não é, portanto, um programa maximalista, mas a condição mesma de existência das classes trabalhadoras. Recusar o discurso neoliberal é permitir-se atuar com o mínimo de eficácia. O chamado “complexo de vira lata” é a concretização da heteronomia planetária [...]

Falamos e m construção de múltiplas mediações. As classes não são grandes corpos homogêneos. Vivem o universo de sua cotidianidade em meio a múltiplas determinações como etnias, gêneros, crenças, etc. Nada há de automático nas classes. O poder de uma classe usa e abusa dessas mediações como forma de organização/desorganização dos seus componentes chegando – com relativa facilidade – a construir divisões no seio da classe oponente [...]. (DIAS, 2012, p. 140, 142, 146, 147 e 160, grifo do autor)

Edmundo não está tratando do projeto emancipador e revolucionário como um maximalismo, um devir inevitável, determinista, evolucionista, positivista e automático. Aborda-o como possibilidade alternativa à

visão de mundo de inferioridade perante o estrangeiro imperialista político, econômico, simbólico ou tudo aquilo que é externo ao próprio discurso dos subalternos, ou mesmo dominador. Aquilo que aludiu ao “complexo de vira lata” de Nelson Rodrigues. Dar um conteúdo concreto à emancipação em termos internacionais passa pela consideração dos Estados em sua contextualização no interior da rede internacional do capital financeiro, a fusão entre capital industrial e capital bancário. Uma luta contra tudo isso em termos concretos passa pela cotidianidade das múltiplas causas que efetuam a mediação da organização das classes e suas várias cisões internas. Não se fala de classe em termos abstratos e sim termos do dia-a-dia e suas múltiplas determinações. Trata-se de uma luta que não é uma hegemonia monolítica e completa. É um processo incompleto – “hegemonia sem hegemonia”, no dizer de Dias (2012). Compreender tudo isto e direcionar para a luta emancipadora em escala global nas suas particularidades e temporalidades dando voz aos subalternos. Em linhas gerais, este é o desafio em âmbito internacional em termos da construção de uma nova hegemonia sob a direção das classes e grupos subalternos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste ensaio, buscou-se esboçar alguns dos limites para classificar como “gramsciana” ou “neogramsciana” a formulação de Robert W. Cox. O ecletismo e o projeto político de Cox, ainda que velados, aliados ao seu desconhecimento do *opus* pré-carcerário e prisional, são os maiores senões para possibilitar que se identifique a contribuição do cientista político como fiel àquela do comunista sardo.

A obra de Gramsci não é imanente, não faz sentido somente em sua conjuntura específica de elaboração. O seu historicismo vislumbra a aplicação e ressignificação de suas categorias para outros tempos e particularidades históricas. Este é o sentido da tradução das categorias gramscianas, bem como a incorporação de modo histórico, ressignificado e não eclético de outras fontes para o seu marxismo.

O fato de Cox ignorar a obra de Gramsci e dar-lhe um tratamento eclético é exemplar para a cisão que existe entre o discurso das lideranças socialistas e seus representados, impedindo e derrotando os anseios das

classes e grupos subalternos - no sentido mais amplo – de construir uma sociabilidade nova e radical oposta ao modo capitalista de vida, contemplada numa hegemonia, uma verdadeira concepção de mundo, compatível com a sociedade integral. Aquilo que designava, no dizer gramsciano, a sociedade socialista. Não há articulação adequada entre teoria e empiria, entre lideranças e liderados. A tese leninana de uma vanguarda exterior aos hegemonizados, na prática, se presta a uma derrota e a uma impossibilidade de verdadeira emancipação dos subalternos. Para que tal emancipação se dê, deve-se dar voz aos subalternos e buscar a luta a partir deles, com o processo pedagógico de formação de uma nova hegemonia perpassado por uma reforma e intelectual que protagonize o fazer e o teorizar dos próprios dominados.

Pensar e atuar em perspectiva gramsciana com vistas à construção de uma nova hegemonia implica em pensar o universal como internacional a partir de sua objetividade nacional. Contudo, não se pode cair na armadilha de um ecletismo desconexo da concretude que permita aproximar, por exemplo, a vertente que usa as formulações de Gramsci, a teoria crítica de Cox, e o complexo teórico-prático gramsciano que alia argumentos da análise do internacional com o nacional de modo mais rigoroso. A teoria crítica se aproxima de uma versão recente do liberalismo na medida em que se prescreve soluções globais e universais como forma de acobertar relações particulares de injustiça e exploração. A emancipação pensada também no plano internacional requereria uma ponderação sobre as particularidades históricas, de grupos e classes e seus respectivos papéis na luta por emancipação (JAHN, 1998: p. 638). Assim, aliar nacional e internacional na perspectiva de uma nova hegemonia coloca grandes tarefas de construção de uma nova sociabilidade sob a perspectiva dos grupos e classes subalternos.

## REFERÊNCIAS

- BARATTA, G. *As rosas e os cadernos: o pensamento dialógico de Antonio Gramsci*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- BIANCHI, A. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*, São Paulo: Alameda, 2008.

COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COX, R. W. Social forces, States and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

\_\_\_\_\_. *The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilization*. New York: Routledge, 2002.

DEVETAK, R. Critical theory. In: BURCHILL, S.; LINKLATER, A. (Org.). *Theories of international relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 137-160.

DIAS, E. F. *Revolução passiva e modo de vida: ensaios sobre as classes subalternas, o capitalismo e a hegemonia*. São Paulo: Sundermann, 2012.

GRAMSCI, A. *Quaderni del Carcere*. Torino: Einaudi, 1975.

HALLIDAY, F. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

HORKHEIMER, M.. Teoria tradicional e teoria crítica. In: \_\_\_\_\_. ; ADORNO, T. W. *Textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural, 1991. p. 31-68. (Os Pensadores, 16).

JAHN, B. One step forward, two steps back: critical theory as the latest edition of liberal idealism. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 27, p. 613-641, 1998.

LENIN, V. I. Que fazer? Problemas candentes do nosso movimento. In: \_\_\_\_\_. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 79-214. V. 1.

MARIUTTI, E. B. *Política internacional, relações internacionais e economia política internacional: possibilidades de diálogo*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2013. (Texto para Discussão, n.218).

MEZZARROBA, O. (Org.). *Gramsci: Estado e relações internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

MORTON, A. D. *Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy*. London: Pluto Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Social forces in the struggle over hegemony: neo-gramscian perspectives in international political economy. *Rethinking Marxism*, v. 15, n. 2, p. 153-179, apr. 2003.

\_\_\_\_\_. A geopolítica do sistema de Estados e o capitalismo global em questão. *Revista de Sociologia e Política*, n. 29, p. 45-62, 2007.

OLIVEIRA FILHO, J. J. A reflexão metodológica em Florestan Fernandes. *Revista USP*, n.29, p. 82-85 mar/maio, 1996.

\_\_\_\_\_. Patologia e regras metodológicas. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 23, p. 263-268, 1995.

\_\_\_\_\_. Reconstruções metodológicas de processos de investigação social. *Revista de História (USP)*, São Paulo, n.107, p. 263-276, 1976.

PASSOS, R. D. F. Gramsci e a teoria crítica das relações internacionais. *Revista Novos Rumos*, v. 50, n. 2, p. 1-19, 2013.

PUGH, M. Peacekeeping and critical theory. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, p. 39-58, Spring, 2004.

SAAD-FILHO, A.; AYERS, A. J. Production, class and power in the neoliberal transition: a critique of Coxian eclectism. In: AYERS, A. (Ed.). *Gramsci, political economy and international relations theory: modern princes and naked emperors*. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 109-132.

SCHECHTER, M. G. Critiques of coxian theory: Background to a conversation In: COX, R. W. *The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilization*, New York: Routledge, 2002. p. 1-25.

SCHOUTEN, P. *Theory Talk #37: Robert Cox on world orders, historical change, and the purpose of theory in international relations*, 2009. Disponível em: <<http://www.theorytalks.org/2010/03/theory-talk-37.html>>, (12-03-2010). Acesso em: 14 set. 2010.

SKINNER, Q. Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, v. 8, n.1, p. 3-53, 1969.

WILLIAMS, R. *Marxism and literature*. Oxford: Oxford University Press, 1977.



## CAPÍTULO 6

# HEGEMONIA E PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE

*Meire Mathias*

### INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI, as relações internacionais permanecem fortemente balizadas pela lógica geopolítica; pela racionalidade econômica do capitalismo; e, particularmente nos países periféricos, pelo desenvolvimento desigual. Nesse sentido, a pesquisa dos processos de desenvolvimento, e a teorização das relações entre o sistema de Estados e o capitalismo, talvez, possa elucidar o que existe de novo no *modus operandi* entre Estados e Mercado, sem perder de vista a essencialidade da relação Capital x Trabalho. Deste modo, ao realizarmos uma discussão voltada para o sentido desses processos na América Latina<sup>1</sup>, com especial atenção para a formação da *Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC)*, estamos considerando que o desenvolvimento das nações não é um acontecimento espontâneo e, por isso, sua análise implica na observação de questões sociais e históricas dos processos econômicos. A crítica das condições de desenvolvimento e da definição de estratégias, certamente, inclui a

---

<sup>1</sup> Nas últimas décadas, ganhou força na produção acadêmica o uso da classificação “América do Norte” e “América do Sul”. A primeira correspondente à América do Norte, Caribe e América Central; e a segunda, constituída por 11 países independentes e os territórios da Guiana Francesa e Ilhas Malvinas não independentes. Não obstante, manteremos o uso da expressão “América Latina” por entender que essa denominação aguçava o sentido crítico da reflexão quanto aos temas sócio-econômicos nos países da região.

observação da política exterior de um país. Do mesmo modo, avaliamos que a realidade da região resulta em um conjunto bastante diverso, que se constitui de disparidades de ordem econômica, social, política, tecnológica e militar.

Nesse sentido, tendo em vista os aspectos metodológicos pertinentes a linha investigativa que buscamos desenvolver, destaca-se ainda a tentativa de ampliação dos limites de pesquisa, bem como inovação na base teórica dos estudos no âmbito das relações internacionais, face o nosso anseio de considerar as relações Estado x Sociedade civil e, simultaneamente, não apreender o cenário internacional como quadro de ação a-histórico. Deste modo, mesmo que em caráter inicial, nos aproximamos de uma vertente da teoria marxista, especificamente do pensamento de Antonio Gramsci, para pensar as relações internacionais. Considera-se, portanto, não somente o conceito de gramsciano hegemonia, mas também os pressupostos acerca do conceito de Estado e a concepção de disputas hegemônicas ocorrendo entre Estados e não somente no interior destes.

Por essa razão, em Gramsci, temos a possibilidade de interpretação da realidade internacional a partir de um ponto de vista distinto, visto que, consoante a essa teorização, as iniciativas hegemônicas desafiam a hegemonia existente, na medida em que, organicamente reúnem forças políticas e originam um caminho alternativo.

## **HEGEMONIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

O estudo de política internacional refere-se à observação da estrutura do sistema internacional, determinado pela dinâmica das relações internacionais. Ao mesmo tempo, requer a consideração das características sócio-econômicas nacionais, bem como o conjunto de acontecimentos que ocorrem no âmbito das relações que envolvem Estado e Sociedade. A partir deste quadrante interpretativo, torna-se menos arriscado apontar que os interesses de classe ultrapassam os limites do campo econômico e alcançam o campo da organização política que, mediante as possibilidades de desenvolvimento, se configura na ação política e cultural que pretende a conquista e a manutenção do poder. Rejeitamos, portanto, a tradição de isolar a política externa para proceder à análise, pois, na medida em que se

trabalha em separado as dimensões interna e externa, cria-se uma radicalidade que produz uma visão parcial das relações internacionais, sobretudo porque a concepção dialética da história, em Gramsci, pressupõe a contradição, o conflito, a luta de classes, promovendo o choque entre posições de classe e visões de mundo antagônicas, que movimentam na direção das mudanças sociais, políticas e culturais (COSTA, 2011, p. 8).

Um segundo aspecto a ser destacado, refere-se ao nosso distanciamento de interpretações dicotômicas em que, a ordem internacional aparece como exclusivamente competitiva e conflitiva, ou que, inversamente, acredita-se que caminhamos para a consolidação de uma sociedade internacional pacífica, com homogeneidade entre os países, grupos de interesse, grupos sociais e até entre classes. Ao operarmos com o conceito de hegemonia em Gramsci, que implica a consideração de consenso e coerção, adota-se também o conceito de Estado ampliado, precisamente a diferenciação (metodológica, não orgânica) de esferas do Estado, que se constituem em sociedade política e sociedade civil. Conforme disposto por Rodrigo Castelo, em diálogo com Coutinho e Portelli, essas esferas operam de maneira diferenciada, visto que, enquanto a sociedade civil privilegia o uso do consenso através dos aparelhos privados de hegemonia, a sociedade política privilegia a coerção por meio dos aparelhos estatais coercitivos (CASTELO, 2013, p. 47).

De fato, somos obrigados a reconhecer que, não é tarefa fácil proceder à interpretação diferenciada e crítica das relações internacionais, por isso, valorizamos a idéia de conceber o sistema internacional quanto a sua complexidade e contradições. Com efeito, a perspectiva dialética da história e, propositivamente, quanto à reversão da hegemonia dominante, a questão social se funde com o problema do Estado:

A unidade histórica das classes dirigentes se realiza no Estado [...]. A unidade histórica fundamental, por seu caráter concreto, é o resultado das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e “sociedade civil”. As classes subalternas, por definição, não são unificadas e não podem se unificar até se tornarem “Estado: a sua história, portanto, está entrelaçada à da sociedade civil. (GRAMSCI, Q 25, § 5, p. 2.287 ss. *apud* BARATTA, 2004, p. 44).

Considerando, portanto, que o Estado é o foco principal da luta social e a entidade básica das relações internacionais (COX, 2007, p. 114), destaca-se que, para o enfrentamento da temática da integração regional é preciso atentar para a complexidade das relações no âmbito do Estado, entre economia e política, entre o plano interno e o externo. Por certo, consideramos também que a correlação de forças na arena política internacional dependerá dos recursos de poder; dos interesses representados e das condições de negociação; ou de coerção entre os Atores internacionais, sejam eles estatais ou não estatais.

No mundo pós-Guerra Fria, é questionável que se trate em separado as decisões políticas tomadas pelos Estados, hegemônicos ou não hegemônicos, das mudanças ocorridas na economia mundial, já que, o processo de internacionalização do capital está fortemente associado às relações de poder entre as nações. O indicativo deste nexos nas relações internacionais contribui para o entendimento de concepções do tipo universalizante, e que, não raro, pautam argumentos favoráveis à liberalização dos mercados nacionais, intensificação do livre comércio, sujeição às normas e regras estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora países não hegemônicos como Brasil, México, Peru ou Venezuela, possam ocupar posições de maior destaque no campo econômico, concernente à realidade de interdependência entre Estados, os mesmos continuam a ocupar uma posição relativa na hierarquia de poder do sistema internacional, determinada pela posição que ocupam os países potências.

Em que pese o registro de mudanças em relação à ordem internacional bipolar, o poder das nações continua a ser condição necessária para equilibrar, neutralizar ou evitar a subordinação política e a exploração econômica. Cabe ainda lembrar que, a estrutura de poder mundial permanece um condomínio das grandes potências, espaço em que os países periféricos enfrentam condições de inserção desiguais que caracterizam a interdependência assimétrica entre os primeiros e os segundos<sup>2</sup>. No entanto, no caso dos países potências, a ocorrência de assimetrias se manifesta no aumento da precarização da condição de vida das camadas populares e dos trabalhadores, sem apresentar riscos à posição de poder ocupada na estrutura mundial. Em relação aos países periféricos, além de agravar o grau de carências

---

<sup>2</sup> Para aprofundar, consulte: Guimarães (2001, p. 1-31).

nas condições de vida da população, especialmente dos grupos subalternos - e crise no mercado de trabalho -, a posição de poder tende a ser afetada em virtude do aumento da vulnerabilidade produtiva do país em questão.

Pensar a América Latina a partir deste prisma, corresponde ao propósito de se observar um cenário em que os processos de integração não apresentam contornos precisos quanto ao desenvolvimento *histórico-social* que, de acordo com Florestan Fernandes (1967), refere-se ao modo pelo qual os Homens transformam socialmente a organização da sociedade. Ao contrário disso, sob a lógica da ordem internacional hegemônica dominante, na região latino americana nota-se a tendência por perpetuar o desenvolvimento do tipo *estrutural-funcional*, que corresponde à diferenciação das formas de integração da ordem social (FERNANDES, 1967, p. 149-150) e instituiu a lógica competitiva no interior das nações e entre elas.

Ora, se o sistema internacional é o espaço em que se evidencia a hierarquia entre nações, é preciso compreender o significado e as consequências decorrentes da diferenciação econômica, política, militar e tecnológica entre elas. Por conseguinte, não podemos ignorar que a satisfação dos interesses dos países potências, melhor dizer, hegemônicos, em muito supera o atendimento dos interesses dos países periféricos, dado o poder de influência dos primeiros junto às instâncias decisórias dos processos internacionais, além do controle dos mecanismos decisórios. Bem por isso, acreditamos que a análise do exercício do poder nos oferece possibilidades para explicar as relações de subordinação, de ajustamento dependente, bem como de interdependência assimétrica entre os Estados. Dito de outra maneira, para todo e qualquer país, o poder é condição fundamental para garantir a segurança e a soberania nacional, sobretudo porque a riqueza das nações é transitória e sua natureza passageira. Nesse sentido, hegemonia significa muito mais que dominação; hegemonia representa um sistema de força material, ideológica e institucional que determina a ordem internacional universalista e, por isso, refere-se a uma ordem consensual que assegura uma relação hegemônica.

A concepção gramsciana de hegemonia aplicada às relações internacionais, nos permite compreender a arena internacional como um campo de ação política permanente, a partir do qual se estruturam organizações e ações políticas que ultrapassam os limites e o caráter institucional

ou corporativo, pois, de fato, refere-se à constituição orgânica de forças políticas. Além da ação política, a hegemonia pressupõe a constituição de uma determinada moral, de uma concepção de mundo, numa ação que envolve questões de ordem cultural, na intenção de que seja instaurado um “acordo coletivo” através da introjeção da mensagem simbólica, produzindo consciências falantes, sujeitos que sentem a vivência ideológica como sua verdade, ao invés de se tentar impor a ideologia com o silêncio das consciências (COSTA, 2011, p. 61). Deste modo, a hegemonia é algo que se conquista através da direção política e do consenso, e não exclusivamente pela coerção. O processo de construção da hegemonia dominante, além de agregar instituições, organismos internacionais, burocracias nacionais, relações sociais e idéias, implica em elaborar e difundir uma determinada visão de mundo com características universalizantes. Bem por isso, em Gramsci, a hegemonia se realiza quando encontra o caminho das mediações, que possibilitará ligações (e acordos) com outras forças políticas e sociais. Segundo o autor sardo:

O modo através do qual se exprime o ser grande potência é dado pela possibilidade de imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercuta sobre outros Estados: a grande potência é potência hegemônica, chefe e guia de um sistema de alianças e de acordos com maior ou menor extensão. (GRAMSCI, 1984, p. 191).

Isto posto, destaca-se que para o enfrentamento da questão social na América Latina, associada à problematização dos processos de integração regional, é preciso perceber a dimensão e potencialidades dos processos de disputa por hegemonia. Nos termos da “filosofia da práxis”, no campo das disputas hegemônicas, aquela que se contrapõe à hegemonia dominante não o faz somente no âmbito da oposição, *strictu sensu*, mas, na contraposição, no sentido de evidenciar as contradições, bem como de se colocar enquanto alternativa para a superação. Não por acaso, hegemonia em Gramsci, pressupõe uma concepção de mundo e se constitui enquanto força não só por ser dominante, mas também por ser dirigente. De certo modo, estamos afirmando que a(s) hegemonia(s) tem em si um componente germinal e, por isso, ultrapassa os limites da “oposição” e se afirma como projeto alternativo.

## HEGEMONIA E PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

No contexto latino-americano, as iniciativas de integração como o Mercosul<sup>3</sup> e a *Comunidade Andina* (CAN)<sup>4</sup>, não levaram a uma regionalização em termos de interdependência menos assimétrica entre os países do hemisfério, nem o comércio intra-regional alcançou o desempenho esperado pelo mercado e setores privados da economia. Não obstante, cabe esclarecer que, a interdependência assimétrica é característica das relações internacionais, sendo que, no âmbito da integração regional esse aspecto configura a existência de maior grau de vulnerabilidade de um dos Estados-parte em determinado setor econômico, na atividade produtiva, e em maior ou menor grau de precarização das condições de trabalho no campo e na cidade. O sentido paradoxal da interdependência, com certeza, acarreta dificuldades ao processo de integração, considerando que serão atingidos os interesses dos grupos sociais e classes que compõem as sociedades envolvidas, porém, os mais prejudicados sempre serão os grupos não organizados.

Por essa razão, enquanto resposta às contradições e injustiças sociais decorrentes da ordem internacional contemporânea, marcadamente competitiva e excludente, surgem novas experiências no campo da integração/cooperação regional como, por exemplo, a *Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/Tratado de Comércio dos Povos* (ALBA-TPC) e a *União de Nações Sul-Americanas* (UNASUL). Pode-se dizer que a ALBA-TPC<sup>5</sup> abarca uma maior institucionalização e uma forte rede de cooperação técnica e financeira, bem como possui uma agenda de discussões políticas mais acentuadas, e diverge do caráter comercial do Mercosul. Trata-se de uma proposta antiimperialista, genuinamente cubana, acolhida com entusiasmo e implementada por iniciativa de Hugo Chavez, que aspira o aprofundamento da concertação entre Venezuela, Cuba, Nicarágua, Bolívia, Dominica, São Vicente e Granadinas, Antiga e Barbuda e o Equador, com o objetivo de ampliar a integração na América Latina, bem

<sup>3</sup> Mercado Comum do Cone Sul, bloco econômico criado pelo *Tratado de Assunção* em 1991.

<sup>4</sup> A origem da Comunidade Andina (CAN), 1996, refere-se ao Pacto Andino, bloco econômico criado pelo *Acordo de Cartagena*, em 1969.

<sup>5</sup> Em 14 de dezembro de 2004 realizou-se em Havana a Primeira Cúpula da ALBA. O então Presidente da República Bolivariana da Venezuela, Hugo Chávez, e o então Presidente do Conselho de Estado de Cuba, Fidel Castro, assinaram a Declaração Conjunta de constituição do projeto de integração. A partir da sétima Cimeira Extraordinária da ALBA, em 24/06/2009, em Ottawa, começou a chamar "Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América".

como combater a influência dos Estados Unidos na região. Com relação ao *Tratado de Comércio dos Povos*, de acordo com documentação da ALBA-TPC ([2013]), temos:

*Los TCP nacen, para enfrentar a los TLC, Tratados de Libre Comercio, impuestos por Estados Unidos, que conducen al desempleo y la marginación de nuestros pueblos, por la destrucción de las economías nacionales, a favor de la penetración del gran capital imperialista.*

De outra parte, a UNASUL<sup>6</sup>, organização dotada de personalidade jurídica internacional, e natureza intergovernamental, não possui mecanismos de discussões supranacionais. De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, (BRASIL, 2008) trata-se de um organismo que tem por objetivo construir um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. A organização prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. O estabelecimento de um mecanismo de Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança pelo *Conselho de Defesa Sul-Americano* constituiu um instrumento valioso para o fortalecimento da estabilidade e de cooperação na América do Sul. Em termos econômicos, por não ter compromissos próprios de integração econômica, a UNASUL acomoda iniciativas subregionais como o MERCOSUL e a CAN.

Em meio à realidade que contempla mais de um processo de integração regional, por iniciativa da diplomacia brasileira, após ampla consulta a todos os países da região, se resolveu fazer a Cúpula dos Países da América Central e do Caribe (CALC)<sup>7</sup>. Nas palavras do ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim (2009, p. 21):

<sup>6</sup> Formada pelos doze países da América do Sul - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela -, a UNASUL teve o seu tratado constitutivo aprovado durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008.

<sup>7</sup> I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), Costa do Saúpe, Bahia, 16 e 17 de dezembro de 2008.



Nunca tinha havido sequer uma reunião, nem de Ministros, quanto mais de Presidentes de toda a América Latina e do Caribe que não fosse patrocinada por alguma potência de fora. Ou seja, a América Latina e o Caribe podiam se reunir com os Estados Unidos, sem Cuba; com Cuba, mas, sem o Caribe, e com Espanha e Portugal, na Ibero-Americana; e ela toda com a União Europeia; mas, não podia se reunir ela toda sozinha. É uma espécie de círculo de giz, uma limitação que nós mesmos nos traçamos. Era como se nós não tivéssemos coragem de assumir o fato de que poderíamos discutir os nossos problemas, sem prejuízo das outras relações.

Ainda em sua interpretação, após a CALC, pode-se afirmar a existência de três níveis de integração na região latina americana, como segue:

O primeiro nível, refere-se ao Mercosul; o segundo nível, corresponde aos processos na que transcendem o Mercosul; e o terceiro e último nível, inconcluso e, por isso, menos adensado, há o conjunto da América Latina e Caribe, em que se reconhece os diferentes graus de desenvolvimento entre os países. (AMORIM, 2009, p. 26).

## A COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC)

Mediante ao contexto de diferentes projetos de integração regional, a *Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC)* foi criada na “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe”, encontro realizado na Riviera Maya, México, em fevereiro de 2010. Naquela ocasião, quando se promoveu a discussão sobre *Integração e Desenvolvimento* no âmbito da “II Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC)” e da “XXI Cúpula do Grupo do Rio”, em histórica decisão dos Chefes de Estado<sup>8</sup> e de Governos da região, se decidiu por constituir *um novo mecanismo de concertação política e integração*, que deveria abrigar os 33 países da América do Sul, América Central e Caribe. (Grifo nosso).

Vale salientar que, em termos de disposição política, a CELAC assumiu o patrimônio histórico do “Grupo do Rio”<sup>9</sup>; e, em termos de con-

<sup>8</sup> *Grupo do Rio Grupo do Rio* (ou Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe), cúpula que desde 1986 reúne anualmente os chefes de Estado da região.

<sup>9</sup> De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, são dezenove parceiros de diálogo com o Grupo do Rio, que devem ser herdados pela CELAC: União Européia, Conselho de Cooperação do Golfo, China, Rússia, Canadá, Índia, Japão, Coreia do Sul, ASEAN, Israel, Ucrânia, Liga Árabe, G-77, Grupo GUUAM (Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldova), CEI, Austrália, EUA e União Africana. (BRASIL, 2008).

cepção de desenvolvimento e integração regional, herdou o patrimônio da “Cúpula da América Latina e do Caribe” (CALC). Assim sendo, ao final do encontro da II CALC, Raúl Castro, qualificou a criação do novo mecanismo como uma realização de “transcendência histórica” e, à época, afirmou: “Estão dadas às condições de avançar para a constituição de uma organização regional puramente latino-americana e caribenha e que represente as 33 nações independentes da América Latina e do Caribe.”<sup>10</sup>

O ponto de inflexão deste novo organismo, está na sua diferente constituição em relação a “Organização dos Estados Americanos” (OEA)<sup>11</sup>, visto que, não prevê ou tampouco almeja que os países potências Estados Unidos e o Canadá participem da CELAC.

Preliminarmente, foi possível apurar em nossa pesquisa sobre a *Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)*, que a agenda política do novo organismo conclama os países membros ao debate para a formulação de idéias e de propostas que visem à construção de uma política regional integral antidrogas; bem como convoca a solidariedade internacional para a situação do Haiti; e, por fim, à reclamação argentina acerca da desmilitarização das Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, ocupadas pela Grã Bretanha desde o século XIX. Do mesmo modo, apuramos que, além de não se contrapor às iniciativas regionais como ALBA, Mercosul e UNASUL, a CELAC recomenda que os governos latino americanos levem à ONU a discussão sobre a autodeterminação e independência da população de Porto Rico, território “autônomo” dos Estados Unidos.

Os propósitos acima indicados, confirmam que a finalidade da *Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos* é construir uma integração que leve ao desenvolvimento econômico dos países membros; a reafirmação da soberania dos Estados nacionais; e a erradicação da pobreza. Contudo, essa proposta de integração, refere-se à articulação entre países com diferentes dimensões e recursos em termos de matriz energética, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia. Ou seja, as assimetrias são componentes estruturantes da realidade latino-americana contemporânea.

<sup>10</sup> Conforme consta, em: Novo organismo reúne 24 países da região e não conta com a presença dos Estados Unidos e do Canadá. 23 de fevereiro de 2010.

<sup>11</sup> Criada em 30 de abril de 1948.

Não por acaso, em meados de 2011, o embaixador da Venezuela em Angola, Jesus Alberto García, declarava que a nova Comunidade almeja demonstrar ao mundo uma outra visão da situação dos países latino americanos e do Caribe. Em suas palavras:

Na África há 54 países e na América do Sul nove países, que constituem uma população de quase dois mil milhões de habitantes, que lutam pela mesma causa e com a constatação de que ambas as regiões podem ser a salvação do planeta. Na América do Sul e África, existem praticamente 90 por cento das reservas energéticas mundiais, o que mostra que a esperança da salvação do planeta está nestas regiões do mundo.<sup>12</sup>

Ao que tudo indica, a CELAC avança na organização dos aspectos institucionais, tanto que, os procedimentos para o seu funcionamento foram dispostos no Estatuto do organismo em dezembro de 2011, como segue:

- 1.- *Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno;*
- 2.- *Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;*
- 3.- *Presidencia Pro Témpore;*
- 4.- *Reunión de Coordinadores Nacionales;*
- 5.- *Reuniones especializadas;*
- 6.- *Troika.*

Por ora, indica-se que uma das interfaces de atuação da CELAC, acontece por intermédio do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). Esta última criada em 1975, é uma organização intergovernamental regional, com sede em Caracas, Venezuela, composta por 28 países<sup>13</sup> da América Latina e do Caribe, sendo seu objetivo promover um sistema de consulta e coordenação para organizar as posições e estratégias da América Latina e Caribe, naquilo que se refere ao temas econômicos. Nesse sentido, as atividades relacionadas SELA ocorreram com base na decisão nº 527 do Conselho Latino-americano, que em artigo Único estabelece:

<sup>12</sup> Criação de Comunidade de Estados Latino-americanos em forja. *Da agência Angola Press*. Ter, 12 Jul. 2011, 16h38min.

<sup>13</sup> Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

*La ejecución de su Programa de Trabajo, la Secretaría Permanente del SELA debe otorgar prioridad a las actividades de la CELAC, en particular en consonancia con el Plan de Acción de Caracas 2012 y en estrecha consulta y colaboración con la Presidencia Pro Tempore de la CELAC. (SELA, 2012).*

O documento produzido pela SELA, nº. 2-12, aprovado no XXXVIII Conselho Latino Americano, resume as principais atividades desenvolvidas junto a CELAC no período de dezembro de 2011 a setembro de 2012, bem como antecipa as atividades para o ano de 2013. Na leitura do referido balanço, nota-se que, os temas referentes à articulação entre os países da região em diferentes dimensões como a energética, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, e quanto ao enfrentamento e superação desses desníveis intra-regional, ainda não ocupam a centralidade das discussões. Por enquanto, nota-se que, foi dado ênfase em dois tipos de questões relativamente distintas, mas não excludentes. De um lado, percebe-se uma preocupação quanto a se reunir para organizar a Agenda e dar encaminhamento aos aspectos de ordem institucional e administrativa da CELAC. Fato é que, são vários os registros que apontam para a necessidade de se criar um site autônomo para o organismo, que reúna e divulgue informações. Por outro lado, identifica-se que, até o momento, no âmbito da Comunidade, às questões referentes ao incremento do comércio regional e a cooperação financeira são proeminentes. Conforme consta no documento *Sugerencias para la Acción*:

*En su calidad de organismo facilitador para el desarrollo del tema de La dimensión productiva en el marco de la CELAC, la Secretaría permanente há preparado dos estudios analíticos con diagnósticos, líneas de trabajo y de acción sobre las actividades que la región pudiera realizar en relación con esta materia, los cuales remitió a los Estados Miembros del SELA y a la Presidencia Pro Tempore de La CELAC. (SELA, 2012, p. 4).*

A Secretaria relaciona no texto apresentado os estudos feitos e que pretenderam identificar:

*a) Las posibilidades de incrementar el intercambio comercial de bienes y servicios entre los países suramericanos, por un lado, y entre los centroamericanos y caribeños, por el otro, los cuales servirán de base a un estudio diagnóstico que abarque a todas las subregiones y países de la región;*

*b) Los estudios e informes de reuniones realizadas en el campo de las relaciones económicas y comerciales de la región con países y agrupaciones de países extrarregionales, tales como los referidos a las relaciones con China, el Sudeste Asiático, Canadá, la Federación de Rusia y los países del Medio Oriente;*

*c) Los estudios de seguimiento y análisis de las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y con los Estados Unidos de América;*

*d) Con base en una reunión sobre el tema, un documento analítico sobre El desarrollo de las industrias culturales y creativas para apoyar al país a quien le corresponda el desarrollo del tema cultural en el marco de la CELAC.*

Além dos estudos acima relacionados, a SELA/CELAC informa que em relação ao tema do *Desenvolvimento Produtivo e Industrial*, aconteceu o “Primeiro Encontro entre os mecanismos regionais e sub-regionais de Integração na América Latina e no Caribe”, realizado na sede da Secretaria nos dias 25 e 26 de outubro de 2010. Nessa reunião, discutiu-se sobre a necessidade de iniciar os processos facilitadores da dimensão produtiva da CELAC; destarte, decidiu-se que a agenda de integração produtiva regional deve incluir, entre outros, direta ou indiretamente, os seguintes componentes.

- a) políticas industriais
- b) políticas de desenvolvimento da agricultura e segurança alimentar
- c) políticas de energia
- b) políticas para o desenvolvimento da infra-estrutura
- e) políticas de inovação, ciência e tecnologia
- f) políticas para facilitar a logística
- g) políticas desenvolvimento de instrumentos financeiros (SELA, 2012)

O Relatório (SELA, 2012) indica, igualmente, que com o apoio do Ministério da Comércio, Indústria e Turismo da República da Colômbia, e com o apoio da Associação de Zonas Francas das Américas (AZFa), foi realizada na cidade de Cali, nos dias 20 e 21 de setembro de 2012, a I Conferência de Autoridades Governamentais da CELAC. O objetivo do encontro fora discutir a criação de um banco de dados, troca de informações sobre zonas de comércio e setores de atividade na América Latina e no Caribe.

Por fim, tem-se o registro de que a pedido do Governo do Equador, a SELA (2012) atualizou o estudo intitulado “A situação recente reforma da arquitetura financeira e monetária internacional e dos progressos na arquitetura monetária e financeira regional na América Latina e no Caribe”, que serviu de base para a Reunião Técnica sobre a “Crise Financeira Internacional e alternativas para enfrentar a partir dos países da América Latina e do Caribe”, realizada em Guayaquil, nos dias 13 e 14 de setembro de 2012. Segundo consta no Relatório (visto que, não tivemos acesso à referida pesquisa), o estudo abordou aspectos relacionados às possibilidades de ampliação e capacidade de financiamento do comércio intra-regional.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora este ensaio se refira aos três anos iniciais da CELAC, parece estar mais claro o que significa dizer que a América Latina é uma região diversa, em que os processos de integração devem ser contextualizados para responder às realidades regionais diferentes. Ainda é cedo para afirmar que a Comunidade é o organismo que encontrou o caminho para forjar a unidade latino-americana, o que implicaria na elaboração de estratégias de desenvolvimento histórico-social, atentas, em termos orgânicos, às contradições e particularidades nacionais, regionais e mundiais. No entanto, vale ressaltar que, pela primeira vez no pós-Guerra Fria, estamos vendo discussões e encaminhamentos no âmbito da integração regional que seguem caminhos opostos ao processo de privatização, liberalização econômica, fragmentação e desorganização da sociedade civil, através da oferta de bens de consumo, tão próprio do neoliberalismo.

Em relação ao sistema internacional, apesar de permanecer a dinâmica e a lógica da hegemonia das grandes potências, não se pode desprezar o fato de que a *coordenação* conjunta, a *concertação* política, entre os 33 Estados constituintes da Comunidade atribuiu à região latino-americana uma organicidade nada desprezível em termos de diplomacia, estratégia e poder político. Trata-se de um processo incipiente, contudo, com possibilidade de se revelar alternativo.

## REFERÊNCIAS

ALBA – Aliança Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. ¿QUÉ ES EL ALBA - TCP?. [2013]. Disponível em: <[http://www.alianzabolivariana.org/que\\_es\\_el\\_alba.php#ancla1](http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla1)>. Acesso em: 29 mar. 2013.

AMORIM, C. Entrevista concedida ao Programa Roda Viva. (22 jun. 2009). São Paulo: TV Cultura, 2009. Duração 1: 18 min. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/videos/entrevista-do-ministro-celso-amorim-ao-programa-roda-viva>>. Acesso em: 12 set. 2013.

BARATTA, G. *As rosas e os cadernos: o pensamento dialógico de Antonio Gramsci*. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração de Salvador. In: CÚPULA DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE SOBRE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CALC.1.2008. Costa do Sauípe, Bahia, 16 e 17 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/calc/calc-declaracao-de-salvador>>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Plano de Ação de Montego Bay. In: REUNIÃO DOS MINISTROS DE RELAÇÕES EXTERIORES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE SOBRE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CALC. Montego Bay, Jamaica, 06 DE NOVEMBRO DE 2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/calc/plano-de-acao-de-montego-bay>>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. América do Sul e integração regional. 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

CASTELO, R. *O social liberalismo: auge e crise de supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CELAC - Comunidad de Estados Latinoamericanos Y Caribeños. II Cumbre. La Habana, 2014. Disponível Em: <<http://celac.cubaminrex.cu/>>. Acesso em: 05 fev. 2014.

CUBA. Ministerio das Relações Exteriores. *Procedimientos para el funcionamiento organico de la Comunidad de Estados Latinoamericanos Y Caribeños- CELAC*. Caracas. 3 dez. 2011. Disponível em: <[http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/procedimientos\\_celac.pdf](http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/procedimientos_celac.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2013.

COSTA, R. G. R. Gramsci e o conceito de hegemonia. *Cadernos do ICP*, Salvador: Quarteto; São Paulo: ICP, n. 1, 2011.

COX, R. W. (1981) Social Forces, States, and World Orders: beyond international relations. In: HOWARD, W.; MOORHEAD, W.; EVANS, T. *A reader in international relations and political theory* Buckingham: Open University Press, 1995. p. 274-308.

\_\_\_\_\_. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GIL, S. (Org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 115-123.

FERNANDES, F. O desenvolvimento como problema Nacional. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 149-163.

GILL, S. Epistemologia, ontologia e a escola italiana. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Gramsci: materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 65-99.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GUIMARÃES, S. P. Inserção internacional do Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 17, pp. 1-31, dez., 2001.

NOVO organismo reúne 24 países da região e não conta com a presença dos Estados Unidos e do Canadá. *Estadão*, São Paulo, 23 fev 2010. Internacional. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,latino-americanos-e-caribenhos-criam-oea-do-b-em-cancun,514990,0.htm>>. Acesso em: 08 abr. 2013.

SELA - SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO E DEL CARYBE. Actividades de la Secretaría Permanente del SELA relacionadas con los mandatos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el periodo 2011-2012. In: REUNIÓN DE MECANISMOS Y ORGANISMOS REGIONALES Y SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN, 2. 8 al 9 nov. 2012, Santiago, Chile: SP-CELAC/IIRMORSI/DT 2- 2012. Disponível em: <[http://www.sela.org/attach/258/default/ACTIVIDADES\\_del\\_SELA\\_CON\\_LA\\_CELAC.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/ACTIVIDADES_del_SELA_CON_LA_CELAC.pdf)>. Acesso em 12 set. 2013.



**SEÇÃO III**  
*As Novas Conjunturas, a América Latina  
e a Inserção Internacional Brasileira*



# CAPÍTULO 7

## PERCEPÇÕES SOBRE A OEA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Tullo Vigevani  
Juliano A. S. Aragusuku*

### 1 INTRODUÇÃO

O Brasil inseriu-se nos processos de integração e coordenação política, com maior ou menor intensidade, administrando a manutenção de sua autonomia. A inserção no Mercosul e na Unasul foram mais ou menos profundas em razão da vontade brasileira de resguardar determinado grau de autonomia, que ao longo das últimas décadas passou por mudanças e reformulações (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação) (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011) . Ao estudarmos o âmbito hemisférico, abrangendo as Américas, é necessário considerar outras variáveis que inferem de forma decisiva na ação brasileira.

Uma variável da maior relevância merece atenção. Ela implica a possibilidade de constrangimentos para a autonomia da política externa brasileira. Qualquer seja o aspecto da análise das relações hemisféricas, há um ator suficientemente forte para colocar constrangimentos: os Estados Unidos. Tradicionalmente, parte das relações interamericanas realizam-se num quadro institucional bem definido: a Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a sua criação em 1948, e no decorrer da segunda metade do século XX, a OEA foi em boa medida utilizada como instru-

mento da política externa dos Estados Unidos. Estes tiveram sucesso ao promover a ideia do conflito ideológico bipolar, incorporando grande parte dos países da região dentro de sua área de influência, contraposta à área liderada pela então União Soviética. A OEA também foi instrumento do conflito, o que a caracteriza particularmente durante a década de 1960. Para compreender a ação brasileira no hemisfério, especificamente na OEA, é necessário compreender suas relações com os Estados Unidos. Não apenas, é preciso lembrar que a memória institucional e popular no Brasil ficou marcada, no tocante à OEA, a alguns episódios vistos como negativos. Entre eles, a resolução da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, de janeiro de 1962, em Punta del Este, decretando a suspensão/expulsão de Cuba e a participação do Brasil durante o governo militar do General Castello Branco na Força Interamericana de Paz, com contingente significativo, que ocupou a República Dominicana de maio de 1965 a setembro de 1966.

## 2 OEA E OS DILEMAS DA AÇÃO HEMISFÉRICA

A ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A presença da maior potência do mundo ao longo de todo o século XX no coração das relações hemisféricas sugere em si mesmo um desafio para o exercício da autonomia nessa esfera. Neste início de século XXI fatos novos surgem, particularmente a possibilidade de mudança gradual no equilíbrio internacional. O que importa aqui sinalizar, pelas consequências que poderia ter nas relações hemisféricas, é o declínio relativo dos Estados Unidos. Também importante é ter em conta o significado que poderia vir a ter a presença chinesa, econômica, política e mesmo estratégica (VADELL, 2011). De todo modo, as consequências desse processo a longo prazo não são claras, tampouco sua influência sobre os fenômenos de integração. A análise da posição brasileira no hemisfério deve ter em conta esse conjunto de fatores, que provavelmente explicam ambiguidades. Por um lado, a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a fortalecer a autonomia frente aos Estados Unidos, e, por outro, a manutenção do interesse pela OEA como foro de discussão de alguns temas, inclusive o da relação política com os Estados Unidos. A OEA é um *locus* para o desenvolvimento dessas relações, mas está longe de ser o

único e mesmo o principal. Boa parte dessas relações são tratadas em foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos.

Mesmo no âmbito da OEA, observa-se uma diminuição da influência norte-americana, para alguns autores tratada como desinteresse. De acordo com Herz (2011), a organização não pode mais ser vista como um instrumento da política externa norte-americana como no passado.

*The shift toward the left in many countries, the diversification of their foreign policies, the abyss between the main US interests and objectives for the region, such as drugs, terrorism, and migration, and the focus of Latin American governments, apart from the lack of a clear strategy emanating from Washington, put the United States in a very different position in the hemisphere. Thus the meaning of multilateralism within the OAS has gradually changed.* (HERZ, 2011, p. 34).

A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta grandes ambiguidades. Por um lado, parece diminuir, particularmente pela ausência de políticas para a região, mas, por outro, ela continua de grande significado. Para medir esse grande significado, veja-se que no ano fiscal de 2012, 42%<sup>1</sup> do orçamento ordinário da OEA corresponde à contribuição norte-americana (MEYER, 2013). Esse peso não se modificará no curto e médio prazo visto que as cotas relativas a cada país obedecem a critérios vinculados ao peso das próprias economias.

Russell e Tokatlian (2007, p. 22), ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina frente aos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil: “O multilateralismo vinculante (que) implica a utilização das instituições internacionais para se opor a propostas ou ações dos Estados Unidos que violem a legalidade internacional, e para induzi-los, com outros países, a aderir a acordos e regimes internacionais que necessitem a sua participação para ser eficientes, assim como concertar com outros países a fim de ampliar a capacidade de ação coletiva frente a Washington”. Essa análise contribui à explicação da perspectiva geral da política brasileira. Mas não ajuda a explicar a posição frente à OEA, pela especificidade das relações dentro desta organização. No caso da organização hemisférica, vista a assimetria de poder, a experiência histórica e recen-

<sup>1</sup> US\$ 67,5 milhões.

te tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam evidentes dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum.

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas não permite vislumbrar atenuação forte na assimetria com os Estados Unidos. Por isso, apesar de manifestações jornalísticas que apresentavam o *Brazil: a new counterweight to the United States* (2009) naquela década, não é possível perceber de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscam negociar, contrapor-se partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, a diminuição das desigualdades que persistem, a defesa de políticas adequadas de proteção ambiental preservando as políticas de desenvolvimento, etc.. Algumas vozes norte-americanas parecem reconhecer isso.

É tempo de trabalhar de forma mais próxima com o Brasil na busca dos interesses em comum relativos ao fortalecimento da governança global, da promoção da estabilidade regional, da proteção ao meio ambiente e à saúde pública, da liberalização e expansão do comércio internacional na agricultura e nos serviços e na segurança energética (LOWENTHAL, 2008, p. 37-38).

Existe uma geral constatação de que há um bom relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos nas últimas décadas, pelo menos desde 1990, que não se modificou nos governos do Partido dos Trabalhadores. As relações bilaterais têm tido contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do unilateralismo norte-americano, sem impedir políticas de entendimentos e cooperação (PATRIOTA, 2008). No campo econômico e comercial, houve disputas, como o recurso brasileiro contra os subsídios norte-americanos ao algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC), julgada definitivamente pelo seu Órgão de Solução de Controvérsias favoravelmente ao Brasil em junho de 2008. Em geral

disputas inseridas no quadro de controvérsias “normais” entre países. Ao mesmo tempo, há espaço para falta de sintonia. O que devemos considerar importante, para a análise da posição brasileira frente à OEA, é que um dos campos onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade é justamente no campo das relações hemisféricas. “Mas não há dúvidas de que o período desde 2009 tem evidenciado a distância fundamental que separa Brasil e Estados Unidos quando o tema é a gestão da ordem regional nas Américas” (CASTRO NEVES; SPEKTOR, 2011, p. 149). Para os governos brasileiros, a consequência é o debilitamento da instância que deveria abrigar institucionalmente essas relações, a OEA. A existência na América Latina, particularmente entre alguns países da América do Sul, de posições que coincidem na busca de maior autonomia frente aos Estados Unidos, acaba fortalecendo a percepção brasileira de parcial enfraquecimento da OEA.

Não se pode falar em políticas convergentes entre os países que colocam a autonomia no centro das preocupações, pois a política externa desses países difere em grande medida. A crise da OEA não é nova. Em diferentes momentos históricos ela se debilitou. Mas podemos afirmar que, desde a crise de Honduras de julho de 2009, a OEA enfrenta diversas dificuldades para manter-se como referência institucional para as relações hemisféricas. Ao longo dos últimos anos, o Brasil adotou uma postura para a gestão das relações hemisféricas que não era compatível com as posições norte-americanas. No conjunto das relações interamericanas, essa falta de compatibilidade confluiu para o impasse que é observado simultaneamente como causa e sintoma de enfraquecimento da OEA. Naquilo que concerne às posições brasileiras, destaca-se a crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte em abril de 2011, e a posição na VI Cúpula das Américas em abril de 2012, quando a totalidade dos países latino-americanos deixaram os Estados Unidos, e parcialmente o Canadá, isolados na sustentação da posição de não participação de Cuba nas cúpulas seguintes e de não apoiar a reivindicação argentina no tocante à sua soberania sobre as Ilhas Malvinas/Falklands.

No tema dos direitos humanos, particularmente da CIDH e da Corte Interamericana de Justiça, havia muitos anos que a posição brasileira lhes era simpática. Em 2009 o Ministro das Relações Exteriores, Amorim, ao discutir a posição do país no tocante ao estado dos direitos humanos no mundo, escrevia que especialmente em relação ao sistema interamericano,

são reais os impactos que esses mecanismos de garantia podem provocar no cotidiano das pessoas dos países que reconhecem sua competência. Os principais temas levados ao sistema interamericano têm relevância direta na vida de grande número de pessoas, como segurança pública, condições carcerárias, racismo, direitos indígenas e proteção de defensores de direitos humanos. (AMORIM, 2009, p. 74).

O recurso de pessoas físicas e associações brasileiras à Comissão foi importante no período do regime militar. Inúmeros casos foram considerados, desde o de Olavo Hanssen, iniciado em 1970, até o Caso da Guerrilha do Araguaia julgado em 2010. Alguns desses casos serviram no período do regime militar a debilitá-lo.

No ano de 2011, a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, importante obra de infraestrutura do governo brasileiro desenvolvida no âmbito do Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), foi objeto de medida cautelar (MC 382/10) de parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A medida cautelar foi outorgada a favor de membros de comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará. Através da medida, a CIDH solicitou a suspensão imediata do processo de licenciamento do projeto da Usina Hidroelétrica Belo Monte e a adoção de “medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas.” (BRASIL, 2011). Essa medida gerou reação dura do governo Brasileiro, que através do Ministério das Relações Exteriores, considerou “as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis.” (BRASIL, 2011). Concretamente, o governo convocou de volta ao país o embaixador que representava o Brasil na OEA, Ruy Casaes, e suspendeu a candidatura a uma das vagas na CIDH, para a qual era potencial candidato Paulo de Tarso Vannuchi. Suspendeu também, por ordem da presidenta Rousseff, o repasse de verbas à entidade previsto para o ano (NERY, 2011). A suspensão da cota anual brasileira, seis milhões de dólares, 6% do orçamento, agravou as dificuldades financeiras da OEA no ano de 2011 (CALOTE..., 2011).



A reação brasileira foi em grande medida personificada na figura da presidenta. Sotero, através de entrevistas realizadas com funcionários do governo brasileiro não identificados, apresentou dois motivos principais para as duras reações de Dilma Rousseff: 1) “*Belo Monte [...] es, a los ojos del Gobierno y de una parte importante de la sociedad brasileña, un proyecto estratégico prioritario y modelo de desarrollo sostenible de la Amazonia*” (SOTERO, 2012, p. 109); 2) “*el hecho de que la petición [...] se basara en una demanda por la protección de los derechos humanos [...]. Rousseff – ex-prisionera política, torturada de forma bárbara por el régimen militar – no recibe bien las lecciones sobre derechos humanos.*” (SOTERO, 2012, p. 110). De fato, o tema é polêmico na sociedade brasileira. O governo e parte importante da sociedade considerou a medida cautelar uma interferência na soberania nacional e na autonomia do país para definir suas políticas de desenvolvimento. Setores da sociedade civil, sobretudo os mobilizados em favor das populações indígenas e ribeirinhas consideraram positivamente a medida cautelar. A crítica à posição do governo aconteceu em alguns setores. No âmbito acadêmico, Ventura e Cetra (2013, p. 50), argumentam contra a posição do governo, buscando sinalizar sua contradição:

Por tudo isso, é curioso que se perceba como ‘ingerência externa’ uma medida internacional que recomenda a suspensão do licenciamento de uma obra em nome dos direitos humanos, e não a decisão nacional de realização, a qualquer custo, de uma obra que pretende facilitar a atração de investimentos estrangeiros. Observe-se, então, no caso de Belo Monte, a absoluta artificialidade da dicotomia *externo/interno*. No caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o recurso de indivíduos, grupos e organizações a mecanismos institucionalizados de proteção de direitos humanos representa exatamente o contrário de qualquer forma de imperialismo.

Na época, o governo brasileiro encaminhou relatório à CIDH indicando todos os procedimentos realizados para a implementação das obras de Belo Monte:

[...] realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em

atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal. (BRASIL, 2011).

No dia 29 de julho de 2011, a CIDH alterou o teor da medida cautelar sobre Belo Monte, eliminando a instrução para suspensão imediata da construção da Usina Hidroelétrica. Em setembro do mesmo ano, o governo brasileiro recebeu uma carta de retratação da CIDH, colocando ponto final ao impasse (OEA..., 2011). De acordo com o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, Gilberto Carvalho (2013)

naquele momento nos empenhamos em demonstrar que, de fato, a construção de Belo Monte – ainda que houvesse problemas – teve todo o processo de consulta, todo o processo de audiências públicas feito dentro daquilo que a lei determinava. Conseguimos demonstrar isso, tanto que a obra continuou e essa tensão foi superada.

Essa questão relaciona-se diretamente com a posição brasileira no processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ao longo do ano de 2011, no contexto do conflito gerado pelo tema de Belo Monte, foi instaurado na OEA, um grupo de trabalho para discutir o processo de reforma. Esse processo gerou um intenso debate. Muitos observavam na ação do Brasil, acompanhada, mas com ênfases às vezes fortemente distintas, por Argentina, Equador e Venezuela, o objetivo de limitar a autonomia da CIDH. Boaventura de Sousa Santos (2012), por exemplo, enxergou na ação desses países o abandono da defesa dos direitos humanos em prol do desenvolvimento.

Para o governo brasileiro, ao menos para setores importantes dele, a preocupação dos promotores da reforma estava na instrumentalização dos direitos humanos como ferramenta política, relativizando princípios fundantes do sistema internacional e hemisférico: soberania e não-intervenção. Garcia, assessor especial da Presidência da República do Brasil, escreveu que se devem

proteger os direitos humanos sem recorrer à sua politização, que discrimina países pobres ou em desenvolvimento, e ser condescendente para com as graves violações cometidas por grandes potências; enfati-

zar o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados. (GARCIA, 2013, p. 65).

Paulo Vannuchi e Cristina Cambiaghi (2012) sintetizaram uma explicação da posição brasileira:

A falta de universalidade repercute fundamentalmente no problema da supervisão do cumprimento das decisões do Sistema pelos órgãos políticos da OEA. A posição do Estado brasileiro tem considerado haver um risco grave de seletividade (mesma doença responsável pela paralisção da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, antes de se converter em Conselho) no âmbito regional americano.

Não podem ficar em segundo plano as discussões para equacionar a quebra de isonomia ou, pelo menos, a assimetria que resulta das propostas que possibilitam a alguns Estados que não são partes no Pacto de São José e/ou não reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte, venham, por meio dos órgãos políticos superiores da OEA, ou pelo seu relevante papel no financiamento do sistema de proteção aos direitos humanos, atuar como fiscais e garantidores do cumprimento das decisões do Sistema, sem se submeterem a ele. (VANNUCHI; CAMBIAGHI, 2012, p. 20).

Em março de 2013, foi finalizado o processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sem que fossem aprovadas grandes alterações. A posição brasileira favorável à autonomia e independência da CIDH deve ser entendida como a busca de compromisso entre oposição intensa às formas de atuação precedentes da Comissão e a defesa para ela de um mandato forte. Postura mais apaziguadora se comparada às iniciais apresentadas para a discussão da reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, iniciado no auge do episódio de Belo Monte. De fato, mesmo em situações de tensão como descrevemos, a posição do Brasil manteve o respeito pelos acordos, tratados e convenções ratificadas. Durante a 43ª Assembleia Geral da OEA, Paulo Vannuchi, candidato brasileiro, foi eleito para uma das sete vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A presidenta Rousseff afirmou que “sua capacidade de trabalho, seu empenho e dedicação asseguram que dará contribuição relevante à OEA e ao compromisso brasileiro com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.” (BRASIL, 2013a). O Mi-

nistério das Relações Exteriores emitiu nota afirmando que “a eleição do candidato brasileiro à CIDH fortalece o compromisso do Brasil com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.” (BRASIL, 2013b).

A respeito da posição brasileira frente ao Mercosul e à Unasul, o governo considera que seu papel e seus interesses têm nelas instrumentos mais adequados para a ação internacional. Inclusive poderia vir a tê-lo no tocante a questões que são historicamente atribuições da OEA. Isso tem duas razões principais que de algum modo convergem: a) a ação crescente do Mercosul e da Unasul em relação a temas como democracia, paz regional, meio ambiente, delitos transnacionais, desenvolvimento regional e também, surgindo na pauta, direitos humanos, mesmo considerando a ainda baixa institucionalidade em relação a esse item; b) a erosão do sistema interamericano que apresentaria fissuras difíceis de serem superadas a curto prazo.

Não houve grandes mudanças na primeira década do século XXI e nesses primeiros anos da segunda década no sistema interamericano. Nenhum rompimento forte, em particular do ponto de vista do Brasil. Mas é inevitável observar que alguns acontecimentos contribuíram para a erosão da OEA como quadro institucional das relações interamericanas. No plano das relações entre os Estados, mais devastadores foram os efeitos proporcionados pelos impasses que marcaram o fracasso da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena em abril de 2012. Em mensagem oficial ao Congresso Nacional no início de 2013, Dilma Rousseff afirmou que “O Brasil participou da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, em 14 e 15 de abril, e apoiou debate franco e aberto sobre temas como Cuba, Malvinas e o problema mundial das drogas.” (BRASIL, 2013c, p. 293). Cuba e as Malvinas tornaram-se temas cruciais para o impasse da Cúpula. A afirmação do governo relativa a “debate franco e aberto”, sinaliza claramente como política do Estado a existência de divergências cuja superação não é percebida como possível a curto prazo.

A discussão sobre Cuba decorreu do descontentamento por parte dos governos latino-americanos em relação à não inclusão do país na Cúpula. A resolução de janeiro de 1962, que decretou a suspensão/expulsão de Cuba da OEA, perdeu validade a partir da resolução aprovada por

maioria na 39ª Assembleia Geral da OEA, em junho de 2009. No caso, o procedimento de aprovação, que exige maioria de dois terços de países, operou contrariamente ao interesse do governo norte-americano. A resolução da assembleia estabelecia que a participação cubana na OEA seria o resultado de um processo de diálogo respeitando as práticas, propostas e princípios da OEA. Cuba não participou da Cúpula de Cartagena em 2012, que formalmente não é uma reunião da OEA, assim como não havia participado das cúpulas de chefes de Estado e de governo das Américas iniciadas em 1994 em Miami, durante a presidência Clinton. O debate sobre a participação cubana nos encontros seguintes gerou divergências inconciliáveis, bloqueando a agenda. Os Estados Unidos, com apoio do Canadá, permaneceram irredutíveis, firmes em sua posição de impedir a presença cubana nas próximas reuniões. Todos os países latino-americanos, com diferentes ênfases defenderam a perspectiva de não haver novas cúpulas sem presença cubana. O Brasil fez parte ativa da posição latino-americana. Posição compartilhada igualmente pelos países da ALBA (Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua) e pelos países que têm relações políticas e econômicas estreitas com os Estados Unidos, como Colômbia, Chile e México. O consenso latino-americano neste tema demonstra-se pela participação cubana na CELAC. Para o Brasil, em particular para a diplomacia, a posição na questão cubana tem raízes históricas. Importante lembrar que o Brasil foi um dos países que se posicionaram contra a expulsão de Cuba da OEA na VIII Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores de janeiro de 1962 em Punta del Este, com voto de abstenção. Ao defender a neutralização de Cuba, o então ministro das relações exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, enfrentou “a oposição dos Estados Unidos, que recorreram a todos os expedientes de ameaça, corrupção e chantagem, a fim de impor suas pretensões aos países latino-americanos.” (BANDEIRA, 1978, p. 47). Naquela ocasião, os Estados Unidos obtiveram sucesso, aprovando por maioria a suspensão/expulsão de Cuba da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, a condenação do marxismo-leninismo como regime de governo nas Américas e o bloqueio comercial a Cuba. A crise dos mísseis em outubro de 1962 levou o presidente Goulart a declarar que apoiaria os Estados Unidos caso a situação fosse levada às últimas consequências.

No que se refere à questão das ilhas Malvinas/Falklands, a posição brasileira tem sido historicamente de apoio à reivindicação da soberania argentina. O governo brasileiro vem reiterando esse ponto de vista. Em declaração à imprensa após encontro com Cristina Kirchner em Brasília em julho de 2011, Rousseff afirmou que “ocasiões como esta sempre oferecem o ensejo de reiterar nossa solidariedade em relação à demanda do governo e do povo argentinos, de soberania sobre as Ilhas Malvinas.” (DECLARAÇÃO..., 2011). Posição coordenada com os países do Mercosul, mas, como acabamos de ver, compartilhada unanimemente na América Latina.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Provavelmente a soma dos problemas enfrentados nas relações hemisféricas expliquem a posição brasileira. Não pode ser classificada de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Essa posição brasileira ajuda a explicar a conclusão da VI Cúpula das Américas (IMPASSE..., 2012). O perfil baixo, assim como o também existente perfil baixo de parte dos Estados Unidos, contribui à explicação da opção pela não elaboração de uma declaração final naquela cúpula.

Em relação ao tema dos direitos humanos, tampouco deve ser identificada uma oposição de princípio de parte do Brasil. Na sociedade civil brasileira, o Sistema e a Comissão são reconhecidos, o vimos também de parte do governo, como instrumento importante. O Brasil tem longa tradição de incentivo a posições hemisféricas de defesa dos direitos humanos. Na conferência de 1948 em Bogotá, quando foi criada a OEA, a delegação brasileira “propôs a criação de um órgão judicial internacional que promovesse os direitos humanos no continente (VENTURA; CETRA, 2013, p. 1). A posição frente ao sistema hemisférico é objeto de confronto na sociedade, com consenso em geral para a sua sustentação. As organizações de defesa de direitos humanos encontram no Sistema Interamericano (SIDH) uma estrutura que deve ser preservada. Refletindo essas posições, Ventura e Reis (2013) afirmam “que o recente ataque do governo federal ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos foi um desserviço às gerações futuras”.

Provavelmente, a afirmação de Vannuchi e Cambiaghi (2012, p. 12) de que é “importante salientar que não interessa às Américas um sistema sobrecarregado, inadequadamente financiado e questionado quanto ao equilíbrio e à eficácia de suas decisões” reflita uma posição razoavelmente consensual. Isto é, trata-se de trazer ao Sistema os elementos que lhe dariam maior eficiência e equilíbrio. Em última instância, como frente à totalidade das questões hemisféricas e da OEA, se trataria de “refletir quanto aos critérios de seleção dos casos e o impacto real que as decisões a eles relacionadas terão no contexto regional”. Mais uma vez a preocupação parece que se volta à busca do equilíbrio, da tentativa de redução de assimetrias, de evitar a prevalência de interesses de países específicos ou de grupos de interesses. Como analisamos, parece que a posição visa confluir no objetivo de enfraquecimento do unilateralismo. De todo modo, é certo que diferentes temas acabam encontrando-se. Há temas setoriais de grande significado, mas a crise geral do sistema, sua dificuldade para encontrar soluções minimamente consensuais, parece realimentar no Brasil a posição de baixo perfil, ao menos em relação à possibilidade de políticas cooperativas continentais de tipo multilateral. Como mecanismo compensatório, explica-se a ênfase na melhora das relações bilaterais *vis-à-vis* os Estados Unidos. E o esforço pela construção de instituições latino-americanas e sul-americanas.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, v. 18, n. 2, p. 67-75, set/Nov., 2009.

BANDEIRA, M. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota nº 142: Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Nota nº 325: Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas – Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados – Brasília*. 7 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-especial-sobre-a-questao-das-ilhas-malvinas>>.

ty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-especial-sobre-a-questao-das-ilhas-malvinas-2013-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-2013-brasilia-7-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 28 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Nota nº 196*: Eleição de Paulo Vannuchi à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2013b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/eleicao-de-paulo-vannuchi-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República Federativa do Brasil. *Nota oficial à imprensa*: eleição de ex-ministro Paulo Vannuchi para uma das vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. 2013a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/notas-oficiais/nota-a-imprensa-39>>. Acesso em: 07 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República Federativa do Brasil. *Mensagem ao Congresso Nacional 2013*. Brasília, 2013c.

BRAZIL: a new counterweight to the United States. *Times*, 20 set. 2009. Disponível em: <[http://www.liveleak.com/view?i=e90\\_1254321891](http://www.liveleak.com/view?i=e90_1254321891)>. Acesso em: 29 maio 2013.

CASTRO NEVES, J. A.; SPEKTOR, M. Obama e o Brasil. In: LOWENTHAL, A. E.; WHITEHEAD, L.; PICCONE, T. J. (Ed.). *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 43-54.

CALOTE brasileiro obriga OEA a apertar o cinto. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 dez. 2011. Internacional. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,calote-brasileiro-obriga-oea-a-apertar-o-cinto-,806427,0.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

CARVALHO, G. Eleição de Vannuchi para comissão da OEA reconhece políticas brasileiras de direitos humanos, disse ministro. *Agência Brasil*: Empresa Brasil de Comunicação. 7 jun. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-07/eleicao-de-vannuchi-para-comissao-da-oea-reconhece-politicas-brasileiras-de-direitos-humanos-disse-mi>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

DECLARAÇÃO à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com a presidenta da Argentina, Cristina Kirchner - Brasília/DF, 29 jul. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/declaracao-a-imprensa-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-conjunto-com-a-presidenta-da-argentina-cristina-kirchner>>. Acesso em: 8 jun. 2013.



GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. In: Sader, E. (Ed). *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

HERZ, M. *The Organization of American States (OAS): global governance away from the media*. London: Routledge, 2011.

IMPASSE sobre Cuba e Malvinas impede declaração final na Cúpula das Américas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 abr. 2012. Internacional. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,impasse-sobre-cuba-e-malvinas-impede-declaracao-final-na-cupula-das-americas,861444,0.htm>>. Acesso em 28 mai. 2013.

LOWENTHAL, A. Recomendações da política americana para a América Latina. *Política Externa*, v. 16, n. 4, p. 33-40, mar./maio 2008.

MEYER, P. J. *Organization of American States: background and issues for congress*. Washington: Congressional Research Service, 2013.

NERY, N. Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 abr. 2011. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>>. Acesso em: 28 maio 2013.

OEA volta atrás sobre Belo Monte. *O Globo*. 15 set. 2011. Economia. Disponível em: <[http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id\\_pov=19.](http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id_pov=19.)> Acesso em: 28 maio 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. CIDH, (2013). *MC 382/10 – Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 28 maio 2013.

PATRIOTA, A. A. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, v. 17, n. 1, p. 97-109, jun./ago., 2008.

RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. *Política Externa*, v. 16, n. 3, p. 7-27, dez.-2007/fev., 2008.

SANTOS, B. S. Oitava carta às esquerdas: as últimas trincheiras. *Carta maior*, 21 de ago. 2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/coluna-Mostrar.cfm?coluna\\_id=5737](http://www.cartamaior.com.br/templates/coluna-Mostrar.cfm?coluna_id=5737)>. Acesso em: 28 maio 2013.

SOTERO, P. El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA. *Revista CIDOB d'affers internacional's*, n. 97/98, p. 101-116, abr., 2012.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, supl., p. 57-79, 2011.

VANNUCHI, P.; CAMBIAGHI, C. T. Sistema interamericano de direitos humanos. In: SEMINÁRIO *HEMISFÉRIO EM TRANSFORMAÇÃO: RELAÇÕES INTERNACIONAIS, MULTILATERALISMO E PERSPECTIVAS PARA O APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO NAS RELAÇÕES INTERAMERICANAS*. 1. 12-14 nov. 2012. São Paulo. *Anais...* São Paulo: Memorial da América Latina, 2012.

VENTURA, D.; CETRA, R. O. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha a Belo Monte. In: Silva Filho, J. C. M.; TORELLY, M. (Ed.). *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum, 2013. p. 343-402.

\_\_\_\_\_; REIS, R. R. Direitos Humanos: um estorvo para as esquerdas? *Le Monde diplomatique*: Brasil. São Paulo: Instituto Polis, ano 6, n. 66, jan., 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1338>>. Acesso em: 28 maio 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

## CAPÍTULO 8

# AMÉRICA DO SUL: REGIONALISMO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

### INTRODUÇÃO

O impacto da deterioração sócio-econômica resultante da adesão acrítica ao discurso e práticas neoliberais na década de 1990, somado à incapacidade das lideranças tradicionais em darem respostas aos desejos e as demandas da população latino-americana produziram um quadro político extremamente complexo na região neste início de século XXI. Por um lado, cada vez mais os Estados nacionais vem sendo percebidos como aparelhos com baixa capacidade de resolver problemas decorrentes da era da globalização. Por outro lado, esses mesmos Estados vêm sendo ocupados por novas lideranças carismáticas e populares, as quais assumem publicamente o compromisso de romper com o passado e oferecer alternativas societárias com capacidade de formulação de projetos políticos inovadores. Estes, supostamente, permitiriam aos excluídos partilharem do estoque de riquezas coletivas e apropriarem-se de parte do novo fluxo gerado pela fase excepcional de exportações de matérias primas motivada pela demanda chinesa.

Nas duas últimas décadas do século XX, as promessas de ascensão social dos excluídos através da liberalização dos mercados fracassou. Pior, 100 milhões de novos pobres foram adicionados aos 136 milhões que exis-

tiam na região em 1980. Já que a economia não deu conta, coube então à política incorporar os excluídos por meio de novas lideranças populares ou neopopulistas que prometeram reduzir a pobreza e a exclusão. Hoje os movimentos sociais estão nas ruas e, em alguns casos, dentro da própria máquina governamental de vários países da América do Sul pressionando os governantes e congressos nacionais - que eles ajudaram a eleger - a cumprirem promessas de campanha.

Para tanto seriam necessárias várias condições, entre as quais a implementação de vetores de desenvolvimento econômico efetivamente democráticos. Democracia supõe seres humanos portadores de dignidade e possuidores de direitos. Por isso mesmo, para O'Donnell (2004) desenvolvimento econômico só é democrático quando produz sociedades progressivamente mais equitativas e respeitadoras daquela dignidade. Por outro lado, não há desenvolvimento sem um Estado que dê sustentação à democracia e a impulsione em direção a maior equidade. Ele lembra que as democracias da região são sustentadas por Estados apenas parcialmente democratizados que promovem cidadanias de baixa intensidade, convivendo com ampla pobreza e desigualdade. Por isso mesmo, esses cidadãos-agentes da democracia - até porque elegem seus representantes - esperam ser beneficiários das políticas públicas que atenuem sua exclusão e resgatem sua dignidade. Espaço crucial de poder, tendo como participantes de pleno direito classes e setores antes excluídos, o Estado enriquece-se quando representa o conjunto amplo da cidadania.

Nessa perspectiva, para O'Donnell (2004), há quatro condições básicas para que o Estado possa dar conta de sua missão de promover democracia e desenvolvimento: eficácia das suas burocracias; efetividade do sistema legal; credibilidade como guardião e realizador do bem público da nação; e competência para filtrar tensões externas.

Aumentar a eficácia do Estado como burocracia significa prestar um bom serviço civil, regido por critérios universalistas. Isto implica em salários dignos aos servidores públicos, carreiras avaliadas por critérios objetivos, oportunidades de capacitação periódica; além de boa proteção contra corrupção e clientelismo. Isso é difícil, custa dinheiro e exige longo prazo, palavra proibida no meio político (O'DONNELL, 2004).

Elevar a efetividade da legalidade estatal significa estender homogeneamente os direitos civis básicos, sem descuidar da expansão de direitos sociais. Ou seja, ser capaz de elevação progressiva dos pisos mínimos de bem-estar e de desenvolvimento humano que respeite direitos individuais e proteja contra violência. O que exige tratamento respeitoso, inviolabilidade do domicílio, acesso equitativo à justiça e não discriminação a qualquer classe social (O'DONNELL, 2004).

Aumentar a credibilidade do Estado e do governo como agentes gerais do bem público significa boas políticas, bons exemplos de probidade republicana e avanço progressivo na justiça e na coesão social (O'DONNELL, 2004).

Finalmente é necessário a esse Estado saber filtrar adequadamente as diversas dimensões da globalização, reduzindo seus efeitos perversos. E ter claro que globalização econômica nada tem a ver com a diminuição do poder do Estado. Até porque a natureza das demandas às quais deve responder exige que ele gaste mais e melhor (O'DONNELL, 2004). O'Donnell acha que caminhar nessa direção é uma dura tarefa numa sociedade de desiguais, já que as classes dominantes podem tentar exercer um forte poder de veto.

Os Estados sul-americanos, no entanto, têm tido baixo desempenho naquelas quatro tarefas básicas, permitindo zonas extensas de anomia<sup>1</sup> em que outros atores – crime organizado, máfias, terceiro setor contaminado por interesses privados - assumem parte do seu papel e enfraquecem as condições para a proliferação dos valores e bens públicos. Para complicar ainda mais, a classe política dá contínuos pretextos para deslegitimar-se junto à sociedade. As massas continuarão a ocupar os espaços públicos cobrando promessas e exigindo soluções. E é a democracia quem vai ter que dar conta de garantir-lhes realizações, mais que ilusões. Não será fácil, mas não há caminho melhor.

Há, no entanto, vários graves empecilhos para se trilhar esse caminho. O crescimento econômico instável limita o novo fluxo de riquezas a distribuir. Quanto aos estoques nacionais de riquezas naturais, fator estra-

<sup>1</sup> Segundo Durkheim (1985), anomia significa ausência de normas. Pode ser utilizada tanto à sociedade como para indivíduos. Enfim, caracteriza uma situação de desorganização social ou individual ocasionada pela ausência ou aparente ausência de normas.

tégico teoricamente de primeira grandeza diante das restrições energéticas que limitam a expansão da economia global, vários deles estão no aguardo de exploração mais intensa e racional, especialmente em relação às intensas sinergias que poderiam decorrer de uma efetiva integração regional.

Existe intensas e conhecidas dificuldades de natureza política para essa integração efetiva, processo complexo que exige grande comprometimento das lideranças nacionais. É fundamental que essas lideranças aceitem a necessidade da celebração de intensas parcerias focadas na lógica da cooperação transnacional para que a saga integracionista saia da mera utopia e se concretize. “É importante dar consistência aos processos, ser perseverante, adaptar-se às circunstâncias, não deixar de lado o plano estratégico e não inventar iniciativas regionais a todo momento” (SCHMIED, 2007, p. 108). Como isso só vem ocorrendo muito lentamente e de maneira débil, as oportunidades econômicas para o desenvolvimento que se apresentam ao continente não vem sendo aproveitadas com pragmatismo político democrático necessário para dar impulso à união sul-americana, região mais obviamente passível de efeitos sinérgicos importantes.

O consenso internacional de que as iniciativas políticas pró-integração regional devem ter uma base econômica já é consolidado. O *turn point* de qualquer iniciativa de regionalismo parte da existência de projetos comuns que fujam da ditadura do exercício das “pequenas soberanias” nacionais em benefício de uma autonomia transnacional gerencial e financeira que busque racionalidade macro e micro econômicas.

Como isso só vem ocorrendo debilmente, a condição de gerar novas riquezas na região e a promessa de integrar os excluídos acaba por não serem concretizadas estruturalmente, limitando-se a programas assistenciais – ainda que em certos casos amplos e importantes –, mas que podem vir a deslegitimar as novas lideranças emergentes. Essas lideranças, paradoxalmente, agravam essa situação ao superestimar sua capacidade governativa frente aos seus Estados nacionais, limitadas que estão ao exercício de soberanias residuais cada vez mais limitadas dado o enorme peso dos atores globais que decidem sobre as questões mais relevantes que afetam a lógica sistêmica internacional. O risco é o aprofundamento do sentimento de *apartheid*, de insatisfação e de exclusão social que pode evoluir para formas

políticas instáveis e pouco democráticas de expressão. Os *black blocs* no Brasil são expressão dessa lógica.

Diante desse quadro, cabe-nos indagar: como desencadear essa espiral positiva e convencer as lideranças políticas sul-americanas a se engajarem nessa empreitada? Quais as potencialidades econômicas concretas e os caminhos a serem percorridos para compatibilizar *timing* político com econômico?

A resposta para essas indagações requer a combinação da capacidade política dos líderes regionais em elaborar projetos comuns regionais no contexto democrático. Estes projetos regionais devem proporcionar oportunidades econômicas ambientalmente sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados.

Nesse sentido, é fundamental promover a internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados latino-americanos, inseridos numa agora esfera regional, para a solução dos problemas econômicos e sociais comuns. Os líderes sul-americanos deveriam compreender a integração regional como instrumento para lograr uma inserção internacional que gere maior equidade e coesão social na região.

O setor privado, engajado em projetos de infra-estrutura e integração, identificando ganhos de sinergias, motivados por taxas de retorno adequadas e incentivados por estabilidade política e social, é essencial para ajudar desencadear um surto de desenvolvimento com sustentabilidade sócio-ambiental que legaria aos Estados nacionais e, principalmente à população sul-americana novas oportunidades de trabalho e geração de riqueza adicional para eventual alívio das pressões sociais.

A América do Sul necessita de um “Príncipe” regional. A emergência de líderes à esquerda no poder dos Estados sul americanos deveria facilitar essa tarefa. E, dessa maneira, auxiliar na construção de uma integração regional pós-neoliberal baseada em estratégias de desenvolvimento econômico e social popular com ampliação de democracia.

Para desenvolver essa discussão, este artigo está dividido em 2 seções. Na primeira delas apresentamos a necessidade do estabelecimento dos consensos políticos entre os líderes nacionais dos Estados sul america-

nos. Na segunda, apresentamos as oportunidades práticas para o exercício desses consensos políticos em prol do regionalismo na América do Sul aliado às iniciativas privadas. Para possibilitar aos Estados as condições mínimas materiais à realização da dívida social regional.

## 1 CONSENSOS POLÍTICOS NECESSÁRIOS

Para trabalhar na perspectiva do fortalecimento de uma União Sul-Americana é necessário buscar forjar consensos políticos mínimos que possibilitem “fortalecer” a “unidade” regional a partir da busca de sinergias que compensem pequenas, e muitas vezes ilusórias, perdas de soberania. Os acordos só evoluirão a partir da percepção de que favoreçam razoavelmente a todos. Um dos passos nessa direção poderia ser um “Foro Sul-Americano de Consulta e Concertação Política” que funcionasse como a coluna vertebral do sistema e possibilitasse

a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional [...], outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais. (SCHMIED, 2007, p. 119).

Alguns dos eixos estratégicos em torno dos quais o consenso político poderia ser buscado são: uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte eficaz ligando a região; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas para a consolidação de cadeias produtivas regionais; um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais. A partir daí passos poderiam ser dados em direção à institucionalização de uma governança regional que inicialmente articularia e gerenciaria projetos decorrentes desses eixos estratégicos, garantindo o avanço do processo.

Obviamente, o aprofundamento dos eixos sinérgicos acima enunciados deve pressupor uma estratégia de integração multidimensional assentada na contiguidade territorial e nas sinergias sistêmicas com uma coordenação econômica induzida pelos Estados que promova economias de escala regional. Essa tarefa deve ser satisfeita paralelamente as outras



dimensões da integração como a social<sup>2</sup> e a cultural. Muito provavelmente, o maior desafio estará em viabilizar interesses comuns e amenizar aversões. Para tanto, ao princípio da não-intervenção deve-se somar o da não-indiferença numa visão solidária. Ou seja, cada país sul-americano deve sentir-se participar da vida do outro, estabelecendo-se na região nova política de fronteiras, de território e de contiguidade.

Essa mudança de perspectiva visa explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras porosas, onde um país da região pode até certo ponto se envolver na política interna do outro, garantida a reciprocidade dentro de regras comuns pré-estabelecidas. Essa nova ordenação política e jurídica precisaria ser entendida como um novo casamento institucional entre os Estados e a sociedade civil sul-americana e poderia se constituir em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o uso de meios militares para ameaças consideradas comuns (crime organizado, guerrilha, narcotráfico, etc.), utilizando um conjunto de *Mínima Moralia* de validade comum em benefício de todos, o que exige ampla legitimação democrática, dando resposta a uma política externa supranacional voltada aos interesses da região.

Nessa direção, a primeira tarefa será romper com a herança colonial que legou à região padrões de relacionamento orientados para fora, em direção às metrópoles e atualmente visando os mercados desenvolvidos e da China. Vigevani (2005) demonstrou que os processos de integração regional na América do Sul eram configurados exclusivamente para rebater ameaças externas comuns momentâneas que exigiam urgência pragmática, sem consideração das necessidades reais de integração. Por exemplo, no século XIX, quando “os projetos de união [...] tinham como origem principal a preocupação comum que causavam as ameaças de reconquista da antiga metrópole.” (CLAINCHE, 1984, p. 28).

Esse significado de integração deve ser alterado e seus vetores substituídos. Ao invés de conceber a integração a partir de *inputs* externos, os países sul-americanos devem enxergá-la na lógica das suas respectivas convergências, planejá-la e executá-la prioritariamente para dentro da região ainda que sem perder de vista as condições do mundo global. O Mer-

<sup>2</sup> O papel do Brasil é fundamental, visto que, nos últimos anos, durante a era do *Lulismo*, o país desenvolveu iniciativas relevantes na área social, tais como o Bolsa Família, o Estatuto do Idoso, etc.

cosul induziu algumas complementariedades comerciais (VEIGA, 1999), mas com ação política coordenada tímida, o que torna ineficaz à tarefa de modificar os eixos históricos de relacionamento e interação entre os países da América do Sul.

Os consensos políticos necessários devem ir contra esse padrão de inserção econômica internacional dos países sul-americanos. A oportunidade de empreender em sentidos novos, orientados aos interesses nacionais e regionais está disponível, principalmente devido à severa crise do modelo econômico liderado pela tríade capitalista.

O momento é de decisões políticas favoráveis à indução de novas racionalidades econômicas que possibilitem geração de riqueza, a partir da qual cada Estado possa contribuir e ser beneficiado pelo desenvolvimento econômico e social auferido. Ir contra essa tendência é desperdiçar mais uma oportunidade histórica para implementar uma estratégia de desenvolvimento para dentro, articulada aos interesses materiais regionais.

Infelizmente, o Brasil deveria liderar esse processo. Entretanto, até o momento, isso não tem ocorrido. A diplomacia brasileira desenvolve uma retórica integracionista de alto impacto, mas desprovida de demonstrações práticas, tais como investimentos maciços em projetos comuns que beneficiem os parceiros sul americanos. A conduta do governo brasileiro na região se mantém presa na lógica neorealista, de preservação irrestrita da soberania nacional. Dificultando o *aggiornamento* regional necessário para aprofundar o regionalismo sul americano e induzir novas racionalidades econômicas em benefício de todos. Na próxima seção vamos apresentar possibilidades nessa direção.

## 2 INDUZINDO NOVAS RACIONALIDADES ECONÔMICAS NA LÓGICA DO REGIONALISMO

Como sugerimos acima, os consensos políticos podem induzir novas racionalidades econômicas em favor do regionalismo. Entre elas, uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte regional eficaz; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas à consolidação de cadeias produtivas

vas regionais; um plano de crescimento auto-sustentado amazônico; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Cada Estado sul americano possui papel essencial na colaboração da construção de uma rede de infraestrutura capaz de induzir novas racionalidades econômicas regionais em benefício de todos. Nesse sentido, investir em transporte e logística é essencial. O objetivo deve ser criar corredores modais de transporte eficaz na construção da infra-estrutura trans-sul-americana com função articuladora do território e da integração regional.

Esse passo inicial é importante porque facilita e estimula o transporte de matérias primas aos centros de produção e, posteriormente, a distribuição dessa produção aos mercados consumidores nacionais, regionais e internacionais.

A incorporação da Venezuela ao Mercosul, para além de adensar complementariedades comerciais, propicia também

[...] a vinculação logística e geográfica, dentro do país, dos estados do Norte e Nordeste da federação brasileira, distantes do eixo original do Mercosul, que passariam a compor uma densa região de relacionamento econômico, energético, social e cultural [regionalizada]. (LIMA; KFURI, 2007, p. 10).

A convergência nas agendas de desenvolvimento do Brasil, da Argentina e da Venezuela - os três maiores países da região, detendo % do seu PIB - só têm a facilitar esse processo, abrindo possibilidades de criar agências de financiamento e instrumentos de garantia regionais inovadores para concretização de vários projetos que possam interessar o setor privado. Restaria a dura tarefa de obter o consenso entre os parceiros com respeito à modelagem específica das instituições de fomento a serem criadas no âmbito regional.

Na época da criação da UNASUL, em 2008, foi dado um passo relevante – que também deixou claro dificuldades e reticências entre as partes - com a celebração do acordo que fundou o Banco do Sul. Destacam-se também as estruturas de Parcerias Público-Privadas (PPP), os mecanismos de Garantias Parciais, a participação dos mercados de capital domésticos

no financiamento dos projetos, as concessões e outras formas de suporte financeiro como aqueles desenvolvidos pelo BNDES e pelo FONPLATA.

Entretanto, depois do lançamento da UNASUL, muito pouco avançou. Em virtude, entre outros fatores, da crise econômica internacional, da identificação por parte da população de regionalização como neoliberalismo a ser evitado na região pelas lideranças políticas e, principalmente da dubiedade do governo brasileiro em apoiar o Banco do Sul *vis-à-vis* os interesses do BNDES. Os países parceiros sul-americanos desconfiam da posição brasileira, menos pelo ilusório sub-imperialismo, mas pela falta da demonstração prática de querer investir e se comprometer com projetos regionais<sup>3</sup>. Exceto quando eles satisfazem interesses nacionais exclusivos (MARIANO, 2007). O que vai contra o necessário comprometimento com o regionalismo por parte dos Estados nacionais, inclusive do Brasil. No caso brasileiro nota-se

*[...] la no correspondência entre lo dicho em el plano discursivo y lo hecho em el plano de lo implementado y la inferior jerarquía de la agenda regional em detrimento de las respectivas agendas nacionales em caso de colisión entre ambos niveles (SANTOS, 2011, p. 169).*

Outra experiência bem sucedida que foge a essa lógica e poderia servir de referência é a do Fundo de Promoção de Projetos de Infraestrutura Sustentável (Proinfra), no âmbito da extinta CAF. Ele tem por “objetivo financiar a preparação adequada, a estruturação financeira e a avaliação de projetos de infraestrutura sustentável que tenham alto impacto para as economias regionais, nacionais ou locais e contribuam de forma consistente para a integração entre os países acionistas da CAF. Os recursos do Proinfra financiam a elaboração de estudos setoriais de infra-estrutura, opções de investimento ou estudos de pré-factibilidade, factibilidade e engenharia de detalhe e impacto ambiental e social de projetos de infra-estrutura. Financia igualmente assessorias para a estruturação do financiamento de projetos ou assessorias e a processos de concessão e convocação a licitação e obras, e assistência técnica para a criação ou fortalecimento de sistemas de pla-

<sup>3</sup> Mariano (2007) realiza uma análise esclarecedora sobre o discurso da diplomacia brasileira em prol da integração regional e suas práticas reais, no cotidiano do gerenciamento de todo processo.

nejamento do investimento público e esquemas de participação público-privada (PPP)”.

Uma das exigência é que os projetos devem estar em consonância com a IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), a qual busca induzir

[...] o desenvolvimento da infra-estrutura regional para gerar as condições necessárias para alcançar um modelo de desenvolvimento estável, eficiente e equitativo na região, identificando os requisitos de ordem física, normativa e institucional necessários e procurando mecanismos de implementação que fomentem a integração física em nível continental. (SCHMIED, 2007, p. 125).

Essas ideias melhor articuladas entre si e alimentadas por uma sólida vontade política podem dar um impulso definitivo para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades econômicas, revertendo o padrão de fronteiras-separação herdado do passado colonial latino-americano que tanto tem prejudicado as iniciativas integracionistas contemporâneas sul americanas.

O aperfeiçoamento e a busca de sinergias nos mercados energéticos regionais é outro passo fundamental. Faz-se necessária a celebração de um acordo energético de amplas proporções entre os países da América do Sul, no qual a Venezuela desempenha uma função essencial. O governo Chaves utilizou seus recursos energéticos especificamente como base para projetos de inserção regional. “Os recursos financeiros provenientes do petróleo servem para costurar alianças e diversificar relações, mas é destinado também a promover um modelo de integração hemisférica diverso do modelo liberal defendido pelos Estados Unidos”. (LIMA; KFURI, 2007, p. 4).

Chaves promoveu a intensificação de relações comerciais na América do Sul por meio de parcerias entre empresas estatais, sobretudo visando estabelecer um anel energético regional que garanta a auto-sustentabilidade dos países sul-americanos. Com isso imaginava conseguir ganhos econômicos e estratégicos, ampliando sua influência e a da região na política internacional ao controlar fontes abundantes de recursos energéticos que estão se tornando cada vez mais escassos no mercado mundial.

Nessa direção, o governo Chaves firmou convênios entre a Petrobras e a PDVSA para a exploração conjunta de petróleo na Faixa do Orinoco; e já assinou 26 acordos de cooperação na região concentrados no setor da energia. Agregou a Argentina à empreitada e constituiu uma empresa petroleira comum, a Petrosul, para explorar gás na Argentina. Lula e Chávez lançaram a pedra fundamental da Refinaria Binacional de Abreu e Lima, em Porto Suape, Pernambuco. Em seguida, iniciaram o projeto de um Gasoduto do Sul, ligando o continente sul-americano, da Venezuela à Argentina, com participação de Brasil e Bolívia. Também iniciou acordos de cooperação técnica na área energética com o Equador e até com a Colômbia.

Ainda no tocante a um amplo acordo energético sul americano, é importante ressaltar as possibilidades abertas pelo etanol. O presidente Lula, na suas últimas viagens no cargo ressaltou o benefício social do etanol. Em Estocolmo, Lula (*apud* SACCOMANDI, 2007) afirmou: “Os biocombustíveis constituem uma poderosa arma contra a pobreza e a desigualdade, sobretudo no campo. Criam-se novas alternativas [...] gerando empregos e evitando o êxodo rural”. E concluiu que isso limita os fluxos de imigrantes ilegais para grandes cidades, inclusive européias. Nos países latino-americanos, principalmente nos menores, Lula celebrou acordos de cooperação técnica internacional para a transferência de tecnologia da cadeia produtiva do etanol e de biocombustíveis. Na época, Lula empenhou-se em demonstrar o papel construtivo da liderança benigna brasileira na região, insinuando diferenças em relação à Venezuela.

Além desses dois primeiros eixos de convergência política sul-americana orientada a indução de eixos de desenvolvimento está o *enforcement* de lógicas econômicas racionalizadas para a consolidação de cadeias produtivas regionais. Infra-estrutura de transportes e abundância energética são fatores cruciais para trilhar esse caminho, mas não suficientes. Faz-se necessário também o aperfeiçoamento dos sistemas de integração e regulamentação nas áreas aduaneira, de telecomunicações, de tecnologia da informação, de mercados de serviços de logística (fretes, seguros, armazenamento e processamento de licenças), entre outras.

O papel indutor do Estado terá que ser complementado com investimentos do setor privado. No caso de telecomunicações e tecnologia da informação muitas empresas privadas – como a Telefônica - já integraram

seus serviços na América do Sul, cabendo aos Estados criarem legislações regionais à regulamentação das atividades dessas empresas e estímulo à competição eficaz. Já há também algumas empresas no ramo de seguro que oferecem algumas coberturas para toda a região.

Outra oportunidade econômica a ser explorada na região é o desenvolvimento comum de um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica. O ponto de partida dessa empreitada, caso haja consenso, poderia ser a Declaração Presidencial de Caracas, assinada em abril de 2000 pelos presidentes Chaves e Cardoso. Nesse documento, ambos se comprometeram a renovar o impulso às relações bilaterais e de integração regional por meio da concretização de projetos de infra-estrutura, tais como a interconexão fluvial Orinico-Amazonas e a interconexão elétrica Macagua II - Boa Vista. Isso tudo em consonância com o Tratado de Cooperação Amazônica, o qual tem como propósito à cooperação dos países amazônicos em questões científicas relativas aos seus recursos comuns, bem como questões de transportes e comunicações (Formiga).

Esse processo se aprofundou quando Chaves e Cardoso decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com sede em Brasília. Desde então, estabeleceu-se um fórum de debates de questões amazônicas para a solução coletiva de problemas comuns. O aproveitamento hidrelétrico conjunto entre os países da região amazônica, certamente, abrirá inúmeras oportunidades. O Brasil, por exemplo, poderia oferecer cooperação técnica para seus vizinhos na construção e gestão de novas hidrelétricas; mas também poderá integrar os Estados do Norte a um eixo de desenvolvimento sustentável dinâmico na Amazônia.

Para avançar nessa direção, um passo relevante seria o Brasil compartilhar com seus vizinhos as informações recolhidas pelo sistema de monitoramento SIVAM e, à médio prazo, integrar as capacidades comuns dos países amazônicos de vigilância e monitoramento para o combate de problemas comuns, tais como o narcotráfico.

São inúmeros os problemas amazônicos passíveis de um tratamento regional, até porque são 8 os países sul-americanos que compartilham esse sub-sistema. Alguns deles: 1 - A expansão desenfreada do agrogócio e da agropecuária com avanço do desmatamento e as queimadas

contribuem para ampliar as emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera constringendo a posição brasileira e de outros países na defesa do Protocolo de Kyoto. Para além do vital controle desse processo, o investimento contínuo no desenvolvimento de técnicas comuns para um manejo adequado da região pode atrair dividendos e investimentos internacionais com oportunidades abertas pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. 2 - A extração ilegal de madeira e o tráfico internacional de aves e animais silvestres; o combate a biopirataria realizada por pesquisadores à serviço de laboratórios internacionais interessados na descoberta de novos princípios ativos para a produção de novos produtos na área químico-farmacêutica de ponta. 3 - O incentivo fiscal à iniciativa privada para que a exploração econômica da região ocorra observando os preceitos do desenvolvimento sustentável e sócio-ambiental. 4 - O desencadeamento de políticas públicas articuladas entre os países para a promoção do turismo ecológico em larga escala. 5 - A preservação da floresta e dos recursos hídricos e das espécies animais.

Um outro eixo sinérgico a ser mais adequadamente prospectado é a problemática da preservação da água doce. Segundo o PNUD (2006), na atualidade, há mais de um bilhão de pessoas sem acesso à água potável e 2,6 bilhões de pessoas que não são atendidas por redes de saneamento básico. As projeções são de que, em menos de 50 anos, a disputa pelo acesso a água potável conduzirá a guerras.

Um consórcio de pesquisa entre a CIA, a consultoria *Price Waterhouse Coopers* e o Ministério de Defesa britânico realizou um trabalho que mapeou o espectro de futuras guerras por água, devido ao fato da velocidade na redução de recursos hídricos no Oriente Médio, Ásia e África Sub-Saariana (WATKINS; BERNTTELL, 2006). Observou-se que nos últimos 50 anos houve 37 casos de violência declarada entre Estados por causa do acesso à água. Mais de 200 tratados foram celebrados entre Estados para resguardar e regulamentar o direito de acesso de suas populações à água. O Tratado da Bacia do Indo, entre a Índia e o Paquistão, manteve-se em vigor mesmo durante conflitos armados entre esses países. Na Europa cresce o mercado de importações de água potável, enquanto bilhões de euros são gastos na despoluição dos seus rios. Na América do Norte, a água potável superficial, quando não poluída, não é suficiente para atender a população norte-americana. Mais grave ainda é a situação da água subterrânea que envenenada por produtos químicos e



bactérias durante o processo de industrialização. Os sedimentos de vários aquíferos dos EUA estão contaminados e sua capacidade de armazenamento e recuperação já foi reduzida definitivamente.

A redução da água potável já a tornou uma *comodity* nos Estados Unidos e gera conflitos entre fornecedores e consumidores, aumentando seu custo. Os fornecedores negam qualquer relação entre o acesso a água potável e temas como direitos humanos e questões sociais. Enquanto os consumidores consideram-na um bem público essencial à saúde e à vida. Isso explica os motivos da atenção dos EUA voltar-se para o sul do continente em busca de novas possíveis fontes de água.

Segundo Bruzzone (2007), em torno das premissas da Santa Fé IV já está se moldando uma Doutrina Monroe ambiental, segundo a qual os recursos naturais do hemisfério devem estar disponíveis para responder a prioridade nacional dos Estados Unidos. A situação do México ainda tranquila, com uma situação estabilizada e disponibilidade de água potável tanto na superfície quanto subterrânea, pode vir nos próximos anos a ser ameaçada por esse posicionamento norte-americano.

Esse quadro crítico inverte-se quando se trata da América do Sul. Com 12% da população mundial, a região possui 47% das reservas de água do mundo, sendo que a maioria delas encontra-se submersa, necessitando de investimentos maciços para serem exploradas. A água doce é abundante em toda região. Existem as grandes bacias do Amazonas, Orinoco e Rio da Prata. Aos rios, lagos, lagoas e estuários adicionam-se os aquíferos. Entre eles, o terceiro maior do mundo é o Aquífero Guarani, encontrando-se esparramado nos territórios de Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. Muitos estudiosos acreditam que a exploração do Aquífero Guarani será a solução para o fornecimento de água potável e irrigação na região, podendo até ser utilizado para exportação de água aos países ao norte do hemisfério. Outros afirmam que quem controlar os recursos ambientais da tríplice fronteira deterá uma parte importante do Aquífero Guarani e, portanto, terá a seu dispor matérias primas essenciais para a manutenção da vida e a sustentabilidade dos processos produtivos gerados do desenvolvimento econômico e social.

A exportação de água ocorre também de outras maneiras. Por exemplo, com a exportação de alimentos e de produtos industrializados que utilizem água em seu processo produtivo. Alguns dados corroboram essa visão: são necessários 1.650 litros de água para produzir 1 Kg de soja; 1.900 litros de água para se produzir 1 Kg de arroz; 3.500 litros de água para produzir 1 Kg de aves; e 15.000 litros de água para produzir 1 Kg de carne bovina (CLARKE; KING, 2005). Assim a dinâmica futura de produção e exportação de alimentos deverá contemplar a necessidade de água em toda sua cadeia produtiva. O mesmo ocorre com produtos industrializados. A produção de um litro de gasolina utiliza 10 litros de água; um 1 Kg de aço para 95 litros de água; 1 Kg de papel para 324 litros de água; e 1 kg de cana-de-açúcar voltada à produção de etanol corresponde a 600 litros de água (CLARKE; KING, 2005).

Pode-se concluir que a importação de grãos é a maneira mais eficiente para os países com *déficit* hídrico importarem água em larga escala. Nos países sul-americanos exportadores dessas *comodities* esse fator nunca é lembrado quando trata-se de realizar esforços para aumentar suas exportações. No caso dos produtos industrializados, em função do seu maior preço de mercado, a água agrega muito maior valor do que na agricultura (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2006). Mais uma vez a divisão internacional do trabalho e da produção poderá impor maiores custos para os países sul-americanos.

Há autores chamando também atenção para a movimentação militar norte-americana na América do Sul. Muitos deles sugerem que os Estados Unidos estão usando o discurso do combate aos narcotraficantes e “narcoterroristas” na região para instalar bases militares com o intuito de prepararem-se para assumir um papel predominante quando aos nossos recursos naturais estratégicos. Corrobora essa idéia o estudo realizado por John Ackerman (2007), da *Air Command and Staff College* (Escola de Comando da Força Aérea e do Estado-maior) da *US Air Force*. Segundo ele, “Nós [EUA] deveremos passar progressivamente da guerra contra o terrorismo para o novo conceito de segurança sustentável”. Isso porque novos fatores de desestabilização aparecem no horizonte, tais como secas que atingem um número crescente de países, epidemias ou disseminações de

doenças tropicais (malária, cólera, esquistossomose), crises da água, eventos meteorológicos extremos, etc.

A multiplicação desses fenômenos tenderá a motivar intervenções militares, sobretudo de caráter humanitário. A título de exemplo, Ackerman sugere que a crescente raridade da água no subcontinente indiano poderia comprometer a sua estabilidade - uma vez que a Índia tentaria garantir para si os recursos hídricos controlados pelos seus vizinhos. O mesmo poderia acontecer na Ásia Central ou no Oriente Médio. O *Center for Naval Analysis*, uma instituição independente fundada em 1942 composta por aposentados da marinha estadunidense, em relatório recente, asseverou que “A mudança climática é uma realidade, e o país assim como o exército precisam se preparar para as suas consequências”.

Na mesma perspectiva, o Exército argentino tem realizado um giro doutrinário cujo conteúdo está expresso no *Plan Ejército Argentino 2025*. Até o momento, esse plano tem como função orientar as ações futuras do exército argentino para as novas ameaças, especificamente “*la posibilidad de conflicto con otros Estados por la posesión de recursos naturales*” (PLAN EJÉRCITO ARGENTINO 2025, 2008), com destaque às reservas de água doce do Aquífero Guarani. Na visão dos militares, a disputa por esse recurso natural é a maior possibilidade que pode conduzir a Argentina a entrar em um conflito bélico.

Para preparar-se para tanto, as autoridades políticas já desencadearam múltiplas reformas, as quais visam redesenhar a estrutura militar no país. Como resultado, o exército tem recomendado que a Argentina

*deberá desarrollar organizaciones militares con capacidad para defender a la Nación de un enemigo convencional superior. Para ello deben prepararse los elementos para hacer frente a operaciones dinámicas, sin frentes, sin tiempo suficiente de preaviso, con organizaciones de pequeña magnitud, con apoyo territorial preparado de antemano y capaces de organizar los recursos humanos y materiales locales en función del conflicto.* (PLAN EJÉRCITO ARGENTINO 2025, 2008).

Diametralmente oposto às doutrinas convencionais. Além disso, essa nova doutrina militar à proteção dos recursos naturais deve contar com a organização de uma resistência civil.

Trata-se, portanto, de uma questão urgente por parte dos governantes sul-americanos elaborarem estratégias e planos comuns de preservação da água doce para resguardá-la como um dos maiores bens ambientais e ativo econômico global do século XXI. Vale a pena lembrar que o Aquífero Guarani jaz sob o território de pelo menos 3 países da região: Paraguai, Brasil e Argentina. Cabe a esses governantes terem clara a percepção e desenvolverem programas de colaboração concretos para tornar a região o maior celeiro de produção de alimentos.

Elaborar um planejamento estratégico nessas cinco áreas de evidente potencialidade ao desencadeamento de novas racionalidades econômicas na lógica do regionalismo é vital. Nesse sentido, a região necessita de consensos políticos sólidos em torno do regionalismo. O que exige lideranças inovadoras e democráticas comprometidas a dar sustentação material aos projetos comuns de integração regional na América do Sul. O movimento chamado “giro à esquerda” sul americano é capaz de suprir esta necessidade?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos alcançados por este artigo foram três. Primeiro, demonstramos que a América do Sul está diante de uma oportunidade histórica. Mas, para aproveitá-la se faz necessário formatar uma forte liderança política regional comprometida com a democracia e capaz de elaborar projetos comuns que proporcionem oportunidades econômicas sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados. Nessa direção, é fundamental promover a internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados sul americanos.

Segundo, se os líderes sul americanos obtiverem sucesso nesta empreitada, cada Estado nacional se fortalecerá por meio da ampliação da receita, a qual poderá ser utilizada como riqueza pública adicional para ampliar a equidade e a coesão social da população sul-americana. Indicamos ainda que a própria lógica do desenvolvimento orientado regionalmente legaria novas oportunidades de trabalho à população, contribuindo para o alívio das pressões sociais. Dessa maneira, a integração regional sul

americana em uma lógica pós-liberal pode emergir como instrumento democrático à solução dos problemas comuns do desenvolvimento econômico e social.

Por fim, o terceiro objetivo alcançado foi à sugestão prática de cinco áreas prioritárias onde os consensos políticos podem ser alcançados para induzir as racionalidades econômicas em prol da integração. São elas: 1ª) uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico combinada a uma rede de transporte regional eficaz; 2ª) um acordo energético de amplas proporções; 3ª) um *enforcement* das lógicas econômicas à consolidação de cadeias produtivas regionais; 4ª) um plano de crescimento auto-sustentado amazônico; e 5ª) um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Em resumo, buscamos demonstrar que os líderes sul-americanos deveriam compreender a integração regional como instrumento para lograr uma inserção internacional que gere maior equidade e coesão social na região dentro dos marcos democráticos. A emergência de líderes à esquerda no poder dos Estados sul americanos deveria facilitar essa tarefa. E, dessa maneira, auxiliar na construção de uma integração regional pós-neoliberal baseada em estratégias de desenvolvimento econômico e social popular com ampliação de democracia. Enfim, a América do Sul necessita de um “Príncipe” regional para satisfazer os 4 requisitos básicos propostos por O’Donnell para caracterizar os Estados nacionais da regiões como democráticos e desenvolvidos econômica e socialmente.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, J. *Triangle Institute for Security Studies*. Chaper Hill: University of North Carolina, 2007.
- BRUZZONE, E. M. “Drinking Water – the new strategic resource of the twenty-first century: the particular case of the Guarani Aquiferous”, 2007.
- CLAINCHE, R. M. *La Alalc/Aladi*. México: El Colegio de Mexico, 1984.
- CLARKE, R.; KING, J. *O atlas da água*. Tradução Anna Maria Quirino. São Paulo: Publifolha, 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Avaliação da Safra 2005/06 – agosto de 2006*. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/download/safra/boletim\\_safra9\\_06.pdf](http://www.conab.gov.br/download/safra/boletim_safra9_06.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2006.

DURKHEIM, E. *Les formes élémentaires de la vie religieuse: le système totémique en Australie*. Paris: PUF, 1985.

LIMA, M. R. S.; KFURI, R. Política externa da Venezuela e relações com o Brasil. *Papéis Legislativos*, n. 6, p. 1-15, out., 2007.

MARIANO, K. P. Globalização, integração e o estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

O'DONNELL, G. Notas sobre la democracia en América Latina. In: *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: el debate conceptual sobre la democracia*. New York, USA: PNDU, 2004. p. 11-82.

PLAN EJÉRCITO ARGENTINO 2025. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.ar/PEA2025/index.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO - PNDU. *Relatório do desenvolvimento humano – 2006: a água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água*. Nova Iorque, USA, 2006.

SACCOMANDI, H. Lula dá ênfase ao discurso social para vender etanol na Europa. *Valor Econômico*, n. 106149, 13 set. 2007. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/106149.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

SCHMIED, J. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) – o novo caminho da integração na América do Sul. *Cadernos Adenauer*, v. 8, n. 1, p. 105-126, 2007.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

VEIGA, J. P. C. *As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul*. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

VIGEVANI, T. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; FAPESP, 2005. p. 25-129.

WATKINS, K.; BERNTTELL, A. *Um problema global*. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk>>. Acesso em 25 ago. 2006.

# CAPÍTULO 9

## UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA EM UM CONTEXTO DE CRISE DO CAPITALISMO GLOBAL

*Francisco Luiz Corsi*

### 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre as políticas de desenvolvimento tem ganho espaço nos últimos anos na América Latina e em especial no Brasil. O fracasso das políticas neoliberais e as transformações em curso na economia mundial, que colocam uma série de desafios, estimularam esse debate, que tem como uma de suas referências as alterações na divisão internacional do trabalho e a inserção da região no capitalismo global. Que rumos deveriam seguir os países latino-americanos? Deveriam centrar suas economias nas exportações de produtos primários e manufaturados de baixo valor agregado? Deveriam enfatizar o mercado interno? Adotar o modelo asiático, calcado nas exportações de produtos manufaturados como carro chefe da economia, seria a saída? Isto seria possível no contexto de crise do capitalismo global?

Para estas questões não existem respostas definitivas. Nas presentes notas pretendemos apenas tecer alguns comentários sobre elas. Especial atenção será dada a questão dos impactos das transformações da economia mundial nas economias latino-americanas. Privilegia-se uma abordagem histórica da questão. Essa perspectiva norteia o capítulo.

Na última década, a América Latina apresentou a tendência de reprimarização de suas exportações e de queda do peso do setor industrial no PIB regional. Estes processos indicam estar a região a inserir-se cada vez mais como exportadora de produtos primários na economia mundial. Esta situação delineou-se de maneira mais nítida a partir da fase expansiva 2003-2007, quando a China se consolidou como polo dinâmico de acumulação no capitalismo global. Embora seja prematuro, dado que a crise desencadeada em 2007 ainda estar em curso, interessa discutir em que medida a referida crise reafirma essas tendências e condiciona as estratégias de desenvolvimento da região.

## 2 A RECONFIGURAÇÃO ESPACIAL DO CAPITALISMO E A PERIFERIA

O entendimento da inserção atual da América Latina na economia mundial requer uma discussão das tendências delineadas a partir da profunda crise do capitalismo na década de 1970, que abriu caminho para a reestruturação do sistema. A crise representou o esgotamento de uma fase e o início de outra. Fugiria aos limites do presente capítulo discutir os complexos processos que levaram a chamada mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) e todos os seus múltiplos desdobramentos<sup>1</sup>. O objeto da discussão aqui reside na reconfiguração da divisão internacional do trabalho nas últimas décadas. Portanto, nossa análise é parcial e tem pretensões bastante limitadas.

Paulatinamente, observa-se, entre 1980 e 2003, a constituição de um espaço dinâmico de acumulação de capital no Leste Asiático, que desabrochou na fase expansiva iniciada em 2003. Para Arrighi (2008), esta região tende a tornar-se o novo centro hegemônico do capitalismo. Contudo, grande parte da periferia, como a América Latina, entrou em uma fase prolongada de instabilidade e crise, que se estendeu por cerca de 20 anos.

As alterações na divisão internacional do trabalho, nesta fase, estão intimamente vinculadas ao aprofundamento do processo de interna-

---

<sup>1</sup> Os principais desdobramentos da crise foram os seguintes: o paulatino desmonte do Estado de Bem-estar Social, o avanço do neoliberalismo, o amplo processo de abertura comercial, produtiva e financeira das economias nacionais, a expansão dos mercados de títulos, moedas e ações de âmbito global, a reestruturação produtiva com a introdução da chamada acumulação flexível e a reconfiguração espacial do capitalismo. Ver a respeito: Harvey (1992, 2012), Chesnais (1996, 2005), Brenner (2003), Corsi (2006, 2010) e Belluzzo (2009).



cionalização da produção. O acirramento da luta de classes, a queda da taxa de lucro e a concorrência intercapitalista cada vez mais feroz, que estão na raiz da crise de super acumulação dos anos 1970, impôs ao capital a necessidade de incorporar novos espaços de acumulação, no qual pudesse dispor de mão-de-obra abundante, barata, qualificada e disciplinada. Era imperioso para o capital dos países desenvolvidos quebrar o ímpeto de mobilização da classe trabalhadora e recompor o excedente relativo de força de trabalho, só que agora isto seria feito em escala mundial. Esta iniciativa levada a cabo pelas grandes corporações e pelos governos dos países centrais desencadeou processos que redesenhariam o capitalismo e colocariam em questão a hegemonia dos EUA, mostrando que essas forças não tinham e não têm o controle da história, pois os resultados, em muitos aspectos, foram bem distintos dos esperados.

A incorporação de novos espaços tornou-se viável em virtude de uma série de transformações em curso na economia mundial, quais sejam: a abertura comercial e financeira das economias nacionais, a diminuição dos preços de transportes e o desenvolvimento das comunicações e da informática. Essas mudanças contribuíram para que as empresas transnacionais pudessem coordenar e controlar processos globais de produção e distribuição, cujas fases encontram-se espalhadas geograficamente. Neste contexto, desenvolveram-se empresas em rede, que passaram a compor cadeias produtivas que se estendem por diferentes países (BASUALDO; ARCEO, 2006).

A partir dos anos 1980 observa-se crescente fluxo de investimento direto externo (IDE) para o Leste asiático. As grandes corporações dos países centrais, em especial do Japão<sup>1</sup>, deslocaram linhas de produção para esse novo espaço de acumulação de capital, procurando aproveitar as vantagens decorrentes, sobretudo, da mão-de-obra barata e abundante. No caso da China, outro atrativo era seu imenso mercado interno. Vários países da região avançaram no processo de industrialização, particularmente este último, que em poucas décadas tornou-se a “oficina do mundo” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2011b, p.9).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ver a respeito Medeiros(1999).

<sup>2</sup> A China, em 2010, tornou-se o maior exportador de manufaturados do mundo, com 10% do total exportado, superando a Alemanha (8%). (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2011b, p.9).

Alguns países asiáticos em desenvolvimento lograram uma inserção dinâmica na economia mundial. Isto deveu-se, de um lado, as profundas transformações na economia mundial e, de outro, ao modelo de desenvolvimento voltado para as exportações adotado por inúmeros países da região, como no caso dos chamados “tigres asiáticos”, que desde os anos 1960 tinham optado por essa estratégia de desenvolvimento. No entanto, esses países, até o final da década de 1970, não tinham demonstrado desempenho superior a aqueles que adotaram a estratégia de industrialização via substituição de importações<sup>3</sup>. O rápido crescimento da economia brasileira entre 1945 e 1980 indica que o desenvolvimento calcado no mercado interno poderia ser tão dinâmico quanto o voltado para as exportações (COUTINHO, 1999). A nova fase do capitalismo parece ter selado a sorte dos países que por uma série de fatores históricos, geoeconômicos, políticos e sociais tinham optado pela industrialização substitutiva de importações<sup>4</sup>.

Embora as profundas diferenças históricas, políticas, culturais, sociais e econômicas tornem qualquer generalização arriscada, alguns países asiáticos em desenvolvimento adotaram projetos nacionais inspirados no modelo japonês, cujas principais características são as seguintes: ampla ação estatal na economia, estratégias de crescimento voltadas para as exportações e uso intenso de modernas tecnologias. Soma-se nesses países, pelo menos inicialmente, a grande oferta e a super exploração da força de trabalho. Padrão de desenvolvimento que começou nos chamados tigres de primeira geração (Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong) e depois alcançou com diferenças importantes outros países da região, como Malásia, Tailândia e Indonésia. Processo denominado por diversos autores de padrão de desenvolvimento dos “gansos voadores” (PALMA, 2004).

---

<sup>3</sup> A diferença entre os modelos parece ser uma questão de ênfase, pois o crescimento baseado nas exportações implica em grau considerável substituição de importações. Sem dúvida que o bom desempenho exportador diminui os problemas de estrangulamento externo que tanto afligiram as industrializações latino-americanas. Mas os países da região também adotaram políticas de incentivo às exportações de produtos manufaturados, como o Brasil a partir de meados da década de 1960.

<sup>4</sup> Não caberia aqui discutir as razões que levaram esses países a dotar o modelo substitutivo de importações. Mas cabe lembrar que eles começaram a se industrializar na década de 1930, quando em virtude da Grande Depressão a economia mundial desarticulou-se e o crescimento passou a pautar-se pelo mercado interno, quadro que se projetou para o período pós-guerra até pelo menos o final dos anos 1950. Ademais, países como o Brasil, o México e Argentina possuíam um mercado interno potencial relativamente grande com abundância de força de trabalho e uma ampla dotação de recursos naturais. Fatores ausentes nos chamados tigres asiáticos, que avançaram em seus processos de industrialização em um contexto mundial diferente, marcado por forte expansão do comércio internacional, e contaram com substancial ajuda dos EUA em termos de financiamento e acesso privilegiado ao mercado norte-americano em decorrência da posição geopolítica na guerra fria.

A China seguiu trajetória distinta, apesar de seu modelo de desenvolvimento também inspirar-se, em parte, no Japão. Correndo o risco de ser excessivamente esquemático, podemos dizer que o ponto de partida do processo de transição para o capitalismo na China parece residir na constatação por parte da liderança do Partido Comunista Chinês (PCC) dos enormes obstáculos para implantar o socialismo. A queda do Muro de Berlim e, sobretudo, o colapso da URSS reforçaram a necessidade de mudanças. A modernização passou a ser encarada como uma questão vital para sobrevivência do regime e isso implicava profundas reformas econômicas e sociais e maior articulação com a economia mundial. Forças armadas modernas exigiam uma economia dinâmica e tecnologicamente avançada. Além disso, o crescimento econômico acelerado seria um mecanismo importante de aplacar os descontentamentos sociais. A transição chinesa para o capitalismo, ainda em curso e seguindo um caminho bastante peculiar, seguiu rumo diferente da rápida transição soviética, que acabou com o desmoronamento da URSS. A estratégia era implementar as reformas de maneira mais lenta e controlada, que não colocasse em risco a sobrevivência do regime e o monopólio político do PCC (MEDEIROS, 2008). Desta forma, a revolução chinesa transformou-se em uma revolução nacional, cujo objetivo é tornar a China uma grande potência. Mas não caberia aqui aprofundar esse ponto<sup>5</sup>.

A nova configuração do capitalismo global mostrou-se bastante favorável aos países que tinham adotado modelos de desenvolvimento calçados nas exportações. Duas características desses países parecem ser importantes: a constituição de um setor industrial competitivo e certo grau de desenvolvimento tecnológico autônomo. Os países que tinham adotado o modelo de industrialização via substituição de importações, voltados para seus mercados internos, não tiveram tanta sorte no contexto de abertura das economias nacionais e entraram em uma fase de grande instabilidade e crise econômica e social. Estas diferentes trajetórias reafirmam o caráter desigual e combinado do desenvolvimento capitalista.

Paralelamente a esses processos, ganhou relevo o crescente peso do capital financeiro na economia mundial. A abertura das economias nacionais e a expansão dos mercados de títulos, moedas e ações em escala

---

<sup>5</sup> Ver a respeito, entre outros, Medeiros (2006, 2008).

global levaram o capital financeiro a envolver todo o sistema. Este processo restringiu a capacidade dos Estados nacionais de levarem a cabo políticas visando o pleno emprego e o desenvolvimento, mas isso não significou necessariamente um enfraquecimento dos Estados nacionais, pelo menos daqueles que ocupam o topo da hierarquia internacional, como foi explicitado pela crise em curso desde 2007. Mas para países subordinados e dependentes, como os da América Latina, que adotaram políticas inspiradas no chamado Consenso de Washington, verificou-se uma redução do grau de independência na determinação da política econômica.

Verificou-se um crescente inchaço da esfera financeira, particularmente no centro do sistema. De acordo com Chesnais (2005), os lucros não acumulados das empresas transnacionais, as rendas da terra e as derivadas da exploração de recursos naturais, os juros provenientes do pagamento das dívidas externas dos países em desenvolvimento e as poupanças centralizadas pelos fundos de pensão e pelos fundos mútuos alimentam continuamente a esfera financeira, ao que se soma a própria reaplicação dos rendimentos auferidos na especulação financeira. O resultado é o domínio dessa fração do capital sobre as demais. A dinâmica do capitalismo passou a ser, em parte, ditada pelos interesses desse capital, o que teve consequências não só para o nível de acumulação no centro como também para vastas áreas da periferia. Em parte, a dinâmica do capitalismo global passou a sustentar-se em bolhas especulativas, o que aprofundou a inerente instabilidade do processo de acumulação de capital, como ficou explícito nas crises que pontilharam a história recente da economia mundial, em particular no estouro da bolha imobiliária norte-americana em 2008.

Neste contexto, a economia mundial, de modo geral, pode ser dividida em três blocos, que concentram o grosso dos capitais financeiros e produtivos e dos processos de acumulação e de especulação, quais sejam: os EUA, a União Europeia e o Leste Asiático. Cabe algumas observações em relação a este último. A China devido ao seu crescente peso econômico e a sua autonomia política e militar é hoje o centro da região. A rápida ascensão chinesa torna cada vez mais difícil considerar este país como parte da periferia. A China tende a criar sua própria periferia em escala regional e mundial. A competição é acirrada, sobretudo entre o bloco asiático, que

cada vez mais ganha espaço econômico, e os outros dois, não obstante as profundas articulações financeiras e produtivas entre eles.

O impacto da abertura das economias nacionais, das políticas econômicas neoliberais, do predomínio do capital financeiro e da realocação de segmentos produtivos em escala mundial foram imensos e muito desiguais na periferia. A partir dessa nova configuração do capitalismo observa-se uma maior penetração de produtos manufaturados da periferia nos mercados dos países do centro. A mudança da inserção da periferia na economia mundial foi sensível. Em 1960, os manufaturados representavam 7% do total das exportações dos países em desenvolvimento, em 1980, 20% e atualmente cerca de 70%, enquanto que para os países desenvolvidos esse número é de 75% (BASUALDO; ARCEO, 2006, p. 32). Em 1990, a participação desses países no comércio mundial era de 29%. Um pouco antes da crise de 2007, passou para 35%. Nesse processo aprofundou-se a diferenciação estrutural na periferia.

### **3 A INSERÇÃO DA AMÉRICA LATINA NA FASE DE ASCENSÃO DA ECONOMIA GLOBAL**

A América Latina asfixiada pelo endividamento externo, pelo baixo crescimento, pela crise fiscal e pela crise inflacionária estava vulnerável e despreparada para enfrentar a nova situação internacional. A vitória das frações burguesas rentistas e vinculadas ao agronegócio e ao capital estrangeiro impôs uma rápida abertura da economia, o que fragilizou ainda mais as economias da região, embora os planos de estabilização inspirados no chamado “Consenso de Washington” tenham controlado os processos inflacionários (BASUALDO; ARCEO, 2006).

A América Latina continua a ocupar um lugar subordinado e as relações de dependência continuam praticamente inalteradas. Nas décadas de 1980 e 1990, quando vários países asiáticos lograram um salto qualitativo em suas economias e uma inserção dinâmica na economia mundial, a América Latina chafurdou na estagnação (CANO, 2000). Acompanhando o relativamente baixo crescimento da economia mundial entre 1980 e 2003, a região cresceu em média 2,7% ao ano. Este período foi caracterizado pela crise do modelo desenvolvimentista, pelas crises inflacionárias e da dívida externa e pelo avanço das políticas econômicas neoliberais. Estas

políticas não conseguiram retomar o crescimento sustentado e abriram um período de grande instabilidade econômica e vulnerabilidade externa, que ficou evidente nas crises do México em 1994, do Brasil em 1999 e da Argentina no ano seguinte. A esperada modernização tecnológica e a inserção dinâmica na economia mundial não ocorreram. Os países da região tenderam, como veremos, a aprofundar a histórica inserção calcada nas exportações de produtos primários.

A fase de baixo crescimento, instabilidade e exacerbada vulnerabilidade externa só seria interrompida a partir de 2003, justamente quando a economia global entrou em uma fase expansiva. Também contribuiu para a nova fase de crescimento mais acelerado a vitória eleitoral de partidos de centro-esquerda em vários países da região. Estes governos, em graus distintos, flexibilizaram as políticas neoliberais. Exemplo desse processo de afastamento em relação ao neoliberalismo foram governos Lula, Correia, Chavez, Morales e Kirchner. A forte expansão da economia mundial teve reflexo positivo sobre as exportações, os termos de troca e os fluxos de capitais, enquanto que as políticas econômicas expansivas, baseadas no aumento do crédito e do gasto público e na redução dos juros, fomentaram o mercado interno a partir do incremento do consumo e do investimento. Estes governos também adotaram medidas voltadas para a promoção da distribuição da renda<sup>6</sup>. Tudo isso contribuiu para o crescimento econômico alcançar a média de 4,5% na região entre 2003 e 2010 (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2013b, p. 79).

De modo geral, três foram as estratégias seguidas pelos países da região neste período. México, Peru e Chile continuaram a adotar políticas neoliberais e nem por isso deixaram de apresentar um bom desempenho econômico<sup>7</sup>. Outro grupo de países, como Brasil e a Argentina, com diferentes gradações, as flexibilizou. Bolívia, Equador e Venezuela foram os países que mais buscaram um caminho alternativo ao neoliberalismo. Apesar de também procurarem diversificar suas economias, não avançaram muito

---

<sup>6</sup> No Brasil, por exemplo, o programa bolsa família e a majoração do salário mínimo são exemplos dessa nova postura. Em 2002, os pobres representavam 44% da população da América Latina. Esse número caiu para 32,1% em 2010, isso não significa, contudo, que a região tenha superado os seus problemas estruturais neste campo (PRADO, 2012, p. 4).

<sup>7</sup> Entre 2004 e 2008 o PIB desses países cresceram em média respectivamente o seguinte: 3,7%, 7,6% e 4,9% (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2013b)

nesta direção, continuaram extremamente dependentes das exportações de bens primários<sup>8</sup>.

Não obstante a importância da expansão do mercado interno e da melhora das condições de vida de parcelas significativas da população, pontos que mereceriam uma análise mais detida, o foco da discussão aqui é a questão da inserção das economias latino-americanas na economia mundial, que parece cada vez mais sustentar-se nos setores exportadores de commodities, manufaturados pouco intensivos em tecnologia e na contínua dependência dos fluxos internacionais de capital, o que caracterizaria uma inserção pouco dinâmica no capitalismo global. Os dados apresentados no gráfico 1 indicam uma inserção das economias latino-americanas na economia mundial calcada nas exportações de produtos primários e de produtos manufaturados intensivos em recursos naturais e força de trabalho, com baixa agregação de valor.

Ao mesmo tempo, permanece a dependência financeira, apesar da situação de vulnerabilidade externa ter sido reduzida. O fato da crise mundial atual não ter se transformado em crise nas contas externas e nem em uma crise financeira interna, como na década de 1990, é ilustrativo. Mas isso não significa que o problema tenha sido superado, pois com o prolongamento da crise global o fantasma da vulnerabilidade externa volta a incomodar a região, em especial o Brasil<sup>9</sup>. Problema evidente na necessidade de um fluxo considerável de capitais externos para fechar as contas correntes de vários países latino-americanos. Os governos de centro-esquerda, críticos do neoliberalismo, não buscaram, não conseguiram, ou não tiveram alternativas para mudar os rumos da inserção das suas economias no capitalismo global.

O retrocesso da inserção na economia mundial manifesta-se no Brasil e na Argentina, que tinham logrado desenvolver uma estrutura industrial relativamente complexa. O México que também avançou em seu

<sup>8</sup> Dados os limites desse artigo não seria possível desenvolver esse ponto. A título de exemplo o caso da Venezuela é emblemático. Em 2012, o PIB cresceu 5,6%. Apesar dos esforços de diversificar a economia com um taxa média de investimentos de 25,14% nos últimos 9 anos, 65,7% do crescimento da demanda, em 2012, foi satisfeito por importações, o que sugere forte dependência das divisas geradas pelas exportações de petróleo. Não por acaso verifica-se crescente deterioração das contas externas, em um contexto de estagnação da produção de petróleo e queda nos preços internacionais da commodity (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2013).

<sup>9</sup> Ver a respeito gráfico 4 mais adiante.

processo de industrialização e que apresenta certo avanço em alguns de seus indicadores industriais merece uma observação a parte<sup>10</sup>. Ao ingressar no NAFTA, abdicou da possibilidade de trilhar um caminho mais autônomo e restringiu as estratégias de desenvolvimento as políticas neoliberais. Além disso, a expansão das indústrias maquiladoras não pode ser considerado um salto no setor industrial, embora as suas exportações de bens manufaturados tenham sofrido forte incremento. Porém, isso não significou uma mudança estrutural que lhe permitisse uma inserção dinâmica na economia global e um desenvolvimento tecnológico autônomo. Sua severa dependência em relação aos EUA é patente, sobretudo no fato de 80% de suas exportações se dirigirem para os EUA (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2013a).

Esta evolução vinha sendo preparada pelas políticas neoliberais, que ao abrirem indiscriminadamente as economias nacionais desarticularam as cadeias produtivas centradas no mercado interno e reduziram o espaço de crescimento do setor industrial<sup>11</sup>. Soma-se a isso a tendência a valorização cambial observada em alguns países. Entretanto, até o final da década de 1990, o processo de reprimarização das exportações, que ganhou terreno na fase de ascensão da economia mundial entre 2003-2007, não era observado, como indicam os dados constantes no gráfico 1. Os dados apresentados sugerem que as exportações da América Latina a partir de 2003 concentram-se nos setores menos dinâmicos. No início dos anos 1980, as exportações da região estavam concentradas em produtos primários e manufaturados de baixa intensidade tecnológica. No final da década seguinte, a situação tinha se alterado, a região exportava, sobretudo, produtos manufaturados. A situação inverteu-se novamente na década de 2000. Verifica-se o incremento das exportações de produtos primários.

<sup>10</sup> O México é um dos maiores exportadores de produtos manufaturados entre os países em desenvolvimento. Em 2012, os principais setores exportadores foram a indústria automobilística, a indústria elétrica e eletrônica e o setor de petróleo. Mas o bom desempenho do setor exportador tem relativamente pouco impacto no conjunto da economia, em virtude do alto grau de importação de insumos das indústrias maquiladoras, que exportam em larga escala para os EUA. Segundo Palma (2004, p.210-215), em 2002, o México foi um dos nove maiores exportadores de produtos manufaturados entre os países em desenvolvimento, com 12% do total, o que representou cerca de 150 bilhões de dólares. Mas o crescimento do PIB foi de 0,8%. O exemplo da produção de aparelhos de TV é ilustrativo. O México produziu, em 2001, 30 milhões de aparelhos, sendo que 90% foram exportados para os EUA. “98% dos insumos da indústria de televisores eram importações diretas ou indiretas [...] Na verdade, as empresas mexicanas só fornecem 2% restante dos insumos (essencialmente embalagens de papelão e de plástico, e manuais de uso)”.

<sup>11</sup> No caso do Brasil ver a respeito, entre outros, Cano (2012) e Gonçalves (2013).



Enquanto que a participação nos setores de alta tecnologia, que são os mais dinâmicos do comércio internacional, é modesta.

**AMERICA LATINA E CARIBE: EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DE BENS AO MUNDO DESDE INÍCIOS DOS ANOS OITENTA**  
(Em porcentagens do total em valor)

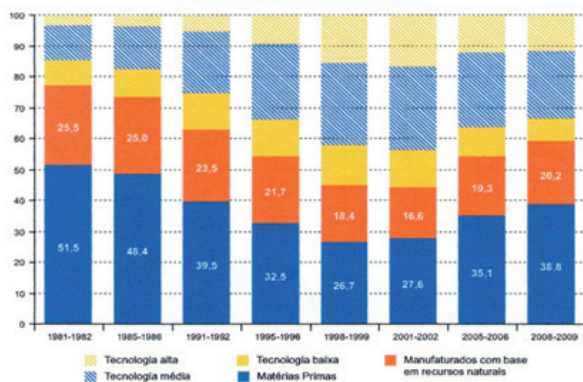


Gráfico 1 – América Latina e Caribe: evolução da...

Fonte: CEPAL (2010a, p. 13)

Este comportamento das exportações latino-americanas coincide com ascensão da China como novo centro dinâmico da acumulação de capital em escala mundial. Na fase de ascensão da economia mundial (2003-2007), a crescente demanda chinesa por matérias primas e alimentos foi, em parte, responsável pelo aumento dos preços e do volume das exportações e pela melhora dos termos de intercâmbio da América Latina, o que contribuiu para o bom desempenho da atividade econômica da região no período. A forte elevação dos preços das commodities também se deveu a desvalorização do dólar, a utilização da cana de açúcar e do milho para a fabricação de etanol e a especulação, que tomou conta desses mercados (JENKINS, 2011, p. 79-82).

Em 2000, a América Latina remetia 5,3% do total de suas exportações para a Ásia-Pacífico. Dez anos mais tarde, este número era 17,2%. Evolução semelhante também pode ser observada no que se refere as importações, que passaram de 10,6% das importações totais para 27,2% no mesmo período. Ao mesmo tempo em que ocorria uma sensível diminuição do comércio com os EUA. As exportações latino-americanas para este

país declinaram de 59,7% do total exportado para 39,6%. As importações latino-americanas dos EUA caíram de 50,4% do total das importações regionais para 29,1%. Em relação à União Europeia observa-se certa estabilidade. As exportações latino-americanas para essa região passaram de 11,6% para 12,9% do total exportado no período em pauta. As importações provenientes da União Europeia passaram de 14,2% para 13,7% do total importado pela América Latina. Nesse mesmo período, cresceu o peso comércio inter-regional (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2011a, p. 71-72).

A composição do comércio entre América Latina e Ásia-Pacífico denota que as economias das duas regiões estão se tornando complementares. Esta segunda região, em especial a China, importa da América Latina, sobretudo, bens de baixo valor agregado (manufaturas de recursos naturais e bens primários). Os países sul-americanos foram os mais favorecidos pelo crescimento das exportações de bens primários, vinculado à expansão econômica chinesa. Em 2000, as exportações para China representavam 8,3% das exportações totais do Brasil e 20% das chilenas. Hoje, a China ocupa o primeiro lugar como destino das exportações desses dois países e segundo lugar nos casos do Peru e da Argentina. Os países cujas economias são especializadas nas exortações de bens primários se beneficiaram com o intenso comércio com a China. Os termos de intercâmbio para a América do Sul, entre 2000 e 2010, melhoram cerca de 60%, graças, em boa medida, a ampliação da demanda chinesa por bens primários (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2011a, p. 33-34).

Contudo, este tipo de relação comercial não traz somente benefícios, mas também tem seu lado negativo. Argentina, Colômbia e Brasil, apesar de terem se beneficiado do comércio com o país asiático, sofrem crescente concorrência em relação a sua indústria. Os países centro-americanos e o México não se beneficiaram desse processo, pois suas exportações para a China representam 2% do total exportado por eles. Estes países também foram os que mais sofreram com a concorrência chinesa no tocante a bens manufaturados, principalmente no mercado norte-americano, no qual as suas indústrias maquiladoras tinham larga presença. Não por acaso, os termos de intercâmbio dos países centro-americanos, entre 2000 e 2010, declinaram 14%. O México não foi tão afetado devido à elevação

dos preços do petróleo. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2011a, p. 33-34)

A reprimarização das exportações está sendo acompanhada pela queda do peso da indústria no PIB. A participação do setor industrial no PIB da América Latina caiu 30% entre 1975 e 2000, acompanhando a queda da participação da região na produção industrial da periferia, que foi de 37% para 26% no mesmo período. As exportações em relação ao PIB da região subiram de 11,6% para 23,7% entre 1975 e 2003 (BASUALDO; ARCEO, 2006, p. 53-54). Hoje, o setor industrial representa 17% do PIB regional, mas já chegou a representar 25%, na década de 1980. Estes dados sugerem que pelo menos alguns países da região estão passando por um processo de desindustrialização.

#### **4 A CRISE DO CAPITALISMO GLOBAL E A AMÉRICA LATINA**

A crise aberta em 2007 e aprofundada no segundo semestre do ano seguinte teria alterado essa tendência de inserção da América Latina como exportadora de produtos primários na economia global? Ou essa tendência verificada na fase de expansão refletiria determinações mais profundas relacionadas a nova configuração do capitalismo, na qual a China aparece como novo centro dinâmico da economia mundial? A região não ficou imune à crise global, mas esta não se desdobrou em crise financeira interna como nas crises ocorridas na década de 1990. Em 2009, a economia da região encolheu 2%, mas voltou a crescer 5,9% no ano seguinte, para voltar a cair com o repique da crise mundial em 2011. Nesse ano, cresceu 4,4% e 3,0% em 2012 (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2013a). A retomada da atividade econômica baseou-se tanto no crescimento do consumo e dos investimentos quanto no incremento das exportações, que foram impulsionadas pela demanda Chinesa. A demanda chinesa por commodities tem sido importante para vários países na crise atual. Em 2009, as exportações latino-americanas para os EUA e para União Europeia declinaram respectivamente 26% e 29%, enquanto as para a Ásia cresceram 4%, sendo de 11% o crescimento das exportações para a China (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2011b, p. 13)

Em 2010, as exportações latino-americanas cresceram 29%, ante um declínio de 23% no ano anterior. As exportações para China cresceram a um ritmo superior ao das exportações totais. Entre esses dois anos, tal crescimento alcançou a cifra de 45%. Em números absolutos, em 2010, as exportações de bens primários da região para a China totalizaram 40 bilhões de dólares (cerca de 10 vezes mais que uma década antes), enquanto as exportações chinesas de bens manufaturados atingiram a cifra de 78 bilhões de dólares. Desde meados da década de 2000, cerca de 90% das exportações para a China constituem-se de produtos primários (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARYBE, 2010 a, 2010b).

A desaceleração da economia chinesa em 2011 e 2012, em um contexto de baixo crescimento da economia mundial e de crise nas regiões mais desenvolvidas, acarretou uma queda no ritmo de crescimento das exportações, cujo valor cresceu apenas 1,5% em 2012. Esta situação levou ao declínio dos termos de intercâmbio da América Latina, com reflexos negativos sobre o crescimento. Paralelamente, se observa um incremento das importações, decorrente do crescimento em curso e da apreciação do câmbio. Também verifica-se uma tendência de redução moderada dos preços dos produtos primários em virtude da queda da demanda e do aumento da oferta (Ver gráfico 2). O resultado foi a deterioração das contas correntes de vários países latino americanos. Os dados apresentados nos gráficos 3 e 4 são ilustrativos desse processo.

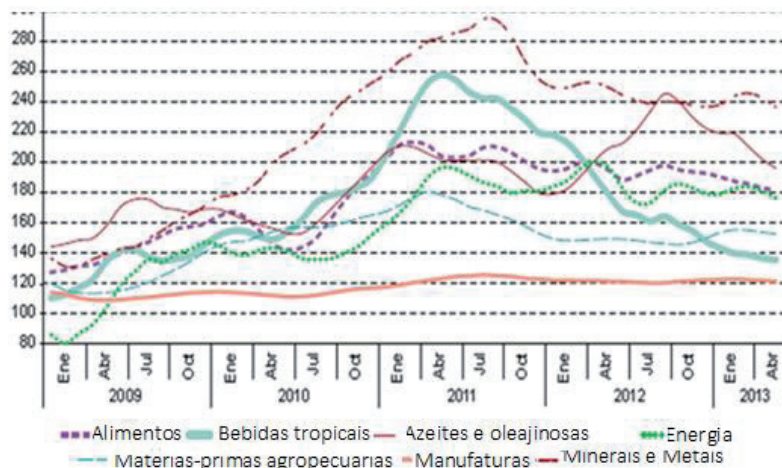


Gráfico 2 - América Latina: índices de preços de produtos básicos de exportação e de manufaturas. Média móvel de três meses, janeiro de 2009 a abril de 2013 (2005= 100).

Fonte: CEPAL (2013a, p. 47)

Os preços das commodities que tinham caído a partir do final de 2008 em virtude da crise mundial voltaram a subir no ano seguinte, embora apresentando um ímpeto menor que no período anterior. A recuperação dos preços foi até o início do segundo semestre de 2011, quando observa-se nova tendência de queda dos mesmos. Este comportamento contribuiu para os países latino-americanos resistirem melhor o período mais agudo da crise. É verdade que a redução da vulnerabilidade externa no período de auge e as políticas econômicas anticíclicas também contribuíram de forma relevante para esse resultado. Mas com a persistência da crise e a redução da demanda chinesa os preços retrocederam novamente. Isto teve um impacto bastante negativo nos termos de intercâmbio. Interessa observar que o desempenho das economias latino-americanas acompanhou a dinâmica dos preços e dos termos de intercâmbio, o que sugere a crescente dependência da região em relação as exportações de produtos primários. Entre 2010 e 2012 o PIB regional caiu quase que a metade, como vimos acima.

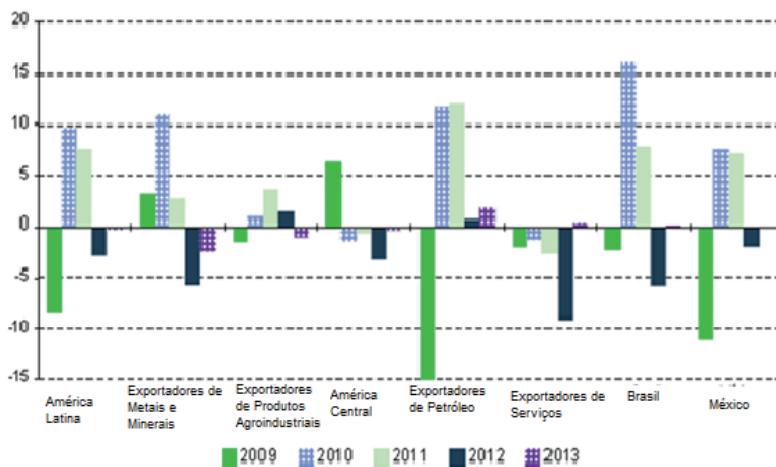


Gráfico 3 - Termos de Intercâmbio América Latina – Taxas de variação (2009-2013).

Fonte: CEPAL (2013a, p. 34).

A crise atual contribuiu para a deterioração das contas correntes de vários países da região, embora esse processo tenha começado a delinear-se já em 2007, como pode ser observado pelo gráfico 4. Inicialmente a deterioração das contas externas deveu-se ao forte incremento das importações em um contexto de vigoroso crescimento econômico e de apreciação de várias moedas da região, que recebeu caudaloso fluxo de capitais na fase expansiva. Mas com a crise verifica-se uma queda nos superávits comerciais e uma crescente deterioração das demais contas das transações correntes, cabendo destacar os déficits na conta serviços e o incremento das remessas ao exterior. Em 2013, o Déficit das transações correntes da região alcançou o patamar equivalente a 2% do PIB regional. Indicando o retorno do problema da vulnerabilidade externa.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> O caso brasileiro é ilustrativo. Entre 2003 e 2007, o Brasil obteve superávits nas transações correntes. Porém, com a intensificação do crescimento, a crescente desnacionalização da economia que acarretou forte majoração das remessas ao exterior e a acentuada valorização do real, os déficits voltaram e se agravaram com a crise mundial, que foi acompanhada de queda nos termos de intercâmbio e da demanda chinesa por matérias-primas e alimentos. Em 2007, o saldo de transações correntes foi positivo em 1,5 bilhões de dólares. No ano seguinte, a situação deteriorou-se e o déficit foi de 28 bilhões, chegando a 54 bilhões de dólares em 2012. O balanço de pagamentos tem sido fechado graças aos investimentos externos diretos e aos voláteis investimentos em carteira. Apesar do acumulo significativo de reservas, que alcançaram a cifra de 367 bilhões de dólares em 2012, a situação não é tranqüila e esses déficits não poderão perdurar indefinidamente (GOÇALVES, 2013).

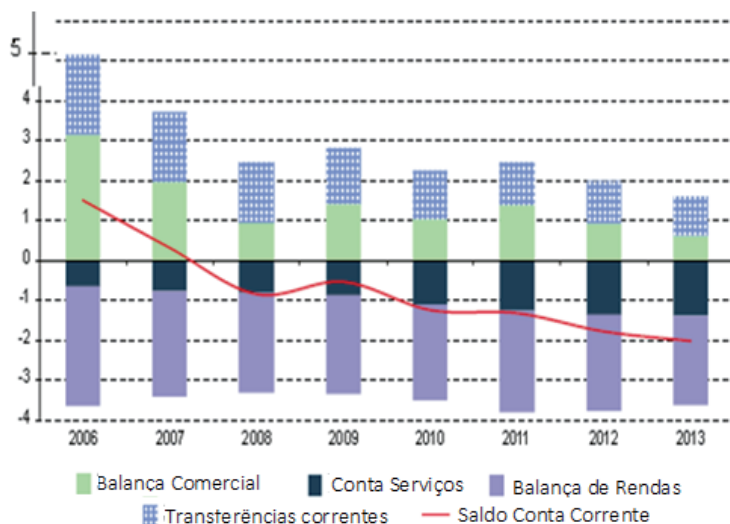


Gráfico 4 - Estrutura das contas correntes (2006-2013) – Em porcentagem.

Fonte: CEPAL (2013a, p. 40).

A deterioração das contas externas, a inserção baseada na exportação de produtos primários e o aparente avanço do processo de desindustrialização devem-se a manutenção do núcleo da política neoliberal por muitos países da região e a nova configuração do capitalismo global, delineada a partir da crise estrutural da década de 1970 e aprofundada pela crise atual.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem fortes indícios de que a América Latina na nova configuração do capitalismo global tenderá a continuar a inserir-se como exportadora de produtos primários e produtos manufaturados de baixo valor agregado na economia mundial. Tenderá cada vez mais a compor as cadeias produtivas centradas na China. A crise mundial parece ter reforçado a dependência da região em relação à Ásia. Isto se deve ao crescente peso dos países asiáticos.

Entretanto, a América Latina não é um todo homogêneo. Para os países cuja economia é pouco diversificada e o mercado interno potencial é relativamente modesto a margem de manobra parece ser menor. Provavelmente, tenderão a aprofundar a inserção voltada para a exportação de bens primários, manufaturas de baixo valor agregado e a desenvolver indústrias maquiladoras, como parece ser o caminho proposto pelos países que compõem a recém-criada Aliança para o Pacífico. Todavia, o México, que tem uma economia mais complexa e relativamente industrializada, também fez essa opção, coerente com a política que imprime desde a formação da Nafta. Este país parece ter deixado de almejar uma maior autonomia. Esses países se voltam para a Ásia e para o mercado norte-americano. Também poderíamos incluir neste grupo os demais países da América Central. Venezuela, Equador e Bolívia, governados por governos mais à esquerda e com projetos de autonomia, não conseguiram romper com a inserção baseada na exportação de produtos primários, não obstante as tentativas de diversificação econômica levadas a cabo nos últimos anos e as políticas visando melhorara distribuição da renda. A expansão de seus mercados internos ampliou as oportunidades para as exportações manufatureiras de seus parceiros regionais, em particular do Brasil. Esses países não lograram alcançar densidade econômica que lhes permitisse de fato maior autonomia. A Argentina encontra-se no meio do caminho entre aqueles países de baixa densidade econômica e o Brasil. Este país tem relativo potencial de crescimento autônomo, o que implica em um desenvolvimento centrado no mercado interno, sem, contudo, abrir mão de um forte setor exportador de commodities, que desenvolva as cadeias produtivas a ele vinculadas, e de participação do capital globalizado em sua economia. Este caminho também implica em um forte e competitivo setor industrial. Outro espaço de acumulação que se abre constitui-se em investimentos em infraestrutura, saúde e educação.

O rumo que será efetivamente seguido dependerá de um conjunto de determinações, sendo as mais relevantes à estrutura socioeconômica, a correlação de forças entre as classes, os diferentes projetos das classes para a nação e a posição geopolítica de cada país.



## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008. 428p.
- BASUALDO, E. M. ; ARCEO, E. (Org.). *Neoliberalismo y setores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. 360p.
- BELLUZZO, L. G. M. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. São Paulo: UNESP, 2009. 307p.
- BRENNER, R. *O boom e a bolha. os Estados Unidos na economia*. São Paulo: Record, 2003. 414p.
- CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: EDUNESP, 2000. 528p.
- \_\_\_\_\_. A desindustrialização do Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v.. 2, n. especial, p. 831-851, dez. 2012.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA Y CARIBE - CEPAL *Panorama de la inserción internacional de America Latina y Caribe*. Santiago, 2010a. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 11 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. *La Republica popular China y América Latina y Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago, 2010b. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 11 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*. Santiago, 2011a. Disponível em: <www.eclac.org/cgi-bin/getPred.asp?xml/publicaciones/xml/9/44349.xml>. Acesso em: 05 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. *La Republica Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vinculo económico e comercial*. Santiago, 2011b. Disponível em: <www.eclac.org/cgi-bin/getPred.asp?xml/publicaciones/xml/6/43666.xml>. Acesso em: 8 ago. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*. Santiago, 2013a. 130p.
- \_\_\_\_\_. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago, 2013b. Disponível em: <www.eclac.cl/estadisticas/>. Acesso em: 04 ago. 2013.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996. 335p.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005. 255p.

CORSI, F. L. Economia do capitalismo global: um balanço crítico do período recente. In: ALVES, G.; GONZALEZ, J L; BATISTA, R L (Org.). *Trabalho e educação*. contradições do capitalismo global. Maringá: Práxis, 2006. p. 17-46.

\_\_\_\_\_. La crisis estructural del capitalismo y sus repercusiones. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, Quito, n. 36, p. 29-39, 2010.

COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 351-378.

GONÇALVES, R. *O vagão descarrilhado: o Brasil e o futuro da economia global*. Rio de Janeiro: Record, 2002. 236p.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento às avessas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 214p.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992. 349p.

\_\_\_\_\_. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012. 236p.

JENKINS, R. El 'efecto China' em los precios de los productos básicos e en el valor de las exportaciones de América Latina. *Revista da CEPAL*, Santiago, n.103, p. 73-93, abr. 2011.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 279-346.

\_\_\_\_\_. A China como duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.2, n.3 p. 381-400, jul./set., 2006.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e a ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, J.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. P. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 173-277.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, Jose. L. (Org.). *O poder Americano*. Petrópolis, Vozes, 2005. p. 393-454.

PRADO, A. El desarrollo en América Latina después de la crisis financeira de 2008. Rede Desenvolvimentista. Textos para discussão n, 5, 2012. Disponível em: [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=419&&view=viewdownload&catid=14&cid=180&lang=pt#.UnvQF\\_IQGCo](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&&view=viewdownload&catid=14&cid=180&lang=pt#.UnvQF_IQGCo). Acesso em: 12 set. 2013.

## CAPÍTULO 10

# POLÍTICAS DE DEFESA DE ARGENTINA E BRASIL NO COMEÇO DO SÉCULO XXI: ENTRE A CONFIANÇA MÚTUA E AS CULTURAS ESTRATÉGICAS EM DISSONÂNCIA

*Samuel Alves Soares*

*Germán Soprano*

Desde as transições à democracia produzidas na década de 1980, a Argentina e o Brasil tem avançado de forma solidária, ainda que não sem conflitos, na construção de medidas de confiança mútua e em processos de cooperação nos marcos do desenho e desenvolvimento de suas políticas de defesa na democracia.

Neste texto buscaremos argumentar que no início do século XXI estas convergências coexistem com importantes diferenças, por um lado, de posicionamentos e capacidades desiguais de intervenção de ambos os Estados nos cenários internacionais nos quais se comprometem com o recurso de seus instrumentos militares. Por outro lado, diferenças resultantes da específica configuração das relações civis-militares e, em consequência, dos graus de autonomia corporativa que possuem as Forças Armadas na definição e administração das políticas de defesa e militar. E, por último, diferenças resultantes das orientações divergentes das culturas estratégicas particulares de cada país, que impedem a conformação de uma cultura estratégica conjunta no campo da defesa e da segurança internacional.

## ARGENTINA E BRASIL NOS CENÁRIOS INTERNACIONAIS

Roberto Russell e Juan Tokatlian (2003) assinalam que as relações entre Argentina e Brasil se caracterizaram desde o século XIX por uma tensa rivalidade que não chegou a constituir uma cultura de inimizade hobbesiana. Desde o final dos anos 1970 deixaram de considerar o outro entre suas hipóteses de conflito prioritárias, especialmente desde a concretização dos acordos nucleares e das represas construídas no leito do Rio Paraná. Por que se alterou esta histórica relação de rivalidade por uma de cooperação e em certos casos de integração? Para os dois analistas citados, os fatores que determinaram a mudança foram as diferenciadas taxas de crescimento em favor do Brasil, a democratização e a maior interdependência econômica entre os dois países.<sup>1</sup> Com a assinatura da Declaração de Foz de Iguaçu foram estabelecidas as bases para o desenvolvimento de um processo de cooperação e integração bilateral.

Desde então o Brasil liderou com a Argentina a conformação do MERCOSUL e posteriormente foi ativo promotor da criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-americano. O Brasil também se envolveu na América Central e no Caribe comandando a missão de paz no Haiti, sob o mandato das Nações Unidas e participando diretamente da crise política em Honduras após a deposição do presidente Manuel Zelaya. Apoiou ainda a conformação da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC). E ainda integrou o grupo de potências emergentes com a Índia e África do Sul (IBAS) e com a Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), além de pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. No século XXI os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (desde 2011) se propuseram e de fato alcançaram, maiores margens de autonomia para o país na política externa relativa ao alinhamento com as grandes potências. Este objetivo político plasmou-se na definição do conceito de “entorno estratégico” que compreende – em uma sucessão de anéis concêntricos – a Amazônia, América do Sul e Atlântico Sul e a Antártida, a África subsaariana – especialmente a África ocidental e os países luso-falantes (FIORI, 2013).

<sup>1</sup> Para Amado Luis Cerro estas convergências tiveram efeitos decisivos na “consolidação do eixo bilateral por meio da cooperação, a convergência de posições no âmbito da cooperação, a convergência de posições no âmbito das negociações multilaterais regionais e globais e, finalmente, a percepção de interesses comuns a promover as relações internacionais.” (CERVO, 2011, p. 9, tradução nossa).

Por sua vez, a Argentina na democracia resolveu diplomaticamente suas diferentes questões de limites com o Chile. Na atualidade somente mantém uma disputa territorial com a Grã-Bretanha pela soberania das Ilhas Malvinas e Ilhas do Atlântico Sul. Com relação ao Mercosul, o giro neoliberal que imprimiu o presidente Carlos Menem (1989-1995 e 1995-1999) à política econômica, o alinhamento com a política externa dos Estados Unidos e a incorporação da Argentina como aliado extra OTAN, levaram o governo argentino a considerar o Brasil na década de 1990 como um aliado econômico e não como um aliado estratégico (RAPOPORT; MADRID, 2011). Sem dúvida, a crise econômico-social e política que atravessou a Argentina em 2001-2002 quebrou os fundamentos das propostas neoliberais, desde a presidência de Eduardo Duhalde (2002-2003) e mais decididamente com Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 e 2011 ao presente), voltou a privilegiar a aliança estratégica com Brasil, o espaço sub-regional do MERCOSUL, e o regional sul-americano e latino-americano. As capacidades da Argentina permitem-lhe intervir no nível internacional e no espaço sul-americano e eventualmente no Caribe como Brasil e Chile na MINUSTAH. A incorporação da Argentina ao G-20 adquiriu projeção internacional neste fórum que cumpre funções de equilíbrio frente ao denominado G-8. Sem dúvida a Argentina carece do potencial do Brasil para afirmar sua presença internacional. Enquanto isto, o Brasil toma a iniciativa para ser reconhecido como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a Argentina defende que este assento permanente seja outorgado ao bloco regional do Mercosul e que seja ocupado rotativamente por ambos países.

Para Alejandro Simonoff (2010) desde 1983 a política exterior argentina foi oscilante, pois manteve um conflitivo equilíbrio entre tendências autonomistas orientadas a favor de uma aliança com o Brasil e outras que privilegiaram a relação com os Estados Unidos como potência hegemônica. Nesta oscilação, por momentos renunciou a qualquer pretensão de autonomia no plano da política exterior e de defesa nacional, por exemplo, ao desmantelar uma parte considerável da indústria de defesa e ceder à exigência norte-americana de desativar em 1990 o projeto de desenvolvimento do Míssil Condor II em benefício de interesses norte-americanos (BUSSO 1999). Por sua parte, María Cecilia Míguez (2013) sustenta

que desde 1983 ou mais precisamente desde 1987 até 2001 os principais partidos políticos de governo na Argentina, a União Cívica Radical e o Partido Justicialista, aceitaram um novo consenso neoliberal em matéria de política econômica e política exterior que redundou em um alinhamento automático com os Estados Unidos, dando assim continuidade às políticas iniciadas pela ditadura do autodenominado Processo de reorganização Nacional (1976-1983).

### **TRANSIÇÕES À DEMOCRACIA, RELAÇÕES CIVIS-MILITARES, POLÍTICA DE DEFESA E DE SEGURANÇA INTERNACIONAL**

Na Argentina o processo de transição e de consolidação democrática produzido a partir de 1983 esteve compreendido no cenário do Cone Sul americano, e incluso em um contexto internacional mais amplo, nos quais as Forças Armadas careceram de recursos políticos e legitimidade social para negociar favoravelmente com a direção política a transição do regime autoritário à democracia (O'DONNELL; SCHMITTER; WHITEHEAD, 1994). Com efeito, o processo de transição foi estabelecido com um resultado paradoxal, de modo que existe “um poder militar sem autonomia tutelar ou conservativa essencialmente subordinado à ordem constitucional, com autoridades governamentais voltadas a delegar a direção da defesa nacional e os assuntos militares às cúpulas castrenses.” (SAÍN 2010, p.14-15, tradução nossa). Em outras palavras, é uma situação em que a autonomia das Forças Armadas em relação ao poder político democraticamente eleito está notavelmente limitada, mas em que também é deficiente o exercício efetivo da condução política dos civis – particularmente do Ministério de Defesa – sobre aquelas e, por consequência, foi deixada em mãos dos militares boa parte da agenda de defesa, até pelo menos a gestão da ministra Garré, entre dezembro 2005 e dezembro de 2010 que outorgou ao Ministério um papel ativo que tinha formalmente sido estabelecido desde 1988 pela Lei de Defesa Nacional.

Desde a sanção da Lei de Defesa Nacional, os partidos políticos majoritários com representação no Congresso da Nação estabeleceram um consenso a respeito de uma agenda e um marco normativo para a defesa nacional na democracia, completado ao final do século XX e princípios do

XXI com a aprovação das Leis de Segurança Interior (1991), do Serviço Militar Voluntário (1994), da Reestruturação das Forças Armadas (1998), de Inteligência Nacional (2001) e a lei que estabeleceu um novo regime de justiça e da disciplina militar (2008).

O desenvolvimento desta agenda foi possível desde a superação dos “levantamentos carapintadas” entre abril de 1987 e dezembro de 1990, produzindo-se desde então a normalização da inserção dos militares na ordem política e na sociedade democrática (LÓPEZ 1994; SAÍN 1994). A concretização deste consenso não foi produto de um processo linear nem carente de conflitos. Como chamaram a atenção Marcelo Saín (2000) e Paula Canelo (2010) existiram setores da direção política e da condução militar que intentaram produzir ou introduzir de forma episódica e sistemática a *securitização destas funções*, a organização e a doutrina das Forças Armadas. Os formatos normativos e de doutrina vigente em outros países da região habilitam a intervenção militar em assuntos de segurança pública (assim como as orientações da política de segurança dos Estados Unidos), constituem determinações a favor da reintrodução deste tema para enfrentar as denominadas “novas ameaças” (LÓPEZ; SAÍN, 2003).

Ainda assim, entre a sanção da Lei de Defesa Nacional em 1988 e sua regulamentação, foram consumidos dezoito anos. Recentemente, a partir de 2006, a Lei de Defesa foi especificada com a aprovação de Regulamentação da Lei de Defesa Nacional (2006), Diretiva sobre a Organização e Funcionamento das Forças Armadas (2006), definição do Ciclo de Planejamento da Defesa Nacional (2007), sobre as Estruturas Organizativas das Secretarias do Ministério da Defesa (2007) e a modificação do Organograma e Objetivos do Ministério (2008), fixação da Diretiva da Política de Defesa Nacional (2009) e estabelecimento do Procedimento de promoção, permanência no posto ou em afastamento de Pessoal Militar dentro da categoria de Oficial Superior (2009). De modo que, entre a Lei de Defesa Nacional e presente foram consolidadas orientações políticas e legais inovadoras em matéria de defesa nacional:

1. Foi definido conceito de defesa nacional “autônoma” e “cooperativa” que é concebida—segundo o decreto de regulamentação da mencionada Lei – como um sistema orientado estruturalmente para conjurar “agressões de origem externa perpetradas por forças armadas pertencen-

centes a outro/s Estado/s” e de acordo com a Resolução 3.314 (1974) da Organização das Nações Unidas. Em consequência, a segurança interna ficou fora da órbita de ação das Forças Armadas.

2. Foram estabelecidas como missões subsidiárias das Forças Armadas: a) Operações multilaterais das Nações Unidas; b) Operações de Segurança Interna fixadas pela Lei de Segurança Interna; c) Operações de desenvolvimento de apoio da comunidade nacional o de países amigos; d) Participação na construção de um sistema de defesa sub-regional. Estas missões subsidiárias estão concebidas para ser atendidas com recursos excedentes e não devem influir no desenho das Forças, em sua doutrina e/ou os seus meios.
3. Foram fixadas as condições políticas e legais para que as autoridades civis democraticamente eleitas exerçam de acordo com o mandato constitucional o efetivo governo político da defesa nacional e de seu instrumento militar, isto é, exercendo na prática uma vontade política de condução, com capacidades institucionais e saberes técnicos específicos.
4. 4. Foram fundadas as bases legais para uma concepção conjunta do acionar militar, compreendendo suas implicações (com desiguais graus de desenvolvimento) em diferentes subsistemas da defesa: doutrina, estratégia e planejamento, estrutura e desenvolvimento orgânico-funcional, educação e pessoal, alistamento e adestramento, logística e equipamento, infraestrutura e informação.
5. Foram introduzidas modificações nos perfis profissionais militares com a suspensão do sistema de conscrição obrigatória vigente desde 1901 e a criação da figura do soldado voluntário (homem ou mulher); a incorporação de mulheres como oficiais e suboficiais do corpo de comando das três Forças em todas as armas e especialidades; as reformas educativas produzidas desde a década de 1990; a supressão do Código de Justiça Militar (e, em consequência, do foro especial das Forças Armadas) e a sanção de novo regime de justiça e disciplinado pessoal militar; assim como diferentes iniciativas a favor da denominada “cidadanização” da educação e da configuração profissional militar. Estas definições foram sistematizadas no documento “Modelo Argentino de



Modernização do Sistema de Defesa (2009) e no Livro Branco de Defesa (2010).

Diferentemente do caso argentino, a transição à democracia no Brasil se caracterizou por uma situação de abertura política progressiva, de negociação entre as Forças Armadas e a direção dos partidos políticos, mas com a condução do processo nas mãos dos militares. Para Soares e Kuhlmann (2005) a transição brasileira se define como uma abertura por contenção. A conservação de amplas margens de poder corporativo por parte das Forças Armadas na democracia pode ser verificada, na relação, por um lado, da manutenção da Lei de Anistia e a impossibilidade de revisão judicial dos crimes cometidos durante o regime autoritário, e, por outro, no controle exercido nas definições da política de defesa, ao menos até a criação do Ministério da Defesa em 1999 e ainda na atualidade. Cabe considerar que esta autonomia corporativa é sustentada sem violentar abertamente o princípio da subordinação militar ao poder civil democraticamente instituído, embora o condicione. É por esta razão que –de acordo com a classificação proposta por Marcelo Saín (2010)- o caso do Brasil não é propriamente de uma intervenção tutelar das Forças Armadas em um sistema político democrático, mas sim um caso em que é produzida uma intervenção conservativa.

Do mesmo modo Soares (2006) considera que no atual sistema democrático as Forças Armadas não dispõem de poder político como nos anos 1946-1964, senão uma autonomia em questões institucionais internas porém que em determinadas dimensões –como nas definições relativas à política de defesa nacional e as missões e funções de seu instrumento militar- torna-se ou tem consequências políticas. Esta última forma de autonomia militar mantem-se em virtude da incidência de várias determinações: o caráter pactuado da transição brasileira, a abstenção do poder civil no exercício efetivo da condução política; a relativamente baixa atuação do Poder Executivo e do Legislativo na definição de assuntos fundamentais da defesa e, em consequência, sua delegação às Forças Armadas e ao exercício de poder de veto por estas últimas; o envolvimento das Forças Armadas em questões de segurança pública por demanda do poder político; a persistência da legitimidade social historicamente atribuída às Forças Armadas no resguardo dos interesses da nação e proteção da sociedade e do Estado.

José Manuel Ugarte (2013) destaca assim mesmo que a Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu artigo 142 definiu uma pluralidade de funções às Forças Armadas que excedem a “defesa da Pátria” contra agressões militares externas, assumindo outras como a “garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um deles, da lei e da ordem” – se bem que estas funções de ordem pública e segurança interna se realizam pelo requerimento dos poderes constitucionais. Este artigo constitucional prescreve que as funções específicas das Forças Armadas devem estabelecer-se por lei complementa. Desta forma, na Lei Complementar 97, de 1999, que criou o Ministério da Defesa e suprimiu os ministérios militares das Forças Armadas, e as Leis Complementares 117 (2004) e 136 (2010), foram atribuídas às Forças Armadas funções subsidiárias permanentes – como cooperação com o desenvolvimento nacional, a defesa civil, campanhas institucionais de utilidade pública e de interesse social, e por determinação do Presidente, atuar na franja da fronteira terrestre (até 150 km), no mar e nas águas interiores contra delitos transfronteiriços e ambientais, em forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo. Ugarte (2013) também chama a atenção sobre as funções permanentes das Forças Armadas relativas à manutenção da segurança pública ou segurança interior consignadas na referida Lei.

A política de defesa nacional do Brasil define como objetivos:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional;
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção nos processos decisórios internacionais;
- VII. Manter as Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território;
- VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país;
- IX. Desenvolver a base industrial da defesa, orientada para a obtenção de autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;
- XI. desenvolver o potencial da logística de defesa e de mobilização nacional. (BRASIL, 2012a, p. 24-25).

Estas definições também estão compreendidas no desenho do Plano Nacional de Defesa (2005), na Estratégia Nacional de Defesa (2005, 2008, 2012), e no Livro Branco de Defesa (2010) e no Plano Brasil 2022 (2010). Em particular, neste último, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, foram estabelecidas as seguintes metas para 2022:

Meta 1. Aumentar a capacidade de direção e de atuação conjunta das Forças Armadas, com um incremento de seus efetivos em 20% e o estabelecimento progressivo de um orçamento de defesa que manter forças aptas para o cumprimento de suas atribuições constitucionais. Meta 2. Vigiar e proteger a totalidade do espaço aéreo brasileiro com meios de poder aeroespacial compatíveis com as necessidades da Defesa Nacional. Meta 3. Participar de operações de paz e de ações humanitárias de interesse do País, em cumprimento de mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), com amplitude compatível com a estatura geopolítica do País. Meta 4. Aumentar o poder naval brasileiro para cumprir, em sua plenitude, as tarefas de controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar poder sobre a terra. Meta 5. Vigiar e proteger o território brasileiro, articulando adequadamente a Força Terrestre, com ênfase na Amazônia e no Centro-Oeste do País. Meta 6. Capacitar quadros do Sistema de Defesa Nacional e dotá-los de autonomia tecnológica. (BRASIL, 2010 *apud* BRASIL, 2012a, p. 24)<sup>2</sup>.

Os marcos institucionais apresentados são suficientes para assinalar distinções substantivas do papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas de Argentina e Brasil. Para o caso argentino a delimitação entre as dimensões internas e externas constitui um parâmetro definidor de como o sistema político dispõe sobre o emprego de seus meios de força. Já no caso brasileiro não há uma distinção entre estas duas dimensões, ainda que seja priorizada a dimensão externa. Ao contrário, e cada vez mais, as Forças Armadas têm sido empregadas no âmbito interno, quer na atuação em delitos transfronteiriços, quer na segurança de eventos com larga participação de público.

## CULTURAS ESTRATÉGICAS DIVERGENTES

O regionalismo no campo da defesa e da segurança internacional tem sido uma resposta às transformações no sistema internacional, ensejando novas organizações de cunho regional, algumas com o claro intuito de

<sup>2</sup> BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Plano Brasil 2022*. 2010.

criarem espaços de autonomia frente às potências. No caso da América do Sul, a União Sul-Americana das Nações ampara-se exatamente nesta premissa, ao tempo em que acolhe afinidades políticas de parte dos países da região. Como aponta Andrew Hurrell (1995) o regionalismo é demarcado pelo aumento da consciência regional, traduzida pelas identidades.<sup>3</sup> Esta temática retoma o debate sobre agente e estrutura. Para Alexander Wendt (1992), as estruturas, que organizam as ações dos agentes, são formadas por sentidos coletivos, identidades e interesses. É com base neste aparato analítico que se apresenta uma questão noprresente texto: em que bases Argentina e Brasil estabelecem os parâmetros mais gerais para a defesa e segurança internacional? Do ponto de vista relacional, é possível considerar que tem havido um deslocamento das percepções de ameaças recíprocas para um patamar de maior cooperação nas formulações e ações dos dois países? Analisar as percepções sobre ameaças nos documentos elaborados por estes dois países no período permite identificar como se autorreferem em suas políticas. Contribui para analisar o comportamento dos atores e compreender as suas prioridades estratégicas. Mais complexo, porém não menos importante, é considerar em que medida se altera uma cultura estratégica entre os países, um forte sinalizador das linhas de uma possível identidade coletiva. Considera-se o conceito de cultura estratégica como “um conjunto de representações sociais que dominam as elites políticas e intelectuais referente à política externa e à política de segurança de um país.” (MERAND ; VANDEMOORTELE, 2009, p.244).<sup>4</sup>

Refere-se, ainda, ao lugar que ocupa ou deve ocupar um país na cena internacional, como também como os demais países são vistos. Propõe-se dois tipos de cultura estratégica. No caso de países cuja relação pauta-se pela rivalidade, concorrência ou até mesmo pela amizade, tem-se

<sup>3</sup> No presente texto parte-se da concepção de que os atores se relacionam por meio de suas identidades, não exclusivamente por suas capacidades materiais ou mesmo a consideração de que os interesses derivam das identidades. Os atores vão adquirindo identidades, que remetem ao entendimento que possuem de seu papel específico e as expectativas sobre si mesmos, o que permite a Alexander Wendt (1992) considerar um *continuum* de identidades egoísticas à cooperativas. No processo de construção social, um Estado pode adquirir uma identidade de autoajuda, mas esta identidade não é dada, como na teoria neorrealista, mas socialmente construída pela interação entre atores e estrutura McSweeney (1999).

<sup>4</sup> Uma análise empírica das culturas estratégicas nacionais deve considerar as diferentes concepções de atores sociis chaves em relação à definição e execução da política externa, de defesa nacional e de segurança internacional na Argentina e no Brasil. Particularmente as perspectivas e experiências, por um lado, de atores políticos governamentais e com representação parlamentar e, por outro, as burocracias estatais diplomáticas e militares. Neste texto somente procuramos esboçar orientações gerais reconhecíveis em ambos países.

uma cultura estratégica *recíproca*, na medida em que tal cultura se erige na perspectiva direta da relação que estabelecem entre si. Traduz as situações em que as ações de atores, como os Estados, são reciprocamente orientadas. Se, contudo, as representações deixam de orientar-se pela visão direta do Outro, isto é, se em suas relações externas dois ou mais países já não se ocupam em estabelecer sua ação tendo o Outro como referente central, chega-se a um patamar em que a cultura estratégica passa a ser *conjunta*. Neste caso, a ação externa compreende uma visão mais convergente entre tais países, a ponto de considerarem, em particular para o caso da segurança e da defesa, uma ação coordenada, quando não integrada (MOTTA; SOARES, 2013). Em termos identitários, consistirá em uma ultrapassagem de uma identidade marcada pela redução da reciprocidade como referência.

Portanto, pode-se apresentar a questão anterior em outros termos: no caso de Argentina e Brasil, em que há um passado de busca de hegemonia ou ao menos preponderância regional, vigora uma cultura estratégica recíproca ou prepondera uma cultura estratégica conjunta?

O nosso argumento central é que a cultura estratégica recíproca exhibe sinais claros de esgotamento, sem que se observe a sua substituição por uma cultura estratégica conjunta, isto porque os mecanismos identitários dos dois países são distintos e pouco convergentes. As distinções residem nas expectativas e orientações estabelecidas em cada país, reveladoras do que almejam e de como se organizam para atingir seus propósitos. Identidades constituem-se por dimensões difusas, distantes de uma linearidade, impondo dificuldades para sua identificação e análise. No campo da defesa uma possibilidade para desvelar identidades é retomar as orientações mais gerais estabelecidas por um país tanto no estatuto conferido à sua inserção internacional, quanto ao tratamento estabelecido em certas áreas sensíveis no âmbito interno. As políticas de defesa -em sentido amplo- estabelecidas por estes países podem revelar traços destas identidades, pois demarcam intenções, perspectivas de inserção internacional e apontamentos mais gerais das debilidades e das possibilidades no âmbito da segurança internacional.

Vemos esta questão com maior precisão empírica no início do século XXI. A orientação geral das políticas de defesa dos países objetos desta análise caracteriza-se por singularidades em relação ao estatuto conferido à

cooperação sub-regional em defesa e segurança.<sup>5</sup> Os formatos de indicação dos objetivos de defesa, reveladores do processo de sua elaboração, são claramente distintos. Tome-se um exemplo da formulação argentina de sua política de defesa:

*La definición de “defensiva estratégica” como orientación global de la defensa constituye la base de la dirección de la actual política. Ella implica la derogación de las concepciones de la “hipótesis de conflicto” con los países vecinos, y el establecimiento de un concepto que rompe con la agresividad y las posiciones expansionistas y se incluye en las definiciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas. (ARGENTINA, 2013).*

Os Estados da região (entorno geográfico) recebem a sinalização de que a Argentina abandona a hipótese de conflito em âmbito regional. A demarcação é suficientemente clara para traduzir uma posição consistente. Tem-se aqui o primeiro marco nitidamente diferenciador do caso brasileiro. Decerto é apresentado como exemplificação, porém é recorrente em outros documentos, como se pode notar no *Libro Blanco de la Defensa*:

*Procurando condiciones que consoliden el mantenimiento de la paz, es política de Estado en Argentina profundizar a nivel regional la cooperación en defensa y, al mismo tiempo, avanzar —según las voluntades de los Estados vecinos— en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores. Esta política refleja fielmente el compromiso y la vocación integracionista de la República Argentina [...] Otro de los aspectos salientes de la Ley de Reestructuración es la previsión de que los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analicen el posible desarrollo de un sistema de defensa común en el marco del Mercosur, considerando los requerimientos que de esos acuerdos pudieran surgir. Constituye éste, un antecedente de la faceta cooperativa de la defensa argentina y de la vocación del país por la integración regional. (ARGENTINA, 2010, p. 47, 81).*

<sup>5</sup> Como frequentemente ocorre com cientistas sociais, nos apropriamos das noções de “cooperação” e “integração” empregadas por atores sociais que estudamos de forma acrítica, isto é, reproduzindo-as sem estabelecer as devidas contextualizações históricas e problematizações teórico-metodológicas que require a análise social. Ou bem, em outras oportunidades, invocamos as categorias cooperação e integração para referir-se aos comportamentos de atores sociais, acontecimentos, políticas, processos sociais e ou institucionais relativos à política exterior e à política de defesa nacional e segurança internacional de um ou vários países, todavia sem definir com precisão e explicitamente desde um ponto de vista teórico, metodológico e substantivo sobre o que entendemos e quais seriam os seus alcances.

O segundo marco diferenciador refere-se à orientação do poder político às forças armadas. Observe-se: “*La política de defensa que el gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner está impulsando implica la integración de las Fuerzas Armadas al marco democrático y a las estructuras republicanas y el irrestricto respeto de los Derechos Humanos.*” (ARGENTINA, 2013). Esta orientação esclarece quanto ao estatuto da busca da condução política da defesa e do controle das forças armadas.

Embora não significa, por certo, que os objetivos tenham sido atingidos em plenitude, mas sim que é um rumo de ação explicitado com vigor, pelo menos durante a gestão da Ministra de Defesa Nilda Garré (2005-2010), com menos ênfase com o Ministro Arturo Puricelli (2010-2013) e não é possível determinar que rumo assumirá neste sentido a política do atual Ministro Agustín Rossi (desde junho de 2013).

O Brasil orienta a suas formulações por postulados com algum grau de diferenciação na comparação com a Argentina. Note-se a formulação estabelecida em no *Livro Branco da Defesa*: “A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região em que se situa. A estabilidade regional é, pois, objetivo nacional. O Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países sul-americanos.” (BRASIL, 2012a, p. 34). Há uma valorização relevante com a estabilidade, porém o foco é orientado por outra angulação: “Assim....emergem os Objetivos Nacionais de Defesa: VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.” (BRASIL, 2012b, p. 8). Estão claramente apresentados os objetivos mais largos do Brasil. Há um deslocamento do regional para o mundial, uma perspectiva ampliada e que, embora não necessariamente exclua a dimensão regional, não a valoriza como prioridade.

Na dimensão interna no Brasil há um quadro de estabilização política, com uma nítida redução da autonomia militar frente ao poder político, não obstante a preservação de marcos do passado, no caso o julgamento da repressão política durante o regime autoritário. A manutenção da Lei de Anistia é reveladora da situação de inércia estabelecida pelo sistema político. A criação do ministério da Defesa indica possibilidades de ser atingida uma equação mais equilibrada entre um controle civil ainda não inteiramente estabelecido e uma condução política da Defesa a ser

conquistada. A carência de uma deliberação política neste sentido ainda não foi evidenciada, enquanto a Argentina desponta como umpaís em que esta relação é mais perceptível.

No caso da dimensão regional é diversa se comparada aos anos 60 e 70 do século passado. Mecanismos concretos de confiança mútua aceleram os entendimentos e instituições regionais, como o Conselho Sul Americano de Defesa, apresentam-se como fóruns legitimados de busca de consenso e de construção de uma identidade em Defesa. A criação do CDS contou com forte adesão brasileira, entretanto, ao serem analisados os Planos de Ação nota-se uma distinção de comprometimento com seus objetivos. Tendo em vista que a pretensão do CDS é funcionar como um mecanismo de cooperação que possibilite o diálogo sobre as realidades, necessidades e perspectivas dos países que dele fazem parte; procurar reduzir conflitos e desconfianças entre os membros; e prover as bases para a elaboração de políticas comuns (BORBA 2012), reitera-se a constante necessidade de analisar se a integração entre os países sul-americanos está se dando de forma a permitir a ocorrência destas metas baseadas no objetivo central do CDS, ou seja, no desenvolvimento de mecanismos que assegurem a defesa e segurança cooperativa na região. É possível, desta forma, indicar o comprometimento de Argentina e Brasil como países-membro do Conselho do Conselho de Defesa Sul-Americano e seus Planos de Ação, os quais se apresentam como responsáveis diretos pela efetivação dos objetivos a serem atingidos pelo Conselho.

O primeiro a ser desenvolvido, o Plano de Ação 2009-2010, foi preparado durante a Primeira Reunião de Vice-Ministros de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, em Santiago do Chile, em janeiro de 2009. Nesse sentido, além dos objetivos gerais, os quais correspondem aos interesses da UNASUL e do CDS como um todo, o Plano também conta com objetivos específicos, elaborados para serem cumpridos durante aquele biênio. Tais objetivos são divididos em quatro eixos. São apresentados apenas os objetivos em que assumem responsabilidades a Argentina e o Brasil:

#### Eixo 1- Políticas de Defesa:

- Possibilitar o acesso à informação sobre gastos e indicadores econômicos de Defesa. (Responsáveis: Argentina e Chile)



Eixo 2 – Cooperação militar, ações humanitárias, e operações de paz:

- Planificar um exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais. (Responsáveis: Argentina, Bolívia, Guiana, Peru e Venezuela);
- Organizar uma conferência sobre lições aprendidas em operações de paz, tanto no âmbito interno, como multilateral. (Responsáveis: Argentina e Uruguai);
- Elaborar um inventário das capacidades de Defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias. (Responsáveis: Brasil e Colômbia);
- Trocar experiências no campo das ações humanitárias a fim de estabelecer mecanismos de resposta imediata para a ativação de ações humanitárias frente a situações de desastres naturais. (Responsáveis: Argentina, Peru e Venezuela).

Eixo 4 – Formação e capacitação:

- Criar o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED) em Buenos Aires, Argentina. (Responsáveis: Argentina e Chile);
- Realizar durante os dias 11, 12, e 13 de novembro de 2009, no Rio de Janeiro, o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos (1º ESEE). (Responsáveis: Argentina, Brasil e Chile) (EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR, 2009).

Uma primeira mirada nas atribuições de cada país é reveladora da distinção entre Argentina e Brasil. Não se pretende, neste artigo, aprofundar as iniciativas e ações decorrentes, mas tão-somente apresentar evidências da relevância destinada aos ditames do CSD. Pode-se indicar outras razões para o distanciamento e mesmo omissão brasileira, porém sem menosprezar como ocorreu a adesão aos vários eixos.

Assim como o Plano de Ação anterior, o referente ao biênio 2010-2011 também apresentou a efetivação de algumas de suas ações, e deu continuidade a outras iniciadas no Plano de Ação 2009-2010 e o quadro

não é muito diverso. Aponte-se que o Brasil assumiu a responsabilidade de elaborar e ministrar um curso sobre Defesa, sob os auspícios da Escola Superior de Guerra. Importa ressaltar a fragilidade da proponente, uma instituição construída pelos fundamentos da internalização do conflito e orientada por delineamentos doutrinários, o que contradiz a busca por novas conceituações no campo da defesa e da segurança internacional, um dos objetivos do CDS. Ao inverso, a Argentina em termos relativos empenha-se em participar ativamente, embora com poucos recursos humanos e materiais, no processo de institucionalização do CDS, com participação em vários eixos, além de abrigar o Centro de Estudos Estratégicos do CDS.

Porém, apesar das exaltações ao aumento da participação e empenho brasileiro em relação às questões sul-americanas, o mesmo comprometimento não é visto quando se trata dos Planos de Ação elaborados pelo Conselho. Ao analisá-los, observa-se que o Brasil, país visto como um dos mais engajados na institucionalização da UNASUL, se responsabiliza pela minoria das tarefas a serem executadas nos Planos, as quais na maioria das vezes não são cumpridas no prazo estipulado ou são reprogramadas para o biênio seguinte. Ademais, é possível perceber que as ações mais complexas de serem realizadas são aquelas que dependem de trocas de informações estratégicas entre os países, as quais não deveriam ser difíceis de serem concretizadas quando a cooperação é foco prioritário e o foco da região – como incita o próprio Brasil. A Argentina, por sua vez, reitera o aumento de seu empenho e comprometimento para com a região, características que se refletem, por conseguinte, no seu envolvimento com o Conselho, com os Planos de Ação e suas metas, indicando uma deliberação no sentido de aprofundar os laços com seu entorno regional, especialmente com as questões de Defesa. Nota-se que o país apresenta fortes pretensões de se aproximar ainda mais do CDS. Tais indícios podem então ser evidenciados na exposição do ex-chanceler Rafael Bielsa (2004, p. 21):

A integração não é uma panaceia que nos permitirá resolver, magicamente, todos os nossos problemas, mas, sim, uma dinâmica de cultura política, onde marcham em um equilíbrio difícil, porém auspicioso, o fortalecimento dos Estados, juntamente com a construção de instituições supranacionais; a defesa dos interesses econômicos e estratégicos nacionais e sua potencialização dentro de um quadro de integração regional.

Da exclusiva perspectiva da cooperação em defesa na América do Sul, as posições de Argentina e Brasil não se afinam quanto ao grau de cooperação nesta fase de início do século XXI. Ao contrário, enquanto a Argentina dá mostras de buscar uma *integração* mais efetiva nesta área desde o ano de 2003 até o presente com os governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner, o Brasil aponta que seu objetivo é menos ambicioso e persegue uma *cooperação* mais ativa.<sup>6</sup> Esta ênfase argentina na busca por uma maior integração regional sul-americana em assuntos de defesa e segurança internacional, possivelmente não apenas expresse uma vocação política diferente da brasileira, senão também a evidente depreciação das capacidades de seu instrumento militar.<sup>7</sup> As pretensões brasileiras se revelam em uma dimensão de cunho mais mundial, antevendo possibilidades de inserir-se em novo patamar no sistema internacional, com destaque à pretensão de constituir-se como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, objetivo não referendado pelos países sul-americanos. A Argentina produz um relativo deslocamento, notável, de considerar sua defesa como um atributo não exclusivamente nacional, mas também inerente aos mecanismos regionais. Há, portanto, diferenças entre a orientação normativa da defesa na Argentina e no Brasil, em particular no que se refere ao contexto interno, em que apontam para uma orientação política civil para a defesa, na Argentina; a necessidade de se produzir uma mentalidade de defesa na sociedade, no Brasil. Em sua dimensão externa, a que ontologicamente refere-se à defesa, há particularidades evidenciadas. A Argentina convoca a região como amplitude

<sup>6</sup> Este caráter mais ativo da orientação política argentina a favor da conformação de mecanismos e de uma institucionalidade regional da defesa e segurança internacional, não obstante, não deve ser sobre dimensionada, já que os investimentos em esforços políticos do país não tem uma adequada correspondência com os investimentos em recursos humanos e materiais implicados na referida política.

<sup>7</sup> É importante não esquecer, como indicado anteriormente, que durante a década de 1990, o governo argentino privilegiou uma política exterior de alinhamento automático com a política internacional dos Estados Unidos. Como pondera María Cecilia Míguez (2013), a crise política e econômico-social de 2001-2002 e os importantes câmbios na coalizão política e social que se verificou uma conformação do governo do presidente Néstor Kirchner em 2013, redundaram em uma reorientação da política exterior argentina a favor do fortalecimento da configuração de um bloco regional sul-americano e a afirmação de uma aliança estratégica com o Brasil. No caso da Argentina é necessário destacar que na década de 1990 *dominou uma cultura estratégica e outra foi desenvolvida no século XXI*. Cada uma destas culturas estratégicas expressam o predomínio de certas concepções e práticas sociais, assim como as lideranças e grupos sociais que a sustentam. É possível que no caso do Brasil exista um consenso mais firme entre as lideranças políticas e suas elites estatais civis e militares em torno da definição da orientação e conteúdo de uma cultura estratégica.

para uma defesa coletiva; o Brasil, nos documentos mais recentes, eleva a importância da região, mas seu foco é claramente voltado para o cenário mundial.

## REFLEXÕES FINAIS

Retomando algumas ideias destacadas por José Luis Fiori (2013), cabe considerar que a projeção internacional que procura realizar o Brasil com sua política externa afronta atualmente diversos desafios. a) No nível do Mercosul: conflitos econômicos com Argentina, principal sócio comercial, e com os sócios menores, Uruguai e Paraguai que reclama compensações, como também a incidência da incorporação da Venezuela no balanço de forças no bloco regional. b) No nível da UNASUL: dificuldades para afirmar sua liderança regional sul-americana frente à consolidação da Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia e México) que expressa não apenas uma comum concepção político-ideológica de seus governantes atuais, senão de interesses econômicos destes países em sua relação de complementaridade com os Estados Unidos e por sua projeção no eixo Ásia-Pacífico. c) No âmbito do CDS se reconhecem evidências de desaceleração na concretização de projetos, de um lado porque as lideranças políticas das UNASUL não o impulsionaram decididamente – Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez já que não estavam à frente de seus governos –; e, por outro, devido às diferentes políticas e leis de defesa nacional e de segurança pública dos países membros tornam difícil a obtenção de acordos e mais ainda de concepções comuns. d) No Atlântico Sul – a denominada Amazônia Azul – o Brasil fortalece seu poder naval, porém seu desdobramento na região colide com a histórica presença e controle militar exercidos neste espaço pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. e) A projeção na África subsaariana, por sua vez, fundamentada em interesses geopolíticos compartilhados com os países da África ocidental, os laços históricos de sua população afrodescendente e a invocação de uma comunidade lusofalante, apresenta e apresentará conflitos relativos à tradicional incidência econômica, política e militar que neste continente têm potências como Estados Unidos, França e Grã-Bretanha, assim como a gravitação crescente da China e Índia na disputa por recursos estratégicos. f) É também expressiva as importantes assimetrias econômicas, sociais, políticas e

militares entre os países membros do BRICS.g)As diferenças ideológicas na direção política nacional relativos aos posicionamentos estratégicos adotados pelos governos do PT (por exemplo, o Partido Social Democrata Brasileiroe também aliados do PT são suscetíveis a definirem-se a favor de um alinhamento com os Estados Unidos e às potências ocidentais) torna mais difícil em um sistema político republicano, democrático e federal sustentar os custos políticos, econômicos e sociais demandados para colocar em prática em médio e longo prazo esta ambiciosa projeção internacional.h) Finalmente, uma consequência das dificuldades abertas no cenário regional sul-americano e no doméstico para a realização desta estratégica, é que o quadro de situação incide negativamente nas possibilidades de sua projeção internacional como potência emergente com capacidade de constituir-se como *global player*.

Não são estes os desafios da Argentina, que dispõe de capacidades econômicas e militares e, por consequência, políticas em nível internacional mais modestas que o Brasil. Por isto, a aposta para a Defesa deste país no plano estratégico gravita em torno do que denomina um “modelo defensivo”. Em relação ao litígio que a Argentina mantém com a Grã Bretanha pela soberania nas Ilhas Malvinas, Geórgias del Sur e Sandwich del Sur e os espaços marítimos e insulares, foi estabelecido pela primeira disposição transitória da Constituição Nacional de 1994 que a “recuperação deste território e o exercício pleno da soberania” será “respeitando o modo de vida de seus habitantes, e conforme os princípios do Direito Internacional”, isto é, pela via da negociação e rechaçando atos unilaterais. Também reivindica um setor Antártico Argentino e apresentou em 2009 ante a Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas a justificativa técnica para a ampliação de seu limite exterior.

Em segundo lugar, com relação à configuração das relações civis-militares, destaca-se que a experiência argentina é expressiva de um caso em que a autonomia política militar está definitivamente suprimida com a consolidação do controle civil sobre as Forças Armadas e a afirmação da subordinação militar ao poder político desde o início da década de 1990. Sem dúvida, como indicado anteriormente, o exercício da condução política efetiva da defesa nacional e de seu instrumento militar é um fenômeno somente experimentado recentemente durante a gestão ministerial de Nilda

Garré e que, na gestão de seu sucessor Arturo Puriccelli houve importantes retrocessos que cabe identificar se podem ser revertidos na gestão do atual Ministro Agustín Rossi. Pelo contrário, o caso do Brasil mostra cabalmente a conservação de significativas prerrogativas setoriais ou corporativas, mas também consequências políticas na definição da política de defesa nacional e na política de direitos humanos. A criação do Ministério de Defesa foi um marco na construção de uma condução política mais efetiva, enquanto que a autonomia militar segue sendo um traço forte da realidade brasileira.

Em terceiro lugar, as políticas de defesa de Argentina e Brasil revelam distinções do estatuto da cooperação. Os deslocamentos afirmam-se por diferenciadas espacialidades e concepções. São indicativos dos marcos identitários, nos quais estão ausentes perspectivas de rivalidade, uma medida de compasso entre os dois países. Ao mesmo tempo em que apontam para limites à cooperação e portanto reveladores dos descompassos existentes. A cultura estratégica recíproca, então, esgota-se a passos largos. Entretanto, não é substituída por uma cultura estratégica conjunta, a reverberar uma identidade em que objetivos, de um lado, e ameaças, por outro, revelem uma convergência mútua. Ao iniciar a segunda década do século XXI identifica-se um descompasso entre as culturas estratégicas: avanços da Argentina na perspectiva do regionalismo e uma posição mais conservadora por parte do Brasil. Se a presente situação não compromete a redução das desconfianças, por outro lado apresenta-se como um limite relevante para o aprofundamento da integração em defesa na América do Sul, na medida em que o eixo Argentina-Brasil, essencial para o processo, encontra-se cingido por dissonâncias.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ministério de Defesa. *Política de Defensa Nacional*. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/institucional/politica\\_nacional\\_de\\_la\\_defensa/index.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/politica_nacional_de_la_defensa/index.html)>. Acesso em: 24 oct. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério de Defesa. *Libro Blanco de la Defensa*. 2010. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/libro\\_blanco/Libro\\_Blanco\\_de\\_la\\_Defensa\\_2010-FeDeErratas.pdf](http://www.mindef.gov.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa_2010-FeDeErratas.pdf)>. Acesso em 24 Oct. 2013.

BIELSA, R. A política externa da Argentina no quadro da integração regional. *Diplomacia, Estratègia e Política*, n. 1, p. 5-21, out./dez., 2004.

BORBA, P. S. Segurança na América do Sul. *Dossiê Temático*, Porto Alegre, n. 1, 2009. Disponível em: <[www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo71.pdf](http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo71.pdf)> Acesso em: 27 ago 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa do Brasil. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa do Brasil. *Política Nacional de Defesa*. 2012b. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/PND.pdf>>. acesso em: 26 abr. 2013.

BUSSO, A. *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa: el caso Condor II*. Rosario: Centro de Estudios em Relaciones Internacionales, 1999.

CANELO, P. *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina (1995-2002)*. Buenos Aires: Clacso, 2010.

CERVO, A. L. Prólogo. In: RAPOPORT, M.; MADRID, E. *Argentina-Brasil: de rivales a aliados: política, economía y relaciones bilaterales*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011. p. 7-11.

EL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO DE LA UNASUR. Plano de Accion 2009-2010. Disponível em: <[http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=162%3Aplan-de-accion-2009-2010&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=162%3Aplan-de-accion-2009-2010&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

FIORI, J. L. O Brasil e seu entorno estratégico na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial; Flacso-Brasil, 2013. p. 31-52.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan/jun, 1995.

LÓPEZ, E. *Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 1994.

LÓPEZ, E.; SAÍN, M. (Comp.). *Nuevas amenazas: dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

MCSWEENEY, B. *Security, identity and interests: a sociology of international relations*. New York: Cambridge Press, 1999.

MÉRAND, F ; VANDEMOORTELE, A. L'Europe dans la culture stratégique canadienne, 1949-2009. *Revue Études Internationales*, v. 40, n. 2, p. 241-259, jun., 2009.

- MÍGUEZ, M. C. *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2013.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. *Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Norma, 2004.
- MOTTA, B.; SOARES, S. Argentina e Brasil: uma cultura estratégica conjunta. *Adagio: Revista Latitud Sur*, n. 8, 2013. (no prelo).
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (Comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós, 1994.
- RAPOPORT, M.; MADRID, E. *Argentina-Brasil: de rivales a aliados: política, economía y relaciones bilaterales*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SAÍN, M. *Los levantamientos carapintada: 1987-1991*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1994. 2 V.
- \_\_\_\_\_. Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998). *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, v. 40, n. 157, p. 121-142, abr./jun., 2000.
- \_\_\_\_\_. *Los votos y las botas: estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.
- SAINT-PIERRE, H. La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Documento de Trabajo*, Madrid: Real Instituto Elcano, n. 50, 2009.
- SAINT-PIERRE, H. La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Bitácora Exterio*, 21 feb.2010. Disponible em: <<http://bitacoraexterior.blogspot.com/2010/02>>. Acceso em: 26 jan. 2013.
- SIMONOFF, A. Los tres modelos históricos de la política exterior Argentina. In: JORNADAS DE RELACIONES INTERNACIONALES, 2. 2010. Buenos Aires. *Archivos...* Buenos Aires: FLACSO, 2010. V. 2.
- SOARES, S. A. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- \_\_\_\_\_.; KUHLMANN, P. L. Las relaciones civiles-militares en Brasil. In: J. OLMEDA, J. (Comp.). *Democracia frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2005. p. 463-522.



UGARTE, J. M. Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares. In: BERLIN, D. P.; M.UGARTE, J. M. (Comp.). *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina..* Buenos Aires: José Baudino Ediciones, 2013. p. 53-98.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46 n. 2, p. 391-425, 1992.

WINAND, E.; SAINT-PIERRE, H. (2007). El legado de la transición en la agenda democrática para la defensa: los casos brasileiro y argentino. In: E. LÓPEZ, E. (Ed.). *Control civil sobre los militares y política de defensa*. Buenos Aires: Altamira, 2007. p. 39-83.



# CAPÍTULO 11

## TERRITÓRIO E INDÚSTRIA NO BRASIL: LIMITES E DESAFIOS DIANTE DA ATUAL CONJUNTURA INTERNACIONAL

*Paulo Fernando Cirino Mourão*

### 1 INTRODUÇÃO

Prendemos fazer uma breve leitura do território brasileiro do ponto de vista do seu processo de industrialização. Vamos enfatizar algumas dinâmicas territoriais do Brasil, suas relações com o processo de industrialização do país e seus impasses na atual conjuntura internacional.

Partindo da proposta de Santos e Silveira (2001), que entendem o território a partir do seu uso, ou seja, do movimento, da dinâmica, dos processos em curso que modificam as relações espaço-temporais, vamos buscar na análise do processo de produção do território brasileiro, a determinação de seus limites e desafios na atual conjuntura internacional.

Para Santos e Silveira (2001, p. 21), o território usado pode ser definido:

[...] pela implementação de infraestruturas, ou sistemas de engenharias, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos de população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, justamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico.

Em suma, o território usado de um país se confunde com o seu espaço geográfico, que contempla dinâmicas humanas e naturais, ou seja, um espaço apropriado e usado. O território não pode ser visto apenas como palco, mas sim como ator, num papel ativo, com seus atributos físicos, seus agentes, sua história, sua identidade econômica, cultural e política (DINIZ, 2011). Assim, a diversidade do território brasileiro deve ser considerada como elemento fundamental para as nossas políticas de desenvolvimento (ARAUJO, 2013).

As transformações socioeconômicas contemporâneas, em especial, com a crescente mobilidade do capital, aumentam a velocidade dos usos e reusos dos territórios nos países periféricos. A tão anunciada redução da importância dos espaços físicos para as atividades econômicas, não pode ser vista de forma absoluta, os territórios e seus recursos ainda são fundamentais para a reprodução ampliada do capital e o que é novo nesse processo é a crescente desvinculação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e regionais prévias.

Em oposição a essas verticalidades no território, a herança histórica e o capital imobilizado impedem, contrariam ou condicionam esse movimento (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A rigidez da organização administrativa e dos limites territoriais das várias formas de divisão político-territorial historicamente estabelecidas é outro elemento de contraposição à mobilidade do capital, da produção e do comércio (DINIZ, 2011). Nesse contexto, o mercado financeiro global, as instituições supranacionais e as grandes empresas transnacionais ganham peso, importância e influência sobre o espaço nacional. Por outro lado, observa-se em alguns países periféricos industrializados, o esforço de governos nacionalistas na procura de fórmulas de regulação econômica e de retomada do planejamento de base territorial, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento nacional e promover a redução das desigualdades regionais.

Embora, como mostram Cano (2012) e Araujo (2013), sem uma política nacional de desenvolvimento, não é possível ou viável a elaboração de políticas regionais e setoriais. Na nova conjuntura internacional as antigas políticas nacionais de planejamento territoriais devem ser repensadas, incorporando de forma efetiva a escala local, com o reforço de organizações e instituições locais, a exemplo das agências locais de desenvolvimento,

dos parques tecnológicos, dos arranjos produtivos locais, das incubadoras e das cooperativas e associações de produtores, porém, não podemos cair na armadilha de priorizar a ligação direta do local com o global, excluindo as escalas regionais e nacionais, como defendido pelas análises neoliberais.

A consideração da escala para se pensar a dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro é fundamental, nosso imenso território requer grandes investimentos em infraestrutura e logística. Assim, os problemas de cada lugar são dependentes de diferentes poderes, localizados nas diferentes escalas: local, regional, nacional e internacional, sendo importante articular as diferentes escalas na promoção do desenvolvimento do território nacional.

Na sequência recuperamos algumas relações entre a atividade industrial e o território no Brasil, com o objetivo de mostrar os desdobramentos da industrialização no território nacional e o papel do Estado nesse processo.

## **2 A INDUSTRIALIZAÇÃO E A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL**

Na década de 30 a industrialização assume o comando da economia brasileira (FURTADO, 2007) e passa a provocar mudanças nas dinâmicas territoriais do país, ou seja, o território vai sendo adequado às necessidades da expansão do capital industrial. O governo Vargas inaugura uma política nacional de desenvolvimento baseada na formação de um mercado interno nacional protegido. A base territorial desse processo foi a integração do território nacional, superando os “arquipélagos econômicos” que caracterizavam nosso espaço econômico. Oliveira (1984) define esse processo como a passagem de “uma economia regional nacionalmente organizada”, território herdado do período dos ciclos econômicos, para uma “economia nacional regionalmente organizada”, a da integração territorial.

Para estimular o comércio inter-regional de mercadorias foram extintas as barreiras fiscais estaduais e investiu-se na melhoria da infraestrutura de transporte e energia. Num primeiro momento a industrialização, baseada em bens de consumo, foi dispersa pelo território nacional, embora com crescimento mais acelerado em São Paulo (FURTADO, 2007).

A agropecuária considerada até então a base econômica do país, também passa por alterações na sua dinâmica regional: diminui sua participação no Sudeste e no Nordeste, mas cresce no Sul e começa a expansão da fronteira agrícola para o Centro-Oeste e Norte. A produção agrícola de exportação era necessária para financiar o capital inicial das indústrias, na forma de importação de matérias primas e equipamentos. A pecuária foi empurrada para o interior, bem como a agricultura de subsistência e a pequena produção, ambas sem condições de competir. Por onde passa o eixo modernizante urbano-industrial as atividades menos dinâmicas e os velhos núcleos de povoamento são encarados como de efeito inercial, que devem ser eliminados, desalojando seus habitantes ou mesmo extinguindo seus arranjos no espaço (MOREIRA, 2012).

Após os anos 50 se conclui o deslocamento do centro de comando econômico do campo para a cidade, das diferentes regiões para o Sudeste e das indústrias regionais para as indústrias nacionais concentradas em São Paulo (MOREIRA, 2012). Em 1958, 22,2 % do Valor da Produção Industrial estavam localizados no Sudeste e 78,8 nas demais regiões do país, já em 1970, 80,8% se concentravam no Sudeste, sendo 58,1% só em São Paulo, com destaque para os ramos industriais novos e mais modernos: o setor de bens de capitais, equipamentos e bens de consumo duráveis (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Vários autores, como Furtado (2007) e Suzigan (1988) mostraram o forte papel do Estado nesse processo: a montagem de um sistema nacional de planejamento, os investimentos públicos na infraestrutura e na criação de empresas estatais. Esse esforço para o desenvolvimento foi marcado por inúmeros conflitos rurais, urbanos e regionais, que se multiplicavam no território nacional unificado.

A expansão industrial ocorreu por etapas de substituição de importações, com a incorporação de ramos industriais mais complexos – bens de consumo duráveis e bens de capital –, além da forte expansão da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. No território foram construídas ligações verticais da malha viária do país, importante alteração no uso do território, pois nos períodos anteriores predominavam as ligações horizontais: do interior para a costa, da zona produtora para o porto exportador (MOREIRA, 2012). O Plano de metas no governo JK

estabeleceu uma nova lógica territorial: no coração do Centro-Oeste se instalou Brasília, a nova capital, e se construiu a rodovia Belém-Brasília e a Rio-Bahia as duas de ligação no sentido norte-sul.

Na década de 70 começa uma reestruturação da distribuição espacial das atividades econômicas no território brasileiro, com uma tendência de reversão da polarização, com a desconcentração urbano-industrial e a modernização conservadora da agricultura. O fenômeno da desconcentração industrial não se deu apenas no sentido de São Paulo ao restante do país: a indústria do interior desse estado aumenta sua participação nacional de 14,7% para 22,5% (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Trata-se de uma estratégia que usa a reorganização do espaço para resolver conflitos, em lugar de uma transformação estrutural da sociedade (MOREIRA, 2012).

A desconcentração produtiva da indústria de transformação foi motivada pelos efeitos positivos de atração de inversões privadas (transnacionais e empresas nacionais) em novas áreas do território e, principalmente pela ação do Estado, desconcentrando produção e distribuição de energia, transportes, telecomunicações, agricultura e agroindústrias e criando polos industriais minerais, petrolíferos e siderúrgicos. A estratégia usada foi a implantação de polos industriais de bens intermediários, na forma de grandes centros minero industriais como o polo do Grande Carajás. Com isso aumentam a participação na produção industrial os estados do Sul, alguns do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), e dentro do Sudeste o estado de Minas Gerais e o interior de São Paulo.

A modernização da agricultura foi provocada pela expansão da soja para as áreas do cerrado no Centro-Oeste e na estruturação do complexo agroindustrial, que criou um mercado interno para a indústria nacional de máquinas e equipamentos. Chamada de conservadora ou incompleta, por não modernizar toda a cadeia produtiva e conviver com práticas não capitalistas de relações de trabalho, esse processo foi facilitado pelo sucesso da pesquisa agrônômica feita pela EMBRAPA, na correção da acidez do cerrado e no desenvolvimento de sementes, além do estímulo a uma competente indústria nacional de máquinas e implementos agrícolas.

Como resultado desses processos, na década de 1980 a 1990, o território brasileiro está redesenhado e em processo de desconcentração

produtiva. Nessas transformações territoriais dois problemas se acentuam: a) a aceleração dos processos de destruição ambiental por todo o território nacional e b) o desalojamento, expulsão e desterritorialização das populações excluídas no campo e na cidade (MOREIRA, 2012).

A economista Tania Bacelar de Araujo (2013) destaca três heranças principais desse modelo de ocupação do território nacional, quando visto pela óptica humana e econômica.

- a) A forte concentração da população e das atividades econômicas nos espaços litorâneos.
- b) A diversidade regional – Foram ocupados seis biomas diferentes por diferentes atividades econômicas e por populações com diferentes ingredientes étnico-culturais, criando uma diversidade muito rica de regiões econômicas e culturais. A diversidade regional brasileira é considerada pela autora como um dos nossos patrimônios e nosso principal potencial a ser utilizado para um desenvolvimento equitativo do país.
- c) A desigualdade regional – Herança que se ampliou com a inserção no mundo industrial e com o nosso elevado padrão de concentração. Na década de 1960 o tema das desigualdades regionais ganhou espaço na agenda nacional e o Estado foi pressionado a estabelecer políticas nacionais explícitas, destinadas a promover o desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Norte do País (SUDAM e Zona Franca de Manaus).

Além dessas heranças negativas para o desenvolvimento territorial, temos que acrescentar que os 50 anos de excepcional crescimento econômico brasileiro, acompanhado de significativa expansão do território usado, com ocupação e implantação de sistemas de engenharias em áreas periféricas, não foi suficiente para superarmos nossos principais problemas ambientais e sociais: distribuição de renda, reforma agrária, baixa qualidade educacional, saúde precária, devastação ambiental, respeito às populações indígenas entre outros.

A década de 80 foi de crise econômica, com inflação, queda do crescimento do PIB, déficit no balanço de pagamentos, redução do crédito interno e elevação da dívida externa e interna. No campo produtivo a indústria se debilitou, e cresceram mais os segmentos minerais e agroindustriais exportadores ou de energia, como o álcool. A agonia do Estado



brasileiro paralisou os investimentos em infraestrutura e o investimento privado industrial nacional se retraiu. No território cai o ritmo da desconcentração produtiva e a herança das desigualdades territoriais e sociais herdadas se acentuam.

### 3 NEOLIBERALISMO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E NOVOS ARRANJOS TERRITORIAIS

Na década de 90 as reformas neoliberais vão acabar com as poucas políticas que visavam a redução das desigualdades regionais. O território passava a ser valorizado pela sua eficiência em propiciar fluidez e competitividade ao capital privado, pela sua capacidade de apresentar vantagens comparativas (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A redução do papel do Estado pregada pelo neoliberalismo também vai contribuir para o fim das regulamentações estatais do território, facilitando para que as empresas privadas tenham maior autonomia nas suas estratégias de localização e uso dos recursos naturais.

O governo Lula (2003 a 2010) que tinha como projeto reverter essas políticas neoliberais, foi saudado como uma esperança de retomada do desenvolvimento nacional e de superação daquela herança territorial negativa, porém, as expectativas foram frustradas e pouco empenho foi feito na implantação de políticas de base territorial, voltadas para atenuar as desigualdades. Assim, em lugar de uma recriação efetiva das agências de desenvolvimento regional (SUDENE e SUDAM) foram mantidas as agências reguladoras, criadas no governo FHC, que passam a substituir as políticas territoriais do Estado, atuando setorialmente na gestão do uso da água, no petróleo, nas telecomunicações, na energia, nos transportes entre outros (ARAÚJO, 2013). Trata-se de um dos elementos da chamada combinação público-privada de gestão do território, elemento fundamental da privatização administrativa do território do país.

Na globalização neoliberal o discurso da busca de competitividade dos lugares e do lucro máximo, requer liberdades locacionais totais para as empresas privadas, ou seja, a empresa decide onde e como vai se instalar, pois o Estado não deve mais adotar políticas de regulação do território. Assim as empresas buscam o controle do território, vinculam sua administração à lógica do mercado e definem suas estratégias. Como resultado o

território brasileiro tende a se dissociar de um projeto de país autônomo, dando liberdade para o capital localizar seus empreendimentos nos lugares de maior rentabilidade.

Como mostrou Pacheco (1998, p.83): “[...] num contexto de estagnação da economia nacional e crise do Estado, acabou-se criando alternativas pontuais de dinamismo em algumas poucas regiões.” São as ilhas dinâmicas, localizadas em cidades ou regiões consideradas competitivas, seja pela presença abundante de recursos naturais, como as cidades do agronegócio, seja pela localização geográfica favorável nos eixos de exportação, e principalmente pela guerra fiscal. Encontramos várias dessas cidades nas regiões Centro-Oeste, no Sul do país, no Nordeste, no interior paulista, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

Vários estudos como Pacheco (1998) e Tinoco (2001) alertam para o perigo dessas “regiões ganhadoras”, inseridas diretamente nos mercados globais, cada vez mais se afastarem do restante nacional, o que poderia causar uma espécie de fragmentação do território nacional, desfazendo a construção da integração iniciada na Era Vargas. Dentro das perspectivas neoliberais do desenvolvimento brasileiro considera-se a necessidade da integração competitiva do país nos processos globais, sendo a inserção desigual das regiões nacionais intrínseca a esse modelo de abertura e a fragmentação inevitável.

Outro componente territorial importante da forma de inserção internacional do Brasil no mundo globalizado foi o surgimento das chamadas especializações regionais, muitas vezes vinculadas a um crescimento das estratégias de valorização do poder local.

Para Santos e Silveira (2001, p.105):

Graças aos progressos da ciência e da técnica e à circulação acelerada de informações, geram-se condições materiais e imateriais para aumentar a especialização do trabalho nos lugares. Cada ponto do território modernizado é chamado a oferecer aptidões específicas à produção. É uma nova divisão territorial, fundada na ocupação de áreas até então periféricas e na remodelação de regiões já ocupadas.

Trata-se de uma nova divisão territorial do trabalho, que representa no território as mudanças na organização da produção e do trabalho na atual fase do capitalismo financeiro, caracterizado pela emergência da Terceira Revolução Industrial, marcada pelas inovações tecnológicas, tudo isso controlado pelo capital rentista. Podemos dizer que se organiza no território uma nova geografia econômica do Brasil, comandada pela lógica do capital rentista e executado pelas políticas neoliberais dos Estados nacionais.

Entre aqueles que apostam nesse modelo econômico, onde a lógica do mercado capitalista determina a distribuição das atividades econômicas pelo território, encontramos visões otimistas sobre uma possível redução das desigualdades territoriais como Brasil, como Haddad (2011, p. 294).

Tudo indica, então, que, ao fim da primeira década do século XXI, superada a crise econômico-financeira mundial, o processo de reversão da polarização observado nos anos 1970 poderá eventualmente ter continuidade, reduzindo-se os níveis de desigualdade entre as regiões brasileiras. Assim, haverá uma nova geografia econômica do Brasil, com um interior mais desenvolvido, com novos polos de crescimento e um maior equilíbrio federativo.

Entendemos que a valorização de áreas do território nacional, integradas aos mercados globais, não garante um maior equilíbrio federativo, pois como o próprio Haddad (2011, p. 294) reconhece: “Os empresários preferem localizar seus empreendimentos em países e regiões onde a rentabilidade dos investimentos seja maior.” Fica claro que uso dos territórios passa a depender da sua capacidade de oferecer condições competitivas atrativas para os capitais.

Uma forma de aumentar a competitividade dos lugares no Brasil tem sido estimular a criação dos chamados Arranjos Produtivos Locais, considerada no extremo, para alguns, uma estratégia de desenvolvimento, uma nova política industrial, evidentemente que não é nada disso, trata-se de um discurso para camuflar verdadeiros interesses dos capitais privados. A proposta é descobrir, redescobrir ou fomentar as potencialidades competitivas dos lugares (materiais e imateriais), numa espécie de governança local, que procura unir as forças políticas e econômicas locais e regionais, buscando superar os conflitos, com investimentos públicos.

Segundo Haddad (2011, p. 295):

Pode-se dizer que o desenvolvimento local se sustenta, ao longo do tempo, quando se baseia na ativação e na canalização de forças sociais e na melhoria da capacidade associativa e do exercício da iniciativa inovadora. O desenvolvimento de um município no longo prazo depende profundamente da sua capacidade de organização social e política para modelar o seu próprio futuro. Ele ocorre quando, endogenamente, se manifesta uma energia capaz de estruturar recursos tangíveis (capital físico, capital natural) e intangíveis (capital social, capital institucional), que se encontram latentes ou dispersos.

Como Brandão (2007, p.183) acreditamos que:

[...] tais análises têm, de forma subentendida, uma ideia de que estaríamos vivendo em uma comunidade e não em sociedade; que em decorrência, esse conjunto social não é cindido em classes e interesses políticos complexos (daí discutirem apenas atores sociais); que vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas o local e o global.

Ressaltamos aqui que essas propostas neoliberais de gestão do território representam a ausência que qualquer tipo de regulação pelo Estado nacional, fragmentam e retiram autonomia das políticas nacionais, impedindo a construção de um desenvolvimento territorial voltado ao bem estar da população como um todo. A questão fica mais grave com o estímulo da guerra fiscal entre os municípios de um mesmo país e suas populações, levando ao uso de recursos públicos para políticas de atração das grandes empresas, uma vez que não existem possibilidades de êxito para todos. Essa submissão à lógica territorial neoliberal apenas agrava a possibilidade de uma utilização de nosso imenso território como um fator de desenvolvimento.

Para melhor avaliarmos os desafios brasileiros de um desenvolvimento territorial mais equitativo, temos que entender as mudanças que estão ocorrendo na configuração espacial da indústria internacional. Com a intensificação do processo de centralização do capital produtivo manufatureiro à escala mundial, acompanhada de um grande esforço das corpora-

ções transnacionais para concentrar suas estratégias na atividade principal, foi reforçada a tendência à especialização dos lugares, à redução no custo dos transportes e fragmentação da produção entre empresas parceiras (BELLUZZO; ALMEIDA, 2013).

Assim, as indústrias globais pulverizam sua produção, fabricando em diferentes partes do mundo suas peças, componentes e bens finais. O objetivo é baratear os custos e aumentar a eficiência dos sistemas da produção manufatureira. Para isso são importantes os acordos de liberalização comercial sob a supervisão da OMC, bem como o progresso científico e tecnológico, as novas técnicas de gestão e o avanço espetacular das estratégias de logística no transporte de mercadorias e matérias-primas (BELLUZZO; ALMEIDA, 2013).

Somam-se a esse processo as mudanças na distribuição espacial das atividades econômicas, principalmente na atividade industrial, provocadas com a emergência da China e seus vizinhos asiáticos, que se transformam na “fabrica do mundo”. As economias centrais sofrem quedas na sua produção industrial, com o crescimento e a diversificação de um setor de serviços moderno e inovativo, o que tem levado adeptos do neoliberalismo a decretarem que a indústria perdeu sua importância na formação do PIB dos países, esquecendo que a atividade industrial está na base de toda cadeia produtiva. Essa reestruturação produtiva do capitalismo mundial fez com que todas as regiões industrializadas do mundo apresentassem perda de peso da indústria nas últimas décadas, com exceção da China (BELLUZZO; ALMEIDA, 2013).

No caso do Brasil a queda no PIB industrial é significativa, de um auge obtido em 1985, quando a indústria respondeu por 25% do PIB, declinamos para 17% em 2000 e para 15% em 2011 (BELLUZZO; ALMEIDA, 2013). A participação no PIB que a indústria perdeu, os serviços ganharam. Caiu também a parcela dos bens manufaturados nas exportações totais do Brasil, de 55% em 1985 para 36% em 2011 e 37,4 % em 2012 (BRASIL, 2013). Crescem as exportações produtos primários como a soja, o milho, a carne bovina e de frango, dos minérios de ferro e cobre, além dos semimanufaturados: celulose, couros e peles. De maneira geral a parcela que os bens manufaturados perderam, os produtos primários ganharam.

Assim, a crise no setor industrial reduz ainda mais o processo de desconcentração industrial, que continua apenas no sentido da capital paulista para seu interior, mas, a reprimarização da economia nacional promove o crescimento econômico e a ocupação do território de áreas como o Sudeste do Pará, o Quadrilátero Ferrífero, o Centro-Norte de Mato Grosso, o Oeste da Bahia, o sul do Maranhão, ou seja, áreas do agronegócio e dos complexos minerais e metalúrgicos (BACHA; BOLLE, 2013).

Em Bacha e Bolle (2013) encontramos muitos trabalhos que defendem esse modelo de inserção do Brasil na economia internacional e argumentam que não existem formas de reverter esse processo, que é fundamentalmente externo, uma vez que a economia mundial demanda atualmente produtos intensivos em recursos naturais, como minérios, metais, alimentos, bioenergia, papel e celulose, localizados em regiões menos desenvolvidas, entre elas o Brasil. Não consideram a desindustrialização como algo ruim para o país, pois acreditam na possibilidade de grandes ganhos de produtividade via avanços tecnológicos e inovação no agronegócio, na exploração de minérios, óleo e gás e em parte no setor de serviços, como telecomunicações e informática. Assim, questionam a tese de que os ganhos de produtividade do setor manufatureiro seriam sempre maiores que os de outros setores da economia, o que não justificaria os elevados gastos a serem feitos para uma reindustrialização em geral. Assim, argumentam que apenas a indústria capaz de atingir níveis de produtividade, eficiência e competitividade internacional deve ser incentivada e preservada.

Não concordamos com essa linha de argumentação que coloca o Brasil a serviço do capitalismo financeiro e ficamos com os autores críticos da forma como o Brasil se insere na globalização. Fazemos referência aqui a Cano (2012), Belluzzo e Almeida (2013), Paulani (2013) e Bresser-Pereira (2013), que consideram a desindustrialização do país um grande retrocesso, uma volta ao período que o país se destacava na produção de produtos primários.

Para Paulani (2013) a inserção da economia brasileira atual no processo de acumulação capitalista é mais um capítulo da história de nossa dependência, transformado em plataforma internacional de valorização financeira o país combina juros elevados e valorização da moeda, tornando-se atrativo para a poupança externa, que aqui realiza superlucros. Do ponto

de vista produtivo o país combina desindustrialização e reprimarização das importações, retornando ao seu passado econômico pré-30 quando se destacava pela sua produção de bens primários.

Cano (2013) argumenta que a sociedade brasileira pagou um custo elevado pelo processo de industrialização, viabilizado graças a subsídios públicos, muitas vezes retirados de outras áreas importantes como a educação e a saúde. Além disso, a desindustrialização causa grande impacto social, com desemprego, redução na qualidade do emprego, redução do crescimento econômico e da capacidade do país em reduzir suas desigualdades sociais. Preocupante também é o fato da queda na produção industrial ser maior nos setores industriais que mais dinâmicos, como o de máquinas e equipamentos, telecomunicações, eletrônica em geral, informática e química (CANO, 2013).

Bresser-Pereira (2013) enfatiza que o fracasso da política macroeconômica recente dos governos do PT, está na sua incapacidade de desmontar a armadilha dos juros altos e da sobrevalorização cambial. Para o autor, com o câmbio inferior a R\$ 2,75 por dólar, a maioria das empresas brasileiras não tem condições de exportar ou mesmo de enfrentar a concorrência dos produtos industriais importados, mesmo aquelas competentes tecnologicamente. Segundo Bresser-Pereira (2013, p. 8):

Assim, em vez de o país buscar a estabilidade financeira garantida por uma taxa de câmbio competitiva, decidiu consumir no curto prazo e apresentar déficits crônicos em conta corrente; e em vez de visar o aumento da produtividade pela industrialização, ou mais genericamente, pela transferência de mão de obra de setores com baixo valor adicionado per capita para setores com alto valor adicionado per capita, que são tecnologicamente mais sofisticados e pagam maiores salários, o Brasil, desde 1994, aceita reduzir o aumento da produtividade da economia através da transferência inversa e a transformação da economia brasileira na fazenda do mundo.

Esse autor tem insistido na tese de que o Brasil passa pela chamada “doença holandesa”, que se instala num país quando a existência de recursos naturais baratos e abundantes permite grandes lucros na exportação de commodities, forçando a valorização do câmbio e desestimulando a produção industrial. Para esse autor a neutralização dessa deformação

econômica exige a ação do Estado na aplicação de impostos sobre os lucros advindos dessa exploração de recursos naturais, redistribuindo esses impostos para estimular a produção industrial tecnologicamente competitiva no mercado internacional.

Para Cano (2013) o Brasil está importando cada vez mais bens industriais e fechando esses setores produtivos no plano doméstico, reduzindo assim elos da cadeia produtiva. Propõe para a superação desse cenário que se priorize o mercado interno. Considera o imenso território brasileiro e seus recursos naturais um grande potencial, que junto com os mais de 200 milhões de habitantes do país, poderiam ser usados como saídas para os atuais impasses da economia. Reconhece que com o aumento da dependência dos importados não podemos pensar apenas no mercado interno, mas admite que num programa nacional de desenvolvimento econômico ele deveria ser a base, principalmente no atendimento das demandas sociais, como habitação popular, saneamento básico, educação, saúde pública, com investimentos pesados. Depois investimentos em alta tecnologia para superar gargalos.

Em geral os críticos da inserção dependente indicam a necessidade de uma política industrial para o Brasil, mas alertam que o problema não se resume apenas ao setor industrial, ou seja, é necessária uma política macroeconômica que altere as causas estruturais desse processo, sendo necessário rever contratos assinados com a OMC e manter o controle sobre a entrada e saída do capital internacional e nacional, remessas de lucros e fluxo de investimentos (CANO, 2013). Quanto ao território nacional é urgente a elaboração de novas políticas nacionais de base territorial, que regulem o consumo de espaço pelo capital financeiro e permitam a utilização dos recursos naturais do território em benefício da melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro.

#### **4 O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO: A DESCONCENTRAÇÃO CONTINUA COM O CRESCIMENTO INDUSTRIAL DO INTERIOR**

Recente estudo da Fundação SEADE para a indústria paulista no período de 2000 a 2010 revela um novo desenho do processo de desconcentração industrial no território paulista: a diminuição da participação



industrial da Região Metropolitana e um aumento de forma pulverizada nas demais cidades. O estudo define dois eixos dinâmicos no território paulista: o primeiro denominado de corredor asiático, engloba as regiões de Campinas e Sorocaba, que consolidou uma estrutura produtiva diversificada, recebendo transferência de plantas indústrias da Região Metropolitana; o segundo denominado eixo de expansão da cana de açúcar, engloba as Regiões Administrativas de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Bauru, Marília, Franca, Araçatuba, Barretos e Presidente Prudente.

A Região Metropolitana de São Paulo, do Vale do Paraíba e da Baixada Santista apresentaram retração na Participação no Valor Adicionado Fiscal da Indústria de Transformação, tinham 59,9% em 2000 e caíram para 50% em 2010. Sozinha a Região Metropolitana de São Paulo caiu de 42% em 2000 para 38,1% em 2010. As Regiões com expansão passaram de 37,8% em 2000 para 47,5% em 2010 (FUNDAÇÃO SEADE, 2013).

Os dados indicam que o processo de desconcentração industrial continuou no território paulista, mesmo com a redução desse processo na escala nacional, em função da crise e da estagnação da indústria nacional.

Revela também o exercício da busca de melhores localizações por parte das empresas privadas, que se deslocam para o interior para fugir do aumento dos custos de produção na capital paulista (deseconomias da aglomeração) e se beneficiar das políticas de atração de empresas por parte dos municípios, dando indícios que a guerra fiscal que apontamos no item anterior está ativa no interior paulista.

A análise dos dados referentes aos setores industriais revela que nas regiões de Campinas e Sorocaba cresce a cadeia industrial automotiva, a indústria farmacêutica, a produção de eletrodomésticos, máquinas para escritórios e equipamentos de informática, material eletrônico e equipamentos de comunicação. Embora apresente alguns ramos indústrias de alta e média tecnologia, as empresas são predominantemente multinacionais, que fazem no Brasil apenas a montagem final do produto e o destinam ao mercado interno. Apenas os componentes de baixa tecnologia são adquiridos de fornecedores nacionais, a maior parte deles vem pelas cadeias produtivas globais. Assim, a localização se explica pela proximidade e tamanho do mercado consumidor, pela presença de mão de obra qualificada, pela

infraestrutura de transportes, tecnológica e educacional. Possui também variada indústria tradicional nos setores de alimentos, madeira, cimento, celulose e papel entre outros.

Na área Industrial da Cana de Açúcar, além do açúcar, do etanol e da produção da energia do bagaço da cana, observa-se a formação de um núcleo industrial voltado para a produção de máquinas e equipamentos para as usinas, alimentos, produtos químicos derivados da cana, máquinas e equipamentos agrícolas e produtos de metal. Merece destaque também, os ramos de bebidas (Bauru e Marília), artigos de borracha (São José do Rio Preto e Ribeirão Preto), móveis (São José do Rio Preto), além de madeira, couro e calçados (Franca, Jau e Birigui).

Uma análise dessa região mostra que os setores mais dinâmicos são aqueles intensivos em recursos naturais, como a bioenergia, os alimentos, papel e celulose, móveis, couros, laminados de madeira, bebidas, etc. São indústrias tradicionais de baixa ou média tecnologia, voltadas principalmente para o mercado interno. O dinamismo e as possibilidades de inovações significativas estão nos setores ligados à produção do etanol, como a biotecnologia de plásticos, enzimas e aminoácidos e a produção de máquinas agrícolas (Jacto, Sermatec/Zanini, Tecnal, entre outras). Assim, levando-se em conta o processo de reprimarização das exportações brasileiras essa região fica extremamente dependente do crescimento do segmento de álcool, apresentando grande vulnerabilidade às oscilações dos mercados interno e externo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo uma tradição que vem desde a colonização, a ocupação do território brasileiro durante o período da industrialização brasileira foi feita segundo os interesses dos ciclos de expansão capitalista, num modelo centro-periferia. Mesmo nos governos nacionalistas e desenvolvimentistas, que adotam políticas efetivas de base territorial, a ocupação do território e seu uso, priorizaram os interesses econômicos e, tiveram como resultado uma brutal concentração das atividades econômicas no Sudeste do país, além de um desprezo pela preservação ambiental e pelos interesses das populações nativas. Durante os regimes militares ocorre uma limitada

desconcentração das atividades industriais, com o crescimento de áreas periféricas num ritmo superior ao centro econômico do país, mas, cada vez mais a entrada da poupança externa e das empresas multinacionais ameaça a efetividade das políticas de compensação aos desequilíbrios regionais provocados pelo desenvolvimento do país.

Com o predomínio do neoliberalismo econômico no início dos anos 90, o território se transforma num fator de competitividade, com a valorização da escala local e da ligação direta com as redes globais, reduzindo o papel dos estados nacionais no controle efetivo de seu território e dos recursos nele presentes.

Na ausência de uma política nacional de base territorial para regulamentar a localização industrial, o setor privado articula localização privilegiada, subsídios, infraestrutura moderna e completa na busca dos locais de melhor rentabilidade para se instalar.

Na atual conjuntura internacional com a implantação das redes produtivas globais, a escolha da distribuição espacial das atividades econômicas pelo território de uma nação passa por interesses instalados fora do país. A posição do Brasil é frágil nesse processo, sendo considerado não competitivo, em franco processo de desindustrialização e retornando à posição de fornecedor global de produtos primários. Torna-se urgente a necessidade de repensar a questão do desenvolvimento do território nacional. Num primeiro momento retomar a capacidade do Estado em fazer políticas de base territorial, depois elencar prioridades de redução das desigualdades regionais herdadas e crescimento do mercado interno e, finalmente, retomar o controle da exploração do nosso imenso potencial natural, para assim, podermos realmente considerar nossa diversidade ecológica uma riqueza nacional. Trata-se de tarefas difíceis e que vão exigir um reposicionamento da inserção do país no mundo atual.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 157-172.

- BACHA, E. ; BOLLE M. B. (Org.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. S. A indústria brasileira e as cadeias globais. *Revista Carta Capital*, São Paulo: Confiança, n .737, p 28-29, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao tripé macroeconômico e a direita liberal e dependente. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 95, p. 5-15, 2013.
- BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos>>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- CANO, W. Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento. *Revista FAAC*, Bauru: UNESP, v.1, p 155-164, 2012.
- DINIZ, C. A questão territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: Delfin Netto, A., et al. *O Brasil do Século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 289-292.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Onde a indústria se fortalece em São Paulo*. São Paulo, 2013.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HADDAD, P. R. Três notas técnicas sobre o desenvolvimento urbano e regional no Brasil. In: Delfin Netto, A., et al. *O Brasil do Século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 293-298.
- MOREIRA, R. *Formação espacial brasileira*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.
- OLIVEIRA, F. Mudança na divisão interregional do trabalho no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *A economia da dependência perfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p. 133-168.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: UNICAMP. IE, 1998.
- PAULANI, L. Acumulação Sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: IEA/USP. n. 27, p. 237-261, 2013..
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SUZIGAN, W. Estado e Industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez., 1988.
- TINOCO, A.C. Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração. *Espaço e Debates*, São Paulo: NERU, v. 17, n. 41, p. 46-65, 2001.

## CAPÍTULO 12

# ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS DE UM CAMPO EM AFIRMAÇÃO<sup>1</sup>

*Rogério de Souza Farias*

*Haroldo Ramanzini Júnior*

A disciplina de Relações Internacionais recebe, atualmente, o bafejo renovador de instigantes trabalhos. Há, particularmente, uma crescente literatura sobre o que se considera ser um processo de “horizontalização” da política externa brasileira. A horizontalização é um argumento não necessariamente ligado aos princípios da política externa ou à inserção internacional do país – apesar de ter impacto nesses dois domínios. Ela, na verdade, relaciona-se à definição dos atores e da arena decisória de formulação e de implementação da política externa brasileira. Em geral, além da noção de horizontalização, muitos autores têm utilizado termos como “descentralização”, “pluralização”, “desencapsulamento”, “politização” ou “democratização” para caracterizar o que consideram a situação “atual”, em contraposição ao “passado”, quando a política externa brasileira teria seu processo decisório caracterizado pelo “insulamento” ou pela “verticalização”. Ao nos referirmos a essa tese, iremos contextualizá-la sob a noção de horizontalização, embora, como comentado, haja variação de termos para se referir à idéia.

---

<sup>1</sup> Agradecemos os comentários de Raphael Coutinho da Cunha e Dawisson Lopes a uma primeira versão desse texto.

A partir de pesquisas que atualmente desenvolvemos, pretendemos, no presente texto, avaliar a tese da horizontalização. Uma vez que essa tese tem sido rotinizada nos trabalhos do campo de Análise de Política Externa Brasileira, entende-se ser importante discutir algumas das suas bases. Ou seja, contribuir com os estudos que procuram analisar, de modo mais específico, os aspectos domésticos relativos ao comportamento internacional do país. Essa é uma agenda que trata de questões metodológicas e conceituais e está ainda em construção, daí o fato de não dialogarmos de forma específica com os diversos trabalhos que abordam a questão.

Os trabalhos correntes, normalmente partindo de estudos de casos, em geral, preocupam-se com os atores, considerando, principalmente, o grau de constrangimento ou o peso do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório. Isso ocorre tanto na perspectiva da identificação do que se considera uma ampliação da arena decisória por conta da participação de outros atores governamentais, além do Ministério das Relações Exteriores,<sup>2</sup> quanto na perspectiva de maior participação de atores não – governamentais no processo decisório. Apesar do reconhecimento da qualidade das contribuições, argumentamos ser necessário contornar alguns obstáculos, principalmente os relacionados à: 1) imprecisão conceitual no uso dos termos do debate; 2) falta de clareza sobre a linha de base sobre o que se está comparando; 3) dificuldade na busca de base empírica para o argumento do insulamento; 4) limitações no uso de fontes; 5) sobrevalorização do impacto de forças sistêmicas.

O nosso objetivo é, portanto, dar continuidade a um debate de forma a desenvolver o nosso campo na direção de um conhecimento que seja passível de generalizações, ou seja, transcenda a mera descrição de casos individuais. Isso tornará os estudos mais plausíveis do ponto de vista histórico e cientificamente mais consistentes. Em nossa opinião, isso só será possível alcançar com o desenvolvimento de um arcabouço teórico e conceitual claro, métodos adequados e indicadores passíveis de serem replicados. Temos consciência, no entanto, que tais objetivos não são fáceis de serem alcançados no curto prazo.

---

<sup>2</sup> Nesse texto também usaremos o termo Itamaraty para se referir ao órgão.

## 1 IMPRECISÃO CONCEITUAL NO USO DOS TERMOS DO DEBATE

A horizontalização é um processo ou uma situação? Ela é um tipo ideal ou corresponde a uma situação real? Ela significa ter competência legal? Participar do processo decisório? Influenciar? A existência de uma assessoria ou órgão em alguma instituição que não o Itamaraty tratando de temas internacionais? Atuar em delegações no exterior? Ter outras instâncias controlando as decisões externas do país? Seria a ampliação da arena decisória para além do Ministério das Relações Exteriores, com a participação de outros Ministérios? Ou representaria a participação de atores não – governamentais no processo decisório? A resposta a cada pergunta implica uma definição muito distinta, e, obviamente, conclusões diferentes. Não há, atualmente, uma preocupação com esses questionamentos. Há trabalhos, inclusive, que começam com uma definição e terminam com outra. Diante dessa situação, não fica claro o que “horizontalização” realmente significa. É essencial, portanto, maior esforço nessa atividade preliminar. Após a definição do conceito, é necessário ainda explicitar as variáveis pelas quais se pode identificar se ocorreu ou não uma dinâmica de horizontalização. Usando o exemplo de Pennings et al (2006, p. 28), um conceito (volatilidade eleitoral), tem de ter uma unidade de observação (eleições) e uma unidade de medida (mudança agregada dos votos). Ainda que em nosso caso não seja possível encontrar tal nível de precisão, é importante haver algum tipo de definição. Isso é de extrema relevância, pois a validade externa de qualquer pesquisa pressupõe um código conceitual comum que extrapole os limites de contribuições individuais.

De qualquer forma, a atuação de outros órgãos no processo decisório em política externa não é algo novo. No tema que temos estudado (formulação das posições do Brasil no sistema GATT/OMC), ela é robusta historicamente em termos de amostragem de casos, inclusive, do ponto de vista de reverter posições do Itamaraty no processo decisório. Mas a atuação de outros atores domésticos que não o Ministério das Relações Exteriores é variável em termos de mecanismos e vias de ativismo, de modo que a pura análise formal e legalista pode ser limitada para julgar a “horizontalização” em termos de influência efetiva de outros órgãos na resultante final da política externa brasileira. Em muitos casos, a interação em exercícios interministeriais foi somente pró-forma; em outros, mesmo não havendo

nenhum “guichê” internacional nessas outras instâncias ou a participação em reuniões, a influência foi extremamente elevada. Outra questão que se deve examinar é o fato de a burocracia, hoje, ser muito maior do que em qualquer período anterior da história do país, excluindo, talvez, os dez últimos anos do regime militar. É natural, portanto, que o número absoluto de atores na arena política seja maior – o que não significa necessariamente rupturas qualitativas nos padrões decisórios.

Mesmo sem existir um exercício interburocrático de reuniões e participação, a influência de outros órgãos no processo decisório pode-se dar pela via de consultas -- email e até telefonemas são comuns. Esse é um canal pouco explorado na literatura. As consultas a outros atores podem ser feitas por várias razões. George e Bennett (2005) indicam que podem ser: a) para realmente obter informações e orientação antes de se tomar uma decisão (satisfação de necessidades cognitivas); b) para obter suporte emocional; c) para dar a impressão a determinados atores que eles tiveram uma oportunidade para contribuir, o que facilitará a aceitação futura deles das decisões que forem tomadas; d) para criar consensos; e) para satisfazer a expectativa de que uma determinada decisão foi tomada levando em conta a posição de todos os atores importantes; e, por fim, há a hipótese de construção da narrativa. Esta última é a mais instigante e difícil de ser detectada.

Deve-se também atentar para o fato que muitas assessorias internacionais importantes em ministérios em Brasília ou foram fundadas por diplomatas ou são chefiadas por diplomatas, ou tem um diplomata realizando o trabalho essencial. Em conflitos interburocráticos é razoável supor que esses atores dificilmente enfrentarão um colega de carreira (apesar de isso poder ocorrer em determinadas situações, como será apresentado abaixo). Há, por fim, áreas lideradas por pessoas escolhidas para ocupar os cargos exatamente por terem posicionamentos convergentes com o Itamaraty. Assim, apenas a constatação da existência de áreas internacionais em outros órgãos, que não o Ministério das Relações Exteriores, é um indicador limitado para pensar em termos de influência no processo decisório. Deve-se estudar, ainda, a hipótese da ação de outros atores ocorrer somente após a aquiescência ou concordância do Itamaraty, que atua como um *gate*



*keeper*, permitindo somente o desenvolvimento de atividades convergentes com suas preferências.

Há, no uso corrente da ideia de horizontalização, uma evidente sobreposição entre os conceitos de interesse, participação, controle e influência que impacta o resultado de alguns estudos, principalmente, entre as noções de participação e influência na análise do processo decisório. O conceito de participação, muitas vezes, é utilizado como sinônimo de influência. Em geral, as decisões de política externa envolvem diversos indivíduos de diferentes instituições. O fato de termos várias instituições participando de reuniões em que se discutem ações no campo da política externa não autoriza a afirmação que estamos diante de um processo de horizontalização, pois, não é possível afirmar a priori que a decisão final sobre a questão em discussão foi tomada nessas instâncias ou como resultado delas. É necessário, portanto, observar a resultante final – aquela que o país apresentou no âmbito internacional – e traçar, a partir daí, quais foram os atores e as arenas responsáveis por sua formulação. A importância de cada ator sobre a decisão final normalmente é discricionária, dependendo de leis, costumes, interação entre atores, alianças com setores da sociedade, conhecimento técnico e não raro mero acaso. Nem todo participante do processo decisório tem o mesmo peso na definição da posição final, daí não ser possível tomar como sinônimos participação e influência. Não se deve, igualmente, esquecer das preferências ou interesses dos atores caso se entenda o termo horizontalização dentro do parâmetro de influência. Se o Itamaraty tem as mesmas preferências que as demais instituições que atuaram no processo decisório, não se pode concluir que essa correlação necessariamente significa que houve um processo de insulamento ou horizontalização.

## **2 FALTA DE CLAREZA SOBRE A LINHA DE BASE SOBRE O QUE SE ESTÁ COMPARANDO**

A literatura costuma ser mais precisa com a definição do que é o período “atual”. Utiliza-se geralmente como marco as gestões presidenciais recentes. Ela é elusiva, no entanto, na definição do “passado”, do período ou marco temporal ao qual se está comparando a situação corrente. Afinal, a “horizontalização” está sendo comparada com a situação das arenas

decisórias do regime militar? Com o Império? Com o período da Guerra Fria? Cada período implica algo muito peculiar e uma comparação distinta. A seleção do período de observação das narrativas e casos é de extrema importância para as conclusões dos estudos. Se o marco inicial ou final forem escolhidos em situações em que as variações estão em seus níveis mais extremos, há elevado riscos de existir efeitos de regressão à média ou, pior, inferências equivocadas associadas a um viés de seleção (GEDDES, 2003, p. 123).

O que os estudos têm feito, de forma geral, é a apresentação da situação atual, mas sem atentar para demonstrar com o mesmo grau de profundidade empírica e uniformidade analítica a situação na linha de base a que se está comparando. Se o que se está considerado na construção de conceitos ou teorias é uma série temporal, no caso, o nível de abertura do processo decisório ao longo do tempo, escolher dois momentos arbitrários no tempo para a comparação pode resultar em inferência equivocadas. Além disso, poucos estudos atentam para o fato de que muitos assuntos e instituições inexistiam há pouco tempo. Imaginemos, por exemplo, o uso do tema de cooperação internacional em ilícitos eletrônicos. Como compararíamos a situação atual da arena decisória brasileira que define a posição no assunto, afirmando haver ou não “horizontalização” se essa arena é extremamente recente? O mesmo vale para as instituições. Como discutir a questão da Secretaria de Políticas para as Mulheres em termos de horizontalização se tanto o tema quanto a instituição inexistiam, ao menos no formato como conhecemos hoje? Nesse sentido, o debate sobre horizontalização, em muitas instâncias, pode ser problemático do ponto de vista metodológico, pois pode estar ausente um pré-requisito essencial: a comparabilidade. Para a análise comparada, na lógica de se identificar semelhanças e diferenças entre determinados objetos com relação a um critério é necessário que os objetos tenham as mesmas características, podendo responder a perguntas do tipo “como”, “por que” e “o que” é comparável (SARTORI, 1994).

### 3 DIFICULDADE NA BUSCA DE BASE EMPÍRICA PARA O ARGUMENTO DO INSULAMENTO

Muitos trabalhos partem da premissa que, no passado, o processo decisório ocorria de forma insulada, com elevada autonomia ou até exclusividade do Itamaraty na gestão de nossa política externa, sem que se tenha realmente base empírica para justificar tal afirmação. A partir disso, cria-se uma narrativa da situação atual, que confirmaria a “horizontalização”. No entanto, mesmo uma visão superficial sobre a história das relações exteriores do Brasil oferece numerosas situações contrárias à tese de insulamento. Pesquisas importantes indicam que, no Império, o Conselho de Estado e o Parlamento eram muito ativos e várias pastas influenciavam a de Negócios Estrangeiros (CERVO, 1981). Outros ministérios e até presidentes de províncias davam instruções e comunicavam-se diretamente com os ministros plenipotenciários do país no estrangeiro (MENDONÇA, 2006).

No início da República, o exército e mesmo as polícias estaduais tiveram grande atuação nas decisões relativas à cooperação internacional na área de segurança, sem o *oversight* do Itamaraty (MCCANN, 2007). Durante muito tempo o Ministério do Trabalho e depois o da Indústria e Comércio mantiveram, no exterior, serviços de promoção comercial – algo que até hoje a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e os adidos agrícolas não conseguiram estruturar em nível equivalente. Nas conferências que criaram a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Chicago, 1944) e o Fundo Monetário Internacional (Bretton Woods, 1944), o país foi liderado por outros órgãos que não o Itamaraty. Na década de 1950, a posição do país no tema fretes internacionais foi determinada primordialmente pela ação da empresa estatal Llóide. No importante encontro ministerial de 1961 do GATT, o Brasil foi liderado por Ulysses Guimarães, Ministro da Indústria e Comércio; na reunião que deu origem ao Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, em agosto de 1986, a delegação brasileira foi chefiada pelo então Ministro da Agricultura, Irís Rezente.<sup>3</sup> Há, ainda, domínios específicos em que ocorreram movimentos pendulares. Logo após a independência, a negociação de empréstimos financeiros na *city* londrina e o pagamento dos diplomatas do país no exterior eram realizados por repre-

<sup>3</sup> Deve-se considerar que, mesmo nesses casos, pode haver preponderância do Itamaraty caso os ministros tenham sido assessorados e orientados primariamente por diplomatas. Nessas instâncias, a conclusão de que se está falando em horizontalização depende se concebermos o conceito em termos de participação ou influência.

sentantes vinculados à pasta dos Estrangeiros. Com a criação da Delegacia do Tesouro em Londres, ambas atividades são transferidas para a pasta da Fazenda, situação que perdurou até a década de 1940, quando, em um lento processo, a atividade de pagamento do serviço exterior brasileiro retornou ao controle do Itamaraty. No caso da responsabilidade por negociações financeiras, a variação é ainda maior, com períodos de maior ou menor atividade e controle por parte do Itamaraty. Todos esses exemplos demonstram que as arenas decisórias no passado podem ter sido bem mais complexas do que presumem a literatura atual<sup>4</sup>.

#### 4 LIMITAÇÕES NO USO DE FONTES PARA SUSTENTAR O ARGUMENTO

Entrevistas, alguns documentos legais e artigos de jornais são as principais fontes utilizadas pela literatura sobre a horizontalização. Todas essas fontes são muito importantes. Mas no caso das entrevistas, é preciso ter em conta a necessidade de identificar com precisão as diferenças conceituais acima mencionadas. Em geral, muitos entrevistados acreditam que a participação em reuniões interministeriais ou em missões ao exterior denota influência, o que é equivocado. Há também uma questão metodológica. Dependendo de quando o pesquisador realiza a entrevista, o interlocutor certamente afirmará algo diferente. Isso decorre do simples fato de que a atuação relativa dos órgãos variar tanto no estágio do processo decisório doméstico quanto no estágio e na natureza da negociação internacional. É por essa razão que os métodos e as fontes devem sempre tentar refletir a realidade em seus complexos movimentos, como um filme, e não a ilusão estática de uma fotografia.

Na entrevista, pode haver, igualmente, o viés do interlocutor. Suponhamos que um acadêmico faça uma entrevista com um diplomata e com um ator de outro órgão na área de cooperação internacional. Pergunta-se para o diplomata: “Qual a participação dos outros órgãos no tema?”. O diplomata, provavelmente, responderá: “Os outros órgãos são essenciais para a condução do assunto e para a determinação da posição brasileira”. Em outro órgão, diante da mesma pergunta, pode ter a seguinte respos-

<sup>4</sup> Os casos citados são utilizados a título de exemplo. Essa ressalva é importante na medida em que um dos aspectos que estamos chamando a atenção é para a necessidade de construir uma medida ou critérios que permitam a comparação intertemporal, para além da seleção arbitrária de casos.

ta: “Estamos sempre junto com os diplomatas. Já participamos de várias reuniões no Itamaraty e fomos para missões no exterior”. De acordo com a nossa experiência essas respostas ilustrativas são comuns, mas, como argumentado acima, podem não ser suficientes para sustentar que os outros órgãos influenciam a política externa brasileira.

Além disso, muitas entrevistas são feitas com atores ou muito altos na hierarquia decisória ou que não detiveram relevância nas decisões. Também é importante ter em conta, segundo George e Bennett (2005, p. 101 – 102), que:

sabendo que haverá demandas públicas sobre como uma decisão importante foi tomada, tomadores de decisão são motivados a conduzir o processo decisório de modo que possa permiti-los a afirmar para a opinião pública que a decisão foi tomada depois de um processo amplo e cuidadoso de deliberação. Informações nesse sentido são dadas aos jornalistas assim que a decisão é tomada. Uma vez que “histórias instantâneas” tem dificuldade de retratar um processo decisório multi-dimensional, o analista deve considerar em que medida essa impressão é justificada e como ela incide sobre as informações transmitidas pela história instantânea e na subsequente avaliação do tomador de decisão sobre como e por que uma decisão foi tomada.

## 5 SOBREALORIZAÇÃO DO IMPACTO DE FORÇAS SISTÊMICAS.

Observa-se que boa parte da literatura estrutura o argumento da horizontalização a partir de consequências hipotéticas de forças sistêmicas no processo decisório de política externa, como, por exemplo, os potenciais impactos das mudanças no regime político, dos processos de globalização e das transformações no sistema internacional. Argumenta-se que com o processo de redemocratização e de aceleração das dinâmicas de internacionalização haveria uma crescente diversificação dos atores que participam da formulação da política externa brasileira e uma consequente diminuição do peso relativo do Ministério das Relações Exteriores<sup>5</sup>, muitas vezes, sem considerar as respostas adaptativas do Itamaraty ao aumento de pressões. Não é relevado, também, o argumento que a globalização, enten-

<sup>5</sup> Nessa perspectiva, é pertinente considerar o argumento de Hocking (1999, p. 14) que “a imagem de Ministérios das Relações Exteriores sofrendo de um estado de declínio terminal é uma distorção da realidade. Isso se deve em parte a uma leitura equivocada da natureza e da evolução histórica dos Ministérios das Relações Exteriores e das suas relações com outros órgãos dos governos na formulação da política externa”.

dida como processo de integração acelerada dos mercados internacionais, e seus impactos sobre os aparatos estatais são dinâmica existente desde pelo menos o século XIX, e o fato de o Brasil já ter passado por outros processos de democratização e diversas rupturas políticas.

Não se deve sobrevalorizar o poder de variáveis sistêmicas. Essas forças não têm um impacto direto e unidimensional nas decisões políticas dos Estados. Como indica uma enorme literatura sobre a questão, dependendo do papel e da interação de idéias, políticas, instituições e legados de trajetórias anteriores, é possível ocorrer consequências inesperadas ou mesmo contrárias ao que inicialmente se supunha. É por essa razão que é importante saber, empiricamente, como se conduziu o impacto dessas forças sobre o aparelho de Estado, evitando afirmações genéricas e pouco substanciadas de causa e efeito.

## 6 QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA O ADENSAMENTO DO CAMPO

Qual seria, então, a forma adequada de se determinar a existência da “horizontalização” em determinado tema da política externa. Primeiro, deve-se definir o que o termo significa. Segundo, antes mesmo de colher as fontes, deve-se compreender as consequências da seleção do caso e do marco temporal. Terceiro, é necessário saber com precisão qual foi a posição externa no primeiro momento (*base line*) e quem a determinou do ponto de vista doméstico. Se ela foi definida pelo Itamaraty, na análise do momento dois podemos ter ou não a hipótese de horizontalização (se outros atores foram determinantes no primeiro momento, é inviável falar em processo de horizontalização, a não ser que se esteja falando de gradações). Por fim, as arenas decisórias nos dois momentos devem ser passíveis de comparação. É importante também ter em conta a necessidade metodológica de “operacionalização”, ou seja, “a escolha de indicadores observáveis que possam ser usados como proxies para conceitos abstratos e não observáveis.” (GEDDES, 2003, p. 144).

Um método possível para sustentar ou não a tese de horizontalização é o uso de contrafactuais. Há uma literatura extensa na história e na ciência política sobre tal ferramenta e, no nosso caso, consistiria em questionar se, na ausência de outros atores que não Itamaraty, a posição brasileira seria

distinta. Se a resposta for sim, estaríamos quase certamente diante de uma situação de influência de outros atores no processo decisório.

É factível falar em uma situação global de insulamento ou horizontalização da política externa brasileira em um determinado momento? Isso é muito difícil. Em uma análise radical, ter-se-ia que observar todas as decisões de política externa para confirmar uma das posições, bastando somente um caso contrário para refutar o paradigma explicativo. Utilizando talvez a concepção de que um determinado período correspondeu “predominantemente” ou “em sua maioria” a uma das características é mais factível. Mesmo assim, seria necessário saber qual o número de casos totais ou, o que poderia ser mais interessante, partir da premissa que determinados assuntos e arenas decisórias seriam mais importantes ou representativos. De qualquer maneira, a tese da “horizontalização” não pode ser generalizada para toda política externa brasileira. Cada área e tema tem padrões de relacionamentos distintos entre os atores.

O trabalho de Farias e Ramanzini Júnior (2010) demonstra que, na área de negociações comerciais, observando o histórico da década de 1940 até 2008, se definirmos o termo “horizontalização” como influência sobre a resultante final externa, ocorreu o contrário do que se tem argumentado na maior parte da literatura, ou seja, aumento da influência do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório e não diminuição do seu peso. Sabemos, no entanto, que a situação não pode ser generalizada para outros domínios da política externa. O caso, contudo, é robusto, pois: a) é uma das poucas áreas que existe desde aquele período, permitindo comparações ao longo do tempo, com modificações na variável dependente, algo impossível de fazer em muitos domínios; b) houve uma significativa explosão de instituições domésticas com poder estatutário na área; c) o impacto de forças internacionais na área é julgado pela literatura como elevado, gerando, em tese, mais pressões; d) é uma arena decisória considerada de extrema relevância em grande parte do período examinado. O caso, portanto, é bom para testar a hipótese, pois há muitas forças indicando que haveria uma forte “horizontalização”, ou um aprofundamento desta, caso essa situação já existisse.

Existe um espectro elevado de situações de insulamento e de horizontalização. Raras são as vezes em que o Itamaraty decide tudo, sem

ao menos ter a participação formal e homologatória de outras instâncias. Mas isso pode ocorrer. Há situações em que o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos convergem em seus interesses; em outros, há conflitos; por fim, há situações de especialização colaborativa. Em situações de convergência, os atores podem se abster do processo decisório ou delegar poderes simplesmente porque acreditam que seus pontos de vista estão sendo atendidos. Quando há conflitos, uma abordagem interessante para examinar a preponderância relativa dos atores seria utilizar a literatura sobre poder de veto. Apesar de usada principalmente para as relações entre legislativo e executivo, a teoria pode ser adaptada para essa situação. A colaboração é um caso interessante em que há uma divisão de tarefas, sendo comum “pedidos de subsídios” partindo do Itamaraty para outros órgãos. Estes preparam as informações e a chancelaria, agindo como um filtro, aproveita o que é de seu interesse, como insumo para documentos diplomáticos. Esse é só um exemplo dos vários tipos de colaboração que podem existir.

Deve-se perguntar qual é exatamente a variável dependente a ser explicada e quais variáveis independentes e intervenientes compõem o quadro do estudo. A literatura é muito focada em demonstrar a existência de uma mudança no que se refere à variável dependente (insulamento ou horizontalização) e muito pouco se foca na especificação das potenciais variáveis independentes (democratização, globalização, aumento de ministérios, liderança presidencial) ou no processo pelo qual elas impactam a variável dependente. Nesse sentido, há um duplo desafio para o campo de estudos. Um deles é relativo ao tratamento conceitual, como estamos discutindo: o que é horizontalização e o que se pode concluir sobre a sua trajetória? Esse seria um desafio de inferência descritiva. O segundo desafio refere-se a inferência causal. O que explicaria a horizontalização (ou a ausência de)?

Assim, quando falamos em horizontalização de política externa brasileira, temos de pensar como ela se traduz em termos analíticos. A política externa é o resultado do processo decisório doméstico? É a projeção desse processo para os parceiros no plano internacional pelos nossos negociadores? É a resultante em termos de acordos e entendimentos que deverão ser posteriormente aprovados pelo parlamento? Em todo caso, deve-se



localizar temporalmente a arena decisória doméstica responsável por uma decisão e quem a executou diante dos parceiros internacionais. As duas unidades não são necessariamente equivalentes. É bem sabido que mesmo instruções objetivas e restritas podem ser modificadas substancialmente pelo negociador. Em termos práticos, mesmo se o Itamaraty sair derrotado no processo decisório, ele pode, caso seja o negociador, reestruturar a posição brasileira. Também não se deve esquecer que, ainda que outros atores domésticos sejam vitoriosos no processo decisório e na execução, caso a negociação tenha gerado um documento que deve ser aprovado pelo legislativo, o Itamaraty novamente terá uma oportunidade para intervir no processo. Isso sem contar, obviamente, na dinâmica de implementação. É nítido, assim, que em cada momento se pode ter uma configuração distinta de predominância dos atores.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um estudo sobre os problemas apresentados nos cinco pontos discutidos acima pode ser obtido tanto pelo exame da literatura, quanto pelo estudo das próprias fontes sobre as quais nos desbruçamos. Um excelente exemplo desse último tipo é o telegrama confidencial enviado em 2009 pelo embaixador americano Clifford M. Sobel ao Departamento de Estado, no contexto de um exame da política externa brasileira do período. (SOBEL, 2009, tradução nossa). Ele dedica-se somente ao exame da arena decisória em política externa. Tendo contato cotidiano com a máquina governamental, o diplomata argumentou que à medida que o Brasil ganhou um papel proeminente no mundo, diversificou seus interesses no cenário internacional e sofreu os impactos da globalização, o Itamaraty encontrou-se diante de uma grande competição no governo. Segundo suas palavras, a instituição experimentava uma

erosão de seu controle sobre as decisões de política externa”, uma situação profundamente ressentida pelos diplomatas. Isso teria ocorrido na administração Lula da Silva, na qual o processo decisório em política externa “tornou-se inquestionavelmente mais disperso nos níveis hierárquicos mais altos, trazendo para seu seio mais ministérios do que em qualquer momento anterior, os quais, por seu turno, estão estabelecendo relações ainda mais amplas com suas contrapartes no exterior. (SOBEL, 2009).

Antes de qualquer análise das afirmações do diplomata, convém explanar o contexto do telegrama. O governo Lula da Silva, inaugurado quase seis anos antes da expedição do telegrama, iniciou sua gestão com uma série de contatos positivos com o governo americano, dando continuidade a um relacionamento que vinha já do período eleitoral. Logo que sua administração começou a efetivamente trabalhar, contudo, surgiram uma série de pontos de atrito com o governo norte-americano. Washington observava tal situação não como decorrente dos interesses nacionais brasileiros, mas sim das resistências de determinados indivíduos em pontos estratégicos do aparelho de Estado. Os dois principais seriam Samuel Pincheiro Guimarães, Secretário Geral do Itamaraty, e Marco Aurélio Garcia, Assessor de Relações Internacionais da Presidência da República. Os dois, na visão americana, frustraram diversas iniciativas bilaterais promovidas pelos americanos, além de inserirem na política externa brasileira movimentos considerados contrários à política externa americana, especialmente na América Latina.

Foi por não conseguir romper com essa situação que a embaixada orientou seus trabalhos para outros órgãos que não a Presidência da República e o Itamaraty; e é por essa razão que Sobel tendia a maximizar, para seus superiores em Washington, o papel de outros órgãos no relacionamento bilateral. Como afirma na conclusão de seu telegrama, “não é de nosso interesse que o Itamaraty seja o único filtro para trabalhar com [o governo brasileiro].” Ele próprio, seguidas vezes, ao longo do texto, contudo, admite que o órgão ainda se mantinha em posição de superioridade ou de controle absoluto em determinadas áreas da política externa. Assim, ele disse, logo depois de falar da erosão do controle exercido pelo Itamaraty, que:

por enquanto [...] o Itamaraty continua a exercer considerável controle sobre quase todos os elementos da relação entre os EUA e o Brasil, ajudado pela autoridade legal, um processo intragovernamental pouco desenvolvido, e insuficiente preparação em muitos dos outros ministérios. (SOBEL, 2009).

No tópico sobre controle, Sobel informa o que já salientamos acima: o Itamaraty oferece seus quadros para as principais agências do poder executivo e para o Congresso, o Supremo Tribunal Federal e vários gover-

nos estaduais e municipais. Ele afirma ser raro para diplomatas estrangeiros participarem de reuniões de alto nível sem ter um representante do Itamaraty presente. Seu telegrama continua:

Muitos ministérios, particularmente aqueles com menos experiência com assuntos internacionais, praticam auto-censura, muitas vezes recusando engajar-se com suas contrapartes de outros governos sem ter a luz verde do Itamaraty. No Ministério do Trabalho, que não tem um diplomata como assessor, por exemplo, quase sempre se insiste em ter o Itamaraty envolvido em qualquer coisa que seja mais que um encontro para troca de informações com representantes de governos estrangeiros. Altos representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, cujo ministro assinou e tem sido a liderança em nosso plano de ação bilateral sobre discriminação racial, quase sempre solicitam que o Itamaraty estejam presentes em nossos encontros e comumente deferem, em nossas discussões, a colegas bem mais jovens do MRE. (SOBEL, 2009).

O diplomata argumenta que o Itamaraty utiliza seus servidores em outros órgãos para monitorar e controlar o contato de outras agências com governos estrangeiros. Ele, então, relata um caso vitorioso. O Ministério da Fazenda, apesar de fortes resistências do Itamaraty e da Presidência, estava obtendo sucesso no tema da participação brasileira na OCDE. Sobel, no entanto, informa que essa vitória foi em grande medida decorrente das atividades dos diplomatas cedidos do Itamaraty ao Ministério da Fazenda. Para o diplomata americano, ignorar o Itamaraty “é quase nunca uma opção” e “mesmo quando um ministério deseja trabalhar com suas contrapartes estrangeiras, não é incomum que iniciativas sejam bloqueadas por oposição do Itamaraty”; por isso até os ministérios com maior experiência na arena internacional são cuidadosos em garantir a concordância do Itamaraty.

Todo o documento, apesar de repetidamente afirmar o contrário, oferece basicamente exemplos sobre como outros órgãos foram constrangidos pelo Ministério das Relações Exteriores. Como evidência contrária, o embaixador apresenta um resumo de uma série de artigos publicados no jornal o Estado de São Paulo, citando a autonomia de Marco Aurélio Garcia e dos então ministros Tarso Genro, Roberto Mangabeira Unger, Carlos Minc e, principalmente, Nelson Jobim. O fato de Marco Aurélio Garcia e

Samuel Pinheiro Guimarães terem sido grandes aliados, três dos cinco citados terem saído do governo logo depois por sucessores relativamente mais tímidos e de Nelson Jobim ter sido substituído, posteriormente, por Celso Amorim (um diplomata aposentado) no Ministério da Defesa diz muito sobre como evidências conjunturais são pouco adequadas para justificarem argumentos de processos de longo prazo.

Assim como na literatura sobre análise de política externa brasileira, Sobel afirma que a situação atual é distinta do que ocorria no passado. Se o diplomata examinasse os antecedentes de seus antecessores, provavelmente não teria feito tal afirmação. Desde o início do século XX a embaixada americana no Brasil manteve funcionários em setores específicos (inteligência, militar, cultural, cooperação técnica, comercial e financeira) que atuavam diretamente com suas contrapartes em outros órgãos que não o Itamaraty. São dezenas de instâncias em que o embaixador americano e até cônsules interagem da mesma forma apontada por Sobel como novidade. Na formação de professores brasileiros, na cooperação em agricultura, nas negociações financeiras, no tema energético, na venda de material de guerra, enfim, nas amplas áreas que compõem as relações bilaterais, houve sempre participação e influência, e, em alguns casos, controle do processo decisório por parte de outros atores.

Sobel, além de apresentar uma versão pouco precisa sobre o passado, não se pergunta se o fato de existir mais ministérios na arena de política externa do que em qualquer momento anterior não decorre simplesmente de uma situação quantitativa – nunca o país teve número tão elevado de ministérios – e não de uma transformação fundamental da natureza do processo decisório, que, como ele bem indica, parece ter permanecido o mesmo em decorrência da atuação defensiva do Itamaraty. A horizontalização estrutural da arena decisória da política externa brasileira, dessa maneira, diante da leitura atenta do documento diplomático, está mais no domínio do *wishful thinking* e de uma política propositiva para desviar-se do Itamaraty do que no domínio da realidade.

Em suma, o argumento sobre horizontalização não tem uma estrutura sólida, assim como a idéia de que a situação anterior do processo decisório seria de insulamento burocrático. Não é possível englobar todo o processo decisório em qualquer época em nenhuma das duas tipologias.

Analítica e teoricamente, o mais relevante, em toda a discussão sobre horizontalização, em nossa opinião, talvez seja, após alcançar-se um consenso conceitual mínimo na área, tentar identificar o que, na verdade, leva a uma composição da arena e da dinâmica decisória de uma forma em determinado tema (ou em determinada época) e, em outro(a), a uma situação distinta. De forma geral, o que temos, é a seleção de caso estruturada na variável dependente (ocasião em que se argumenta que houve horizontalização), a visão algumas vezes superficial sobre o passado e certas conclusões amparadas em uma base empírica inadequada.

## REFERÊNCIAS

CERVO, A. L. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

FARIAS, R.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Contra a corrente: democratização e política externa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7. 2010. Recife. *Anais...* Recife: ABCP, 2010.

GEDDES, B. *Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.

HOCKING, B. *Foreign ministries: change and adaptation*. New York: St. Martin's Press, 1999.

MCCANN, F. D. *Soldados da pátria: história do exército brasileiro, 1889-1937*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MENDONÇA, R. *Um diplomata na corte de Inglaterra*. Brasília: Senado Federal, 2006.

PENNINGS, P. et al. *Doing research in political science: an introduction to comparative methods and statistics*. 2. ed. London: Sage, 2006.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: \_\_\_\_\_. ; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SOBEL, C. *From Clifford Sobel to State*. Ref 000190. Understanding Brazil's foreign ministry, part 3: inter-agency competition. February 13, 2009. Confidential. Wikileaks Cablegate Archive.



**SEÇÃO IV**  
*China e Estados Unidos*  
*e as Novas Conjunturas*





# CAPÍTULO 13

## CHINA Y EL PENSAMIENTO EUROPEO MODERNO: EUROCENTRISMO, PRÉSTAMOS CULTURALES Y REFORMULACIONES CONTEMPORÁNEAS. PUNTOS POTENCIALES PARA EL DIÁLOGO INTELECTUAL

*Gustavo E. Santillán*

### INTRODUCCIÓN

El trabajo que presentamos parte del problema suscitado en torno a la perplejidad que, para el pensamiento científico occidental, suscita el ascendente lugar de China en el orden económico global. Para realizar un examen crítico de esta perplejidad, examinamos literatura y fuentes intelectuales a lo largo de diversos periodos históricos, tanto en China como en Occidente. Esta última literatura comparte, aún, un cierto sesgo eurocéntrico, que remonta en última instancia a las primeras reflexiones sistemáticas producidas sobre China, y desarrolladas en los siglos XVIII y XIX. Ello a pesar de los deliberados esfuerzos contemporáneos por eludir este sesgo en la ciencia social contemporánea. Los contextos de producción del pensamiento eurocentrista incluyeron el movimiento simultáneo y encadenado de decadencia del Imperio Qing y de expansión industrial europea, que se ha dado en llamar la “Gran Divergencia” entre Oriente y Occidente (POMERANZ, 2000).

Ello explica asimismo la particular relación con este pensamiento de los intelectuales chinos posteriores, que forjaron en el campo de las ideas el camino hacia la independencia nacional y la liberación social conquistadas en 1949. Sin embargo, resulta llamativa la persistencia en el

pensamiento no chino sino occidental, de las premisas eurocéntricas adoptadas en tiempos de la Gran Divergencia, en contextos contemporáneos signados por una aparente reversión y puesta en cuestión de esta relación civilizatoria.

En lo sucesivo, realizaremos un trabajo de revisión tanto de ciertas reflexiones europeas “originarias” sobre China, como de su reelaboración en el pensamiento revolucionario chino a partir de 1919. A continuación, veremos los alcances de la reformulación del tenor de estas reflexiones, ya en el contexto de la ciencia social occidental en las postrimerías del siglo XX. Finalmente, a la luz de esta revisión, sugeriremos algunas líneas de reflexión que permitan dar cuenta con mayor exactitud del contexto global contemporáneo, y de la inserción en él del Reino del Centro.

## 1 EUROCENTRISMO

Las concepciones occidentales sobre China y su situación en relación a la así llamada “Historia Universal” provienen del postulado de una unidad en la evolución del desarrollo humano, deudora a su vez del pensamiento cartesiano y de la noción de una unidad esencial de la humanidad (CHATELET, 1983). Aún más, estas premisas filosóficas no conformaron, en los albores de la Modernidad, una ruptura absoluta con la idea de la divinidad, de la que el racionalismo cartesiano es plena prueba. Por el contrario, tras la revitalización del pensamiento clásico operada por el Renacimiento europeo, encontramos claras reminiscencias aristotélicas en la filosofía de la Historia de la Ilustración europea, como se han encargado de establecer estudios posteriores que abordaron el orientalismo en esta matriz de pensamiento (ANDERSOSN, 1974). Concretamente, una vez establecido un sentido general de la Historia Universal, y el centro activo de esta Historia progresiva ubicado en la Europa entendida como síntesis de la Idea de la Humanidad (HEGEL, 1972), las sociedades pasadas y contemporáneas habrían de ser situadas en ese *continuum*, o bien al margen del mismo en tanto “pueblos sin historia” (WOLF, 1982). Resulta contundente en respaldo de nuestra afirmación la persistente continuidad de las apreciaciones siguientes:

Hay pueblos que, arrastrados por una tendencia natural a la servidumbre, inclinación mucho más pronunciada entre los bárbaros que entre los griegos, más entre los asiáticos que entre los europeos, soportan el yugo del despotismo sin pena y sin murmuración, y he aquí por qué los reinados que pesan sobre estos pueblos son tiránicos [...]. (ARISTÓTELES *apud* ANDERSON, 1974, p. 477-482).

Esta idea, *numen* de la célebre noción del despotismo oriental, estuvo ligada precisamente a la inmovilidad y ahistoricidad de los pueblos “asiáticos.” Así, sojuzgado por los déspotas y por la religión, “Las leyes, las costumbres y los hábitos del Oriente [...] son hoy idénticos a como eran hace mil años.” (MONTESQUIEU *apud* ANDERSON, 1974, p. 479). Este parecer es sistematizado en la filosofía de la Historia de Hegel, en quien encontramos rasgos que habrán de perdurar largo tiempo en el pensamiento occidental. En primer lugar, la idea de un régimen *patriarcal* de la sociedad y el Estado, en el que el individuo se encuentra alienado y abrumado bajo el peso del ceremonial, la religión y la costumbre. Este orden está, por principio, impedido de todo cambio o progreso.

Es [...] el reino de la duración; no puede cambiar por sí mismo. [...] Por otro lado, la forma del tiempo se opone a esas relaciones patriarcales. Sin modificarse en sí mismos o en su principio, los Estados se hallan sometidos a un cambio perpetuo en sus relaciones recíprocas, es decir, se encuentran en medio de conflictos incesantes que les deparan una rápida decadencia. En la medida en que el Estado se halla así vuelto hacia el exterior [...] Esta historia no lo es aún esencialmente, porque no es sino la repetición de una misma ruina majestuosa. El elemento nuevo con el que el valor, la fuerza y la magnanimidad han sustituido al antiguo esplendor sigue el mismo camino de decadencia y ruina, que no es tampoco una verdadera ruina, porque esos cambios incesantes no producen ningún progreso. El nuevo elemento que sustituye al que pereció, parece a su vez; no se produce ningún progreso, y tanta inquietud es sólo una historia ahistórica.<sup>1</sup> (HEGEL, 1972, p. 304-305).

---

<sup>1</sup> Estas reflexiones son derivados lógicos de la filosofía dialéctica de la Historia, perteneciendo la vida de los imperios “asiáticos” a la indiferenciación originaria de la Idea y el Espíritu, no habiéndose objetivado aún en ninguna antítesis de negación.

De este modo, “China e India permanecen estacionarias y perpetúan, incluso hasta el tiempo presente, una existencia vegetativa natural.” (ANDERSON, 1974, p. 407).

Esta marginalidad respecto al progreso que se supone encarnación de la Idea universal (asociado implícita y políticamente al despotismo ilustrado de Federico Guillermo III) es concretada en un esquema de Historia Universal explícitamente establecido por el autor:

Cuatro son los reinos o mundos (*Reiche*) históricos: 1° el oriental; 2° el griego; 3° el romano; 4° el germánico [...] El Espíritu [...] aprehende [...] la positividad absoluta de su interioridad, el principio de la unidad de la naturaleza divina y humana, la reconciliación de la verdad objetiva y de la libertad, surgidos en el interior de la conciencia de sí y de la subjetividad; verdad y libertad que son asignadas, para su realización, al principio nórdico de los pueblos germánicos. (HEGEL, 1972, p. 329-332).

Por un lado, la primera etapa o “reino” corresponde a la “infancia” de la Humanidad, en los términos expuestos más arriba. Por otro, sin embargo, esta etapa es en realidad ahistórica, incapaz de dar un salto cualitativo en su evolución, como establecimos a través de las citas precedentes.

Veremos a continuación notables analogías estructurales entre este esquema y el del discípulo más célebre de Hegel, analogías que tendrán perdurables consecuencias ya en el plano del pensamiento científico occidental. Así, Karl Marx parte, en sus análisis y comentarios ocasionales sobre China, del supuesto incuestionado del despotismo estatal, y de la inmutabilidad consustancial a la civilización china. Sin embargo, y de acuerdo a la “inversión” materialista de la filosofía hegeliana operada por Marx, se han de buscar fundamentos adicionales para completar el análisis. Así, Marx recurre a 1) condicionamientos climáticos y geográficos, que agregan el carácter de hidráulico al Estado despótico<sup>2</sup> “asiático,” encargado de la provisión de infraestructura para el cultivo, 2) cuestión a la que volverá con fuerza en los *Grundrisse*, la existencia por debajo de las estructuras estatales, de aldeas igualitarias y autosuficientes, que producen una indiferenciación y confusión entre la propiedad estatal y colectiva de la tierra (ANDERSON, 1974, p. 487-511). Finalmente, esta combinación original

<sup>2</sup> Sistematizado en otro estudio célebre, en las antípodas ideológicas del marxismo: Wittfogel (1957).

entre un Estado despótico “por arriba” y una sociedad informe, igualitaria e inconexa por debajo,<sup>3</sup> conforma un rasgo estructural distintivo de un tipo de sociedades, el *modo de producción asiático*, extendido por Marx y Engels a China, India, Persia, Turquía, México y Perú precolombinos, y aún a las sociedades celtas (ANDERSON, 1974, p. 499-500). Así, estas sociedades (y las restantes...) quedaban fuera de la historia universal, en un doble sentido: fuera del esquema general de evolución de los modos de producción, e incapaces de todo progreso o transformación de sus estructuras intrínsecas. Cuando concretamos estas elaboraciones en el análisis de coyuntura,<sup>4</sup> nos encontramos con pareceres acerca de “Un imperio gigantesco, conteniendo casi un tercio de la raza humana, vegetando entre los dientes del tiempo, aislado por la exclusión forzada del intercambio general, e ingeniándose las por ende para engañarse a sí mismo con ilusiones de perfección celestial.” (MARX, 1858, tradução nossa). Este imperio, al ser abierto al comercio británico por los cañones del Imperio Británico, habría de despedazarse según Marx “como la disolución de una momia cuidadosamente preservada en un ataúd herméticamente sellado, cuando toma contacto con el aire fresco,” rompiéndose así “la fe supersticiosa en la eternidad del Imperio Celeste,” e infringiéndose el “aislamiento bárbaro y hermético respecto al mundo civilizado.” (MARX, 1853, tradução nossa). Nada había de valioso para la historia de la humanidad pues, en palabras de Engels, en “la semicivilización podrida del Estado más viejo del mundo.” (ENGELS, 1857, tradução nossa).

<sup>3</sup> Esto sin duda también replica la distinción hegeliana entre sociedad civil y sociedad política.

<sup>4</sup> La mayor parte de las reflexiones de Marx sobre China se encuentran, además de en los *Grundrisse*, en artículos periodísticos, con ocasionales disgresiones en el *Capital*.

## 2 CHINA EN EL PENSAMIENTO REVOLUCIONARIO

*La razón es un fusil de alquiler*  
Karl Popper

*Todo me conviene, y nada me conviene*  
Confucio

Hemos ubicado las reflexiones occidentales recién expuestas en el contexto de producción de la Gran Divergencia, donde una sociedad expansiva y en expansión<sup>5</sup> se imponía por la fuerza de las armas y el “libre comercio” a un Imperio en descomposición. El efecto de este contexto al interior de China resultó en una crisis profunda de identidad para las élites intelectuales y las clases dirigentes, que debieron dar cuenta de las alternativas existentes o necesarias para la transformación de las estructuras del Imperio, cuestión vital para la continuidad o perecimiento de la sociedad toda.<sup>6</sup> En el contexto de la Gran Divergencia, toda alternativa debía contemplar un aprendizaje que saldara la diferencia técnica, militar y económica que estaba postrando a China. Sin embargo, estaba claro para las élites locales que esta alternativa tenía por objeto una recuperación de la soberanía del Estado y de la dignidad de la sociedad; esta cuestión, tras el fracaso de la Reforma de los Cien Días (1898), debió ser planteada en términos revolucionarios. Ello era asimismo posible en términos sociales, debido a que, al igual que en la “crisis civilizacional” que desembocara en la unificación imperial, los crecientes conflictos civiles y militares habían producido un proceso agudo de desclasamiento generalizado, que llevó por ejemplo a un historiador contemporáneo a caracterizar al Estado emergente en 1949 como un “Estado sin sociedad.” (MEISNER, 2007). Concreta-

<sup>5</sup> Al margen de los acontecimientos históricos que conformaron la modernidad europea, a la que volveremos en la siguiente sección, el pensamiento occidental moderno acompaña esta expansión, en su concepción ecuménica y universal del sujeto y del conocimiento: si la razón es la causa última perceptible de constitución del sujeto, el pensamiento tiene un camino necesario, el *método*, dado en potencia a cada uno para su desarrollo y para la percepción de la naturaleza (Descartes); de aquí se sigue una doble consecuencia, la igualdad esencial de los individuos, y la universalidad del desarrollo del pensamiento; en otras palabras, no hay maneras alternativas y particulares de conocer, dialogar y transformar el entorno natural y social.

<sup>6</sup> La última “crisis civilizatoria” para las élites chinas debe rastrearse en el periodo conocido como de las “cien Escuelas” de pensamiento, entre la etapa de Primaveras y Otoños y la consolidación del Imperio Han (circa Ss. VIII – III a.C); crisis y revulsiones posteriores en el pensamiento pueden encontrarse posteriormente durante las dinastías Song (Ss. X-XIII) y Ming (Ss.XIV-XVII), donde nuevamente se ofrecieron distintas teorías de gobierno e incluso del aprendizaje y el conocimiento en sí, aunque estas últimas crisis no revistieron la profundidad alcanzada por la crisis de identidad que habría de resultar en la construcción de un imperio centralizado laico, secular y plurinacional, conducido por una élite civil letrada. (GERNET, 1991; LOEWE 1999; TWITCHETT, 1986).

mente, y de manera análoga a los procesos iniciados en Primaveras y Otoños (722-481 a. C.), los jóvenes letrados no encontraban su lugar en las estructuras debilitadas de un Estado que no ofrecía perspectivas de futuro individual. Esto constituyó históricamente una tragedia para las clases instruidas. En términos políticos, el armazón anquilosado del confucianismo ya no ofrecía la preparación necesaria para la conducción del Imperio, en plena expansión de la sociedad industrial. En 1905, finalmente, se abolieron los exámenes imperiales, cerrando el mecanismo formal de acceso al funcionariado para las clases letradas. Esto reconfiguró la relación entre el poder económico y el político, con nuevos agentes “plebeyos” “usurpando” estos resortes a escala local en las ciudades portuarias, marginando a numerosos *literati*, a sus familias e hijos (LO, 1981).

Es de este modo que, en última instancia el marxismo, producido en el vórtice del desarrollo capitalista europeo como su negación, ofrecía a las élites el recurso cultural con el cual impugnar, a la vez, el viejo mundo y la importación de la degradación traída por las armas y el opio de los imperialistas. Sostiene Meisner que esta adopción debe ser inscripta en un movimiento subyacente a las rebeliones populares de China, por cuanto los revulsivos más poderosos aplicados al viejo orden han sido protagonizados históricamente por líderes iconoclastas, con los notables ejemplos de Mao Zedong y el líder Taiping Hong Quiquan (1814-1864), autoproclamado “hermano de Cristo.”<sup>7</sup>

La generación de jóvenes letrados que habrían de dar forma al pensamiento revolucionario chino tuvo su bautismo en el Cuatro de Mayo de 1919, movimiento de dignidad nacional y modernización cultural en los términos recién expuestos. De allí surgió, entre otros, el padre de la literatura moderna, Lu Xun, junto a los posteriores fundadores del Partido Comunista, Chen Duxiu y Li Dazhao, entre otros. Puede considerarse también a Mao Zedong como uno de los herederos intelectuales del Cuatro de Mayo, de manera directa por su cercanía a Li Dazhao, a quien

---

<sup>7</sup> En un fresco y prístino silogismo que marca, antes que la conversión de Hong al cristianismo, las distancias culturales y la reelaboración de las influencias extranjeras: si Dios es el Padre y Cristo el Hijo, Hong es, *ergo*, hermano de Cristo. Por supuesto, esta filiación lo volvió, a los ojos de sus acólitos, en un líder capaz de inmolarse por el Reino de la Paz Celestial (*Taiping*). Digamos de paso que Hong había sido tres veces rechazado en los exámenes de la carrera funcionarial. (KUHN, 1978; MEISNER, 2007).

estuvo destacado como su asistente en la biblioteca de la Universidad de Beijing, en 1918 (SHORT, 2003, p. 122).

Inicialmente, el contacto con la filosofía social y política occidental se había producido a través de las traducciones que las propias élites ligadas a la corona Manchú habían propiciado como estrategia para “contener a los bárbaros aprendiendo de los bárbaros,” en fechas tan tardías como la segunda mitad del siglo XIX y hasta la represión de la Reforma de los Cien Días (1898). Así, se introdujeron en China doctrinas inicialmente influyentes como el liberalismo, el darwinismo social, el evolucionismo, el empirismo, y el utilitarismo<sup>8</sup>(LO, 1981, p. 24).

Precisamente, los comienzos de la evolución intelectual de Chen Duxiu y Li Dazhao pueden verse en la fundación conjunta de la sociedad cultural y revista “Nueva Juventud” (*Xin Qingnian*, Shanghai, 1915). Los pilares de la sociedad estaban constituidos por la difusión de la *ciencia* en beneficio de la *democracia*, como objetivos ideales opuestos al autoritarismo y escolasticismo de la decadente sociedad confuciana. Sin embargo, la relación que se establecía entre ambos *corpus* de ideas era meramente funcional a la supervivencia de China. Por Ciencia se entendía la apertura a la investigación y al conocimiento pragmático y empírico de la Naturaleza, presidida por leyes objetivas. Estas leyes eran nada menos que las de la evolución (concepto clave para la sociedad cultural, por cuanto se oponía al quietismo del viejo orden), replicadas en el desarrollo del hombre y de la sociedad (LO, 1981, p. 34-40). Así, el terreno de la política era el de la “supervivencia del más apto,” y de aquí que se planteara como un imperativo de primer orden la regeneración de la sociedad china, en el ambiente evidentemente hostil de degradación y hostigamiento extranjero. Lu Xun señala, en su prefacio a *Grito de Llamada*, que fueron los intelectuales de Nueva Juventud (que, de hecho, publicaron por primera vez una de sus historias, *El Diario de un Loco*) quienes terminaron de convencerlo de la posibilidad del cambio social y de la función de la cultura en esta transformación; en dicho prólogo, Lu subordina precisamente la ciencia a este

---

<sup>8</sup> El socialismo será introducido a través de la diáspora china en Japón. Sin embargo, en la síntesis de Sun Yat sen, se producirá una combinación ecléctica entre esta doctrina y el darwinismo social, que servirá de acicate al nacionalismo chino “moderno,” como tendremos oportunidad de ver. Las primeras traducciones de Marx (el *Manifiesto Comunista*, de hecho) serán posteriores, y estarán a cargo de los jóvenes revolucionarios. La traducción del *Manifiesto* data de 1920.



proceso, a través de un *racconto* autobiográfico: el estudio de la medicina por él emprendido en Tokyo resultaba fútil por cuanto

Si los ciudadanos de una nación ignorante y débil, aún tratándose de seres vigorosos y resplandecientes de salud, sólo son capaces de dejarse matar para espectadores de un espectáculo (sic) [...], bueno, dejarlos morir de enfermedad no es una gran desgracia, después de todo. Lo primero que había que hacer era cambiar el espíritu del pueblo y como en esa época yo pensaba que el mejor medio para influir en los espíritus era, por supuesto, la literatura y el arte, decidí iniciar un movimiento literario y artístico. (LU, 1972, p. 3-4).

Aquí vemos claramente de nuevo cómo la ciencia no existe *per se* para los intelectuales chinos, sino como un elemento subordinado a la acción social.

Agotados uno a uno los expedientes de modernización técnico-económica (en el fracaso del movimiento de Regeneración Nacional que siguió a la represión de la Rebelión Taiping, en la década de 1860) y la breve iniciativa de Revolución “desde arriba” en la Reforma de los Cien Días, y agotado por último el expediente de la asimilación al desarrollo político-económico occidental en las consecuencias de la conflagración interimperialista para China, detonante del movimiento del Cuatro de Mayo, la revolución bolchevique emergía con fuerza como paradigma para la juventud revolucionaria china (LI, 1962). Es a partir de este evento que estas élites comienzan a sistematizar al marxismo como respuesta ideológica y cosmovisión adecuada a los problemas de la sociedad china. Dado que es este evento el desencadenante, y no la participación previa en la militancia teórico-política de la Primera y Segunda Internacional, en palabras de Maurice Meisner, “el mensaje de la revolución bolchevique (fue adoptado) casi completamente por fuera del cuadro de las categorías marxistas de pensamiento.” (MEISNER, 1967).

Es en este contexto, señalábamos, cuando Mao Zedong fungía como joven asistente de Li en la Biblioteca de Beijing. La trayectoria intelectual de Mao presentaba en ese momento notables analogías respecto al apretado resumen aquí realizado sobre los dos padres fundadores del comunismo chino. Ello se debió, reiteramos, a 1) la proliferación de numerosas traducciones de pensadores y filósofos occidentales hasta cierto punto

permitidas por el régimen a partir del último cuarto del siglo XIX, y 2) la organización por todo el país de sociedades análogas a Nueva Juventud, promovidas por jóvenes letrados pero también por individuos provenientes de clases acomodadas, como en el caso de Mao. Éste había fundado en Changsha, en su provincia natal de Hunan, la *xinmin xuehui*, Sociedad de Estudios del Pueblo Nuevo, antes de partir temporariamente a Beijing. *Xinmin* tiene una doble connotación, “pueblo nuevo” y “renovar al pueblo,” lo que le otorga un sentido revolucionario (o al menos, un trasfondo de reforma) a su propósito, pero a la vez, “renovar al pueblo” era considerado, en los clásicos, como tarea inherente a las clases letradas educadas en la virtud. Si bien Mao provenía de un medio campesino plebeyo acomodado, la asociación que ayudó a fundar en su provincia reflejaba en sus propósitos, en palabras de Snow, la “actitud ambivalente ante la herencia clásica,” (SHORT, 2003, p. 117) a la que hemos referido también aquí, y que debe fungir como vara para medir la incorporación de ideas occidentales al acervo revolucionario. Por otra parte, y en este contexto, Mao también participaba del eclecticismo de Li y Chen, por cuanto su acercamiento al marxismo fue (evidentemente) posterior a 1920. Sus primeras referencias intelectuales fueron, por un lado, John Dewey, de amplia circulación en los medios culturales chinos (junto a Emerson, Bertrand Russell y Bergson, este último influyente en el pensamiento temprano de Li Dazhao), y el anarquismo de Bakunin. Ello pinta un interesante contraste con los referentes del Cuatro de Mayo recién analizados, por cuanto estos, si buscaban en la ciencia un fundamento empírico, material y objetivo para el movimiento de regeneración de China, Mao, en cambio, formado en un ambiente rural como maestro de provincias, se posicionó en el rechazo al orden establecido desde una impugnación radical de toda disciplina y sistematicidad. Este punto es importante porque tuvo implicancias duraderas en sus formas de ejercicio del poder político y, por otro, porque replica en cierta medida algunos movimientos tradicionales de reacción frente al orden confuciano constituido a lo largo de la historia previa de China, donde los episodios revulsivos en periodos de crisis han estado signados tanto por el mesianismo de los rebeldes, como por la apelación al igualitarismo frente a la jerarquía, y al orden natural y primario frente a las convenciones sociales. De hecho, esto puede verse como el contrapunto tradicional entre

confucianismo y taoísmo, entre la escolástica y los relatos populares, al que Mao no era para nada ajeno:

Yo conocía a los Clásicos, pero me disgustaban. Lo que yo disfrutaba eran las novelas de la antigua China, y en especial las historias de rebeliones. Yo leía las Crónicas de Yo Fei, las Crónicas del Borde del Lago, la Rebelión contra los Tang, el Romance de los Tres Reinos, y el Xi Yu Ji cuando era joven, y a pesar de la vigilancia de mi viejo maestro, que odiaba estos libros marginados y los llamaba malditos. Yo acostumbraba leerlos en la escuela, cubriéndolos con un Clásico cuando el maestro pasaba cerca mío. (SNOW *apud* FREIBERG, 1977, p. 11).

Posteriormente, en sus investigaciones filosóficas desarrolladas en el periodo de Yenan, en su célebre artículo *Sobre la Contradicción* (1937), Mao establece una concepción dialéctica que debe tanto al materialismo dialéctico y a la filosofía occidental, como a la dialéctica tradicional que abrevia en el taoísmo<sup>9</sup> (MAO 1977). Por supuesto, este artículo de Mao fue la base teórica de sustentación de la segunda alianza con el Guomindang en el comienzo de la ocupación japonesa de China (1937-1945).

Entretanto, entre la juventud “premarxista” de Mao y sus investigaciones filosóficas, desde luego habían ocurrido eventos políticos concretos y ajenos al clima meramente político-cultural que estamos analizando hasta aquí y que escapan a los límites de este trabajo, amén de estar ampliamente difundidos en el conocimiento general del periodo: la intervención de la Comintern sobre el Partido, que produjo tanto desastres político-militares como el desplazamiento indirecto (a través de la reacción de sus propios camaradas encabezados por Mao) de la ortodoxia “urbana” de la dirección (entre los que se contaban ya Li Dazhao, Chen Duxiu, Li Lisan, Qu Quibai, y la “línea soviética” de Wang Ming y, hasta cierto punto, Zhou Enlai), y el desvío forzado de la Larga Marcha (1934-1937), desvío que fue tanto militar como político (a partir del Pleno de Zunyi de 1935, Zhou Enlai dejaba en términos prácticos la dirección del Partido en manos de Mao) y teórico; a partir de allí, estuvo claro para el Timonel cuál era el propósito de la adopción del marxismo-leninismo como guía del Partido Comunista:

<sup>9</sup> Este tratado teórico, para Althusser, anunciaba ya una renovación estructuralista del marxismo, una superación de la dialéctica “simple” de Hegel, que aproximaría a Mao a las construcciones sofisticadas del marxismo occidental francés. (ALTHUSSER, 1999, p. 71-106.) Para un contraste contundente de estas posiciones, que rastrea con rigor las fuentes de inspiración de la dialéctica “maoísta,” (FREIBERG, 1977).

Otro objeto de nuestros estudios consiste en analizar nuestra herencia histórica y en hacer de ella un balance crítico sirviéndonos del método marxista. Desde hace muchos millares de años, la historia de nuestro gran pueblo se caracteriza por peculiaridades nacionales y por muchas cosas preciosas. En este aspecto no somos más que escolares. La China actual es un desarrollo de la China histórica. Nosotros somos historicistas marxistas y no debemos mutilar la historia. Desde Confucio hasta Sun Yat-sen, hemos de hacer el balance de toda nuestra historia, hemos de constituirnos en herederos de cuanto hay de precioso en nuestro pasado. Y, a la inversa, la aceptación de esta herencia constituye un método muy útil para dirigir el gran movimiento actual. Un comunista es un marxista internacionalista, pero es preciso que el marxismo tome una forma nacional antes de que pueda ser llevado a la práctica. No hay marxismo abstracto, sólo marxismo concreto. Lo que nosotros llamamos marxismo concreto es el marxismo que ha tomado una forma nacional, el marxismo aplicado a la lucha concreta en las condiciones concretas de China, y no utilizado de manera abstracta. Si los comunistas chinos, que son una parte integrante del gran pueblo chino, ligada a este pueblo por la carne y la sangre, hablan de marxismo fuera de las particularidades de China, se trata sólo de un marxismo abstracto y vacío. En consecuencia, la chinización (Zhongguo hua) del marxismo —el hecho de plasmar en todas sus manifestaciones la huella de todas las particularidades chinas, es decir, de utilizar correctamente las particularidades de China— se convierte en un problema que todo el partido debe comprender y resolver sin demora. Es necesario acabar con todas las formas estereotipadas del extranjero, es necesario cantar menos refranes vacíos y abstractos. Es necesario acabar con nuestro dogmatismo y reemplazarlo por algo nuevo y vivo, por un estilo chino y una manera china, agradables al oído y a la vista de las gentes sencillas de China [...]. En relación con este problema, todavía hay graves defectos en nuestras filas, que deben eliminarse de modo tajante. (MAO *apud* CHESNEAUX, 1978, P. 187).

Con posterioridad a la fundación de la Nueva China, y al margen de las revulsiones políticas de 1958-1960 y 1966-1976, la dinámica de adopción de ideas y teorías occidentales acerca de China, de cuyo orientalismo dimos fe en nuestra anterior sección, siguió en principio los cánones pragmáticos y subordinados a la construcción nacional, en el camino oportunamente trazado por las generaciones revolucionarias. Así, una de las principales tareas del nuevo liderazgo fue la normalización de las instituciones de educación superior y la construcción de un sistema científico, que en el terreno de las disciplinas sociales implicó, por ejemplo, la convo-

catoria a un proceso de relevamiento demográfico a escala nacional, dirigido por Fei Xiaotong, antropólogo chino retornado del exterior y discípulo de Bronislaw Malinowski. Fei, al frente de la Comisión de Asuntos de las Nacionalidades, estableció la existencia de las comunidades relevadas en el proyecto entre 1951 y 1954, que sentó doctrina acerca de la plurinacionalidad del Estado chino compuesto por 56 minorías nacionales, base de sustentación de la política oficial al respecto hasta nuestros días.

En el terreno de la teoría de la Historia, sin embargo, y de manera paralela a la maduración del sistema científico y universitario y de la estricta vigencia, hasta la década del '80, del marxismo-leninismo como doctrina oficial de un Estado ya consolidado, la historiografía china procedió a la reescritura del periodo precontemporáneo encorsetándola en la teoría evolutiva de los modos de producción (hemos visto la génesis de esta teoría de la Historia en su versión prístina, y sus implicancias para la conceptualización de las sociedades no occidentales). De este modo, se estableció que la sociedad china pasó, sucesivamente, por los siguientes periodos: a) Esclavista, correspondiente a las dinastías Xia (?- siglo XVII a.C) y Shang (Siglos XVII-XI a.C), b) Feudal (Dinastías Zhou a Qing, Siglos XI a.C. XIX d.C), c) Capitalista, 1911-1949, d) Socialista, 1949- presente.

Claramente, estas elaboraciones, amén de no corresponder exactamente a la evidencia histórica particular de cada periodo, tampoco corresponden al lugar que Marx asignaba a las sociedades asiáticas. Veremos a continuación cómo, en la ciencia social occidental, se ha revisado el eurocentrismo de la filosofía marxista de la historia, reteniéndose sin embargo algunos otros supuestos, tanto de las reflexiones originarias de Marx acerca de China, como de la historiografía china oficial para el periodo 1949-1978.

### 3 VISIONES CONTEMPORÁNEAS Y DESAFÍOS AL EUROCENTRISMO

*Puedes conquistar el Imperio a caballo, pero  
no puedes gobernar desde un caballo*

Lu jia

Cronológicamente, en la revisión aquí realizada, la primera reconsideración radical del lugar de China en la teoría de la historia ha provenido del marxismo occidental, en la obra de Perry Anderson reseñada en nuestra primera sección. Allí, y tras un análisis sistemático y general, en perspectiva comparativa, del Islam y de la China Imperial, el autor realiza una extensa descomposición del Modo de Producción Asiático, a través de a) una genealogía del mismo, remontando los antecedentes de este concepto a los prejuicios eurocéntricos que hemos analizado oportunamente, y b) una exposición de los que, a su juicio, configurarían los rasgos estructurales más relevantes de ambos conjuntos civilizatorios. Así, y para el caso que nos concierne en particular, Anderson muestra 1) El dinamismo de los mercados de tierra,<sup>10</sup> de las clases mercantiles y de la vida urbana a lo largo de la amplia historia imperial, con particular énfasis en el periodo correspondiente a la Edad Media europea, de donde resulta claramente una oposición entre el florecimiento de, por ejemplo, Hangzhou bajo la Dinastía Song del Sur (Ss. XII-XIV), - pero también de Bagdad durante el siglo IX -, y el retraimiento de la vida urbana en Europa Occidental, y 2) El carácter notable y *acumulativo* de las innovaciones técnicas de la civilización china, que echa por tierra con claridad la idea de una sociedad estática condenada a la repetición cíclica de periodos dinásticos, como planteaba *a priori* la filosofía de la Historia hegeliana. Sin embargo, el trabajo de reflexión y sistematización de Anderson deja algunas preguntas sin respuesta, cuya mera formulación exhibe aún preconceptos típicos del periodo de la Gran Divergencia, a partir de cuya contemporaneidad se podía afirmar – respaldado por los datos relativos a la comparación del crecimiento económico, absoluto y *per capita* – la inexorabilidad y unidireccionalidad del desarrollo capitalista industrial, presidido por la aplicación de la ciencia a la organización corporativa, y por el imperio de la propiedad privada y la seguridad jurídica. Ello parte de considerar el inicio del estancamiento de

<sup>10</sup> Cuestión que será retomada con fuerza en trabajos posteriores.

China a mediados del reinado de la Dinastía Ming (1368-1644), durante el siglo XVI. Concretamente,

La paradoja de [...] la historia china de la época moderna es que la mayoría de las condiciones previas puramente técnicas para la industrialización capitalista se habían alcanzado mucho antes en China que en Europa. A finales de la Edad Media, China llevaba una amplia y decisiva ventaja tecnológica sobre Occidente, y se había anticipado en varios siglos a prácticamente todos los inventos clave de la producción material cuya combinación habría de liberar el dinamismo económico de la Europa renacentista. Todo el desarrollo de la civilización imperial china puede considerarse, en cierto sentido, efectivamente, como la más grandiosa demostración y la más profunda experiencia del poder y de la impotencia de la técnica en la historia. Los avances enormes y sin precedentes de la economía Sung (sic) [...] se malograron en las épocas posteriores: la transformación de la industria y de la sociedad que prometían nunca tuvo lugar. En este sentido, todo parece indicar que la época Ming es la clave del enigma chino [...] porque fue en este momento cuando, a pesar de los impresionantes avances iniciales por mar y tierra, los mecanismos del crecimiento científico y tecnológico de las ciudades parecen detenerse o dar marcha atrás. A partir de comienzos del siglo XVI, precisamente cuando el Renacimiento de las ciudades italianas se extiende hasta abarcar a toda la Europa occidental, las ciudades chinas dejaron de suministrar al imperio impulsos o innovaciones fundamentales. [...] las sucesivas etapas de la formidable expansión agraria tuvieron lugar sin ningún equivalente industrial comparable y sin recibir ningún impulso tecnológico de la economía urbana. [...] la agricultura china tradicional sólo habría podido mejorar con la introducción de productos específicamente industriales, como los fertilizantes químicos o la tracción mecánica. La incapacidad del sector urbano para generar estos productos fue decisiva para el bloqueo de toda la economía china. La presencia de un vasto mercado interior, que penetraba profundamente en el campo, y de importantes acumulaciones de capital mercantil parecían crear las condiciones propicias para la aparición de un verdadero sistema fabril que combinase el equipo mecanizado con el trabajo asalariado. Pero en realidad nunca se dio el salto a una producción en masa de bienes de consumo por medio de máquinas ni a la transformación de los artesanos urbanos en un proletariado industrial. [...]

(Esto) puede obedecer, sin duda, a la estructura de la sociedad y el Estado chinos [...] los conceptos chinos de propiedad se quedaron todavía muy por detrás de los europeos. La propiedad conjunta de la familia estaba muy extendida entre los terratenientes y, además, los derechos de prioridad y de reventa limitaban las ventas de tierra. El

capital urbano mercantil se vio afectado por la falta de toda clase de normas de primogenitura y por la monopolización estatal de algunos sectores clave de la producción interior y de las exportaciones [...] El arcaísmo de los vínculos de clan [...] reflejaba la falta de un verdadero sistema de derecho civil. [...] De modo similar, la cultura china no fue capaz de desarrollar el concepto teórico de leyes de la naturaleza más allá del ingenio práctico de sus invenciones técnicas [...] Sus ciencias tendían a ser clasificatorias antes que causales [...]

A largo plazo, la ausencia de leyes jurídicas y naturales en el conjunto de tradiciones superestructurales del sistema imperial no podía dejar de inhibir sutilmente a las manufacturas urbanas, situadas en unas ciudades que nunca consiguieron la autonomía cívica. [...] el estadio intermedio de un sistema de trabajo a domicilio no se desarrolló en la economía. (ANDERSON, 1974, p. 560-564).

A ello se agregaba, finalmente, en un pasaje de claras reminiscencias weberianas, el papel de la ideología confuciana que estipulaba como ideal vital el funcionariado, al que aspiraban tanto terratenientes como comerciantes, estos últimos denigrados en el fondo de la jerarquía oficial. Del mismo modo, la extracción de excedente extra por parte de los funcionarios desde la agricultura en adición a la renta y bajo la forma de emolumentos, sobornos y regalos, inhibía la inversión de las utilidades agrícolas en la economía urbana.

Esta extensa cita está basada en buena medida en los postulados de Joseph Needham sobre la relación entre desarrollo técnico y económico en China y su divergencia respecto a igual relación en el occidente europeo. Concretamente, Needham, tras la publicación de más de treinta volúmenes enciclopédicos acerca de la ciencia en China (obra colectiva que demandó más de cincuenta años a la fecha), concluye sus reflexiones señalando

- a) una divergencia inicial entre las ciudades griegas antiguas y la China preimperial, a favor de aquéllas en tanto la especulación filosófica y el carácter mercantil de la sociedad permitió un inusitado desarrollo de la matemática y la trigonometría, en tanto el álgebra china se desarrolló sin investigaciones parangonables en geometría, estando las nociones del espacio aún ligadas a concepciones normativas, políticas y rituales;



- b) una divergencia posterior entre la China imperial y el occidente romano y medieval a favor de China, explicado por 1- El carácter esclavista de la sociedad occidental, que inhibía fuertemente el desarrollo de tecnologías que economizaran en trabajo, frente a una sociedad agrícola en la que este elemento era siempre bienvenido, 2- La presencia del Estado en la organización de los trabajos de infraestructura,<sup>11</sup> 3- La amplia difusión del lenguaje escrito y el papel, que permitió la temprana socialización y comunicación de los conocimientos y las ideas, frente a una sociedad que poseía una *lingua franca* oral, pero con mayores dificultades en su difusión escrita, dadas i) una lengua alfabética que reproducía la fonética, pero que tornaba incomprensibles las obras ante la desaparición de la lengua ecuménica, y ii) la difusión en papiros y superficies escriptoriales más escasas y costosas; finalmente, 4- La burocracia civil, que favorecía la pericia en la conducción de los asuntos públicos.
- c) Una divergencia final ubicada a comienzos del siglo XVII (a la que hace referencia Anderson), donde por un lado la burocracia en China deja de ser funcional al desarrollo técnico de la sociedad, en el sentido capitalista e industrial del concepto, dado que la mercantilización creciente de la sociedad a partir de las dinastías Song y Ming es “reabsorbida” por la burocracia, en el sentido planteado por Anderson. En ese mismo momento, el feudalismo europeo se transforma, anulándose el elemento feudal como intermediario entre las (florecientes) ciudades Estado y los monarcas, elevándose la preponderancia de las clases mercantiles. Ello lleva (simplificando) a un espacio creciente para la matematización de la ciencia experimental, y una inscripción de las iniciativas científicas en el lenguaje universal de las Leyes de la Naturaleza, generalización a la que la prolífica tradición experimental china no podía haber llegado, dados los trazos societales recién expuestos.

Sin embargo, la lectura de Needham por parte de Anderson (y su propia adhesión a la filosofía marxista de la Historia, a excepción de su descarte del Modo de Producción Asiático) convierte la explicación en una teleología, postulando al desarrollo capitalista industrial como camino

---

<sup>11</sup> Este elemento, sin embargo, ha sido sobreestimado. Needham se declara explícitamente seguidor de Wittfogel en este punto.

inexorable para el despegue económico de una sociedad. Needham mismo aclara este punto:

Algunos historiadores asiáticos se han mostrado suspicaces a la idea de “modo de producción asiático” o hacia el “feudalismo burocrático” porque los han identificado con un supuesto “estancamiento” que pensaron haber visto en la historia de sus propias sociedades. En nombre del derecho de los pueblos asiáticos y africanos al progreso, han proyectado este sentimiento hacia el pasado, y han deseado reclamar para sus ancestros exactamente las mismas etapas por las que pasó el Occidente, ese mundo occidental que los ha dominado por un tiempo de manera tan odiosa. Es muy importante, pienso, para aclarar este malentendido, que no parece haber en absoluto razón para que asumamos *a priori* que China y otras civilizaciones antiguas hayan de pasar a través de exactamente las mismas etapas sociales que las del Occidente europeo. De hecho, la palabra “estancamiento” nunca ha sido en absoluto aplicada a China; fue puramente un error occidental de concepto. [...] La inestabilidad sobre la que la sociedad europea fue construida, debe por ende ser contrastada con un equilibrio homeostático en China, producto de lo que yo creo es una sociedad fundamentalmente más racional. (NEEDHAM, 2004, p. 20-21).

Needham especifica la aclaración en un volumen anterior a cargo de Francesca Bay, cuya tesis será retomada en trabajos posteriores:

Desde sus primeros comienzos, creemos que los condicionantes fundamentales (tanto técnicos como sociales) de la cultivación inundada del arroz, influenciaron de manera significativa el camino peculiar de desarrollo de China. [...] A diferencia de la agricultura de tierra seca, la agricultura del arroz depende menos del capital que de la habilidad [...] menos de la inversión de capital [...] que del trabajo perspicazmente aplicado. Está claro que la reducida dimensión de las unidades de producción (y de los campos individuales) adecuada a la eficaz producción de arroz inundado, es una barrera a las economías de escala, y de esta manera a la inventiva técnica del tipo al que debemos a la Revolución Industrial y Agrícola Europea, esto es, a la tendencia hacia la mecanización [...] En las sociedades del arroz inundado, el curso natural del desarrollo parece ser no hacia el capitalismo sino hacia una formación social que puede ser convenientemente llamada como un modo de producción pequeño-mercantil. Una vez alcanzada esta etapa, las relaciones de producción [...] poseen un dinamismo interno que permite sostener no solamente incrementos significativos en la productividad agrícola, sino además una rápida diversificación económica [...]. (NEEDHAM, 2004, p. 613-616).

Este último punto nos lleva a considerar la visión de China en un grupo de trabajos de significativa relevancia en la actualidad, el conjunto de obras proveniente de la escuela de los sistemas mundo.

De manera no casual, estos trabajos tienen su origen teórico en elaboraciones que pretendían sintetizar diferentes perspectivas: el materialismo histórico, la historiografía francesa y la sociología histórica, con una mirada hacia el tercer mundo, en franco diálogo con la Teoría de la Dependencia latinoamericana. Así, algunos de los exponentes de este núcleo de trabajos, los más cercanos a la Teoría mencionada en último término, han sido Samir Amin y André Gunder Frank. Lamentablemente, han sido ellos sin embargo quienes más alejados se han encontrado de una percepción directa de la configuración actual e histórica de la formación social china.

No obstante, este grupo de trabajos dista de ser homogéneo. Debemos buscar su génesis en la producción de Immanuel Wallerstein, quien precisamente elaborara el concepto de sistema mundo a partir de trabajos previos de Fernand Braudel. Es decir, desde una perspectiva eminentemente europea. Wallerstein (1974-1989), en su obra de largo aliento, establece precisamente el concepto de sistema mundo como estructura orgánica de relaciones económicas jerárquicas; en segundo lugar, establece que a partir del siglo XVI, Europa comienza a configurarse como el centro de un sistema mundo que paulatinamente “engulle”, a través de relaciones de intercambio desigual, a los sistemas-mundo preexistentes o coexistentes hasta ese entonces. Los aportes de esta perspectiva son de suma importancia porque, a pesar de elaborarse desde una producción teórica centrada en el estudio de la Modernidad europea<sup>12</sup>, a) Presentan una preocupación explícita por otorgar una mirada no eurocéntrica en la ciencia social, (WALLERSTEIN, 2000) b). Insisten por primera vez en la circulación de capital y la orientación de sus flujos como determinante fundamental del cambio en las relaciones económicas de poder entre el centro y las periferias; aquí vale la pena detenerse, debido a que el trabajo de Braudel establece con claridad la orientación de los flujos de plata desde las colonias americanas hacia la periferia europea a partir del siglo XVI, de allí a los centros de poder emergentes (Venecia, Génova, Bruselas, Amberes, Londres) con punto

<sup>12</sup> Sus antecedentes son los trabajos de Fernand Braudel, (1949, 1979-1984) *El Mediterráneo y el Mundo Mediterráneo en la época de Felipe II* (1949), y particularmente *Civilización material y capitalismo*, 1979-1984. 3 v.

final en China para su conversión en manufacturas terminadas, hasta la primera mitad del siglo XVIII por lo menos. Esto abre la puerta para la reconsideración del papel de la expansión atlántica en el “despegue” europeo, antes que la superioridad intrínseca del modo de producción feudal o el capitalismo mercantil frente a los modos de producción “asiáticos,” en perspectivas comparativas que sólo consideren las relaciones socioeconómicas internas como motores de las transformaciones sistémicas.

Entretanto, los desarrollos posteriores de esta escuela de pensamiento fueron en dos direcciones predominantes. Una de ellas, presidida por los trabajos de André Gunder Frank, profundizó la mirada sistémica, sosteniendo que la conformación de un único sistema mundo no se produjo a partir de la Modernidad europea (1500 d.C), sino en realidad 3000 años antes; por ende, la tarea de la ciencia social habría de consistir en el estudio de las conexiones entre las distintas regiones y formaciones sociales a escala planetaria desde la generalización de la formación de Estados centralizados (en China, Mesopotamia, Asia Central, etc.), todas partes de un sistema global interconectado (GUNDER FRANK, 1983). Es importante destacar este punto porque, a partir de estas premisas, el autor busca emprender un estudio comprensivo del ascenso de China en el orden económico global, que supere definitivamente el sesgo eurocéntrico (GUNDER FRANK, 1998). En este trabajo, Gunder Frank establece las razones de la Divergencia entre Oriente y Occidente *en el protagonismo de Asia* (considerada así, en términos generales) como oferente de productos terminados exportados hacia Europa, y pagados en última instancia con plata procedente de la explotación europea de las minas americanas. Fue precisamente la demanda europea de estos productos lo que permitió a Europa “comprar un boleto de tercera clase en el tren del desarrollo asiático”, en palabras del autor, a partir del siglo XV, para terminar convirtiéndose en la “locomotora” del desarrollo global *no antes de 1750*. Esto fue posible porque Europa literalmente agotó las reservas de factores asiáticas (tierra y trabajo, fundamentalmente) ahorrando las propias; el capital de sus colonias atlánticas de ultramar hizo el resto, posibilitando en el siglo XIX la Revolución Industrial a partir de una aplicación intensiva de recursos ecológicos y laborales, que comenzaron a explicar a partir de este punto la Divergencia en términos de Pomeranz. Esta perspectiva es útil para reo-

rientar (parafraseando a Frank) la mirada teórica hacia las virtualidades del desarrollo temprano de China como antecedentes del desarrollo *tardío* de Europa, que habría aprovechado así las “ventajas del atraso” para erigirse en el siglo XIX como centro de la economía mundo global. Sin embargo, el abuso de esta perspectiva sistémica, que considera al mundo como una totalidad económica orgánica de largo plazo, al bascular hacia una mirada dirigida exclusivamente a las conexiones e intercambios entre las partes de un todo que es “más que la suma” de las mismas, ocluye la mirada sobre los elementos particulares de las formaciones sociales, y con ello los caminos particulares hacia el desarrollo que cada una de ellas aporta al conjunto.

Otro grupo de trabajos, sin embargo, sin descuidar las conexiones entre las economías que componen el sistema mundo, emprenden un camino comparativo para mostrar que, antes del siglo XIX, no había diferencias estructurales significativas entre las sociedades europea y china<sup>13</sup> que permitieran explicar una Divergencia intrínseca previa al despegue de la Revolución Industrial.<sup>14</sup> Así, se examinan de manera comparativa:

- Dotaciones de factores: disponibilidad de tierra, trabajo y valor del trabajo, y acumulación de capital.
- Mercados de factores: mercado de tierras, formas de explotación del trabajo, instituciones financieras y disponibilidad de capital.
- Estructuras demográficas: población y expectativas de vida comparadas.
- Ingresos y consumo: nivel de ingresos monetarios y formas de remuneración, nivel de consumo, calidad de la dieta, pautas de consumo y estructuras de preferencias. Este último punto incide, a su vez, en la demanda de productos implicados en el comercio de larga distancia.
- Instituciones jurídicas y formas económicas: estructura de los mercados, organización de las empresas, tipos y formas de los contratos (formales e informales).

<sup>13</sup> Una de las premisas metodológicas de estos trabajos es la comparación de China como unidad de análisis frente a Europa en su conjunto, ante cuestiones evidentes de escala y heterogeneidad regional; lo que abre la puerta al análisis regional comparado, por ejemplo, entre el Delta del Yangtsé y Gran Bretaña o los países Bajos.

<sup>14</sup> Por supuesto, esto implicó, en algunos casos (el de Pomeranz es el más notable) la insistencia en la búsqueda de las razones de la Divergencia en el carácter de los flujos comerciales y las conexiones entre las economías pertinentes al sistema mundo, cuestión que, como señalamos, nunca fue desechada por esta perspectiva.

Las conclusiones mencionadas en primer término (no existen diferencias significativas entre las unidades de análisis que se destaquen con claridad antes de mediados del siglo XVIII) pueden atribuirse, a nuestro juicio, a problemas en la construcción de las series estadísticas. En efecto, al manejar unidades de análisis enormes y periodos de cobertura de largo plazo, es directamente imposible encontrar repositorios estadísticos completos de tales escalas. Más aún, uno de los sesgos de la escuela interdisciplinaria de los sistemas mundo, reside en la inclinación (forzada por esta escala de análisis) a la utilización de fuentes secundarias para la investigación, que muchas veces resulta en abuso, formulando hipótesis fuertes sobre datos precarios.<sup>15</sup> Sin embargo, todo lo más, se puede afirmar, sobre las mismas premisas, que no se puede postular con evidencia alguna lo contrario: que existió una diferencia cualitativa intrínseca en términos de desarrollo socioeconómico y/o tecnológico a favor de Europa y contra China en los albores de la modernidad.

Por otro lado, el esfuerzo de estos trabajos permite mostrar no obstante algunos rasgos particulares inherentes a la formación social de la China imperial, que resultan reveladores: por ejemplo, que existieron mercados dinámicos de compra y venta de tierras (en especial, durante la dinastía Song y a comienzos de la Dinastía Ming), a pesar de los prejuicios previos en contrario de los intelectuales e investigadores occidentales; igualmente, que predominaban las formas de trabajo libre y no sujeto a la tierra en el espacio agrícola;<sup>16</sup> que era amplio y generalizado el recurso a contratos de arrendamiento, formales e informales; que este tipo de contratos cumplía un papel importante al sur del Yangtsé en la reproducción de las pequeñas parcelas campesinas aplicadas a la producción de arroz, en los términos especificados por el trabajo de Bay; que la parcela campesina

<sup>15</sup> Particularmente, en Gunder Frank y Gills, (1993). Aquí se postulan ondas A y B de crecimiento económico *global* para el periodo 1500 a.C-1900 d.C; posteriormente, el equipo de trabajo insta a la realización de “monografías” que refuten o validen las hipótesis (la caracterización de estos trabajos parciales frente a la obra general de “monografía” no puede menos que ser irónica, pues cada validación de una onda en particular resultaría de por sí en un trabajo inconmensurable). El resultado “final” (sólo se citan un par de estos trabajos “monográficos” en la compilación de Frank y Gills) resulta inconducente, y se parece a un cartón de bingo (verdadero para onda 1, falso para 3, inconcluso para 4, verdadero para 5, etc...). Hemos citado el esfuerzo más burdo, el resto de las obras aquí consideradas son más serias.

<sup>16</sup> Un dato secular y al margen de estas obras aquí consideradas, ha sido la inexistencia en China de una aristocracia de sangre, de un sistema de enfeudación análogo al europeo, y de una deshumanización de los productores bajo formas serviles o esclavistas generalizadas. Lo que no implica, por supuesto, que no hayan existido episódicamente formas de esclavitud; estas eran, sin embargo, de tipo “familiar” o “patriarcal”.

era el corazón de la unidad productiva familiar, que fungía como unidad económica agrícola y artesanal, sobre la base de una reasignación flexible del trabajo entre sus miembros. Esto, finalmente, tiene dos tipos de consecuencias: en primer lugar, que existían, al margen del mercado de comercio de larga distancia, dinámicos mercados locales y regionales de productos ubicados en torno a las áreas rurales. Esto, a su vez, inhibía la proletarianización del campesinado y su éxodo a las áreas urbanas, rasgo constitutivo de la Revolución Industrial europea; en segundo lugar, que esto configuraba un modo específico de producción (llamado “pequeño-mercantil” por Bay) que, a) implicaba la creciente aplicación y reasignación de trabajo, aún en contextos de rendimientos decrecientes por cada unidad aplicada, y de presión demográfica elevada (SUGIHARA, 2003), y b) con ello, permitía escapar a las crisis malthusianas recurrentes, características por ejemplo de la economía agrícola francesa en los siglos XVI y XVII. Finalmente, estas unidades productivas mixtas flexibles, sobre la base del aprovechamiento de redes informales de financiamiento, pudieron resurgir tras el fin del periodo de la Gran Divergencia, resultando en agencias sumamente adecuadas a las redes productivas del capitalismo global deslocalizado, por a) las facilidades de acomodamiento de la oferta a las modificaciones cada vez más pronunciadas de la demanda y de las estructuras de preferencia, b) la flexibilidad de las modalidades de utilización de la mano de obra, y c) la flexibilidad en las modalidades de asociación y financiamiento.

En último término, otro aporte relevante de esta corriente para explicar el lugar de China en el concierto global, pasado y presente, reside en la consideración del papel de las estructuras políticas, y en su comparación Este-Oeste. Cuatro argumentos merecen la pena citarse. 1- En Pomeranz, es el papel de la organización occidental de las compañías comerciales de larga distancia como unidades militarizadas con licencia de las Coronas lo que explica el éxito relativo de sus operaciones. En segundo término, ligado a esto, es el aporte de la violencia en la importación y exportación de esclavos a cargo de estas compañías, lo que permitió la organización de un comercio triangular con eje en el Caribe (África-Caribe-Norteamérica-Europa) lo que explica en buena medida<sup>17</sup> el enorme traspaso de recursos a favor de Europa Occidental, que permitió el despegue industrial de Occidente frente a Oriente (la Gran Diver-

<sup>17</sup> El resto de la explicación reside en la explotación, en el siglo XVIII, de los yacimientos de carbón británicos, ausentes en un Este Asiático altamente dependiente del carbón vegetal.

gencia). 2- En el mismo trabajo de Pomeranz, está claro que el papel del Estado imperial chino en la promoción del desarrollo económico ha sido, a la luz de la comparación de largo aliento entre las formas jurídicas y económicas y de los mercados emprendida por el autor y enumerada *ut supra*, al menos comparable en su papel inhibitorio o promotor de este desarrollo, *vis á vis* los Estados europeos.<sup>18</sup> 3- La noción, de particular relevancia si se asume y se proyecta al actual escenario de coyuntura global, de un Estado civilizacional y plurinacional cuya expansión no ha estado dirigida, al menos de manera preponderante, por imperativos de expansión comercial o de capital (ARRIGHI, 2007). Este punto merece precisarse: desde la etapa preimperial (al menos, desde el periodo de los Reinos Combatientes, siglos V-III a.C) la dinámica de la civilización china estuvo signada, en política exterior, por su relación con los pueblos nómades de sus fronteras septentrionales y occidentales. Estas formaciones sociales, al estar conducidas por élites guerreras que basaban su poder en el dominio del caballo y en la ostentación de bienes suntuarios, y en ausencia de una actividad agrícola y artesanal sedentaria que les permitiese obtener estos bienes de prestigio, establecían sistemáticas incursiones hacia el interior de China, que podían ser o bien pacíficas, bajo la forma de tratados e intercambios comerciales o de tributo, o bien violentas y de pillaje. Desde luego, el interés económico, visible bajo la forma de la adquisición de productos para las élites nómadas, no era compartido por su contraparte china (a excepción de las masivas compras de caballos, que no se criaban en los territorios del interior). De esta manera, fue la necesidad secular de *seguridad* antes que la provisión de bienes y metálico lo que dirigió la política exterior del Imperio e, inclusive, la apertura de la Ruta terrestre de la Seda en el siglo I a.C. a través del Asia Central (YU, 1986). De manera análoga, las expediciones al Tibet (1729-1751) y al Xinjiang (1756-1757) que consolidaron definitivamente las fronteras definitivas del Estado Qing, estuvieron dirigidas por motivos similares: la contención de los mongoles lamaístas, que se habían autoproclamado “protectores” del Lamaísmo tibetano, y la prevención frente a la expansión zungar en el Turquestán (FRANKE; TRAUZETTEL, 1973). De allí en adelante, y de acuerdo a la concepción secular del Reino del Centro, no se plantearon proyectos de expansión ulterior, y la política respecto a los nuevos territorios incorporados fue una política que resuena aún en nuestros días: amplia autonomía y privilegios para las élites locales a cambio de su asimilación, amplia inversión y transferencia de capital

<sup>18</sup> Esto ha sido reforzado por otra obra posterior, que repite el trabajo comparativo: Bin Wong (2011).



(antes que la extracción de recursos desde las áreas marginales hacia el centro Han) y políticas migratorias que facilitasen la asimilación y la pacificación de las regiones autónomas. 4- La persistencia de la unificación imperial frente a la fragmentación política de Europa Occidental ha sido, a diferencia del planteo de Pomeranz (que buscaba esta explicación, como señalamos, en el trasvase de recursos de todo tipo desde el Atlántico) para Rosenthal y Bin Wong, la explicación de la Gran Divergencia: concretamente,

aunque tanto China como Europa experimentaron largos periodos de unificación y de fragmentación, el Imperio fue la norma en China, mientras que la división prevalecía más a menudo en Europa. A lo largo de buena parte de su historia, Europa fue pobre porque estaba en guerra. El crecimiento de métodos de producción intensivos en capital en Europa fue la consecuencia no deseada de conflictos políticos persistentes. En contraste, China, que estuvo a menudo pacificada y unificada, desarrolló mercados de gran escala y ganó ventajas de la división del trabajo. Sólo fue a partir de 1750 que estas ventajas de los métodos de producción basados en el maquinismo e intensivos en capital, aparecieron como evidentes. Antes de ese tiempo, las recetas de los emperadores Qing para el crecimiento eran de sentido común allí donde fuera: promover la expansión de la agricultura, mantener bajos los impuestos, y no interferir en el comercio interno. (BIN WONG; ROSENTHAL, 2011, p. X-XI).

Encontramos aquí ya una reversión completa de las ideas previas y profundamente arraigadas acerca de un Estado opresivo e inhibidor de las actividades artesanales y comerciales.

Sin embargo, podemos interpretar también en estos postulados la existencia de ciertos supuestos que permearon los últimos trabajos analizados desde la perspectiva de los sistemas mundo, aquéllos más matizados respecto a las posturas radicales de G. Frank y más sensibles a los desarrollos concretos de la historia china: se sigue enfatizando, implícita y en ocasiones explícitamente, en algunos prerrequisitos comunes a toda empresa de desarrollo económico exitosa, a saber: estipulación clara de los derechos de propiedad (que, como han revisado estos trabajos para China, pueden haber sido una realidad palpable en tiempos dinásticos), mercados dinámicos de tierra y de trabajo, y mínima interferencia del Estado en los

asuntos económicos<sup>19</sup> (ARRIGHI, 2009). De hecho, tanto Pomeranz (implícitamente) como Bin Wong y Rosenthal (de manera explícita) adhieren a los postulados neoclásicos de Douglass North, para quien la especificación de los contratos, los derechos de propiedad y la reducción de los costes de transacción son condiciones sine qua non de una economía exitosa y del cambio económico progresivo. Curioso retorno, desde la izquierda, a aquellas tesis del historiador de la economía que sostenía que la relación entre un siervo y un caballero era, en la Edad Media europea, un “contrato de trabajo a cambio de protección”...suscripto a través de la espada, el estribo y el caballo contra la azada.<sup>20</sup> Más curioso aún, cuando demasiados economistas del mainstream, tanto ortodoxos como heterodoxos, nos están recordando, precisa y recientemente, que no existen instituciones económicas universales aplicables a todas y cada una de las economías nacionales. (NORTH, 1973, 1990)<sup>21</sup>

## CONCLUSIONES

La revisión de literatura occidental pasada, de su influencia en los padres de la organización del Estado chino moderno y de las reelaboraciones contemporáneas del pensamiento occidental sobre China en un contexto absolutamente distinto al que sirvió de marco para nuestras primeras dos secciones, ha dejado los siguientes saldos:

- El eurocentrismo en tanto conjunto de prejuicios hacia las sociedades no occidentales persiste, y constituye un anacronismo respecto a los actuales contextos socioeconómicos en el “sistema mundo” global.

<sup>19</sup> El propio Arrighi señala en una entrevista concedida a David Harvey tras la publicación de su libro, que “no tendría objeciones a ser llamado socialista, excepto que desafortunadamente el socialismo ha sido demasiado identificado con el control de la economía por el Estado. Nunca pensé que fuera una buena idea. Proviengo de un país en el que el Estado es despreciado o no inspira ninguna confianza. La identificación del socialismo con el Estado crea grandes problemas. Así, pues, si este sistema-mundo se va a llamar socialista sería necesario que se redefiniere en términos de respeto mutuo entre los seres humanos y un respeto colectivo por la naturaleza. Pero esto puede tener que organizarse a través de intercambios mercantiles regulados por el Estado, de modo que se incremente de una forma smithiana el poder de los trabajadores y se disminuya el del capital, y no mediante la propiedad y el control de los medios de producción por parte de aquel.” (ARRIGHI, 2009, p. 31-32).

<sup>20</sup> La puesta en evidencia de la explicación de los “contratos” medievales realizada por North, en Brenner (1988, p. 22). Más invectivas sobre North en Gunder Frank (1998).

<sup>21</sup> Simplemente un pequeño ejemplo de un trabajo de un economista no demasiado hostil a la ortodoxia, en Rodrik (2008).

- La adopción de la literatura occidental por parte de las élites chinas ha sido meramente instrumental, y suponemos aquí que esto configura un rasgo de larga data, aunque más investigación es necesaria respecto a este punto y a los límites del presente trabajo.
- Quizás, y a modo de pregunta abierta para la discusión, la persistencia mencionada en primer término se deba en parte a una adherencia a ciertas estructuras mentales y culturales de fondo, que no pueden evitar la tentación de formular y adoptar teorías generales del desarrollo de las sociedades.
- Sin embargo, en la producción reciente de la escuela de los sistemas mundo (así como en las medidas consideraciones de Joseph Needham), hemos encontrado valiosas reelaboraciones conceptuales que nos han permitido establecer algunas certezas respecto a la trayectoria histórica de China y a su interacción con la economía mundo global, antes y después de la Divergencia: a) Existe, al menos a escala regional, un modo de producción que lejos ha estado de ser estático o decadente, y que es irreductible a las caracterizaciones generales contenidas en la teoría evolutiva de la Historia, b) Las estructuras políticas del Estado chino poseen raíces históricas que hacen inferir un comportamiento original de política exterior, c) El despegue de Europa en los albores de la Revolución Industrial no se explica por una superioridad socioeconómica intrínseca, o por una inexorabilidad de la sucesión feudalismo-capitalismo mercantil-capitalismo industrial y financiero propia de una historia lineal y teleológica, sino bien por i) una sucesión de “accidentes históricos,” y/o bien por ii) una dosis considerable de violencia político-militar ejercida sobre la periferia.
- Finalmente, antes que el emprendimiento de análisis estructurales y de la aplicación de conceptos generales aplicables a cualquier contexto, debemos confiar en la investigación histórica de periodos y regiones particulares para poder emprender un diálogo intelectual que permita comprender diferencias, analogías y caminos comunes en el devenir de las sociedades, crecientemente interconectadas.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. Contradicción y sobredeterminación: notas para una investigación. In: \_\_\_\_\_. *La revolución teórica de Marx*. México: Siglo XXI, 1999.
- ANDERSON, P. *El Estado absolutista*. Madrid: Siglo XXI, 1974.
- ARRIGHI, G. Las sinuosas sendas del capital. *New Left Review*, v. 56, p. 13-69, mar/apr., 2009.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*. Part iv Lineages of the new asian age. Londres: Verso, 2007.
- BRAUDEL, F. *El Mediterráneo y el Mundo Mediterráneo en la época de Felipe II* Paris: Armand Colin, 1949.
- \_\_\_\_\_. *Civilización material, economía y capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1979-1984. 3 v.
- BIN WONG, R.; ROSENTHAL, J. L. *Before and beyond divergence: the politics of economic change in China and Europe*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.
- BRENNER, R. Estructura de clases agraria y desarrollo económico en la Europa preindustrial. In: ASTON, T.H.; PHILPIN, C.H.E. (Ed.). *El Debate Brenner*. Barcelona: Crítica, 1988.
- CHATELET, F. *Una historia de la razón*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1983.
- CHESNEAUX, J. *Asia Oriental en los siglos XIX y XX*. Madrid: Labor, 1978.
- ENGELS, F. Persia-China. *New York Daily Tribune*, 22 mayo 1857.
- FRANKE, H.; TRAUZETTEL, R. *Historia Universal Siglo XXI*. V. 19. El Imperio Chino. Madrid: Siglo XXI, 1973.
- FREIBERG, J.W., Dialectics. Maoist and Daoist. *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, v. 9, n. 1, p. 2-20, enero-marzo, 1977.
- GERNET, J. *El mundo chino*. Barcelona: Crítica, 1991.
- GUNDER FRANK, A. *ReOrient: global economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- GUNDER FRANK, A.; GILLS, B. (Ed.). *The world system. five hundred years, or five thousand?* New York: Routledge, 1993.
- HEGEL, *La razón en la historia*. Madrid: Hora H, 1972.

- HSU, C-Y. The spring and autumn period. In: LOEWE, M.; SHAUGHNESSY, E. (Ed.). *The Cambridge history of Ancient China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Cap. 8. p. 545-587.
- KUHN, P. The taiping rebellion, In: FAIRBANK, J. K. *Cambridge history of China*, v.10, part.1, Cammbridge: Cambridge University Press, 1978. p. 278-311.
- LI, D. The victory of Bolshevism: 15 de noviembre de 1918. In: *Selected Works of Li ta-Chao*, Beijing: Foreign Languages Press, 1962.
- LO, T. Y. The Thoughts of Chen tu Hsiu and Li ta Chao in the fourth May Period, Tesis (Maestría en Filosofía)- City University of Hong Kong, 1981.
- LU, X. *Novelas escogidas de Lu Sin*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1972.
- MAO, Z. On contradiction. Agosto de 1937. In: *Selected Works of Mao Zedong*. Beijing: Foreign Languages Press, 1977. V. 1. p. 317-329.
- MARX, K. Revolution in China and Europe. *New york Daily Tribune*, 14 jun.1853.
- \_\_\_\_\_. Trade or opium? *New York Daily Tribune*, 20 sep.1858.
- MEISNER, M. *La China de Mao y Después: una historia de la República Popular*. Córdoba: Comunicarte, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Li ta-chao and the origins of chinese marxism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1967.
- NEEDHAM, Joseph, *Science and Civilisation in China*, Cambridge University Press, 2004, v.VII-2.
- NORTH, D. *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973,
- \_\_\_\_\_. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- POMERANZ, K. *The great divergence: China, Europe, and the making of the modern world economy*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- RODRIK, D. Second-best institutions. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, v. 98, n.2, p. 100-104, Mayo, 2008.
- SHORT, P. *Mao*. Barcelona: Crítica, 2003.
- SUGIHARA, K. The East Asian path of economic development: a long-term perspective. In: ARRIGHI, G.; SELDEN, M. (Ed.). *The resurgence of East Asia: 500, 150 and 50 Years perspective*. New York: Routledge, 2003. p. 78-124.

TWITCHETT, D. ; FAIRBANK, J. K. (Ed.). *The Cambridge history of China*. Cambridge; Cambridge University Press, 1986. V. 1.

WALLERSTEIN, I. *The World System*. Londres: Academic Press, 1974-1989. 3 V.

\_\_\_\_\_. El Eurocentrismo y sus avatars. *New Left Review*, Madrid, n.0, p. 97-114, 2000.

WITTFOGEL, K. *Oriental despotism: a comparative study of total power*. New Haven: Yale University Press, 1957.

WOLF, E. *Europe and the people without history*. Berkeley: University of California Press, 1982.

YU, Y. S. Han foreign relations. In: TWITCHETT, D.; FAIRBANK, J. K. (Ed.). *Cambridge History of China*, 1986. V.1. p. 377-463.

## CAPÍTULO 14

# UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA OS DIREITOS HUMANOS DE BUSH A OBAMA: A DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

*Matheus de Carvalho Hernandez  
Hevellyn Albres e Gustavo Macedo*

### INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos da América (EUA) são um ator de grande relevância para a análise do sistema internacional; todavia, persiste no Brasil lacuna em seu estudo. A proposta deste trabalho é compor parte das recentes iniciativas para suprir essa demanda, tratando da participação estadunidense no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o processo de dotação orçamentária para o órgão. Nesse contexto, indagamos: em que medida houve uma mudança do posicionamento dos EUA em relação ao CDH na passagem da Administração George W. Bush (Bush) para Obama? Podemos afirmar que Obama é, de fato, mais afeito ao multilateralismo e, assim, mais inclinado a defesa e promoção internacional dos direitos humanos que Bush?

A hipótese aqui defendida nos direciona a um posicionamento crítico diante dessas indagações. Parece-nos que, ao contrário do otimismo inicial de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) e de parte da imprensa, não existe uma relação automática e necessária entre

a posse de Obama e a referida reorientação na política externa americana. A fim de colocar tal hipótese em discussão, examinamos em que medida esta mudança do posicionamento dos EUA poderia ser evidenciada a partir da dotação orçamentária para o CDH. Consideramos que a dotação orçamentária pode ser evidência material capaz de suplementar a análise de discursos, afinal, é por meio do orçamento que boa parte das ações de um Estado é efetivada. Assim, encontrar uma correlação positiva entre o discurso e a dotação de recursos poderia direcionar a resposta da indagação acima e a verificação de nossa hipótese.

Iniciamos o artigo analisando o CDH, ressaltando sua configuração, seus avanços, sua importância e seus desafios, sempre com foco no posicionamento do governo dos EUA. Começamos pelo processo de formatação do Conselho, em 2005 e 2006, indicando as divergências da Administração Bush, bem como o voto contrário a sua criação. Em seguida, passamos pela trajetória dos Estados Unidos no Conselho, de 2006 a 2008, incluindo críticas, declarações de não candidatura e chegando ao boicote orçamentário.

A segunda seção é dedicada ao boicote orçamentário ao CDH imposto pelos EUA, em 2008. Comentamos brevemente o processo de dotação orçamentária estadunidense, destacando a interação entre Executivo e Legislativo. A seguir, apresentamos os debates no Congresso que originaram a emenda de boicote ao Conselho, bem como a proposta de resolução condenatória não aprovada.

Por último, tratamos da Administração Obama, colocando em discussão a grande expectativa de alteração no perfil da política externa dos EUA. Demonstramos como, em seu primeiro ano, a gestão Obama foi responsável pela entrada dos EUA no CDH e ampliação dos recursos destinados à ONU, o que indicaria atendimento às demandas, domésticas e externas, por uma gestão mais multilateral. Entretanto, os dados de 2010 e 2011 mostram como as contribuições dos EUA para a ONU começaram a declinar, chegando, em 2011, a níveis bastante próximos da gestão Bush. Desse modo, considerando o desempenho singular de 2009 como uma estratégia de Obama para marcar a diferença de seu antecessor e satisfazer inicialmente suas promessas de uma inserção mais multilateral, consideramos válida a hipótese defendida nesse artigo.



## 1 OS ESTADOS UNIDOS NA CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS: BUSH (2005-2008)

Em dezembro de 2004, foi publicado o relatório da Assembleia Geral Das Nações Unidas (AGNU) “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada.” (UNITED NATIONS, 2004). O documento foi resultante do “Painel de Alto Nível sobre ameaças, desafios e mudanças”, convocado, em 2003, pelo então Secretário Geral Koffi Annan, com objetivo de identificar os rumos das futuras reformas da ONU. A ênfase recaía sobre a questão da segurança coletiva, mas a área dos direitos humanos também foi lembrada (BELLI, 2008/2009). A proposta propriamente dita de criação do Conselho de Direitos Humanos originou-se na delegação suíça, por meio do Conselheiro Federal Calmy-Rey, um dos membros do Painel (MULLER, 2006; KNIGHT, 2005).

Em 21 de Março de 2005, por ocasião da comemoração de 60 anos da ONU, Annan (2005) apresentou um relatório intitulado “Por uma maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”. Neste documento, o Secretário retomou alguns pontos do relatório citado e apresentou 101 sugestões de reformas para a ONU. Entre as propostas, estava a substituição da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) por um Conselho de Direitos Humanos.

Em 15 de Março de 2006, seria aprovado o projeto de resolução que substituíria a Comissão pelo Conselho (UNITED NATIONS, 2006a), apresentado pela então presidente da AGNU, Jan Eliasson. O projeto foi aprovado por uma maioria de 170 votos, e recebeu apenas quatro votos contrários, sendo um deles o da delegação dos EUA<sup>1</sup>. Em discurso que justificava o voto americano, o Embaixador John Bolton invocou uma “questão de princípio”. De acordo com o Embaixador, os Estados Unidos não acreditavam em avanço do Conselho em relação à Comissão anterior, já que não haveria mecanismos efetivos que garantissem a credibilidade de seus membros (UNITED NATIONS, 2006b).

Vale mencionar que um aspecto importante do posicionamento estadunidense em relação ao CDH e à própria ONU é fruto e reflexo de

<sup>1</sup> Os outros três foram Israel, Ilhas Marshall, e Palau e, ainda, três abstenções: Belarus, Irã e Venezuela.

seu corpo diplomático. De 2005 a 2006, o Representante Permanente dos EUA para as Nações Unidas foi o Embaixador John Bolton<sup>2</sup>, publicamente grande crítico da ONU. Figura polêmica, Bolton não se sustentou muito tempo no cargo, sendo substituído, em 2007 por Zalmay Khalilzad<sup>3</sup>, também não afeito ao multilateralismo (UNITED STATES, 2006). Completando o quadro, de 2006 a 2008, o Embaixador dos Estados Unidos em Genebra para as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais foi Warren W. Tichenor, que concebia a ONU também com viés unilateral, como palco da liderança americana no mundo (TICHENOR, 2006). Entendemos que essas indicações contribuíram para dificultar um papel construtivo dos EUA na ONU. À parte da “questão de princípio” levantada por Bolton, as derrotas da delegação estadunidense no processo de constituição do CDH foram indicadas como justificativas para seu voto contrário. Em relação à composição do CDH, a proposta inicial do Secretário Geral, a qual os EUA endossaram, era a de que os membros deveriam ser eleitos por dois terços da Assembleia Geral. Porém, a proposta vencedora foi a de maioria simples (BLANCHFIELD, 2006). Ademais, a delegação dos EUA defendia que seu tamanho fosse reduzido dos 53 membros propostos para, no máximo, vinte membros. Porém, a redução foi apenas para 47<sup>4</sup>.

Em outra medida que dificultaria o acesso ao CDH, os EUA não conseguiram aprovar restrição de que Estados considerados violadores dos direitos humanos por seu governo (como Sudão e Líbia) fossem membros

<sup>2</sup> O embaixador John Bolton, que foi Representante Permanente para as Nações Unidas de 1º de agosto de 2005 a dezembro de 2006, é um grande crítico da ONU. É de sua autoria a famosa declaração de que se o prédio da ONU de 38 andares localizado em Manhattan perdesse dez, não faria a menor diferença. Portanto, entendemos que a própria indicação de Bolton para representante na ONU dificultou um papel construtivo dos Estados Unidos na organização. Além disso, Bolton é uma figura polêmica. Bush precisou usar uma medida de exceção, chamada “indicação de recesso”, para obter sua efetivação no cargo já que 102 embaixadores já haviam assinado uma petição para que o Senado não aceitasse a nomeação de Bolton. Com a vitória dos democratas nas eleições do final de 2006, a situação de Bolton tornou-se insustentável. Bush não mostrou disposição para bancar sua permanência no cargo diante da oposição. Assim, o embaixador pediu sua saída em dezembro, um mês antes do fim de seu mandato. Essa perda fez parte do quadro de crise de governabilidade de Bush na metade de seu segundo mandato (UNITED STATES, 2006).

<sup>3</sup> Em 8 de abril de 2008, o novo Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Zalmay Khalilzad, declarou que seu Estado não enviaria aos fundos da ONU em 2008 quantia referente ao que seria aplicado no Conselho. Khalilzad ocupou o cargo de 23 de abril de 2007 até o fim da gestão W. Bush, em janeiro de 2009. O Embaixador possuía grande experiência e prestígio, tendo sido embaixador para o Iraque de 2005 a 2007 e para o Afeganistão, de 2003 a 2005. Apesar de ser menos polêmico que Bolton, Khalilzad também se envolveu na Guerra contra o Terror e compunha a linha dos neoconservadores.

<sup>4</sup> O CDH é integrado por 47 membros, eleitos segundo distribuição geográfica equitativa, de forma direta e individual em votação secreta pela maioria dos membros da Assembleia Geral, para um mandato de três anos, sendo no máximo dois mandatos consecutivos (UNITED NATIONS, 2006a).

do CDH. A delegação dos EUA também não foi contemplada em sua recomendação de um *exclusionary criteria*. Se aprovado, esse mecanismo faria com que Estados que estivessem sob sanção do Conselho de Segurança (CS) por abusos contra os direitos humanos ou atos terroristas não pudessem concorrer a assentos no Conselho (BLANCHFIELD, 2006).

Complementarmente a essa estratégia restritiva, os EUA buscaram garantir sua própria eleição como membro do CDH. Nesse contexto, foram mal sucedidos na tentativa de aprovar uma fórmula que permitiria reeleição ilimitada e cadeiras garantidas para os cinco permanentes do CS (BLANCHFIELD, 2006; BELLI, 2008/2009). Ademais, a delegação americana teve problemas com o fato de que o grupo que abrangia a Europa e “outros países” (grupo em que os EUA estariam incluídos) foi o mais afetado pela redução da quantidade de membros da Comissão para o Conselho, com número de cadeiras reduzido de dez para sete.

Mesmo com o voto contrário e a falta de apoio dos EUA, em 22 de março, o ECOSOC aboliu a Comissão de Direitos Humanos, que deixaria de existir em 16 de junho para, no dia 19, o Conselho ter sua primeira reunião<sup>5</sup>. Os EUA, apesar de sua oposição ao Conselho, participaram ativamente como observadores no Conselho nos três anos em que lá estiveram sob liderança de Bush, como veremos a seguir.

Pode-se dizer que os principais avanços com a criação do Conselho foram as reuniões com maior frequência, ao longo de todo o ano, e ainda podendo ser convocadas sessões extraordinárias; as possibilidades de suspensão dos membros que cometam violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos; a execução do trabalho de forma preventiva e não apenas paliativa; a adoção do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU); e a relativa equiparação institucional da importância da temática dos direitos humanos dentro da ONU diante das questões de segurança e desenvolvimento<sup>6</sup> (AN-

<sup>5</sup> Analogamente à Comissão, o Conselho deveria: analisar violações, promover assistência e educação na área, esforçar-se para evitar abusos, responder a situações de emergência e servir de fórum internacional para o diálogo sobre questões de direitos humanos. Entre as permanências da Comissão no Conselho estão a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros tratados essenciais para a proteção das liberdades fundamentais; a utilização de mecanismos especiais (peritos independentes e relatores especiais); e a participação de ONGs e outros observadores (DURAN, 2006; SHORT, 2008). Os observadores tinham direito de participar das reuniões anuais da Comissão assistindo e fazendo falas.

<sup>6</sup> Apesar do apelo do Secretário, Belli (2008/2009) lembra duas questões importantes. A primeira delas é que Annan apenas catalisou um processo de reforma que se mostrava inevitável diante da crise do sistema de direitos humanos da ONU. A outra, é que a criação do Conselho e da Comissão de Construção da Paz, inserida no

NAN, 2005). Contudo, o novo órgão herdou como grande desafio conseguir a adesão das principais potências, entre as quais se destacam os EUA.

Em maio de 2006, foram realizadas as primeiras eleições para o CDH, e, em abril de 2006, o governo americano manifestou sua opção por não concorrer a uma cadeira. Blanchfield (2006) apresenta duas justificativas para esse posicionamento: segundo a primeira, os EUA teriam dado preferência à candidatura de outros Estados de seu grupo (que compartilhavam com a Europa) que tinham votado a favor da criação do CDH. Conforme a outra, que acreditamos ser mais plausível, os EUA teriam preferido não concorrer a eleição por temer a derrota.

Nesse contexto, os EUA participaram das sessões do primeiro ano de atividades do CDH como observadores apenas. Nessa qualidade, a delegação tinha direito à voz e à emissão de propostas, mas não podia votar. Entendemos o fato de não poder votar como ponto de relativa vulnerabilidade para os EUA, posto que acabaram por perder influência no CDH nessa importante fase de construção institucional e consolidação política.

Houve reações contrárias a essa inicial postura de afastamento dos EUA em relação ao CDH. Muitas ONGs e grupos de direitos humanos se mostraram surpresos e desapontados com o voto estadunidense contrário à criação. No mesmo sentido, essas organizações perceberam a não candidatura no primeiro ano de funcionamento como uma perda de oportunidade de participar na estruturação do novo órgão.

Quanto aos atores estatais, alguns governos também se mostraram desapontados com o voto contrário. Em relação às eleições, representantes de países aliados, como o Reino Unido, demonstraram apoio à candidatura dos EUA naquele momento ou posterior. No entanto, outros, como Cuba, interpretaram a recusa dos EUA em concorrer como uma confissão de culpa pelas violações de direitos humanos em Guantánamo e Abu Graib.

---

mesmo pacote, foi uma forma de mostrar certa efetividade dos líderes da ONU e o prestígio de Annan, sem que fosse necessário rearranjo nas sensíveis questões de segurança. Susana Beltrán (2010) assinala efetiva melhoria no tratamento dos direitos humanos com a substituição da Comissão pelo Conselho. Um primeiro ponto que levanta é a maior visibilidade, já que passa de órgão subsidiário do ECOSOC para a condição de órgão da Assembleia Geral. Deste modo, como a AG tem função deliberativa no estabelecimento das orientações políticas da ONU, o Conselho seria capaz de introduzir, ainda que implicitamente, a questão dos direitos humanos a qualquer tema abordado na Assembleia. Adicionalmente, Beltrán destaca o maior tempo de funcionamento do Conselho durante o ano como um avanço, transformando-o em mecanismo quase permanente.

No âmbito doméstico, o Congresso dos EUA vinha acompanhando com atenção desde o início as discussões para a criação do CDH<sup>7</sup>. As opiniões dos congressistas sobre a não candidatura eram heterogêneas. De um lado, estava a percepção de que o afastamento mostrava um sinal de isolamento (como a do Representante Tom Lantos (D-CA)). No pólo oposto, estavam os que entendiam a postura como necessária para que os EUA não perdessem sua credibilidade (como declarou o Senador Bill Frist (R-TN) (BLANCHFIELD, 2008).

À medida que o tempo passava e as demandas dos EUA não eram consideradas, sua relação com o CDH se complicava e o teor crítico dos discursos aumentava. Mantendo a orientação da política externa, em seis de março de 2007, o governo declarou mais uma vez que os EUA não concorreriam a um assento no CDH. O porta-voz do Departamento de Estado declarou que o Conselho não estava demonstrando credibilidade, citando um foco excessivo em Israel e a desatenção a violadores como Cuba, Burma e Coreia do Norte (MCCORMACK, 2007). É importante salientar que essas duas justificativas estariam na base do boicote orçamentário, como veremos a frente.

Apesar do anúncio de que não concorreriam mais uma vez nas eleições de maio, o governo dos EUA continuava enviando suas contribuições para a ONU, inclusive a parcela referente ao CDH. Blanchfield (2008) assinala que, em julho de 2007, representantes da Administração Bush declararam que, apesar do desapontamento em relação ao CDH, continuariam financiando-o.

Contrariando o discurso, em 26 de dezembro de 2007, o Congresso apresentou o *Consolidated Appropriations Act* para o ano fiscal de 2008 (UNITED STATES, 2007a) com uma cláusula indicando boicote orçamentário. Em oito de abril de 2008, o novo Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Zalmay Khalilzad, declarou que seu Estado não enviaria aos fundos da ONU em 2008, quantia referente ao que seria aplicado no CDH<sup>8</sup>. E em maio de 2008, os EUA mais uma vez não concorreram nas eleições por uma cadeira no órgão (KHALILZAD, 2008).

<sup>7</sup> Prova disso é a produção de relatórios anuais detalhados a pedido do Congresso sobre a relação entre os Estados Unidos e o órgão desde 2006, organizado por Luisa Blanchfield.

<sup>8</sup> Khalilzad ocupou o cargo de 23 de abril de 2007 até o fim da gestão W. Bush, em janeiro de 2009. O Embaixador havia sido embaixador para o Iraque de 2005 a 2007 e para o Afeganistão, de 2003 a 2005. Apesar de

No mês seguinte, o distanciamento entre o Governo Bush e o CDH chegou ao máximo. Em seis de junho, o porta-voz do Departamento de Estado anunciou que os EUA apenas entrariam no CDH quando fosse comprovado que tal ação atendesse interesse nacional dos EUA. Ademais, voltou a criticar o que chamou de “foco excessivo do órgão em Israel”, que já mencionamos acima como ponto primordial de discordância. Vejamos, agora, como esse contexto político levou ao boicote orçamentário dos EUA ao CDH.

## 2 UMA DISCUSSÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS EUA: O BOICOTE AO CDH

A distribuição de autoridade e os mecanismos de *checks and balances* entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são relevantes para se entender a formulação da política externa dos EUA. E, nesse contexto, a relação entre Congresso e Executivo pode ser considerada elemento fundamental da formulação da política externa dos EUA (APODACA, 2006). Assim, o processo de determinação orçamentária é lócus privilegiado para observar a interação entre esses atores, afinal, é um dos principais processos por meio dos quais as opções políticas ganham materialidade. Por isso, examinamos os repasses feitos pelos EUA para a ONU, focando-nos no CDH<sup>9</sup>.

Tomemos como exemplo o *Consolidated Appropriations Act* (CAA) para o ano fiscal de 2008 - H.R. 2764, Public Law 110-161 – ano

---

ser menos polêmico que Bolton, Khalilzad também se envolveu na Guerra contra o Terror e compunha a linha dos neoconservadores.

<sup>9</sup> O processo orçamentário dos EUA funciona da seguinte maneira: O primeiro passo do Presidente dos EUA é enviar ao Congresso, na primeira segunda-feira de fevereiro de cada ano, uma proposta de orçamento para o ano fiscal seguinte (o qual começa ainda em outubro do ano corrente). Por sua vez, o Congresso deve passar uma “*budget resolution*”, espécie de agenda com determinações que devem incluir uma meta total de gastos e sua alocação, total de receitas e o superávit ou déficit. Depois disso, o Congresso realiza uma análise detalhada da proposta orçamentária do Presidente, através de comitês e subcomitês que analisam cada temática específica (defesa, transporte, saúde, etc.). A escolha de quais propostas presidenciais serão aprovadas, negadas ou modificadas deve estar de acordo com a “*budget resolution*” inicialmente elaborada (UNITED STATES, 2002). A partir dessa análise, o Congresso deve passar as 13 *Appropriations Bills* anuais em que autoriza ou não as mudanças solicitadas pelo Presidente para o ano fiscal seguinte. Para tanto, as *Appropriations Bills* passam por um procedimento legislativo chamado “emendas entre as Casas” (Câmara e Senado), até que seja aprovado um texto consensual. Então, esse chamado *Consolidated Appropriations Act* é submetido ao Presidente. Se aceito, o documento é assinado e publicado como *Public Law*, conferindo recursos financeiros para o próximo ano (UNITED STATES, 2007a). Todo esse processo deixa rastros úteis à pesquisa na forma de discursos, documentos, propostas e audiências públicas.

em que foram aprovadas 11 das 13 *Appropriations Bills*<sup>10</sup>. A divisão “J” – Departamento de Estado, Operações Estrangeiras e Programas Relacionados é a que mais interessa para nossas análises<sup>11</sup>. No CAA 2008, o título I da divisão “J” traz a designação da soma de \$ 1,354,400,000 para as obrigações dos EUA com organizações internacionais multilaterais. Entre elas está a ONU, instituição em que os EUA financiam 22% do orçamento total, máximo permitido pela organização.

Assim, a partir da estimativa de gastos do CDH para o biênio 2006-2007, veiculada por Annan (2005), o boicote orçamentário dos EUA foi calculado. O congresso calculou que os recursos dos EUA financiariam proporcionalmente 22% dos gastos também do CDH. O orçamento previsto do CDH para o biênio era de \$4.503.700. Logo, o orçamento anual do órgão seria de \$2.251.850. A partir deste raciocínio, os 22%, correspondente à quantia que os EUA deixariam de mandar à ONU, foram calculados sobre esta quantia, resultaram em \$495.407.

Diante da quantia total repassada pelos EUA à ONU esse valor pode ser considerado pequeno, do ponto de vista material<sup>12</sup>. Sendo assim, pelo lado do CDH, o boicote pode ser interpretado mais como um ato simbólico do que como uma restrição específica, o que, de maneira alguma, tira a importância política de tal corte, como explica Blanchfield (2006, p. 2):

*Congress has maintained an ongoing interest in the credibility and effectiveness of the Council in the context of both human rights and broader U.N. reform. Legislation has been proposed that would withhold Council funding if certain criteria are not met. Due to the nature of U.N. bud-*

<sup>10</sup> Elas são agrupadas nas seguintes divisões: A - Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies; B - Commerce, Justice, Science, and Related Agencies; C - Energy and Water Development and Related Agencies; D - Financial Services and General Government; E - Department of Homeland Security; F - Department of the Interior, Environment, and Related Agencies; G - Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related; H - Legislative Branch; I - Military Construction and Veterans Affairs and Related Agencies; J - Department of State, Foreign Operations and Related Programs; K - Transportation, Housing and Urban Development and Related Agencies (UNITED STATES, 2007a).

<sup>11</sup> Esta é subdividida nos seguintes itens: I – *Department of State and Related Agencies*, II – *Export and Investment Assistance*, III – *Bilateral Economic Assistance*, IV – *Military Assistance*, V – *Multilateral Economic Assistance* e VI – *General Provisions*.

<sup>12</sup> Cabe uma importante observação. Os recursos enviados à ONU pelos Estados membro não são direcionados pelos doadores. É a ONU, especificamente o Secretariado Geral, quem decide para onde direcionar os recursos recebidos. Dessa maneira, não se pode afirmar que, de fato, o boicote orçamentário dos EUA atingiu o CDH e tampouco que esse foi um boicote de valor financeiro representativo, tendo em vista a grande quantia destinada pelos EUA à ONU, como veremos mais abaixo.

*get mechanisms, withholding Council funds would be a largely symbolic gesture and may have little or no effect on the Council's operational work.*

No título VI, seção 695 do CAA 2008 consta a determinação de boicote orçamentário ao CDH (UNITED STATES, 2007a): “[...] *none of the funds appropriated by this Act may be made available for a United States contribution to the United Nations Human Rights Council*”. Alternativas para que esta provisão não se realizasse: 1) o Secretário de Estado justificasse que o fundo para o CDH seria utilizado em prol do interesse nacional dos EUA ou; 2) os EUA se tornassem membro do CDH (UNITED STATES, 2007a).

A proposta de boicote orçamentário ao CDH veio da deputada Ros-Lehtinen. A congressista, republicana da Flórida, afirmou em defesa da emenda que propôs em junho de 2007:

*This amendment makes clear that the United States will not spend millions of U.S. taxpayer dollars to support the travesty of the U.N. Human Rights Council, more appropriately named the Human Wrongs Council. It does not cut off U.S. contributions to the U.N. regular budget, but actually prohibits them from being used to support the Council in any way. (UNITED STATES, 2007b, p. 6926).*

Fica claro, por meio da fala da congressista, que a restrição orçamentária não deveria atingir a ONU como um todo, mas apenas os recursos destinados ao CDH. E essa restrição de verbas específica ao CDH se devia a dois pontos críticos e problemáticos, na visão da propositora do corte: a ênfase demasiada que o CDH estaria dando ao comportamento de Israel em matéria de direitos humanos e a negligência do órgão diante de outros conflitos (Sudão, Coréia do Norte, China, Burma e Zimbábue); e a abertura do CDH para a participação de líderes ditatoriais.

Nas palavras da deputada:

*Two days ago the so-called U.N. Human Rights Council celebrated its first birthday by giving gifts to repressive dictators and Islamic radicals, by halting unfinished investigations into human rights conditions in Cuba and Belarus, and creating a permanent agenda item relating to Israel. The actions against Israel took place as news reports documented the horrific*



*actions by Hamas, against innocent Palestinians, including those in Gaza clamoring to enter Israel. The Council has been fatally flawed from its inception in the year 2006, and has proven even more problematic than the already discredited U.N. Human Rights Commission that it was designated to replace.* (UNITED STATES, 2007b, p.6926).

Sterns, outro deputado republicano da Flórida, apoiou a proposta de Ros-Lehtinen.

*[...] I think her comment about the “human wrong commission” is appropriate, and I think that is a very apt way to explain it. When you talk about all the work they did, and she mentioned Darfur, that the Human Rights Council of the UN was unable to even pass a simple resolution dealing with it, that is unbelievable. But where did they spend most of their time? That is a good question we could ask. Do you know where they spent most of their time? Condemning Israel.* (UNITED STATES, 2007b, p.6926).

Além da recorrente crítica à ênfase do CDH em Israel, Sterns destacou a composição do órgão. Ao abordar essa questão, tanto de composição quanto de distribuição das cadeiras do CDH, ocupadas majoritariamente por países africanos e asiáticos (55%), o congressista afirmou em plenário<sup>13</sup>: “*Governments that routinely violate fundamental freedoms in their own countries shouldn’t be setting the standards for anyone else.*” (UNITED STATES, 2007b, p. 6927).

Outro ponto interessante a ser destacado é que Sterns, forte apoiador da proposição de Ros-Lethinen, havia feito proposta de emenda bastante semelhante no ano anterior, mas não obteve os votos necessários para aprová-la. Segundo o deputado, o que ocorreu foi que em 2006 o Congresso dos EUA optou por dar um “voto de confiança” ao CDH nascente, diante das promessas de reforma da ONU. De acordo com ele, diante das “oportunidades perdidas” pelo órgão, não restava outra opção ao Congresso a não ser restringir o envio de recursos ao CDH em sua provisão orçamentária para o ano fiscal de 2008:

<sup>13</sup> Sterns recorre à fala do representante dos EUA na ONU, Embaixador Bolton, quando da criação do CDH: “We want a butterfly. We’re not going to put lipstick on a Caterpillar and declare it a success.” (UNITED STATES, 2007b, p. 6927).

*There have been several opportunities for the Council to act with numerous cases of human rights abuses around the world. [...] But the Human Rights Council was unable to pass a resolution on Darfur. Neither did it act regarding the lack of civil and political rights across China, the 13 million women in Saudi Arabia who live in fear of beatings if they go anywhere alone, or the dire human-rights conditions of 23 million people in North Korea. It also failed to address the Iranian President's incitement to genocide or the fact that his country's legal system includes crucifixion, stoning and amputation as viable punishments. [...] So I am so gratified that this amendment has been accepted. I have a bill, H.R. 225, that outlines this amendment. I had an amendment last year on this subject in this appropriations process. We got 163 votes. But we lost. And I think a lot of people said, well, the U.N. is starting reforms in house. Let's give it a chance with its Human Rights Council. So we said, okay, we'll give it a chance. But, by all assessment it failed. (UNITED STATES, 2007b, p. 6927).*

Outra apoiadora da proposição foi a democrata Nita Lowey, de Nova York. Lowey, diferentemente de seus dois colegas republicanos, destacou em sua fala a importância da ONU como um todo, inclusive para a efetivação dos direitos humanos no mundo. Entretanto, não poupou críticas ao CDH e apoiou o boicote orçamentário:

*However, the U.N. is by no means perfect. It is often too slow to act in times of crisis, and too often the U.N. is a reflection of the lowest common denominator, rather than the best and the brightest. A perfect example of the problems with the U.N. is the Human Rights Council. My friend and I agree that there are problems, and I want to assure my friend that as we move toward conference that we will ensure that none of the funds in the CIO account will go toward paying the costs of the United Nations Human Rights Council. (UNITED STATES, 2007b, p. 6927).*

A congressista Berkley, democrata de Nevada, também não poupou adjetivos para embasar seu apoio ao boicote orçamentário dos EUA ao CDH:

*[...] the time has come to put an end to the shenanigans at the United Nations. While murderous and dictatorial regimes in North Korea, Zimbabwe, and Sudan have starved and burned and raped and killed hundreds of thousands of their own countrymen, the United Nations Human Rights*

*Council focuses its attention on the only democratic country in the Middle East: Israel. Israel, with a free press, a country with free elections, a vibrant economy, and an open society; a nation that has to defend itself from terrorists and terrorism, terrorists who would wipe it from the face of the Earth if they had half a chance. Now that is a human rights issue worth looking into. Mr. Chairman, the United Nations' Orwellian hypocrisy on human rights is so well known it has become a cliché. This body must take a stand against this mockery of a Human Rights Council. Let us cut off funding for this shameful and outrageous organization. (UNITED STATES, 2007b, p. 6927).*

Refletindo o descontentamento com o CDH expresso nos discursos apresentados, o boicote orçamentário dos EUA ao CDH, cujos números foram expostos acima, foi aprovado tanto na Câmara quanto no Senado. Na Câmara votaram 241 a favor e 178 contra. Dentre os favoráveis, 210 eram democratas e 31 republicanos. Dentre aqueles que se posicionaram contrariamente, 14 eram democratas e 164 republicanos. Além disso, houve 13 abstenções, 7 democratas e 6 republicanos (UNITED STATES, 2007d). No Senado (no qual uma resolução é aprovada com maioria simples), foram 81 votos a favor – sendo 44 democratas, 35 republicanos, 2 independentes – 12 contrários – todos republicanos – e 7 abstenções – 2 republicanos e 5 democratas<sup>14</sup>.

Tabela 1 – Votação do boicote orçamentário dos EUA ao CDH na Câmara.

Câmara								
Favoráveis			Contra			Abstenções		
DEM	REP	IND	DEM	REP	IND	DEM	REP	IND
210	31	-	14	164	-	7	6	-
241			178			13		

Tabela 2 – Votação do boicote orçamentário dos EUA ao CDH no Senado.

Senado								
Favoráveis			Contra			Abstenções		
DEM	REP	IND	DEM	REP	IND	DEM	REP	IND
44	35	2	-	12	-	5	2	-
81			12			7		

Fonte dos dados: Senado dos Estados Unidos (UNITED STATES, 2013). Elaboração das tabelas: pelos autores.

<sup>14</sup> É interessante observar que dentre os que se abstiveram, estava Barack Obama, então senador democrata pelo Estado de Illinois. (UNITED STATES, 2013).

Como já exposto ao longo do texto, um dos grandes motivos pelos quais os congressistas estadunidenses não viam com bons olhos o recém-criado CDH era a permanência de Israel na agenda do órgão. Prova desse desagrado foi a elaboração de uma resolução condenatória pela Câmara dos Representantes a esse posicionamento do Conselho em setembro de 2007. Essa resolução, H.R. 557, introduzida pelo *House Foreign Affairs Committee*, foi proposta por dois deputados da Califórnia, John Campbell e Howard Berman, o primeiro, republicano, e o segundo, democrata.

A resolução centra sua crítica na ênfase demasiada que o CDH estaria dando a Israel em detrimento da atenção concedida a outros países violadores de direitos humanos (UNITED STATES, 2007c, p. 1):

*(1) strongly condemns the United Nations Human Rights Council for ignoring severe human rights abuses in other countries, while choosing to unfairly target the State of Israel; (2) strongly urges the United Nations Human Rights Council to remove Israel from its permanent agenda; (3) strongly urges the United Nations Human Rights Council to hold special sessions to address other countries in which human rights abuses are being committed, adopt real reform as was intended for the Council when it replaced the United Nations Commission on Human Rights, and reaffirm the principle of human dignity consistent with the original intent envisioned at the Council's establishment; (4) strongly urges the United States to make every effort in the United Nations General Assembly to ensure that the United Nations Human Rights Council lives up to its mission to protect human rights around the world, in accordance with United Nations General Assembly Resolution 60/251 establishing the Council; and (5) strongly urges the United States to work with the United Nations General Assembly to ensure that only countries that have a well-established commitment to protecting human rights are chosen to serve on the Council. With all of the problems that are going on throughout the world, all of the countries, all the despotic governments out there causing no ends of grief for their people, **the one country that the United Nations continues to focus on is a free democracy in the Middle East, Israel.** And they continually focus on them to the exclusion, in many cases, of far, far greater problems in other parts of the world. (Grifo nosso).*

Ros-Lethinen, proponente do boicote orçamentário ao CDH, aprovado em junho de 2007, foi forte apoiadora da proposta de Campbell e Berman<sup>15</sup>. Berman se pronunciou em plenário, também criticando de

<sup>15</sup> Ela afirmou em Plenário: "The activities of the U.N. Human Rights Council during its first year in operation has been a travesty, but it should not come as any surprise to us. Over the summer the council, which embraces

forma veemente o que ele observava como um foco demasiado do CDH sobre Israel<sup>16</sup>. Campbell afirmou em plenário, além das críticas já citadas, que uma das principais intenções da resolução era estimular os debates sobre a reforma do CDH<sup>17</sup> (UNITED STATES, 2007c). De acordo com Campbell (*apud* UNITED STATES, 2007c, p.10784).: “*This Human Rights Council is a sham. It is not accomplishing what it was set out to do, yet the objective for which it was put in place still exists, the need still exists. The United Nations needs a real Human Rights Council, not a cover for those who would abuse human rights.*”

A Resolução 557 (UNITED STATES, 2007c) precisava do apoio de dois terços dos deputados para ser aprovada. Ela acabou obtendo muito mais do que isso, passou com 416 votos favoráveis (222 democratas e 194 republicanos) e somente 2 votos contrários (um de cada partido). Houve ainda 14 abstenções, sendo 8 democratas e 6 republicanos (UNITED STATES, 2007d). É importante ressaltar que essa é uma resolução condenatória, ou seja, ela não se tornou uma proposta de lei a ser votada. Foi efetivamente votada apenas uma declaração da Câmara dos Deputados condenando a postura do CDH, a qual não impunha qualquer obrigação ao Executivo.

---

serious human rights abusers as members, celebrated its first birthday by giving gifts to repressive dictators and Islamic radicals. It stopped unfinished investigations into human rights conditions in Cuba and Belarus and created a permanent agenda item relating to Israel, the only country singled out for such scrutiny. Darfur, apparently the Human Rights Council sees no problem in southern Sudan. [...] In June, because of such outrages, the House adopted an amendment that I proposed to the State and Foreign Operations appropriations bill which prohibited United States funding for the council. Mr. CAMPBELL and Mr. BERMAN's resolution before us today presents this body with another important opportunity to protest the farce, the insult, the travesty, the sad joke that the U.N. Human Rights Council has become.” (UNITED STATES, 2007c, p.10783).

<sup>16</sup> Com o propósito de persuadir os congressistas a votarem favoravelmente à resolução, afirmou: “I thank my friend from California (Mr. CAMPBELL) for coming to me with the idea of a resolution on the subject of the *distorted, unfair, hypocritical, self-mocking agenda of the United Nations Human Rights Council* and the need for the Congress of the United States to speak to their conduct. We stand here today to criticize the Human Rights Council, which has an obsessed view of one country [Israel] and only one country in terms of a human rights agenda, because we know that the U.N. can do better than they did in the creation and the rules governing that council. I ask you to support this resolution because I believe that, while the council is still in its infancy, we can work to maximize the chances that it develops into a respected and forceful champion of human rights, not simply another proxy in the vitriolic campaign against Israel.” (UNITED STATES, 2007c, p.10784, grifo nosso).

<sup>17</sup> Engel, deputado democrata pelo estado de Nova York, também ressaltou a necessidade de modificar o CDH, especialmente por conta da presença de líderes ditatoriais, o que, na visão dele, subtraía a credibilidade do órgão: “The problem inherent with the United Nations, unfortunately, is you have dictatorships basically running the show. And we try to have a democratic institution, but it's inherently not, because it's dictatorships that are now a majority there. So I strongly support this resolution. I think that the Congress does itself proud by bringing truth to the American people and to the world. And the Human Rights Council is no better than the organization that preceded it. We need to change it, otherwise the U.N. will continue to be discredited.” (UNITED STATES, 2007c, p.10784).

Podemos identificar nesse caso da dotação orçamentária um dos grandes palcos de batalha entre Executivo e Congresso. Vimos no primeiro ano dos EUA no CDH, então sob a liderança de Bush, o Congresso discutir a possibilidade de boicotar o órgão, mas preferir esperar. Seguindo o descontentamento do Executivo com o órgão, em 2007, o Congresso indicou o boicote ao CDH para o ano seguinte. Esta dotação foi aprovada por Bush e efetivada no terceiro ano em que os EUA não concorreram a membro do órgão. No final de 2008, o Congresso manteve sua posição e mais uma vez incluiu a provisão de não financiar o CDH, mas a medida dessa vez não contaria com a anuência de Obama.

### **3 ADMINISTRAÇÃO OBAMA (2009-2011<sup>18</sup>): UM NOVO POSICIONAMENTO DOS EUA NO CDH?**

Ao longo da Administração Bush, os EUA se afastaram notoriamente dos temas multilaterais, em prejuízo do engajamento em regimes e organizações internacionais. Nesse contexto, o democrata Barack Obama surgiu como promessa de reversão desse quadro e assim venceu as eleições presidenciais de 2008. Em seu discurso de posse, Obama prometeu que as necessidades de segurança não iriam fazer com que os ideais dos EUA fossem abandonados por conveniência, que os direitos humanos seriam assegurados e que os EUA estavam prontos para liderar o mundo novamente (OBAMA, 2009).

Quanto ao relacionamento com a ONU na nova Administração, em 22 de Janeiro de 2009, foi aprovada por unanimidade pelo Senado a indicação da Embaixadora Susan Rice<sup>19</sup> como Representante Permanente para as Nações Unidas. Diferente de Bolton e Khalilzad, Rice expressou sua crença de que a ONU tem papel central na construção da paz e da segurança mundiais. Ademais, fez coro ao discurso de Obama de que os EUA necessi-

<sup>18</sup> A análise deste trabalho cobre até 2011, pois até agosto de 2013 a ONU ainda não havia publicado os dados de contribuição efetiva do ano de 2012. Na verdade, os dados estão disponíveis até o ano de 2010 apenas. Em relatório para o congresso dos EUA, publicado em janeiro de 2013, a respeito das contribuições de vários países para a ONU no período 1990-2010, Blanchfield e Browne (2013, p. 2) também atestam a indisponibilidade dos dados de 2011 e 2012: “This report provides the assessment level, actual payment, and total outstanding contributions for the United States and other selected U.N. member states from 1990 to 2010—the last year for which data are publicly available.” Os dados de 2011 foram inferidos e calculados a partir de cruzamento de dados, conforme explicitaremos mais adiante.

<sup>19</sup> Rice integrou a campanha de Obama como Conselheira Sênior para Negócios de Segurança Nacional e, após sua eleição, integrou seu Gabinete. Antes disso, Rice foi *scholar* no Conselho de Segurança Nacional e Secretária Assistente no Departamento de Estado (UNITED STATES, 2009).

tavam retomar seu engajamento multilateral e de que as organizações internacionais deveriam ser reformadas por dentro (UNITED STATES, 2009).

Seguindo essa linha de orientação, a chegada de Obama à Casa Branca, em 2009, fez com que as políticas para o CDH fossem relativamente alteradas. Em fevereiro de 2009, Obama anunciou que os EUA participariam como observadores na 10ª sessão regular do Conselho, que ocorreria de 2 a 27 de março daquele ano (BLANCHFIELD, 2009). Esse pronunciamento já indicava nova aproximação com o órgão, considerando que a delegação dos EUA havia se retirado no meio das duas sessões anteriores. Um passo mais decisivo foi dado em 31 de março de 2009, quando o Presidente anunciou que os EUA concorreriam a uma cadeira no CDH.

Em 19 de maio, os EUA se tornaram Estado-membro do CDH, obtendo uma das três vagas do grupo que inclui “Estados da Europa Ocidental e outros Estados”. A eleição em si não foi difícil, já que havia apenas três candidatos e os EUA só necessitavam de maioria simples, 97 votos da Assembleia Geral. Apesar de alcançarem o objetivo com folga (167 votos), receberam dez votos a menos que a Bélgica e 12 a menos que a Noruega, os outros dois Estados eleitos no mesmo grupo.

Acreditamos que o resultado da votação demonstrou que a efetivação da inserção dos EUA poderia demandar mais vontade política do que o governo esperava. Os EUA haviam tido vários problemas tanto com a antiga Comissão quanto com o novo CDH. Além disso, as políticas contraproducentes na área dos direitos humanos, especialmente ligadas ao combate ao terrorismo, foram extremamente negativas para a imagem desse país no sistema de direitos humanos da ONU. Tudo isso gerou uma profunda desconfiança, que não seria automaticamente dissipada apenas com a sinalização do interesse de Obama em reverter as políticas de Bush.

Eileen Donahoe, que tem formação acadêmica e profissional voltada às instituições internacionais e conhecia de perto o processo de reforma da ONU<sup>20</sup>, foi a escolhida por Obama para substituir Tichenor como Embaixadora dos Estados Unidos em Genebra para as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais, desde janeiro de 2009. Com a

<sup>20</sup> Donahoe tem estudos focados no uso da força, na reforma da ONU e em direito internacional, além de experiência em organizações de direitos humanos. Seu posto anterior havia sido de *Scholar* Afiliada ao Centro de Segurança Internacional e Cooperação na Universidade de Stanford.

entrada como membro do CDH, a Embaixadora foi nomeada a primeira Representante Permanente dos Estados Unidos para o órgão (UNITED STATES, 2010). Sendo assim, tanto o retorno dos EUA ao CDH quanto à escolha do *staff*, parecem sugerir a diferença do perfil de Obama em relação à ONU em 2009 quando comparado ao seu antecessor.

Seu novo *status* de membro do CDH trouxe também implicações financeiras para os EUA. Como comentamos, a provisão orçamentária dos EUA para 2009 continuava indicando boicote orçamentário ao Conselho (UNITED STATES, 2008). Porém, como obtiveram uma cadeira no CDH, preencheram o requisito para que a medida deixasse de ser aplicada<sup>21</sup> e, desse modo, os recursos voltaram a ser enviados ainda em 2009.

É importante notar que as medidas de aproximação dos Estados Unidos com o CDH não se deveram a algum tipo de persuasão do Presidente Obama junto ao Congresso. O Congresso continuou extremamente reticente ao CDH e permaneceu firme na sua recomendação de boicote orçamentário. Obama, na realidade, foi favorecido pelas cláusulas da própria resolução do boicote: ao se candidatar à cadeira e ser eleito, Obama tornou inócuo o bloqueio orçamentário.

Nesta escolha estratégica, também contou a influência da opinião pública, pressionando Congresso e Executivo. Por um lado, os grupos de interesses projetados no Congresso, sobretudo o *lobby* israelense, fizeram com que o boicote ao CDH permanecesse na provisão orçamentária de 2009. Por outro lado, as ONGs e outros grupos nacionais e internacionais de direitos humanos pressionavam Obama pela adoção de políticas concretas na promoção e na defesa dos direitos humanos, exigindo maior comprometimento dos EUA na área.

---

<sup>21</sup> De acordo com o texto: “The provision specified that it shall not apply if (1) the Secretary of State certifies to the Committees on Appropriations that funding the Council is in the national interest of the United States or (2) the United States is a member of the Human Rights Council” (H.R. 1105, sessão 7053).



Tabela 3 - Contribuições dos EUA para a ONU - 2005-2011 (em milhões de US\$)<sup>22</sup>.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>23</sup>
<b>Contribuição anual prevista</b>	440	423	493	453	598	517	531
<b>Débito dos anos anteriores</b>	241	252	291	392	393	293	278
<b>Contribuição total devida</b>	681	675	784	845	992	810	809
<b>Contribuição realizada</b>	428	384	392	452	699	532	450
<b>Débito restante</b>	252	291	392	393	293	278	359

<sup>22</sup> A “contribuição anual prevista” refere-se à quantia de recursos que a ONU espera receber de um país, no caso em questão, dos EUA. O “débito dos anos anteriores” diz respeito ao acúmulo, ao longo dos anos anteriores, da diferença entre as expectativas anuais da ONU e as contribuições efetivamente realizadas. A “contribuição total devida” é a soma total dos valores que a ONU deixou de receber de um país. A “contribuição realizada” refere-se aos recursos repassados à ONU pelo país em determinado ano. E o “débito restante” é a soma do que um país deve à ONU em determinado ano. Esse valor tende a diminuir quanto mais próxima é a contribuição efetivamente realizada pelo país em relação ao valor esperado pela ONU

<sup>23</sup> Conforme dito em nota anterior, a ONU ainda não divulgou os dados das contribuições efetivamente recebidas para os anos 2011 e 2012. Mas, por cruzamento de dados, foi possível calcular a contribuição de 2011 da seguinte forma: a partir de um documento de pronunciamento de um funcionário do Departamento de Gerência Orçamentária (Financial situation of the United Nations - Statement by Warren Sach, Officer-In-Charge, Department of Management: Fifth Committee of the General Assembly at its second resumed 66th session - 14 May 2012), foi possível ter acesso a uma tabela chamada Key Components. Nos Assessments de 31 de dezembro de 2011, presentes nessa tabela, consta um valor de 2,415 milhões de dólares. Tendo em vista que os EUA contribuem proporcionalmente com o teto permitido (22%) para o orçamento da ONU, chegamos ao valor de 531 milhões, ou seja, previa-se que os EUA contribuíssem, em 2011, com esse valor. Com esse valor, preenchemos a primeira lacuna de 2011, de título “Contribuição Anual Prevista”. Ainda nesse documento, está presente uma tabela chamada Unpaid Regular Budget Assessments. Nela, consta que os EUA deviam, ao final de 2011, 359 milhões de dólares. Com esse valor, preenchemos a última lacuna de 2011, intitulada “Débito Restante”. Tendo as duas lacunas preenchidas e com os dados dos outros anos, conseguimos preencher as lacunas restantes de 2011 da seguinte maneira: a lacuna “Débito dos Anos Anteriores” foi preenchida a partir da lacuna “Débito Restante” de 2010. Com isso, somamos 531 milhões (contribuição prevista para 2011) com 278 milhões (débito dos anos anteriores), resultando em 809 milhões de dólares. Esse valor de 809 milhões representa o total devido pelos EUA em 2011, isto é, o quanto eles deveriam ter pago em 2011 mais os débitos vindos dos anos anteriores. Por isso, 809 foi o valor colocado na lacuna “Contribuição Total Devida”, de 2011. Com isso, bastou uma subtração para preenchermos a lacuna “Contribuição Realizada”, de 2011: 809 (contribuição total devida) menos 359 (débito restante – informação fornecida pelo documento do pronunciamento acima citado), totalizando 450 milhões de dólares. Portanto, os EUA realizaram uma contribuição de 450 milhões de dólares ao orçamento regular da ONU em 2011. Com esse valor em mãos, conseguimos calcular também as informações da tabela 4 e de seu gráfico correspondente. Não foi possível fazer o mesmo com 2012, pois a ONU ainda não divulgou nem mesmo esse pronunciamento do quinto comitê da Assembleia Geral, responsável pelas questões orçamentárias.

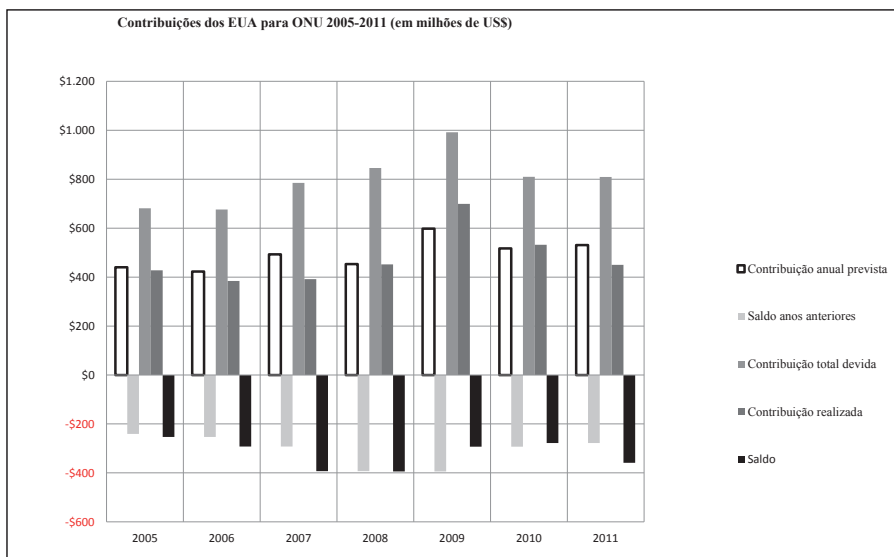


Gráfico 1 – Contribuições dos EUA para a ONU – 2005-2011 (em milhões de US\$).

Fonte dos dados: UN Regular Budget<sup>24</sup>. Elaboração da tabela e gráfico: pelos autores.

Conforme pode ser visto na tabela 3 e no gráfico 1, o crescimento da contribuição dos EUA para a ONU, em 2009, primeiro ano de Obama, é visível<sup>25</sup>. Vale notar que esse aumento e a entrada no Conselho de Direitos Humanos e o fim do boicote ao órgão ocorreram neste contexto de 2009. O aumento das contribuições em 2009, conseqüentemente, fez com que a “dívida” dos EUA junto à ONU, isto é, a diferença entre a expectativa de contribuição e o repasse realmente efetivado diminuísse.

Mas, ao olharmos para a relação entre os dados de 2010 e 2011, não podemos dizer que existe uma tendência proporcional de aumento das contribuições dos EUA e diminuição de débitos em relação à ONU,

<sup>24</sup> 2005: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2005; 2006: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2006; 2007: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2007; 2008: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2008; 2009: United Nations Secretariat - Res. ST/ADM/SER.B/796 - 31/12/2009; 2010: United Nations Secretariat - Res. ST/ADM/SER.B/828 - 31/12/2010; 2011: Financial situation of the United Nations - Statement by Warren Sach, Officer-In-Charge, Department of Management: Fifth Committee of the General Assembly at its second resumed 66th session - 14 May 2012.

<sup>25</sup> Segundo o site do United Nations Department of Management, “The main source of funds for the regular budget is the contributions of member states. The scale of assessments is based on the capacity of countries to pay. This is determined by considering their relative shares of total gross national product, adjusted to take into account a number of factors, including their per capita incomes.” (UNITED NATIONS, 2012).

mesmo com a entrada no CDH. Em relação à contribuição de 2009, a contribuição de 2010 representou uma queda de 167 milhões de dólares (23,9%) e a de 2011, 249 milhões de dólares (35,6%). A contribuição de 2011 (450 milhões) é menor que a contribuição de 2008 (452 milhões), último ano do Governo Bush. Além disso, a proporção do montante efetivamente enviado à ONU em relação à contribuição esperada em 2011 é de 84%, porcentagem superior apenas ao ano de 2007 (no período 2005-2011). Portanto, de 2010 para 2011, há uma diminuição das contribuições e um aumento dos débitos dos EUA junto à ONU.

Tabela 4 - PIB dos EUA (em trilhões) e percentual de contribuição para a ONU – 2005-2011.

Trilhões \$	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produto Interno Bruto	12.579	13.336	13.995	14.296	14.048	14.586	15.087
% do PIB em contribuição para ONU	3,4	2,8	2,8	3,1	4,9	3,6	3,0

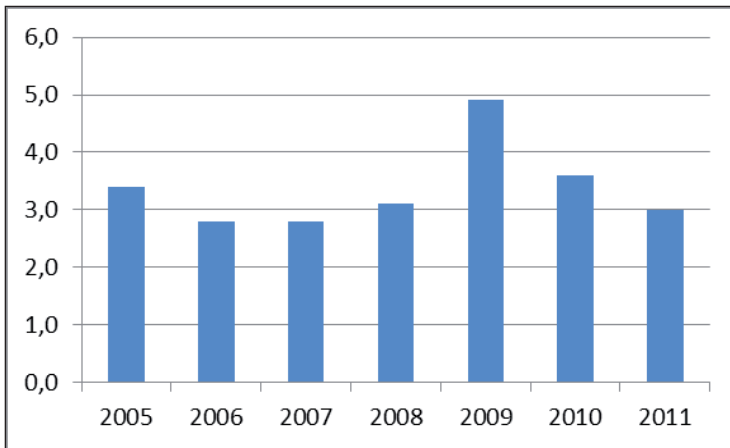


Gráfico 2 – Porcentagem do PIB dos EUA destinada à ONU – 2005-2011.

Fonte dos dados: FMI (2013). Elaboração da tabela e gráfico: pelos autores.

Ao compararmos o percentual de contribuição dos EUA para a ONU no período 2005-2010 com as séries do PIB no mesmo período, confirma-se a maior atenção de Obama à organização em 2009 e em 2010

(já em queda), quando comparada a seu antecessor. Conforme se pode observar na tabela 4 e no gráfico 2, com a entrada de Obama em 2009, o percentual do PIB dos EUA destinado à ONU aumentou consideravelmente, passando de 3,1% para 4,9%. Deve-se ressaltar também que esse aumento registrado em 2009 ocorreu em um ano em que o PIB dos EUA decresceu em relação ao anterior.

Já em 2010, quando o PIB voltou a crescer, a porcentagem destinada à ONU caiu percentualmente e em números absolutos. Mesmo assim, a contribuição (absoluta e relativa ao PIB) foi maior que as ocorridas no período Bush, desde a criação do Conselho de Direitos Humanos, mas já próxima ao nível de 2005, primeiro ano do segundo mandato de Bush. O ano de 2011 revela a mesma tendência de queda observada na tabela 3 e no gráfico 1. Em relação ao PIB, a contribuição de 2011 chega a níveis bastante próximos daqueles da gestão Bush, sendo inclusive inferiores aos anos de 2005 e 2008.

Diante disso, podemos dizer que o primeiro ano de Obama teve um balanço positivo em relação às políticas para o CDH, já que os EUA tornam-se membros do órgão, terminam com o boicote orçamentário e há um salto visível nas contribuições para a ONU. Contudo, em comparação com 2009, do ponto de vista das contribuições para a ONU, não se pode dizer o mesmo em relação a 2010 (ainda em níveis relativamente altos, mas decrescentes) e 2011.

Conclui-se que, assim como em relação ao Governo Clinton, durante a Administração Obama, o comportamento do Legislativo é importante fator explicativo do posicionamento dos EUA em relação aos regimes multilaterais de direitos humanos. A resistência do Congresso à execução de uma política orçamentária, que a princípio iria ao encontro das promessas multilaterais da Administração Obama, pode ser vista como um entrave doméstico com efeitos externos.

Do mesmo modo, poder-se-ia dizer que a inefetividade da nova Administração em conseguir cativar ou convencer seus opositores no Legislativo tem algum custo político para Obama. Vale lembrar que um dos grandes déficits políticos sempre recordado é de o Presidente Obama ainda

não ter conseguido aprovar o fechamento da prisão em Guantánamo. O que lhe tem feito pagar, até então, importantes custos internos e externos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas figuras ligadas à Administração Bush, tanto do Executivo, Legislativo ou do corpo diplomático, criticaram fortemente o Conselho de Direitos Humanos (especialmente a ênfase da agenda nas violações em Israel e a presença no órgão de líderes de países com um histórico questionável em matéria de direitos humanos). É importante ressaltar que, em diversos momentos, a crítica ao Conselho era construída de modo a colocar que o novo órgão não havia superado em praticamente nada a extinta Comissão de Direitos Humanos, com a qual o governo dos EUA teve vários atritos em seus últimos anos de existência.

Não permanecendo no campo do discurso, o governo dos EUA impôs um boicote orçamentário ao CDH, que já havia sido cogitado outras vezes, mas nunca levado adiante. Conforme vimos, esse boicote foi proposto não pelo Executivo, mas pelo Congresso, assim como as propostas anteriores de boicote à Comissão e ao CDH. As falas aqui transcritas evidenciaram a crítica e o ceticismo dos congressistas em relação ao órgão. Mas, não se deve esquecer que o boicote teve que passar pela aprovação do Executivo, naquele momento liderado por Bush, aprovação que não havia recebido nas tentativas anteriores.

Em contraste ao discurso de Bush, Obama se elegeu prometendo uma atuação mais multilateral e, pressionado por ONGs de direitos humanos, mais comprometida com a promoção e a defesa dos direitos humanos. Assim, a entrada dos EUA no CDH e a retirada do boicote orçamentário se tornaram uma de suas grandes promessas de campanha. No contexto desses posicionamentos, o objetivo aqui proposto foi verificar em que medida a análise sobre o financiamento da ONU pelos EUA era capaz de identificar uma possível mudança no posicionamento estadunidense para temas multilaterais de direitos humanos na passagem da Administração Bush para Obama.

Como visto, Obama, de fato, trouxe os EUA ao CDH, tornando-se membro eleito do órgão e, conseqüentemente, levando ao fim do boi-

cote orçamentário. Entretanto, é importante notar que tais medidas não se deveram a algum tipo específico de convencimento do Presidente Obama junto ao Congresso. O Congresso continuou extremamente crítico ao CDH e permaneceu firme na sua recomendação de não envio de fundos ao órgão da ONU. Obama, na realidade, foi favorecido pelas cláusulas da própria resolução: como ela previa o fim do boicote nos casos de interesse nacional e de entrada dos EUA no CDH, ao se candidatar à cadeira e ser eleito, Obama tornou inválida a previsão de boicote orçamentário.

Independentemente disso, o relativo contraste das indicações diplomáticas de Obama para a ONU em relação a Bush e o fato de ter se candidatado ao CDH e, com isso, retirado o boicote orçamentário junto ao órgão, demonstram algum tipo de inflexão do Executivo em relação à temática internacional dos direitos humanos, quando comparado com a Administração anterior.

Diante disso e dos dados das contribuições dos EUA junto a ONU em 2009, primeiro ano de Obama, parece-nos impossível negar a existência de alguma inflexão, até porque, conforme já dito, Obama trouxe os EUA de volta ao CDH e pôs fim ao boicote orçamentário. Mas acreditamos que essa inflexão não foi representativa o suficiente (tendo em vista a análise das tabelas e gráficos ao longo do trabalho) para validar o argumento de que Obama é simplesmente mais afeito a promoção e defesa internacional dos direitos humanos.

Parece-nos que o aumento expressivo e contrastante das contribuições para a ONU no ano de 2009, a despeito da forte crise econômica nos EUA (gerando, inclusive, o declínio de seu PIB), pode ter sido uma forma de Obama demarcar claramente a diferença de seu perfil mais multilateral em relação a Bush e de atender algumas de suas promessas de campanha. Deve-se lembrar também que, ao se eleger em 2009, Obama contou nas duas casas com maioria democrata, cuja tendência política é de maior participação em fóruns multilaterais e menor rejeição à ONU.

Entretanto, à luz dos dados de 2010 e 2011, observamos que essa inflexão orçamentária começa a “desaparecer”. Além disso, do ponto de vista político, a Administração Obama é ainda cobrada por muitas ONGs de direitos humanos. O não fechamento de Guantánamo é comumente

lembrado como um problemático ponto de continuidade com a Administração anterior. A questão de Guantánamo também serve como indício de que a relação entre Obama e o Legislativo não é de harmonia, bem como da força que o Congresso pode ter na formulação de política externa.

Outro ponto, pouco divulgado, é que, em sua provisão orçamentária para 2010 enviada ao Congresso (formulada em 2009, mesmo ano da entrada dos EUA no Conselho), Obama não incluiu o envio de recursos ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O Escritório, apesar de separado do CDH, trabalha em forte associação com o órgão, inclusive dando importante suporte a ele<sup>26</sup>.

Esses exemplos demonstram a complexidade da formulação da política externa em direitos humanos dos EUA, sendo impossível simplesmente redigir uma máxima que regeria essa inflexão representada pelo Governo Obama. Mais do que isso, demonstra a necessidade, o que, de alguma maneira tentou-se fazer aqui, de se recorrer não apenas ao Executivo, mas também ao Congresso e a outros atores para se compreender os caminhos da política externa dos EUA.

Por tudo isso, parece-nos que nossa hipótese alcança validade, isto é, parece-nos que, ao contrário da euforia inicial de ONGs, de parte da imprensa e até da Academia, não existe uma relação automática e necessária entre a entrada de Obama e um posicionamento multilateral e a defesa dos direitos humanos em âmbito internacional. O que existe, e é representada pela entrada dos EUA no CDH no primeiro ano da Administração Obama, é uma sinalização de um retorno dos EUA às esferas multilaterais, tema que merece discussão aprofundada, a qual não cabe ser feita neste artigo.

Por último, vale fazer uma observação metodológica. A análise da formação e negociação do orçamento dos EUA se mostra uma ferramenta de grande valia para a construção de análises acerca de sua política externa.

---

<sup>26</sup> Segundo o Departamento de Estado, o repasse ao Alto Comissariado não aconteceu apenas por força de estrangulamentos financeiros. Segundo P. J. Crowley, porta-voz do Departamento de Estado: “There are many very worthy activities within the UN system that we would like to support with voluntary contributions. However, in a tight budget environment, we were not able to add an additional voluntary contribution for this office. [...] The US strongly supports the Office of the High Commissioner for Human Rights.” Crowley ainda afirmou que, indiretamente, os EUA financiam o Alto Comissariado à medida que financia a ONU e o Conselho de Direitos Humanos (CROSSETTE, 2011, p. 1).

Este trabalho buscou demonstrar que a análise orçamentária aliada a uma análise do discurso oficial é uma produtiva alternativa metodológica para evidenciar a dinâmica da política externa desse país.

## REFERÊNCIAS

ANNAN, K. *UN Doc A/59/2005*: in larger freedom: towards security, development and human rights for all. Mar., 2005. Disponível em: <<http://www.who.int/hdp/publications/4ai.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

APODACA, C. *Understanding U.S. human rights policy: a paradoxical legacy*. New York: Routledge, 2006.

BELLI, B. Perspectivas do novo Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 49-64, dez./fev., 2008/2009.

BELTRAN, S. *Entrevista sobre el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. [mensagem pessoal]. Mensagem disponível em: [hevellyn\\_albres@yahoo.com.br](mailto:hevellyn_albres@yahoo.com.br). Acesso em: 27 set. 2010.

BLANCHFIELD, L. The United Nations Human Rights Council. Aug. 8 2006. *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. The United Nations Human Rights Council. July 31 2008. *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 30 set. 2012.

\_\_\_\_\_. The United Nations Human Rights Council. June 1 2009. *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/127027.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

\_\_\_\_\_. BROWNE, M. United Nations Regular Budget Contributions: members compared, 1990-2010. *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30605.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2013.

CROSSETTE, B. No US funds for the Human Rights Commissioner. February 17, 2010. Disponível em: <<http://www.theinterdependent.com/100217/no-us-funds-for-the-human-rights-commissioner>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

DURAN, C. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 3, n. 5, p. 7-18, 2006.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Publications. 2013. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/>. Acesso em: 20 abr. 2013.



KHALILZAD, Z. *Remarks on Peacebuilding, Burma, Somalia, Human Rights Council elections, detainees, and Lebanon, at the Security Council stakeout*. May 20, 2008. Disponível em: <[http://archive.usun.state.gov/press\\_releases/20080520\\_125.html](http://archive.usun.state.gov/press_releases/20080520_125.html)>. Acesso em 18 jul. 2011.

KNIGHT, A. 60 años de la ONU: de un impulso transformista a la transformación. In: ROSAS, M. C. (Coord.). *60 años de ONU: que debe cambiar*. México: UNAM: ANU, 2005. p. 37-61.

MCCORMACK, S. *Press Release: US State Department*. Washington, DC., Mar. 6, 2007. Disponível em: <<http://www.scoop.co.nz/stories/WO0703/S00131.htm>>. Acesso em: 03 out. 2012.

MULLER, L. *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*. Geneva: Swiss Embassy, 2006.

OBAMA, B. *Barack Obama's Inaugural Address*. Washington, DC., 21 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>>. Acesso em: 03 out. 2012.

SHORT, K. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos Humanos confiável? *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 5, n. 9, p. 173-199, dez. 2008.

TICHENOR, W. *U.S. Human Rights Council*, 1<sup>st</sup> session, June 26 2006b.

UNITED NATIONS. General Assembly. *A/59/565: Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada.*, 2004.

\_\_\_\_\_. General Assembly. Human Rights Council . *A/60/251: Resolution adopted by the General Assembly*. 2006a.

\_\_\_\_\_. General Assembly. Human Rights Council. *A/HRC/2/9: Report of the Human Rights Council on its second session*. 2006b.

\_\_\_\_\_. Department of Management. *Programme planning, budget and accounts – financing the United Nations*. 2012. Disponível em: <<http://www.un.org/en/hq/dm/budget.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2013.

UNITED STATES. Envoy Refuses Exit Comment. *BBC Politics*, Dec. 7 2006. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6216726.stm>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Executive Office of the President. *A citizen's guide to de the Federal Budget*, 2002. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/citizensguide.html/>>. Acesso em 18 jan.2012.

\_\_\_\_\_. Congress. *H.R. 2764. Consolidated Appropriations Act, 2008*. 2007a.

- \_\_\_\_\_. Congress. *Congressional Record*. v. 153. 2007b.
- \_\_\_\_\_. Congress. *H.R. 557*. (110<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session), 2007c.
- \_\_\_\_\_. Congress, *H.R., 542*. (110<sup>th</sup> Congress.) 2007d. Disponível em: <<http://clerk.house.gov/evs/2007/roll542.xml>>. Acesso em: 14 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. Congress. *H.R. 1105*. Consolidated Appropriations Act, 2009. 2008.
- \_\_\_\_\_. Mission to UN. *Ambassador Susan E. Rice*. New York, 2009. Disponível em: <<http://usun.state.gov/leadership/c31461.htm>>. Acesso em 02 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Mission to UN. *Eileen Chamberlain Donahoe, U.S. Ambassador to the Human Rights Council*. New York, 2010a. Disponível em: <<http://geneva.usmission.gov/2010/03/13/donahoe-bi/>>. Acesso em 02 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Senates. Roll Call Votes*. (110<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session) <[http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00325#name](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00325#name)>. Acesso em: 14 out. 2013.

# CAPÍTULO 15

## DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA: UMA ABORDAGEM NO CONTEXTO INTERNACIONAL A PARTIR DE INTERESSES DOS EUA

*Sérgio Roberto Urbaneja de Brito*

### BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS DIREITOS HUMANOS

É oportuno, desde logo, ao tratar da temática dos direitos humanos, deixar estabelecido que os problemas relacionados a eles (e mesmo ao Direito Internacional Público, em sentido amplo) fazem parte de um contexto muito mais amplo, em que se pode cogitar da eficácia do próprio Direito.

Pode-se dizer que existe uma verdadeira contradição pairando sobre o campo jurídico em geral, pois, apesar de solenes declarações, tratados e mesmo constituições e outras leis, percebe-se uma crise de eficácia, quanto aos resultados do funcionamento dos sistemas de proteção.

Porém, é certo que esse dilema não é exclusivo do mundo jurídico. Do ponto de vista material, produtivo, também se evidenciam contradições, como no aumento das desigualdades, já que nos últimos séculos ocorreram grandes avanços: tecnológicos, científicos, econômicos. Porém, não se solucionou completamente alguns entraves, como o das disputas por domínio e recursos, por exemplo, possibilitando crises, guerras e outros conflitos.

Ademais, a própria situação envolvendo o reconhecimento dos instrumentos internacionais de direitos humanos foi marcada por intensos debates e mesmo rivalidades. Como bem observa Hernandez (2011, p. 11):

[...] os direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, permaneceram durante a Guerra Fria na lógica do conflito ideológico entre EUA e URSS. Em vista disso, grande parte das discussões internacionais acerca do tema e de sua universalização era permeada por esse embate ideológico, acarretando em uma disputa tanto em relação a uma suposta hierarquia das gerações de direitos humanos quanto à utilização frequente do argumento da soberania estatal para refutar os padrões internacionais de direitos humanos. É, portanto, justamente com o fim da Guerra Fria que os direitos humanos ganham nova força na agenda internacional. Em decorrência do fim da disputa ideológica acreditava-se na possibilidade de discussão de temas transnacionais, tais como os direitos humanos e o meio ambiente, e assim, na formação dos chamados regimes internacionais. Sendo assim, foi graças ao fim da Guerra Fria no final da década de oitenta, que a Conferência de Viena alcançou tamanha notoriedade. Já que a partir do fim do conflito político-ideológico entre URSS e EUA, e do “triunfo” do Ocidente capitalista, formou-se, à primeira vista, segundo Trindade, o ambiente propício para construção de um consenso mundial baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento.

Contudo, esse otimismo todo não teve sua razão de ser no contexto internacional a partir daí. Percebeu-se uma nítida tensão entre argumentos de universalização dos direitos humanos e novas esferas de interesses, sejam os políticos, os econômicos, os culturais, dentre outros.

A preponderância de uma posição unilateral dos EUA, após os atentados de 11 de Setembro de 2001, numa resposta intervencionista no plano global, limitou a lógica de proteção dos direitos humanos, tanto no plano internacional quanto no interno, neste caso, sobretudo no que se refere aos direitos civis e às liberdades públicas<sup>1</sup>.

Desse modo, é notória a problemática que se colocou em torno do tema dos direitos humanos, no pós-Guerra Fria, com um Estado, no caso os EUA, detendo um relevante poder no sistema internacional, que, contudo, a partir de um cenário em que se vê envolvido, em resposta a ataques em seu território, passa a levar mais em conta uma lógica de proteção

<sup>1</sup> Com o Patriot Act e outras medidas, desde 2001.

da segurança, sobretudo interna, mas não apenas, lógica essa que passa a perpetrar um notório caráter intervencionista e limitador de direitos.

Ademais, como destaca Apodaca (2006, p. 170), essa situação, envolvendo o embate entre esferas de proteção dos direitos humanos e a segurança nacional, chega a ter importante conotação política naquele país:

*The American population and the U.S Congress unreservedly accepted the argument that, in times of crisis, national security requires strength, speed, and often secrecy on the part of the president. The defiant and rebellious Congress of the Clinton Administration quickly transformed into a group of deferent, retiring followers of President George W. Bush in the aftermath of 9/11.*

Assim, os EUA abandonam uma política mais cooperativista no sistema ONU, adotando um viés mais unilateral na tomada de decisões na esfera internacional, tudo em nome da lógica de segurança. É certo que outros fatores, concomitantemente, ocorreram, como um fortalecimento de setores ultraconservadores, intensificando a disputa pelo poder com os liberais.

Cabe, de todo modo, analisar melhor a questão da segurança, sobretudo em sua conexão com os direitos, a partir do final da Guerra Fria. Isso porque o tema da segurança vinha comportando um significado muito mais ampliado, que deveria ser resgatado no debate, até porque restou em evidência a ideia de segurança. Contudo, pelo papel dos EUA no sistema e seu modo de agir, a ideia de segurança acabou ficando limitada, numa perspectiva da segurança nacional.

## **A QUESTÃO DA SEGURANÇA NA PERSPECTIVA INTERNACIONAL, NO PÓS-GUERRA FRIA**

Com o fim da Guerra Fria, acabou-se também a bipolaridade no sistema internacional. A hegemonia estadunidense se impõe no novo cenário. Uma série de novas preocupações, desafios e possibilidades surgem e se estruturam. Analisar esse novo contexto mostra-se um desafio. Portanto, o tema da segurança, a partir do pós-Guerra Fria, não é uma questão fácil, dado o fato da ampliação e revisão do conceito. Durante todo o período da Guerra Fria, falar-se em segurança era lidar com questões de proteção

nacional, de preservação da integridade estatal. Como bem observa Villa (1999, p. 129), “durante a Guerra Fria, quando se fazia referência à *segurança internacional*, o mais comum era associar ou subordinar esse conceito ao de *segurança nacional*, portanto, a noção independente de *segurança internacional* praticamente inexistia.” (Grifo do autor).

Assim, ocorre a ampliação do conceito de segurança, na nova conjuntura, abarcando, também, considerações acerca dos processos econômicos, populacionais, ecológicos, chegando às dimensões internacional e global, gerando um conceito de segurança multidimensional. Além disso, há que se considerar o avanço da globalização, a mudança de padrão de muitos dos interesses, a motivar novos focos de violência ou de problemas a serem equacionados.

Novos conceitos são trabalhados e desenvolvidos, como, p.ex., a ideia de “segurança coletiva”, “paz democrática”, dentre outros, no campo específico das relações internacionais. Não se pode deixar de considerar, entretantes, o avanço de abordagens feministas, ecológicas, pós-modernas, do ponto de vista global, etc.

Todas essas mudanças e avanços levam à necessidade de considerar as tensões entre a segurança nacional (como tradicionalmente concebida pela teoria realista) e a internacional e global, que passam a ter considerável importância com o avanço do processo de globalização, afetando a questão da segurança em numerosos e importantes aspectos.

A discussão sobre se é possível o alcance da segurança entre os Estados passa necessariamente pela discussão das causas da guerra. E, com a queda da bipolaridade Leste-Oeste, mudou-se o foco sobre as questões dos conflitos. Para muitos, pode-se sustentar que essas causas são únicas para cada caso que se analisa, mas há que se considerar a conjuntura, ainda mais em uma sociedade altamente complexa, permeada por uma série de interesses e origens de conflitos. Porém, de modo geral, alguns analistas veem as causas dos conflitos e da guerra na natureza humana, outros na organização internacional dos países, e outros, ainda, no sistema anárquico internacional.

Nesse aspecto, é interessante a menção à lição de Waltz, citado por Baylis (2001), que considera a existência de três “figuras” da guerra, a

saber, o homem, o Estado e o sistema internacional. Há ênfase na natureza da anarquia internacional (a guerra ocorre e não há nada que a faça parar de ocorrer), mas, para uma explicação compreensível, requer-se um entendimento de todas essas “figuras”.

Percebe-se, pois, que a questão da segurança passa por uma visão multifacetada, que compreende uma série de fatores.

Outra abordagem necessária para a análise da questão da segurança está relacionada à Política Internacional, considerando-se o possível surgimento de um novo paradigma fundamentalmente diferente nesse campo, o que estaria a ocasionar transformações nas estratégias dos atores.

De modo geral, no pensamento teórico, os filósofos políticos consideram diferentemente as possibilidades dos conflitos poderem ser transcendidos ou mitigados. Em particular, os pensadores realistas e idealistas têm sido respectivamente pessimistas ou otimistas no que tange a essa questão central.

O debate entre idealismo e realismo voltou a ganhar força com o final da Guerra Fria. Para alguns, o final do confronto ideológico intenso entre capitalismo e comunismo, conduziria a um novo paradigma, em que as agressões entre os Estados cederiam lugar a uma nova cooperação comunitária, entre indivíduos e coletividades humanas de vários tipos, incluindo-se aí os Estados. Nesse ponto de vista mais otimista, os conflitos entre Estados seriam coisas do passado remoto. Porém, após os acontecimentos do fim do bloco comunista, muito pouca coisa mudou, pois os conflitos continuaram a ocorrer, ainda que de modo diferente: exacerbaram-se nacionalismos, aspectos étnicos ou religiosos, surgindo (ou se impondo com mais determinação) grupos internacionais terroristas que continuaram a usar a força para alcançar seus objetivos, em diferentes pontos do globo.

Além disso, com o avanço de outras questões, como as associadas a aspectos novos da política internacional, da economia, da sociedade e das populações, do meio-ambiente, ou ainda (e mesmo) da estratégia militar, o conceito clássico de segurança (moldado pelo realismo e associado à integridade nacional), passa a ser contestado, já que não dá conta de equacionar os novos problemas que surgiram, ou se fizeram sentir mais intensamente, no pós-Guerra Fria.

Ao se considerar, por exemplo, os eventos de 11 de Setembro de 2001 e suas consequências, pode-se constatar o aumento da tensão entre a segurança nacional (particularmente dos EUA) com a internacional. Diferentes pontos de vista têm surgido para tentar compreender os desdobramentos dessa questão, mas é certo que não é possível compreendê-la apenas e tão somente no debate clássico sobre segurança, aquele envolvendo conflitos entre Estados. Certo é que ganharam espaço novos atores, associados particularmente ao terrorismo internacional.

Essa não é somente uma questão pontual. Não pode ser buscada uma explicação apenas com um parcelamento hierárquico do conceito de segurança, já que estão envolvidas múltiplas implicações e desdobramentos.

Parece haver espaço para uma ampliação do conceito de segurança, como proposto por alguns autores, passando-se a considerar o cerne não mais a partir (e necessariamente) do espaço nacional, mas (e principalmente) através do internacional e global. Isso implicaria na adequação do conceito da segurança à nova realidade. Com isso, devem ser considerados interesses difusos, que vão para além das questões nacionais ou associadas a um Estado (superando aquela visão realista de que a segurança nacional é uma definição de segurança estatal), ainda que este Estado seja o mais poderoso do globo, sob diversos aspectos, como o militar, por exemplo. São temas inseridos no debate, ampliando as preocupações com a segurança: aspectos econômicos, ecológicos, societários, no esquema desenvolvido por Villa (1999, p.136-167), que sustenta que:

No aspecto teórico, o conceito de segurança vem refletindo essa conjuntura em termos da inadequação da versão realista, que diz respeito à revisão do conceito de segurança nacional propiciada pela consideração dos processos econômicos, populacionais e ecológicos, para depois se chegar ao conceito de segurança global multidimensional.

Assim, é oportuno considerar essas abordagens, para compreender essas novas noções de segurança. Primeiramente, cabe destacar que a segurança econômica diz respeito mais a valores, do que a meios (como os militares, p.ex.), já que o “bem-estar” é um fim, um objetivo. Além disso, a emergência da noção de segurança econômica se situa nos planos estatal e transnacional, devendo levar em conta não apenas o relacionamento entre



os Estados, mas, principalmente, o mercado internacional, as empresas multinacionais, investidores, etc. Mesmo indivíduos imigrantes, passam a ser levados em conta, já que podem ser entendidos como uma ameaça potencial aos cidadãos dos países que os recebem, no que diz respeito à estabilidade trabalhista, acesso aos serviços, etc. Uma série de fatores podem ser conjugados na questão econômica, como os estratégicos e societários, podendo afetar o bem-estar dos cidadãos de um determinado Estado.

Outro aspecto que ganha relevância é a problemática ambiental, um interesse difuso, que mostra a estreita inter-relação entre meio-ambiente, desenvolvimento e segurança, podendo afetar todo o globo. Os efeitos dos problemas ecológicos, como a poluição, aquecimento, degelo polar, afetam potencialmente todo o mundo, sendo, portanto, um problema transnacional. Ele é decorrência de um outro problema, o desenvolvimento a qualquer custo, que deixa de ser sustentado, sem controle ambiental. Há uma série de tensões nesse aspecto, como as reivindicações por progresso, acesso a oportunidades iguais de melhoria, padrões de consumo não adequados à sustentabilidade, aumento das populações (particularmente nos países em desenvolvimento), etc.

E isso tem o lado cruel, o agravamento dos desequilíbrios ecológicos, que demonstra a necessidade da ampliação do conceito de segurança também para esse campo, incluindo questões demográficas, ecossistemas e os recursos naturais disponíveis. Essas questões vão além da esfera nacional, pois a sustentabilidade ecológica condiciona todo o globo, sendo difusa, de toda a humanidade, interligada: todos têm a ganhar ou a perder, não se trata de um jogo de soma zero, todos os Estados e suas populações são afetados.

Um outro aspecto, e mais recente, é o que atrela a problemática da segurança com o crescimento populacional e as migrações internacionais, colocando em xeque a identidade cultural e nacional em muitos países centrais, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos da América. A segurança societal vai lidar com esses riscos, gerados por esses fenômenos populacionais e migratórios. São pessoas individuais, normalmente do Sul, que interagindo com países ricos, particularmente do Norte, gerando um suposto risco associado às questões de níveis salariais e taxas de desemprego para as populações originais desses estados desenvolvidos. E o lado oposto:

a perda de talentos e o esvaziamento populacional para alguns países da periferia.

Essas mudanças, podem significar um enfraquecimento do tecido social e político de muitos países, intensificando conflitos, levando a um alto grau de xenofobismo e racismo.

Percebe-se, portanto, que o conceito de segurança está a exigir a consideração de uma nova série de fatores, diretamente imbricados na lógica da proteção dos direitos humanos, e que não priorizem, portanto, e tão somente, os meios militares. Surgem novos problemas, que dizem respeito não somente ao Estado e a sua segurança individualmente considerada (ainda que em defesa de sua própria população, de modo exclusivo).

Os desequilíbrios ecológicos e sociais mundiais colocam em risco a estabilidade de muitos Estados, prejudicando suas unidades. No pós-Guerra Fria, o foco da segurança passa a compreender não somente aspectos estratégico-militares, mas os efeitos dos novos fenômenos de risco. Esses fenômenos permeiam as fronteiras territoriais, independentemente de suas ações soberanas. Cria-se uma nova realidade sistêmica, não mais nacional, mas internacional e global.

Portanto, com o avanço dessa nova realidade, os Estados não se encontram mais sozinhos nas questões de segurança, mesmo os EUA: novos fenômenos deveriam pautar suas decisões, até porque surgem outros atores que interagem com eles, e diversos conflitos estão a ocorrer, em outras dimensões, devendo ser considerados nas estratégias de segurança. Isso significa que os Estados, o que deveria incluir também a formulação da política externa dos EUA, sobretudo, não podem mais limitar seus interesses a aspectos somente da segurança nacional, pois os limites estão postos para além (e através) dela.

As associações para proteção, como desenvolvidas a partir de uma ideia de segurança cooperativa deveriam ganhar espaço, ideários mais comunitários e regimes internacionais deveriam pautar a questão da segurança, sendo melhor desenvolvidos. Isso não significa que há um novo paradigma pacífico, e que as mudanças podem levar à paz. Mas, as mudanças têm que ser feitas, e novas propostas coletivistas são necessárias para superar os atuais desafios. Em um mundo de constantes incertezas,

diversidade e desconfiança, a procura por uma sociedade global mais cooperativa parece ter que ser cada vez mais intensificada, resgatando o Direito Internacional. Os problemas estão interligados, e se a violência parece ter aumentado mais a partir de 11 de setembro de 2001, é posto o desafio, particularmente aos pensadores da política internacional, de encontrar novas saídas que tornem possível equacionar tantos aspectos novos associados à segurança, tema tão fascinante quanto importante.

### A SEGURANÇA INTERNACIONAL E O PAPEL DO ESTADOS UNIDOS

No pós-Guerra Fria, com os Estados Unidos impondo-se como a única superpotência mundial, ganham em importância, mais ainda, as análises sobre as relações exteriores dos EUA com os outros países e atores e, mesmo, de suas diretrizes de formulação e atuação de sua própria política interna. Compreender os Estados Unidos da América revela-se sobejamente relevante para entender o sistema, em qualquer nível de análise das Relações Internacionais, no contexto global.

Após a consolidação dos EUA como única superpotência mundial restante, é de se destacar todo o histórico da política externa estadunidense nos anos que se seguem ao fim da Guerra Fria, tratando também das possibilidades que foram levantadas dentro dos EUA acerca do que se poderia esperar e projetar para sua atuação no sistema internacional. Assim, nos EUA mesmos, são debatidos temas como expansão democrática, nova ordem mundial, cooperação, isolacionismo *versus* internacionalismo liberal, unilateralismo, expansão econômica, livre comércio, liberdade, choque de civilizações, e outros.

Por consequência, são extensamente trabalhados diversos temas na formulação da política externa estadunidense, a partir do contexto histórico desse período. O papel dos EUA no sistema internacional e os desdobramentos que se apresentam são bem evidentes, demonstrando a hegemonia dos EUA no período de análise, e a simultaneidade das mudanças em sua política exterior. Ainda que se possa sustentar os limites de seu poder Hurrell (2005, p.31):

Claramente, as fontes de poder dos Estados Unidos são enormes. No entanto, quando confrontadas com o modo em que a sociedade inter-

nacional e a política global vêm mudando, o que mais chama a atenção são os limites, a instabilidade e as incertezas desse poder. Embora essas limitações apliquem-se mais diretamente ao exercício do poder coercitivo, suas implicações são mais amplas e questionam a imagem simplista dos Estados Unidos como um poder hegemônico todo-poderoso e sem rivais.

Portanto, percebe-se, também, um declínio relativo, apesar ainda da hegemonia dos EUA no sistema internacional. É o que sustenta também, por exemplo, Emmanuel Todd, ao ver uma grande mudança de poder que está a ocorrer no sistema, passando de um centro unilateral para um multilateralismo concentrado em alguns poucos polos políticos, que incluiriam, além dos EUA, a Europa unificada (emancipada e independente) e a Rússia, por exemplo.

O autor coloca que o declínio dos EUA se dá também do ponto de vista ideológico, já que de protetores do mundo passaram a depredadores. Se livraram a Europa do totalitarismo com a sua campanha da Segunda Guerra Mundial, declinaram profundamente, passando a espolar outros países, afundando-se com seu unilateralismo, na sua análise.

Todd (2002) faz uma análise profundamente valorativa, sustentando, em síntese, que a queda do comunismo gerou a ilusão de que os EUA seriam profundamente vitoriosos, tendo uma era de poder absoluto no novo sistema que se apresentou, mas o processo de decomposição está a enfraquecer as estratégias e o domínio estadunidense<sup>2</sup>. Segundo esse autor, a América “está demasiado fraca, econômica, militar e ideologicamente” (TODD, 2002, p. 193). E cada movimento seu, unilateral, tende a enfraquecê-la ainda mais.

Nesse contexto, pois, é que se coloca o debate em torno dos direitos humanos, internacionalmente, no pós-Guerra Fria: num sistema onde há um poder ainda hegemônico dos Estados Unidos, mas em crise, em

<sup>2</sup> Esta parece ser também a opinião de Francis Fukuyama, autor que deu grande destaque à chamada “teoria do fim da História”, quando do fim da Guerra Fria, mas que mais recentemente reviu sua posição, chegando a se manifestar nesses termos: “This absence of a plausible progressive counternarrative is unhealthy, because competition is good for intellectual debate just as it is for economic activity. And serious intellectual debate is urgently needed, since the current form of globalized capitalism is eroding the middle-class social base on which liberal democracy rests.” (excerto do artigo disponível no seguinte *link* específico: <http://www.foreignaffairs.com/articles/136782/francis-fukuyama/the-future-of-history> - acesso em set/2013).

diversas dimensões, em que ele adota posições mais unilaterais, o que acaba agravando de maneira evidente a sistemática de proteção desses direitos.

## REFERÊNCIAS

APODACA, C. *Understanding U.S. human rights policy: a paradoxical legacy*. New York: Routledge, 2006.

BAYLIS, J. International and global security in the post-cold war era. In: \_\_\_\_\_; SMITH, S. (Ed.). *The globalisation of world politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Chapter 13. p. 253-273

HERNANDEZ, M.C. Conferência de Viena: um marco em matéria de direitos humanos no pós-guerra fria. In: SALA, J. B. (Org.). *Relações internacionais e direitos humanos*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011. p. 9-31.

HURRELL, A. Pax Americana ou o império da insegurança? *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 48, n. 2, p. 30-54, 2005.

TODD, E. *Após o império: ensaio sobre a decomposição do sistema americano*. Lisboa: Edições 70, 2002.

VILLA, R. A. D. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume, 1999.



## **SOBRE OS AUTORES**

### **FRANCISCO LUIZ CORSI**

Possui doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1997) e pós-doutorado pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (2011). Atualmente é Professor Assistente Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Membro de corpo editorial da *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais* (UNESP. Araraquara. Impresso) e Membro de corpo editorial da *Aurora* (UNESP. Marília). Endereço eletrônico: [flcorsi@uol.com.br](mailto:flcorsi@uol.com.br)

### **GERMÁN SOPRANO**

É Doutor em Ciências, pesquisador do CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) da Argentina e Professor da Universidade Nacional de Quilmes e da Universidade Nacional de La Plata, ambas também na Argentina. Endereço eletrônico: [gsoprano69@gmail.com](mailto:gsoprano69@gmail.com)

### **GUSTAVO ENRIQUE SANTILLÁN**

É Doutor em História, especialista em Estudos da Ásia Oriental com ênfase na China e licenciado em História pela Universidade Nacional de Córdoba (UNC). Professor Assistente de História Contemporânea da Ásia e África na UNC e membro do Programa de Investigação Antropologia e História da Relação Capital-Trabalho/ CONICET, Argentina. Endereço eletrônico: [gustavo.santillan@gmail.com](mailto:gustavo.santillan@gmail.com)

## **GUSTAVO MACEDO**

Coordenador do GT de Relações Internacionais do Fórum Brasileiro de Ciência Política. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA. Membro da École Doctorale da Sciences Po Paris. Mestrando em Ciência Política pela USP. Bacharel em Ciências Sociais pela UNICAMP e University of London. Visiting Scholar na Columbia University. Endereço eletrônico: macedo.gustavoc@gmail.com

## **HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com ênfase em Política Internacional. Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU). Membro do Programa de Negociações Internacionais (PRONINT) do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI) da UNESP e do Grupo de Trabalho sobre Integração Regional da Coordenadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Endereço eletrônico: hramanzinijunior@gmail.com

## **HEVELLYN ALBRES**

Coordenadora do Ponto de Contato Nacional para as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA, INCT-INEU. Mestre em Relações Internacionais pela UnB. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP. Endereço eletrônico: hevellyn.albres@fazenda.gov.br

## **JULIANO AKIRA DE SOUZA ARAGUSUKU**

É doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC-SP com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP); Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). É pesquisador do Grupo de Estudos Ásia Pacífico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (GEAP/PUC-SP); pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações In-



ternacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI/USP). Endereço eletrônico: julianoakira@gmail.com

### **MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA**

Possui Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005). É Livre Docente em Teoria das Relações Internacionais pela UNESP. Atualmente é professor de Relações Internacionais na Faculdade de Filosofia e Ciência/Unesp/ Campus de Marília, pesquisador em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais - Unesp, pesquisador do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (IGEPR), Assessor Técnico de Gabinete da Pro Reitoria de Extensão Universitária da UNESP e Pesquisador PQ/CNPQ - Nível 2. Endereço eletrônico: oliveira.marcelof@gmail.com

### **MARCOS RIBEIRO BALIEIRO**

Professor adjunto do Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Filosofia da História e Modernidade (NE-PHEM) e do Grupo Hume. Endereço eletrônico: marcos.balieiro@gmail.com

### **MARIA CRISTINA LONGO CARDOSO DIAS**

Possui graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e graduação em Filosofia também pela Universidade de São Paulo (USP), é mestre em Filosofia pela (USP) e é doutora em filosofia, nesta mesma instituição, tendo cursado 11 meses de seu doutorado na universidade de St Andrews, sob a orientação de John Skorupski. Tem experiência na área de Filosofia, com ênfase em Ética e Filosofia Política, atuando principalmente nos seguintes temas: utilitarismo, ética, Bentham, John Stuart Mill e metodologia da economia. Endereço eletrônico: crislongo@gmail.com

### **MATHEUS DE CARVALHO HERNANDEZ**

Professor de Relações Internacionais e Coordenador da Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Federal da Grande Dourados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA. Doutorando em Ciência Política pela Unicamp. Mestre em Ciências Sociais e

Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. Endereço eletrônico: matheus-chernandez@gmail.com

### **MEIRE MATHIAS**

É Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e professora adjunta no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Exterior e Relações Internacionais, trabalha principalmente com temas de política externa brasileira, integração regional, América Latina e política internacional. Endereço eletrônico: meire\_mathias@uol.com.br

### **MIRIAN CLÁUDIA LOURENÇÃO SIMONETTI**

Professora da Universidade Estadual Paulista - UNESP, da Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília, nos cursos de graduação em Ciências Sociais e Relações Internacionais. Está vinculada aos programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP/Marília e a Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe, do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais - UNESP . É coordenadora do Centro de Pesquisas e Estudos Agrários e Ambientais (CPEA). Endereço eletrônico: mirian@marilia.unesp.br

### **NOEMIA RAMOS VIEIRA**

Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e Professora na mesma instituição no Campus de Marília, ministrando as disciplinas Geografia Social e Geografia da Natureza no Curso de Licenciatura em Ciências Sociais e Introdução a Geografia e Estágio Supervisionado em Relações Internacionais no Curso de Relações Internacionais É Avaliadora de Cursos de Graduação em Geografia do SINAES- Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior- junto ao MEC. Endereço eletrônico: noemiamosvieira@yahoo.com.br

### **PAULO FERNANDO CIRINO MOURÃO**

Possui Doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é professor assistente doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, exercendo a função de Coordenador Executivo do Campus Experimental de Ourinhos. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Econômica, atuando principalmente nos seguintes te-

mas: formação sócio-espaçial, desenvolvimento regional, território, globalização e organização do espaço. Endereço eletrônico: fcmourao@yahoo.com.br

### **RAFAEL SALATINI**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, professor da Unesp de Marília e de seu Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. É coordenador do grupo de estudos PACTO - Paz, Cultura e Tolerância e coeditor da Brazilian Journal of International Relations - BJIR. Endereço eletrônico: rafael Salatini@marilia.unesp.br

### **RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Professor do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas e do Programa de Pós-Graduação da Unesp de Marília e Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação da Unicamp. É co-líder do Grupo de Pesquisa “Marxismo e Pensamento Político”, cadastrado no CNPq. Endereço eletrônico: rodrigopassos@marilia.unesp.br

### **ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS**

Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2012). Tem experiência na área de História das Relações Internacionais, com ênfase em Política Externa Brasileira, Análise de Processo Decisório e Negociações Comerciais Multilaterais. Trabalhou na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em 2005 e no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em 2009 e 2010, como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Endereço eletrônico: rofarias@gmail.com

### **SAMUEL ALVES SOARES**

Professor Associado Doutor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP, professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) e do Programa de Pós-Graduação em História da UNESP e do curso de Relações Internacionais da mesma instituição. Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES/UNESP). Coordenador do Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos - UNESP. Endereço eletrônico: samuel\_soares@uol.com.br

### **SÉRGIO ROBERTO URBANEJA DE BRITO**

Graduado em Direito e em Relações Internacionais e mestre em Teoria do Direito e do Estado. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, na linha “Relações Internacionais e Desenvolvimento”, na UNESP, Campus Marília. Cursou um período de Doutorado Sanduíche na Universidad de Buenos Aires. Vem pesquisando a inserção internacional de municípios e suas políticas públicas. Endereço eletrônico: [sergiourbaneja@gmail.com](mailto:sergiourbaneja@gmail.com)

### **TULLO VIGEVANI**

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Professor Titular aposentado do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp de Marília. É também professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). É pesquisador do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) e do INEU (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos). Endereço eletrônico: [vigevanit@uol.com.br](mailto:vigevanit@uol.com.br)

## **SOBRE O LIVRO**

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867
Normalização	Sonia Faustino do Nascimento
Assessoria Técnica	Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

2014

Impressão e acabamento

Gráfica Shinohara  
Marília - SP

