

Volume 03 | Número 05 | Janeiro - Junho 2014



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Relações Internacionais  
Contemporâneas





# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## EXPEDIENTE V. 3, N. 5 – jan./jun., 2014

### Editores:

Professor Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)

Professor Fabrício Henricco Chagas Bastos (UFGD)

Professor Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)

### Equipe Monções:

Aline Perdomo

Amanda Lima

Gracia Sang A Yang Lee

Jéssica Sgub

Lisa Câmara

Marienne Cacho Pires

**Capa:** Gracia Sang A. Yang Lee

**Logomarca:** Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

### Conselho Editorial:

O corpo do conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)

Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)

Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)

Me. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)

Me. Douglas Policarpo (UFGD)

Me. Hermes Moreira Junior (UFGD)

Me. João Nackle Urt (UFGD)

Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)

Me. Márcio Augusto Scherma (UFGD)

Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Dra. Simone Becker (UFGD)

**Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.3. n.5, jan./jun., 2014**

**Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>**



## EXPEDIENTE

Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)  
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

### **Conselho Consultivo:**

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em relações internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)  
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)  
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)  
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)  
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)  
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)  
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)  
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)  
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)  
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)  
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)  
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)  
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

**Diagramação:** Equipe Monções

**Editoração:** Equipe Monções

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

**ISSN: 2316-8323**

### **Contato:**

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais  
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS.  
Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460  
E-Mail: [revistamoncoes@ufgd.edu.br](mailto:revistamoncoes@ufgd.edu.br)



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

**Fabício H. Chagas Bastos**

Doutorando em Integração da América Latina pela USP  
Professor de Relações Internacionais Contemporâneas da UFGD  
E-mail: [fabriciobastos@ufgd.edu.br](mailto:fabriciobastos@ufgd.edu.br)

Já é lugar comum na literatura de Relações Internacionais que se iniciem textos com os dizeres “com o fim da Guerra Fria...”, “desde a queda do Muro de Berlin”, ou ainda “a partir do fim da União Soviética”, para que seja estabelecida a temporalidade inerente ao período que vivemos.

Marca que se analisada à luz da História, pode causar estranheza. Muitos teóricos e historiadores de Relações Internacionais datam a contemporaneidade do sistema internacional a partir de Vestefália (1648). Para dirimir qualquer mal-entendido, *contemporâneo* neste dossiê, assume, pois, feições de presente, do tempo corrente, que por difícil apreensão se confunde com um passado contínuo, ou um futuro-presente que insiste em chegar rápido demais -ou ir embora muito cedo.

Contemporâneo que carrega no acelerado das imagens fugidias o desafio de interpretar o mundo no curso de seu desenvolvimento imediato, fomentando ideias frescas, novas à luz do mundo e que movem à fronteira nosso conhecimento acerca dos assuntos internacionais.

Quando o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, conclamou o mundo durante a 69ª Assembleia Geral da Organização a lutar contra os fantasmas da Guerra Fria, parece ter esquecido de um intrincado jogo ameaças que se avolumam, mas que já mostravam potencial crítico desde finais da década de 1980. O senador democrata



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Garry Hart ainda em 1987 alertava para o financiamento de grupos tribais no Afeganistão, como o liderado por Osama bin Laden -que viria a se tornar a Al Qaeda anos depois. Hoje, assistimos à um avanço maciço do terrorismo, apoiado na desestabilização do Estado no Oriente Médio -com grande parcela de culpa do Ocidente e de Israel.

Na mesma toada, o mundo assistiu apreensivo ao avanço do HIV por todo o globo naquele mesmo período. As epidemias internacionais adentraram o século XXI como ameaças silenciosas e letais -de maneira ilustrativa tivemos (e temos) HIV, gripe suína, gripe aviária, e por último o ebola.

Primavera Árabe, epidemias que ameaçam cruzar (e cruzam) continentes, aviões civis sendo explodidos, a crônica pobreza africana, e um infundável etecetera chacoalham o mundo. Todos estes -e outros que espreitam à esquina da passagem do tempo- são apenas *alguns* dos desafios contemporâneos que enfrentamos e enfrentaremos ao longo deste século.

Na distopia orwelliana, o mundo dividido em poucos continentes, emula guerras para manter o equilíbrio de poder. Ao adentrar o século XXI, os fantasmas da Guerra Fria não são mais amedrontadores. As novas ameaças nascem da areia do deserto, vagam pelo ar sob a forma de graves epidemias, apresentam-se com feições xenófobas, escapam às ferramentas teóricas tradicionais.

Temos tempos interessantes pela frente, nos quais o lugar comum das relações internacionais muda constantemente, como se o centro estivesse em todo lugar<sup>1</sup>. É com este olhar que lançamos o dossiê dedicado às *Relações Internacionais Contemporâneas*, que traça um brevíssimo apanhado de temas problematizadores do porvir das discussões nos diversos campos que compõem a disciplina.

---

<sup>1</sup> Parfraseando Miguel Reale em sua célebre frase “no Universo da Cultura o Centro está em toda a parte”.



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

A seção *Entrevista* que abre o volume é de fundamental importância à memória das Relações Internacionais no Brasil. O Professor Doutor José Flávio Sombra Saraiva (IREL/UnB) reconstrói os quarenta anos de fundação da disciplina no país e aponta seus caminhos futuros.

Rafael Ávila e Marta Pinheiro apresentam uma interessante provocação à literatura sobre o *poder*, trazendo o *poder informacional* como uma nova face do tradicional e controverso conceito. A capacidade de criar, usar, disseminar e controlar informação é o argumento fundamental dos autores.

Timóteo M'bunde se debruça sobre a representatividade das lideranças do Sul Global ante seus pares. Ao lançar mão dos conceitos de Vilfredo Pareto, o autor traz novidade às análises sobre as elites do Sul e seu engajamento efetivo nas questões internacionais comuns ao tão aclamado “novo eixo das relações internacionais”.

Giulia Barão contrapõe o ideal de autonomia e desenvolvimento embutido na diplomacia pública brasileira, à exclusão das análises a cultura, problema de cunho analítico e potencialmente estratégico para a projeção internacional do país.

Por fim, Leandro Santos analisa a cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países da Comunidade Andina de Nações para o combate ao narcotráfico. Problema agudo e caro não só à América do Sul, mas também estratégico aos Estados Unidos e à Europa. Seu argumento lança luz à guerra às drogas e o nexos causal direto à militarização da luta contra o tráfico, obscurecendo a fronteira entre a segurança interna e externa e prolongando conflitos na região.

É relevante mencionar que o breve hiato na seção “*Tradução*” desta Monções se deve à concentração de esforços para a trazer ao público brasileiro o seminal artigo de Katryn Sikkink e Martha Finnemore “*International Norm Dynamics and Political Change*”<sup>2</sup>, a ser publicado no número subsequente a este (v. 03, n. 06). Consolidada, “*Tradução*” tem permitido à comunidade brasileira de Relações Internacionais o acesso a textos fundamentais das mais diversas áreas da disciplina.

---

<sup>2</sup> Artigo originalmente publicado em inglês pela *International Organization*, v. 52, n. 4, pp. 887-917, 1998.



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Por fim, a seção “*Resenhas Bibliográficas*” conta com duas revisões bastante robustas. Alexandre Leite e Aline Cavalcanti (UEPB) resenham “*O vencedor leva tudo: a corrida chinesa por recursos e seu significado para o mundo*” da economista Damisa Moyo. Thiago Malafaia (PUC Minas) revisa “*War, Religion, and Empire*” de Andrews Phillips.

Dourados (MS), em 18 de outubro de 2014.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HOBBSAWM, Eric J. (1995). **A Era dos Extremos: O Breve Século XXI. 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras.

HOBBSAWM, Eric J. (2009). **O novo século: entrevista a Antonio Polito.** São Paulo: Companhia das Letras.

KI-MOON, BAN. (2014). **United Nations Mission for Ebola Emergency Response and the Office of the Special Envoy on Ebola : report of the Secretary-General.** 24 set. 2014. Disponível em:  
[<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=141X15O39O575.25006&profile=bib&uri=full=3100001~!1035246~!11&ri=1&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon>]. Acesso em: 17 out. 2014.

ORWELL, George. (2009). **1984.** São Paulo: Companhia das Letras.



**Entrevista com o professor Doutor José Flávio Sombra Saraiva (UnB)<sup>1</sup>**

## **40 anos de Relações Internacionais no Brasil**

**1) Em 2014 celebramos os 40 anos de institucionalização da graduação em Relações Internacionais na UNB, o senhor poderia comentar sobre a importância do Instituto de Relações Internacionais (IREL/UNB) para a construção do campo das RI no Brasil? Em que medida essa institucionalização estimulou uma produção autônoma dos pesquisadores brasileiros sobre as RI?**

Em primeiro lugar eu creio que a força dos estudos de Relações Internacionais da UnB adveio de uma espécie de coincidência, de convergência de talentos que não sonhavam em criar as Relações Internacionais no Brasil. A convocação dos primeiros professores para a planta do curso de RI, advinha de situações *sui generis*, não planejadas. Por exemplo, um historiador que passara dez anos na França estudando História diplomática e História das Relações Internacionais [Amado Cervo]; um outro professor que estudara em Cambridge, Direito Internacional [Antônio Augusto Cançado Trindade]; um conjunto de professores formados nas escolas da Guerra Fria

---

<sup>1</sup> Professor Titular em Relações Internacionais, por concurso público, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Possui graduação em Relações Internacionais pela UnB (1981), mestrado em História pelo El Colegio de México (1985), doutorado por meio de PhD em Humanidades, área de História e Relações Internacionais, na The University of Birmingham (1991) e estudos pós-doutorais em Relações Internacionais pela Universidade de Oxford, Inglaterra.

Além de professor titular da Universidade de Brasília, onde trabalha desde 1986, é pesquisador 1 do CNPq e líder de pesquisa. Dirigiu, por mais de uma década, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), ONG de mais de meio século de existência dedicada à difusão do estudo das relações internacionais e da política exterior do Brasil, instituição que edita desde 1958 a Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI). É vice-presidente da Comissão Internacional de História das Relações Internacionais (CHRI), vinculada ao Comitê Internacional de Ciências Históricas. Tem experiência nas áreas de História Contemporânea, Brasil Contemporâneo e Relações Internacionais.



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

nos Estados Unidos. Então, essa gente não se conhecia e não tinha um plano de criar um curso de Relações Internacionais na Universidade de Brasília.

Houve um acaso, que era o projeto de trazer para o campus da Universidade de Brasília o Instituto Rio Branco, portanto, a formação da diplomacia brasileira que, para não ser realizada no edifício do Itamaraty, seria deslocada para uma geografia próxima, que é o campus I da UNB. Parece que dessas conversações surgiu à ideia de criar um curso voltado para a Política Internacional, não tanto ainda para as Relações Internacionais como entendemos hoje (economia, sociedade, direito internacional), mas uma junção de Política Internacional, Política Externa do Brasil e uma versão de história diplomática.

Devemos esse primeiro gesto de formar um curso voltado para a Política Internacional ao brasileiro, filho de um ex-vice-presidente da república, o professor José Carlos Brandi Aleixo, filho de Pedro Aleixo, que voltava dos Estados Unidos das escolas da Guerra Fria, da *Georgetown University*. Portanto, essa convergência não foi um plano orgânico, um planejamento arquitetado com antecedência. Creio que foram decisões tomadas no campo do acaso.

O curso de graduação em RI foi instalado em uma unidade designada “Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais”, em 1975, sendo que o curso de Ciência Política foi criado 15 anos depois. Esse departamento tinha uma concepção de Política Internacional de matriz americanista, uma vez que boa parte dos professores foi contratada nos Estados Unidos pelo reitor da Universidade de Brasília, apresentando as suas aulas em língua inglesa. Esses jovens professores tinham pouco mais de 30 anos, recém-doutores, com baixa experiência de sala de aula. Entre esses estavam Antônio Augusto Cançado Trindade, o próprio professor Aleixo, o professor Amado Cervo, além de diplomatas. A presença de diplomatas como professores é muito importante, pois é o que restou das negociações da UNB com o Ministério das Relações Exteriores para levar o Instituto Rio Branco do Rio de Janeiro para Brasília.

Tal deslocamento foi impedido por decisões superiores ao próprio ministério, provavelmente para Geisel não era oportuna a criação do Instituto dentro de uma



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

universidade pública federal. Portanto, esse acaso e esse conjunto de elementos deu origem à primeira graduação em RI no Brasil. Não houve um grande projeto ou uma reflexão sobre o papel do Brasil no mundo, ou ainda a função da academia na construção da inserção internacional. As informações apresentadas aqui são fruto de conversas com o professor Aleixo e com vários daqueles professores, como o próprio professor Antônio Augusto Cançado Trindade e o professor Amado [Cervo]. Este, por exemplo, foi à Brasília para um programa do Senado envolvendo uma documentação diplomática que estava sendo organizada; um contato levou o nome dele a um desconhecido reitor, que o contratou.

Dessa forma, há projetos que funcionam, que vão se desenvolvendo, e que não tiveram uma magistral concepção. Estes, vão evoluindo empiricamente. Então, acho que é importante a observação de que o primeiro curso de RI no Brasil surgiu dessa conjugação múltipla, mas sem um projeto, sem um plano anterior e sem um objetivo muito preciso.

É muito interessante ter a oportunidade de observar e declarar isso, pois eu fui uma das primeiras “cobaias” dessa experiência do acaso. Um jovem menino que desejava postular diplomacia brasileira à época de 1974/1975, quando foi criado a graduação em Relações Internacionais. Naquela primeira geração, nas duas primeiras turmas, a intenção dos candidatos que prestaram o vestibular era fazer dois anos de curso e apresentar-se no concurso do Instituto Rio Branco, o qual exigia naquele período dois anos de curso superior. O que aconteceu, pelo que noto, é que o curso atraiu talentos e permitiu a chegada ao Brasil de alguns professores de outros cantos, como uma doutora que veio da França, que estudava a Nova Ordem do Direito Internacional das Organizações Internacionais no contexto da multiculturalidade, chamada Ana Maria Vilela. Além de alguns professores brasileiros como, por exemplo, o professor Francisco Rezek, do Direito Internacional. Vale mencionar que as contratações eram feitas por uma fundação, que não é hoje correspondente ao estatuto legal dos institutos e das universidades federais. Era uma fundação que o reitor quem contratava, formando-se missões para identificar eventuais professores para compor esse conjunto de docentes de RI da UNB.



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

Então, as matérias foram desenhadas e isso, enfim, produziu o que aconteceu comigo, que gostei tanto dessa experiência naqueles anos que se tornou mais interessante continuar estudando as Relações Internacionais do que seguir o objetivo inicial de alcançar o Rio Branco.

Desse conjunto de elementos nasce o primeiro curso de RI no Brasil. O que ocorreu depois foi talvez um adensamento, um interesse na sociedade, uma diversificação de interesses, uma pressão internacional, uma diferenciação da própria presença do Brasil no mundo que exigiu outro tipo de profissional que não fosse apenas constituído pela formação diplomática.

### **2) A partir dessa experiência da primeira turma, poderia comentar sobre sua trajetória acadêmica e como surgiu a África como agenda de pesquisa? Como que foi esse caminho?**

A África surgiu pela ausência da África no meu curso de Relações Internacionais na Universidade de Brasília. Durante o curso ocorriam as guerras de independência em Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e na Guiné Portuguesa, Guiné Bissau. No entanto, minha graduação tinha uma matriz voltada para os temas da Guerra Fria: estudos sobre as ogivas nucleares implantadas, sobre a crise de Berlim, sobre o poder Europeu no mundo, sobre a bipolaridade como ordem sistêmica; além de um pouco da política externa brasileira e economia internacional.

Mas esse curso era afônico em relação aos vizinhos, não havia a América Latina (nunca tive uma aula sobre América Latina, exceto no final do curso quando o professor Aleixo foi ler os clássicos do pensamento político latino-americano) e jamais uma aula sobre o que era a China, sobre o que podia ser a África. Então, no final do curso apareceu um professor da Universidade de São Paulo, fez uma conferência na Universidade de Brasília, chamado Fernando Mourão. E aquilo me chamou muito a atenção, como podia ser um estudante de RI pensando em cruzar o mundo, eventualmente prestar o concurso para diplomacia, diante de fatos tão importantes como essas independências. E não havia uma palavra sobre esses fatos naquele curso



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

[de RI na UNB], pois esse era ocidentalista, voltado para os conceitos do *Power Politics*, para as leituras de Morgenthau e para as percepções mais realistas do sistema global e de um país que buscava sua participação no mundo.

Então, a África apareceu com essa conferência. Como eu estava já no meu trabalho final, tinha que apresentar naqueles anos a monografia, eu disse: “vou fazer daquilo que não sei”. Logo, foi um caminho absolutamente, novamente, errático, singular e sem plano. Quando concluía a graduação aproveitei para apresentar aquele projeto para o mestrado na Universidade de Brasília, “O Brasil e as Independências em processo dos países de Língua Portuguesa na África”. Não havia pós-graduação para Relações Internacionais, mas havia um mestrado no departamento de História, que acolhia o grupo de historiadores liderados pelo professor Cervo já no final dos anos 1970, com alguns diplomatas também. Chamava-se “História Diplomática do Brasil”, não era história política, história social, história econômica, esse era o programa de pós-graduação criado no departamento de história em 1976. A área de concentração única era História Diplomática do Brasil. O professor Amado Cervo tinha sido meu professor, eu fui monitor dele, e ele lembrou: “será que esse seu projeto, trabalho final, não poderia ser um projeto para o mestrado?”. Eu falei: “sim, senhor”. E assim fiz, apresentei e surgiu a África.

Até então não havia a África. A partir daí, ao ter iniciado esse mestrado, eu disse: “se eu quero a África eu vou fazer África, na África, na Europa fora onde houver essas possibilidades”. E apareceu nesse conjunto os programas que a UNESCO estava abrindo na África e na América Latina de estudos afro-asiáticos. Fui para o México e depois do México para a Inglaterra e nesse ínterim a África.



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

**3) Tendo em vista a experiência que acabou de citar em Universidades no México, na Inglaterra, entre outros países, o senhor identifica alguma especificidade no ensino e na pesquisa em Relações Internacionais no Brasil? Quais são os nossos desafios a fim de nos tornarmos referência no campo?**

O balanço dos 40 anos do nascimento desse curso singular e errático é que houve uma evolução espetacular, uma evolução de ir e vir, também um pouco entrópica, mas com certa direção. A direção eu diria que ganhou força no Brasil, deuse, sobretudo, a partir do fim dos anos 1980, quase 20 anos depois do curso original de Relações Internacionais.

Cresceu a exigência social, intelectual, econômica e política no Brasil de construir uma base de reflexão e de preparação de jovens para a inserção internacional do país. Isso se desenvolveu e atraiu certa juventude brasileira, que começou a pressionar as suas próprias instituições, suas famílias e os tomadores de decisão nessa matéria. Houve, portanto, uma evolução reta no contexto de um Brasil democrático, integrado aos fluxos econômicos, comerciais e globais, que busca participar das oportunidades internacionais. Isso trouxe para o Brasil aquilo que já era natural em muitos países do mundo, a formação de jovens talentosos para a participação do “bolo global”, das oportunidades que advinham do que nós chamaríamos hoje Globalização.

Eu creio que a expansão das RI no Brasil apareceu também como um cálculo. Um cálculo de certa indústria das universidades, mas, sobretudo, os institutos isolados, particulares, que enxergaram que além do curso de direito, de administração, de marketing e de comércio exterior, havia uma entidade que poderia permitir uma mistura de tudo isso, e que lhes dava uma certa satisfação e atraía a juventude de classe média, das grandes cidades, etc. E aí vamos entender que nesse primeiro curso criado em uma universidade pública federal, o centro do poder, olhando para a diplomacia, havia pouca gente do povo. Eu não me lembro que meus colegas tivessem vindo de muito longe, que viessem de São Paulo, ou que viessem do Rio Grande do Sul, ou que viessem do Amapá ou do nordeste. Eu me lembro de que meus colegas eram



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

filhos de pessoas que moravam em Brasília. Quem eram eles? Eram filhos de embaixadores, da alta burocracia de Brasília, nenhum morava em uma cidade satélite de Brasília ou não era branco. Esse foi o mundo inicial.

Então, o segundo surto, - o primeiro foi isso que eu chamo errático- , o segundo surto dos 1980 para os 1990 foi esse que eu diria composto de uma ingenuidade interpretativa da Globalização: “vamos criar um curso para a globalização”. E talvez também isso ajude a entender porque, sobretudo os institutos, que se implantam no fim dos 1980 para os 1990 em grande parte do país também não são nas universidades de ponta. Não foi na USP, não foi na universidade federal do Rio de Janeiro, não foi na federal de Minas, não foi na federal do Rio Grande do Sul. Eles foram criados nas instituições privadas. Isso chegou e isso chegou muito bem, porque os alunos eram muito bons e porque alguns projetos possuíam estrutura. É o caso das universidades dirigidas pelas Pontifícias, como o caso do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Nessas instituições houve convocação de professores, que se deslocaram de outras disciplinas no Brasil. De alguns destes projetos recordo que entre 1993 e 1994 a planta de professores da UNB, que eu já era professor nesse tempo, foi a Belo Horizonte durante 6 meses para encontrar nossos colegas que eram professores de História, de Economia, de Política, etc., para ajudar a construir o lançamento do programa de graduação da PUC Minas Gerais. E já acoplado a isso, entre 1994 e 1995, a PUC do Rio de Janeiro criou a sua graduação e quase simultaneamente o grupo do Rio Grande do Sul.

O modelo das católicas teve, em alguma medida, uma grande pressão sobre a indústria dos cursos de Relações Internacionais que se expandiram sem meios de manutenção de uma qualidade mais elevada. Se olharmos as matrizes teóricas, históricas, econômicas, do Direito, elas se parecem muito com a matriz desenhada nos anos 1970 pela Universidade de Brasília. Então, em alguma medida, há um caminho ou uma certa direção. E essa direção em seu terceiro ponto ou ciclo expansionista, dos anos 2005, 2006 pra cá, portanto, dos últimos 10 anos, atinge algumas universidades



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

públicas federais do Brasil e universidades públicas estaduais, que avançam também no desenvolvimento do curso não só de graduação.

Creio que daqui pra lá, mesmo errática, mesmo com os objetivos pouco pragmáticos do que eu chamo de Indústria das Relações Internacionais dos 1990 ao desembarque das novas universidades públicas federais, o caminho foi relativamente progressista e positivo, porque as matrizes conceituais foram relativamente mantidas em duas direções: uma da absorção do debate epistemológico político-internacional das escolas clássicas (estudos de Relações Internacionais nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França) e outra na qual não se perdeu ao longo deste caminho uma percepção brasileira, eu não diria ainda sul-americana, nem sulista, mas um certo conceito brasileiro que permeou a chegada, o desembarque das teorias do *mainstream* das escolas historiográficas da França, de um pensamento latino-americano, cepalino, etc.

Isso em alguma medida entrou nas escolas, mas talvez houve uma indução anterior que é uma linha permanente, que é a presença do Brasil no cenário internacional, que é a inserção do Brasil no cenário internacional em alguns debates, que tinha uma origem brasileira, como essa ambição de autonomia, de presença altruísta, de juridicismo, não de pacifismo, mas de superação de conflitos pelos meios do diálogo, de uma certa experiência de: mesmo (sendo) país periférico, ter participado de grandes congressos internacionais em fins de guerra, como a primeira e a segunda guerra mundial.

A própria hipótese de compartilhar a governança global do pós-Segunda Guerra Mundial, desenhada, escrita e posta por Roosevelt como hipótese de ser até o sexto membro dessa gerência da ordem global depois da Segunda Guerra Mundial, quer dizer, esta experiência brasileira em alguma medida permaneceu como uma linha de força ao longo destes três ciclos: a criação original, que eu digo “Modelo da Guerra Fria”; a segunda, a indústria das faculdades particulares diante da globalização; e o ciclo mais recente que eu chamo de ciclo mais adensado, mais profissional, porque também já começamos a ter resultantes desse movimento dos 40 anos. Os programas



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

de pós-graduação de Relações Internacionais que surgiram a 15, 20 anos, já criaram novos professores que estão atuando como uma boa força de trabalho.

O Brasil importou na formação desses cursos, sobretudo, no campo teórico que chamamos de Teoria das Relações Internacionais, que desde o início esteve presente, e duas linhas que eram a Teoria Clássica e o desembarque das teorias que eu digo das Escolas Americanas mais antigas. Isso levou a UNB nos anos 1970 e 1980 a publicar “Guerra do Peloponeso”, “Paz e Guerra entre as Nações”, fazer as primeiras edições de Robert Dahl, isso não existia no Brasil, ninguém sabia o que era isso além da elite ilustrada brasileira e alguns informados que tinham lido em algum momento na sua formação no Rio Branco.

Mas ao importar as teorias de outrem, não perdemos essa linha de força que vinha de dentro, dos debates dos nacionalistas descendentes de Jaguaribe, da tradição de pensamento do ISEB, de uma forte influência das escolas cepalinas, de Furtado e Afonso Arinos. Essa geração dos anos 1950, quando não havia estudo de Relações Internacionais, em alguma medida permaneceram e vem até hoje, eu diria que seria muito difícil entender obras como a do professor Amado Luis Cervo sem o nacionalismo brasileiro de matriz varguista, de conceituação de um devir construído pela ambição de traçar seu próprio caminho no sistema global. Quer dizer, isso são conceitos de longa duração que em alguma medida penetraram na conformação brasileira das RI, o que me faz pensar que a maneira do ensino das RI na própria América Latina é muito diferente da brasileira, pois temos essa pretensão autóctone de um lugar próprio no mundo. Isso está em Jaguaribe, há discussões sobre a permissibilidade internacional do Brasil nos seus grandes textos clássicos dos anos 1950 e 1960, o que é bastante diferente da escola cepalina, da dependência e do altruísmo militarista, digamos, de 1970.

Eu diria que, se há um núcleo, uma matriz ou um desejo, teórico ou intelectual, me parece que se há mesmo um certo pensamento brasileiro, ele não é uma tradução acrítica das teorias globais da globalização ou dos antigos debates de realismo e idealismo de segunda geração, quer dizer, este debate parece que não penetra na



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

construção profunda dos produtores de pensamento e desenvolvimento das relações internacionais do Brasil. Ele ainda segue sendo apresentada na sala de aula como o *mainstream*. E ele ainda não foi absorvido pelos grandes construtores de conceitos em Relações Internacionais no nosso país. Creio que uma das características importantes do desenvolvimento dos estudos de relações internacionais no Brasil foi essa resistência originária à absorção das teorias do *mainstream*. Temos um grande amor à história, um grande afeto à dimensão do direito, um peso para a economia. Eu acho que essa é a evolução dos 40 anos.

Se eu percebo alguma força nossa, alguma versão, acho que a única paixão desse caminho foi a admissibilidade que o estudo das relações internacionais exigiria um movimento necessário, multidisciplinar ou interdisciplinar: uma convocação ao ecletismo epistemológico. O que é muito diferente do grande gosto que tem a escola anglo-saxônica pelo estudo do poder e suas derivações, mesmo que seja um poder diluído com o pós construtivismo, etc. Então eu acho que são um pouco os novos caminhos, mas não tenho muita segurança, talvez ainda seja um pensamento muito pessoal, porque não há uma conversa e ainda não houve um bom estudo exploratório desses próprios autores que eu estou me referindo, porque ou são lidos de forma canônica ou são os brasileiros falando das suas coisas quando vai para a disciplina de história ou vai para a política externa, mas lê-se aquilo como se fosse uma singularidade e não como parte de uma construção também teórica, conceitual, com um impacto epistemológico, etc.

Quando vai discutir as teorias, aí usa-se as teorias do norte. Ainda temos esses dilemas. Então talvez os próximos 40 anos possam ser de “abrasileiramento” dessas próprias teorias, não sei, ou o fim delas, ou antropofagia. Eu vivo esse dilema pessoal, porque eu fui um dos primeiros professores que teve acesso à Escola Inglesa, porque eu estudei quando o Waltz estava vivo, quando o Hedley Bull estava vivo, no ciclo deles, não eles, mas na Escola Inglesa o conceito de *international society* era como se fosse um jargão. Eu falei: “como international society?”. Eu moro tão longe, acabou de ter uma guerra desses ingleses com os argentinos lá nas Malvinas, como é essa “international society?”. Eu entendia sociedade como cooperação ou pelo menos o



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

entendimento do outro, então aquilo era difícil para mim, mas aquilo era dado porque era escola. Então nós trazemos isso como uma escola que deva ser estudada. Mas qual é seu impacto na nossa construção? E qual é o nosso pra eles? O nosso pra eles é quase nada, porque eles não leem nossos livros e quando leem, leem para retirar elementos empíricos, informações, ou certos *insights* que são apresentados como criação deles.

Eu também tenho vontade de escrever um livro da quantidade de produção nossa que é “chupada”, integrada à Routledge e às grandes editoras de relações internacionais em inglês que são copiados das nossas, mas postas como argumentos deles e não citados, porque citar os nossos nomes em parte daquela literatura depreciaria parte da circulação do livro. Então ainda temos pela frente um enorme exercício para penetrarmos nesse poder teórico que tem, em alguma medida, o as teorias do norte, as quais eu chamo de forma alegórica.

### **4) Professor, como o senhor analisa o processo de expansão dos cursos de RI pelo interior do país?**

Muito positivo. Eu acho que essa é uma das melhores notícias. Por pior que seja esse curso no interior do Brasil, era uma exigência, era uma necessidade, era inadmissível que esses cursos se concentrassem nessas grandes capitais, não viessem à Amazônia, ao centro-oeste, ao sul. Isso eu considero a maior fonte de renovação, porque as relações internacionais não mais pertencem aos diplomatas e muito menos aos militares e muito menos aos professores iniciais e nem à primeira geração de estudantes, pois cada um seguiu seu rumo e hoje temos uma comunidade crescente, ansiosa, interessada não só pelas coisas do Brasil, e nosso país está respondendo a essa demanda importante do gosto pelos temas do mundo de uma nova juventude, que possui esse sentimento de já ter nascido em um planeta maior do que aquele de 1974, quando nasceu o primeiro curso aqui.

“Já nascemos no mundo”. A gente vê isso nos nossos alunos, nos nossos sobrinhos, nos filhos, “nós nascemos para o mundo”. Então garantir que haja cursos de



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

relações internacionais em boas universidades, universidades regulares ou até não tão boas é melhor do que não ter, porque haveria a possibilidade de penetrar nessas escolas, como eu digo, um certo pensamento brasileiro, uma formação qualificada para as novas *expertises* e oportunidades que estão se desenhando.

Então eu tenho sobre essa matéria uma experiência talvez vivida como ex-presidente da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), porque no dia que assumi eu estabeleci o objetivo de visitar todos os cursos de relações internacionais, que em 2009 chegavam a 103/105. Na primeira reunião de coordenadores de programas de pós-graduação convocada por mim em Minas Gerais, em 2009, lá na PUC Minas, que um coordenador aqui da fronteira do Brasil de um curso particular, veio as escondidas à Belo Horizonte sob pressão do seu próprio diretor da faculdade para dizer: “olha lá, não inventem muita disciplina que não tem professor, que a gente não tem meios para realizá-las”.

Hoje vemos que os coordenadores convergem entre si e já há uma proposta importante dos parâmetros curriculares para a própria graduação, que pode colaborar também para uma maior equalização de projetos das disciplinas, dos desejos e das oportunidades que aparecem em várias regiões. Então eu acho que esta certamente é a notícia mais bonita, porque podia ter havido um recuo muito grande quando os que eu chamo de industriais dos cursos de relações internacionais da globalização dos anos 1990, começaram a fechar os seus cursos. Mas isso foi substituído por um impulso altamente positivo do governo federal e de algumas pessoas que foi de criar novos cursos. Portanto, isso eu considero a melhor notícia, a maior notícia, porque já temos uma formação de professores com doutorados em campo, funcionando bem, com qualidade reconhecida pela métrica da CAPES, já com dois programas de excelência em doutorado no Brasil, nos números previstos lá e que, portanto o ciclo todo se faz.

Talvez o último ponto sobre isso é o fato de que esses cursos pelo interior tenham uma inteligência, espero, de acompanhar evidentemente as linhas previstas, que estão sendo desenhadas ou pensadas coletivamente e depois consolidadas lá no Ministério da Educação na área específica, de não criarem armadilhas de fechamento



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

dos seus cursos. Eles devem ir além do chamado “modelo da UnB”, verificando as suas condições de forma a adaptar esses cursos às suas realidades.

A fronteira exige a reflexão sobre as fronteiras, a Amazônia exige a reflexão sobre o seu lugar no próprio Brasil, o Nordeste as fronteiras do Atlântico e a África a sua frente, então que não se percam também essas vocações regionais e os projetos que animam essas sociedades, para não ficarmos em um esqueleto muito seco, insípido, que não representa esse imenso país com tanta diversidade, com tanta sociedade interna diferenciada, visões de mundo. Que saibamos avançar nesse projeto tendo as linhas gerais da formação essencial, mas uma adaptação a essa interiorização também que exige, obviamente, alguma formação para o mercado de empregabilidade, de oportunidades, de inserção laboral correspondente àquela própria região.

**5) Professor, continuando esse paralelo, da inserção internacional do Brasil e da democratização das relações internacionais, quais são os espaços de diálogo entre a ABRI ou a academia e os *policy makers*, como Itamaraty e outros? O senhor percebe que existe uma cobertura de agendas, de consultas, de ampliação desses fóruns?**

Eu tenho certa convicção de que o Itamaraty está atento, preocupado e até impressionado com o desenvolvimento das R.I para além das visões, percepções e interesses da diplomacia brasileira, porque os jornais estão mostrando que há uma reflexão livre sobre as relações internacionais.

Sinaliza-se uma intensidade de informação e acesso a fatos que tocam pouco nessa história monopólica que o Itamaraty quase sempre reservou para si, não apenas a de construir a política externa, mas também refletir sobre ela, como se existisse somente ali um quadro especializado nessa matéria. Então eu penso que eles estão muito atentos, eles tem desembarcado muitos diplomatas nessas atividades, muitas vezes de forma discreta para anotar e informar, e também há professores que tem sido convocados, não tanto do ponto de vista institucional da ABRI, ou eventualmente por uma representação específica, mas talvez por uma certa ideia de que há uma confiança, não para dividir decisões porque não é o caso, mas um pouco por tê-los por



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

perto para não perdê-los. Exemplo: a Fundação Alexandre de Gusmão, provavelmente a maior editora de relações internacionais em número, que publica muitas teses deles, os livros, reedições, mas também há de se reconhecer que não há nenhuma editora no Brasil que publique tantos livros voltados para aspectos, sobretudo da política externa do Brasil, mas também sobre percepções brasileiras sobre coisas do mundo e algumas teses em inglês.

Há mais ou menos três anos a editora criou um conselho editorial para o qual foram convocados três professores de universidades brasileiras. Portanto, o Itamaraty vem observando o que estamos fazendo, mas há uma interação modesta, e tenho dúvidas se as nossas ideias, as nossas teses e nossos livros são efetivamente lidos por eles, em uma espécie de autoconfiança, de profissionalização crescente das rotinas cotidianas de busca de informações que torna o diplomata brasileiro cada vez menos uma pessoa pensante.

Como menciona a professora Maria Regina, minha amiga, é necessário politizar a política externa e tal politização é "boa porque aquilo [o Itamaraty] não é neutro como a política não é neutra". Um conselho para a política externa brasileira seria a indução de conceitos, envolvendo setores civis, acadêmicos, militares e diplomáticos. Então eu diria que estamos em caminho disso, eu diria que há mais interação rica, por exemplo, da academia norte-americana com seus *policy makers*, e na própria França; na Rússia, na China, eu considero essas relações entre a academia e a diplomacia ainda atrasadas.



**6) Aproveitando o ensejo, qual a sua opinião acerca da independência das RI frente à ciência política?**

Sou bastante favorável a essa ideia e em alguma medida um dos primeiros construtores dessa ideia. Considero a ciência política uma extraordinária área de reflexão, com desenvolvimento importante desde que existe Estado, sociedade, poder, tenho uma admiração e utilizo muitos os métodos da ciência política nos estudos das RI. No entanto, as RI elas vão além da ciência política: o peso da produção da riqueza e da pobreza, a economia interfere de forma extraordinária nos fluxos internacionais de poder; a dimensão normativa, a construção dos regimes, as regras do sistema internacional exigem um estudo do direito internacional.

Então eu percebo ainda as relações internacionais como uma ciência ainda não ciência ou uma conversação desses campos disciplinares em torno de uma unidade maior que é o sistema internacional, esse é o nosso objeto, não é o estudo do poder em si, não é o estudo do Estado em si, não é o estudo da política internacional, é o sistema. A complexidade do entendimento do sistema global e suas relações exigem métodos um pouco mais “arrochados”, que podem até perder a sua eficácia métrica, mas que permeiam uma certa convicção disciplinar, esse é o meu entendimento.

O que se traduz nos cursos que nós já temos na graduação e que explica porque vários dos programas de pós-graduação tem áreas específicas em outras ciências, como a história, a economia política, e etc. O que faremos com programas no Brasil, como em Santa Catarina, onde há uma presença de quase 80% de economistas na pós-graduação, porque aí há uma escola de economia política com densidade? Aquela gente vai ser julgada em comitê de ciência política? Eu penso que já passou da hora de termos comitês específicos de RI, já temos líderes, temos seniores, temos produção muito diversificada. É a hora da independência.

Sei que com tal opinião conflito com grande parte dos meus colegas do próprio comitê na CAPES. Mas enquanto eu puder defenderei a separação, talvez pela minha experiência de verificar que teses extraordinárias são inspiradas em aspectos da antropologia, da filosofia e releituras de obras clássicas aplicadas a problemas



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

contemporâneos. O peso da economia política, o estudo das raízes, a história desses processos. Como será possível “Relações Internacionais” sem essas partes todas? A crítica talvez seja de que estaríamos aceitando não construir uma ciência, mas está no modo também de fazer, de construir ciência e convergir esses grandes métodos científicos que já mostraram alguma eficácia na demonstração de alguns processos. E é a convivência de todos eles, “Relações Internacionais” recupera uma ideia renascentista, a inspiração de Da Vinci que desenha o motor, que desenha a asa para voar, que pinta a Capela Sistina, que faz cálculos que depois foram usados por Newton e que fazia tudo isso ao mesmo tempo. Então as “Relações Internacionais” envolvem essa *mélange*, essa capacidade de mesclar diversos métodos.

A convocação das RI, sobretudo em países como esses nossos, o mundo, esse novo *Global South*, esse novo sul que é um sul tão sincrético, tão multidisciplinar, de tantas visões próprias, de tantas culturas. Como vamos apreender isso? Com joguinhos de guerra? Com o neorrealismo? Com as teorias normativas prontas, feitas para aplicar? Há um novo ciclo que emerge no estudo das RI que é a indução dos velhos estudos chineses, do retorno da geopolítica russa, essa percepção africana de quem tem seu lugar novo e próprio, que vai se impor gradualmente, essa tradição nossa aqui de termos deslocado a dialética “Guerra e Paz”, para desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Eu acho sinceramente que a resistência dos meus colegas de ciência política, profissionais que dirigem programas, que coordenam coisas na CAPES e etc, em não nos soltar, não é de ordem científica, mas de ordem política e pragmática, porque eles ganham bastante com as RI, inclusive em suas faturas e prestígio nas televisões e nos rádios. Há um receio de perder parte do mercado. Esse é um “não dito”, mas não tenho medo que o publique.



## ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA

### 7) Professor, comente sobre a sua experiência como presidente da ABRI entre 2009 e 2011. Quais foram os desafios e quais são os desafios da atual gestão?

Tocou-me a responsabilidade de suceder dois presidentes. O primeiro, o professor Eiiti Sato que é um pacifista por excelência e um dos melhores negociadores que eu já vi em minha vida e certamente um dos maiores da nossa área capaz de administrar conflitos de forma tão transparente e tranquila, realmente uma pessoa muito especial. A segunda presidente, a professora Monica Herz da PUC Rio de Janeiro, conheci há muitos anos, tinha pouco contato. Fez seu trabalho correto em uma espécie de institucionalização e um trabalho importante de conexão com as associações assemelhadas no mundo como a ISA, trazendo o congresso da ISA para o Brasil.

A mim tocou justamente a conversação, a aproximação dos programas, a minha tarefa foi aproximar os coordenadores de pós-graduação e graduação para houvesse um diálogo epistemológico, um diálogo político, um diálogo disciplinar, um diálogo de projetos do que vamos fazer, qual é a colaboração que a ABRI poderia dar a isso. Eu acho que foi um pouco a minha ideia de envolver cada vez mais nessas atividades o que eu chamo de “gente de toda a região do país”, expandindo a ABRI para todo o Brasil.

A minha experiência na área foi que temos uma comunidade rica, muito determinada e muito trabalhadora. Eu acho que a diretoria, a minha diretoria apenas claudicou um pouco talvez na organização de uma transição mais tranquila, que foi com duas chapas. O que foi muito [a existência de duas chapas], pela disputa e pelo desfecho o qual expôs que ao final não havia divisões ideológicas e nem teóricas. É importante lembrar que os 40 anos do estudo de Relações Internacionais na graduação, da formação do curso concluiu-se com, digamos uma grande celebração, eu chamo dos seniores com alguns professores mais jovens. Então, eu acho que temos uma comunidade que está crescendo com qualidade e que se há aqui, ou acolá uma diferença, é bom que haja como há tantas diferenças que expus aqui provavelmente de bons amigos e bons colegas que eu tenho na Universidade de Brasília.



**8) Para finalizar, qual é a mensagem ou conselho que o senhor gostaria de deixar para os alunos de graduação e jovens pesquisadores em RI no Brasil?**

Que não escolham com grande antecedência o que querem fazer do ponto de vista profissional. Eu acho que a maior beleza e riqueza do nosso curso é a sua capacidade de perceber um ângulo não percebido, uma oportunidade que nem sempre é pronta antes de se aproximar. O que quero dizer com isso? Que ao realizar, ou participar do curso, a obsessão de fazer o concurso do Rio Branco poderá diminuir a sua capacidade de perceber outras possibilidades de inserção laboral, de participação em outros projetos, em outras coisas. Que aproveite, eu digo, a própria dimensão interdisciplinar, os diferentes ângulos disciplinares que permitem o estudo das RI e que aproveitem a universidade, porque vejo já na sala de aula alunos em primeiro e segundo semestre com o mundo feito, já com um projeto com tal objetivo, estes tornam a presença na universidade apenas uma passagem quando poderia ser o próprio destino.

É daí que saem os bons diplomatas, é dessa dúvida que surge o grande líder, é dessa dúvida que vem o professor, que vem o general, que vem o diretor de uma grande empresa multinacional do Brasil. Eu sempre me refiro ao meu colega que hoje dirige a Organização Mundial do Comércio porque também fomos colegas na universidade, que é o Azevedo. Então, por que essa gente chega a essas posições? Porque tiveram a cabeça renascentista de adaptação a um mundo poroso, difícil, complicado, cheio de oportunidades.

Então eu acho que a beleza das RI é não ter um projeto muito pronto para o pós-universidade. Eu sei que pode parecer um pouco caótico, certamente é. Mas eu acho que ainda há vocações, ainda há algo que se gosta, algo que se identifica. É muito difícil um garoto de dezessete, dezoito anos saber o seu trajeto, o seu caminho, a sua definição. Eu acho que essa antecipação vem reduzindo muito essa beleza da dimensão aristotélica da universidade e do bom aproveitamento desse momento na



## **ENTREVISTA PROFESSOR JOSÉ FLÁVIO SOMBRA SARAIVA**

vida para aquilo que vai ser todo o resto da vida que é o trabalho, a inserção nessas coisas.

Não penso em uma universidade, isso vale não somente para as RI, pensada do primeiro ao último dia para uma profissão, mas para múltiplas profissões e para a adaptação às transformações que em 4 ou 5 anos podem vir com a velocidade que não julgávamos, com novos lugares, com novas inserções que não pensávamos. Então isso é o que eu digo aos meus alunos, alguns gostam, outros acham um pouco caótico, mas depois no dia-a-dia eu noto que eles percebem que eu sou bastante disciplinado, organizado e até chato, mas cortar as asas na entrada da faculdade com um projeto orgânico para alcançar um objetivo pós-universidade, eu acho uma perda de tempo.

**Entrevista concedida à Equipe Monções, conduzida pela professora Tchella Maso e pelo professor Tomaz Espósito Neto, realizada no dia 19 de maio de 2014 e reproduzida integralmente.**



## PODER INFORMACIONAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

## INFORMATIONAL POWER IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS

**RAFAEL OLIVEIRA DE ÁVILA**

Professor do UniBH  
Doutor em Ciência da Informação (UFMG)  
E-mail: rafael.avila@unibh.br

**MARTA KERR PINHEIRO**

Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)  
Doutora em Ciência da Informação (UFRJ)  
E-mail: martakerr@gmail.com

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é contribuir para o apontamento das principais concepções teóricas que podem guiar discussões acerca de uma nova faceta do poder – poder informacional. Para tal, apresenta-se uma ampla revisão bibliográfica acerca da definição de poder, objeto tão caro às relações internacionais. Inicialmente, foram apresentadas as faces tradicionais do poder para, em seguida, apontar as contribuições de Nye Jr. para essa discussão, tendo como foco a dimensão do poder estatal. Em seguida, explorou-se as contribuições de Sandra Braman, que serviram para a caracterização do poder informacional. Essas bases foram retomadas e aprofundadas propondo-se novos termos para o debate e para a construção de uma interface teórica entre Relações Internacionais e Ciência da Informação.

**Palavras-chave:** *poder informacional – faces tradicionais do poder – poder estatal*

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to contribute to the pointing of the main theoretical concepts that can guide discussions about a new facet of power - informational power. For such, it presents a broad literature review about the definition of power, object so important to international relations field. Initially, we presented the traditional faces of power. After that, we point out the contributions of Nye Jr. for this discussion, focusing specially on the dimensions of state power. Then we explored the contributions of Sandra Braman that served to characterize the informational power. These bases were resumed and deepened. Finally, new terms for the debate and for the construction of a theoretical interface between International Relations and Information Science were proposed.

**Keywords:** *informational power – traditional faces of power – State power*



O mundo contemporâneo é marcado cada vez menos pelos embates militares entre as grandes potências. De fato, um confronto entre atores protagonistas das relações internacionais não acontece faz muito tempo. O último grande choque dessa natureza aconteceu há mais de setenta anos, na II Guerra Mundial. De lá para cá, o mundo experimentou, durante quarenta anos, a luta por influência entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, sem que ambas nunca entrassem em confrontação militar direta. Assim, a opção pelo recurso exclusivo à força parece ter perdido utilidade à medida em que o século XX avançava e o século XXI emergia. Depois do fim da Guerra Fria (1989), e do choque ideológico entre as duas superpotências, muitas guerras aconteceram, mas nenhuma delas envolvendo choques diretos entre os principais atores contemporâneos. Assim, parte-se do entendimento de que potências tem evitado a recorrência ao poder militar nas relações de umas com as outras em detrimento de outras formas de poder.

Se por um lado os embates físicos e militares entre potências diminuíram significativamente no decorrer do século XX e início do século XXI e, portanto, o poder militar perdeu relevância na relação entre eles, por outro, ganharam destaque outras formas de manifestação de poder, por exemplo, o poder econômico e o poder informacional, objeto deste trabalho. As capacidades econômicas parecem ganhar destaque frente às capacidades militares na hora de se determinar qual a configuração de poder do mundo contemporâneo, ou seja, os principais pólos de poder parecem estar muito mais assentados nas capacidades de geração de riqueza dos Estados do que necessariamente em seu poderio bélico, como foi a marca do período anterior. Também, a capacidade do Estado em controlar as informações, seja interna, seja externamente, ou ainda de criar, usar e disseminar informações, parece ter se tornado o elemento crucial para a atuação dos Estados na contemporaneidade, e este aspecto será explorado adiante. Desta forma, as grandes potências continuam em embates por posições de destaque nas relações internacionais, mas recorrendo muito mais a atributos de outra natureza – notadamente, econômico e informacional – do que militar.



Este artigo explorará, portanto, uma dessas facetas do poder contemporâneo – a informacional – explicando do que se trata este poder, quais são suas características basilares e porque ela se torna tão relevante para os Estados na contemporaneidade. Para tal, o presente artigo se estruturará da seguinte forma: em um primeiro momento será conceituado o que é o poder, quais suas principais características, com destaque ao poder do Estado; em seguida, será explorado como o Estado faz uso do poder nas relações internacionais com seus pares; em um terceiro momento, e por fim, será explorado o que é o poder informacional e como este se insere na contemporaneidade. Trata-se, dessa forma, de uma exploração teórica acerca da concepção de um conceito de poder informacional e os construtos que o formam, dando especial enfoque em sua relevância para as relações internacionais, a partir da perspectiva da Ciência da Informação.

### ***PODER E PODER INFORMACIONAL***

O Estado tem como instrumento básico de sua ação o elemento poder, tanto em seus relacionamentos externos, isto é, com seus pares [demais Estados] e com os agentes supranacionais [organizações internacionais], quanto no seu relacionamento com seus próprios cidadãos. Desta forma, entender como o Estado opera, pressupõe entender como ele se articula em termos de poder. Nesta seção será explicado quais são as faces clássicas do poder.

### ***DEBATE CLÁSSICO ACERCA DO PODER***

Um dos trabalhos seminais na discussão acerca do conceito de poder é Dahl (1957). De sua proposta de definição, emergem diversos defensores e também críticos e, é deste trabalho, que inicialmente se parte. Para Dahl (1957, p. 201), poder é definido em termos de relações entre pessoas e é expressa em simples notação



simbólica<sup>1</sup> e, é por esta razão, que é possível estabelecer comparabilidade entre poder, bem como o grau relativo de poder entre duas ou mais pessoas. Para este autor, um ator tem poder sobre outro na medida em que ele consegue deste outro algo que este não faria ou, nas palavras do próprio Dahl, "A tem poder sobre B na medida em que ele pode forçar B a fazer algo que B não faria de outra maneira" (Dahl, 1957, p. 202-203). Note que para Dahl (1957) tanto A quanto B podem representar indivíduos, grupos, governos, Estados e outros. No presente trabalho, A e B serão genericamente tratados como atores de uma relação de poder, ou simplesmente atores. Importante destacar também é que Dahl (1957) se preocupa muito mais com as características do poder (sua base, seus meios, quantidade e escopo) do que necessariamente com sua definição, que por sinal é simples e está dada – fazer outro realizar algo que não o faria senão por sua determinação.

Esta definição de Dahl (1957) não defronta com a proposta de Tawney (1931, p. 230), uma das mais antigas definições de poder da área da política, segundo a qual o poder "pode ser definido como a capacidade de um indivíduo, ou grupo de indivíduos, de modificar a conduta de outros indivíduos ou grupos na forma que ele deseja". É perceptível a convergência entre a definição de Tawney (1931) e Dahl (1957), ainda que o texto de Dahl tenha tido mais atenção e, portanto, gerado mais debate, do que o de Tawney.

Tendo em vista o conceito, Dahl (1957, p. 203) passa a discutir os elementos do poder que segundo ele, e como apontado acima, são: a base do poder; os meios ou instrumentos do poder; o escopo do poder; além da quantidade de poder. Assim, Dahl (1957) define estes elementos

Em certo sentido, a base é inerte, passiva. Deve ser explorada de alguma forma se o comportamento dos outros deve ser alterado. Os meios ou instrumentos de tal exploração são numerosos; muitas vezes envolvem ameaças ou promessas para empregar a base de alguma forma e que pode envolver o uso real da base." (...) Assim, o meio é uma atividade de

---

<sup>1</sup>A noção de poder de Dahl difere da proposta de Parsons (1954), onde o primeiro entende que poder se dá em relações humanas enquanto o segundo trata como algo inerente à lógica dos sistemas. "Power we may define as the realistic capacity of a system-unit to actualize its 'interests' (attain goals, prevent undesired interference, command respect, control possessions, etc.) within the context of system-interaction and in the sense to exert influence on process in the system." (Parsons, 1954, p. 391)



mediação por A entre a base de A e a resposta de B. O *escopo* consiste em respostas de B (...). É evidente que a *quantidade* somente pode ser especificada em conjunção com os meios e escopo (p.203, ênfases no original).

A capacidade real de poder só pode ser estabelecida se se levar em consideração ao mesmo tempo o instrumento (se prêmios ou “castigos”, ou ainda promessas ou ameaças) e o escopo, que consiste na resposta do outro ao desejo por A estabelecido.

Isto posto, Dahl (1957) estabelece as propriedades das relações de poder, em essência: a) o *time lag* (defasamento, atraso, retardamento, intervalo de tempo), e b) a conexão. Para Dahl (1957, p. 204), o *time lag* é uma condição necessária para que a relação de poder ocorra. Ainda que este intervalo de tempo seja muito pequeno, – entre o expressado por um e o comportamento do outro – a relação de poder precisa de um espaço entre eles.

Uma condição necessária para a relação de poder é que existe uma defasagem de tempo, ainda que pequena, entre as ações do ator, que é dito exercer o poder, para as respostas do entrevistado. Este requisito apenas concorda com a crença intuitiva do que A mal pode dizer que têm poder sobre a ao menos que tentativas de poder de A precedam as respostas de a’s de poder de A preceder de uma resposta. A condição, como é óbvio, é extremamente importante no estudo real das relações de poder (Dahl, 1957, p. 204).

Ao discutir as possibilidades de comparação de poder, Dahl (1957, p. 206) aponta que essas se assentam nas diferenças entre suas bases, entre os meios de emprego das bases, nas diferenças no escopo do poder (ou seja, na resposta evocada), nas diferenças no número de respondentes comparáveis e, por fim, nas diferenças na mudança nas probabilidades. As duas primeiras, diferença nas bases do poder e os meios de emprego das bases, são diferenças nas propriedades dos atores ao exercer poder e os demais são diferenças nas respostas dos respondentes (*idem*).

Um segundo trabalho de referência, e que está temporalmente muito próximo à discussão inaugurada por Dahl, é Cartwright (1959). A obra “Studies in Social Power” de fato é uma coletânea de textos de diversos autores. Nesta obra emergem diversas



definições distintas de poder. Para o organizador do trabalho, “poder é visto com a habilidade de uma pessoa (ou grupo) para influenciar ou controlar algum aspecto de outra pessoa (ou grupo)” (Cartwright, 1959, v). Destaque em Cartwright (1959) é que ele afirma que poder, como outras variáveis sociais, pode ser tratado ora como dependente ora como independente, ora como causa ou efeito em uma relação, algo que ainda não havia sido tratado por Tawney (1931) ou Dahl (1957). De fato, nas discussões teóricas das relações internacionais algo semelhante acontece, isto porque poder ora é tratado com algo que os atores internacionais buscam (uma meta, um objetivo em si mesmo), ora poder é entendido como um meio para se alcançar um fim, um instrumento que auxilia na consecução de outros objetivos.

O capítulo nove do livro de Cartwright, “As Bases do Poder Social”, de French e Raven, por sua vez, agregam a esta discussão clássica na medida em que apresentam diversas tipologias de poder. Segundos os autores, existiriam diferentes tipos, dentre eles: Poder Recompensador (*Reward Power*); Poder Coercitivo (*Coercive Power*); Poder Legítimo (*Legitimate Power*); Poder Referente (*Reference Power*); Poder Especialista (*Expert Power*).<sup>2</sup>

No capítulo onze, “A Field Theoretical Conception of Power”, Cartwright encerra a discussão apresentando as características gerais do poder, dentre elas: a) a existência de dois agentes, ao menos; b) uma relação não simétrica; c) uma relação irreflexiva; e, d) uma relação não transitiva (isto é, o poder de A sobre B e de B sobre C não significa poder de A sobre C necessariamente).

Outro trabalho de grande impacto acerca da definição de poder é “Two Faces of Power” de Bachrach & Baratz (1962). Assim como a obra de Dahl, o texto de

---

<sup>2</sup>O *poder recompensador* se assenta na capacidade do ator de premiar o comportamento desejável do outro. O *poder coercitivo* por sua vez se assenta na capacidade de um ator de punir o outro, caso o que foi por ele determinado, não seja cumprido. É um poder estruturado na expectativa da capacidade de punição de um sobre o outro, conforme posto por French Jr. & Raven (1959, p.157). O *poder relativo* é aquele poder que deriva de valores internalizados, de tal modo que um ator entende que o outro tem o direito de influenciar ainda que este ator não tenha obrigação de aceitar tal influência (French Jr. & Raven, 1959, p. 159). Já *poder referente* é constituído quando há uma identificação de um ator com o outro, um sentimento de pertencimento de um sobre o outro ou simplesmente um desejo por esta identidade (French Jr. & Raven, 1959, p. 161). O *poder especialista*, na concepção de French Jr. & Raven (1957, p. 163), emana de uma relação de desigualdade de conhecimento em que um reconhece sua expertise em comparação com a expertise do outro, bem como sobre um padrão absoluto.



Bachrach & Baratz é citado em quase todos os demais estudos acerca do poder. Ainda que o texto seja pequeno, ele é denso e crítico, especialmente ao que ele denomina “o erro de Dahl”. Inerente ao debate do conceito de poder, os autores identificam diferenças entre os pesquisadores de tradição (treinamento) na sociologia daqueles “treinados” na ciência política. Para os primeiros, poder é altamente centralizado, enquanto que para os cientistas políticos poder é algo amplamente difuso (Bachrach & Baratz, 1962, p. 947).

Os autores são extremamente críticos às seguintes questões: 1. à noção de estrutura de poder e que há, em todas as instituições humanas, um sistema ordenado de poder (Bachrach & Baratz, 1962, p. 947); 2. que essas estruturas de poder tendem a ser estáveis ao longo do tempo; 3. à relação errônea estabelecida entre poder real e poder de renome. Para ele, os pluralistas ou defensores do modelo elitista concentram suas atenções somente no exercício do poder e não nas fontes do poder. Como consequência, as pesquisas destes não se interessam pelos reconhecidamente poderosos e sim em "(a) selecionar para estudo uma série de decisões 'chave' em oposição a decisões políticas de 'rotina', (b) identificar as pessoas que tomaram parte ativa no processo de tomada de decisão, (c) obter um relato completo de seu real comportamento enquanto o conflito político estava sendo resolvido, e (d) determinar e analisar o resultado específico do conflito" (Bachrach & Baratz, 1962, p. 948).

As críticas que emergem a este tipo de estudo são que tal modelo não leva em consideração que muitas vezes o exercício do poder confina algumas decisões e discussões a assuntos “seguros”. Isto é, não há critério objetivo que permita distinguir entre assuntos importantes e assuntos não importantes na arena política e que, de fato, ele ignora assuntos que não surgem na pauta, mas que podem ter decorrido de uma “censura” deliberada dos atores mais poderosos (Bachrach & Baratz, 1962, p. 948). Por isto, poder para estes autores não seria somente quando um ator influencia o comportamento e, portanto, as decisões dos outros, mas também quando este ator impede com que determinados assuntos, que não são de seu interesse, sejam debatidos. Nos relacionamentos internacionais, seria como se determinados assuntos fossem deixados de lado nas pautas de negociação porque não é de interesses dos



principais atores debater tais questões ou colocá-las na agenda. Controlar informações na agenda será elemento crucial para se compreender o poder informacional.

É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afeta B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o alcance do processo político para consideração pública de apenas problemas que são relativamente inócuos para A. Na medida em que A consegue fazer isso, B é impedido, para todos os efeitos práticos, de trazer à tona quaisquer problemas que possam, na sua resolução, ser prejudicial para o conjunto de preferências (Bachrach & Baratz, 1962, p. 948).

Como explicitado, na nota de rodapé 11 do texto de Bachrach & Baratz (1962, p. 948), há similaridades entre as duas “faces” do poder. O ator acaba, em ambos os casos, afetando o comportamento do outro, todavia, no primeiro caso de forma direta e, no segundo, indiretamente, na medida em que ele impede que o outro ator traga para o debate algo que não seja do seu interesse. Isto muitas vezes é possível tendo em vista que o mais poderoso usa os valores e as regras de procedimento aceitas para impedir com que determinados assuntos sejam discutidos. “Ele trabalha para sustentar esses valores e regras de procedimento que o ajudam a manter certas questões fora do domínio público. É verdade, a participação do segundo tipo pode, em tempo, ser evidente” (Bachrach & Baratz, 1962, p. 948). Controle sobre agenda é assim a segunda face do poder.

Um importante e fundacional trabalho acerca do poder e de citação recorrente em pesquisas desta temática, é Lukes (1980; 2005). Em “Poder: uma Visão Radical”, Lukes (1980) apresenta o que ele chama de visões unidimensional, bidimensional e tridimensional de poder. Sua discussão se inicia com a apresentação daquilo que ele entende como contradição de Dahl, resolvida pelo próprio Dahl em seu trabalho. Quando Dahl explica inicialmente o que entende por poder ele afirma que encontrou uma noção intuitiva em que “A tem poder sobre B, na extensão que ele pode levar B a fazer algo que B doutro modo não faria ([10], em [7] p. 80)”. Em outro trecho, como ressalta Lukes (1980, p.09), Dahl explica que poder envolveria “uma tentativa bem sucedida por A de levar B a fazer algo que doutro modo não faria ([7] p. 82)” (Lukes,



1980, p. 09). O que Lukes (1980, p.09) destaca acerca do trabalho de Dahl é que nestas sentenças estão implícitas as diferenças entre poder potencial e efetivo, entre sua posse e seu exercício.

Segundo Lukes (1980, p. 10) os pluralistas, dentre eles Dahl, pressupõem que para se determinar poder se deve avaliar situações reais, que gerem comportamento, que sejam identificáveis, em determinadas “áreas-chave” e que, por fim, sejam questões controversas ou envolvam conflito real. “Uma condição necessária, embora possivelmente não suficiente, que a questão chave envolvesse desacordo real sobre preferências entre dois ou mais grupos” (Dahl *apud* Lukes, 1980, pp. 10-11).

Desta forma, na visão unidimensional, o conflito é parte essencial da questão, pois é através dele que seu exercício [do poder] aparece (Lukes, 1980, p. 11). Note que conflito, na visão pluralista, é confronto entre preferências, que se supõe serem feitas de maneira consciente, exibidas em ações e passíveis de verificação ao observar o comportamento dos atores (Lukes, 1980, p.11). Para eles, conflitos de interesse e conflitos de preferências são a mesma coisa.

Lukes (1980) então avança na discussão ao apresentar a visão bidimensional do poder, segundo ele, baseada no trabalho de Bachrach&Baratz. O poder para estes dois atores, como exposto anteriormente, tem duas faces. O poder seria quando um ator participa nas decisões que afetam outro ator ou quando o ator cria ou reforça valores sociais e políticos, e práticas institucionais que limitem o escopo do processo político à consideração pública só daquelas discussões, que são comparativamente inócuas ao primeiro (Bachrach&Baratz *apud* Lukes, 1980, p.13).

Como aponta Lukes (1980), a tipologia de Bachrach&Baratz abarca coerção, influência, autoridade, força e manipulação. Vale destacar que cada um desses conceitos tem significado peculiar. “Coerção existe quando A assegura a obediência de B pela ameaça de privação” (Bachrach&Baratz *apud* Lukes, 1980, p.14). Influência, por sua vez, “existe onde A, ‘sem recorrer nem a uma ameaça tácita, nem aberta de séria privação, faz com que [B] mude seu curso de ação” (idem). No que concerne à autoridade, “B obedece porque reconhece que a ordem de [A] é razoável em termos



dos seus próprios valores” (idem). No caso de força, “A alcança seu objetivo diante da obediência de B, ao despojá-lo da opção entre obediência e desobediência” (idem).

A visão bidimensional, onde há nítido avanço sob a perspectiva unidimensional de Dahl, permite compreender que poder envolve o exame tanto dos processos de tomada de decisão como também quando da não-tomada de decisão, tendo em vista que determinados assuntos podem ter sido bloqueados pelos mais poderosos e, portanto, não entram em pauta. “Uma decisão é ‘uma escolha entre modos alternativos de decisão’; uma não decisão é ‘uma decisão que resulta na supressão ou contenção de um desafio latente ou manifesto aos valores ou interesses do tomador de decisão” (Bachrach & Baratz *apud* Lukes, 1980, p.15). Mas note que, segundo Lukes, as visões de Dahl e Bachrach & Baratz tem em comum a necessidade da ênfase no *conflito* real, observável, aberto ou encoberto (Lukes, 1980, p.15).

A terceira dimensão do poder seria a crítica àqueles que consideram que poder só se manifesta quando existe conflito real.

A visão tridimensional do poder envolve uma *contundente crítica* do *foco de comportamento* das primeiras duas visões como demasiado individualista e permite a consideração de muitos modos pelos quais as *decisões potenciais* são mantidas fora da política, seja através da operação de forças sociais e práticas institucionais, ou mediante decisões individuais. Isto, mais além, pode ocorrer na ausência do conflito real, observável, que pode ter sido evitado com êxito – embora permaneça aqui uma implícita referência ao conflito potencial. Este potencial, contudo, pode nunca de fato ser efetivado. O que pode ter aqui é *conflito latente*, consistindo numa contradição entre os interesses dos detentores do poder e os *verdadeiros interesses* daqueles por eles excluídos (Lukes, 1980, p.19, ênfases no original).

Luhmann (1985, p. 09), outro importante teórico para nosso debate, aponta que poder é distinto de coação e também não está somente relacionada a gerar uma ação, isto é, poder é aptidão de influenciar a seleção de ações, ou omissões, diante de alternativas. Quanto maior a capacidade de se impor diante das alternativas, seja para agir ou para se omitir, maior é seu poder. Um ator coagido, e que portanto não tem poder, tem, em seu extremo, suas possibilidades de escolha reduzidas a zero. Retirar assuntos de pauta por força de outrem, como explicado na segunda face do poder,



significa falta de poder de escolha. Assim, segundo Luhmann (1985), coação, o extremo da não-alternativa, leva à violência física e, quando isto ocorre, se afasta da noção de poder. Assim, conforme exposto por Luhmann (1985, p. 09), quando mais um ator pode escolher entre possibilidades diferentes, mais poderoso ele é. Também, ele se torna ainda mais poderoso se ele consegue atuar sobre um adversário que tem numerosas e diversas alternativas.

E qual seria a função do poder? Luhmann (1985, p. 11) acredita que a função do poder é garantir cadeias possíveis de efeitos, independente da vontade do agente subalterno, ou seja, o ator poderoso produzirá uma série de efeitos sem que o subordinado queira. Note que não é uma ruptura da vontade do subalterno, mas uma neutralização de sua vontade. “A função do poder consiste na regulação da contingência” (Luhmann, 1985, p. 11).

É importante notar que, em uma relação de poder entre atores, há algumas alternativas que ambos gostariam de evitar. A partir daí eles criam uma ordem de preferências, algumas mais positivas e outras mais negativas, evidentes para ambas as partes mais do que simplesmente dividem meras possibilidades ou alternativas. Na proposta de Luhmann (1985) o poder não se baseia tão somente naquilo que os atores desejam positivamente, mas também naquilo que eles querem evitar. Evitar uma sanção, evitar uso de violência, por exemplo. Assim, o autor conclui que o poder está estruturalmente voltado para o controle de exceção (Luhmann, 1980, p. 20). “Poder é empregado, destarte, quando, diante de uma situação dada de expectativa, se constrói uma combinação de alternativas *desfavorável*” (Luhmann, 1985, p. 20, ênfase no original).

Nos anos 2000 a discussão acerca do poder, seu conceito, tipologias, características e etc. foram retomadas com muito vigor. De fato, novos conceitos associados surgiram, outros ganharam extensivos debates, tais como *hard power* (poder duro), *soft power* (poder suave), *smartpower* (poder inteligente), *informationalpower* (poder informacional), *bargainingpower* (poder de barganha), *normativepower* (poder normativo), *civilianpower* (poder civil) e são a partir deles que



se seguirão os debates. Portanto, é preciso notar a extensa tipologia de poder permeando a literatura dos campos da sociologia, ciência política, ciência da informação e relações internacionais.

Um dos autores que mais tem produzido importantes discussões acerca do conceito e tipologias de poder na contemporaneidade, em especial o poder político de atores soberanos, é Nye Jr. Na seção seguinte será tratada a contribuição deste autor para o debate acerca de diversas tipologias de poder que estão diretamente relacionadas ao comportamento do Estado frente a seus pares<sup>3</sup>.

### **PODER EM NYE JR.**

A corrente realista, uma das mais influentes no campo das Relações Internacionais e cujos autores referência são Carr (1939), Morgenthau (1948), Waltz (1959 e 1979), Pfaltzgraff (1972), Mearsheimer (2001), entendem, cada qual à sua maneira, que poder se configura como o elemento crucial na explicação de como as relações entre os Estados funcionam. De fato, é através do debate sobre poder que estes autores explicarão parte do comportamento dos atores internacionais, em particular do Estado, do funcionamento das relações internacionais e do sistema internacional. Mas é justamente por suas concepções restritivas a uma ou outra dimensão do poder – no caso, o poder enquanto elemento de coerção e ligado a alguns aspectos específicos relativos à força bruta – que outros autores surgem com contraposições a estas ideias. Nye Jr. se apresenta como um desses autores que tentam ampliar as concepções acerca do poder nas relações internacionais, fundamentalmente mostrando outras facetas que não as restritas à força ou aos aspectos militares, ou ainda somente à capacidade de coerção. E é justamente ao

---

<sup>3</sup> Serão destacados cinco de seus mais recentes trabalhos: *Wielding Soft Power* e *Soft Power and American Foreign Policy*, ambos de 2004; *Public Diplomacy and Soft Power* de 2008; *The Future of American Soft Power* (2010) e, obviamente, seu livro mais recente, *The Future of Power* de 2011. Entre as discussões de Nye Jr. serão apresentados outros autores que dialogam com ele.



ampliar a noção do que seja poder nas relações internacionais, o que será visto nessa seção, é que se poderá inferir sobre o papel cada vez mais relevante da informação em sua formação, a ponto de se permitir o refinamento do entendimento acerca do conceito de poder informacional.

De maneira geral, o poder costuma ser dividido para Nye Jr. em *hard power* e *soft power*. Enquanto o primeiro se assentaria principalmente nas capacidades militares do ator, em sua força física, o segundo se atrela à capacidade que este tem de atrair para si os demais, seja por suas ideias, seja por seus valores. Ressalta-se que tal divisão entre dois tipos de poder é componente de um dos debates mais recorrentes na disciplina das Relações Internacionais. Recorrente também sempre foi a preferência dos autores da área, especialmente os realistas, pela noção de poder como elemento de coerção, como força bruta, algo questionado por Nye Jr.

Para Nye Jr. (2004b, 2011), *hard power*, ou poder duro, estaria associado à capacidade de um ator gerar dano ao outro, físico ou econômico por exemplo. *Soft power*, ou poder suave, se assentaria na atratividade que os ideais políticos, a cultura, os valores e mesmo a política de um ator tem em relação aos demais.

Poder duro é empurrar; poder suave é puxar. Totalmente definido, o poder suave é a capacidade de influenciar os outros através dos meios de cooptação, de enquadrar a agenda, de persuadir, e provocar atração positiva, a fim de obter resultados preferenciais (Nye Jr., 2011, p. 19).

Poder suave é a capacidade de obter o que se deseja através da atração ao invés de coerção ou de pagamentos. (...) O poder duro, a capacidade de coagir, vem do poder militar e econômico de um país. Poder suave surge da atratividade da cultura de um país, os ideais políticos e as políticas. Quando as nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos dos outros, o nosso poder suave é reforçado (Nye Jr., 2004b, p. 256).

É importante notar, como destaca Nye Jr. (2004b, p. 257), que *soft power* não é simplesmente uma questão de imagem, de relações públicas ou popularidade efêmera, ainda que ele afirme que poder pode se referir a uma relação humana efêmera que muda sua forma sob diferentes circunstâncias (2011, p.03); *soft Power* não é tão somente propaganda, é um meio complexo de se alcançar resultados desejados (2004b, p. 257).



De forma mais ampla, em si mesmo, o poder “é a capacidade de atingir os resultados que se quer, e os recursos que o produzem variam em diferentes contextos” (Nye Jr., 2010, p. 02). Neste sentido, o que parece inicialmente diferenciar *soft* de *hard* são os recursos e estes em seus diferentes contextos. De maneira definitiva, Nye Jr. (2008, p. 94) explica que

Poder depende do contexto, e a distribuição do poder é muito diferente em diferentes domínios. Na era da informação global, o poder é distribuído entre os países em um padrão que se assemelha a um complexo jogo de xadrez tridimensional. No topo do tabuleiro de xadrez de questões político-militares, o poder militar é amplamente unipolar, mas no quadro econômico, os Estados Unidos não é um *hegemon* ou um império, e deve negociar de igual para igual quando a Europa age de forma unificada. E no tabuleiro inferior das relações transnacionais, o poder é caoticamente disperso, e não faz sentido usar termos tradicionais como unipolaridade, hegemonia ou império americano (Nye Jr., 2004b, p. 262-263).

Esta é uma afirmação inclusive que ele repete em 2010 ao apontar que os Estados Unidos da América ainda mantêm a supremacia do poder militar, enquanto no meio do tabuleiro o poder econômico tem sido multipolar e dividido entre Estados Unidos, Europa, Japão e China. Já no plano inferior deste tabuleiro não há tanto sentido em se tratar de polarizações visto que ele é difuso e está nas mãos de diferentes tipos de atores (empresas privadas, organizações não-governamentais, grupos terroristas, por exemplo). Assim sendo, a polaridade do sistema internacional, e sua configuração, portanto, decorrem diretamente do poder e como ele é distribuído.

É preciso notar que o *hard power*, como o próprio Nye Jr. escreve em 2004(b), é irrelevante ao se tratar de determinados assuntos (o que ele irá denominar assuntos transnacionais). A questão é que o *hard power* não tem o menor impacto no trato de problemas como mudanças climáticas, na proliferação de doenças infecciosas e mesmo nas questões dos crimes internacionais e do terrorismo, sendo assim, o poder militar por si só não é suficiente (p. 263). Ele vai além, “representando o lado negro da globalização, essas questões são inerentemente multilaterais e exigem cooperação para a sua solução. *Soft power* é particularmente importante para lidar com as



questões que surgem a partir do tabuleiro inferior das relações transnacionais” (Nye Jr., 2004b, p. 263).

Enquanto *hard power* é algo mais explícito, tangível e muitas vezes mais fácil de ser quantificado, o *soft power* não o é. Da mesma forma, para Nye Jr. (2004a), o poder duro está mais concentrado nas mãos dos governos, enquanto o *soft Power* é difuso e o próprio Estado compete com outros atores. O que é destaque na discussão do autor é que este poder suave dependerá da aceitação da audiência de modo que a melhor história ou o melhor discurso é quem irá influenciar. Este discurso moldará a política e poderá produzir os resultados desejados.

Então, se na Guerra Fria o mais marcante, conforme aponta Nye Jr. (2004a, p. 07), era o *hard power*, no contexto contemporâneo, a reputação e a credibilidade dos atores e seus discursos, componentes do poder suave, têm adquirido maior relevância e os competidores nestes discursos são outros atores para além dos governos.

Reputação é ainda mais importante do que no passado, e lutas políticas ocorrem sobre a criação e destruição de credibilidade. Governos competem por credibilidade não só com outros governos, mas com uma ampla gama de alternativas, incluindo meios de comunicação, empresas, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais e redes de comunidades científicas (Nye Jr., 2004a, p. 07).

Cabe destacar que o poder suave se assenta em três fontes principais: na cultura, nos valores políticos e nas políticas externas (Nye Jr., 2008, p. 96). A cultura atrai, os valores políticos são aceitos dentro e fora do país, e as políticas externas são vistas como legítimas e como tendo autoridade moral. Cabe notar aqui o papel que a informação terá na construção desse poder, o que nos permite afirmar que o domínio da informação é elemento base da construção do poder na contemporaneidade.

Destes aspectos é possível concluir que *soft power* se obtém pela cooptação e não pela coerção, pela atração e não pela ameaça, isto é, reside na habilidade de alterar a preferência dos outros (Nye Jr., 2008, p. 95). Não se trata de mera influência até porque influência pode ser obtida também pela ameaça e pelo poder duro.

*Soft power* não é meramente influência, embora seja uma fonte de influência. Influência também pode descansar sobre o *hard power* de



ameaças ou pagamentos. E o *Soft power* é mais do que apenas a persuasão ou a capacidade de mover as pessoas por meio de argumentos, ainda que essa seja uma parte importante dele. É também a capacidade de seduzir e atrair. Em termos comportamentais, o *soft power* é poder atraente. Em termos de recursos, recursos de *soft power* são os ativos que produzem tal atração (Nye Jr., 2008, p. 95)

A habilidade de estabelecer as preferências (conforme a definição tridimensional do poder já explicitada anteriormente) associadas à atração pelas ideias, pela cultura, pelos valores e pelas instituições políticas cria a legitimidade e a autoridade moral de um sobre o outro (Nye Jr., 2008, p.95). Assim, um ator consegue fazer com que o outro deseje exatamente o mesmo que ele, de modo que este outro não irá querer fazer nem algo que ele não queira e muito menos algo que o detentor do poder não queira que ele faça.

Poder do Estado, especialmente na concepção clássica de Relações Internacionais, esteve durante muito tempo associado à tão somente às capacidades militares que cada um possui e esta visão encontra-se sob constante questionamento. O próprio Nye Jr. (2011, p. 04) se pergunta como este poder baseado em variáveis como território, população, capacidade militar, por exemplo, poderia ser relevante em um mundo de finanças globais e de mudanças climáticas, ou seja, de assuntos cujo peso das capacidades militares não tem a menor significância. Ou seja, a dúvida é como usar poder coercitivo para lidar com questões que não respondem à coerção. Sendo assim, deveria haver outra categoria de poder para lidar com tais questões, ou ainda, cada tipo de poder para cada tipo de situação ou assunto.

Note que até então foi destacado que poder do Estado poderia ser separado em duas manifestações, *hard* e *soft power*, que haveria uma preponderância do primeiro sobre o segundo, e que seria preciso quantificar este poder tendo em vista fins mais pragmáticos. Para Nye Jr. nem *hard power* e nem *soft power* seriam suficientes para um Estado. Ele ainda defenderá que o poder necessita estar atrelado à liderança habilidosa e a estratégias bem desenhadas, o que ele denomina como *poder inteligente* (ou *smartpower*), conceito este que aparecerá nos mais recentes trabalhos do autor (Nye Jr., 2011, p. 07). Até então o poder ou é tratado como recurso ou é



tratado como comportamento, sendo que na maioria das vezes, ele pode ser ambos. Na concepção mais geral de poder, conforme explica Nye Jr. (2011, p. 10), o mesmo fora pensado como uma relação nas quais se assentam três elementos adicionais importantes: a) a capacidade de comandar mudanças [vale registrar, visto pela primeira vez em Dahl]; b) a capacidade de controlar as agendas [visto pela primeira vez em Bachrach & Baratz]; e c) a capacidade de determinar preferências [exposto inicialmente por Lukes]. É notório que Nye Jr. está se referindo aqui às três faces do poder, cujos principais representantes são os supracitados, anteriormente discutidos.

O primeiro aspecto, a capacidade de comandar mudanças, refere-se à habilidade de fazer com que os outros mudem seus comportamentos, inclusive contra sua própria vontade inicial. Este aspecto se relaciona bastante com o último (capacidade de determinar preferências), que consiste em fazer com que os outros se comportem de uma maneira, convictos de expressarem sua vontade, quando, na verdade, as preferências desses foram alteradas pela vontade de outrem.

Em relação ao segundo aspecto, desenvolvido por Bachrach & Baratz, a lógica é que é possível moldar as preferências dos outros manipulando suas expectativas sobre o que é legítimo ou factível, influenciando assim suas agendas políticas (Nye Jr., 2011, p. 11). Como anteriormente explicado, o ponto aqui é a determinação prévia de assuntos, isto é, quais são “autorizados” pelos atores mais poderosos e quais não são.

O terceiro elemento, a capacidade de determinar preferências, foi objeto de discussão de Lukes, como exposto previamente. O objetivo não é mudar o comportamento do ator contrariando aquilo que ele inicialmente desejava, mas mudar o que ele deseja inicialmente (Nye Jr., 2011, p. 12). É importante notar que esta dimensão do poder pressupõe relações mais duradouras, influências mais sutis, e certo grau de confiança entre os envolvidos.

É preciso destacar ainda que as distinções entre emprego de poder *soft* e *hard* carregam sutilezas e dinâmicas que dependem de um contexto. O exemplo de Nye Jr. (2011, p. 53) é elucidativo. Uma marinha, se usada para a guerra, é vista como componente de *hard power*; se esta mesma marinha é usada para, por exemplo, levar



ajuda a locais que sofreram com desastres naturais, ela passa a ser vista como componente de poder em uma lógica de *soft power*. Poder inteligente (*smartpower*) seria a habilidade de combinar recursos de *hard* e *soft power* em estratégias eficientes (Nye Jr., 2011, p. 22).

Outro aspecto discutido por Nye Jr., algumas vezes marginalizado ao se tratar da questão, e que contribui significativamente para o objetivo deste artigo, é a relação entre poder e informação. O autor entende que vivemos em um período cujo papel da informação é crucial. De fato, Nye Jr. (2011) relaciona poder, especialmente o *soft power*, à diplomacia pública (*public diplomacy*) e esta por sua vez à questão da informação. Já em 2008 (p. 99) ele afirmava que informação é poder. Todavia, o Estado tem que dividir ou concorrer com diversos atores neste quesito: “informação é poder, e hoje uma parte muito maior da população mundial tem acesso a esse poder” (Nye Jr., 2004, p. 07)

Alguns avanços tecnológicos reduziram significativamente os custos de processamento e transmissão de informações e, disto, resultou a explosão da informação. Em contrapartida, e conforme apontou Simon (1998) apropriado por Nye Jr. (2008, p. 99), muita informação levou à escassez de atenção ou foco. Muita informação compete com pouco foco, no que se denominará paradoxo da abundância.

Quando as pessoas estão sobrecarregadas com o volume de informações a confrontá-los, eles têm dificuldade em discernir no que focar. Atenção ao invés de informação torna-se um recurso escasso, e aqueles que podem distinguir informações valiosas de panos de fundo desordenados ganham poder (Nye Jr., 2004, p. 07).

Independente do paradoxo, em um mundo cujo papel da informação é importante, se não determinante, alcança seus objetivos aqueles que conseguem atrair maior audiência. Em 2010, Nye Jr. apontará que a sabedoria convencional iria defender que eram os Estados com mais armamentos (ou maiores exércitos) que prevaleceriam, agora, os atores (estatais e não-estatais) com as histórias mais convincentes podem vencer também (p. 02). De fato, o poder na contemporaneidade estaria na associação entre poder bélico, econômico e político com o informacional.



Este século seria marcado por uma revolução florescente da tecnologia da informação e globalização (Nye Jr., 2010, p. 02) e que, por conseguinte, se associaria às formas mais tradicionais de poder nas relações internacionais. Cabe esclarecer, portanto, o que se configuraria como poder informacional e como ele afetaria as relações entre os Estados no mundo contemporâneo.

### ***O PODER INFORMACIONAL***

Poder informacional é um conceito desenvolvido na Ciência da informação e que tem em Sandra Braman<sup>4</sup> uma interlocutora central. De fato, ele é resultado de diversas reflexões que esta autora faz ao longo de seus trabalhos desde 1989 e que ganhou mais notoriedade com o livro “Change of State” de 2006. Este tipo de poder é uma concepção que, na obra da autora, não se desvincula do próprio debate sobre a mudança do Estado na contemporaneidade, mudança esta que desembocaria em um novo tipo de Estado – o informacional.

A noção de informação assim tem uma história própria e um contexto específico. Deste modo, informação aparece como algo heterogêneo, mudando infinitas vezes; em constantes metamorfoses. Na economia, por exemplo, informação ora é vista como bem primário (como um produto consumível), ora como um bem secundário (um bem utilizado como um *input* na manufatura de outros produtos). Também, informação pode ser vista como um ativo, um recurso, como uma *commodity* (Braman, 2006). O mais importante, para ela, é o entendimento que a definição conceitual é sempre uma escolha política e que isto traz consequências.

---

<sup>4</sup>Para dar conta do conceito em toda sua evolução, bem como de discussões vinculadas, serão explorados alguns textos de Braman, dentre eles: “Defining Information: An approach for policy-makers” (1989); “Entering Chaos. Designing the State in the Information Age” (1994); “Horizons of the State: Information Policy and Power” (1995); “Interpenetrated Globalization: Scaling, Power and the Public Sphere” (1996); “The emergent global information policy regime” (2004); “The Meta-technologies of Information” (2004); “An Introduction to Information Policy” (2006), capítulo um do “Change of State”; “Information, Policy, and Power in the Informational State” (2006); “Defining Information Policy” (2011); “Technology and Epistemology: Information Policy and Desire” (2012).



O pluralismo, concepção que Braman parece adotar com frequência em seus textos, entende a informação a partir de seus propósitos políticos, com uma clara hierarquia quando utilizada pelos *policy makers*. Esta concepção, na sua visão, agrega grandes vantagens teóricas, visto que consegue atribuir valor quando levada em conta nas considerações de decisões políticas. A desvantagem se dá porque qualquer tipologia envolve simplificação (Braman, 2006).

Duas definições conceituais de informação parecem se destacar no debate de Braman. A primeira delas é a que a trata como “padrão de percepção”. Nesta acepção, informação não é simplesmente objeto ou coisa, é algo dotado de contexto, tem passado e futuro, é afetada por motivos e outros fatores causais e ambientais, além de ter efeitos (Braman, 1989, p. 238). A segunda é noção de que informação pode ser “força constitutiva da sociedade”, no sentido de que informação molda o próprio contexto. Assim, o contexto das relações internacionais, por exemplo, seria moldado pelas próprias informações.

Sobre o Estado e sua relação com as transformações contemporâneas, Braman (1995) postulava que ele se encontra cada vez mais ameaçado. Parte destas ameaças decorrem de tecnologias de informação: dependência de fornecedores internacionais e redes e gerente de dados, invasão de privacidade, invasão em programas e bases de dados; distorção e destruição de programas ou dados; sensibilidade ao pulso eletromagnético; perda de memória institucional resultante de manutenção de registros eletrônicos; efemeridade de mídias de armazenamento (Braman, 1995, p. 09).

Já em 1995, a autora examinava o que ela denominava Estado *network*, Estado que evoluiria posteriormente para se tornar Estado Informacional, bem como em Braman (1996) o poder informacional era denominado “poder transnacional”. O Estado *Network* se especializaria no uso do poder transnacional.

O Estado-rede é caracterizado pela interdependência múltipla com outras entidades estatais e não estatais de formas largamente dependentes do uso da rede mundial de telecomunicações (a rede) para a criação, processamento, fluxos e utilização da informação (Braman, 1995, p. 15).



O Estado informacional surgirá justamente porque o poder informacional [antes transnacional, acrescenta-se] alterará regras, materiais, instituições, ideias, símbolos (Braman, 2006, p. 04). A política de informação é chave, por outro lado, para entender como o Estado mudou e como ele irá exercer esse poder. “A política de informação é o órgão proprioceptivo do Estado-nação, os meios pelos quais significa a si mesmo e, portanto, o meio através do qual todos os outros processos de decisão, pública ou privada, têm lugar” (Braman, 2006, p. 04).

No que concerne ao poder, Braman (1996, p. 35) explica que existem três tipos, o instrumental, o estrutural e o simbólico, e propõe um quarto. O *poder instrumental* é aquele que molda o comportamento humano por manipular o mundo material via força física (Braman, 2006). Segundo a autora, a forma mais antiga e familiar de poder, exercida pelas forças militares e policiais via uso de armamentos. Esta expressão de poder se confunde com o próprio Estado moderno, pois este era reconhecido por sua capacidade de exercer controle físico sobre um específico espaço geográfico. Desta definição surgirá a noção de equilíbrio ou balança de poder, mecanismo para tentar conter o poder exercido individualmente (Braman, 2006). Esta acepção se conecta à primeira face do poder, a unidimensional, e às primeiras teses de Dahl.

O *poder estrutural* molda o comportamento humano manipulando o mundo social através de suas regras e instituições. Ambas, regras e instituições, limitam a amplitude de escolhas disponíveis e determinam o quanto atividades específicas podem ser empreendidas, a agenda, como antes apresentamos. Além disso, ambas, sistematizam comportamentos de forma que há menos incertezas e mais confiança acerca das expectativas (Braman, 2006). “Leis, tratados e processos políticos próprios são todas as formas em que os Estados exercem o poder estrutural” (Braman, 2006, e-book, *Kindleedition*, sem página). Esta acepção se conecta à segunda face do poder, a bidimensional, e à proposta de Bachrach & Baratz.

Já o *poder simbólico* molda o comportamento humano manipulando os mundos materiais, sociais e simbólicos via ideias, palavras e imagens. Geralmente, este é definido como “propaganda” ou “diplomacia pública”. “Estados exercem poder



simbólico internamente através de campanhas, esforços para moldar a opinião pública e, por meio do sistema de ensino” (Braman, 2006, *e-book, Kindle edition*, sem página). Esta noção se vincula ao proposto por Lukes e, portanto, à terceira face do poder ou tridimensional.

Além disto, haveria um poder emergente, poder transnacional (informacional posteriormente). Já em 1989, a autora identificava esta questão, especialmente ao tratar dos tipos de poder em Lukes, e como poder estaria associado às definições dos tipos de informação.

A distinção de Lukes entre os tipos de poder (instrumentais, estruturais e consensuais) têm clara aplicabilidade à informação, por isso muitas vezes sinônimo de poder. Definições de informação como um recurso ou uma *commodity* de concessão de informação, no máximo, poder instrumental. Em definições de informação como percepção de padrão, o poder estrutural da informação é reconhecido. Definições de informação como uma força constitutiva na sociedade incorpora não apenas formas instrumentais e estruturais de poder, como poder consensual também (Braman, 1989, p. 241).

Esses tipos agregam-se às fases do poder: uma fase virtual, uma fase potencial e uma fase real. A primeira como domínio das possibilidades de poder, a segunda o poder que existe, mas que reside em seu potencial uso, o terceiro, o poder em uso, implementado, efetivado.

Poder, segundo Braman (2006), constantemente é tratado na literatura como uma característica de um país ou uma pessoa, sendo que na verdade, para a autora, poder é uma relação. Outra crítica da autora à parte do debate acerca de poder é que suas teorias tendem a ser abstratas e lidam com o universal, mas, na prática, o poder é algo concreto e particular e, portanto, deveria ser tratado dessa maneira. Uma última questão que a autora critica é que a literatura geralmente se foca naquele que detém o poder e raramente no sujeito que sofre com o exercício do poder. Vale destacar que Braman dialoga com frequência com os debates de Nye Jr.

Braman (2006) acrescenta que processos de informatização adicionam outros problemas ao estudo do poder, além do que, algumas expressões de poder são difíceis



de serem percebidas e seus efeitos são tão de longo prazo que não são facilmente reconhecidos (Braman, 2006).

O poder informacional, o quarto tipo de poder e que evoluiu do poder transnacional, seria aquele que molda o comportamento humano através da manipulação das bases de informação dos poderes instrumentais, estruturais e simbólicos. Ou seja, para Braman (2006), o poder informacional muda como estes poderes são exercidos e altera a natureza de seus efeitos. “Poder informacional pode ser descrito como ‘genético’, porque ele aparece na *genesis* – nas origens informacionais – dos materiais, estruturas sociais e símbolos que são as coisas do poder em suas outras formas”(Braman, 2006, *e-book, Kindle edition*, sem página).

O Estado parece saber mais sobre os indivíduos hoje, ao mesmo tempo os indivíduos sabem menos sobre o Estado. O Estado conseguiria obter informações sobre tudo e todos, vigiar, além de controlar e influenciar muitos aspectos da vida. Acrescenta-se aí o fato de que o Estado é criador, manipulador, disseminador de informações, ele consegue atuar por sob as bases de informações que moldam a vida dos cidadãos e dos demais atores das relações internacionais.

Todas as formas de poder (instrumental, estrutural, simbólico e informacional) são interdependentes, geralmente ocorrem juntas e podem ser cumulativas (Braman, 2006). Todavia, para a autora, o uso de uma tende a diminuir a expressão das demais.

Em muitos casos, um aumento do uso de uma forma de poder é acompanhada por uma diminuição na utilização de outras formas de poder, tal como quando a utilização pesada do poder instrumental da polícia é acompanhada por um recuo do esforço para exercer força consensual. O fluxo de informação que influencia a percepção do público (poder simbólico) pode transformar de forma tão significativa modos de produção (poder instrumental) que práticas organizacionais são alteradas (poder estrutural) de forma a tornar possível reunir e processar outros tipos de informação (poder informacional). O exercício do poder, portanto, na maioria das vezes, envolve um conjunto de estratégias (Braman, 2006, *e-book, Kindle edition*, sem página).

Braman (2006) acredita que seria possível transmitir poder tendo em vista que parte dele se assenta na questão do conhecimento. O poder informacional teria essa essência virtual, seria transferível em alguma medida, e conseguiria, ao mesmo tempo,



alterar os poderes instrumental, estrutural e simbólico. Ainda que possível para outros atores, o poder informacional estaria altamente ligado ao Estado, que tem capacidade de moldar a política de informação através das regras e leis, quando o Estado “controla a informação e seus fluxos em uma nova forma particular de poder” (KERR PINHEIRO, 2012, p.59). É um poder que se exerce e não somente se possui (muito menos é somente uma característica) e se liga a outras questões para além de poder militar e propaganda.

### **PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DA NOÇÃO DE PODER INFORMACIONAL**

Tendo em vista a discussão precedente acerca das três faces do poder, derivadas dos trabalhos de Dahl, Bachrach & Barataz e Lukes, bem como da manifestação prática do poder nas relações internacionais tal qual apontado por Nye Jr (*hard power*, *soft power* e *smartpower*), além da proposição conceitual acerca de um quarto tipo de poder, cabe aprofundar em relação ao que se compreende como poder informacional e como ele se torna um aspecto importante do mundo atual e para as relações internacionais contemporâneas.

Poder informacional não seria posse ou característica, mas uma relação entre dois ou mais atores que se assenta em bases informacionais – uma relação informacional entre dois ou mais atores. Nesta relação existiria o *time lag* e a conexão, ainda que esta conexão possa ser estabelecida em bases virtuais, isto é, não seria preciso uma relação física para existência de um poder informacional. O poder informacional não se vincularia à tão somente relações conflitivas, sejam elas abertas (como propôs Dahl) ou não (na proposta de Bachrach e Baratz). Poder informacional seria consensual também e poderia não só anteceder e evitar conflitos como harmonizar interesses e expectativas dos atores, seja pela manipulação (lado negativo da questão), seja simplesmente por encontrar interesses comuns. Trazer informações a um conjunto de Estados seria um mecanismo de harmonizar expectativas.



O poder informacional teria sua própria lógica de estabelecer castigos e premiar determinados comportamentos. O poder informacional pode se basear na própria questão do controle sobre informações e também sobre as agendas, bem como influenciar valores, pensamentos e ideologias, de modo que a quantidade e a especificidade das informações disponibilizadas aos usuários podem se configurar como prêmio ou castigo. É um poder racional, que não só alteraria a estrutura social geral na qual os atores se inserem, isto é, os poderes informacionais influenciariam na construção da realidade política e social nas quais as relações acontecem, como também gerariam atitudes e comportamentos específicos. Como toda forma de poder, seria uma relação não simétrica, no caso em relação à informação, irreflexiva e não transitiva (poder informacional de A sobre B não significa de A sobre C se B tem poder sobre C).

Poder informacional seria estruturado com base na lógica do *soft power* e, no caso do Estado, tem sido auxiliado diretamente pela diplomacia pública. É muito importante a construção e aceitação de um discurso frente a uma audiência, sem ignorar obviamente os instrumentos de *hard power*. Neste sentido, poder informacional poderia se ligar tanto a poderes duros e suaves, sendo parte de *smartpower* de alguns Estados. Por exemplo, existem informações que alteram equilíbrio de poder duro (inteligência, informações militares), já outras informações alteram tão somente percepções, sendo parte do poder suave. Pode-se entender poder informacional como um possível caminho de *smart power*. Ou ainda, poder informacional pode adquirir facetas como a coercitiva, a referente ou a especialista e isso possibilitaria entender que ele pode estar ora atrelado ao *hard* ora atrelado ao *soft power*. Por fim, vale ressaltar que poder informacional pode não se exprimir somente como poder estatal, ainda que este se configure como o principal ator que o utiliza e o desenvolve.

### **PODER INFORMACIONAL E A CONTEMPORANEIDADE**



As relações internacionais vêm mudando desde o fim da Guerra Fria. Se em um contexto anterior a regra era que as relações, especialmente entre os Estados, se assentavam em bases de *hard power*, inclusive o próprio sistema internacional era reflexo dessas configurações, na contemporaneidade estamos diante de não somente novas relações como também em expressões diferenciadas de poder. Isto não significa que as três formas anteriores não apresentam mais importância, isto é, que o poder não possa ser a determinação de comportamento por meio de prêmios ou castigos, de controle de agenda ou ainda de influência sobre os interesses do outro, mas que as próprias bases dessas formas podem ser influenciadas pelo informacional. O poder informacional afeta as três facetas, bem como coloca-se como a quarta via.

Ademais, se antes havia preponderância do *hard power*, conforme expôs Nye Jr., na atualidade há um ganho de relevância não só do *soft power*, como também, tornou-se significativo a combinação de ambos mediante o que se denominou de *smart power*. É possível dizer que, mais uma vez, o informacional seja capaz de alterar as bases do *hard power*, bem como ele é elemento chave do *soft power*. No que concerne ao primeiro, a informação pode ser componente do aspecto militar ou dos aparatos de segurança do Estado, sendo que a informação é parte do cálculo estratégico da força do Estado. Ela pode ser sensível e, no limite, ser elemento de disputa entre os Estados. Por outro lado, a informação afeta os valores, as instituições e mesmo as narrativas estatais, de forma que o poder informacional se estrutura também na base do *soft power*. A informação e o poder suave em combinação podem gerar mecanismos de dominação muito poderosos – controle sobre agenda ou influência sobre os interesses.

Poder informacional também é algo em si mesmo: é, por exemplo, a capacidade de se criar, usar, disseminar e controlar informação. É ainda uma relação de assimetria entre dois atores, onde um pode disponibilizar de mais elementos informacionais que os outros e, portanto, passar a dominá-lo.

O fato é que a Ciência da Informação, ao propor e explorar o conceito de poder informacional, pode contribuir para um debate que é quase coincidente com o próprio



**RAFAEL OLIVEIRA DE ÁVILA E MARTA KERR PINHEIRO**

desenvolvimento do campo científico das Relações Internacionais, que a discussão acerca do que é o poder, o que o caracteriza, quais são suas manifestações, aspectos ou facetas. A CI explora o papel que a informação exerce no mundo contemporâneo e como ela interfere nos mais distintos fenômenos, inclusive das relações internacionais.

O propósito do artigo foi, nestes termos, portanto, criar bases que auxiliem na inauguração de uma discussão que já se dá no campo da Ciência da Informação e que pode dialogar sobremaneira com o campo das Relações Internacionais, criando inclusive a interface que parece conectar ambos, já que relações internacionais são também relações informacionais, atualmente mais do nunca.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALJUNIED, Syed Mohammed Ad'Ha. (2011) **Counter Terrorism in Maritime Southeast Asia: Soft and Hard Power Approaches**. Journal of Asian and African Studies, pp. 652-665

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária, 1997

BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power**. In: The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4. (Dec., 1962), pp. 947-952

BARNETT, Michael & DUVALL, Raymond (org.) (2005). **Power in Global Governance**. Cambridge University Press, UK

BRAMAN, Sandra. (1989) **Defining Information: An approach for policymakers**. Butterworth&Co (Publishers) Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 17/03/2014

\_\_\_\_\_ (1994) **Entering Chaos. Designing the State in the Information Age**. In SlavkoSplichal, Andrew Calabrese, & Colin Sparks (Eds.), Civil society and information society, pp. 157-184. West Lafayette, IN: Purdue University Press. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 17/03/2014

\_\_\_\_\_ (1995) **Horizons of the State: Information Policy and Power**. In Journal of Communication 45 (4), Autumn, 4-24. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 18/03/2014

\_\_\_\_\_ (1996) **Interpenetrated Globalization: Scaling, Power and the Public Sphere**. In Sandra Braman& Annabelle Sreberny-Mohammadi (Eds.), Globalization, communication, and transnational civil society, pp. 21-37, Greenskill, NJ: Hampton Press. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 18/03/2014

\_\_\_\_\_ (2004) **The emergent global information policy regime**. International Political Economy Series. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillian.

\_\_\_\_\_ (2004) **The emergent global information policy regime**. In Sandra Braman (Ed.), The emergent global information policy regime, pp. 12-37, Houndsmills, UK: Palgrave Macmillian. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 18/03/2014

\_\_\_\_\_ (2004) **The Meta-technologies of Information**. In Sandra Braman (Ed.), Biotechnology and Communication: The Meta-technologies of Information, pp. 3-36, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 21/03/2014

\_\_\_\_\_ (2006) **An Introduction to Information Policy**. Capítulo 1 In *Change of state: Information, policy, and power*, pp. 1-8. Cambridge, MA: MIT Press, 2006



(reprinted 2007). Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 20/03/2014

\_\_\_\_\_ (2006) **Information, Policy, and Power in the Informational State.** Capítulo 9 In *Change of state: Information, policy, and power*, pp. 313-328. Cambridge, MA: MIT Press, 2006 (reprinted 2007). Disponível em:

<https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 19/03/2014

\_\_\_\_\_ (2011). **Defining Information Policy.** *Journal of Information Policy.* Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 17/03/2014

\_\_\_\_\_ (2012) **Technology and Epistemology: Information Policy and Desire.** Capítulo 9 In Göran Bolin (Ed.), *Cultural technologies in cultures of technology: Culture as means and ends in a technologically advanced media world*, pp. 133-150. New York, NY: Routledge, 2012. Disponível em: <https://pantherfile.uwm.edu/braman/www/html/pub.html> Acessado em 21/03/2014

CARTWRIGHT, Dorwin (ed.) (1959) **Studies in Social Power.** Research Center for Group Dynamics Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor.

CLINTON, Hillary Rodhan. **Leading Through Civilian Power.** In: *Foreign Affairs.* Volume 89. November/December 2010. P. 13-24.

COOPER, Robert. **Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy.** In: HELD, David; KOENING, Mathias Archibugi. *American Power in the 21<sup>st</sup> Century*, 2004. Pp 167-182.

DAHL, Robert A. (1957) **The Concept of Power.** Department of Political Science, Yale University, April.

DIEZ, Thomas; PACE, Michelle. (2007) **Normative Power Europe and Conflict Transformation.** EUSA Conference, Montreal, 17-19 may.

FOUCAULT, Michel. (1998) **Microfísica do Poder.** Rio de Janeiro: Graal.

KEOHANE, Robert O. (2002) **Power and Governance in a Partially Globalized World,** Routledge, London, UK.

KEOHANE, Robert O. & NYE JR, Joseph S. **Power and Interdependence in the Information Age.** *Foreign Affairs*, Sep/Oct 1998, pp. 81-94

KERR PINHEIRO, Marta M. Estado Informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. In: **Varia História.** Belo Horizonte: FAFICH/UFMG. V.28, n. 47- Jan./jun. 2012, p'59-75.

LUHMANN, Niklas (1985). **Poder.** Brasília, Editora Universidade de Brasília. Tradução Matine Creusot de Rezende.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. (2002) **Ciência Política.** Brasília: Editora Vestcon.



RAFAEL OLIVEIRA DE ÁVILA E MARTA KERR PINHEIRO

MEARSHEIMER, J. J. (2007) **A Tragédia da Política das Grandes Potências**. Tradução Tiago Araújo. Gradiva, Lisboa, Portugal.

NYE JR., Joseph S. **The Changing Nature of World Power**. *Political Science Quarterly*, 105 (2) (Summer, 1990), pp. 177-192

NYE, Joseph. **The Future of Power**. E-book ISBN 978-1-58648-892-5 First Edition

NYE JR, Joseph S. (2004) Wielding Soft Power. Chapter 4. *In: Soft Power: The means to success in world politics*. PublicAffairs, United States

NYE JR, Joseph S. (2004b) **Soft Power and American Foreign Policy**. *In: Political Science Quarterly*, Volume 119, Number 2

NYE JR, Joseph S. (2008) **Public Diplomacy and Soft Power**. ANNALS, AAPSS, 616, pp. 94-109) <http://www.ann.sagepub.com> downloaded from Universidade Federal de Minas Gerais (18/fev, 2013).

NYE JR., Joseph (2011). **The Future of Power**. E-book ISBN 978-1-58648-892-5 First Edition.

NOLTE, Detfle. **How to compare regional powers: analytical concepts and research topics**. *Review of International Studies Volume 36 (2010), 881–901*

PARSONS, T (1954) **Essays in Sociological Theory**. Glencoe, 11.: Free Press

SCHEIPERS, Sibylle; SICURELLI, Daniela. (2007) **Empowering Africa: normative power in EU- Africa relations**. p. 02-03

STOPPINO, Mario. Poder in: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1993). **Dicionário de Política**. Brasília, Editora UnB

TALLBERG, Jonas. (2007) **Bargaining Power in the European Council**. Tenth Bienal EUSA Conference, Montreal, May.

TAWNEY, R. H. (1931) **Equality**. New York: Harcourt, Brace

WILSON III, Ernest J. **Hard Power, Soft Power, Smart Power**. *In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, p.110 a 124. June, 2008.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WOHLFORTH, William. **Realism and the End of Cold War**. *International Security*. Volume 19, Issue 3, (Winter, 1994-1995), pp. 91-129

WOHLFORTH, William. **The Stability of a Unipolar World**. *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), pp. 5–41

Recebido em 22 de setembro de 2014.

Aceito em 30 de setembro de 2014.



## **AS RELAÇÕES DE REPRESENTATIVIDADE ENTRE OS PAÍSES DO SUL GLOBAL: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DAS ELITES PARETIANA**

## **REPRESENTATIVENESS RELATIONS AMONG THE GLOBAL SOUTH COUNTRIES: AN ANALYSIS IN LIGHT OF PARETIAN ELITES THEORY**

**TIMÓTEO SABA M'BUNDE**

Mestrando em Ciência Política pelo IESP-UERJ

E-mail: timoteotisanbu@yahoo.com.br

**RESUMO:** Este trabalho faz uma reflexão direcionada às relações de representatividade dos países emergentes - as lideranças do Sul - com os demais Estados que constituem o eixo Sul. A obra resulta de uma tentativa de responder seguinte questão: as potências emergentes representam efetivamente os interesses dos demais Estados do Sul nas negociações e fóruns globais? Este trabalho não responde positivamente esta questão. Com finalidade analógica, este artigo recorre à três dimensões conceituais da teoria da elite paretiana: a elite governante, a democracia, e a circulação das elites cujas dimensões teóricas e conceituais acreditamos serem apropriadas para esta análise. O texto usa o método analógico, capturando as relações dos governos e governados na política doméstica para as relações entre Estados na política internacional.

**Palavras-chave:** *Potências Emergentes – Representatividade – Sul Global*

**ABSTRACT:** This work is a reflection about relations of representativeness between emerging countries – South leadership - with other States that constitute the South axis. The work results from an attempt to answer the following question: do emerging powers effectively represent the interests of other southern countries in the negotiations and global forums? This work does not answer this question positively. For the analogical purpose, this article uses the three conceptual dimensions of paretian theory of elite: the ruling elite, democracy, and the circulation of elites whose theoretical and conceptual dimensions we believe are appropriate to this discussion. The text uses analogical method, capturing the relations of the governments and the governed in domestic politics to analyze the relations between States in international politics.

**Keywords:** *Emerging Powers – Representativeness – Global South*



## INTRODUÇÃO

O marco histórico contemporâneo do início das relações entre países do Sul é a conferência de Bandung de 1955, e a esta se sucederam várias outras iniciativas nas décadas posteriores (PUENTE, 2010; MILANI e CARVALHO, 2012). O adensamento de contatos entre estes países ocorreu nas décadas de 1960 e 1970,<sup>1</sup> com os movimentos de independência de ex-colônias afro-asiáticas e sua crescente influência no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) no espaço de diálogo Norte-Sul e nas articulações pela nova ordem econômica internacional. A conferência realizada em 1964 pela ONU sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD) foi importante neste processo. Este período caracterizado pelas intensas relações entre estas nações, a grande parte delas eram recém-independentes, gerou a institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul (MILANI e CARVALHO, 2012).

As relações de Cooperação Sul-Sul (CSS) cujos princípios básicos objetivam promover as relações mais justas e iguais, caracterizadas fundamentalmente pela horizontalidade e incondicionalidade permearam todo esse período (PUENTE, 2010).

A partir do início da década de 2000 ficou evidente a consolidação de alguns países em desenvolvimento que pelo seu gigantesco peso econômico passam a ser identificados como novas potências regionais, potências emergentes, potências médias<sup>2</sup>, entre outros termos (MILANI, 2012). A definitiva caracterização destes países como novas forças econômicas se evidencia quando criaram fóruns de concertação político-econômica (BRICS e IBAS). O seu objetivo é transformar as tradicionais configurações políticas e econômicas globais, não só ao seu favor, como também para o benefício de restantes países em desenvolvimento (LIMA, 2005). Estes últimos os

---

<sup>1</sup>É conveniente salientar que já nas décadas de 1960 e 1970 além dos atuais BRICS e IBAS, alguns países em desenvolvimento se despontaram como novas forças globais, por possuírem condições para afetar o sistema internacional (system-affecting state), entre estes países havia México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia, Polônia e Argentina (LIMA, 2005).

<sup>2</sup>Países como a África do Sul, Brasil, China, Índia, México ou Turquia, além de potências emergentes são também designados “new powers” “grandes países periféricos” ou “rising states” (DUPAS, 1998; NARLIKAR, 2010; ALEXANDROFF e COOPER, 2010 apud MILANI, 2012, p. 224).



reconhecem como parceiros estratégicos e representantes em busca desses objetivos citados.

Como é que se dá a ascensão de um país à condição de país da linha de frente (elite governante) no Sul? Existe de fato a representatividade nessa relação? Quais as possibilidades de representatividade, as relações são democráticas ou melhor as agendas são democráticas?

Neste texto as potências emergentes não são concebidas como uma elite/aristocracia fascista. Não adotamos aqui os preceitos conservadores que o teórico das elites, Vilfredo Pareto, defendia. Porém, são exploradas as suas proposições teóricas cuja dimensão conceitual revela rendimento analítico para analisar analogicamente o objeto proposto.

O texto se estrutura da seguinte forma: na primeira parte foram trazidas breves considerações sobre o papel das analogias na produção de conhecimentos, especialmente nas ciências sociais. Na segunda parte o artigo apresenta os três conceitos constituintes da teoria das elites do Vilfredo Pareto. Em seguida foi discutido o processo de formação ou transformação de um Estado comum do Sul em uma liderança. A quarta parte mostra a ausência de uma efetiva representação da região pelas potências emergentes. E no final o artigo traz as considerações do autor sobre os possíveis caminhos para a democratização das agendas dos países do Sul, fortalecendo consequentemente a representatividade.

### **AS ANALOGIAS NAS CIÊNCIAS SOCIAIS**

As teorias das elites sempre foram apropriadas para estudar as relações dos governos ou governantes com os governados no âmbito doméstico, particularmente nas abordagens sobre a formação das elites aristocráticas, sobre as tiranias, a corrupção, enfim, as aristocracias ditatoriais. Neste artigo é diferente, as dimensões



conceituais do corpo teórico dessas teorias são aplicadas analogicamente para analisar a esfera internacional.

Conforme nos lembra o Rodrigues (2007), a preocupação no uso de analogias (do método analógico) na produção de conhecimento nas ciências sociais remonta desde a filosofia clássica até a ciência moderna. Ao se desenvolver a ciência, as analogias passam a ser muito mais aplicadas na produção do conhecimento, em todas as áreas. Sobre a produção do conhecimento científico, Dupuy (1996) defende que conhecimento é dado por um modelo de fenômeno produzido por manipulações ordenadas. Para ele todo o conhecimento é fruto de uma reprodução, repetição e simulação. As analogias, segundo o mesmo autor, são mais eficientes do que os modelos no processo de construção do conhecimento.

A analogia, de acordo com os autores Gentner e Jeziorski (1979), é um mapeamento de conhecimento que parte de um determinado domínio (a base) para dentro de um outro domínio diferente (o alvo). A conclusão desses dois autores resume justamente o que foi feito metodologicamente neste artigo: trazer os três supracitados conceitos da teoria das elites do Vilfredo Pareto, que tradicionalmente eram restringidos a estudar relações políticas no nível doméstico, para estudar as relações políticas no âmbito internacional.

O artigo debruça sobre as relações dos países mais poderosos do Sul (países como a China, o Brasil, a Índia, a África do Sul, a Turquia, entre alguns outros) com os demais países do Sul global. E também relações dessas lideranças com os países mais desenvolvidos, nas quais este grupo de Estados se apresenta como representante, portanto, analogicamente, elite governante dos demais Estados da região no plano global. Também de maneira analógica à circulação das elites da teoria paretiana, é discutida a mobilidade que se produz nas relações interestatais no eixo Sul. Tal mobilidade possibilita os Estados que obtêm certas condições a ascender à elite governante. Inversamente, os Estados que perdem determinadas capacidades e qualidades inclinam-se ao descenso, deixando sua condição anterior de elite para juntar-se ao grupo de Estados menos importantes.



## VILFREDO PARETO E SUA TEORIA DAS ELITES

Pareto (1848-1923) é filho de pais italianos, apesar de ter nascido em Paris. Este pensador franco-italiano é considerado ao lado do seu conterrâneo e contemporâneo <sup>3</sup>Gaetano Mosca (1858-1941) e alemão Robert Michels (1876-1936), pai da moderna teoria das elites (CARDOSO, 2013). No entanto, como destaca Amaral (2011), foi o Pareto quem elencou primeiramente o termo elite. Inicialmente, Pareto demonstrou muito interesse pelos estudos de Economia, foi durante esse período que ele publicou uma das suas mais importantes obras da economia intitulada *Lacourbe de la répartition de la richesse* – a curva da repartição da riqueza, - ele se interessava muito pela obra de Adam Smith. Com passar dos tempos, os fenômenos sócio-políticos começaram a lhe instigar e Pareto passou a se dedicar mais às questões de âmbito político e sociológico. Entre muitos textos publicados por este autor se encontra a magna obra intitulada *Trattato di Sociologia Generale* (PERISSINOTTO, 2009). Esta obra é constituída por quatro volumes, dos quais uma parte do terceiro volume foi dedica à abordagem sobre as elites.

Em conformidade com o objetivo proposto pelo presente artigo, foram tomados para o efeito analítico três conceitos constituintes do corpo teórico das elites do Pareto: a elite governante, a democracia e a circulação das elites.

Para definir a elite, Pareto começa separando a sociedade humana em dois grupos, um seria o grupo formado pela maioria esmagadora dos indivíduos da

---

<sup>3</sup>Os pais fundadores dessa teoria – Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels -,escreveram seus principais livros entre o final do século XIX e o início do século XX. Vivia-se, então, um período de maré alta da democracia, um momento de grande extensão da participação política dos estratos mais baixos da população. Essa ascensão política das “massas” não se limitou a reivindicações esporádicas, mas foi assumindo formas cada vez mais organizadas e duradouras. Os sindicatos foram criados, partidos revolucionários surgiram e novas doutrinas, entre elas o marxismo, passaram a orientar as reivindicações populares por um alargamento dos direitos democráticos. A resposta a essa situação foi exatamente a elaboração de uma teoria das minorias governantes, embasada em uma concepção essencialmente desigual da sociedade, marcada por uma atitude pessimista da natureza humana, uma forte desconfiança das massas e uma grande incredulidade em relação à democracia ( BOBBIO, 1986 apud PERISSINOTTO, 2009).



sociedade (as massas) e o outro grupo seria aquele constituído por uma minoria de indivíduos. Este último grupo reduzido de indivíduos seria a elite. Vilfredo Pareto argumenta que existem em todos os domínios indivíduos que se destacam dos demais devido suas capacidades e qualidades que são superiores, por isso assumem a condição de elite. Além da elite política ou elite de governo, a qual nos interessa neste texto, as elites, segundo Pareto,

existiriam em todas as esferas, em todas as áreas de ação humana, indivíduos que se destacam dos demais por seus dons, por suas qualidades superiores. Eles compõem uma minoria distinta do restante da população — uma elite. Seria possível, dessa forma, falar de uma elite de guerreiros, de uma elite religiosa, de uma elite econômica, de uma elite de ladrões e assim por diante (PARETO, 1993, p. 1296-7 apud GRZYNSZPAN, 1996, p. 36).

Ele afirma que as elites são como tais por natureza. Segundo este pensador, as elites correspondem às condições atribuídas naturalmente. A sua <sup>4</sup>existência revelaria a desigualdade natural entre os homens. Dito isso, a desigualdade social seria um mero efeito da desigualdade natural dos seres humanos. O filósofo franco-italiano agrupa em dois conjuntos distintos todas as pessoas que se destacam nas suas áreas sociais de atuação - as elites. Conforme a sua tipologia, haveria dois tipos: a elite governante e a elite não governante. O último grupo consiste numa elite desprovida de qualquer comando ou mandato político, por atuar à margem de assuntos diretos do governo (AMARAL, 2011). Por outro lado, a elite governante, também chamada classe eleita governante (PERISSINOTTO, 2009; AMARAL, 2011), diz respeito a um agrupamento minoritário de pessoas que governa, mas também se estende às pessoas pertencentes a esta classe que mesmo não governando influenciam diretamente o governo (PERISSINOTTO, 2009).

Pareto ainda argumenta que essa hierarquia – elite > massas – não permanece intacta, ou seja, as relações que se estabelecem entre as elites e a camada social inferior são potencialmente produtoras de alterações na ordem sócio-hierárquica. É este processo que ele designa de circulação das elites (PARETO, 1966; PERISSINOTTO,

---

<sup>4</sup> Denota-se que Pareto, apesar de conceber a existência desigual dos homens na sociedade como uma condição natural, ele admite a mobilidade ao longo da vida social que possibilite uns ou outros homens a ascenderem a status de elite, de acordo com aptidões, capacidades ou qualidades alcançadas e reveladas na sociedade (PARETO, 1966).



2009). A circulação das elites é outra dimensão teórica a desenvolver. Mas antes de avançar com este conceito, lembremos que o Pareto falou sobre a democracia. Ele se mostra muito pessimista com relação à democracia:

Segundo Pareto, a mais importante derivação (teoria) do mundo contemporâneo é a doutrina democrática, um discurso teórico que descreve a participação de todos no poder político, quando o que acontece de fato, mesmo naqueles governos ditos democráticos, é a submissão política da imensa maioria das pessoas a uma minoria governante (PARETO, 1966 apud PERISSINOTO, 2009, p. 31).

Outro elemento que se relacionaria a essa discussão é a <sup>5</sup>utilidade social, segundo Pareto as escolhas sobre a utilidade são feitas restritamente pelas elites que governam. Portanto, não se observa processo democrático nesse quesito também. Para ele, a teoria da soberania popular desenvolvida pelo Rousseau (ROUSSEAU, 1978), apesar de ter utilidade social ao fazer os homens acreditarem que são iguais e que participam em condições iguais na vida pública, não contém nenhuma verdade científica. Na sua observação crítica não existe governo de povo (PARETO, 1966). Portanto não há governo democrático,

Não poderia, desse modo, haver um governo das massas, um governo em que fosse soberana a vontade popular. Todo governo seria de uma minoria e nem mesmo a imposição do sufrágio universal seria capaz de alterar esse quadro. A tese democrática, por conseguinte, não teria base real (PARETO, 1966 apud GRZYNSZPAN, 1996, 36).

A sua concepção pessimista da democracia foi resgata na década de 1940 pelo pensador austríaco, Joseph Schumpeter. Na sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, escrita em 1942, Schumpeter refuta a possibilidade da existência de democracia no sentido rousseano. Ele ressalta que a democracia é uma questão de fé, portanto é uma crença. Schumpeter <sup>6</sup>restringe a utilidade da democracia ao sentido

---

<sup>5</sup>Na concepção do Pareto, as utilidades sociais, apesar de serem subjetivas aos indivíduos, são escolhidas pela elite governante e não pelo povo, isso demonstra o carácter antidemocrático na relação da elite que governa e o povo. Os governados não escolhem ou influenciam as escolhas sociais da elite que governa (PARETO, 1966).

<sup>6</sup>Para Schumpeter a democracia é um método e só, o único momento democrático é o ato de votar. Ele restringe às elites ou às lideranças políticas a competição política. As elites se mantêm distantes do



metodológico. Para ele a democracia não passa de um simples método político. Ou seja, um meio e não um fim.

Portanto, os dois autores compartilham a visão pessimista em relação à possibilidade de existência prática e funcional da democracia no seu sentido clássico. As elites governantes, na perspectiva<sup>7</sup> paretiana, governam segundo seu bel-prazer, ainda que no sistema chamado democracia (PARETO, 1966 e SCHUMPETER, 1942).

Uma das evidências da inexistência de governos democráticos *de facto*, conforme argumento do Pareto, está enraizada no uso alternativo de métodos de governar. As elites governantes lançam mão à persuasão por meio de instrumentos de manipulação popular para dirigir as massas, em situações de insucessos de estratégias de persuasão, elas recorrem à violência.

Voltemos a falar da circulação das elites. Segundo Pareto, a relação de contato que se dá entre a elite governante e as massas é susceptível a provocar renovação das elites que governam. Esta renovação ocorre quando determinadas pessoas que pertencem à classe social inferior ascendem ao estágio de elite em decorrência de capacidades, talentos e habilidades que estes indivíduos demonstram. Foi isso que o estudioso franco-italiano chama de circulação das elites (PARETO, 1966; PERISSINOTO, 2009; AMARAL, 2011).

Portanto, pode-se inferir que esta mobilidade é provocada pela dinâmica social e histórica. Pareto acredita que esse evento é irreversível, caso a classe ou elite governante queira impedir essa dinâmica, ela entra-se em crise, pois as insurgências, revoltas populares se instalam inevitavelmente (PARETO, 1966).

Por outras palavras, como descreve o antropólogo Mario Grynszpan ao citar Pareto, as aristocracias não são eternas,

---

povo. A democracia para Schumpeter é um espaço de competição política entre as elites. A quem ele chama profissionais da política (SCHUMPETER, 1942).

<sup>7</sup> Na perspectiva paretiana, quando a persuasão não for eficiente para assegurar o controle do governo, a violência passa a ser um instrumento aceitável em última instância. Ele fala em Raposas e Leão, fazendo referência ao uso de persuasão e violência respectivamente (PARETO, 1966).



na verdade, a história, na formulação consagrada de Pareto, seria um cemitério de aristocracias. Da mesma forma que as células humanas mortas, elas seriam substituídas por outras, em um processo contínuo que o autor chama de circulação das elites. Assim como é o fluxo sanguíneo que mantém vivo o organismo humano, portanto, é a circulação das elites que asseguraria o equilíbrio e a longevidade do corpo social” (PARETO, 1993 apud GRYSZPAN, 1996, p. 36).

Dito isso, Vilfredo Pareto pretende deduzir que é imprescindível e necessária a renovação das elites, através da circulação das elites, a qual permite assegurar a paz e a ordem da relação sócio-política hierárquica existente (PARETO, 1966; GRYSZPAN, 1996).

### ***O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS ELITES GOVERNANTES NO SUL***

Desde as primeiras articulações diplomáticas entre os países do Sul nas décadas 1950 e 1960, começou-se a construir liderança desse conjunto de países (LIMA, 2005). A China, por exemplo, já demonstrava a sua liderança através de apoio oferecido aos movimentos independentistas nas suas lutas anticolonialistas (HONG-MING, 2004). Com a realização do encontro de Bandung e posterior criação do Movimento dos Não Alinhados<sup>8</sup> em 1961, em Belgrado, países como Indonésia, Índia e ex-Jugoslávia se constituíram em importantes vozes do Sul. A primeira conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964 e a criação do grupo dos 77 (MILANI e CARVALHO, 2012) foram relevantes nesse processo. Após a revolução cubana em 1959, Cuba desponta como importante parceiro dos movimentos independentistas na África e adota a descolonização e luta anti-imperialista como causa própria.

---

<sup>8</sup> Os arranjos de criação do movimento dos não alinhados (MNA) foram iniciados em Bandung, porém, a sua fundação ocorreu somente em 1961, em Belgrado. Outros fatos históricos importantes na história da Cooperação Sul-Sul ocorreram em sequência: a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964); a cooperação cubana por meio do envio, desde os anos 1960, de médicos e professores a inúmeros países em desenvolvimento, a criação do G-77 na ONU e a Nova Ordem Econômica Internacional (MILANI e CARVALHO, 2012).



De acordo com Maria Regina Soares Lima (2005), na década de 1980 Brasil consolida a sua luta ao lado dos países do terceiro mundo contra as assimetrias no setor do comércio. Nos meados da década de 1990 a África do Sul se emancipou do regime de Apartheid e tornou-se o mais importante país africano a enfileirar o grupo de líderes do Sul. No entanto, havia países africanos que já tinham participado dos primeiros arranjos, a Argélia, a Tunísia e o Egito, estes já haviam logrado a sua independência na década de 1950 (ANSHAN, 2007).

Há um pouco mais de uma década surgiram o IBAS e os BRICS (LIMA, 2005; BITTENCOURT, 2011). O primeiro é um fórum formado pela Índia, Brasil e África do Sul, o segundo é um agrupamento composto pelos mesmos países mais a Rússia e a China. Estes dois agrupamentos de países em desenvolvimento constituem atualmente as principais vozes progressistas do Sul em diferentes agendas e temas globais.

Denota-se a formação histórica de uma liderança do Sul em torno de causas comuns, e o restante Sul reconhece esta representatividade e importância estratégica e econômica. A diplomacia solidária brasileira e as relações ditas de Amizade da China para com os países mais pobres cujas lideranças políticas, em especial africanas, consideram de solidárias e amigáveis, que no fundo não passam de estratégias atreladas aos interesses político-econômicos e estratégicos das potências emergentes, expressam esta realidade (MILANI e CARVALHO, 2012).

A história dos países mais influentes do Sul, pelo menos de década de 1950 à segunda década dos anos 2000 mostra um aspecto interessante: alguns países que eram da elite governante no passado, pelo papel desempenhado em algum momento histórico, não o são mais na mesma proporção. Por exemplo, Cuba não é mais tão importante quanto foi para os movimentos independentistas nas décadas de 1960 e 1970. A Jugoslávia, pela sua extinção não faz mais parte da elite na luta pelas causas do grupo dos 77. O México que teve importante papel na década de 1970, participando de vários fóruns de negociação comercial e de segurança no GATT e nas Nações Unidas e que era reconhecido como interlocutor válido e, um *system-affecting state* (LIMA,



2005), nos dias atuais o não é na mesma dimensão das décadas 1960 e 1970. Provavelmente isso se deve a sua aproximação aos EUA, através da integração NAFTA.

A Tanzânia de Julius Nyerere<sup>9</sup> não é mais aquilo que foi, um importante pan-africanista e combatente pro-países do terceiro mundo nas décadas de 1960 e 1970, e que acolheu o Programa de Arusha em 1979, sobre “*collective self-reliance*” (UNCTAD, 1979). Este país e sua liderança política não gozam mais da mesma importância representativa no Sul Global, atualmente. Particularmente, sou reticente em relação ao uso do termo Sul Global para fazer referência aos países não desenvolvidos. Porque esses países apresentam características distintas entre si, e estão em estágios desiguais de crescimento e de desenvolvimento. Existem os mais pobres, os de renda média e os chamados países emergentes.

De acordo com o autor nigeriano, Odeh Lemuel (2010), a dicotomia Norte Global e Sul Global se consolidou num momento geopolítico específico. Foi no fim da Guerra Fria, em 1991, que este conceito foi introduzido no estudo comparado sobre o desenvolvimento entre as nações. O Uso desse conceito é chave nas avaliações de status sócio-econômico dos países feitas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos seus tradicionais relatórios sobre o desenvolvimento humano. O índice de desenvolvimento humano (IDH) é a matriz fundamental nesses estudos avaliativos. Ainda segundo Odeh Lemuel, os critérios no agrupamento do Sul Global de um lado, e do Norte Global do outro, decorre de seguintes critérios:

Enquanto o Norte Global representa as sociedades economicamente desenvolvidas, o Sul Global representa os países economicamente atrasados. Enquanto os países do Norte Global são ricos, tecnologicamente avançados, politicamente estável e com alta esperança média de vida, os países do Sul Global são de base econômica agrária, dependentes política e economicamente do Norte Global, o Norte Global continua a dominar e dirigir o Sul Global no comércio e na política internacional (ODEH, 2010).

Da mesma forma que não gosto do termo Sul Global, não aprecio o Norte Global. Os argumentos são os mesmos. A disparidade entre vários países do chamado

---

<sup>9</sup>Sobre programa para *collective self-reliance* ver *framework* de negociações. In UNCTAD, 1979: [http://www.unctadxi.org/Secured/GSTP/Declarations/1979Arusha\\_E.pdf](http://www.unctadxi.org/Secured/GSTP/Declarations/1979Arusha_E.pdf)



Norte Global é gritante. Portanto, sou da opinião de que esse termo não se enquadra da melhor maneira possível. Voltemos a falar sobre o processo de formação das lideranças no chamado Sul Global.

Vimos nos parágrafos deixados para trás exemplos de vários países que foram importantes no eixo Sul, da mesma maneira muitos países que hoje estão na linha de frente não tiveram importante papel no passado. Eis alguns exemplos que mostram a circulação das elites no Sul: a África do sul teve sua inserção só na segunda metade da década de 1990 e só na década de 2000 com IBAS e BRICS, fundamentalmente, que consolidou-se como elite governante do Sul. A Turquia, apesar da sua pretensão integracionista à União Europeia, vem tendo um papel importante ao lado dos BRICS nos esforços voltados às reformas políticas globais, no entanto, não teve ao mesmo nível um relevante papel a favor dos países não desenvolvidos no passado (dos anos iniciais de articulações Sul-Sul, anos 1950, aos dias atuais). A Nigéria foi um mero receptor de ajudas externas no passado, hoje além de ser um relevante ator na África, também se posiciona como um país não menos importante no Sul Global, dada sua importância econômica e estratégica (recursos petrolíferos) (RYSZYK, 2010).

Percebe-se nitidamente a efetiva circulação das elites políticas no eixo Sul. Conforme adverte Pareto (1966), tal fato ocorre devido as qualidades e aptidões dos indivíduos adquiridas ao longo da história. Vários países do Sul atingiram este estágio de elite por conta das suas capacidades e qualidades, neste caso, econômica, tecnológica ou militar, populacional ou territorial, mas também política e estratégica.

Morgenthau (2003) discute de maneira muito objetiva esta questão, no seu célebre livro a Política entre as Nações: a luta pela guerra e pela paz, este autor revela que é essencial a obtenção de alguns elementos para que um país seja poderoso e tenha condições de desempenhar alguma liderança ou influência na política internacional. Entre esses aspectos relevantes, Morgenthau menciona a geografia, as matérias-primas (recursos naturais – ele enfatiza o petróleo), uma enorme população, capacidade industrial e tecnológica, quantidade e qualidade das forças armadas e a própria liderança.



Como se viu nos parágrafos anteriores, todos os países citados, tanto aqueles que perderam a condição da elite do Sul por desperdiçarem ao longo da história determinadas características, quanto as nações que alcançaram esse elevado status, reuniram, uns mais outros menos, os elementos apontados por Morgenthau. Aliás, uma característica comum à maioria esmagadora dos atuais detentores do papel da liderança no Sul é a quantidade da população (BITTENCOURT, 2011). Morgenthau chamava atenção a esse aspecto, argumentando que ao ser bem aproveitada, uma vasta população pode constituir-se num fator decisivo no fortalecimento de qualquer Estado-nação e sua conseqüente capacidade de influência na arena internacional (MORGENTHAU, 2003).

Hoje, os países que formam BRICS<sup>10</sup> e IBAS, sendo esses o exemplo principal, evidenciam este fato. Pelo seu engajamento cada vez mais assertivo no domínio global, são considerados e se identificam, sobretudo os BRICS, como a voz representante dos países não desenvolvidos cuja demanda é por um mundo justo em que as configurações de poder sejam mais inclusiva e democrática, e capazes de enquadrar todas as regiões do globo na trilha do desenvolvimento. Sublinha-se que:

o grupo ganha cada vez mais publicidade e reputação internacional através de forte exposição na mídia, que chega a sugerir que os países do BRICS são aqueles que buscam, nas palavras de Celso Amorim, “reorganizar o mundo na direção que a esmagadora maioria da humanidade espera e precisa” (BITTENCOURT 2011, p. 4,5).

### ***AS LIDERANÇAS DO SUL REPRESENTAM EFETIVAMENTE OS INTERESSES DOS DEMAIS ESTADOS DO SUL NO PLANO GLOBAL?***

---

<sup>10</sup> Os BRICS são um grupo que corresponde a 42,2% da população mundial e a 18,3% da economia global. A Índia e China possuem mais de 1 bilhão de habitantes, os outros três juntos devem atingir a marca dos 200 milhões a curto prazo (BITTENCOURT, 2011).



As potências emergentes dizem, de acordo com seus discursos (BITTENCOURT 2011), carregar as demandas e contestações dos países que não fazem parte do grupo dos mais desenvolvidos. Portanto, elas gozam de status de representantes dos interesses desses últimos na busca por caminhos de desenvolvimento. Talvez o mais importante exemplo desse fato é sua inegável contribuição, senão protagonismo na criação, ou melhor, na articulação de um modelo de cooperação, a CSS, diferente do tradicional modelo de cooperação, a Cooperação Norte-Sul (CNS).

Existe de fato a representatividade substantiva das potências emergentes aos demais Estado-nações do Sul como parece haver? Se sim, qual o grau de democracia, ou seja da participação do restante Sul nos arranjos das decisões do hemisfério Sul nos variados temas internacionais?

Insinua-se que existe a representatividade, mas isso é discutível, senão refutável. Um dos exemplos mais recentes foi a resolução 1973 que diz respeito ao caso da invasão da Líbia, a qual autorizou a criação de uma zona de exclusão aérea na Líbia. Entre outros cenários que poderíamos tomar como exemplo, vamos considerar esse caso. Vejamos: o Brasil, a China, a Rússia e a África do Sul se abstiveram da resolução 1973. Sim todos se abstiveram. Segundo Bittencourt (2011), os BRICS tomaram esta decisão para evitar o custo político que decorreria em caso de oposição às grandes potências ocidentais. Tudo bem. Mas o fato das potências emergentes defenderem que representam os interesses dos países não desenvolvidos (BITTENCOURT, 2011), e associado ao fato de que a intervenção era num Estado do Sul cujo Presidente tinha aceitação popular majoritária, não justificava que os emergentes posicionassem contra? Porém, o que foi constatado foi a sua preferência pela abstinência no processo decisório na ONU.

A representatividade ou seja, a observação dos interesses do resto do Sul por parte das elites da região é residual, e só é verificada regularmente quando há confluência de interesses. Ou nas questões irrisórias de insignificante custo político-



econômico e estratégico. Posteriormente, suscitou-se um clima de contenda entre o governo pós-regime Kadafi e os BRICS. Bittencourt recorda que,

com a saída de Muamar Kadafi no final de agosto 2011, cogitou-se a possibilidade de retaliação (por parte do governo de transição, formado pelos rebeldes) contra o BRICS, já que eles não apoiaram a luta contra o ex-ditador. Esta retaliação se daria principalmente no corte do apoio à presença de empresas russas, chinesas e brasileiras que operavam na extração do petróleo (BITTENCOURT 2011, p. 3).

Esse cenário de contenda entre o governo pós-regime Kadafi e os BRICS corrobora a observação de que os demais Estados ou governos do Sul contam normalmente com as influências das potências emergentes em seu favor no plano internacional. Fato que é correspondido raras vezes. Como foi constatado nesta agenda, as lideranças do Sul foram racionais e agiram exclusivamente pensando em seus interesses nacionais.

Por outro lado, existem quadros internacionais que poderiam constituir agendas importantes para as lideranças do Sul, por exemplo as crises humanitárias, quase que sistemáticas na região da África Central e no chifre da África, sobretudo na Somália. Não obstante a existência desse cenário desfavorável, essas lideranças não têm demonstrado muito interesse no sentido de empreender engajamentos efetivos para tais crises. As paliativas intervenções regionais por parte da União Africana não têm sido capazes de solucionar esses problemas. Enquanto isso a República Popular da China, ao seu estilo se lança cada vez mais em praticamente todos os países pobres e de renda média atrás dos recursos naturais e mercado. A China fecha o olho aos problemas humanitários nessas regiões, por exemplo no Sudão e Nigéria, donde retira incalculável quantidade de barris de petróleo por dia (RYSZYK, 2010 e BRÄUTIGAM, 2011).

Por seu turno, a Índia e o Brasil, a Índia um pouco mais adiantado nesse quesito, demonstram sinais que tendem a percorrer a médio e longo prazo o mesmo percurso que sua concorrente, a China, trilha há anos. No caso brasileiro, o projeto de



cooperação trilateral Brasil-Japão-Moçambique, o Prosavana<sup>11</sup>, evidencia essa possibilidade (CLASSEN, 2013).

Os arranjos e iniciativas dos países que constituem as principais economias da região Sul, especialmente os BRICS e IBAS se apresentam relativamente mais distantes dos interesses efetivos do resto do Sul. Em termos comparativos pode-se deduzir que as economias mais fortes entre os países em desenvolvimento tendem a produzir arranjos de natureza da economia política que enquadrem mais nos seus interesses e das potências ocidentais do que nos interesses dos países mais pobres. Desta feita, a possibilidade a cooptação<sup>12</sup> das potências emergentes (em especial dos países que atualmente constituem os BRICS e IBAS) pela elite do Norte não é descartada. Sobre esta questão, Maria Regina Soares Lima argumenta:

O adensamento das relações comerciais entre os três (IBAS) não apenas viola a regra da maior centralidade seja do relacionamento centro-periferia, seja das relações com países de uma mesma região. Desta forma, sempre existe o risco de que cada um deles priorize mais suas relações tradicionais com os países do Norte (LIMA, 2005, p.32).

Não existe fórum de concertação conjunta e permanente de definição de estratégias das lideranças do Sul com o resto da região, o que defendemos que deveria existir, já que dizem perseguir vários objetivos semelhantes e comuns. O mesmo não ocorre com as potências emergentes, elas através dos BRICS contam com reuniões ordinárias de concertação e definição de suas agendas e estratégias nacionais. Os encontros das lideranças do Sul visam em grande medida construir políticas de barganha com o Norte nos temas econômicos, políticos e estratégicos que

---

<sup>11</sup>ProSAVANA é um Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais em Moçambique firmado em 2009. É um projeto de parceria entre os governos do Japão, Brasil e Moçambique. Este projeto de cooperação triangular tem suscitado muitas críticas e polémicas, fundamentalmente por da parte da sociedade civil moçambicana, mas as brasileira e japonesa também contestam o projeto. O foco das críticas é a falta de transparência do programa e a exclusão da população moçambicana da região do processo do seu planejamento e implementação (CLASSEN, 2013).

<sup>12</sup>Segundo a Lima, a eventual incorporação dos IBAS e dos BRICS ao G8 ou mesmo como membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU ainda que represente uma ampliação da presença e da voz de países do Sul, pode gerar problemas em suas respectivas regiões ao ser concebido como uma cooptação dos mais desenvolvidos entre eles (LIMA, 2005).



exclusivamente lhes dizem respeito, e não do Sul Global. As negociações entre as potências emergentes ou regionais com o restante do Sul ocorrem mais no âmbito regional ou bilateralmente, principalmente através de articulações de CSS (LIMA, 2005; MILANI, 2012). Na nossa opinião é muito insuficiente, ainda mais quando se fala em países que perseguem muitos objetivos de natureza semelhante. Observa-se claramente o déficit democrático intra-Sul na formulação de agendas globais.

Além de tudo isso que já foi exposto, existem contenciosos entre alguns influentes países do Sul sobre determinadas agendas (China x Índia). Essas duas potências se desentrosam dada a aspiração da Índia por uma cadeira no conselho permanente da ONU, o que não agrada a China (BITTENCOURT 2011). Fica claro que os interesses nacionais distintos dificultam consensos entre si e complicam consequentemente uma representação efetiva dos interesses das nações do Sul mais pobres.

A representatividade se apresenta como uma questão retórica. Na prática os interesses da elite governante é que são objetivados (SCHUMPETER, 1942 e PARETO, 1966). São estas elites que ditam a utilidade social e as vontades, que apesar de serem subjetivas aos indivíduos elas são impostas pela elite que os governa. Portanto, mediante o quadro e elementos evocados, se percebe que a suposta representação do Sul Global pelas potências da mesma região nos temas de interesse internacional ocorre apenas paliativamente.

Fica não menos nítido que os mais poderosos do eixo Sul dão e darão maior importância e redobrarão mais esforços nas pautas que dizem respeito aos seus interesses nacionais. Contudo, mesmo resguardando nosso viés realista de que a representação das lideranças do Sul em relação ao resto da região tende a continuar uma incógnita, senão uma utopia, vê-se uma luz no fundo do tunel. Isto se explica pelo fato de vários países mais pobres e de renda média da região Sul serem detentores de recursos e mercado dos quais as potências emergentes são dependentes, e associado ao surgimento de uma classe média e sociedade civil mais críticas, podem pressionar



seus respectivos países (seus governos) a reivindicar a participação e democratização das agendas BRICS-Norte, o que em alguma medida pode surtir efeitos positivos.

### ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

Este artigo, em analogia à teoria das elites do Vilfredo Pareto tentou mostrar como se dá historicamente a formação dos países mais influentes – a elite governante – do eixo Sul. Esta elite governante ao constituir-se é naturalmente reconhecida como tal pelos Estados menos relevantes da região. Este reconhecimento é fruto de possessões, capacidades, capital simbólico e própria influência de liderança que eles reúnem e ostentam na relação com o restante Sul. Com inspiração na leitura da democracia paretiana, o texto deduz que a suposta representação não se dá efetivamente, talvez ocorre paliativamente em alguns casos. Há sempre casos em que os interesses estratégicos das potências emergentes não estão conectados aos interesses imediatos dos demais Estados da região. Quando assim for, os temas de interesses imediatos das economias emergentes ocupam espaços prioritários nas agendas de negociações internacionais, apesar dos discursos oferecidos serem de perseguição de objetivos compartilhados.

Para concluir, deduzimos sugestivamente que algumas medidas poderiam minorar a déficit de representatividade que se vive entre os países mais pobres e as chamadas economias emergentes. Um dos caminhos seria a criação de fóruns multilaterais permanentes que reunissem todos os países do Sul, através dos quais seriam construídas pautas e agendas de CSS e de negociações Norte-Sul. Assim os interesses diretos desses países seriam efetivamente agendados em todas as negociações.

Com isso as pautas de negociação, por exemplo dos BRICS, IBAS e G20 com os países mais industrializados observariam razoavelmente os interesses vitais dos países mais pobres e em alguma medida os países da renda média. É verdade que tais medidas não seriam panaceia dos problemas, mas incrementariam o nível democrático



**TIMÓTEO SABA M'BUNDE**

na formulação das agendas. Em outros termos, seria a extinção da exclusão dos países menos importantes na participação (ou eficientemente representados) no processo de definição de agendas e estratégias tanto para as relações Norte-Sul quanto para as Sul-Sul.

Este artigo fez questão de estimular um debate não muito explorado atualmente. Muitos preferem estudar as potências emergentes exclusivamente a partir das suas demandas pela reconfiguração política e econômica internacional. Concordamos que isso seja muito importante, mas defendemos a opinião de que há que se pensar e discutir também as relações dessas potências emergentes com os demais países do Sul (os países mais pobres e os de renda média) e não exclusivamente suas disputas com o ocidente. Foi o que tentamos estimular a partir deste artigo, embora não de maneira exaustiva.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Tiago. (2011) As elites políticas de Maringá: um estudo sobre a câmara municipal, 1997-2012. Universidade Estadual de Maringá, Maringá.

ANSHAN, Li. (2007) China and Africa: Policy and Challenges, IFIC-JICA Seminar on "China's Aid to Africa – the Beijing Summit and its Follow-up, Japan International Cooperation Agency, Tokyo, Japan.

BITTENCOURT, Rafael. (2011) O BRICS como agrupamento político: considerações sobre a atuação conjunta, conjuntura internacional. PUC Minas, Belo Horizonte, 2011.

BOBBIO, Norberto. (1986) "Teoria das elites". In N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (orgs.), Dicionário de Política. Brasília, Editora da UnB, 1986, pp. 385-391.

BRAUTIGAM, Deborah. (2011) Aid 'with chinese characteristics': chinese foreign aid and development finance meet the oecd-dac aid regime, Journal of International Development.

CARDOSO, Anna. (2013) A casa de Tavares Bastos: uma reflexão sobre a elite parlamentar da assembleia legislativa de Alagoas. anais do grupo de trabalho, teoria política: in VII seminário de Ciência Política e Relações Internacionais, Recife, 2013.

CLASSEN-FUNADA, Sayaka. Análise do Discurso e dos Antecedentes do Programa ProSAVANA em Moçambique – enfoque no papel do Japão. Tokyo University of Foreign Studies. Tóquio, 20 de Janeiro de 2013.

DUPUY, M.(1996) Jean-Pierre. Nas Origens das Ciências Cognitivas. São Paulo: UNESP.

GENTNER, Dedre. JEZIONRSKI, Michael. (1979) The shift from metaphor to analogy in western science. In: Ortony, A. (Ed.). Metaphor and thought. Cambridge: Cambridge University.

GRYNSZPAN, Mario. (1996) A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada. B1B, Rio de Janeiro, n. 41, 1,º semestre de 1996, pp. 35-83.

HONG-MING, Zhang. (2004) "A Política Chinesa na África", in: Abrindo os Olhos para a China, org. Beluce Bellucci. Rio de Janeiro: CEAA.

LIMA, Maria. R. S. (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Revista Brasileira de Política Internacional 48 (1): 24-59.

MILANI, Carlos. R. S. (2012) Aprendendo com a História: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, Salvador, v. 2, n. 65, p. 211-231.

\_\_\_\_\_. Carlos. R. S.; CARVALHO, Tássia. C. O. (2012) Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no Continente Africano.

MORGENTHAU, Hans. (2003) A Política entre as Nações: a luta pela guerra e pela paz. São Paulo. Imesp.



## TIMÓTEO SABA M'BUNDE

ODEH, Lemuel. (2010) A comparative analyses of Global North and Global South Economies. Clario university of Pennsylvania. Journal of Sustainable Development in Africa. v. 12, n. 2.

PARETO, Vilfredo. (1966) Sociological Writings (seleção de S. E. Finer). New York: Praeger, pp. 97-164 e 215-278.

\_\_\_\_\_. Vilfredo. (1993) *Traité de Sociologie Générale*. Paris, Payot, 2 vols.

PUENTE, Carlos. (2010) A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG.

RODRIGUES, Léo. (2007) Analogias, Modelos e Metáforas na Produção do Conhecimento em Ciências Sociais. Pensamento Plural. Pelotas.

ROUSSEAU, Jacques Jean. (1978) Do Contrato Social. In os Pensadores. [Trad. Lourdes Santos Machado]. São Paulo. Abril Cultural, Ed. 2.

RYSZYK, Janaína. (2010) Política Externa Chinesa para a África: Uma análise dos casos do Sudão e da Nigéria. Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto alegre.

PERISSINOTTO Renato. (2009) As elites políticas: questões de teoria e método. Academia.edu.

SCHUMPETER, Joseph. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.

## REFERÊNCIA ADICIONAL

Site da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) - <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

**Recebido em 02 de setembro de 2014.**

**Aceito em 22 de setembro de 2014.**



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **CULTURA E DIPLOMACIA CULTURAL NO SÉCULO XXI: PROPOSTA DE REVISÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

## **CULTURE AND CULTURAL DIPLOMACY IN THE XXI CENTURY: PROPOSED REVISION OF THE BRAZILIAN THOUGHT ON INTERNATIONAL RELATIONS**

**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

Graduada em Relações Internacionais pela UFRGS e Mestranda em Letras pela PUC RS  
E-mail: giulia.barao@acad.pucrs.br

**RESUMO:** Construiu-se ao longo do século XX a compreensão partilhada por acadêmicos, diplomatas e governantes, de que a política externa brasileira (PEB) é e deve servir como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. Com base nesse pressuposto, constitui-se uma ampla bibliografia nacional com perspectivas holísticas, que buscam na combinação de determinantes domésticos e internacionais as explicações para os modelos de desenvolvimento nacional e as estratégias de inserção externa escolhidas pelos governos ao longo da história da PEB. Nesse acumulado histórico do pensamento brasileiro, contudo, a dimensão cultural das relações internacionais é a grande ausente. Esse artigo aponta de que maneira as transformações no cenário contemporâneo, ligadas à emergência da cultura como dinamizadora das relações internacionais e sociais, em menor nível, fazem da exclusão da dimensão cultural das análises um problema de cunho analítico e potencialmente estratégico para a inserção externa do país.

**Palavras-chave:** Dimensão cultural das relações internacionais - Diplomacia cultural - Pensamento brasileiro de relações internacionais



**ABSTRACT:** During the 20th century a consensus has been formed among diplomats, scholars and policy makers about the nature of Brazilian foreign policy as an instrument for the promotion of national development. On that basis, a wide national literature with holistic approaches was produced, seeking to explain through the analysis of continuity and change dynamics the different models of national development and international insertion chosen by the governments throughout History. In this wide literature, however, there is no space for the cultural dimension of international relations. This article seeks to outline in which way the current changes in the contemporary scenario, linked to the emergence of culture as an articulating element in international and social relations, turn the exclusion of the cultural dimension in Brazilian thought on international relations into a problem. Not only a problem of academic nature, but one with potentially strategic losses for the Brazilian international insertion.

**Keywords:** *Cultural dimension of international relations - Cultural diplomacy - Brazilian International Relations Thought*



## **INTRODUÇÃO**

Construiu-se, ao longo do século XX, a compreensão partilhada por acadêmicos, diplomatas e governantes, de que a política externa brasileira (PEB) é e deve servir como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. Assim sendo, as diferentes fases da política externa podem ser compreendidas como uma série de governos que desenvolveram aproximadamente as mesmas respostas para as perguntas “O que significa o desenvolvimento nacional?” e “Qual a melhor estratégia para buscá-lo?”.

Essas questões são confrontadas pelos formuladores e executores da política externa de acordo com a sua percepção dos interesses nacionais, do papel que deve ser conferido ao Estado nessa empreitada e das condições de inserção externa oferecidas pela dinâmica vigente no sistema internacional (CERVO, 2008). As respostas obtidas são, enfim, sintetizadas na estratégia de política externa considerada como a melhor opção dentre todas as possíveis, dadas as possibilidades do país. Em outras palavras, assume-se que a política externa é formulada conforme um jogo de dois níveis em que são determinantes tanto a dinâmica político-social doméstica, quanto a internacional. (PUTNAM, 2010).

Com base nessa perspectiva, os estudos que propõem periodizações da política externa brasileira pretendem delimitar os aspectos estruturantes e diferenciais de cada estratégia de inserção internacional assumida pelo país ao longo de sua história. Ao identificar elementos de continuidade e mudança, os teóricos conseguem estabelecer eras históricas durante as quais as soluções encontradas por diferentes governos para as questões sobre a função da política externa no projeto de desenvolvimento nacional são semelhantes.

A hipótese que baseia o presente artigo é que tais periodizações, apesar de sua pretensão holística, sofrem da mesma debilidade: a patente exclusão do elemento psicossocial ou cultural (CERVO, 1992). Dado o foco das análises no eixo essencialmente político-econômico, observa-se que a diplomacia cultural está ausente



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

no pensamento brasileiro de relações internacionais e, sobretudo, nas análises históricas da política externa de nosso país (SUPPO, 2003).

Tal debilidade teórica pode ser justificada historicamente pela necessidade brasileira de priorizar outras questões em suas estratégias de desenvolvimento nacional. Mas se torna um problema à medida em que assume um caráter inercial, canônico e reiterado, incapaz de se adaptar às transformações profundas da realidade, porque não possui ferramentas conceituais para lidar com elas. Tal parece ser o caso no cenário contemporâneo, em que, conforme argumentaremos, os conflitos e demandas socioculturais estão no cerne da dinâmica das relações internacionais. Por assim dizer, se o pensamento brasileiro tem uma debilidade no tocante às questões da cultura e da diplomacia cultural, terá também uma debilidade no enfrentamento das relações internacionais contemporâneas.

É com base nessa perspectiva que propomos, no presente artigo, a necessidade de revisão do pensamento brasileiro de relações internacionais. Argumentamos que, sem escapar à periodização consagrada da política externa brasileira, seria possível ampliar sua riqueza teórica e sua aplicabilidade real, inserindo na análise de cada período o papel conferido à cultura - e mais especificamente à diplomacia cultural - no projeto de desenvolvimento nacional. Com isso, retomariamos historicamente a trajetória de um setor que já não pode ser tomado como secundário no estudo e na formulação da política externa brasileira, preparando-nos para o gerenciamento real das questões culturais contemporâneas.

Procuraremos demonstrar que a tradicional exclusão deste âmbito de análise compromete a compreensão holística de nosso desenvolvimento e de nossa inserção internacional. E que tal comprometimento é ainda maior no que se refere ao estudo e a prática das relações internacionais contemporâneas, dada a centralidade dos fenômenos socioculturais em nosso tempo. Para isso, realizamos extensa revisão bibliográfica do pensamento brasileiro de relações internacionais e de teóricos de diversas áreas - como a ciência política e a sociologia - cujas obras estão



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

fundamentadas nos fenômenos socioculturais contemporâneos; além da consulta de documentos das Nações Unidas sobre a temática cultural.

Na primeira parte do artigo, dimensionamos o papel da cultura na dinâmica econômica e política contemporânea a partir das fontes supramencionadas. O objetivo desta seção é argumentar que uma política externa interessada no desenvolvimento nacional e no posicionamento do país no cenário internacional não pode continuar ignorando as temáticas culturais, uma vez que estas passaram a ser o cerne dos conflitos e demandas do mundo contemporâneo. Na segunda seção, percorremos brevemente o cânone do pensamento brasileiro de relações internacionais, demonstrando a patente exclusão da temática cultural e de que forma isso é nocivo para a manutenção da política externa brasileira como instrumento de desenvolvimento nacional e ascensão global no século XXI. Nas Considerações Finais, sintetizamos os argumentos das duas seções anteriores, estimulando os colegas pesquisadores a também investirem no estudo de esta dimensão fundamental ao desenvolvimento do país.

### ***CULTURA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO SÉCULO XXI***

Não são poucos os estudos da área de Relações Internacionais que se utilizam do fim da Guerra Fria e dos atentados de 11 de setembro de 2001 como marcos temporais; isto é, como pontos de referência históricos para estabelecer o começo de novas tendências, oportunidades, riscos e expectativas do Sistema Internacional, estabelecendo através de um viés comparativo as mudanças e continuidades de um período ao outro.

Analogamente à história das relações internacionais, esses eventos também servem como marcos temporais da história intelectual da disciplina. Após a Guerra Fria, ademais dos temas clássicos oriundos da predominância da corrente realista - discussões sobre polaridade do sistema internacional, equilíbrio de poder, segurança,



GIULIA RIBEIRO BARÃO

entre outros – e das novas linhagens teóricas, multiplicaram-se produções intelectuais sobre os chamados *novos temas das relações internacionais* (VIGEVANI, 1994), como regimes, direitos humanos, meio ambiente, diversidade cultural e desenvolvimento sustentável, além de discussões cada vez mais interdependentes em economia e relações internacionais, interessadas pelos fenômenos de globalização econômica e desregulamentação financeira das décadas de 1980 e 1990.

Revertendo essa tendência, porém, no período que se sucedeu aos atentados a Nova York, em 2001, pôde-se observar a renovação das discussões securitárias motivadas pelo novo tipo de ameaça representado pelas redes terroristas e pela guerra cibernética. Paralelamente, as questões culturais vieram à tona ligadas a essas novas preocupações de segurança internacional. Na linha da teoria proposta por Samuel P. Huntington em “O Choque de Civilizações”, de 1993, os embates contemporâneos não seriam mais ocasionados por divergências políticas ideológicas ou econômicas, mas por diferenças culturais: concepções de mundo ou sistemas civilizacionais divergentes.

A identidade civilizacional vai ser cada vez mais importante no futuro. [...] Os conflitos mais significativos ocorrerão no limite que separa essas civilizações umas das outras. [...] Em primeiro lugar, as diferenças que separam as civilizações não são apenas reais, são fundamentais. Civilizações são diferenciadas umas das outras por suas histórias, línguas, culturas, tradições e, o mais importante, por suas religiões. As pessoas de civilizações diferentes têm visões distintas sobre as relações entre Deus e o homem, o indivíduo e o grupo, o cidadão e o Estado, entre pais e os filhos, marido e mulher, assim como visões diferentes sobre a importância relativa entre direitos e responsabilidades, liberdade e autoridade, igualdade e hierarquia. (...) São diferenças muito mais importantes que as que encontramos entre ideologias e regimes políticos (HUNTINGTON, 1993, p. 25)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tradução livre do autor. No original: Civilization identity will be increasingly important in the future. (...) The most important conflicts of the future will occur along the cultural fault line separating these civilizations from one another. (...) First, differences among civilizations are not only real, they are basic. Civilizations are differentiated from each other by history, language, culture, tradition, and most important, religion. The people of different civilizations have different views on the relations between God and Man, the individual and the group, the citizen and the State, parents and children, husband and wife, as well as differing views of the relative importance of rights and responsibilities, liberty and authority, equality and hierarchy. (...) They are far more important than differences among political ideologies and political regimes.



Não cabe aqui mencionar a extensa gama de críticas recebida pela teoria de Huntington, interessa, contudo, que na esteira do ataque que derrubou as torres do World Trade Center em Nova York, o cerne da argumentação do autor em 1993 pareceu ganhar validação empírica. A chamada Guerra ao Terrorismo foi associada perniciosamente a um embate entre o Ocidente e o Oriente, a uma oposição de forças entre a democracia liberal de uma civilização e o fundamentalismo religioso de outra. Essa é, sem dúvida, uma perspectiva reducionista e tendenciosa, que só nos serve de ilustração para os males que podem advir da tentativa de solucionar questões complexas com estereótipos, conceitos e respostas preconcebidas de ambas as partes em conflito, enquanto ao “‘outro’ negamos aquele mínimo de autonomia necessária para falar de si mesmo” (ROCHA, 1994, p. 8).

Esta é a crítica que aqui se faz fundamental: quanto ao tratamento dado às questões culturais. Essa dimensão é inserida como âmbito de análise, na medida em que se torna uma crescente fonte de instabilidade internacional: as diferenças culturais não passam de complicadores das relações internacionais, de elementos adicionais nas preocupações securitárias dos tomadores de decisão. Em ensaio sociológico, Gilles Lipovetsky (2002) argumenta que no período contemporâneo as duas principais demandas dos indivíduos em particular, e das sociedades em geral, são segurança e identidade. A produção acadêmica em Relações Internacionais, sobretudo com a supremacia da perspectiva securitária pós 11 de setembro, submete a segunda à primeira; isto é, só opera com as questões de identidade e cultura na sua potencialidade geradora de conflitos – está aprisionada por uma moldura teórica que coloca a competição como regra geral do comportamento dos países. Certo é que a dramaticidade dos eventos de 2001 e dos anos seguintes desencorajou as perspectivas otimistas, embasadas nas vantagens do diálogo e cooperação intercultural, que vinham se desenvolvendo desde a década de 1980. Em contrapartida, a UNESCO e os pesquisadores ligados a ela, assim como teóricos de outras áreas do conhecimento, sobretudo da sociologia, têm feito contribuições valiosas atentas a outros aspectos da cultura no século XXI.



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

Se ao longo do século XX, a cultura e a identidade eram questões legitimamente nacionais, ainda ligadas à própria noção moderna de Estado nacional, no século XXI, na era pós-moderna e transacional, esses temas rompem fronteiras e se tornam fenômenos centrais para a compreensão dos processos políticos internacionais. Conforme apontam sociólogos e filósofos, esses processos dificilmente podem ser compreendidos à luz de molduras teóricas do século XX, porque a realidade das quais extraíram suas leis gerais já não é a mesma e porque teorias estáticas acabam perdendo valor na medida em que correm os processos humanos (SILVA, 2005). A revisão de norteadores epistemológicos que têm raízes profundas na nossa organização sociopolítica não é tarefa fácil, porque sua contrapartida é um oceano de incertezas, de indagações e da premente necessidade de revisarmos os parâmetros de nossa compreensão intelectual da realidade e de nossa ação política. (LIPOVETSKY; SERROY, 2007)

A revisão de parâmetros não supõe a negação absoluta de critérios, mas a necessidade de formulações teóricas que busquem tornar inteligível o panorama complexo e difuso da sociedade globalizada contemporânea. Esforços têm sido feitos nesse sentido, sobretudo na área de sociologia e economia, de onde surgiram conceitos como os de Economia da Cultura (BENHAMOU, 2007), Sociedade do Conhecimento e Cultura-Mundo (LIPOVETSKY; SERROY, 2007), que procuram sistematizar fenômenos contemporâneos diversos que costumamos agrupar genericamente sob o signo de globalização.

Esses autores referem-se à aceleração e ao aprofundamento do processo de mundialização iniciado com as expedições de colonização dos séculos passados, em que se destacam a ampliação do alcance dos fluxos de comércio, a circulação de pessoas e de informação, a primazia do financeiro sobre o econômico, a revolução tecnológica e de comunicações, após o término da ordem bipolar da Guerra Fria (PODESTÁ, 2008). Dentre essas transformações, aquelas advindas da tecnologia da informação e das telecomunicações são responsáveis por trazer a cultura à centralidade da vida contemporânea, de modo que depois da revolução tecnológica, estaríamos vivendo uma revolução cultural (RIBEIRO, 2011). Algumas perspectivas,



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

como a da Economia da Cultura, discutem a revolução cultural como a inauguração de um novo período do capitalismo, e outras vão ainda mais além, afirmando tratar-se de uma nova era da história da humanidade, a inauguração de uma história mundial propriamente dita, que transformou:

(...) radicalmente o lugar, o 'peso', a significação da cultura: (fazendo-a adquirir) uma importância e uma centralidade inéditas tanto na vida econômica como nos debates nacionais e internacionais, tornou-se foco de dissensões e de enfrentamentos múltiplos, assim como um domínio cada vez mais politizado (LIPOVETSKY; SERROY, 2007, p. 24).

Os fenômenos apontados por essas perspectivas são levados em consideração, pois possuem natureza profunda – dizem respeito à organização estruturante de nossa vida social, política e econômica internacional. Isto é, à emergência da cultura como elemento articulador das relações em cada uma dessas áreas (LIPOVETSKY; SERROY, 2007). A cultura é abordada por tais perspectivas em seu sentido amplo, tanto como o conjunto de hábitos, costumes, crenças, ideias, valores e mitos que se perpetuam de geração a geração, quanto às obras e práticas da atividade intelectual - particularmente a artística - que são expressão material daquelas aspirações coletivas.

Do ponto de vista das trocas internacionais, assistimos ao impressionante desenvolvimento da dimensão econômica da cultura, que deixou de ser um setor marginalizado. As indústrias culturais – e os bens culturais<sup>2</sup> - tornam-se as principais fontes de crescimento das nações desenvolvidas e um mercado potencial para nações emergentes. Mas, além disso, até mesmo o consumo de bens não considerados culturais torna-se uma ação simbólica, ocasionando “[...] uma mercantilização total da cultura, que é, ao mesmo tempo, uma culturalização das mercadorias. O cultural se difrata enormemente no mundo material, que se empenha em criar bens impregnados

---

<sup>2</sup> São denominados bens culturais aqueles que além do valor econômico, expresso em moeda corrente, possuem valores simbólicos. São bens cuja utilidade de consumo não está ligada apenas ao valor que lhe é atribuído pelo mercado ou pelas necessidades do indivíduo, mas sim pela sua significação social. David Throsby aponta que um bem dito cultural possui ao menos seis tipos de valor dificilmente mensuráveis: valor estético; valor espiritual, ligado a sua capacidade de fazer referência a aspirações, conhecimentos, compartilhados; valor social, por trazer o sentido de conexão, identidade, pertencimento; valor histórico, por refletir as condições de vida em que foi criada e por representar a continuidade de determinada tradição, a ligação com um passado comum; valor simbólico, por ser provedor de significados, sentidos, multiplicidade de interpretações; e, por fim, valor de autenticidade.



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

de sentido e identidade.” (LIPOVETSKY; SERROY, 2007, p. 24). A cultura em sua concepção moderna, avessa aos mecanismos de mercado, é agora parte integrante dele.

Para os Estados, as culturas nacionais ganham uma nova dimensão valorativa: os bens materiais que as simbolizam representam agora possibilidades de retornos financeiros, tornam-se mais uma alternativa de inserção econômica. Ao mesmo tempo, o consumo de produtos culturais de outros países torna-se uma fonte diferenciada de competição. Estão em jogo preferências individuais ampliadas pelo acesso à internet e pela circulação de bens, pessoas, informações que oferecem ao indivíduo imagens, referências e modelos os mais diversos, com os quais é possível encontrar elementos de identificação, gerando uma forma de consumo cada vez mais cosmopolita, cada vez menos local, cada vez mais identificada com o mundo; cada vez menos com seu país de origem.

Os debates internacionais entre os blocos liderados por Estados Unidos e França no âmbito da Organização Mundial do Comércio em torno da cláusula da Exceção Cultural e dos direitos de Propriedade Intelectual são expressões desse novo cenário de competição econômica. É uma tendência que deve prosseguir, se os fluxos de bens simbólicos continuarem a representar parcela cada vez maior na totalidade do comércio internacional (PNUD, 2004) e da balança comercial dos países.

Salienta-se, contudo, que a emergência dos bens culturais à centralidade dos debates econômicos não se trata apenas da introdução de mais um setor de competitividade entre os países; trata-se da expressão econômica do fenômeno maior, que são os desafios trazidos ao cenário das relações internacionais pela centralidade da cultura na vida contemporânea. A necessidade de proteger a produção nacional de bens culturais não está ligada exclusivamente à garantia dos lucros potenciais desse setor, mas ao temor de perda de identidade dos países, da ameaça de homogeneização cultural pela globalização, da perda das particularidades que fazem cada Estado-Nação o que é. Isto porque, a conectividade cultural trazida pelas tecnologias de comunicação tem mão dupla:



Se o mercado e as indústrias culturais fabricam uma cultura mundial marcada por uma forte corrente de homogeneização, ao mesmo tempo vemos multiplicarem-se as demandas comunitárias pela diferença. (...) Quanto mais o mundo se globaliza, mais os particularismos e as exigências identitárias ganham relevo, induzindo a uma nova relação entre cultura política (...). Os problemas culturais já não dizem respeito apenas à esfera dos valores e do espírito, mas afetam também a identidade dos povos. Foi assim que a cultura tornou-se um domínio carregado de apostas geopolíticas importantes. (LIPOVETSKY; SERROY, 2007, p.17)

Por um lado, a proteção da cultura e da identidade nacional entra em cena nas relações internacionais como mais uma fonte de competitividade e de possibilidade de conflito. Às disputas econômicas somam-se conflitos separatistas de justificação étnica e religiosa, o crescimento das migrações e o tratamento aos imigrantes, a xenofobia; somam-se, também, os movimentos sociais internacionais em que indivíduos mobilizam-se por causas de outros continentes e mesmo a emergência de dissensos entre países distantes, cuja existência em épocas anteriores não interessava um ao outro. Por outro lado, a tecnologia de comunicação e informação permite um âmbito de relacionamento inovador, em que indivíduos do mundo inteiro estão aptos a aprender uns sobre os outros, expressar suas diferenças, trocar ideias, conhecimento e valores até então mutuamente desconhecidos (LIVANELI, 2004). Essa realidade desvia a preocupação dos formuladores de política externa de questões tradicionais de disputa de poder, e demanda a revisão de perspectivas e a formulação de novas estratégias.

Em primeiro lugar, revigora-se a importância do diálogo, do estudo das culturas, da capacidade de compreensão de outros pontos de vista, já que nos conflitos culturais não estão em disputa ganhos ou perdas quantificáveis, está em jogo a coexistência ou não de organizações sociais diferenciadas, com contextos sócio-históricos diversos; de povos particulares, com hábitos, práticas e valores únicos, que condizem com a sua forma de organizar a existência no mundo. Os conflitos culturais não são jogos de soma-zero, porque a eliminação de determinado grupo social ou de determinadas práticas culturais é sempre uma perda para o interesse comum da preservação da diversidade cultural humana (UNESCO, 2005). Esse interesse foi



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

construído por meio da experiência dos séculos passados, é uma concepção pós-colonial e pós-totalitária de que a diversidade cultural é um imperativo em matéria de civilização (LAPLANTINE, 2003). Além de fundamento do que consideramos ser a *humanidade*, a diversidade é condição de criatividade e de renovação. A convivência, a tolerância e a compreensão de pontos de vista diferentes tornam-se imperativos num mundo em que o domínio e a submissão são opções políticas cada vez menos aceitas pela opinião pública, e em que a cultura emerge como elemento central dos debates e das aspirações coletivas.

Em segundo lugar, e não menos importante, ligado ao problema das identidades nacionais está aquele da correspondência entre a realidade interna dos países e a imagem externa que procuram legitimar. O mercado das indústrias culturais e a sociedade do conhecimento – em que o saber, a capacidade intelectual e o acesso à informação tornam-se os principais ativos na geração de produtividade e desenvolvimento econômico (SQUIRRA, 2005) - criam novos excluídos. Às desigualdades econômicas e sociais somam-se as de acesso ao conhecimento e à informação – digital ou não - em grande escala. Entende-se, portanto, que o tratamento das temáticas culturais corra o risco de cair numa concepção elitista, que generaliza os efeitos benéficos da globalização de acesso às redes de informação e de comunicação e ignora a existência de pessoas que não fazem parte dessa realidade. Parte das críticas à globalização advém da percepção dessa nova desigualdade, e, portanto, de uma renovada demanda doméstica e internacional quanto às responsabilidades dos países em matéria de desenvolvimento humano.

No âmbito multilateral, esforços de institucionalização de novos princípios e práticas nas Relações Internacionais relacionados a essas questões têm sido feitos em maior escala desde o final da década de 1990 e início do século XXI, emanadas, sobretudo, da UNESCO. Alguns desses documentos são as Resoluções que adotaram a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. (UNESCO, 1972), a Declaração Universal Sobre Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO, 2003) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais



(UNESCO, 2005). Nos trechos abaixo, constata-se a preocupação com os dois polos de desafios que se colocam na sociedade contemporânea. Em primeiro lugar, a necessidade de preservação da diversidade cultural do mundo e a necessidade de relações serem construídas na base da reciprocidade e do respeito às diferenças expressa no preâmbulo da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural:

Constatando que a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade, a coesão social e o desenvolvimento de uma economia fundada no saber,  
Afirmando que o respeito à diversidade das culturas, à tolerância, ao diálogo e à cooperação, em um clima de confiança e de entendimento mútuos, estão entre as melhores garantias da paz e da segurança internacionais,  
Aspirando a uma maior solidariedade fundada no reconhecimento da diversidade cultural, na consciência da unidade do gênero humano e no desenvolvimento dos intercâmbios culturais. Considerando que o processo de globalização, facilitado pela rápida evolução das novas tecnologias da informação e da comunicação, apesar de constituir um desafio para a diversidade cultural, cria condições de um diálogo renovado entre as culturas e as civilizações (UNESCO, 2002).

Além disso, a preocupação com a nova forma de exclusão social e cultural trazida pelo desenvolvimento tecnológico, que, ao mesmo tempo em que expande as possibilidades de comunicação e relacionamento entre povos, aprofunda o abismo social existente entre aqueles que possuem acesso a esse mundo de oportunidades, e aqueles que carecem de quase tudo.

Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz (UNESCO, 2005) (...)

Não obstante o desenvolvimento do debate multilateral, o tratamento dessas questões depende dos comportamentos e práticas emanados de cada país – de suas políticas externas e das políticas públicas domésticas. Cada Estado deve, respeitando suas obrigações internacionais, definir sua política cultural e aplicá-la, utilizando-se dos meios de ação que julgue mais adequados, seja na forma de apoios concretos ou de marcos reguladores apropriados” (UNESCO, 2002). Nesse sentido, a diplomacia



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

cultural - o canal da política externa responsável pela promoção da cultura e dos valores nacionais no exterior – é aquela que deve receber com maior intensidade os efeitos desses novos desafios.

Nas últimas duas décadas, pelo menos desde a criação do Ministério da Cultura, em 1985, o Brasil passou a reconhecer institucionalmente a importância da dimensão cultural do desenvolvimento nacional. Trata-se, porém, de um reconhecimento lento dentro da história do país, e que segue em curso, sobretudo quanto ao significado da cultura para a inserção internacional, no que o círculo intelectual do país não difere da perspectiva dominante internacionalmente, isto é: em que a cultura é deixada de lado por não ser comensurável em cálculos de poder relativo. No Brasil, observa-se, não apenas no quadro político-institucional, mas também no discurso oficial e acadêmico, a reiterada exclusão da dimensão cultural do pensamento de relações internacionais. Faz-se necessário, portanto, rever os parâmetros de estudo da área, para adequar nossa capacidade de reflexão estratégica ao cenário contemporâneo cada vez mais marcado pelas dinâmicas socioculturais.

### ***O PENSAMENTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A NECESSIDADE DE REVERTER O QUADRO DE EXCLUSÃO DA DIMENSÃO CULTURAL DAS ANÁLISES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA***

O pensamento brasileiro sobre relações internacionais e política externa, emanado tanto do meio acadêmico, quanto do próprio ambiente estatal, por meio de diplomatas e militares, é constituído por abordagens que variam tanto em opções metodológicas quanto em perspectivas políticas. Dessas divergências origina-se uma das discussões intelectuais mais frequentes no estudo da política externa brasileira, que é o da sua periodização. Isto é, a compreensão dos fenômenos e tendências históricas da nossa política externa à luz de molduras temporais fundadas a partir comparação diacrônica entre elementos de continuidade e ruptura de um período a outro.



As duas propostas de periodização mais utilizadas são aquelas contidas nas análises paradigmática e matricial. Não obstante, as diferenças dos conceitos, tanto a noção de paradigma, quanto a de matriz procuram fazer uma análise holística dos condicionantes internos e externos da política externa, como expresso nas definições de Amado Luiz Cervo (2003, p.7):

Um paradigma inclui um modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais. A análise paradigmática há de colher as determinações internas e os condicionamentos externos, os fins da política, o peso da ideia de nação a construir e da cosmovisão. Tomado como referencial, o paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada. A produção de um conceito paradigmático pressupõe a longa duração (...)

E de Ricardo Sennes (2003, p. 35):

(...) um enfoque e um distanciamento que não localizam as linhas divisórias da política externa nos períodos definidos por mandatos presidenciais. (...) A matriz da política externa de um país não é, portanto, produto de um núcleo burocrático específico, seja ele civil ou militar, diplomático ou não. Reflete, em hipótese, um conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional.

As décadas de 1990 e 2000 têm sido debatidas à luz dessas concepções, na busca de elementos de continuidade e ruptura que respondam à questão de se houve mudanças profundas nos desígnios da política externa brasileira<sup>3</sup>. Ambas estabelecem como marco temporal o final do segundo mandato do Governo FHC e procuram compreender as mudanças observáveis na política externa a partir daí, realçadas ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula da Silva. Não há consenso sobre o paradigma ou a matriz que designam esse recente período de nossa política externa, de modo que a discussão permanece em aberto. No entanto, diante das mudanças internacionais e domésticas referidas quanto ao papel da cultura no cenário contemporâneo, parece fundamental admitir que uma análise holística desse período inclua a dimensão cultural.

Não só as perspectivas baseadas nas noções de paradigma e matriz, mas todas as demais perspectivas analíticas da PEB do século XX têm outros dois elementos em

---

<sup>3</sup> A partir de agora referida também pela sigla PEB.



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

comum que são essenciais para a percepção de que é necessário introduzir a dimensão cultural. O primeiro desses elementos é a percepção de que a política externa brasileira foi-se constituindo a partir da década de 1930 em um instrumento da política nacional de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005). Em outras palavras, as estratégias de inserção externa do país são compreendidas à luz dos objetivos identificados em cada período, conforme o que seja determinante para o projeto de desenvolvimento nacional. Apresenta-se, portanto, um profundo entrelaçamento entre a necessidade interna de superar o subdesenvolvimento e os riscos e oportunidades oferecidos pelo sistema internacional, fenômeno que com a democratização do país, tem trazido a política externa à centralidade dos debates políticos domésticos (OLIVEIRA, 2005) e, em retroalimentação, acentuando ainda mais a função determinante desse instrumento para a administração do país.

O segundo elemento em comum às análises tradicionais da PEB é a exclusão da cultura, e especificamente da diplomacia cultural como dimensão analítica relevante (SUPPO, 2003; RIBEIRO, 2011). Parte disso se deve à percepção socialmente partilhada no Brasil de que as temáticas culturais são desnecessárias, ou ligadas ao consumo de luxo. Nas palavras do Ministro Juca Ferreira:

A cultura seria, então, uma espécie de passatempo, algo a que as pessoas se dedicam nos seus momentos de ócio, para distrair-se, para relaxar, algo que não possui uma utilidade intrínseca. (...) Predomina em muitos setores esta visão tecnicista e pseudopragmática, fortalecendo uma opinião estreita sobre o que a cultura representa para um povo. Infelizmente, essa visão tem contaminado em muitos momentos a nossa política, os nossos costumes e os nossos arranjos institucionais (FERREIRA, 2010).

No âmbito da política externa essa compreensão é agravada pela influência intelectual das Teorias Realista e Institucionalista de Relações Internacionais tanto no meio acadêmico quanto nos centros formuladores e executores da política externa (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2000). Essas análises partilham da ideia de que o sistema internacional é anárquico e competitivo, de modo que cada Estado é uma potencial ameaça para os demais, sendo que todos têm como interesse primordial a sobrevivência. Nesse ambiente, o poder é o elemento regulador das relações, e para



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

comparar os países entre si e estabelecer uma hierarquia de potências, essas teorias utilizam dimensões de poder que sejam mensuráveis, optando assim por uma compreensão materialista das capacidades dos Estados.<sup>4</sup> A novidade trazida pela Teoria Institucionalista com relação à visão do realismo é a possibilidade de cooperação entre os países por meio do estabelecimento de instituições internacionais. Cada Estado torna-se signatário de tratados e convenções ou membro de organizações conforme os seus próprios interesses, mas a criação de cada uma dessas instituições reduz a incerteza e a desconfiança no sistema internacional, favorecendo a opção cooperativa em detrimento da competitiva (DUNNE, KURKI; SMITH, 2008).

A influência dessas teorias no pensamento brasileiro de relações internacionais é menos por sua aplicação explícita e mais pelo estabelecimento de uma visão de mundo em que o Brasil reconhece a assimetria de poder no sistema internacional e sua posição desfavorável dentro dela. Conforme aponta Letícia Pinheiro (2000), a política externa brasileira então se pautaria ora pela aceitação dessa condição de inferioridade no jogo internacional e, portanto, por uma política externa alinhada com as grandes potências do sistema; ora pela superação desse status, buscando espaços de autonomia com relação às potências hegemônicas, sobretudo por meio da atuação em instituições e fóruns multilaterais. Em ambos os casos, a preocupação estratégica da política externa está voltada para a assimetria de poder no sistema internacional, e a concepção de poder que se utiliza para medir essa condição é materialista, supõe capacidades quantificáveis, como população, território, renda per capita, força militar – e não considera elementos intangíveis, como a influência cultural.

Além disso, desenvolveu-se ao longo do século XX um pensamento latino-americano sobre as relações internacionais, originado dos estudos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina, criada em 1948), de onde frutificaram duas teorias,

---

<sup>4</sup> Conforme nos alerta Joseph Nye: “Em 1939, o famoso realista E. H. Carr descreveu o poder internacional em três categorias: poder militar, poder econômico e poder sobre a opinião. (...) Grande parte dessa sutileza foi perdida pelos neorealistas contemporâneos, em seu desejo de tornar o poder mensurável para seus julgamentos estruturais. O poder foi reduzido a recursos mensuráveis, tangíveis” (NYE, 2012, p. 116).



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado e a Teoria da Dependência (CERVO, 2008). Ambas orientam-se pelo conceito de poder nas relações internacionais, com relevância predominante da assimetria econômica entre os países, que os dividiria em dois grupos: o centro e a periferia, na teoria do desenvolvimento; e os países dependentes e os desenvolvidos, na Teoria da Dependência. Essas perspectivas favoreceram a consolidação do pensamento brasileiro de relações internacionais em torno da ideia de que uma inserção mais autônoma do Brasil no cenário internacional só pode ser obtida com a superação do subdesenvolvimento. É uma via de mão dupla: o desenvolvimento econômico aparece como condição fundamental para a melhoria da posição externa do país, ao mesmo tempo em que a inserção externa deve atender às demandas de desenvolvimento nacional (CERVO, 2008).

O pragmatismo dessa abordagem é comemorado como um dos grandes responsáveis pelo sucesso atribuído à política externa brasileira. No entanto, como toda visão de mundo, ele se baseia em um corte da realidade, da qual são selecionados os elementos considerados relevantes para a análise e o planejamento estratégico. Nesse corte, a diplomacia cultural – como um dos instrumentos da dimensão de valores da política externa<sup>5</sup> - não é considerada relevante, por não ser relacionada diretamente com a capacidade de competição do país no sistema internacional, tampouco como condição para o desenvolvimento. Conforme nota Amado Cervo (1992), no Brasil os estudos de política externa não conferiram a importância devida ao “elemento psicossocial ou cultural”, preferindo temas ligados à posição subordinada da inserção externa do país, como as relações entre a política internacional e a situação de dependência e os estágios diferenciados de desenvolvimento.

É rara a bibliografia que se preocupe em estudar o papel da diplomacia cultural em cada fase da política externa brasileira. A maioria dos textos encontrados refere-se ao período recente, sem a preocupação de estabelecer os liames históricos que ao

---

<sup>5</sup> Segundo Celso Lafer (1987), a proposta de inserção de um país no mundo se faz em três significativos campos de atuação: o campo estratégico-militar; o campo das relações econômicas; e o campo dos valores. A diplomacia cultural atuaria no terceiro, facilitando os demais, pela construção de uma imagem positiva do país.



longo do século XX deixaram essa dimensão de nossa política externa em segundo plano, tanto em nível político, quanto acadêmico (DUMONT; FLECHET, 2003). O descompasso entre a prática da diplomacia cultural e a produção intelectual agrava-se na medida em que esse setor de nossa inserção externa ganha em importância. A continuidade dessa tradição materialista de análise impede a consideração dessa dimensão, pois a toma, *a priori*, como desimportante em suas análises e ignora tendências em curso nas relações internacionais contemporâneas que dizem respeito à emergência das questões culturais (NOYA, 2007; NYE, 2012; PODESTÁ, 2008).

Ao mesmo tempo, ela desmerece um somatório de evidências quanto à renovada importância dada à cultura no âmbito doméstico, como a adoção governamental de sua acepção antropológica, afirmada pelo Ministério da Cultura<sup>6</sup> e o acréscimo nos programas de diplomacia cultural e na dotação orçamentária para os órgãos ligados à difusão cultural. Além das evidências institucionais, é nos discursos presidenciais e ministeriais que se encontram os maiores indícios de que a diplomacia cultural passou a ser determinante para a compreensão da política externa brasileira contemporânea. Desde o início do primeiro Governo Lula, em 2002, afirma-se que a cultura passou a ser o elemento primordial de um novo projeto de desenvolvimento nacional. Nas palavras do Ministro Juca Ferreira:

(...) A dimensão simbólica não faz parte do horizonte dos que, tradicionalmente, pensam o país apenas através do ponto de vista da sua economia. Além do mais, é por meio do desenvolvimento cultural que a sociedade capacita-se a produzir ideias e processos contra hegemônicos. (...) Somos internacionalmente reconhecidos e admirados por nossa criatividade e pela riqueza de nossa diversidade cultural. (...) Nossa verdadeira vocação está delimitada pela cultura brasileira. É ela que nos tem feito singulares e festejados mundo afora. Existe hoje, em praticamente todo o mundo, um grande interesse pela nossa cultura, que vem acompanhando o crescimento da presença econômica e política do Brasil. (Isso) coloca a cultura,

---

<sup>6</sup> Desde o início do Governo Lula, o Ministério da Cultura passou por uma reforma institucional e pelo redimensionamento de suas ações, que se baseou na ampliação do raio de compreensão da ideia de cultura que até então costumava orientar as suas políticas. O Ministério passou a trabalhar com a cultura no seu sentido antropológico, isto é, como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso, como conjunto de símbolos, sentidos, identidade de um povo. Em contraposição à visão anterior que associava cultura aos campos restritos da literatura e das artes clássicas. Novos setores e novos programas e uma nova organização institucional foi então pensada para levar as ações do Ministério ao maior número de cidadãos possível, buscando a descentralização e a desconcentração das políticas culturais.



definitivamente, como parte central de uma política de desenvolvimento do país (FERREIRA, 2010).

Como visto, a tradição intelectual da política externa brasileira construiu-se sobre a noção partilhada de que o projeto de desenvolvimento nacional é fundamental para a compreensão das prioridades de cada período e das variações nas estratégias de inserção do país. Se a cultura é, então, assumida como fundamental para o desenvolvimento nacional no período Lula, o estudo da política externa desse período não pode ignorar a dimensão externa das práticas políticas ligadas à cultura, as quais possuem como instrumento por excelência a diplomacia cultural. Sendo a política externa o instrumento que faz a mediação entre os interesses nacionais ligados ao desenvolvimento e as oportunidades e desafios propostos pelo sistema internacional, tem-se que a diplomacia cultural, como subárea da política externa, torna-se fundamental para a mediação externa de interesses nacionais fundados num projeto de desenvolvimento em que a cultura torna-se protagonista.

Nas décadas de 1980 e 1990, organizam-se novas correntes de pensamento em Relações Internacionais, emanadas, sobretudo das premissas presentes em numerosas obras de sociologia das relações internacionais dos anos cinquenta e sessenta, e na década de 1990 ganha vigor a corrente construtivista, que busca resposta aos problemas que não encontram explicação no marco teórico tradicional das relações, entre eles a preocupação com a cultura (TOLENTINO, 2007). O efeito disso na intelectualidade brasileira faz sentir-se marginalmente: poucos centros universitários e apenas alguns diplomatas interessam-se pelas novas perspectivas. É notável que seja de 1989 o primeiro trabalho relevante sobre diplomacia cultural brasileira. Mesmo admitindo o adensamento do pensamento brasileiro em relações internacionais que houve desde então (LESSA, 2005), não se constata grandes esforços de sistematização dessa área de pesquisa, de modo que ainda podemos ecoar as palavras iniciais daquela monografia: “As relações culturais vêm sendo antes matéria de prática real do que teorização ou mesmo avaliação” (RIBEIRO, 2011, p. 12).



A resposta intelectual da Teoria Realista aos desafios das propostas teóricas e das questões internacionais emergentes nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo da teoria construtivista, foi a elaboração do conceito de poder brando, pelo teórico Joseph Nye. Ele recuperou argumentos do realismo clássico e da filosofia política tradicional relacionados à capacidade de convencimento, persuasão, atração e os organizou sob essa uma nova moldura teórica.

Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Neste sentido é igualmente tão importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas. A este aspecto de poder – levar os outros a querer o que você quer -, dou o nome de poder brando. Ele coopta as pessoas ao invés de coagi-las (NYE, 2012, p. 36).

Segundo Nye, as fontes clássicas de poder brando são a cultura, os valores políticos e as políticas externas consideradas legítimas pelos outros Estados. No entanto, até mesmo recursos econômicos e militares podem contribuir para a construção de poder brando, ao serem utilizados como fontes de atração e não de coação. Nesse sentido, o que importa para a argumentação de Nye é a maneira como os recursos de cada país sejam utilizados e percebidos pelos demais e não a natureza desses recursos em si. Nessa perspectiva, a diplomacia cultural ou diplomacia pública<sup>7</sup> é apenas um dos instrumentos governamentais que se voltam à obtenção de poder brando. Ela é geralmente lembrada como o lugar por excelência dessa forma de poder, devido aos recursos de que dispõe: é através da cultura e dos valores nacionais que busca construir para o país uma imagem de prestígio e confiança, para, por meio disso, facilitar a obtenção de necessidades estratégicas, comerciais, econômicas e de desenvolvimento (PODESTÁ, 2008).

Embora não escape à tradição realista no que concerne à concepção instrumental de poder, é possível construir uma preferência normativa pelo maior uso

---

<sup>7</sup> Diplomacia cultural e diplomacia pública são utilizadas muitas vezes como termos intercambiáveis. Isso é verdade, sobretudo, quanto à tradução brasileira de *public diplomacy*. Nesse trabalho, opta-se pelo conceito de diplomacia cultural, cuja origem histórica é mais antiga e cujos objetivos e meios de ação são diferentes dos da diplomacia pública (NOYA, 2007. p. 116).



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

do poder brando, em relação ao poder duro, baseada em vantagens éticas dos meios – persuasão, atração - que ele utiliza para a consecução de seus fins. Nas palavras de Joseph Nye (2012, p. 311): “Embora possa haver instâncias de manipulação verbal coerciva, há mais graus de liberdade para o indivíduo quando os meios envolvem o poder brando.” A perspectiva de Nye não chega ao ideal de libertar o poder de sua definição instrumental, mas afasta do âmbito dos assuntos políticos primordiais aquelas ações cujo meio for a violência, o uso da força. Além disso, traz para o seio da teoria realista a discussão acerca das questões culturais e de valores.

A utilização do conceito de poder brando, contudo, insiste na tecla do realismo, porque limita a dimensão cultural ao cálculo de ganhos e perdas de poder. Creio que um estudo interessado na dimensão cultural da política externa deve, idealmente, preocupar-se não apenas com os retornos nacionais das medidas de diplomacia cultural, mas com o potencial transformador desse setor no próprio funcionamento das relações internacionais, no sentido de que:

No campo da diplomacia, a cultura constitui uma maneira de criar um ambiente propício ao entendimento por meio do intercâmbio de ideias, experiências e patrimônios. No caso do Brasil, busca-se promover a imagem de uma sociedade com diversidade de etnias, inclusiva, tolerante e em constante processo de renovação. Apresenta-se o que torna a cultura brasileira única, mas, ao mesmo tempo, revelam-se as afinidades que a une a outros povos. Esse processo de conhecimento mútuo estimula a compreensão da imagem do Brasil no exterior e gera familiaridade com a realidade do país (MRE, 2013).

A fim de inserir a diplomacia cultural como um dos eixos de pesquisa na tradição da Política Externa Brasileira, mostra-se necessário voltar atrás no estudo histórico de nossa inserção externa e olhar para o lugar dado à cultura nas diferentes estratégias de inserção externa do país à luz da concepção de desenvolvimento nacional de cada período. Nesse sentido, a periodização paradigmática, tão cara ao cânone, ganharia uma nova dimensão de análise, que sem, dúvida, contribuiria para o adensamento da visão holística que a noção de paradigma se propõe a construir.

A ferramenta teórica do paradigma exige que o estudo da política externa brasileira como um instrumento de inserção internacional a serviço do



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

desenvolvimento nacional envolva a observação de duas dimensões inter-relacionadas: a doméstica e a internacional. Trata-se do pressuposto de que o comportamento, as práticas e as decisões levadas a cabo na política externa são formulados conforme um jogo de dois níveis:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar medidas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p. 151).

Em se tratando da dimensão cultural, o âmbito doméstico é prioritário na determinação da existência ou não de práticas de diplomacia cultural, enquanto o ambiente internacional apresenta maior ou menor receptividade a essa forma de relacionamento, em geral, e às iniciativas diplomático-culturais de países em específico, configurando-se, portanto, como horizonte limitador. Bruno Podestá (2008) esclarece essa ideia com o conceito de capital cultural. O fato de determinado país possuir um acervo de obras de arte, manifestações artísticas, paisagens turísticas ou valores sociais atraentes para os demais não é condição suficiente para que ele seja capaz de formular e executar uma política cultural externa.

Tais elementos, compreendidos como o capital cultural do país, estão enraizados no seu desenvolvimento histórico e na forma como a sociedade faz uso de suas realizações materiais e imateriais, mas só se tornam instrumentos de diplomacia cultural por meio de um ato de vontade política, de gestão governamental, de uma agenda programática de promoção da cultura do país no exterior, que favoreça a obtenção dos interesses nacionais (PODESTÁ, 2008). Em outras palavras, possuir recursos não é o suficiente, é necessário saber utilizá-los no sentido de obter os resultados esperados (NYE, 2012). Trata-se da capacidade de conversão de recursos culturais em instrumentos a serviço da estratégia global de política externa de um país.



O capital cultural (...) é aquele que um país é capaz de empregar dentro de seus próprios limites e nas suas relações com o exterior, que transforma a cultura em um fator de desenvolvimento, de representação e defesa de seus interesses, gera melhores níveis de confiança e também obtém benefícios para outras áreas da sociedade, da economia, da atuação governamental (PODESTÁ, 2008, p. 53).

A capacidade de conversão dos elementos culturais de um país em políticas culturais internas e externas é um atributo do Estado e de cada governo que nele se estabelece. Não obstante, ela está intimamente ligada com a situação cultural da sociedade civil, com o valor dado à cultura pelo povo, pelo estado da arte da produção intelectual do país. A cultura, por assim dizer, é o fenômeno social por excelência, e, portanto, sua gestão envolve participação do Estado, mas também da iniciativa privada, de atores sociais e políticos de diversos níveis, como intelectuais, empresários, trabalhadores, movimentos sociais e coletivos artísticos. Fundamental na determinação das políticas culturais de um país, sejam elas domésticas ou internacionais, será, portanto, a relação entre o Estado e a sociedade civil (BRANT, 2009; NOYA, 2007; ORTIZ, 2006). A especificidade da dimensão cultural na política externa no que diz respeito a sua ligação primordial com o capital cultural do país e a política nacional destinada a esse setor (PODESTÁ, 2008) faz com que o principal enfoque analítico do panorama histórico da diplomacia cultural brasileira seja o cenário doméstico. Trata-se, portanto, de buscar as relações entre o desenvolvimento social, político e cultural brasileiro – com atenção especial para os debates históricos sobre a questão da identidade cultural brasileira e as instituições governamentais destinadas a lidar com esse tema - e o surgimento e evolução da diplomacia cultural ao longo do século XX.

As periodizações, como a paradigmática de Amado Cervo (2008), são ferramentas que podem orientar uma primeira abordagem, porque pressupõem uma perspectiva holística e de longo prazo, condições fundamentais para a observação de fenômenos culturais, que estão enraizados no desenvolvimento da sociedade como um todo, e sofrem transformações lentas. Além disso, favorecem a análise do quanto o desenvolvimento da diplomacia cultural brasileira se insere no quadro maior do



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

processo de construção da nossa política externa. Avaliados em perspectiva diacrônica, os períodos da política externa brasileira com a inclusão da dimensão cultural permitem expandir nossa compreensão histórica do papel da cultura no nosso desenvolvimento nacional e nossa inserção externa e do papel que ela pode ter estrategicamente no cenário contemporâneo, tão favorável ao seu desenvolvimento.

### ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

Constitui-se ao longo do tempo, a compreensão, partilhada por acadêmicos, diplomatas e governantes, de que a política externa brasileira (PEB) é, e deve servir como, instrumento de promoção do desenvolvimento nacional. Com base nesse pressuposto, uma ampla bibliografia nacional dedicou-se ao estabelecimento de perspectivas holísticas, que buscam explicar e contrastar os diferentes modelos de desenvolvimento nacional e as estratégias de inserção externa escolhidas pelos governos ao longo da história da PEB.

Nesse acumulado histórico do pensamento brasileiro, contudo, a dimensão cultural das relações internacionais é a grande ausente. Esse artigo procurou apontar, em primeiro lugar, de que maneira as transformações no cenário contemporâneo, ligadas à emergência da cultura como dinamizadora das relações internacionais e sociais, em menor nível, fazem da exclusão da dimensão cultural das análises um problema de cunho analítico e potencialmente estratégico para a inserção externa do país. Em segundo lugar, nos esforçamos em apontar por que caminhos essa debilidade teórica pode ser revertida, a partir de uma revisão dos períodos históricos da política externa brasileira que leve em conta a dimensão cultural do desenvolvimento interno do país e de suas estratégias de inserção internacional.

Esperamos que a revisão bibliográfica crítica sirva de estímulo à diversificação da pesquisa, por entendermos que o trabalho do pensador de relações internacionais não se reduz ao desenvolvimento intelectual dentro da academia e centros



**GIULIA RIBEIRO BARÃO**

especializados, mas tem fundamentado historicamente os rumos da formulação e da prática efetiva da política externa brasileira. Se insistimos na necessidade de um olhar atento às questões culturais, é porque julgamos estarem aí os principais desafios a serem enfrentados nos próximos anos pelo sistema internacional como um todo, e especificamente pelo Brasil, no tocante à sua estratégia de desenvolvimento nacional e inserção externa.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENHAMOU, Françoise. (2007) *A Economia da Cultura*. Cotia: Ateliê Editorial.
- BRANT, Leonardo. (2009) *O Poder da Cultura*. São Paulo: Petrópolis.
- CERVO, Amado Luiz. (1992) As relações históricas entre o Brasil e a Itália: o papel da diplomacia. Brasília/São Paulo: Editora da UnB/Instituto Italiano di Cultura.
- \_\_\_\_\_. (2008) *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_. (2003) Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Rev. Bras. Polít. Int.* Vol.46, no.2, Brasília.
- DUMONT, Juliette. (2008) L'Institut International de Coopération Intellectuelle et le Brésil (1924-1946): le pari de la diplomatie culturelle. Paris. *Collection "Crysalides"*, n. 4, éditions de l'HEAL.
- DUMONT, Juliette et FLECHET, Anais. (2009) Pelo que é nosso! Naissance et Développement de La Diplomatie Culturelle Brésilienne au XXe siècle. *Relations Internationales*, Paris, no 137, pp.61-75.
- DUNNE, Tim; KURKI, Milya e SMITH, Steve. (2008) *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Oxford University Press..
- FERREIRA, Juca. "A centralidade da cultura no desenvolvimento" – In. Barroso, Aloísio Sérgio; Souza, Renildo (orgs.). *Desenvolvimento: ideias para um projeto nacional*. São Paulo: Fundação Maurício, p. 265-278, 2010. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2010/12/13/acentralidade-da-cultura-no-desenvolvimento/> > Último acesso em 19/09/2013.
- HUNTINGTON, Samuel. (1993) The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, n.72, p. 22 – 49.
- LAFER, Celso. (2004) *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva.
- \_\_\_\_\_. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, São Paulo, n. 3, p. 73-82, out. 1987. Disponível em <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_03/rbcs03\\_05.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm)>. Último acesso em 19/09/2013.
- LAPLANTINE, François. (2003) *Aprender Antropologia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- LESSA, Antônio Carlos. (2005) O ensino das Relações Internacionais do Brasil. In: SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado. *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília: Ibri. Cap. 1, p. 33-50.
- LIMA, Maria Regina Soares. (1994) Ejes analíticos y conflictos de paradigmas em la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n 2.



GIULIA RIBEIRO BARÃO

LIPOVETSKY, Gilles. (2002) *Metamorfoses da cultura liberal: ética, mídia e empresa*. Porto Alegre: Sulina.

LIPOVETSKY, Gilles e SERROY, Jean. (2011) *A cultura-mundo: respostas a uma sociedade desorientada*. São Paulo: Companhia das Letras.

LIVANELI, Omer Zülfü. (2004) Our Creative Differences: Learning to Live Together Through Arts and Languages. In: UNIVERSAL FORUM OF CULTURES, 2004, Barcelona. *New Ignorances, New Literacies: Learning to Live Together in a Globalizing World*. Barcelona: Unesco. v. 1, p. 88 – 91. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139524e.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.>

MRE. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Cultura*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/difusao-cultural/cultura>>. Último acesso em 19/09/2013.

NOYA, Javier. (2007) *Diplomacia pública para el siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Barcelona: Ariel.

NYE, Joseph. (2012) *O Futuro do poder*. São Paulo: Benvirá.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. (2005) *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva.

ORTIZ, Renato. (2006) *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense.

PINHEIRO, Letícia. (2000) Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n 2, p. 305-335.

PODESTÁ, Bruno. (2008) *Las dos caras de Jano*. Uruguai, Montevideo: CLAEH.

PUTNAM, Robert D. (2010) Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>. Último acesso em 19/09/2013.

PNUD. RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2004: Liberdade Cultural num Mundo Diversificado. Lisboa: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (PNUD), 2004. Disponível em <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr04\\_po\\_frontmatter.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_po_frontmatter.pdf)>. Último acesso em 19/09/2013.

RIBEIRO, Edgar Telles. (2011) *Diplomacia Cultural: seu papel na Política Externa Brasileira*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão.

ROCHA, Everardo. (1994) *O que é etnocentrismo*. São Paulo: Brasiliense.

SENNES, Ricardo. (2003) *As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

SILVA, Marco Antônio de Meneses. (2005) Teoria Crítica em Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 27, no 2, , p. 249-282 , julho/dezembro.



GIULIA RIBEIRO BARÃO

SQUIRRA, S. (2005) Sociedade do Conhecimento. In: MARQUES DE MELO, J.M; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: UNESP, pg. 256 – 265.

SUPPO, Hugo R. (2003) Gilberto Freyre e a imagem do Brasil no mundo. **Cena Internacional (UnB)**, Brasília, v. 5, n.2, p. 40-58.

TOLENTINO, Celia (org.). (2007) *Ideias e Cultura nas Relações Internacionais*. Marília: Editora Oficina Universitária.

UNESCO. *Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*. UNESCO: Paris, 1972. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369por.pdf>>. Último acesso em 19/19/2013.

UNESCO. *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*. UNESCO: Paris, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540por.pdf>>. Último acesso em 19/19/2013.

UNESCO. *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. UNESCO: Paris, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150224por.pdf>>. Último acesso em 19/19/2013.

UNESCO. *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*. UNESCO: Paris, 2001. Disponível em :<<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Último acesso em 19/19/2013.

VIGEVANI, Tulio. (1994) Novos temas nas relações internacionais: as teorias explicativas: o caso do meio ambiente. *Margem* (PUC-EDUC), nº 3, p. 55-73, dez.

**Recebido em 01 de maio de 2014.**

**Aceito em 23 de agosto de 2014.**



## A COMUNIDADE ANDINA E A COOPERAÇÃO PARA O COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS<sup>1</sup>

### ANDEAN COMMUNITY AND THE COOPERATION ON COMBATING ILLICIT DRUG TRAFFICKING

**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas

E-mail: leandrof.sampaio@yahoo.com.br

**RESUMO:** A proposta deste trabalho é compreender a cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países da Comunidade Andina de Nações para o combate ao narcotráfico. Pretende-se estudar o tráfico ilícito de drogas como problema para a cooperação em segurança e defesa para os países da Comunidade Andina de Nações e analisar as percepções de ameaça, os planos, as políticas e as agendas de combate ao narcotráfico na região, bem como as medidas e ações tomadas no âmbito intrablocos para conter esta modalidade de crime transnacional, partindo do pressuposto de que a problemática da guerra às drogas levou à militarização da luta contra o tráfico de substâncias ilícitas obscurecendo a fronteira entre a segurança interna e externa fazendo com que perdure o conflito na região. Para realizar o presente estudo, será delimitado o marco contextual entre 2001, quando começou a elaboração da primeira “Estratégia andina de lucha contra La droga y La delincuencia conexa”, e 2012, ano de lançamento da “Estrategia Andina Sobre El Problema Mundial de La Drogas”, última estratégia conjunta entre os países da CAN contra o tráfico de drogas.

**Palavras-chave:** *Comunidade Andina – tráfico de drogas – segurança cooperativa*

---

<sup>1</sup> A versão preliminar deste artigo foi apresentada no IV Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.



LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

**ABSTRACT:** The purpose of this study is to understand cooperation on defense and security between countries of the Andean Community of Nations to combat drug trafficking. The intention is to study the illicit drug trafficking as a problem for cooperation in security and defense to the Andean Community of Nations and analyze threat perceptions, plans, policies and agendas to combat drug trafficking in the region, as well as the measures and actions taken in the context bloc to contain this type of transnational crime, assuming that the problem of the drug war led to the militarization of the fight against illicit substances trafficking blurring the boundary between internal and external security causing endure the conflict in the region. To perform this study, the context is delimited between March 2001, when the first "*Estratégia andina de lucha contra La droga y La delincuencia conexas*" started to be built, and 2012, year of release of the "*Estrategia Andina Sobre El Problema Mundial de La Drogas*", last joint strategy between the Andean countries against drug trafficking.

**Keywords:** *Andean Community – drug trafficking – cooperative security.*



## **INTRODUÇÃO**

A segurança internacional após a Guerra Fria passou por diferentes mudanças com o colapso da URSS e o fim do mundo bipolar. As assimetrias concernentes às capacidades militares se tornaram prementes entre os Estados Unidos e os demais países, e a crescente regionalização da segurança internacional e a necessidade de organizar coalizões regionais de segurança e defesa foram desdobramentos desse processo histórico, levando grupos de Estados situados em determinados espaços geográficos a terem objetivos militares e estratégicos inter-relacionados, tendo em vista que a segurança de um dado país está atrelada direta ou indiretamente a de seus vizinhos. Com o fim do conflito bipolar, emergiram no cenário internacional atores já existentes, porém com uma nova roupagem, os quais passaram a ser considerados como “ameaças” não apenas intraestatais, mas também interestatais devido a sua capacidade de articulação e atuação transnacional que repercutem em maior ou menor grau regional e mundialmente, como é o caso do tráfico de drogas.

O contexto geopolítico e ideológico do pós-Guerra Fria também abriu espaço, em algumas regiões, para a construção de relações de confiança na área de segurança e defesa como peça importante dos projetos de integração e/ ou cooperação regional, entretanto, as organizações criminosas e os ilícitos transnacionais ainda colocam obstáculos para a consolidação de uma comunidade de segurança e defesa cooperativa, principalmente em regiões e países em que a herança colonial somada à incapacidade dos governos e Estados para garantir condições sociais, políticas e econômicas coletivas e individuais fundamentais para uma sociedade.

Na Região Andina tem sido difícil construir um cenário de cooperação em matéria de segurança e defesa. Essa dificuldade é associada às divergências entre os governos, aos conflitos intra e interestatais, à emergência de “novas ameaças” e sua imprecisão conceitual e à crescente militarização e securitização relacionadas às disputas, principalmente territoriais, entre os Estados. As tensões geradas por ameaças advindas do crime organizado transnacional – o narcotráfico figura entre as principais



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

– produzem tensões na região, criando um ambiente de desconfiança e incerteza, que dificulta maior aproximação e cooperação entre os países andinos pertencentes à CAN.

A Região Andina concentra a maior produção de cocaína do mundo (UNODC, 2013)<sup>2</sup> e é um dos principais centros de tráfico de entorpecentes e a militarização da luta contra as drogas não tem alcançado os resultados esperados. A estratégia andina contra as drogas permitiu canalizar esforços com base no consenso e na cooperação, entretanto, a falta de efetividade dos mecanismos do bloco andino para cumprimento dos compromissos e o debate incipiente dos governos com a sociedade civil que vise uma mudança nas políticas antidrogas, coloca em questão a capacidade instrumental e institucional de se criar uma comunidade de defesa e segurança cooperativa.

O presente trabalho visa debater a cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países da Comunidade Andina de Nações para o combate ao narcotráfico no decorrer da última década. Pretende-se estudar o tráfico ilícito de drogas como problema para a cooperação em segurança e defesa para os países da Comunidade Andina de Nações e problematizar as percepções de ameaça, os planos, as políticas e as agendas de combate ao narcotráfico na região, bem como as medidas e ações tomadas no âmbito intrabloco para conter esta modalidade de crime transnacional, partindo do pressuposto de que a problemática da guerra às drogas levou à militarização da luta contra o tráfico de substâncias ilícitas obscurecendo a fronteira entre a segurança interna e externa fazendo com que perdure o conflito na região.

Para tanto, o estudo está dividido em três seções: a primeira aborda brevemente a trajetória histórica da comunidade andina e as tensões existentes na região, para este intento serão utilizados a abordagem dos complexos regionais de segurança e dos arcos de estabilidade e instabilidade na América do Sul; a segunda expõe os ordenamentos institucionais e as estratégias para o combate ao tráfico de drogas no

---

<sup>2</sup> De acordo com UNODC (2008), Em 2007 a região andina chegou a produzir cerca de 984 toneladas métricas, a maior parte era proveniente da Colômbia (600 toneladas métricas). Em 2012, no Peru, as plantações de coca chegaram a 60.400 hectares contra 48.000 hectares da Colômbia. Disponível em: <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE98N05 J20130924>.



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

âmbito da CAN, bem como as concepções de segurança que estão presentes nos documentos legais, no período de 2001, quando começou a elaboração da primeira “Estratégia andina de lucha contra La droga y La delincuencia conexas”, a 2012, ano de lançamento da “Estrategia Andina Sobre El Problema Mundial de La Drogas”; por fim, será discutido a confusão conceitual entre terrorismo, narcotráfico e crime organizado gerada pelos Estados Unidos na sua guerra ao terror, cujos efeitos afetaram significativamente as percepções do tráfico de drogas como ameaça à segurança dos países andinos provocando dissensões sobre a militarização da luta contra as drogas e dificultando a cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países da CAN.

### **COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES E O SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA**

A arquitetura continental de defesa e segurança nas Américas está dividida em diferentes regiões, cada qual com objetivos e orientações próprias, ligadas a diferentes conceitos de segurança coletiva que foram historicamente erigidos a partir do entrelaçamento das agendas políticas de segurança e defesa, como é o caso dos países da América do Sul. Nos últimos anos, vemos avanços relativos na integração regional com a criação, em 2008, da União das Nações do Sul (UNASUL) e com o recém-criado Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que pretende reunir os países sul-americanos para maior coordenação e cooperação em matéria de defesa.

A Comunidade Andina tem sua origem no Acordo de Cartagena, em 26 de maio de 1969, criou o Pacto Andino, recebeu depois o nome de Grupo Andino e, posteriormente, Comunidade Andina de Nações (1996). Inicialmente era formada por Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile. Sua característica inicial era de uma União Aduaneira e Econômica com o objetivo de limitar a penetração de capital estrangeiro. O Chile deixou o grupo em 1973, quando o Augusto Pinochet ascendeu ao poder com golpe militar. A Venezuela se retirou da CAN em 2006 por decisão do governo de Hugo Chávez. Atualmente, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru são membros da Comunidade Andina.



A CAN é marcada por um alto nível de institucionalização. Pode-se apontar como exemplos desse avanço o Conselho Presidencial Andino (órgão máximo), Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, Parlamento Andino, Corte Andina de Justiça, etc, adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), cooperação macroeconômica e planejamento de políticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura, integração física, convergência de políticas comerciais e industriais entre os membros da comunidade e um complexo Sistema Andino de Integração que articula todas essas instituições e que é composto por organizações intergovernamentais, organizações comunitárias e instâncias de participação da sociedade civil que conta com diferentes instituições como o Conselho Consultivo Empresarial e o Conselho Consultivo de Povos Indígenas, para citarmos alguns.

De acordo com Cabral (2010, p. 08), a CAN procurou criar instituições deliberativas e decisórias com uma crescente participação da sociedade civil, tendo em vista o modelo europeu, além disso, os países andinos do bloco também buscaram aprofundar as relações comerciais entre si estimulando “o desenvolvimento econômico, a competitividade, a integração da infraestrutura e a elaboração de uma política externa comum” e busca incorporar outros elementos para agenda andina como “a discussão de medidas de caráter de inclusão social, a luta contra as drogas, o fortalecimento da democracia, defesa dos direitos humanos” e o meio ambiente. Essa incorporação de questões políticas e sociais também incorreu na abertura da agenda de segurança para novos temas objetivando estabelecer a zona de paz na região andina.

A criação e execução do Plano Colômbia nos anos 2000 geraram desconfianças e desacordos sobre a presença militar dos EUA no sul do hemisfério e a luta contra os narcotraficantes e as FARC aumentou as dissensões políticas entre a Colômbia e seus vizinhos com a invasão de fronteiras, ataques a civis e indígenas, deslocamentos forçados e com as fumigações contra as plantações de coca (TURRIAGO, 2005). Essa situação se agravou depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 perpetrados contra os Estados Unidos, as estratégias de defesa e segurança dos norte-americanos passaram a ter um caráter mais ofensivo para responder ao terrorismo e às “novas



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

ameaças”, tais redimensionamentos repercutiram indireta e diretamente nos Andes, colocando em questão os atores regionais e seus papéis concernentes à segurança, principalmente no que tange ao combate ao terrorismo (*war on terror*) e o narcotráfico (*war on drugs*). Venezuela, Equador, Bolívia e Peru também passaram por conflitos políticos internos que se refletiram no contexto regional e internacional, provocando desequilíbrio na sub-região.

Outro elemento que gerou desconfiança e incerteza nos centros de poder internacional foi a ascensão de governos de esquerda na região, ou doutrina do perigo populista, na visão de Washington (TURRIAGO, 2008). Dentro dessa visão, compartilhada por governos do capitalismo central, grupos midiáticos nacionais e internacionais e por setores conservadores nas sociedades sul-americanas, os governos nacionalistas de esquerda eleitos na Venezuela, Equador e Bolívia passaram a serem vistos como ameaças à estabilidade e à paz da América do Sul.

Em meio a esse contexto, na Região Andina tem sido difícil construir um cenário de cooperação em matéria de segurança e defesa. Essa dificuldade é associada às divergências entre os governos, aos conflitos intra e interestatais, à emergência de “novas ameaças” e à crescente militarização e securitização relacionada às disputas, principalmente territoriais, entre os Estados, que ressurgem de tempos em tempos. Mesmo com um relativo aumento do desenvolvimento econômico na região e avanços na participação democrática, as iniciativas institucionais e políticas são ainda incipientes para uma cooperação regional entre forças armadas ou de organizações interinstitucionais intra e interestatais. Altos índices de pobreza, desigualdade na distribuição de renda e violência urbana, riscos à estabilidade democrática, deslocamentos internos forçados somados ao crime organizado transnacional, tráfico de drogas, armas e pessoas, contrabando de precursores químicos e lavagem de dinheiro, compõe o quadro desestabilizador nos Andes, “conflitos adicionais à segurança surgem da turbulência societal, da precariedade das instituições democráticas e da tensão que caracterizou as relações civis-militares nos países da região” (BONILLA, s/d, p.12). As diferentes modalidades de criminalidade transnacional



passaram a ser uma ameaça regional e cada vez mais os países da CAN procuram criar mecanismos de cooperação regional para o seu combate.

De acordo com Barry Buzan e Ole Wæver (2003, p. XVI), os problemas de segurança internacional têm que ser deslocados para o nível regional de análise, ou seja, um complexo regional de segurança é a interconexão dos processos de securitização e dessecuritização<sup>3</sup> – ou os dois simultaneamente – em um conjunto de unidades que interagem entre si numa determinada região, sendo assim, os problemas de segurança estão interligados de tal maneira que as soluções para eles não se dão de forma independente, visto que “as ameaças viajam mais facilmente a curtas distâncias do que as mais longas, a distância desempenha claramente um papel na produção dos complexos regionais de segurança”.

Os complexos de segurança se encontram nesse nível médio da análise entre o local e o global, o plano regional. Os sistemas de segurança regionais são definidos pelo grau das relações de poder e interações intersubjetivas de padrões de amizade e inimizade entre os atores que estão interconectados geograficamente a partir de configurações históricas e de distribuição de poder, gerando interdependência dos problemas de segurança. A variação da interdependência está relacionada à projeção de poder dos Estados em um ambiente anárquico, quanto mais fracos são os países para projetarem o seu poder, será menor o grau de interdependência, caso haja uma potência regional que domine as dinâmicas de segurança, ocorrerá o *overlay*, quando uma potência sobrepõe as outras dinâmicas da mesma região com seu poder. Na experiência andina podemos caracterizar os Estados Unidos e a sobreposição da sua agenda de segurança, as lutas contra o terrorismo e o tráfico de drogas são grandes exemplos desse processo.

O continente americano está dividido pelos teóricos da Escola de Copenhague em dois complexos regionais de segurança (CRS), o do norte e do sul. No entanto, existem três subcomplexos no continente: o subcomplexo regional da América Central,

---

<sup>3</sup> É o processo que consiste em retirar um determinado tema da esfera da segurança e colocá-lo, ou mantê-lo, dentro da esfera política, seria uma repolitização dos temas que passaram a ser tratados como problemas de segurança.



o subcomplexo do Cone Sul e o subcomplexo Norte-Andino. Os subcomplexos regionais de segurança têm a mesma definição de um CRS e são decorrentes de maior proximidade geográfica, histórica, política e/ ou cultural de uma sub-região que representam padrões distintos de interdependência de segurança e estão inseridos dentro de um complexo regional maior (BUZAN; WÆVER, 2003, pp. 53-54). Contudo, esta proximidade não significa ausência de tensões e ameaças entre um bloco de países que compõe um complexo ou subcomplexo regional. Em uma região, ou neste “nível médio”, conforme os autores, as ações e reações dos Estados podem afetar primeiro aqueles que se encontram mais próximos. Sendo assim, esta perspectiva teórica coloca a importância de pensarmos de forma regional e sub-regional antes de pensarmos globalmente.

De acordo com Héctor Luis Saint-Pierre (2006, p.196), a América do Sul pode ser caracterizada por arcos de equilíbrio regional que se dividem em duas categorias: 1ª) a primeira seria o “arco da instabilidade”. Os países pertencentes a esta categoria formam o “arco andino” (ou “Grupo Amazônico”), que abrange desde as Guianas, passando pela Venezuela, Equador, Peru, Bolívia, chegando até o Paraguai, cujos problemas ameaçam a estabilidade “com o risco de projetar vulnerabilidade estrutural para toda a região” precisamente por haver zonas potenciais de conflitos armados; 2ª) a segunda categoria compreende o “arco da estabilidade”, denominado “Mercosul ampliado” (ou “Cone Sul”), o qual forma um arco que abrange Brasil, Uruguai, Argentina, chega até o Chile e exclui a Bolívia. Sendo assim, funciona como ponto de equilíbrio compensador do primeiro arco, estabilizando a situação ao impedir o alastramento regional da instabilidade.

Para os autores da Escola de Copenhague, os Estados de um determinado complexo de segurança constroem e compartilham as suas identidades em três níveis de variações de padrões de amizade e inimizade que se iniciam no polo negativo chegando ao polo positivo: 1) formação de conflitos; 2) regime de segurança; 3) comunidade de segurança (BUZAN; WÆVER, 2003, pp. 53-54). O primeiro padrão é caracterizado pela instabilidade relacionada às disputas, rivalidades e desconfianças. O segundo padrão ocorre quando há uma oscilação entre estabilidade e instabilidade



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

provocada por competições entre as unidades. O terceiro padrão se forma quando ocorre a estabilidade em consequência de uma maior cooperação. Sendo assim, o subcomplexo regional de segurança andino seria caracterizado pelo primeiro nível, formação de conflitos, devido à instabilidade gerada nas tensões entre e dentro dos países dessa região. E o narcotráfico é um elemento fundamental para compreendermos as tensões e cooperações entre os países membros da CAN, como vimos, os problemas de segurança na contemporaneidade demandam cada vez mais soluções regionais.

### ***ORDENAMENTO INSTITUCIONAL ANDINO SOBRE O TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS***

A política andina contra as drogas ilícitas se fundamenta numa percepção multidimensional do problema. O ciclo produção, tráfico e consumo de drogas é uma ameaça “à saúde e ao bem estar dos seres humanos” e “afeta as bases culturais, econômicas e sociais” dos países (SECRETARIA GENERAL DE LA CAN, 2000, p. 2). Em 2001, foi criado o *Comité Ejecutivo de Coordinación en la Lucha Anti-drogas* e, para conter seus efeitos negativos na região, foi instituído em 2003 o *Comité Andino para El Desarrollo Alternativo*. Para complementar estes mecanismos institucionais, foram adotadas as *decisiones* – instrumentos que tornam obrigatória a efetivação da luta contra as drogas nos países membros – que visam aprofundar a integração, as responsabilidades compartilhadas, a cooperação política e social.

O combate às drogas ilícitas é também um componente da Política Exterior Comum da CAN, o estabelecimento das diretrizes da política antidrogas é competência do Conselho Presidencial e a formulação da política externa e da coordenação desta política fica a cargo do Conselho de Ministros de Relaciones Exteriores. A Secretaria Geral executa os planos, assessora e coordena as atividades e as reuniões dos Estados membros e mantém as relações com organizações regionais e de cooperação.

A concepção andina de segurança foi elaborada no Compromisso de Lima, em junho de 2002, na “*Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de*



LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

*los Gastos destinados a La Defensa Externa*”, a qual estabeleceu instrumentos comunitários que sustentassem uma visão comum de segurança, principalmente contra as “novas ameaças”:

Estes instrumentos são marcos comunitários sólidos para enfrentar de maneira eficaz, cooperativa e solidaria os desafios colocados pelas novas ameaças à segurança – tráfico de drogas ilícitas e de armas, lavagem de dinheiro, crime organizado transnacional e terrorismo –, também devem ser encarados através de políticas que promovem maiores níveis de coesão social e de desenvolvimento na sub-região. (COMUNIDAD ANDINA, 2006, p.7)

Este trecho que resume a visão andina de segurança apresenta uma concepção multidimensional do problema, onde as “novas ameaças” aparecem ao lado de questões políticas, sociais e econômicas, ou seja, um processo de securitização destes temas. Para entender essas diferentes dinâmicas e processos políticos, o conceito de securitização desempenha um papel fundamental para esse intento, pois a “securitização pode ser vista como uma versão extremada da politização” (BUZAN et al, p. 23).

A securitização é um ato da fala ou ato discursivo (*speech act*), no qual a própria enunciação é uma ação: quando um agente utiliza o termo segurança para dar um caráter de emergência para uma questão política, essa questão passa desta esfera para esfera de segurança, portanto, para proteger o objeto referente (aquilo que é percebido como objeto de uma ameaça existencial, por exemplo, a democracia ou a integridade territorial) passa a ser legítimo o uso de medidas extraordinárias de exceção para conter a potencial ameaça.

A securitização é um processo intersubjetivo e não é um ato unilateral dos atores securitizadores, ela depende da aceitação do público, quando a audiência identifica a questão como ameaça existencial à sobrevivência de um determinado objeto de referência, o ato discursivo alcançou o seu êxito.

De acordo com os autores:

Assim como na teoria dos complexos de segurança, as securitizações podem estar ligadas em conjunto positivamente (onde um grupo de atores



pertencentes, ou parcialmente pertencentes, de uma mesma definição de ameaça e objeto referente), ou negativamente (onde os atores ou grupos de atores, constroem um ao outro como ameaça) no processo formando padrões potencialmente duráveis de interdependência de segurança (BUZAN; WÆVER, 2009, p.256).

No âmbito da Comunidade Andina, as securitizações estão ligadas em seu conjunto positivamente, o grupo de países desse bloco partilha da mesma definição de ameaças e objetos referentes em maior ou menor grau, o que forma uma interdependência de segurança, mas ao contrário do que afirmam os autores, não necessariamente será durável, pois o que gera tensões são as medidas extraordinárias que são empregadas para combater as ameaças existentes. A luta contra as drogas na Colômbia e no Peru tem um caráter mais militarizado em comparação com a Bolívia e o Equador.

Segundo Didier Bigo (2000), a securitização não é uma resposta à insegurização, mas sim a capacidade de gerir e gerar a insegurança. Quando há um aumento da securitização ocorre também um aumento da insegurança. A securitização/insegurização são práticas que atravessam tanto a esfera interna, quanto o domínio externo. O autor diverge da abordagem da Escola de Copenhague sobre a securitização como um simples ato discursivo exclusivo da linguagem. Esta compreensão permite analisar apenas um lado da relação sem considerar as lutas de poder simbólico<sup>4</sup> e omite a dimensão semiótica da securitização (gestos, manobras, rituais de demonstração de força, etc.). Sendo assim, a securitização “não é apenas retórica, uma ideologia que se impõe por si só”, ela é produto de um “trabalho de mobilização”:

A securitização repousa sobre a capacidade dos atores para constituir estatísticas sobre os seus objetivos e sob suas próprias categorias, para colocá-los em série, para ser capaz de submetê-los a exames, aos protocolos de pesquisa, com verificações empíricas em suma, para produzir "a verdade" sobre estas declarações. Verdade que precisa ser congruente com o que é o estado atual do conhecimento sobre o mundo. Este curso é

---

<sup>4</sup> O poder simbólico é um poder de construção da realidade que institui e ordena o sentido de ser no mundo conformando concepções supostamente homogêneas que fazem com que seja possível a aquiescência entre os pensamentos.



ministrado *somente para* os profissionais de segurança (BIGO, 2000, p. 347).

De acordo com Bigo, quem tem a capacidade de securitizar são aqueles que exercem posições de autoridade reconhecida, a posição social de quem produz determinadas declarações sobre o que é ameaça e o que se constitui como insegurança é o que da legitimidade para a securitização, apenas estes atores podem impor uma hierarquia de ameaças e de temas de segurança fazendo com que certos fenômenos sejam mais ameaçadores do que outros.

Para compreender este processo é preciso se atentar as relações de poder e concorrências existentes entre grupos sociais e dentro do campo da segurança, pois não se trata de uma estratégia unilateral de um ator isolado. É necessário abordar quem são os produtores da construção social de ameaças. Para Bigo, a partir dos aportes de Bourdieu, compreende o espaço social do campo da segurança como uma construção derivada das diferentes posições dos agentes de segurança e definida pelos diferentes lugares que cada agência ocupa no âmbito nacional e internacional.

Dentro do campo da segurança pode ocorrer um processo de “unificação” com a fusão de atores que tende a “homogeneizar” as formas de olhar para um determinado problema podendo definir um “foco” partilhado por todos, como é o caso do narcotráfico na região andina, isto acontece quando as diferenças entre a segurança interna e externa diminuem com avanço do processo des-diferenciação.

Os países pertencentes à CAN, em consonância com as determinações e resoluções de organismos internacionais, consideram a produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas, bem como a lavagem de dinheiro, tráfico de armas e contrabando de produtos químicos utilizados na produção de drogas, como ameaças à segurança e ao desenvolvimento de seus países. Em 22 de junho de 2001, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores assinaram a *Desición 505 “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”*. O Plano Andino pretende abordar a questão das drogas ilícitas em sua totalidade abrangendo os aspectos envolvidos na produção, tráfico, consumo e delitos relacionados, tendo como



princípios norteadores a “responsabilidade compartilhada” e o “pleno respeito a suas respectivas legislações e soberania” e ao Direito Internacional.

No ano de 2003, na cidade de Bogotá, os ministros de relações exteriores e de defesa da CAN<sup>5</sup>, firmaram o “Compromisso para el Fortalecimiento de La Coordinación en La lucha contra el Terrorismo y El Problema Mundial de las Drogas y lós Delitos Conexos”. Este documento ratificou a adesão dos países que assinaram o compromisso às convenções internacionais contra o terrorismo, adotadas no âmbito das Nações Unidas e no âmbito hemisférico, à Convenção Interamericana contra o Terrorismo e também apoiaram a Declaração de San Salvador, a qual versa sobre o reforço da cooperação na luta contra o terrorismo, que foi adotada em 24 de janeiro de 2003 pelo Comitê Interamericano contra o Terrorismo. Nesta mesma reunião, os países membros reiteraram o repúdio a todas as formas de terrorismo e acordaram coordenar os esforços para enfrentar os desafios postos pelo terrorismo e a sua conexão com o crime organizado transnacional em suas diferentes modalidades.

Na décima sexta reunião do Conselho Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, em dezembro de 2004, na cidade peruana de Cuzco, foi adotada a *Decisión 602 “Norma Andina para El Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”*, tal medida, além de objetivar o controle das substâncias utilizadas na fabricação ilegal de entorpecentes e psicotrópicos, procura também proteger o território aduaneiro comunitário para impedir o desvio de importações e exportações de produtos químicos que podem ser utilizados na produção de drogas, principalmente cocaína e heroína. A implementação deste instrumento foi uma forma de ratificar a *Política Andina de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas*, que foi implementada em setembro de 2004 em parceria com a União Europeia.

---

<sup>5</sup> Estavam presentes nesta reunião os Ministros das Relações Exteriores da Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela, os Ministros da Defesa da Colômbia, Peru e Equador, os Vice-ministros das Relações Exteriores do Equador e do Panamá, o Diretor Geral de Polícia do Panamá, os representantes do Ministério da Defesa da Bolívia e do Brasil, e do Secretário-Geral Tópicos América do Sul Brasil, e delegações de observadores dos Estados Unidos e da União Europeia.



LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

Em 15 de julho de 2005, na décima quinta reunião do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, onde foi assinada a *Decisión 614 “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”*, que busca reduzir a pobreza e os danos nas áreas definidas na estratégia de intervenção por meio de diretrizes políticas voltadas para o desenvolvimento alternativo integral e sustentável, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito da CAN.

A cooperação em entre a Comunidade Andina e a União Europeia se deu com a aprovação do convênio de financiamento com a União Europeia para desenvolvimento de projetos de cooperação no combate às drogas sintéticas (DROSICAN)<sup>6</sup>, a *Decisión 673*, de 26 de setembro de 2007, e com o *“Programa Antidrogas Ilícitas em La Comunidad Andina”* (PRADICAN)<sup>7</sup>, de 19 de agosto de 2009, que será executado entre os anos de 2010 e 2013.

Os *“Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina”*, foi um documento aprovado em 05 de fevereiro de 2010 pelo Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores. Na sua agenda estratégica de segurança é ressaltada a importância de *“coordenar programas regionais para facilitar a aplicação da normatividade andina em matéria de luta contra o problema das drogas”* e de implementar o programa antidrogas ilícitas CAN-PRADICAN.

No segundo semestre de 2012, os quatro países membros apresentaram a *“Estrategia Andina Sobre El Problema Mundial de las Drogas 2012-2019”*. O programa possui 37 diretrizes gerais e inclui a elaboração de uma rede andina de prevenção,

---

<sup>6</sup> O DROSICAN é um programa de apoio à CAN na área de drogas sintéticas. *“Tem como objetivo propor metodologias e ferramentas que permitem prevenir e controlar os possíveis efeitos de oferta e demanda de drogas sintéticas ilícitas nos países andinos, estabelecendo sinergias e alianças estratégicas com organizações comunitárias da sociedade civil e entidades públicas e privadas. Também objetiva melhorar a coordenação entre os Observatórios de Drogas dos países da Comunidade Andina. Valor: 3,06 M€. Duração: 3 anos”* (DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EM EL PERÚ, 2010, p.25).

<sup>7</sup> O PRADICAN é um programa de suporte para a CAN na luta contra as drogas ilícitas. *“Destina-se a ajudar os quatro países andinos na luta contra as drogas contribuem para a execução do Plano Andino de Luta contra a Droga e crimes conexos e desenvolvimento da estratégia andina Alternativa. Procura também fortalecer os observatórios nacionais de drogas e criar uma rede entre eles, facilitar o diálogo entre os governos e a sociedade civil sobre a questão das drogas e realizar atividades de controle de precursores químicos regionais e melhorar a capacidade de analisar o problema da CAN. Valor: 4,02 M€. Duração: 3,5 anos”* (DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EM EL PERÚ, 2010, p.25).



LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

certificações regionais para os centros de tratamento de viciados e manuais sub-regionais para tratamento de precursores químicos. A estratégia objetiva também combater o narcotráfico com sanções efetivas contra as redes internacionais de tráfico de drogas e “reduzir o consumo de drogas ilegais através de fortes campanhas de conscientização dirigidas ao público consumidor”<sup>8</sup>. Esta estratégia andina para combater o problema mundial das drogas não tem nada de novo, é praticamente uma reedição da Conferência Internacional de Viena, realizada em junho 1987, sobre o *Uso Indevido e Tráfico Ilícito de Drogas*, os seus objetivos eram:

estimular a participação das comunidades na redução da demanda ilícita; substituir as plantações de drogas e buscar métodos para reduzir o fornecimento; melhores métodos de restrição do uso de narcóticos a objetivos médicos e científicos; confiscar lucros ilícitos; aumentar os recursos destinados a combater a droga e ao tratamento de reabilitação dos viciados (PASSETTI, 1991, p. 62).

Os países andinos estabeleceram múltiplos acordos bilaterais sobre o combate às drogas, no entanto, é com a União Europeia que ocorre um diálogo mais institucionalizado sobre drogas ilícitas. A luta antidrogas da CAN avançou muito no que tange à normatividade institucional, entretanto, há ainda limitações materiais, recursos financeiros insuficientes, violações das normas por parte dos Estados membros e deficiência na rede de informação colaborativa, tais problemas colocam obstáculos para o funcionamento na prática dos mecanismos e instrumentos existentes.

As instituições andinas operam no combate ao tráfico de drogas em quatro frentes principais: a) o alinhamento das políticas nacionais para convergir ações para o controle da produção, erradicação dos cultivos, desenvolvimento alternativo, desmantelamento da infraestrutura de produção e transporte, combate a lavagem de dinheiro, redução da demanda; b) o avanço nas estratégias binacionais baseadas em acordos bilaterais, e comitês de bairro; c) a intensificação da estratégia andina para harmonização das legislações, capacitação de funcionários e captação de recursos de

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.andes.info.ec/es/actualidad-sociedad/7587.html>



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

ajuda técnica e financeira internacional; d) a coordenação de posicionamentos conjuntos (COMUNIDAD ANDINA, 2006).

### ***A COOPERAÇÃO ANDINA PARA O COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS***

A produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas permanece ainda como problemas complexos na atualidade. Suas articulações em redes difusas e suas conexões com diferentes modalidades de atividades criminosas – tráfico de armas, lavagem de dinheiro, crimes ambientais, terrorismo, etc. – estão cada vez mais estreitas e se transformam constantemente, o que os tornam mais dinâmicos e fluídos, ou seja, transnacionais, desafiando as fronteiras entre o nacional, o regional e o global, no início do século XXI.

Desde os anos de 1980, o narcotráfico foi considerado umas das principais ameaças para a segurança nacional dos Estados Unidos e se tornou um dos componentes centrais da agenda de segurança hemisférica deste país. Após os atentados de 11 de setembro, a guerra contra o terrorismo global se tornou o eixo principal da segurança e política externa norte-americana, o que levou Washington a direcionar sua atenção para outras regiões do globo, fazendo com que, neste contexto, a América Latina, principalmente a América do Sul, deixasse de ser uma de suas prioridades. De acordo com Coletta A. Youngers e Eileen Rosin (2005), os funcionários encarregados da política externa dos Estados Unidos para região buscaram conseguir atenção e recursos colocando um leque amplo de assuntos no mesmo bojo do terrorismo e narcoterrorismo.

Agora, muitos funcionários e políticos referem-se a todas as atividades transfronteiriças ilegais como potenciais ameaças terroristas, como a produção e tráfico de droga, imigração ilegal, tráfico de armas e lavagem de dinheiro (YOUNGERS; ROSIN, 2005, p. 12).

A (in)definição destes temas como potenciais ameaças terroristas permitiu aos Estados Unidos direcionarem os seus esforços para combater o narcotráfico e o crime



organizado transnacional como uma de suas prioridades em matéria de segurança para região andina, influenciando direta e indiretamente nas agendas de segurança nacionais e regionais, mais precisamente no âmbito da Comunidade Andina de Nações. Não é de hoje que assuntos como drogas, crime organizado e outras ameaças de diversos matizes, como as ambientais, se tornaram elementos discursivos justificadores para intervenções em “Estados Falidos” ou países emergentes.

A associação entre narcotráfico<sup>9</sup> e terrorismo ou entre narcotráfico e guerrilha, que remetem aos anos de 1980<sup>10</sup>, se baseia na experiência colombiana a partir de uma visão estadunidense do conflito e que foi generalizada para toda região andina, fortalecendo a percepção desses temas como ameaça à segurança, o que permitiu aos governos da Comunidade Andina enfatizar a dimensão regional dessas ameaças. Esta relação nebulosa entre tráfico de drogas, terrorismo e guerrilha, impede a compreensão sobre as diferenças, particularidades e significados que existem entre esses fenômenos, seus agentes e suas atividades a nível doméstico, regional e global.

Conforme analisa Marcelo Fabián Sain (2003), abordar estes dois temas conjuntamente não apenas traz problemas epistemológicos ou analítico-conceituais, mas também político-institucionais,

os eixos e características das políticas domésticas e internacionais em matéria de segurança dependem da dita conceitualização. Ou seja, o tratamento conceitual que faz das novas ameaças e de sua vinculação com os problemas tradicionais de segurança regional e interno de nossos países constitui a primeira etapa do processo de securitização desses assuntos e, portanto, ele depende do alcance e das particularidades das políticas de segurança a esse respeito (SAIN, 2003, p. 195).

---

<sup>9</sup> O termo narcotráfico também deve ser problematizado, pois também recai em imprecisão ao pressupor que todas as drogas são narcóticas ou que cotem as mesmas substâncias em sua composição. A título de esclarecimento, o narcotráfico é tratado neste trabalho como grupos e organizações criminosas nacionais, transnacionais ou internacionais que se articulam em redes complexas para produzir, distribuir, vender e controlar as rotas e fluxos das drogas ilícitas.

<sup>10</sup> No início dos anos de 1980, o político norte-americano Lyndon LaRouche foi o primeiro que cunhou o termo *narcoterrorismo*, o qual foi elaborado para se referir a interdependência política e financeira entre Londres e Moscou nos esquemas da rede tráfico de drogas. E em 1983, o Embaixador dos Estados Unidos na Colômbia, Lewis Tambs, chamou de *narcoguerrilha* e *narcoterror* as relações entre os grupos guerrilheiros colombianos e o tráfico de drogas. (RUSH, 1996)



A partir das observações de Sain, temos que definir, mesmo que provisoriamente, o que é cada um destes conceitos. A “ameaça” é um “conceito relativo a uma concepção estratégica autônoma, ela se constitui sempre na e para uma percepção”, portanto,

*a ameaça é essencialmente diferente do que ela manifesta: não é ela que provoca o temor, mas quem anuncia. Por isso, embora nosso inimigo possa ser o verdadeiro perigo e que possamos identificá-lo como tal, ele pode ou não, conforme as circunstâncias, nos ameaçar, ficar numa posição de ameaça, assumir uma atitude ameaçadora, etc.(...) Porém, essa atitude intimidatória, em si, não constitui para nós uma agressão, um mal, um dano, uma ofensa. A ameaça só se constitui e opera na percepção daquele que é ameaçado (SAINT-PIERRE, 2007, p. 62).*

Conforme esta abordagem desenvolvida por Héctor Saint-Pierre, as “novas ameaças” em si mesmas não se constituem como um perigo, pois o perigo está fora de nós e a ameaça, ao contrário, se constitui em nós, ela existe no sujeito ameaçado. As percepções de ameaças não estão mais presas às disputas e confrontos interestatais, foram redirecionadas para fatores transnacionais sem rosto, elas não advêm de atores e agentes de um governo ou Estado. O terrorismo, o tráfico de drogas ilícitas e o crime organizado transnacional são agentes centrais na emergência de novas ameaças. Esta não rostificação das “novas ameaças” dá margem para obscurecer a distinção entre segurança internacional e segurança pública, e o uso de forças armadas para combatê-las é um sinal desta confusão.

O terrorismo é uma modalidade específica de ação violenta que surge em determinados contextos históricos e condições políticas e sociais. De acordo com Martha Crenshaw,

*o terrorismo não é uma reação espontânea às circunstâncias. Grupos que confrontam as mesmas condições escolhem respostas diferentes. A questão central diz respeito à combinação de incentivos e oportunidades que, por sua vez, afetam decisões para se usar o terrorismo. Nesse sentido, o terrorismo pode servir a quatro propósitos: provocação, polarização, mobilização e submissão (CRENSHAW, 2010, p. 35).*

Conforme as análises de Crenshaw, os quatro propósitos dos quais o terrorismo



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

se utiliza, podem ser caracterizados da seguinte forma: 1) provocação, o terrorismo usado em ataques aleatórios a populações civis, pode ser um meio de provocar o governo a ter uma reação excessiva; 2) polarização, o terrorismo pode ser usado para impelir sociedades divididas a se separarem ainda mais por meio de ataques indiscriminados contra representantes da “outra” comunidade; 3) mobilização, o terrorismo pode mobilizar e fortalecer aqueles que se identificam com a causa; 4) submissão, existem grupos que podem ver o terrorismo como uma “arma” útil para coagir o governo, por meio de uma estratégia de punição e atrito, levando-o ao não cumprimento de compromissos com Estados estrangeiros. Portanto, a autora coloca o terrorismo em perspectiva múltipla tirando o seu caráter uníssono, sendo assim, devemos compreender os terrorismos relacionados aos seus respectivos contextos históricos, sociais e políticos e também interligados à conjuntura internacional. Os terrorismos não são finalidades em si mesmas, são táticas que visam principalmente um objetivo político.

O crime organizado, segundo Sain (2003), é um empreendimento de caráter político-econômico realizado por um ou mais grupos articulados que atuam conjuntamente com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro ganho de ordem material. Portanto,

a criminalidade organizada se configura como uma empresa que supõe a colaboração entre um conjunto de pessoas que compartilham e perseguem determinados objetivos criminais e protagonizam uma série de crimes graves por um período de tempo prolongado e indefinido, usando alguma forma de disciplina e controle interno como também uma metodologia operativa combinando, em diferente medida, certas formas de violência e intimidação com modalidades diferentes de exercício de influência sobre a política, a imprensa, a administração pública e autoridades judiciais e econômicas, tudo em busca de obter ganhos e/ou poder (SAIN, 2003, p. 196-197).

O terrorismo, o crime organizado e o tráfico de drogas sofreram um processo de desterritorialização, fazendo com que esses fenômenos se transnacionalizassem e, a partir de uma percepção construída, tais fenômenos ganharam uma mesma roupagem sob o signo de “novas ameaças”. As linhas que os conectam são tênues e



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

imprecisas, e é justamente esta imprecisão que endossa o discurso securitizador e permite a criação de inúmeros mecanismos e instrumentos institucionais político-militares, viabilizando a utilização do uso da força na luta contra as drogas ilícitas.

O tráfico de drogas ilícitas na região andina não é uníssono, existe uma grande diversidade geográfica, social, cultural, política e econômica e cada país apresenta a sua dinâmica própria que muitas vezes se articula envolvendo nos palcos do conflito diferentes agentes de campos distintos: organizações criminosas, guerrilhas, comunidades camponesas e cocaleras, polícias, exércitos, governos, organizações regionais e internacionais. Essa multiplicidade também se reflete nas diferentes medidas políticas e de segurança nacionais adotadas pelos países pertencentes à CAN para enfrentar o narcotráfico, que se chocam diretamente com a proposta de Política Externa de Segurança Comum Andina elaborada em 1999 e ratificada na Ata de Lima de 2000, a qual propunha ações concretas de cooperação entre os países membros para “reforçar a luta contra o problema mundial das drogas”.

A CAN redefiniu sua agenda de segurança e suas estratégias incluindo, além das ameaças e atores tradicionais, também as “novas ameaças” e atores não-estatais a partir de uma concepção ampla de segurança. O alargamento da concepção de segurança nos países andinos amalgama conceitos tradicionais e não-tradicionais de segurança (AYUSO, 2008; BONILLA, 2003; KANNER, 2009). A concepção convencional se alicerça no monopólio legítimo da força e tem como foco os assuntos relativos à paz e a segurança enfatizando os aspectos militares, de segurança e defesa, ou seja, manter a ordem e lutar contra o crime no plano interior e defender a soberania do país no plano exterior, portanto, as ameaças devem ser combatidas militarmente como conflitos armados com inimigos internos ou externos, sejam regionais ou extrarregionais, participando da tomada de decisão somente o governo e os militares. A concepção não tradicional parte do pressuposto de que a segurança dos Estados



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

deve estar centrada nos indivíduos e busca incorporar temas como os direitos humanos, o desenvolvimento social, a segurança ambiental, a segurança humana<sup>11</sup>.

Este alargamento propõe um debate sobre uma nova agenda de segurança que abrangeria conflitos econômicos, políticos e sociais, as migrações e deslocamentos forçados, os problemas ambientais e o narcotráfico. O desafio se coloca no que tange à desmilitarização da segurança e a sua dessecuritização e repolitização, ou seja, o trato de temas de segurança no seio da esfera política, o que implicaria numa ampliação de atores que participariam no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas voltadas para estes temas.

O Plano Andino de 2001 (DECISIÓN 505) busca implementar uma estratégia comunitária incorporando ações que podem se desenvolver com maior efetividade quando tratadas em conjunto do que individualmente, a colaboração cooperativa traria maiores resultados concernentes à troca de informações sobre as organizações criminosas, as suas atividades e as modalidades de tráfico; ao treinamento e capacitação de funcionários nacionais que fazem parte dos grupos de combate antidrogas; à elaboração de acordos de assistência mútua em matéria judicial e penal; à colaboração e troca de experiências em programas de desenvolvimento alternativo; ao aprofundamento da cooperação para prevenção e controle da lavagem de dinheiro; à prevenção do consumo e o combate ao tráfico de drogas sintéticas; à captação de cooperação; à gestão para a renovação e ampliação dos programas de preferências comerciais em apoio à luta contra as drogas ilícitas; à captação de cooperação internacional para programas de prevenção e mitigação do impacto ambiental provocado pela produção de drogas ilícitas; à coordenação de posições conjuntas em matéria de luta antidrogas, para citarmos alguns exemplos (COMUNIDAD ANDINA, 2001, DECISIÓN 505).

---

<sup>11</sup> O conceito de segurança humana aparece na nova Constituição de La República de Ecuador de 2008 no Art. 393: “O Estado deve garantir a segurança humana através de políticas e ações para garantir a coexistência pacífica entre as pessoas, promover uma cultura de paz e evitar as formas de discriminação e de violência e a prática de delitos e crimes integrados. O planejamento e implementação dessas políticas será confiada a organismos especializados em diferentes níveis de governo”.



Para Adrián Bonilla (2003), a região andina seria um mapa composto por cenários políticos distintos integrados fragilmente, cujo processo de integração e interdependência ainda está em construção. Conforme o autor, há diferenças substanciais entre os países da região, no que concerne às sociedades nacionais e suas economias, e um fator elucidativo deste problema é o fato de que nenhum destes países tem como seu principal parceiro comercial outro país andino. No que concerne à política externa, sua agenda sempre esteve hierarquizada, cuja prioridade era o comércio exterior, mas com a implementação do Plano Colômbia e depois dos eventos de 11 de setembro, a segurança começou a disputar espaço na agenda.

Na última década, as agendas de segurança dos países da sub-região andina foram construídas em torno de três problemáticas principais: 1- A Luta contra o Terrorismo; 2- A Luta contra o Narcotráfico; 3- A presença dos Estados Unidos na Sub-região. Não necessariamente as três problemáticas constituem as principais ameaças para cada Estado, pois cada país faz uma identificação própria sobre cada um dos temas de acordo com a sua percepção particular de segurança e defesa (BONILLA, s/d).

Os governos venezuelano, boliviano e equatoriano construíram suas agendas de segurança e defesa conforme as ameaças associadas ao conflito armado colombiano e em relação às medidas tomadas pelo presidente Uribe para enfrentar o “narcoterrorismo” e as “novas ameaças”. Estas ameaças ganharam prioridade sobre outros temas, ocasionando medidas de emergência que geraram um dilema de (in)segurança<sup>12</sup>, sendo que Venezuela, Equador e Bolívia têm ambições nacionais em matéria de segurança e defesa incompatíveis com as de Colômbia e Peru, que se aproximam relativamente em seus posicionamentos no combate ao narcotráfico e ao terrorismo (Plano Colômbia 1 e 2 e Plano VRAE<sup>13</sup>) e também em relação aos Estados

---

<sup>12</sup> O “dilema de insegurança” seria uma inversão da lógica realista do “dilema de segurança” de John Herz elaborada em 1950, “para quem ‘os esforços de ampliação de segurança de um Estado conduzem a maior insegurança de seus vizinhos’. Em tal inversão, a ameaça passaria a ser o vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte” (MEDEIROS FILHO, 2009, p. 219).

<sup>13</sup> E em fevereiro de 2007 foi lançado pelo presidente Alan García Pérez o Plano VRAE, em referência ao “Plano Colômbia”, que tinha por objetivo garantir a paz, combater o narcotráfico e o Sendero Luminoso e promover o desenvolvimento socioeconômico na região. O vale dos rios Apurímac e Ene, conhecido como VRAE, que abrange os departamentos de Ayacucho, Cuzco e Junín no Peru.



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

Unidos com a recém criada Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, Estados Unidos, México e Peru).

Os marcos regulatórios nacionais das políticas de combate às drogas também são díspares entre os países andinos, conforme Luiz Antônio Gusmão (2009), as políticas e normas legais bolivianas tem maior legitimidade perante a sociedade devido o seu caráter menos militarizado:

a descriminalização do cultivo e consumo da folha na constituição; as famílias cocaleiras têm direito legal a cultivar determinada extensão de terra; além do limite legal, há clara diferenciação entre cultivos para uso tradicional e cultivos para produção de cocaína e ênfase a programas de erradicação por consenso entre os cocaleiros e o governo. O Plano Dignidade está entre a posição intermediária e a zona de militarização porque, concomitantemente à aplicação agressiva de aparato militar para conduzir operações de erradicação forçada no Chapare, também contemplava medidas de desenvolvimento alternativo em sua formulação original (GUSMÃO, 2009, pp.16-17)

Conforme analisa o autor, é com Evo Morales que o marco regulador da produção de coca alcançou um alto grau de legitimação, houve avanços na descriminalização e regulamentação das áreas de cultivo, assim como houve um avanço simbólico significativo ao desassociar a imagem do produtor de coca relacionado ao narcotráfico. Em junho de 2011, a Bolívia deixou de ser signatária da Convenção Única sobre Entorpecentes das Nações Unidas, pois esta convenção proíbe a mastigação da folha de coca por classificá-la como entorpecente e passível de controle internacional<sup>14</sup>. E em março de 2012, Evo Morales solicitou novamente sua adesão à convenção reiterando a sua reserva sobre a proibição do uso da folha de coca.

As normativas peruanas ocupariam uma posição intermediária entre a legitimação e a militarização, enquanto a Colômbia estaria situada na zona de militarização. No Peru, há uma predominância da erradicação forçada sobre programas de desenvolvimento alternativo, no entanto, existe o reconhecimento dos

---

<sup>14</sup> Mais informações sobre posição boliviana e suas implicações políticas está disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,evo-morales-pede-descriminalizacao-da-folha-de-coca-na-bolivia,847310,0.htm>



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

cultivos e usos legais e regulação do mercado para comercialização da folha de coca. Na Colômbia, por sua vez, o combate às drogas integra a política de segurança nacional, o seu objetivo é solapar militarmente os grupos guerrilheiros e paramilitares que obtêm parte de suas rendas advindas do narcotráfico:

ao longo das últimas décadas passadas, os países andinos apresentam trajetórias diferenciadas de tipos de políticas de combate às drogas. Desde o Plano Dignidade, a Bolívia se direcionou para a legitimação, o que coincide claramente com a ascensão do movimento cocaleiro e a eleição de Evo Morales à presidência. A Colômbia, por sua vez, contando com recursos do Plano Colômbia para reequipamento e reestruturação do aparato estatal, vinculou o combate ao narcotráfico à repressão dos grupos insurgentes locais. Se a militarização foi bem sucedida para o cerco às guerrilhas e a relativa pacificação do país, não produziu sinais consistentes de redução da produção de cocaína. O Peru, por sua vez, estacionou na posição intermediária (GUSMÃO, 2009, pp. 17-18)



Segundo Carlos A. Romero (2008), a Comunidade Andina de Nações está passando por uma crise institucional relacionada à desarmonia entre os modelos de desenvolvimento econômico escolhidos pelos países do bloco, bem como as divergências entre estes países concernentes à assinatura ou não do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e “pelos problemas de segurança derivados da tensão geopolítica entre Venezuela e a Colômbia, a Colômbia e o Equador e o Peru, a Bolívia e o Chile” (ROMERO, 2008, p 57).

No âmbito da CAN há uma visão institucionalizada comum de segurança, no entanto, entre os países, individualmente, não há uma visão compartilhada de segurança. O tráfico de drogas ilícitas é fator importante para verificarmos esta questão, há diferentes percepções sobre o tratamento das drogas e o uso das forças armadas para combatê-las. As discrepâncias estão relacionadas à falta de capacidade não só dos governos, mas também da própria sociedade em abordar agendas comuns de defesa e segurança.

As lutas contra o narcotráfico como problema regional podem ser mais efetivas se coordenadas, mesmo que haja algumas aplicações específicas para cada país. O aumento recente dos índices da produção de drogas no Peru, superando a Colômbia, é um exemplo de que as ações militarizadas para combater as drogas ilícitas não estão trazendo a solução esperada e colocam sérios desafios para consolidação da confiança e da cooperação entre os países, ou mesmo para a construção de uma comunidade de segurança conforme proposto por Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), ou seja, para reduzir as instabilidades e assimetrias, que são construídas historicamente, as unidades passariam a resolver suas divergências por meios institucionais aumentando a maturidade das relações para manter expectativas confiáveis de mudança pacífica o que permitiria a elaboração de identidades comuns de defesa e segurança com objetos de referências compartilhados, ampliação dos canais de comunicação e transparência que permita um conhecimento mútuo entre os diferentes atores intensificando o compromisso entre as partes.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Comunidade Andina passou por transformações políticas, econômicas e institucionais na última década. O tráfico de drogas ilícitas se tornou um dos grandes desafios para os países do bloco, tendo sua complexidade e crescente transnacionalização ampliado os pontos de fricção domésticos, sub-regionais, regionais e internacionais, seus efeitos são visíveis na região andina e duram décadas. As concepções e sistemas de defesa e segurança andinos sofrem com uma ausência de uma maior articulação que busque alternativas ao proibicionismo e à guerra às drogas, distinguindo o que é cada modalidade de ameaça e, conseqüentemente, separando o que é segurança interna e externa, as chamadas “novas ameaças” colocam desafios para os direitos humanos e para a construção da confiança, impedindo um debate sério e mais amplo sobre a fronteira obscura entre os papéis e funções das polícias e dos militares.

Os programas e mecanismos andinos para conter o tráfico de drogas aumentaram no que tange à participação da sociedade civil, diminuindo o seu viés militarizado ao menos no plano do discurso, entretanto, distante das ações empregadas de fato para combater o narcotráfico, o exército é frequentemente acionado para atividades de segurança interna, para não dizer permanentemente. Os avanços institucionais andinos e de seus programas para o problema mundial das drogas se esbarram em uma realidade menos colaborativa, resultado de uma deterioração da ideia de integração e de uma comunidade de segurança cooperativa.



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ADLER, Emanuel; BARNET, Michael (org.). 1998. *Security communities*. Cambridge, Cambridge University.
- AYUSO, Anna. 2008. “Dificuldades para um régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico em La zona andina”. In: VÉLEZ, Fredy Rivera (org.). *Seguridad multidimensional em América Latina*. Quito, FLACSO.
- BIGO, Didier. 2000. “When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe”. In: KELSTRUP, Marten; WILLIAMS, Michael C. (Eds). *International relations theory and politics of european integration*. London, Routledge.
- BONILHA, Adrián. 2003. “Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos”. In: ROJAS ARAVENA, Francisco. (org.) *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. Chile, Nueva Sociedad/ FLACSO, pp.131-156.
- \_\_\_\_\_. s/d. *Una agenda de seguridad andina*. In: [http://www.flacsoandes.org/internacional/publi\\_acade/ecuador/01bonilla\\_adrian.pdf](http://www.flacsoandes.org/internacional/publi_acade/ecuador/01bonilla_adrian.pdf) (Acessado em 28 de Agosto de 2013)
- BONILLA, Adrian; PÁEZ, Alexei. 2006. “Estados Unidos y La Región Andina”. *Nueva Sociedad* : Buenos Aires, 206: 126-139.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. 1998. *Security: a new framework analysis*. London, Lynne Rienner.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. 2003. *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. 2009. In: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=5502088&fulltextType=RA&fileId=S0260210509008511> (acessado em 15 de Setembro de 2012).
- CRENSHAW, Martha. 2010. “O Terrorismo visto como um problema de segurança internacional”. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur Bernardes do (orgs.). *Terrorismo e relações internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro, PUC-Rio/Loyola, pp. 25-46.
- GUSMÃO, Luiz Antônio. 2009. “Marcos reguladores do combate às drogas nos países andinos”. In: [http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/62\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_4\\_n\\_12.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/62_observador_topico_Observador_v_4_n_12.pdf) (acessado em 10 de outubro. de 2013).
- KANNER, Aimee. 2009. “Governança e segurança na região andina”. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio G. de (org.). *Segurança e governança nas Américas*. Olinda, Ed. do Autor, 2009, pp. 191-207.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. 2009. “Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa”. In: SOARES, Samuel; SVARTMAN, Eduardo; D’ARAÚJO, Maria C



LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS

(orgs.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: II Encontro da ABED*. Campanas, Mercado das Letras, 215-228.

PASSETTI, Edson. 1991. *Das "fumeries" ao narcotráfico*. São Paulo, Educ.

ROMERO, Carlos A. 2008. "A Venezuela e a Comunidade Andina de Nações" In:\_\_\_\_\_. *Venezuela: uma integração complexa*. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina, pp. 43-62.

RUSH, Valerie. 1996. Colombia: To fight drugs, beat narco-terrorism. In: [http://www.larouchepub.com/eiw/public/1996/eirv23n15-19960405/eirv23n15-19960405\\_048-colombia\\_to\\_fight\\_drugs\\_beat\\_nar.pdf](http://www.larouchepub.com/eiw/public/1996/eirv23n15-19960405/eirv23n15-19960405_048-colombia_to_fight_drugs_beat_nar.pdf) (acessado em 30 de Setembro de 2013).

SAIN, Marcelo. 2003. "La cooperación subregional en materia de seguridad después del 11 de septiembre". ROJAS ARAVENA, Francisco. (org.) *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. Chile, Nueva Sociedad/ FLACSO, pp. 191-213.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 2007. "As 'novas ameaças' às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual". In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina, pp. 59-81.

\_\_\_\_\_. "Modelo de análise e formulação de política de defesa: o equilíbrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais". 2006. In: GUYER, Julián González (org.). *Debate nacional sobre defensa: aportes internacionales*. Uruguay, Ministerio de Defensa Nacional.

TURRIAGO, Jaime Caycedo. 2008. "Militarização e alternativa popular: outro olhar sobre as lutas sociais na Colômbia". In: CECEÑA, Ana Esther (org.). *Os desafios das emancipações em um contexto militarizado*. São Paulo, Expressão Popular/Clacso, pp. 209-230.

\_\_\_\_\_. 2005. Impacto regional do conflito colombiano na América Latina. In: CECEÑA, Ana Esther (org.). *Hegemonia e emancipações no século XXI*. Buenos Aires, Clacso, pp. 57-70.

YOUNGERS, Coletta A.; ROSIN, Eileen. 2005. Drogas y democracia em América Latina: El impacto de La política de Estados Unidos. In: [http://www.wola.org/es/informes/drogas\\_y\\_democracia\\_en\\_america\\_latina](http://www.wola.org/es/informes/drogas_y_democracia_en_america_latina) (acessado em 20 de Setembro de 2013).



## DOCUMENTOS OFICIAIS

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2001. *Comité Ejecutivo de Coordinación en la Lucha Anti-drogas*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2001. *Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org). (acessado em 27 de Setembro 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2002. *Carta Andina para La Paz y La Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a La Defensa Externa, 2002*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Decisión 458. Lineamientos de la Política Exterior Común*, 10 de Julio de 2004. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2003. *Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos*". In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2004. *Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina*". In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2004. *Decisión 587: Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Decisión 588: Sustitución de la Decisión 460 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2004. *Decisión 602: Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 27 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2005. *Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 27 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2006. *Paz y Seguridad en la Región Andina*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2006. *Noticias*, 22 de abril. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2007. *Decisión 673: Programa Antidrogas Ilícitas em La Comunidad Andina*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).



**LEANDRO FERNANDES SAMPAIO SANTOS**

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2010. *Princípios Orientadores y Agenda Estratégica Andina*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. 2012. *Estratégia Andina Sobre El Problema Mundial de las Drogas 2012-2019*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

SECRETARIA GENERAL DE LA CAN. 2000. *Comunidad Andina: acciones y resultados de la lucha contra las drogas ilícitas*. In: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org) (acessado em 25 de Setembro de 2013).

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2008. *Relatório Mundial Sobre Drogas*.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2013. *Relatório Mundial Sobre Drogas*.

**Recebido em 23 de dezembro de 2013.**

**Aceito em 10 de setembro de 2014.**



## **O PARADOXO DO “MONISMO” ENQUANTO “PLURALISMO”: OS DIREITOS HUMANOS POR JUSTIÇA E JUSTIFICATION**

## **THE PARADOX OF “MONISM” WHILE BEING “PLURALISM”: HUMAN RIGHTS FOR JUSTICE AND JUSTIFICATION**

**SYLVIO HENRIQUE NETO**

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [sylviohneto@gmail.com](mailto:sylviohneto@gmail.com)

**RESUMO:** O debate de Direitos Humanos enfrenta acalentadas controvérsias e paradoxos em sua constante motivação de Justiça contra Injustiças. Em sua maioria, os esforços para equalizar as controvérsias passam pela busca de um denominador comum de Justiça e direitos básicos ou, por outra vertente, pela universalização de Justiça e Direitos Humanos, compreendidos, compartilhados e compactuados por todos. A questão ainda não respondida procura justamente identificar qual o denominador comum para uma concepção de Justiça e Direitos Humanos. A aparente simplicidade da questão esconde um complexo paradoxo: Afinal, como preservar a autonomia dos povos e seus plurais legados histórico/culturais e garantir, concomitantemente, Justiça e Direitos Humanos universalmente aceitos? Para explorarmos essas concepções e propostas, em um primeiro momento discutiremos brevemente as controvérsias que acirram a temática de Direitos Humanos. Em um segundo momento, adentraremos as abordagens de Justiça que ensejam soluções para tais impasses. Neste segundo momento, apresentaremos a concepção liberal/contratualista clássica do Direito Internacional proposta por John Rawls em sua obra *The Law of Peoples*. Por fim, resgataremos na filosofia política a crítica construtivista à argumentação rawlsiana com as considerações e propostas de autonomia dos Direitos Humanos pelas “justificações”, presentes na obra *The Right to Justification* de Rainer Forst.

**Palavras-chave:** *Direitos Humanos – Justificações – Construtivismo*



**SYLVIO HENRIQUE NETO**

**ABSTRACT:** The Discussion on Human Rights faces controversies and paradoxes in their constant search for justice against injustices. In general, these efforts to address the theoretical controversies requires a common ground of Justice and Basic Rights or, moreover, the universalization of Justice and Human Rights, understood, shared and accepted by everyone. These controversies aim to identify which common ground is acceptable to a minimal conception of Justice and Human Rights. After all, how to preserve, in one hand, the autonomy of peoples and their plural, historical and cultural legacies and, concomitantly in the other hand, ensure Justice and Human Rights universally accepted? To explore these ideas and proposals, first we will briefly discuss the controversies that conflict in the subject of Human Rights. In a second phase, we will present some approaches of Justice that lead to solutions for such impasses. In this second phase, we will present the classical liberal / contractualist conception of international law regarding the Human Rights as proposed by John Rawls in his book *The Law of Peoples*. Finally, we will conclude with the constructivist criticism about the Rawlsian argument, to discuss the findings and proposals of Human Rights autonomy by the "justifications" approach, present in the work *The Right to Justification* of Rainer Forst.

**Keywords:** *Human Rights – Justifications – Constructivism*



O debate de Direitos Humanos enfrenta acalentadas controvérsias e paradoxos em sua constante motivação de Justiça contra Injustiças. Em sua maioria, os esforços para equalizar as controvérsias passam pela busca de um denominador comum de Justiça e direitos básicos ou, por outra vertente, pela universalização de Justiça e Direitos Humanos, compreendidos, compartilhados e compactuados por todos. A questão ainda não respondida procura justamente identificar qual o denominador comum para uma concepção de Justiça e Direitos Humanos. A aparente simplicidade da questão esconde um complexo paradoxo: Afinal, como preservar a autonomia dos povos e seus plurais legados histórico/culturais e garantir, concomitantemente, Justiça e Direitos Humanos universalmente aceitos?

Dentre a agenda de pesquisa das Relações Internacionais, a predominância das argumentações políticas realistas sobrevém por vezes devido às lacunas de construções “morais/valorativas” ou pelas concepções de “justiça” que se voltam para o entendimento de fenômenos internacionais. O debate de Justiça e Direitos Humanos não é restrito à agenda de Pesquisa das Relações Internacionais e, se visualizado para além dos seus muros ontológicos, pode-se vislumbrar grandes avanços erigidos, principalmente, na filosofia política - capaz de tecer argumentações mais robustas acerca do indivíduo enquanto elemento constituinte de uma sociedade autônoma, justa e justificável.

Para explorarmos essas concepções e propostas, em um primeiro momento discutiremos as controvérsias que acirram, até aos dias atuais, a temática de Direitos Humanos. Em um segundo momento, adentraremos as abordagens de Justiça que ensejam soluções para tais impasses. Neste segundo momento, apresentaremos a concepção liberal/contratualista clássica do Direito Internacional proposta por John Rawls em sua obra *The Law of Peoples*. Como contraposto crítico, colocaremos em debate o olhar do ocidente sobre o oriente, presente na concepção de Rawls, e a construção do oriente enquanto política de dominação pela argumentação da obra “Orientalismo – O Oriente enquanto invenção do Ocidente” de Edward Said. Por fim, resgataremos na filosofia política a crítica construtivista à argumentação *rawlsiana*



**SYLVIO HENRIQUE NETO**

com as considerações e propostas de autonomia dos Direitos Humanos pelas “justificações”, presentes na obra *The Right to Justification* de Rainer Forst.

As vertentes realistas das teorias das Relações Internacionais tendem a considerar o Estado e sua busca pelo poder como objeto elementar de investigação e constituição do Sistema Internacional. Nestas vertentes, as argumentações são tanto políticas quanto morais, exemplificadas pela construção política de “soberanias” e pelas construções morais da “não intervenção” e “autodeterminação dos povos”. Pela vertente do realismo político, há a primazia do Estado sobre o Indivíduo que, por sua vez, é compreendido como hierarquicamente submisso à soberania estatal. Pela vertente do liberalismo, argumenta-se a hierarquização inversa entre ambas as construções. Por este último prisma, os Direitos Humanos não estariam subjugados pela soberania estatal e, desta forma, a soberania não seria uma construção moral válida frente às injustiças e violações cometidas contra os indivíduos.

A Escola Inglesa das Relações Internacionais compreende essa hierarquização subdividindo-a entre dois cenários, Sociedade Internacional e Sociedade Mundial. A compreensão de tais conceitos remete à ontologia da “ordem internacional” e “ordem mundial” exposta por Hedley Bull. Este, ao responder sua pergunta “em que consiste a ordem na política mundial?” (Bull. 2002), define que “por “ordem mundial” entendemos os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto” (Bull. 2002). Logo o conceito de “ordem internacional” pode ser compreendido como uma “ordem entre os Estados, mas estes são agrupamentos de indivíduos, e os indivíduos podem ser agrupados de maneira diferente, sem formar Estados” (Bull. 2002). Bull ressalta que no debate das Relações Internacionais a argumentação realista tende a considerar que a ausência de um Estado e sua consequente anarquia não é propícia à formação de uma Sociedade de Estados, ou uma Sociedade Internacional.



Ao definir os conceitos de ordem mundial e ordem internacional, Bull desenvolve sua argumentação de que, por analogia, a experiência interna de uma sociedade de indivíduos poderia ser aplicada a uma sociedade de Estados. Nessa concepção, mesmo que o sistema internacional não apresente um Estado e esteja permeado pela anarquia, isso não significa que o ordenamento não seja possível ou que não se possa constituir uma sociedade de Estados. Nesse sentido, a anarquia não seria um pressuposto para a ausência de ordem.

Com base em sua argumentação anterior, Bull reafirma o conceito de Sociedade Internacional pela definição de que a “sociedade de Estados” ou “Sociedade Internacional” existe “quando uns grupos de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade ao se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (Bull. 2002). Se há uma sociedade de Estados, onde a sociedade dos indivíduos figuraria na ordem internacional? Seria possível afirmar que há uma “Sociedade Mundial” de indivíduos conforme defendem as correntes Kantianas?

Buzan aponta que o conceito de Sociedade Internacional é por vezes mais explorado teoricamente pela Escola Inglesa que os demais - o que relega à marginalidade as abordagens de “Sociedade Mundial”: *“world society thus only got thought about on the margins: as an alternative to international society, or in the context of debates about solidarist versus pluralist international societies”* (Buzan. 2004). Segundo Buzan, a contribuição mais precisa em relação ao conceito de Sociedade Mundial pode ser encontrada nos trabalhos de Bull, ainda que os desdobramentos políticos e morais de uma “Sociedade Mundial”<sup>1</sup> não tenham sido explorados. Entretanto, ao resgatarmos as concepções de “ordem mundial” na obra “A Sociedade Anárquica”, encontraremos a base da fundamentação de valores da “Sociedade Mundial”.

---

<sup>1</sup> Segundo BUZAN (2002), *“none of the founding fathers of the English school, with the possible exception of Vincent, was particularly interested in world society as such. All of them were primarily concerned to develop the idea of international society”*.



Na valoração argumentativa de Bull, a “ordem mundial” precede a “ordem internacional” devido à natureza socialmente construída do Estado. Nesse pressuposto, “a ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os Estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos)” (BULL, 2002). Conforme aponta Buzan, Bull compartilha a concepção de que *“the states-system represented a second-order social construct, underneath which lay a “wider”, “more fundamental and primordial” world order that is a “morally prior” phenomenon to international order”* (BULL, 2002). Ao valer-se dessa argumentação, Bull reafirma que a primazia da “ordem mundial” se estabelece nos seres humanos, individuais, como “elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo” (BULL, 2002). Para Bull, a “Sociedade Mundial” pode ser definida como:

Por "Sociedade Mundial" entendemos não só um grau de interação vinculando entre si todas as partes da comunidade humana, mas um sentido de interesse e valores comuns, com base no qual podem ser desenvolvidas regras e instituições coletivas. Neste sentido, o conceito de uma Sociedade Mundial está para a totalidade da interação social em todo o mundo assim como o nosso conceito de Sociedade Internacional está para a noção de um sistema internacional. (BULL, 2002)

A partir da leitura de Bull da Sociedade Internacional, Buzan afirma que o pensamento ontológico de Bull *“helps to delimit world society, if only by exclusion, particularly by offering a [...] sense of international society as being State-based, and world society as being to do with transnational actors and individuals.”* (BUZAN, 2002). Buzan aponta que os debates atuais da Escola Inglesa, ao lidarem com os conceitos de Sociedade Internacional e Sociedade Mundial, possuem um forte enfoque nos Direitos Humanos. O autor considera que a agenda da Escola Inglesa de Relações Internacionais deve se voltar para *“the possibility of an ontological tension between the development of world society (particularly human rights) and the maintenance of international*



*society*". (BUZAN, 2002). A tensão ontológica que Buzan se refere está diretamente relacionada à expansão e materialização dos direitos individuais nas leis internacionais e a possível subsequente crise das soberanias. Em suas palavras:

The expansion of individual rights threatens external, or juridical, sovereignty both by facilitating grounds for outside intervention in the domestic life of the state, and by weakening the state's authority to act internationally. It threatens internal, or empirical, sovereignty by restricting the rights of the state against its citizens. (BUZAN, 2002)

Buzan aponta como a recente proeminência das contribuições para a abordagem da Sociedade Mundial, no pensamento da Escola Inglesa, deixam margens teóricas ainda inexploradas. Afinal, a história intelectual da Sociedade Mundial é encontrada em contribuições à margem das grandes correntes teóricas, ainda que seja identificada como uma das mais importantes no pensamento teórico atual. Outro destaque do autor é no sentido de que as correntes teóricas duelam entre o reconhecimento da Sociedade Internacional como um elemento necessário para prover a ordem e a contestação dos aspectos negativos em relação à preservação dos Direitos Humanos. Ciente desse duelo ontológico, Buzan lança o seguinte questionamento para os teóricos contemporâneos da Escola Inglesa: *where does international society stop and world society begins?*" (Buzan. 2004). Seria possível delimitar um *optimum* político/normativo entre a Sociedade Internacional e a Sociedade Mundial?

Para Buzan e Bull, a solução desse impasse passa por outro debate: o pluralismo e o solidarismo. No livro "A Sociedade Anárquica", Bull difunde suas concepções de *pluralismo* e *solidarismo* como possibilidades político-normativas que podem resultar na manutenção ou contestação da ordem internacional. Linklater & Suganami identificam que Bull, ao se questionar qual o tipo de construção normativa poderia manter a ordem internacional, *"responded by juxtaposing two tendencies in international law - the nineteenth-century "pluralist" tendency, the other, the twentieth-century "solidarist" tendency"*. (Linklater & Suganami. 2006). A concepção de Linklater & Suganami se aproxima em maior nível daquela originada em Bull de que:



SYLVIO HENRIQUE NETO

*“solidarism” may be considered as an interpretation of the existing international society which sees a sufficient degree of solidarity [...] among states to make a [...] demanding system of international law.”* (LINKLATER & SUGANAMI, 2006). Em consonância com Buzan, a definição de pluralismo de Linklater & Suganami se assemelha a visão proposta no espectro normativo-político no qual o solidarismo poderia coexistir com o pluralismo. Desta forma, não se negaria a possibilidade de se proteger os “direitos” dos indivíduos, pois em sua definição:

A “pluralist” is not necessarily or even primarily someone who rejects the values such legal principles aim to protect, but who nevertheless considers it on balance unprofitable to try to incorporate these principles into international law, given the present circumstances of international society marked by the lack of sufficient solidarity among states. (LINKLATER & SUGANAMI, 2006)

As contribuições de Linklater & Suganami são também de ordem metacrítica, no sentido de se interpretar criticamente os possíveis “direcionamentos” da Escola Inglesa em suas vertentes históricas. A História estudada pela Escola Inglesa, por ser essencialmente vista pelos olhos ocidentais, estaria, segundo Linklater & Suganami, enviesada para contar a “narrativa dos vencedores”, das democracias liberais e do sucesso ocidental. De acordo com Linklater & Suganami, *“any historical study must be underpinned by meta-historical considerations regarding what history is for”* (Linklater e Suganami. 2006). Os autores ainda afirmam que: *“One important function of historical study is a “critical subversion of established discourses, but the English School”’s positive assessment of the modern Western states-system [...] has meant that their historical works have not been directed to that end”* (Linklater e Suganami. 2006). Em outras palavras, estaria a Escola Inglesa baseando-se seletivamente na história internacional para mantê-la em seu status quo? Haveria, portanto, um amplo debate e revisão metacrítica sobre os processos histórico-argumentativos a ser percorrido pela Escola Inglesa?

A tese de Bull é de que estão presentes no sistema internacional do século XIX forças políticas *pluralistas* de preservação da soberania. Enquanto que, no século XX, tais forças políticas cedem espaço para esforços cooperativos *solidaristas* e/ou



intervencionistas que se atrelam aos Direitos Humanos. Em consonância com Bull e Buzan, segundo John Rawls, há uma substancial mudança após a Segunda Guerra em como o direito internacional é compreendido. O autor explica que depois da Segunda Guerra o Direito Internacional ficou mais restritivo: *“It tends to limit a states right to wage war to instances of self-defense (also in the interests of collective security), and it also tends to restrict a state’s right to internal sovereignty”* (Rawls (2001b)). Nessa concepção, a prerrogativa dos Direitos Humanos tornou-se uma importante força limitadora da “soberania” e das ações que os Estados podem tomar interna e externamente. Pelo léxico da Escola Inglesa, podemos compreender, na materialidade histórica das Relações Internacionais, que o “realismo e racionalismo” do século XIX cederam às forças do “cosmopolitismo” e dos Direitos Humanos do século XX.

Se por um lado as propostas *pluralistas políticas* são acusadas de serem omissas em relação às opressões e violações contra indivíduos, por outro, as propostas *solidaristas* são acusadas de subversivas e de alto risco/dano tanto ao indivíduo quanto à ordem internacional. As críticas que indicam os riscos e a capacidade de subversão do *solidarismo* baseiam-se no potencial de se fornecer justificativas morais em nome dos Direitos Humanos para ocultar ações e interesses escusos aos mesmos e, assim, balizar ações intervencionistas que em nada se vinculam à luta de justiça contra injustiças. Por vezes, tais intervenções sequer levam em consideração a percepção do outro ou são demasiadamente enviesadas para enxerga-lo integralmente.

Antes de iniciar essa discussão, faz-se necessário abrir um parêntese para distinguir as conceituações entre o *pluralismo político* e o *pluralismo normativo*. Por *pluralismo político*, entendemos todas as concepções que privilegiam a autodeterminação dos povos e seus legados culturais enquanto unidade íntegra de sociedade. Por *pluralismo normativo*, entenderemos todas as concepções normativas e de justiça que forneçam tratamentos distintos para matérias distintas. Desta forma, ambos os pluralismos compartilham de universos ontológicos não equivalentes. O antônimo adequado ao *pluralismo político* é concebido por *solidarismo*, enquanto que, o antônimo mais adequado ao *pluralismo normativo* será tratado como *monismo*.



Entendemos, por sua vez, o *monismo*<sup>2</sup> como a tratativa normativa única acerca de seu objeto. Essas distinções serão particularmente importantes para avançarmos a compreensão das propostas de justiça e Direitos Humanos, nas quais muitas vezes os pluralismos se fundem e formam um complexo espectro teórico-político-normativo. Com o intuito de fornecer uma proposta equilibrada e clarificar o posicionamento adotado em nossa argumentação, exploraremos o *pluralismo político*, como abordagem emancipatória e sensível aos Direitos Humanos, pela lógica *monista* de uma concepção de Justiça pelas “justificações”.

Isto posto e de posse do léxico necessário para as explicações seguintes, torna-se necessário compreender também o conflito ontológico entre *pluralismo político* e *solidarismo* e seus possíveis cenários. Em síntese, as definições de *pluralismo político* estão diretamente relacionadas com as correntes Racionalistas da Escola Inglesa com uma visão Estadocêntrica, afirmação das soberanias nacionais e a preservação da não intervenção das diferenças histórico-culturais da humanidade. Por sua vez, as definições de *solidarismo* estão diretamente vinculadas às visões Kantianas e valores cosmopolitas, com a indissociável inviolabilidade dos indivíduos. Pela abordagem de Buzan, torna-se possível distinguir dois cenários possíveis para as interações entre o *pluralismo* e o *solidarismo*: (1) no primeiro cenário as interações seriam mutuamente excludentes e; (2) no segundo cenário, as interações poderiam coexistir em um espectro político-normativo negociável. (Buzan. 2004).

Sob o prisma do primeiro cenário, Buzan argumenta que as duas concepções só serão mutuamente excludentes caso sejam atribuídos direitos para o Estado ou para os indivíduos, em um jogo de soma zero, um em detrimento do outro. Nas palavras do autor: “*If pluralism is essentially underpinned by realist views of state primacy, and solidarism is essentially a cosmopolitan position, then they do look mutually exclusive.*” (Buzan. 2004). Pelo prisma do segundo cenário, o solidarismo e o pluralismo podem ser compreendidos em um mesmo espectro, com a possibilidade de coexistência.

---

<sup>2</sup> Há várias definições para a utilização da palavra monismo. Para mais detalhes, vide: Schaffer, Jonathan, "Monism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/monism/>>.



Buzan justifica esse posicionamento com o argumento da natureza normativa-contratual da soberania que, caso seja entendida como um contrato social, cria-se margem para negociá-la: *Seen in this perspective, sovereignty is more of a social contract than an essentialist condition, and the terms in which it is understood are always open to negotiation.* (Buzan. 2004). Se a soberania pode ser interpretada como um contrato social entre Estados-nação, como ela pode, então, ser negociada em benefício mútuo? A obra de John Rawls, *The Law of Peoples*, conforme apresentaremos a seguir, é capaz de indicar uma resposta ainda que inicial, pelas vias contratualistas do *pluralismo político*, que supere a pergunta anterior rumo a um denominador universal de Justiça e direitos guiados pelo *pluralismo normativo*<sup>3</sup>.

John Rawls tem como principal proposta a aplicação do conceito de direitos e justiça em amplitude internacional, constituída contratualmente pela *The Law of Peoples*. Nas palavras do autor, *The Law of Peoples* significa “*a particular political conception of right and justice that applies to the principles and norms of international law and practice*” (Rawls. 1999). Com base em argumentações teóricas conscientemente liberais/contratualistas, John Rawls expõe suas proposições de “posição original” e “véu da ignorância” - apresentadas em suas obras “*Justice as Fairness*”, “*A Theory of Justice*” e o “*Liberalismo Político*” - como uma via possível para um projeto de Justiça e Direitos políticos moralmente legitimáveis nacionalmente e, como proposto em *The Law of Peoples*, internacionalmente.

Por que a escolha de Rawls em seu modelo se dá pelas pessoas e não Estados? Cabe notar que a escolha de Rawls pelo título *The Law of Peoples* justifica-se, segundo o autor, pela fundamentação na unidade indestrutível do indivíduo e na sua capacidade moral de estabelecer a *Society of Peoples*. Segundo Rawls, somente os indivíduos possuem a capacidade moral de se identificarem e promoverem um objetivo comum de justiça, pois a *Society of Peoples* “*conceives of liberal democratic*

---

<sup>3</sup> Cabe ressaltar que a visão de Rawls também é compreendida como dualista, por propor, em linhas gerais em sua teoria, duas propostas diferentes para dois contextos diferentes, expressas pela teoria-ideal e teoria-não-ideal. Ainda que essa seja uma interpretação possível, a título comparativo com a Escola Inglesa das Relações Internacionais, utilizaremos a nomenclatura de *pluralismo* tanto político quanto normativo.



*peoples (and decent peoples) as the actors in the Society of Peoples, just as citizens are the actors in domestic society” (Rawls. 2001b).*

Ao indagar-se, Rawls posiciona, distingue e inverte a hierarquização realista de autonomias estatais soberanias sobre indivíduos: *“The powers of sovereignty also grant a state a certain autonomy [...] in dealing with its own people. From my perspective this autonomy is wrong.”* (Rawls. 2001b) Em seu modelo teórico ideal, Rawls estabelece como ponto de partida uma *“Society of Peoples”* liberal e autolimitante. Em outras palavras, distintamente da *“raison d’État”*, uma sociedade liberal e bem-ordenada não agiria por interesses particulares ou não justificáveis e, portanto: *“a difference between liberal peoples and states is that just liberal peoples limit their basic interests as required by the reasonable”* (Rawls. 2001b). A partir desta primeira delimitação, tais princípios autolimitantes também devem ser assimilados pelo Estado como pressuposto de seu modelo hipotético.

É possível afirmar então que as concepções de *Society of Peoples* de Rawls e *Sociedade Mundial* de Bull são equivalentes? Pode-se afirmar que lidar com as diferenças entre os povos é uma constante presente tanto em Rawls quanto na obra de Hedley Bull. Em seu modelo hipotético, o *pluralismo normativo* torna-se a argumentação natural para o *pluralismo político*. Rawls estipula, em um primeiro momento, uma teoria ideal, cuja responsabilidade é lidar com uma concepção de *justiça pluralista* entre Estados liberais e, em um segundo momento, uma teoria-não-ideal, cuja função é fornecer diretrizes para lidar com Estados não liberais. Dotado de princípios de justiça distintos para objetos distintos, Rawls desenvolve sua argumentação em uma ótica anti-monista de justiça internacional, ao mesmo tempo em que busca estabelecer uma concepção e um denominador comum de justiça minimamente aceito em *The Law of Peoples*. Nesse sentido, a resposta a nossa pergunta tenderá a um “sim” se ambas propostas, tanto de Bull quanto de Rawls, forem equiparadas como um projeto político para a superação e identificação de injustiças no sistema internacional. Contudo, a construção argumentativa da *Society of Peoples* - para além dos pressupostos morais que os indivíduos possuem em



detrimento de “soberanias” - provém de outros argumentos mais específicos ao modelo *rawlsiano* como a “posição original” e o “véu da ignorância”.

É interessante notar que, para Rawls, *a priori*, caso escolhesse uma argumentação monista de justiça internacionalmente aceita, *The Law of Peoples* poderia incorrer em uma abordagem homogênea sobre o objeto da justiça ou a sobre a justiça em si mesma – fatores que, caso não bem arquitetados, facilitariam a construção teórica insensível às diferenças culturais inerentes à Justiça e Direitos Humanos. Isto posto, a escolha por uma concepção não-monista tem, não obstante, a finalidade de prover força argumentativa na construção de uma concepção de “justiça” - ainda que liberal - não exclusivamente ocidental ou, até mesmo, sensível às variáveis culturais de Direitos Humanos percebidas pelo “orientes” – admitidas como não pleno-observáveis por Rawls. Essa interpretação baseia-se na fusão da argumentação do *pluralismo político e normativo* de Rawls ao sensibilizar-se que:

[...] if we begin in this simplified way, we can work out political principles that will, in due course, enable us to deal with more difficult cases where all the citizens are not united by a common language and shared historical memories. One thought that encourages this way of proceeding is that within a reasonably just liberal (or decent) polity it is possible, I believe, to satisfy the reasonable cultural interests and needs of groups with diverse ethnic and national backgrounds. (Rawls, 2001b)

Nesse sentido, a discussão ontológica entre os diametralmente opostos *monismo* e *pluralismo normativo* é particularmente importante para a compreensão de uma concepção de justiça internacional que se proponha, respectivamente na concepção de Rawls, “predominantemente ocidental e homogeneizante” ou “sensível e plural”, enquanto teoria ideal em *The Law of Peoples*. No tocante à *The Law of Peoples*, cabe reforçar que a escolha de Rawls é pela última. Ainda assim, seria a escolha pelo anti-monismo, enquanto concepção de justiça, a melhor opção para ampliá-la e, por conseguinte, estabelecer uma abordagem interculturalmente não-rejeitável de Direitos Humanos? Veremos no final de nossa argumentação que tal



escolha traz resultados indesejados, principalmente quando adentrarmos às propostas da teoria-não-ideal de *The Law of Peoples*.

Reiterando a pergunta de como a soberania pode ser interpretada como um contrato social entre Estados-nação e, portanto, negociada sob termos justos e compartilhados, *The Law of Peoples* resgata, como seus elementos hipotético-constitutivos de partida, a “posição original” e o “véu da ignorância”. O conceito de posição original pode ser encontrado inicialmente na obra “*A Theory of Justice*” que, por definição, propõe:

[...] to think of the first principles of justice as themselves the object of an original agreement in a suitably defined initial situation. These principles are those which rational persons concerned to advance their interests would accept in this position of equality to settle the basic terms of their association. (Rawls. 1999)

Em linhas gerais e em outras palavras, pressupõe-se uma situação de plena equidade pela qual indivíduos racionais possam dar início à uma concepção cooperativa/contratualmente construída de justiça. Então, com base neste modelo hipotético, como garantir que os indivíduos possam conceber as condições de equidade se eles conhecem a si mesmos como diferentes ou possuidores de condições materiais diferentes? Em resposta, Rawls discorre sobre seu segundo princípio, o do “véu da ignorância”, situação na qual os indivíduos não possuem outras informações senão, e tão exclusivamente, aquela de que já se encontram em um patamar de equidade. Nas palavras de Rawls:

For example, if a man knew that he was wealthy, he might find it rational to advance the principle that various taxes for welfare measures be counted unjust; if he knew that he was poor, he would most likely propose the contrary principle. To represent the desired restrictions one imagines a situation in which everyone is deprived of this sort of information. One excludes the knowledge of those contingencies which sets men at odds and allows them to be guided by their prejudices. In this manner the veil of ignorance is arrived at in a natural way. (Rawls. 1999)



Essa explicação é essencial para se compreender a abordagem do pluralismo político em *The Law of Peoples*, pelo qual só é plenamente dedutível a partir do pressuposto do véu da ignorância. Nesta dedução, argumenta-se que:

[...] putting people's comprehensive doctrines behind the veil of ignorance enables us to find a political conception of justice that can be the focus of an overlapping consensus and thereby serve as a public basis of justification in a society marked by the fact of reasonable pluralism (Rawls. 1999).

Visto que, as condições materiais, políticas, religiosas e demais fatores sociais somente se desfazem, para a construção de um “consenso-sobreposto” pluralista, se por intermédio do véu-da-ignorância. Para alçar sua amplitude internacional, a construção contratualista da posição original de Rawls necessita, primeiramente, de duas rodadas de “posições originárias”. A primeira posição originária é a exposta anteriormente, restrita a delimitação doméstica de um Estado-nação. Em sua segunda posição originária, Rawls substitui o papel dos indivíduos por entidades “representantes” de uma sociedade, ou seja, Estados – ainda nos moldes liberais. Desta forma, Rawls estende sua construção hipotética, inicialmente doméstica, em âmbito internacional para, de igual modo, possibilitar a construção contratualista de um conceito de justiça internacional - novamente por um “*overlapping-consensus*”, cujas partes necessariamente estão inseridas em condições equitativas em suas posições originais.

A especificidade da proposta de *The Law of Peoples* tange também os Estados não-liberais e, desta forma, faz-se necessário distinguir *The Law of Peoples* entre “teoria ideal” e uma “teoria não ideal”. Como teoria ideal, Rawls funda seu projeto político-normativo baseado em uma sociedade liberal, bem ordenada e dotada de razão pública, ao mesmo tempo em que capaz de “tolerar” sociedades não liberais. Por outro lado, Rawls especifica que somente as sociedades não liberais classificadas como “decentes” ou “sobrecarregas” são passíveis de tolerância. Por essa ótica, restam os “*outlaw states*” – cuja tradução melhor conexas seriam Estados criminosos ou fora da *The Law of Peoples* – considerados, por Rawls, como perigosos e com potencial de desequilibrar outros Estados.



Por linhas gerais, no tocante às sociedades bem ordenadas, cabe dizer que são sociedades regidas por princípios liberais, razão pública e reguladas por uma mútua concepção pública de justiça. Em síntese, *“in a well-ordered society, then, the public conception of justice provides a mutually recognized point of view from which citizens can adjudicate their claims of political right on their political institutions or against one another”* (Rawls. 2001a). Entende-se, por sociedades “decentes”, uma sociedade não liberal, dotada de instituições básicas que atendam critérios de direitos e justiça suficientes para aderirem a *The Law of Peoples*. Nesse sentido, além da concepção de justiça, tanto a tendência não-beligerante como os Direitos Humanos devem ser contemplados, pois *“its system of law must be such as to respect human rights and to impose duties and obligations on all persons in its territory”*. (Rawls. 2001a)

Apresentadas as especificidades de sua obra na teoria ideal, Rawls parte então para a teoria não-ideal e suas questões de como “lidar” com as sociedades restantes, referidas anteriormente como *“outlaw states”*. Segundo Rawls, como comportamento desejado em uma teoria-não-ideal, os indivíduos, bem como seus Estados, têm o dever de promover a justiça contra situações opressoras ou desiguais. Aqui o dever se estende inclusive no auxílio humanitário das *“burdened societies”*, pois por não se tratarem de Estados beligerantes ou expansivos, tal auxílio promoveria a justiça frente a *“lack the political and cultural traditions, the human capital and know-how, and, often, the material and technological resources needed to be well-ordered”*. (Rawls. 2001a). Ou, nas palavras de Murphy, *“This means that in an unjust society, a society of great inequality or great suffering by the worst-off, people are required to promote institutions that will alleviate the inequality and suffering”*. (Murphy. 1998).

Freeman, por sua vez, interpreta a teoria ideal e não-ideal como um ponto de partida pelo qual torna-se possível considerar justa ou injusta uma sociedade. Em suas palavras, a teoria proveria duas formas de se interpretar as situações de uma teoria-não-ideal: A primeira seria *“to identify specific injustices and their extent and critically assess the degree to which a society departs from justice”* e; a segunda seria *“to provide an objective to work toward that guides the reform of unjust conditions and laws”* (Freeman. 2012). A ponderação de Freeman ressalta que a o modelo ideal de



uma sociedade bem ordenada serve como um elemento balizador para se interpretar o mundo não ideal em que nos encontramos e, nesse sentido, vale a ressalva ao trabalho de Rawls de que *“is a theoretical construct that is used to discover what justice requires of us here and now, in this non-ideal world that we live in, and not simply in some future never-to-be-attained ideal world”* (Freeman. 2012).

Como parte de sua teoria ideal, Rawls autor argumenta ainda que às sociedades “bem-ordenadas” e “decentes” devem ser dotadas de “tolerância”. Tolerância aqui abarcada como reconhecimento de sociedades não-liberais *“as equal participating members in good standing of the Society of Peoples, with certain rights and obligations, including the duty of civility requiring that they offer other peoples public reasons appropriate to the Society of Peoples, for their actions”*. (Rawls. 2001b). No entanto, a concepção de tolerância possui duas faces: a predisposição ao consentimento e o limite dessa própria predisposição. Ou seja, até que ponto os Estados liberais devem tolerar as ações dos demais Estados?

Rawls, ao adentrar a abordagem da teoria não ideal, questiona: *A main task in extending the The Law of Peoples to nonliberal peoples is to specify how far liberal peoples are to tolerate nonliberal peoples?* (Rawls. 2001b). Por defender que o limite da tolerância em uma teoria não-ideal seja aplicável somente às sociedades “decentes”, Rawls constrói a argumentação das possibilidades de intervenção e guerra. Em sua colocação, o autor afirma *“well-ordered peoples do not wage war against each other, but only against non-well-ordered states whose expansionist aims threaten the security and free institutions of well-ordered regimes and bring about the war”* (Rawls. 2001b). O Autor complementa que, por essa argumentação, a guerra será considerada justa face ao *“outlaw state”* em uma situação de autodefesa e preservação da paz internacional.

Contudo, no longo prazo, a teoria demanda que todos os Estados e sociedades sejam incorporados na *The Law of Peoples*, seja por medidas economicamente coercitivas ou por vias políticas em instituições e regimes internacionais, em especial, pelas forças das Políticas Externas dos Estados liberais. Para tanto, as Políticas



SYLVIO HENRIQUE NETO

Externas das sociedades liberais e bem-ordenadas, ao longo prazo, devem levar em consideração que *“they should establish new institutions and practices to serve as a kind of confederative center and public forum for their common opinion and policy toward non-well-ordered regimes”* (Rawls. 2001b). O autor ainda expõe que tais instituições devem tomar posicionamentos e, segundo a *The Law of Peoples*, *“There they may expose to public view the unjust and cruel institutions of oppressive and expansionist regimes and their violations of human rights.”* (Rawls. 2001b).

A questão da tolerância, portanto, está vinculada aos Direitos Humanos e pode ser melhor compreendida em *The Law of Peoples* pela conjunção de elementos políticos *pluralistas* ao mesmo tempo que *solidaristas*, ou, na própria categorização de Rawls, um *pluralismo razoável*. Por uma outra interpretação, fornecida pela Escola Inglesa, a fusão entre o *pluralismo normativo* para a construção do conceito de Justiça de Rawls em âmbito doméstico não resulta, em sua transposição internacional, em uma concepção efetivamente *pluralista política*, mas, sim, em uma abordagem *solidarista*, com inclinações intervencionistas.

Essa contradição torna-se mais complexa com a acepção do termo *pluralismo razoável*, que agrega valores morais para justificar a intervenção nos *“outlaw states”* ou, até mesmo, a hegemonia político-normativa sobre as *“sociedades decentes”*. Nessa concepção, *“first, war is no longer an admissible means of government policy and is justified only in self-defense, or in grave cases of intervention to protect human rights. And second, a government’s internal autonomy is now limited”* (Rawls. 2001b). Essa passagem corrobora a percepção de que a fusão entre as ontologias do *pluralismo normativo* de Rawls e do *pluralismo político* de Bull resulta no *pluralismo razoável* ou, noutras palavras, em uma acepção muito próxima ao *solidarismo* da Escola Inglesa.

A pauta da intervenção pelos Direitos Humanos volta à tona, então, como uma consequência e critério de igual julgamento da *The Law of Peoples* contra aqueles que não são liberais e não compõem a classe de Estados entendidos como *“decent-and-tolerable-people”*: restam, portanto, os *“outlaw states”*. Rawls se antecipa ao leitor ao afirmar que tal concepção de Direitos Humanos é impossível de não ser aceita e, por



**SYLVIO HENRIQUE NETO**

sua argumentação “racionalmente bem fundamentada”, até mesmo os “*outlaw states*” não poderiam ser indiferentes às críticas provenientes da “*Society of Peoples*”, pois “*even outlaw regimes are not altogether indifferent to this kind of criticism, especially when the basis of it is a reasonable and well founded Law of Peoples that cannot be easily dismissed as simply a liberal or Western idea.*” (Rawls. 2001b).

A *Law of Peoples* pode mesmo adquirir o status de irrefutável moralmente por não ser uma abordagem exclusivamente ocidental? Isto posto, adentraremos, então, ao ponto mais controverso de nossa proposta inicial: como é possível “considerar” justa ou injusta uma sociedade distinta por valores morais, história, cultura e concepções de mundo a partir destes mesmos elementos? A projeção de *Law of People*, enquanto projeto “pluralista razoável”, é capaz de prover um denominador comum a todos que se sensibilizarem?

O processo de secularização do ocidente pós Iluminismo trouxe a tônica da “racionalidade”, “direitos humanos” e “democracia” ao seu conjunto de países. Edward Said aponta que esses valores não comungam de um entendimento pela visão do “orientes”. Se adentrarmos às propostas de Rawls como uma exemplificação desse processo de secularização democrática-liberal do ocidente, muitas nações fora desse contexto passaram a ser identificadas como “sociedades não ordenadas”, “estados fora-da-lei” ou, por um prisma paternalista e pretensamente tolerável, “sociedades decentes”. Os teóricos, por mais embasados teoricamente, sequer notam o outro por seu olhar de alteridade. A crítica que Said ergue contra essa argumentação se estabelece justamente no cerne do conceito de “Oriente”. O que seria o Oriente senão uma construção do olhar do Ocidente?

História, perspectivas, literaturas, olhares, vivência e alteridade se mesclam para compor a vívida resposta humanista de Said. Desde o encontro entre os europeus e os povos da América Latina, há a subestimação de aspectos culturais locais pela moeda de troca da modernidade e racionalidade. Anacronicamente, a ausência de alteridade se propaga pela História com igual intensidade para o encontro do Ocidente com o Oriente. Pelo esforço e resgate dessa história e literatura, Said consegue



**SYLVIO HENRIQUE NETO**

construir a narrativa de “dominantes-objetificação-dominados” que se repete há séculos no encontro entre civilizações. O trabalho de Said, nesse sentido, lida com o encontro do Oriente enquanto não-ocidente. Em suas descrições, o autor torna nítida a construção do (des) encontro pela linguagem e dominação enquanto objeto da “racionalidade”, afinal: *“O oriental é irracional, depravado, infantil, “diferente”; o europeu é racional, virtuoso, maduro, “normal”* (Said. 2007). Em sua intervenção argumentativa, Said conceitua o que vêm a ser o “Orientalismo”:

[...] o que dava ao mundo dos orientais a sua inteligibilidade e identidade não era o resultado de seus próprios esforços, mas antes toda a complexa série de manipulações sagazes pelas quais o Oriente era identificado pelo Ocidente. Assim unem-se as duas características da relação cultural que tenho discutido. O conhecimento do Oriente, porque gerado pela força, cria num certo sentido o Oriente, o oriental e o seu mundo. (SAID, 2007)

O Orientalismo “objetifica” e domina tanto pela força como pela construção do conhecimento, enquanto dominação histórica e enquanto dominação epistemológica: “O ponto é que em cada um desses casos o oriental é contido e representado por estruturas dominadoras” (Said. 2007). Neste aspecto Said estabelece que o Orientalismo atual é uma prática herdada culturalmente das construções culturais do passado, principalmente as cristãs, que se remodelam e se ofuscam em novas estruturas de poder na ciência. Nesse sentido, o autor cristaliza sua tese de que:

[...] os aspectos essenciais da teoria e da práxis orientalista moderna (de que deriva o Orientalismo dos dias atuais) podem ser compreendidos não como um aumento repentino de conhecimento objetivo sobre o Oriente, mas como um conjunto de estruturas herdadas do passado, secularizadas, redistribuídas e reformadas por disciplinas como a filologia, que eram, por sua vez, substituídos naturalizados, modernizados e laicizados do sobrenaturalismo cristão (ou suas versões). (SAID, 2007)

A contribuição da obra de Said nos permite compreender como o olhar ocidental tem o potencial de comprometer um campo de estudo e, sob o véu da ciência, aprofundar as estruturas de dominação por diversas vias. Said coloca em questão que até mesmo conceitos como “modernidade, iluminismo e democracia não são, de modo algum, conceitos simples e consensuais”. Inclui-se no leque de



**SYLVIO HENRIQUE NETO**

construções ocidentais até mesmo a concepção de Direitos Humanos enquanto valor universal, principalmente quando sua construção se dá por princípios estritamente liberais. Pela fala de Said, fica evidente que se as Políticas Externas partirem de uma concepção moral, política e filosófica liberal de Direitos Humanos, a proposta de se construir um denominador comum não passará de uma proposta ocidental e passível de instrumentalização. Segundo Forst, se as Políticas Externas partirem de uma concepção moral, política e filosófica liberal de Direitos Humanos, a proposta de se construir um denominador comum não passará de uma proposta ocidental e passível de instrumentalização.

Para superar essa incoerência, não basta apenas afirmar um denominador comum por pressupostos políticos bem fundamentados como defende John Rawls. Seria possível avançar a pauta de Direitos Humanos sem incorrer nos problemas apontados por Said? Forst nesse sentido traz luz à discussão ao compreender, em consonância com Said, que é preciso olhar a construção normativa internacional também pelo olhar do outro e, por meio do diálogo interno e externo, partir para sua construção de alteridade. Seria possível prosseguir no projeto de “Law of Peoples” sem incorrer no erro de aprofundar o conflito “entre civilizações”?

Enquanto um esboço argumentativo em resposta às perguntas anteriores cabe, então, discutir em detalhes a proposta de Rainer Forst para uma concepção de justiça neutra e, por conseguinte, direitos fundamentais neutros. A abordagem de Rainer Forst traz uma interpretação crítica a gênese, a matéria e ao objeto da justiça e Direitos Humanos e propõe uma abstração construtivista dos mesmos. O argumento sustentado pela crítica em relação à gênese é de que os Direitos Humanos emerge como uma construção do Ocidente e de seu intenso processo de secularização pós Iluminismo. Já no tocante a matéria e ao objeto, Forst especifica que *“this is not only a specifically Western concept, but also a tool that Western, capitalist states use to politically and culturally dominate other societies”*. (Forst. 2012). Rainer Forst coloca em questão essa crítica para indicar que frequentemente a academia carece de uma discussão pela alteridade ou uma percepção genuinamente neutra do que vêm a ser Direitos Humanos.



Nesse sentido, todo trabalho que busque estabelecer o denominador comum aos Direitos Humanos que se utilize da lógica, a boa fundamentação filosófica e racionalidade corre o risco de incorrer no ofuscamento de posicionamentos orientais e renegar, desta forma, a neutralidade e universalidade a uma *soi-disant* pretensão. Rainer Forst defende em sua obra *The Right to Justification*, uma concepção de justiça deontológica para aprofundar seu conceito de “*justification*”, como um pressuposto mínimo, culturalmente sensível enquanto culturalmente neutro, interculturalmente não-rejeitável e universalmente válido de tolerância, justiça e direitos. Para Forst, o pressuposto hipotético para a posição original, concebida anteriormente em Rawls, está na capacidade de uma sociedade atingir seu ordenamento “justificável” compatível com concepções interculturalmente aceitas de Direitos Humanos.

Por definição em Forst, uma sociedade dotada por um ordenamento “justificável” pode ser compreendida e constituída de “*norms and institutions that are to govern their lives together in cooperation as well as in conflict in a justified or justifiable way*” (Forst. 2012). O conceito de Justiça, nessa abstração, assume o papel principal para definir sua própria matéria enquanto relação justificável: “*This right expresses the demand that there be no political or social relations of governance that cannot be adequately justified to those affected by them*” (Forst. 2012). Portanto, a força que moverá a justiça contra a arbitrariedade é identificada como uma pulsão individual/social pelo “direito” de relações e ordenamentos justificáveis. Por esta abordagem, a Justiça estaria focada em prover elementos à estrutura básica da sociedade que desmantelem arbitrariedades ou forças não legitimadas pelos indivíduos e seus ordenamentos:

The demand for justice is an emancipatory demand, which is described with terms like fairness, reciprocity, symmetry, equality, or balance; putting it reflexively, its basis is the claim to be respected as an agent of justification, that is, in one’s dignity as a being who can ask for and give justifications. The victim of injustice is not primarily the person who lacks certain goods, but the one who does not “count” in the production and distribution of goods. (Forst, 2012)



O direito à justificação é, por definição, uma construção emancipatória, por prover, com base em uma concepção de justiça “deontológica”, o imperativo imanente ao indivíduo e de sua existência como um fim em si mesmo, inalienável e indissociável em um ordenamento hierárquica e mutuamente justificável. Ao desenvolver essa argumentação, Forst estabelece duas figuras de justiça: uma subjetiva e distributiva e outra intersubjetiva e atrelada ao impulso contra a arbitrariedade. Por essa abstração, Forst lança as bases para uma concepção construtivista da “posição original” e seu contrato acerca de uma concepção autônoma de justiça pelas “justificações”.

Nessa lógica, os critérios e ordenamentos advindos da sociedade somente poderiam passar pelo crivo das “justificações” caso sejam plenamente constituídos pela concepção compartilhada, dialogada e construtivamente elaborada. O ponto de partida perene é a própria alteridade no sentido proposto por Todorov (1994): pelo qual o eu somente se constitui ao se somar a visão do outro que, por conseguinte, os indivíduos somente se reconhecem diferentes e aceitam tal condição quando postos pela alteridade em situação de igual diferença e justiça. Desta forma, as “justificações” somente se constituem enquanto “justificações” quando construídas pelo diálogo de alteridade, pela e para a diferença alheia, sem detrimientos, hierarquizações ou especificidades não-ideais.

Portanto, para solucionar o empasse para um denominador comum de justiça, Forst propõe então uma concepção de justiça autônoma e monista, que não requer outra fundamentação além das providas pelas “justificações”. O autor utiliza uma concepção de justiça “monista”, diferentemente de Rawls, não com o propósito de estabelecer uma concepção insensível de Direitos Humanos, mas, sim, uma concepção construtivista de justiça e direitos cujo denominador comum é a alteridade embebida pelas “justificações”. O autor argumenta que pela natureza monista das “justificações” torna-se possível um efetivo *pluralismo político*, pois acarretam em uma construção universalmente aceita, ainda que minimalista, de justiça e direitos.

Cabe ressaltar que o monismo de Forst tem, como especificidade, o pressuposto da moralidade autônoma, concebido em conjunto com a emancipação da



“posição original” da sociedade para que seja possível, assim, emancipar a fundamentação normativa pela qual todo indivíduo construa, pactue e exerça seu direito às “justificações”. Por conseguinte, Forst consegue superar o paradoxo de uma justiça monista, antagonizada por Rawls, ao utilizá-lo não como uma concepção “homogeneizante” de “Justiça e Direitos Humanos” com um ponto de partida definido, mas, sim, como um denominador comum autônomo e constituído de diálogos de alteridade e justiça - tão sensível quanto “não-repudiável” interculturalmente em uma abstração efetivamente pluralista de direitos.

Forst reitera, pelas vias da concepção monista das “justificações”, a força moral e política do *pluralismo político* internacional necessário aos Direitos Humanos - tendo em vista que a integridade cultural de um povo somente é alcançada, e sua coesão respeitada interna e externamente, quando os critérios internos e culturais das “justificações” são aceitos na ausência de coerções. Para o autor, *“a culture is only entitled to be respected by outsiders as a fully integrated unity full of integrity if it is recognized as such by its own members. The argument for external respect presupposes internal acceptance”* (Forst, 2012). Obviamente que tal integridade não diz respeito ao intercâmbio historicamente incessável entre povos, visto que está atrelada à lógica das justificações enquanto elemento de coesão primordial de cada cultura. Para complementar, Forst indica que:

[...] there is one basic human right that is not a specifically “Western” and thus culturally relative notion: the right to justification. Setting out from a society’s own claim to cultural integrity (and uncoerced integration) and its internal problematization in social conflicts, this right has been understood - in an argument that is partly ideology critique and partly abstract - as the immanent moral core that constitutes the foundation for a constructivist conception of human rights in their relations to concrete social and political contexts. The general conception of human rights, justified in a discursive theory of moral constructivism, was analyzed as the formal, normative center of a plurality of possible politically constructivist concrete interpretations, which pursue the goal of establishing a basic social structure that is justified both “internally” and “externally” (Forst, 2012).

Nessa construção, não há espaço para opressão ou injustiças, não se fala sequer na defesa de tais atos. Fala-se, contudo, no direito às justificações e



SYLVIO HENRIQUE NETO

justificativas, pelo qual a estrutura básica da sociedade, suas abstrações de poder e concepções de justiça devem ser justificáveis e aceitas mutuamente enquanto unidade íntegra e plural de sociedade. Por esse sentido, a conjunção da proposta de Said e Forst é capaz de revelar uma harmônica simbiose para uma concepção autônoma e humanística de Direitos Humanos. Essa afirmação baseia-se, porquanto, no entendimento moral de que o Direito às “Justificações” somente é construído enquanto auto-demandado por uma sociedade que, em outras palavras, enseja em si e por si mesma uma visão interna oriunda de sua posição original sobre a melhor concepção de boa vida, de justiça e, por conseguinte, Direitos Humanos.

Por fim, em nosso artigo, primeiramente buscamos discutir e explorar os paradoxos e controvérsias que permeiam a temática de Direitos Humanos e sua constante busca por denominadores comuns e universalmente aceitos. Comparativamente a Bull, Rawls assume a materialidade histórica de uma sociedade anárquica como prerrogativa para normativamente suplantá-la pela *The Law of Peoples*. Daí discorre o poder argumentativo de *The Law of Peoples*, no qual nenhum Estado Nação se recusaria a negociar sua soberania por um conceito de justiça e direitos se isso apenas trouxesse os benefícios previstos no véu da ignorância presente nas duas rodadas de “posições originais”.

Cabe dizer também que o *pluralismo razoável* de Rawls enquadra-se na fala de Buzan, na qual pluralismo e solidarismo podem ser compreendidos em um mesmo espectro, abordados respectivamente pela teoria-ideal e não-ideal da *The Law of Peoples* – o que concede, então, a soberania o seu caráter negociável e contratual tão essencial ao modelo hipotético de Rawls. Reiterando a pergunta de Buzan “*where does international society stop and world society begins*” (Buzan. 2004), Rawls fornece em sua obra uma resposta contundente de que a Sociedade Internacional termina frente às violações e opressões contra os indivíduos, fatores intoleráveis em *The Law of Peoples*. Por esse modelo, a pergunta revela a resposta em si mesma: a Sociedade Internacional termina no início da Sociedade Mundial.



O ponto de partida da concepção de justiça e direitos internacionalmente não-rejeitáveis é o também o ponto de delimitação desses dois paradigmas. Conforme discutimos em um segundo momento, as abordagens de Justiça que ensejaram soluções para tais impasses passaram desde uma concepção pluralista normativa à uma concepção monista, ensejada pelo construtivismo de Forst. Em nossa proposta, conforme articulamos no decorrer do texto, argumentamos que a conjunção dessa concepção de *justiça monista com pluralismo político* pode, por intermédio da ótica das “justificações”, atingir um cenário plenamente favorável aos Direitos Humanos, sem os riscos de subversão da ordem internacional presentes tanto no *solidarismo* quanto no *pluralismo razoável*. A reflexão crítica colocada por Said e Forst nos remete também a crítica de que não é possível abstrair construções normativas ou políticas universais por valores exclusivos do Ocidente ou não dialogados com o outro, no caso, o próprio oriente. Portanto, a saída ao empasse é precisamente uma concepção autônoma e justificada, construtivamente concebida pelas justificações, conforme apresentada por Rainer Forst, cuja superação de controvérsias ocidentais e orientais fomenta-se principalmente na ótica politicamente *pluralista* e normativamente monista de uma Justiça pelas “justificações”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BULL, Hedley. (2002) **A sociedade anárquica**: Um estudo da ordem política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- BUZAN, Barry. (2004) **From international to world society?:** English school theory and the social structure of globalisation. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- FORST, Rainer. (2012) **The right to justification**: Elements of a constructivist theory of justice. New York: Columbia University Press.
- FREEMAN, Samuel. (2012) Ideal Theory and the Justice of Institutions Vs. Comprehensive Outcomes. **RUTGERS LAW JOURNAL**, v. 43, p. 169–209.
- HONNETH, Axel. (2009) A textura da justiça Sobre os limites do procedimentalismo contemporâneo. **Civitas**, v. 9, n. 3, p. 345–368.



SYLVIO HENRIQUE NETO

LINKLATER, Andrew.; SUGANAMI, Hidemi. (2006) **The English school of international relations: A contemporary reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press.

MURPHY, LIAM B. (1998) Institutions and the Demands of Justice. **Philosophy and Public Affairs**, v. 27, n. 4, p. 251–291.

RAWLS, John. (1999) **A theory of justice**. Oxford: Oxford University Press.

RAWLS, John. (2001) **Justice as fairness: A restatement**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2001a.

RAWLS, John. (2001) **The Law of Peoples: The idea of public reason revisited**. Cambridge: Harvard University Press, 2001b.

TODOROV, Tzvetan. (1992) **The conquest of America: The question of the other**. New York: HarperPerennial.

Recebido em 22 de setembro de 2014.

Aceito em 30 de setembro de 2014.



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## RESENHA: “O VENCEDOR LEVA TUDO”

MOYO, Dambisa F. *O vencedor leva tudo: a corrida chinesa por recursos e seu significado para o mundo*. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. ISBN 978 85 390 0480 5.

### **ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE**

Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da UEPB  
Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP  
E-mail: alexccleite@gmail.com

### **ALINE DA FONSECA CAVALCANTI**

Graduanda em Relações Internacionais pela UEPB  
E-mail: alinedfcavalcanti@gmail.com

A economista africana Dambisa Moyo é doutora pela Universidade de Oxford e trabalhou no Banco Mundial e no banco de investimentos norte americano Goldman Sachs. Apesar de ter nascido e crescido na Zâmbia, ter tido uma formação inglesa e ter trabalhado nos Estados Unidos, a autora nos leva, nesse livro, à China, mostrando as implicações sociais e políticas da atual busca chinesa por recursos produtivos. O livro está dividido em duas partes; na primeira, a autora permite ao leitor entender melhor os motivos que levaram a China a adotar uma grande campanha para obtenção de commodities e como essa campanha coaduna-se com seus objetivos internos de desenvolvimento e externos de inserção internacional soberana; na segunda, Moyo expõe sua versão a respeito do significado desta campanha para o mundo, as repercussões e como tais ações mudam a economia política global.



## RESENHA: “O VENCEDOR LEVA TUDO”

Os primeiros capítulos descrevem uma realidade na qual o mundo atual encontra-se imerso, porém, sem uma compreensão sistêmica da sua complexidade e da ligação existente entre os mais diversos fenômenos e eventos. Ao interpretar a atual escassez ambiental e a constante diminuição dos recursos naturais, além de analisar dados numéricos associados a uma regressão histórica, Moyo busca atingir o leitor por intermédio da construção de cenários para um futuro próximo, estimando uma sequência de eventos dos próximos 50 anos. Em apenas meio século, segundo dados apresentados em sua obra derivados de institutos de pesquisa nas áreas de geografia política e econômica, a população mundial explodiu, saltando de 2,5 bilhões em 1950 para 7 bilhões em 2011. Segundo a autora, este crescimento exponencial da população somado ao desenvolvimento tecnológico e a incorporação de inovações nas atividades produtivas e cotidianas estabeleceram pressões sem precedentes na demanda por commodities de todos os tipos, desde comida, passando pela maior necessidade (e escassez) de água à energia e minerais. Estudos apresentados pela autora ao longo da obra indicam que a população global pode chegar a 10 bilhões de habitantes por volta do ano de 2050, o que faz especialistas concluírem que o desequilíbrio entre a demanda e a oferta finita de recursos (e em processo de diminuição) pode contribuir para um “estresse” demográfico e ambiental, com sérias repercussões sociais em todo o globo. Dambisa Moyo constrói, ao analisar um leque de dados e informações que associam o crescimento populacional, a oferta de recursos naturais, a dominação espacial e o apetite quase insaciável chinês, um retrato assustador que pode estar emergindo, no qual os recursos produtivos constituintes das bases industriais e, conseqüentemente, fonte de manutenção de um nível estável de crescimento econômico (muitos dos quais enquadrados na lista dos não-renováveis) devem perfazer uma trajetória de redução em direção ao esgotamento. O risco que paira, considerando a atual conjuntura global, a distância entre as capacidades e níveis de poder entre as nações, a crescente participação privada nos processos produtivos, logo, também decisórios, é o de que muitos países venham a ser arrastados para conflitos decorrentes de tal escassez.



## RESENHA: "O VENCEDOR LEVA TUDO"

O que a percepção construída por Moyo sugere é que a China entrou no jogo de forma categórica, sustentada em medidas assertivas com o fito de garantir seus fornecimento de insumos de maneira "sustentável" e deliberadamente construtiva diante de uma eventual crise, estabelecendo "amizades", parcerias, sistema de cooperação, produção em rede, investimentos em nações onde há riqueza de tais recursos, especialmente naqueles onde é possível realizar investimentos em todo o complexo de commodities. No verão de 2007, uma empresa chinesa comprou uma montanha considerada como grande reserva de cobre no Peru; em junho de 2009, outra empresa chinesa adquiriu a Addax Petroleum, que dispõe de recursos consideráveis no Iraque e na Nigéria; em outubro de 2010, esta mesma empresa adquiriu 40% da Repsol, uma empresa energética espanhola, apenas para citar alguns exemplos citados na obra. A autora tenta mostrar que em apenas uma década, a China passou de uma posição relativamente insignificante ao posto de principal signatária em um grande número de transações para obtenção de recursos pelo mundo todo. Na verdade, tanto países ricos quanto pobres não esperam que a China venha a bater na porta, eles ativamente cortejam e procuram os investimentos chineses. O que é no mínimo digno de observação é que não há insuficiência de capital disponível, mas há pouco recurso financeiro que se converte em capital produtivo. Países, como o Peru, tem hipotecado ou vender seus recursos naturais e fontes de insumos, uma vez que necessitam desesperadamente de capital para financiar o desenvolvimento do seu país, reforçando a afirmação feita acima. Em um mundo onde o capital é valorizado e comanda processos decisórios, a vasta disponibilidade de reservas financeiras existente na China (mais de 3 trilhões de dólares em reservas de moeda estrangeira a dados de 2012) associado a sua disciplina econômica e política lhe propiciam a capacidade de fazer o que outros países não reúnem condições e, sobretudo, atuar em situações onde outros países no curto prazo e, principalmente, diante dos efeitos de uma crise financeira que foi disseminada nos países do ocidente, não são capazes de atuar momentaneamente. Os sinófilos já concluíram: o governo chinês é onipresente e onipotente. Fica a dúvida para um futuro próximo.



## RESENHA: "O VENCEDOR LEVA TUDO"

O fato de que haverá mais pessoas no planeta não é o único fator descrito no livro como causador de danos no equilíbrio entre a oferta e a demanda no complexo de commodities. A população global está ficando mais rica, e mais crescimento econômico significa mais demanda: população mais rica exigirá melhores gêneros alimentícios, bens e serviços, os quais requerem mais recursos. No caso da China, 300 milhões de chineses saíram da pobreza em menos de 50 anos; a Índia também obteve conquistas na melhoria do padrão de vida dos seus cidadãos. Esses incrementos maciços de riqueza e poder econômico acarretam, em suma, aumentos na demanda.

Moyo faz questão de detalhar, nos capítulos seguintes da obra, o que a China está fazendo para se anteciper na corrida por recursos. É fato que explorar riquezas exige disponibilidade de capital e, nesse aspecto, os indicadores financeiros da China nos permite constatar uma grande vantagem. Porém, o que a China faz com este capital disponível é muito mais determinante. O país usa três estratégias para entrar nos mercados internacionais de commodities, a saber: (i) através de transferências financeiras; (ii) através do comércio e; (iii) por meio de investimentos. Em relação às transferências financeiras, a China empresta a países ricos (emprestou aos Estados Unidos, por exemplo, por meio da compra de títulos) e a países pobres (ajudando países africanos e sul-americanos). Dessa forma, a China obtém "favores" em troca, podendo realizar, mais facilmente, negócios pelo mundo. No que concerne ao comércio, os bens manufaturados chineses são vendidos a preços menores que o praticado no mercado internacional e internamente às economias nacionais o que permite além da entrada, um maior acesso e o efeito positivo da concorrência nos preços internos. Moyo então questiona qual o ganho da China e argumenta: ser um dos principais e maiores exportadores do mundo, além de gerar entrada de divisas para o país, ajuda a melhorar o padrão de vida de milhões de chineses, pois fornece emprego a seus trabalhadores, qualificados e não qualificados. Ainda no âmbito do comércio, a China tem atuado (intensivamente) como prestador para mercados externos que consomem os produtos chineses. Ou seja, ela financia, indiretamente, a compra dos seus próprios produtos, afirma Moyo. Decorrente de tal ação, questiona-se no cenário internacional se tal atitude é justa ou se constitui em forma de controle



## RESENHA: “O VENCEDOR LEVA TUDO”

do mercado. Entretanto, justa ou não, é uma atitude que faz parte de uma estratégia comercial que tem funcionado. Essas relações comerciais entre a China e os diversos países parceiros e compradores de produtos chineses terminam por facilitar a entrada e a permanência da China no complexo de commodities. Para a autora, só a assistência da China (suas transações financeiras) e sua estratégia comercial a tornam uma poderosa presença internacional.

Os fluxos de investimentos externos da China fazem total sentido no atual cenário econômico global; já que há sobra de capital e que sua própria oferta de recursos não supre sua demanda, investir em outras nações que remuneram o capital e ainda criam laços de interdependência é simultaneamente uma decisão estratégica política e econômica influenciando diretamente seu abastecimento de commodities. A China tem oferecido grandes quantias monetárias por terra, água, fontes energéticas e minerais, ato que desbanca a concorrência e garante a manutenção da oferta desses recursos.

Nos capítulos seguintes do livro, Moyo mostra ao leitor que algumas "jogadas" chinesas desafiam a razão. Em setembro de 2010, a China fechou negócio com a Federação Russa, emprestando 6 bilhões de dólares aos Russos em troca de um suprimento constante de carvão por 25 anos. A autora levanta uma questão: por que a China, que possui uma vasta e, aparentemente barata, reserva de carvão em seu próprio território, gasta tanto para importar o mesmo produto de outra nação? A resposta segue a lógica política oriental, principalmente os códigos chineses de decisão de política econômica (e externa) e sua estratégia de desenvolvimento. Deriva dessa estratégia a questão da manutenção da estabilidade política do PCCh e as relações entre as nações criando uma grande teia de interdependência. O interessante é que Dambisa Moyo não consegue vislumbrar essa relação estratégica global. Pode-se constatar isso no momento na obra em que ela questiona qual o grande plano por trás disso tudo?



## RESENHA: “O VENCEDOR LEVA TUDO”

Como não se pode (nem deve-se) afirmar ao certo por quanto tempo a China continuará no patamar em que se encontra nos dias de hoje, cabe analisar sua história, cultura e seu projeto econômico de longo prazo. Contudo, pode-se constatar que no curto prazo não será por falta de capital e recursos que seu ímpeto diminuirá. Fato é que enquanto a China toma providências para se posicionar e prosperar nos anos que estão por vir, a comunidade internacional sequer prioriza, ainda, e muito menos implementa, a busca por fatores atenuantes capazes de oferecer uma saída, uma alternativa, um adiamento de um "cenário apocalíptico de guerras por commodities (Moyo, 2013: 215). A obra de Moyo não tem o intuito de disseminar um alerta de um caos inevitável, pois embora o desequilíbrio entre demanda e oferta de recursos apresente uma trajetória dispare, a autora apresenta algumas ações que poderiam minorar os efeitos negativos tais como a evolução tecnológica, a maior conscientização a respeito da prioridade da discussão ambiental, um modelo de consumo mais consciente, entre outras. Claro que por traz dessas possibilidades existe uma nova forma de constituição social e uma redução da primazia dos interesses individuais em prol dos interesses gerais da humanidade, de cunho mais harmonioso. *O Vencedor Leva Tudo* não é uma leitura pesada, ainda que estampe um problema de escala mundial. Fazendo uso de linguagem acessível e a apresentação de dados, o livro aborda um assunto transversal às mais diversas áreas do conhecimento, passando pela economia, geografia política, relações internacionais entre outras. Há bom desenvolvimento dos argumentos e os mesmos estão sustentados em dados e informações de fontes qualificadas e pode ser uma boa base para pesquisadores, estudantes e profissionais das áreas de interesse compreender como a China atingiu tal posto na economia internacional e como sua ascensão pode influenciar a economia e a política mundial nos períodos vindouros.

**Recebido em 15 de junho de 2014.**

**Aceito em 10 de agosto de 2014.**



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## RESENHA: “WAR, RELIGION, AND EMPIRE”

PHLLIPS, Andrews. *War, Religion, and Empire: The Transformation of International Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. ISBN 978 0 521 12209 2.

**THIAGO CORRÊA MALAFAIA**

Doutorando em Relações Internacionais pela PUC Minas

E-mail: thiagomalafaia@hotmail.com

The issue of international orders is a specially pressing one in the field of International Relations. Orders change with times, either being transformed by circumstances and/or being outrightly abandoned and substituted with another such form. Notwithstanding, these shifts bring in their wake very important consequences and can even change completely the way peoples, nations, polities and states view themselves in relation to each other and in relation with the world.

No matter how one sees international orders, which are understood by Phillips as an ensemble of constitutional norms and institutions through which co-operation is fostered and conflict undermined and contained between different polities, it is difficult to play down their importance to International Relations, as a discipline, and as a practice. That is precisely the theme addressed by Phillips in his book. The author addresses three basic questions in this work: 1) what are international orders?; 2) what elements contribute to and can be held accountable for their transformation?; 3) and how can they be maintained even when faced by violent shocks challenges? Drawing on two basic empirical cases, Christendom and Sino-centric East Asian order, he contends that, despite their idiosyncrasies, both cases share some common characteristics. Based on these common elements he builds his conception of order



## RESENHA: "WAR, RELIGION, AND EMPIRE"

which is, to some extent, a synthesis exercise between the constructivist and realist traditions of IR.

The constructivist strata tend to ontologically place more importance on how ideas can transform orders. Such a view overshadows the role played by material constraints and factors, if not not considering them also permitting factors, along with ideas, placing them as something alienated from ideas themselves. What is consistent with the claims and critiques that constructivist revolutions lack on "blood". On the other hand, realist strata tend to place too much importance on economic and military power and prowess, revolutions in military technology, territory, and so on and so forth, almost ignoring altogether how important resistance to the consolidated order on the ideational level can be important to contributing to order transformation and, ultimately, to order substitution. What is consistent with the claims that realist revolutions are understood as inherently top-down phenomena. Thus, studies carried out exclusively under one or the other ontological heading tend to have constrained explaining power and scope, leaving the readers with the constant feeling that some of these studies lack "some juice". That is exactly what Phillips intends to counter with his book. It is interesting to note that such an attempt is not exactly unprecedented as there is already a some scholars trying to build bridges between constructivism and realism. Good examples are the "cultural realist" and "constructivist realist" theoretical constructs. However, seldom are the studies with such a focus, international orders, and investigating such an empirical case, Christendom and Sino-centric East Asia.

Working with an eclectic approach, he plays down neither material factors nor ideational ones, equating both in terms of importance and establishing both as permitting and necessary factors in promoting order change. Such an exercise is incredibly needed for, as the author puts it, is the only way of completely grasping in full the elements that comprise inherently complex phenomena such are international orders.



## RESENHA: "WAR, RELIGION, AND EMPIRE"

He argues in favor of a view that international orders are composed of two core features. First, that they are based on either ideational factors, which he calls *authoritative forms of power*, and material factors, which he labels *coercive forms of power*. Second, that irrespective of its idiosyncrasies, orders tend to end sooner or later. This way, it would be only logical to say that orders carry within themselves frailties and tensions which tend to accentuate themselves over time, if explored, could prove to be their undoing leading, *ad postremum* to their complete fraying. That is exactly where Phillips is getting at. Orders tend to be created with some basic assumptions and objectives in mind. In other words, they tend to be created to address some specific issues and problems. After or even in the process of dealing with these questions others, however, tend to arise and it should the newly established order not adapt to them, either by inherent incapacity and lack of flexibility or by outright lack of political will and resistance, ensuing struggles would tend to follow, culminating in their substitution or, at the very least, forced transformation.

Thus, in order to acquire the empirical evidence needed to support these claims Phillips deals with his two proposed cases in a comparative historical fashion. By observing how either Christendom and Sino-centric orders, each at their own turn, were transformed, with the regions shifting to a sovereign international order, he is able to come up with convincing arguments about the interplay of both material and ideational factors in order shifting and how both are necessary to such an outcome. Especially important were factors such political polarization, a component of what he labels *ideological schism*, and military innovation. Both factors were paramount in order transformation.

With such lessons in mind, he also addresses the issue of contemporary order and how it is faring in the face of shocks in the guise of transnational terrorism growth, religious fundamentalism, post-colonial state failure, spread of weapons of mass destruction. Stricken by such security concerns, the author contends that states and the international community need to understand the origins of the main "vectors" pressing for change and act accordingly if the present order is to be preserved. Albeit its many flaws it would be interesting to preserve the current order for it has



## RESENHA: "WAR, RELIGION, AND EMPIRE"

institutionalized moral valuable advances, examples being norms of non-aggression, of non-intervention, and human rights covenants.

Interestingly enough, for Phillips international orders can be distinguished from one another following four axes: 1) *principle of differentiation*; 2) *purposive orientation*; 3) *institutional form*; and 4) *distribution of capabilities*. These axes inform the different degrees of international systems change. *Positional change* signifies that the relative distribution of power and prestige shifts between the actors but the basic institutions and values remain. As for *institutional change*, some rather large changes occur on the institutions of the given order. *Purposive changes* entails both the transformation of the underlying moral assumptions and institutions. Finally, *configurative changes* entail shifts occur on three areas: the order's principle of unit differentiation, the values, and the fundamental institutions.

The book is comprised of three parts and ten chapters, apart from introduction and conclusion. In the first part, which is comprised of chapters one and two, is laid the conceptual framework. In part two, composed of chapters three through nine, are presented the empirical evidences supporting the author's claims. In part three, consisting of chapter ten, are analysed the constraints and threats to the current international order. The book is very interesting in that it offers an insight rather different from that provided by constructivist and realist mainstreams. It is an excellent exercise of synthesis, showing us readers, one more time, that bridges can be constructed between constructivism and realism and that such efforts do not from great theoretical tension by default. It is a good read and might interest students and practitioners of International Relations (especially constructivists and realists), History and Sociology alike.

**Recebido em 12 de junho de 2014.**

**Aceito em 10 de agosto de 2014.**