MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

UFGD editora

EXPEDIENTE V. 11, N. 21 – jan./jun., 2022

Editores:
Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Déborah Silva do Monte (UFGD)
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)
Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Editoria do número:
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)
Luiza Cerioli (Universidade de Kassel)
Mariana Kalil (Escola Superior de Guerra)

Capa: Fernanda Barth Barasuol
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)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Dra. Déborah Silva do Monte (UFGD)
Dr. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFRR)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFRR)
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)
Dra. Katiuscia Moreno Galhera (UFGD)

Diagramação:
Agência Três Criativos

Editoração:
Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Déborah Silva do Monte (UFGD)
Fernanda Barth Barasuol (UFGD)

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras 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
Facebook: https://www.facebook.com/revistamoncoes

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.16529

O Sul Global e suas Perspectivas: Ampliando as Fronteiras das Relações Internacionais

Fernanda Barth Barasuol
Professora substituta da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados, MS (Brazil)
E-mail: febarasuol@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2368-8226

Luiza Cerioli
Pesquisadora de pós-doutorado na Universidade de Kassel
Kassel, HE (Germany)
E-mail: luizacerioli@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3650-8378

Mariana Kalil
Professora Adjunta da Escola Superior de Guerra (ESG)
Rio de Janeiro, RJ (Brazil)
E-mail: mariana.kalil@esg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1302-8339

INTRODUÇÃO

A maioria dos que trabalham criticamente com a teoria das Relações Internacionais (RI) no chamado Sul Global concorda em um ponto: o núcleo da disciplina é ocidentalizado, o que diminui a capacidade das RI de explicar fenômenos em muitas partes do mundo. Além disso, quase como um ritual, a maioria dos artigos escritos sobre o tema começa com a afirmação de Hoffman (1977) de que as RI são uma "Ciência Social Americana" (AYOOB, 2002; BILGIN, 2008; DECIANCIO, 2016, GELARDI 2020). Isso significa que a disciplina tem sido feita principalmente *por* e *para* aqueles que ocupam as principais posições de tomada de decisão nos países ocidentais ricos – particularmente os Estados Unidos – e é forçada à periferia do mundo que constantemente consome conteúdo sem ter seu conteúdo consumido (TICKNER; WEAVER, 2009). Essa crítica enfatizou corretamente essa unidirecionalidade: as RI tendem a ser produzidas no centro e projetadas para outras regiões do mundo, enquanto o que é produzido fora do centro ocidental/europeu raramente viaja para fora das fronteiras nacionais (ou no máximo regionais) (ALEJANDRO, 2019). Igualmente importante, o que é produzido no chamado Norte Global é mascarado como universal, como se seus conceitos, argumentos, teorias e conclusões não precisassem se adaptar a diferentes contextos (ACHARYA, 2014).

Neste artigo, nós – juntamente com os diversos autores deste dossiê – partimos do princípio de que essa crítica está decididamente consolidada. Hoje, é possível dizer que estamos chegando a um consenso dentro da academia de RI: sim, a disciplina tem uma clara origem e tendência centrada no Ocidente ou no Norte Global[1]. Onde as opiniões divergem é se isso é bom, ruim ou sem importância. De fato, parece que pelo menos uma parte do *mainstream* ainda trata a questão como sem importância ou diz que Hoffman se enganou (TURTON 2016) ou que essa hierarquia está mudando devido ao crescente número de publicações de fora do centro produtor de conhecimento (KRISTENSEN, 2013). Defendemos que a desocidentalização das RI é um passo essencial na evolução da disciplina, trazendo maior inclusão e diversidade de experiências. Além disso, acrescentamos que, embora o crescimento no número de publicações e participação em conferências de estudiosos não ocidentais seja louvável (KRISTENSEN, 2013), essa discussão não se encerra apenas com melhorias quantitativas. Essa divisão de trabalho entre acadêmicos – que reproduz principalmente antigas desigualdades econômicas – relaciona-se a questões da sociologia do conhecimento, bem como a problemas materiais e de acesso e precisam ser melhor abordadas (TICKNER; WEAVER, 2009).

1 Embora entendamos que os termos não-ocidente e Sul Global têm origens diferentes e podem ter diferentes conotações, aqui os usamos de forma intercambiável, para significar aqueles países que sofrem de heranças coloniais e historicamente ocuparam espaços marginalizados no capitalismo internacional, bem como na rede internacional de circulação de ideias.

CC BY NC SA

Portanto, afirmar que as RI precisam se desocidentalizar não é algo novo e, como este e a maioria dos demais textos desta edição mostram, muitos caminhos diferentes surgiram como alternativas para prosseguir nessa empreitada. Discutimos brevemente esses caminhos na seção a seguir. Depois, focamos nossas lentes no Global IR (GIR), ou RI Globais, uma iniciativa ou movimento proposto por Amitav Acharya em 2014, que tem recebido cada vez mais atenção e aceitação desde então. Apresentamos as principais ideias do Global IR/RI Globais para discutir por que essa iniciativa de pluralizar a disciplina via reformismo e subsunção é valiosa. Apresentamos também o que percebemos como as atuais limitações do GIR, que está principalmente centrado em quem está realmente produzindo "conteúdo GIR" e quem está tendo acesso a ele. Isso nos leva ao nosso principal argumento: a questão muitas vezes negligenciada das condições materiais para produzir ciência inovadora e como isso pode dificultar até mesmo a tentativa mais bem-intencionada de desocidentalizar uma disciplina. Finalizamos apresentando o caso brasileiro como um exemplo de como questões econômicas e políticas estão ligadas ao florescimento ou decadência de uma produção acadêmica nacional.

Além de apresentar o tema e nosso argumento, este texto também funciona como uma introdução a este dossiê, que inclui nove artigos e uma entrevista com Jacqueline Braveboy-Wagner (City University of New York). No entanto, ao invés de apresentar pequenos resumos de cada texto, optamos por entrelaçar seus argumentos aos apresentados neste artigo de forma orgânica. Isso nos permite mostrar não apenas suas contribuições particulares, mas também como elas se encaixam e contribuem para o debate mais amplo das RI Globais.

OS MUITOS CAMINHOS PARA A PLURALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Como Hoffman (1977) colocou, e Biersteker (2009) reconfirmou décadas depois, a academia de RI dos EUA é de fato globalmente hegemônica, já que a maioria dos acadêmicos, periódicos, associações, conferências, escolas e editores mais citados estão sediados nos Estados Unidos. Lemos desproporcionalmente autores dos Estados Unidos, independentemente da abordagem teórica escolhida. Além disso, a maioria dos cursos de introdução às RI e de Teorias de RI (TRI) voltará sua atenção para nomes baseados nos EUA, como John Mearsheimer, Kenneth N. Waltz, Robert Gilpin, Joseph Nye ou Robert Keohane. Uma característica-chave da academia americana *mainstream* de RI (aprisionada no debate neoliberalismo versus neorrealismo) é uma ambição à parcimônia e ao universalismo; se estudamos o sistema internacional e ele é composto pelas mesmas unidades (Estados) buscando o mesmo objetivo principal (a sobrevivência), o que acontece em um lugar acontece em todos os lugares.

CC BY NC SA

Esse paroquialismo é, de fato, um problema disciplinar central que as críticas enfatizam. É paroquial pensar que os países da periferia do sistema internacional terão os mesmos condicionantes ou irão priorizar os mesmos interesses, ameaças e valores ao fazer política externa que os do Norte Global. No entanto, como Biersteker (2009, p. 308) afirmou corretamente, todas as comunidades acadêmicas nacionais de RI são, de uma forma ou de outra, paroquiais. Isso significa que elas chegam a conclusões com base nas experiências e contextos limitados em que foram feitos, esquecendo, durante o processo, que essas limitações existem em primeiro lugar. Assim, o que propomos aqui como desocidentalização das RI significa trazer para o *mainstream* disciplinar outras comunidades nacionais, aumentando a diversidade e a pluralidade, não substituindo um paroquialismo por outro.

O paroquialismo americano de RI pode ser vinculado à onda behaviorista dos anos 1980 que empurrou as Ciências Sociais para epistemologias e metodologias racionalistas (HALLIDAY, 1994). Como os acadêmicos americanos de RI estavam interessados predominantemente em resolver questões de política externa norte-americana, a virada behaviorista também auxiliou a distanciar a disciplina dos especialistas em Estudos Regionais ou de Área (Area Studies), que produziram análises aprofundadas sobre as especificidades das regiões do mundo (VALBJORN, 2004). Os estudos de área, em si uma invenção colonial em benefício das potências imperialistas, não produziram o tipo de conhecimento que poderia evoluir para leis positivistas. Então, surgiu uma divisão artificial do trabalho: as RI (que nos EUA é vista como parte da Ciência Política) tornou-se uma disciplina de resolução de problemas produzindo generalizações, enquanto os Estudos de Área produziam trabalhos detalhados, práticos, culturalistas e contextuais sobre regiões periféricas (SHAMI; MILLER-IDRISS 2016). Em outras palavras, os especialistas de área deviam abranger as regiões incultas e exóticas, enquanto os acadêmicos de RI deviam produzir ciência universal (BILGIN, 2015).

Dessa forma, as RI que dizemos deve ser desocidentalizadas são a disciplina que surgiu em função da competição entre as grandes potências e suas prioridades de política externa, que também são infundidas pelas políticas de raça, nacionalismo, guerras e imperialismo (BUZAN; ACHARYA , 2019). Portanto, o desejo de manter a dominação política dos EUA relegou uma parte significativa do mundo a uma posição periférica na produção de conhecimento disciplinar (BUZAN; LAWSON 2015). Assim, o paroquialismo americano tão frequentemente enfatizado neste dossiê é consequência da escolha de desenvolver teorias e conceitos universalistas que refletem a experiência norte-americana enquanto ignoram ou silenciam a história e a agência do Sul Global (FAWCETT, 2020). Neste dossiê, os textos de Ana Paula Silva, Guilherme Macedo e Ellen Monielle (*Retraçando Caminhos Já Percorridos?: Um Olhar Pluriversal Sobre a Diplomacia Indigena na América Latina*), Juliane Teixeira (*Problematizando*

CC BY NC SA

as Relações Internacionais: Propostas do Sul Global para a pluralização da crítica na disciplina), e Rafael Bittencourt e Valéria Lopes (*Já existe uma RI diferente: explorando ausências e emerg*ências do Sul Global) discutem ainda mais essa questão de silenciar e negligenciar o conhecimento de RI produzido no Sul Global. O que fica claro é que o resultado que vemos hoje é uma desconexão entre os conceitos dominantes de RI e as realidades que estudiosos não ocidentais percebem e analisam (TICKNER; WEAVER 2009; BUZAN; ACHARYA, 2019).

Autores de diferentes origens e abordagens têm criticado o paroquialismo das RI *mainstream*: do pós-positivismo ao pós-estruturalismo, daqueles que vinculam o problema à questão mais ampla da sociologia da ciência aos que propõem questionamentos historiográficos céticos sobre a origem da disciplina (TICKNER; WEAVER 2009). Autores pós-coloniais, por exemplo, oferecem diferentes relatos históricos da "ascensão do Ocidente" como um contraponto do mundo "não-ocidental". Muitos deles desafiam a narrativa benigna de universalizar o modelo político-social ocidental através da formação de uma "sociedade internacional", enfatizando como o Norte Global tem, na verdade, lucrado e estimulado a desigualdade globalmente (HURRELL, 2016; VUCETIC 2011). Por exemplo, nesta edição, o artigo de Thiago Babo e Daniel Rei Coronato *O Conceito de Estado e o Cânone Tradicional das Relações Internacionais: Problematização Teórico-Conceitual e Crítica* defende uma revisão dos diferentes processos de formação do Estado no Sul Global e seus efeitos nas RI.

Esses corpos acadêmicos em evolução trazem à tona como as estruturas de produção de conhecimento são um reflexo e uma ferramenta para reforçar a política de poder, a segregação de agências e as hierarquias dentro do sistema internacional. Dessa forma, a desocidentalização das RI deve forçar a academia do Norte Global a enfrentar seu próprio papel em relação às desigualdades de raça, gênero, poder e acesso (ANIEVAS; MANCHANDA; SHILLIAM, 2015). Em seu artigo nesta edição, *A Influência do Movimento Pan Africanista Para a Proteção Internacional aos Refugiados*, por exemplo, Marina Almeida Rosa destaca como uma compreensão eurocêntrica da migração não refletia a realidade na África, empurrando as ideias do pan-africanismo para o cerne do direito internacional no continente sobre esta questão chave para as RI. Tanto o artigo de Rosa quanto de Babo e Coronato ajudam a ilustrar que a conexão entre conhecimento e poder é uma via de mão dupla: as estruturas de poder definem e constrangem qual conhecimento é produzido e aceito e são, por sua vez, reforçadas por ele. O que eles também afirmam, no entanto, é que o conhecimento também pode confrontar essas estruturas.

Muitos estudiosos de RI concentram seu trabalho em uma região específica do mundo, borrando as linhas entre a disciplina e os Estudos de Área (Area Studies); alguns deles argu-

CC BY NC SA

mentam que o caminho para a desocidentalização é trazer de volta estes estudos (BUZAN; ACHARYA, 2019; HURRELL, 2020). A "chamada à interdisciplinaridade" defende que as RI devem abrir mão de alguma parcimônia para poder detectar como diferentes regiões do mundo real reagem de forma diferente a estímulos sistêmicos devido às suas próprias particularidades. Dessa forma, deve-se compreender os Estudos de Área como espaços intelectuais geograficamente delimitados, onde estudiosos de diferentes formações buscam casos, conceitos e vozes, explorando e ampliando suas fronteiras de conhecimento. Portanto, trabalhar na interface de RI e Estudos de Área seria uma forma eficiente de desocidentalização, pois combina as teorias transversais da primeira com a farta análise contextual da segunda (FAWCETT, 2020).

A ideia aqui é trazer as regiões - e suas experiências -, mas não cair nas armadilhas culturalistas das quais os Estudos de Área muitas vezes são vítimas. Se estamos aqui defendendo a continuidade das RI como uma disciplina coesa - com muitas divergências, escolas ou paradigmas quantos forem necessários - não podemos apoiar seu desmantelamento em regionalismo excessivo (HURRELL, 2016). O objetivo ainda é desenvolver conceitos, teorias e frameworks que tenham um certo grau de aplicação geral. Qual é esse grau não será respondido neste dossiê de forma conclusiva - pensamos que definir um limite sobre o que é aceito ou rejeitado não é necessariamente produtivo. Enquanto buscamos a pluralidade, devemos estar atentos para não substituir um paroquialismo por outro.

Em outras palavras, concordamos aqui com Chakrabarty (2000) que a maioria das categorias teóricas e analíticas dominantes ainda são relevantes, apesar de não serem adequadas a todas as regiões. De fato, os estudiosos do Sul Global continuam a empregar muitos conceitos e estruturas analíticas desenvolvidas no núcleo da disciplina, na maioria das vezes adaptando-os às realidades de seus países. Tomando como exemplo a América Latina, as duas ideias da região mais empregadas nas RI são a escola da dependência (CARDOSO; FALETTO, 1969) e o Realismo Periférico (ESCUDÉ, 1992). Enquanto a primeira se alimenta de ideias de interdependência desigual entre diferentes regiões do mundo semelhantes à Teoria do Sistema Mundo de Wallerstein, a segunda traz discussões sobre a divisão internacional do trabalho e desenvolvimento desigual para o próprio cânone ocidentalizado do Realismo. O artigo de Alice Castelani neste dossiê, *Mimetismo e ambivalência no conceito de soberania: uma contribuição brasileira para a disciplina de Relações Internacionais,* enfoca a função do mimetismo e da ambivalência no processo de conceituação das RI brasileiras para aprofundar essa discussão de adoção e adequação.

Em suma, vivemos em um sistema internacional extremamente complexo, em que o equilíbrio de poder entre os países está mudando claramente, e há a emergência de novos

CC BY NC SA

atores e experiências de transnacionalismo. Em termos práticos, não podemos fugir do mainstream ocidental (HURRELL, 2016), mas podemos adaptá-lo de dentro. O surgimento de escolas "além do Ocidente", principalmente as chinesas e indianas, são lembretes de que a disciplina se transforma em novas realidades e reequilíbrio de poder (ACHARYA, 2011). Bilgin (2008) traz à tona a ideia de um "mercado mundial acadêmico" no qual ideias e abordagens viajam, se adaptam e se ajustam para explicar as realidades locais. Aris (2020) vai mais longe ao dizer que o progresso de uma disciplina deve ser medido, entre outras questões, por sua capacidade de produzir bens cambiáveis e influenciar outros campos, contestando e transformando as relações de poder disciplinar e os limites da produção do conhecimento. É isso, a nosso ver, justamente o que propõe as RI Globais.

Entendemos o GIR como um movimento, uma iniciativa que mapeia o estudo das RI globalmente, detectando e examinando como ele varia em diferentes partes do mundo. Isso nos instiga a buscar melhores ferramentas para compreender a ordem global e fazer indagações que reflitam a intrincada difusão de poder do mundo e suas muitas mudanças socioeconômicas e políticas. Assim, defender uma RI Global, para muitos autores, inclusive nós mesmas, tem significado defender uma visão mais ampla: a ampliação de nossa compreensão do conhecimento válido, que nos permitiria aprender com os formuladores de políticas (ACHARYA; BUZAN, 2009), a partir de perspectivas indígenas (QUEJERAZU; TICKNER, 2022), de conceitos tradicionais como o ubuntu africano (SMITH, 2012), entre outros. Ao mesmo tempo, ampliar nossa concepção de 'RI' nos permitiria abranger raça, gênero e outras questões e agendas historicamente marginalizadas na disciplina - bem como os autores que tentaram entendê-las (VITALIS, 2015).

Vale a pena notar que esses apelos para a ampliação da disciplina não vieram exclusivamente das RI Globais. De fato, pode-se argumentar que o GIR seguiu um movimento maior de questionamento do cânone disciplinar muitas vezes referido como o Terceiro Debate. Esse termo guarda-chuva abrange críticas variadas como pós-modernismo e pós-estruturalismo, feminismo e pós-colonialismo. Apesar do ecletismo geral desse Debate, muitas dessas perspectivas têm em comum "uma ênfase na natureza construída do conhecimento" e uma "afirmação de que a linguagem desempenha um papel central na construção da realidade" (BALZACQ; BEALE, 2017, s.p.) . É o caso do pós-colonialismo, uma tradição teórica que remonta aos anos 1970 e que aos poucos vem ganhando espaço nas RI.

O pós-colonialismo foi possivelmente a primeira tradição em RI a chamar a atenção para vozes marginalizadas do Sul Global, bem como para "as intersecções de raça, classe e gênero na construção de assimetrias de poder" (CHOWDRY; NAIR, 2002, p. 2) tanto dentro como en-

CC BY NC SA

tre Estados, e o papel que o colonialismo desempenhou na construção e perpetuação dessas assimetrias. Seguindo Said (2007 [1978]), as análises pós-coloniais se concentram na maneira como as identidades do Ocidente e do não-Ocidente foram construídas em oposição uma à outra como "Eu" e "Outro" por meio do discurso e como os marcadores atribuídos a cada uma - como civilizado/incivilizado - têm amplas consequências. Embora o pós-colonialismo, então, seja um precursor em desafiar a "autoridade epistêmica, ideológica e política do conhecimento ocidental e da elite" (CHOWDRY; NAIR, 2002, p. 13), alguns autores (principalmente marxistas) questionaram seu foco na cultura em detrimento das condições materiais - um ponto que discutiremos mais adiante usando o caso brasileiro na última seção deste artigo.

Por fim, embora seja crucial entender como diferentes atores atribuem significado às suas ações em relação à sua cultura, história e política, deve-se desconfiar dos relatos culturalistas. Em RI, é com a política da cultura que se deve se preocupar, não com a cultura em si (HURRELL, 2020). Caso contrário, o relativismo excessivo pode manter o que é produzido no mundo não-ocidental restrito às suas fronteiras e ignorar que muitas das similitudes dentro dos países são produtos de fatores sistêmicos (BUZAN, 2016; GELARDI, 2019). Limitar as RI não-ocidentais a macro unidades de análise (como o mundo islâmico, os valores chineses ou o estilo de governança latino-americano) pode ser contraproducente para as RI Globais porque ignora a interconectividade entre essas unidades. Quando a cultura é apresentada como causa única de um fenômeno ou evento político, os conceitos e ideias desenvolvidos para essa análise não podem ser aplicados em nenhum outro caso e, portanto, não contribuem para desocidentalizar as RI.

Para encerrarmos nossa apresentação das principais ideias de RI Global, é fundamental ressaltar que, apesar de sua abrangência, a iniciativa concorda com autores que defendem que a maioria das convenções tradicionais de RI são ineficientes, mas necessárias. Noções como dilema de segurança, anarquia e equilíbrio de poder, desenvolvidas pela academia ocidental, podem ser pertinentes em todo o mundo. Portanto, o que se faz necessário é uma recalibração do *Internacional* em RI, conectando as diversas comunidades acadêmicas e seus diferentes entendimentos (HELLMAN; VALBJORN, 2017). Dessa forma, o RI Global sugere avançar na disciplina por meio da inclusão e reimaginação, abraçando e promovendo a difusão do poder acadêmico. Isso só pode ser feito se encararmos que as conexões entre aqueles que controlam as estruturas de poder e aqueles que produzem conhecimento são mais fortes do que se pode aceitar - em outras palavras, se entendermos a iniciativa Global IR como parte de uma discussão maior sobre a sociologia do conhecimento.

CC BY NC SA

ESTRUTURAS DE PODER E PRODUÇÃO DE RI

Como mencionado, as RI Globais não aparecem em um vácuo científico. Existem iniciativas semelhantes em outros campos. Nos estudos históricos, por exemplo, há uma agenda de História Global bastante semelhante às RI Globais, destacando como a divisão desigual de poder entre as sociedades se reflete na história que estamos aprendendo em nossas escolas e universidades. Isso nos leva a uma noção que pode parecer inconveniente para quem tem fé na laicidade da ciência e para quem acredita na separação absoluta entre ciência e sociedade. As RI globais, assim como a História Global, voltam os holofotes para as linhas geográficas do chamado universalismo epistêmico. Dada a divisão Norte Global-Sul Global na distribuição do trabalho intelectual, é importante propormos a tese de que as condições materiais devem ter pelo menos alguma influência na capacidade de produzir conhecimento, enquanto os contextos econômicos e políticos têm impacto decisivo sobre a mesma.

Além de lidar com as estruturas e processos sociais das atividades científicas, a sociologia do conhecimento lida com as condições sociais da ciência, algo que alguns chamam de esfera macropolítica (BEN-DAVID; SULLIVAN, 1975). Ela expõe que aqueles que confiam na laicidade da ciência ignoram o impacto que as condições macropolíticas têm sobre a mesma. Embora Tickner e Weaver (2009) ressaltem o impacto das condições materiais na pesquisa ao introduzir a ideia de epistemologias geoculturais – tanto em seu conteúdo quanto na capacidade de realmente desenvolver uma agenda de pesquisa –, outros ainda acreditam que o ambiente macropolítico "é apenas indiretamente influente na medida em que afeta as bases institucionais e materiais da vida intelectual" (KRISTENSEN, 2015, p. 62).

Peter Markus Kristensen (2013) revisitou a ideia de as RI ser uma disciplina norte-americana e forneceu dados abrangentes mostrando a evolução da distribuição geográfica dos artigos de pesquisa em RI na Web of Science (WoS) de 1966 a 2011. Durante o período analisado, acadêmicos baseados nos EUA passaram de aproximadamente 60% para 30% de todos os artigos publicados - indicando como a disciplina se transforma lentamente à medida que o mundo se torna mais multipolar. No entanto, os estudiosos que ocuparam esse espaço estão no que ele chama de Mundo Anglófono, Europa Continental e JIT (Japão, Israel, Taiwan) - nada que definiríamos como o núcleo do Sul Global. Além disso, quando Kristensen se concentra nos principais periódicos de RI, no mesmo período de tempo, não apenas as publicações ficam ainda mais concentradas nos EUA (representando 75% em 1966 e cerca de 50% em 2011), mas os ganhos de espaço são significativamente mais concentrados no Mundo Anglófono, na Europa Continental e em Israel.

CC BY NC SA

Não surpreendentemente, quando olhamos para as divisões geopolíticas, tendemos a encontrar atores muito semelhantes alinhados na chamada frente ocidental. É, assim, possível argumentar que as RI são certamente ocidentais e, além disso, que autores baseados em países geopoliticamente relevantes para o Ocidente tendem a ganhar mais espaço nas publicações da WoS. Este é certamente o caso quando descompactamos os números da representação brasileira, indiana e chinesa na amostra de Kristensen:

> As crescentes comunidades de RI no Brasil, Índia e China ("BIC") desempenham um papel marginal nos principais periódicos. O grupo "BIC" representou 3,2% nos últimos anos, contra menos de 1% antes de meados da década de 1990. A China é o principal impulsionador com um aumento de 0,3 a 0,4% nas décadas de 1980 e 1990 para cerca de 2,5% do total de publicações nos últimos anos (KRISTENSEN, 2013, p. 14).

Risse et al (2022) fundamentam esta tese. Depois de examinar os padrões de citação nas publicações WoS e em publicações não WoS da Europa, América do Norte, América Latina, África e Ásia, eles percebem que, "embora a teoria de RI seja referida em todos os lugares, ela definitivamente não é global" (RISSE em al, 2022, p. 22):

> Nossas 300 principais fontes citadas pela WoS foram publicadas exclusivamente nos Estados Unidos, Reino Unido e Europa continental. Fontes teóricas altamente citadas em nosso conjunto de dados de periódicos não pertencentes à WoS não contêm referências a estudos latino-americanos, africanos ou asiáticos (com a possível exceção da China) (Idem) .

Embora Hoffmann (1977) argumente que a democracia é a pedra angular da ciência em RI, e que esta é uma das principais razões pelas quais RI é uma ciência social americana, Brasil e Índia estão tendo dificuldade em competir com a ascensão de acadêmicos baseados na China entre publicações internacionais (WoS e não-WoS). Dada a sobreposição geopolítica entre autoria ocidental e alianças militares ocidentais, é provável que o interesse geopolítico em compreender a China possa ter dado mais espaço aos chineses nas publicações Novamente, isso reflete a discussão acima mencionada de que a disciplina se move de acordo com as mudanças nas estruturas de poder global - e, quando se trata de uma possível mudança sistêmica, a China ainda está liderando o debate, e não o Brasil ou a Índia.

À luz desses números, questionamos a tese de Kristensen (2015) de que a esfera macropolítica seja apenas indiretamente influente nas RI. Na disciplina, os elementos macropolíticos influenciam quem participa do debate, pois os guardiões (*gatekeepers*) científicos são influenciados por preocupações da vida real. De fato, pode-se argumentar facilmen-

CC BY NC SA

te que as RI é um campo com primazia da prática, característica que não é apenas distintiva das RI latino-americanas, como presumiu Tickner (2008), mas de toda a disciplina. Portanto, é altamente provável que não apenas na América Latina, mas também nas RI ocidentais

> preferências conceituais e temáticas no campo foram moldadas por uma série de fatores políticos, econômicos e sociais, entre eles interesses e necessidades domésticas do Estado, práticas de política externa, desenvolvimentos dentro das ciências sociais locais e diversas formas de interação com os Estados Unidos. (TICKNER, 2008, p. 745).

Como mostram os dados de Kristensen, os contextos macropolíticos são um princípio fundamental subjacente ao conhecimento de RI aceito nas principais publicações. Particularmente em suas conexões com a sociologia do conhecimento, a agenda de RI Globais surge, então, como uma estratégia para nomear e envergonhar os gatekeepers de RI a aceitarem fontes de conhecimento geograficamente mais diversas na disciplina.

Wemheuer-Vogelaar et al (2016) argumentam que as RI Globais tem uma abordagem dupla das RI. Desenvolve-se por meio de relatos normativos sobre RI não ou pós-ocidentais, e por meio de uma crescente literatura empírica que busca, por exemplo, padrões de citação para desvendar a verdadeira face da disciplina. Somando-se a isso, Risse et al (2022) constatam que as citações teóricas nas publicações da WoS são centralizadas exclusivamente em autores baseados nos EUA, Reino Unido e Europa continental, e que, embora possa haver "algumas citações teóricas em periódicos não incluídos na WoS referentes a acadêmicos de uma região ou país em particular", "essas citações não vão além da revista individual" (RISSE et al, 2022, p. 22):

> Estudiosos não-ocidentais parecem reproduzir e engajar teorias de RI originadas na área transatlântica, mas sua contribuição para a construção de teorias raramente é reconhecida nos próprios periódicos não-WoS. Além disso, esses periódicos têm muito pouco em comum, no que diz respeito às citações – exceto por suas referências ao núcleo da teoria transatlântica (Idem).

Após esta análise, eles concluem que as RI têm uma estrutura núcleo-periferia onde "nódulos do núcleo transatlântico estão interligados uns aos outros e a alguns nódulos periféricos, enquanto os nódulos periféricos estão conectados ao núcleo, mas não entre si" (RISSE et al, 2022, p. 1). Concluem ainda que "o conhecimento produzido na periferia tem de passar pelo núcleo transatlântico para ser reconhecido globalmente" (Idem). Isso pode ajudar a explicar por que, após extensa pesquisa no Brasil e na Índia, Alejandro (2019) conclui que não há "pro-

CC BY NC SA

dução especificamente teórica" nas RI desses países, ou que "diferenças temáticas (com foco na política externa nacional e estudos regionais) existem, mas são percebidas como tradições nacionais e não investidas como uma postura contra-hegemônica" (ALEJANDRO, 2019, p. 14).

Alejandro não inclui elementos macropolíticos em sua tentativa de explicar essa realidade. Ela investiga os incentivos disciplinares desses países para internacionalizar sua pesquisa. No entanto, as realidades sociais, econômicas e políticas desses países podem ter influenciado a forma como eles teorizam a realidade, e o que ela considera diferenças temáticas podem, na verdade, representar divergências teóricas. A publicação dessas divergências teóricas em periódicos internacionais depende, entre outros, da abertura desses periódicos a essas perspectivas. Assim, o que Alejandro chama de "falta de engajamento anti-hegemônico" de estudiosos brasileiros e indianos que conseguem internacionalizar suas publicações pode simplesmente representar os próprios preconceitos desses periódicos internacionais.

A política, a economia e a sociedade impactaram significativamente a forma como as RI são teorizadas, por exemplo, no Brasil. Embora o Híbrido Latino-Americano (LAH)[2] de Tickner (2003) tenha algumas deficiências, como a fusão de desenvolvimentismo e teoria da dependência, ele ressalta uma realidade em que as formas locais e regionais de abordar os desafios sociais e econômicos influenciaram a forma como os estudiosos de RI teorizam a política internacional. A influência política que os fundadores do desenvolvimentismo e da teoria da dependência tiveram nos países latino-americanos também é bastante significativa. Durante décadas, personalidades como Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso ocuparam os cargos mais altos nos processos decisórios desses países, gozando simultaneamente de grande respeito no meio acadêmico.

Alguns autores do Norte Global mencionam o desenvolvimentismo e/ou a teoria da dependência como contribuições teóricas do Sul Global. No entanto, esses autores tendem a se restringir ao campo da Economia Política Internacional (HOLSTI, 1985; GILPIN, 1987). Assim, é difícil entender exatamente o que Alejandro considera teórico ou temático, mas dificilmente é correto supor que as RI brasileiras fogem do engajamento anti-hegemônico. Seus engajamentos anti-hegemônicos podem ser invisíveis para bancos de dados como o WoS, mas isso não implica em sua inexistência - e essa invisibilidade pode dizer mais sobre gatekeeping nessas publicações do que sobre a academia brasileira.

2 De acordo com Tickner (2003, p. 336), "[A] abordagem híbrida latino-americana baseia-se em conceitos distintos derivados da teoria da dependência, realismo morgenthauiano e interdependência".

O cenário político em que a Teoria de RI se desenvolveu em países como o Brasil difere, então, daquele nos países do Norte Global. Isso não significa que a Teoria de RI não exista nesses países. Investigar o que esses países consideram teoria de RI em seus próprios debates exige lentes antropológicas, pois é preciso ouvir atentamente o que os nativos consideram teórico. No caso brasileiro, ainda que os nativos tenham a tendência de acusar a Teoria das RI de imperialismo, além de amaldiçoar as epistemologias universais, isso não significa que eles simplesmente escrevem ensaios ateóricos (CERVO, 2008a). Existem diversos arcabouços conceituais que estão embutidos em tradições filosófico-políticas, como o nacional-desenvolvimentismo, que podem ainda não ter viajado para o Norte Global, mas mesmo assim existem (CERVO, 2008b; SARAIVA, 2009). Como argumentam Rafael Bittencourt e Valéria Lopes nesta edição, já existe uma RI diferente, mas ela ainda busca ser ouvida.

A influência política que autores dessas e de outras vertentes regionais e nacionais têm exercido na sociedade brasileira e nas ciências sociais brasileiras tem impactado definitivamente a forma como a Teoria de RI é desenvolvida no país. Kristensen, assim como Alejandro, mantém um estudo estritamente disciplinar e microssocial das RI em países como Brasil e Índia. Ao fazer isso, eles perdem a perspectiva mais ampla como se ela não importasse, ou importasse apenas indiretamente, ao afetar as bases institucionais e materiais da vida intelectual. Ela afeta as bases institucionais e materiais da vida intelectual, e o fazem diretamente. Basta reconhecer que a *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), que remonta a 1958, passou a maior parte da ditadura militar (1964-1985) publicando relatórios escritos por oficiais civis e militares, mas em 1979, quando o regime começou oficialmente a abertura política, a revista passou a publicar autores da vertente nacional desenvolvimentista, como Hélio Jaguaribe, que então publicou impressões teóricas sobre a posição brasileira no cenário internacional.

Enquanto Cardoso, um dos fundadores da teoria da dependência, recebeu financiamento da Fundação Ford para discutir sua teoria em toda a América Latina, tendo fundado o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) em São Paulo em 1969, nos primeiro anos mais repressivos da ditadura, Jaguaribe e Furtado foram exilados. O nacional-desenvolvimentismo foi instrumentalizado pelo regime autoritário retirando da equação o argumento da justiça social. No entanto, quando o regime começou oficialmente a se abrir, o mesmo aconteceu com a RBPI, até hoje a publicação brasileira mais bem colocada em rankings nacionais e internacionais, e o fez incorporando as teorias nacional-desenvolvimentistas através da obra de Jaguaribe, assim como a de Amado Cervo. Isso ilustra o quanto os elementos macropolíticos afetam diretamente a disciplina de RI no Sul Global em geral e no Brasil em particular. Outras

CC BY NC SA

restrições macropolíticas, como fatores socioeconômicos, precisam ser exploradas. Em outras palavras, para entender a política de produção de conhecimento em RI, é preciso compreender a política de poder mais geral dentro do sistema internacional.

O PROBLEMA SILENCIADO

É importante ressaltar que grande parte do debate sobre a predominância do Norte Global em RI - e particularmente na teoria de RI - tem se concentrado no tipo de conhecimento que é aceito como a) conhecimento acadêmico válido e b) pertencente a algo (uma disciplina?) chamada RI. Como argumentamos, é inquestionável que o que é estudado e publicado como RI mainstream segue padrões geográficos claros que também correspondem a delimitações epistemológicas e ontológicas: um estudo neopositivista das relações entre Estados soberanos. Além disso, muitos dos que afirmam falar em nome do Terceiro Mundo estavam ou estão sediados em instituições de elite em países desenvolvidos[3], reproduzindo uma dinâmica global de dependência acadêmica (BALLESTRIN, 2017).

A crítica discutida anteriormente ao "Terceiro Debate" dentro da disciplina de RI é muito pertinente às RI Globais, como um projeto que foi indubitavelmente influenciado pelo pós-colonialismo e que se concentrou principalmente na ampliação das RI por meio da crítica acadêmica. Vale ressaltar que destacar a importância das condições materiais não equivale a menosprezar a importância da cultura, do discurso ou das relações entre saber e poder. (De fato, vários artigos nesta edição especial mostram como eles são importantes.) Quando neomarxistas ou autores decoloniais criticam o pós-colonialismo por negligenciar as condições materiais, eles argumentam que tanto entender quanto desmantelar o colonialismo e o imperialismo exige enfrentar sua conexão indissolúvel com o capitalismo e a subjugação econômica do Sul Global. Quando dizemos que isso também tem ressonância para as RI Globais, queremos dizer que essas condições materiais também são refletidas na academia de maneiras que nós, como acadêmicos, muitas vezes não gostamos de explorar.

Em primeiro lugar, como foi abordado na seção anterior, os interesses geopolíticos dos países do Norte Global podem afetar os interesses acadêmicos e, portanto, contribuir para que trabalhos dos países do Sul Global sejam considerados mais ou menos desejáveis para entrada em espaços mainstream, como publicações ou conferências. Esse certamente tem

3 Tanto Edward Said quanto Gayatri Spivak ensinaram principalmente na Columbia University, uma instituição da Ivy League em Nova York. Homi Bhabha é professor em Harvard.

CC BY NC SA

sido o caso da China, e o crescente interesse pela "RI chinesa" ou pela "Escola Chinesa" que acompanhou a ascensão econômica e política do país. O que não quer dizer, é claro, que essas perspectivas não tenham valor intrínseco - como mostram Silva, Ferreira e Leite em seu artigo *Política Externa da China e a Cooperação Internacional: Ajuda Humanitária Como Instrumento de Aproximação com o Sul Global*, neste dossiê, o poderio da China também lhe permitiu questionar as práticas políticas internacionais e até mesmo atribuir um novo significado a conceitos como Ajuda Humanitária.

O caso do Brasil também fornece um exemplo interessante de desempenho político e econômico moldando os destinos acadêmicos. Pode-se dizer que a ascensão das RI no Brasil acompanhou a ascensão do país no sistema internacional: enquanto crescia em média 4,0% ao ano [4], liderando iniciativas como o BRICS e o IBAS, e fazendo campanha por uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, o Brasil também estava vendo uma expansão massiva das RI. Entre 2003 e 2013, o número de cursos de graduação em RI triplicou, taxa de crescimento que superou em muito o crescimento do ensino superior em geral. O número de programas de pós-graduação na área também aumentou: enquanto havia apenas dois no início do século, onze novos programas foram criados entre 2002 e 2014 (BARASUOL; SILVA, 2016). Novamente, enquanto o número de programas de pós-graduação em todas as áreas cresceu nesse período, mais ou menos dobrando de acordo com Cirani, Campanado e Silva (2015), as RI cresceu a uma taxa muito maior. Como argumenta Milani (2021), esse crescimento do interesse em RI refletiu o aumento da proeminência do Brasil internacionalmente.

A RI brasileira, apesar da diversificação recente, sempre teve um forte foco no estudo da Política Externa Brasileira, e tem sido bastante influenciada por "diplomatas-intelectuais" e outros formuladores de políticas (MILANI, 2021). Assim, enquanto novas agendas adentravam os espaços acadêmicos brasileiros acompanhando sua expansão, ainda havia muito interesse em analisar a nova diplomacia, mais ativa, altiva, e criativa implantada pelo presidente Lula entre 2003 e 2010 (AMORIM, 2010), a qual foi amplamente responsável pelo aumento do perfil internacional do Brasil.

Essa atenção não foi indevida, nem exclusiva da academia brasileira. Junto com outros países em desenvolvimento, como Índia e China, o Brasil questionava as estruturas da ordem global 'liberal' e buscava reformulá-las em termos mais inclusivos. Dois artigos desta edição exploram a importância e o legado da 'era Lula': Patrícia Rinaldi e Isabella Trevisan, em seu

4 Com base nos dados de crescimento do PIB do Banco Mundial. Disponível em < https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG >.

CC BY NC SA

artigo *Cooperação Sul-Sul como contra-dádiva: reivindicações simbólicas da política externa do governo Lula no projeto Cotton-4,* argumentam que o governo Lula procurou contrariar o caráter hierárquico que historicamente predominava na cooperação internacional para o desenvolvimento, substituindo-o por um quadro simbólico muito estruturado para definir sua cooperação Sul-Sul. E Jéser Abílio de Souza, em seu artigo *Entre representações e posições: analisando os discursos da política externa brasileira relacionados ao tema da integração regional sul-americana durante os governos Lula (2003-2010),* analisa o papel da integração regional na busca da diplomacia brasileira por organizar e transformar as relações de poder no sistema internacional. Considerando que o presidente Lula deve iniciar seu terceiro mandato em 2023, é oportuno rever suas motivações e ações em relação à agenda internacional.

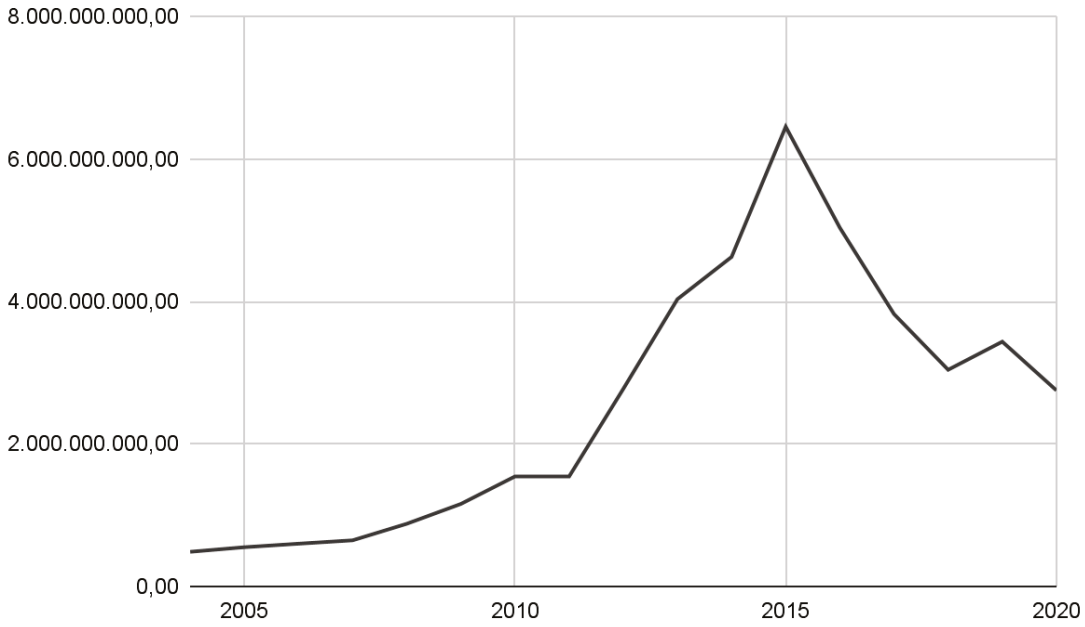
Esse momento de assertividade internacional também foi acompanhado por crescentes demandas por uma 'RI brasileira' (CERVO, 2008b) as quais, em grande parte, buscavam justificar a necessidade de uma perspectiva brasileira baseada nessa noção do Brasil como um importante 'player' nem um mundo multipolar (AMORIM, 2010). Essas demandas refletem uma tradição crítica das RI brasileiras, ligada ao desenvolvimentismo e à teoria da dependência e que se apoia em um conjunto de pressupostos importantes como a industrialização como principal vetor de desenvolvimento econômico. E, embora indubitavelmente crítica, ela mantém alguns dos princípios centrais das abordagens "mainstream" de RI, como o foco no estado-nação como o principal ator internacional e a crença na importância da política de poder (embora questione a suposta anarquia do sistema internacional em bases marxistas). Isso às vezes coloca essa tradição em colisão com perspectivas críticas que entraram no debate nas RI brasileiras apenas muito recentemente, como feminismo, pós e decolonialismo e perspectivas indígenas. Essas abordagens buscam desvendar relações de poder que muitas vezes acontecem intra ou transnacionalmente e questionar conceitos tradicionais como Estado e desenvolvimento. De fato, por meio de seus argumentos, pode-se questionar até algumas ações da Política Externa brasileira, como seu papel na liderança da Missão da ONU para a Estabilização do Haiti (Minustah).

Essa diversificação teórica, curiosamente, foi em grande parte possibilitada pelo que consideramos a segunda forma pela qual as condições materiais afetam as práticas acadêmicas: o financiamento. Enquanto o interesse pelas RI no Brasil (e por uma 'RI brasileira') foi impulsionado pelos fatores mencionados acima, sua expansão foi possibilitada pelo investimento em educação superior do governo federal, que cresceu de forma constante de 2004 a 2015. Isso significou não apenas crescimento das matrículas em cursos de graduação e pós-graduação (CIRANI; CAMPANARIO; SILVA, 2015), mas também o fortalecimento da pesquisa,

CC BY NC SA

uma vez que este orçamento inclui bolsas para pós-graduandos, financiamento para realização e participação em congressos e financiamento para projetos de pesquisa e cooperação internacional, bem como para acessar periódicos científicos[5]. O investimento em pesquisa cresceu marcadamente no período, como pode ser visto abaixo:

Figura 1: Orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em Reais (2004-2020)



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados da CAPES. Disponível em < https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/orcamento-evolucao-em-reais >.

Como todos os acadêmicos sabem, a pesquisa não é feita no vácuo. Enquanto a entrada em espaços acadêmicos 'internacionais' depende da superação de barreiras epistemológicas e ontológicas (ou seja, de ter sua pesquisa aceita como 'conhecimento acadêmico'), também depende da superação de barreiras materiais. Participar da conferência acadêmica mais importante das RI, a Conferência Anual da International Studies Association (ISA), por exemplo,

5 Embora o setor privado tenha uma grande parcela dos programas de graduação e pós-graduação profissional no Brasil, a pesquisa é realizada principalmente em universidades públicas e financiada por governos federais e (em uma escala muito menor) locais. Mesmo nas universidades privadas, as bolsas para alunos de pós-graduação são concedidas pela CAPES, CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Técnico) ou fundações estaduais como a FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).

CC BY NC SA

custa US$80,00 para sócios estudantes e US$120,00 para sócios não estudantes que ganham menos de US$20.000,00 por ano. Isso significa que só a inscrição custará entre R$ 440,00 e R$ 700,00 (ou R$ 750,00 e R$ 1.000,00 considerando os custos de filiação)[6]. A passagem de avião para Montreal (sede da Convenção ISA do ano que vem) custa em torno de R$5.000,00. Para efeito de comparação, a bolsa mensal para um estudante de mestrado no Brasil é de R$1.500,00; para um estudante de doutorado é de R$2.200,00; e o salário inicial para um professor em uma universidade federal é de R$7.500,00 (descontados os impostos). E o salário mínimo do Brasil é de R$1.212,00. O objetivo de mostrar esses números não é apenas criticar a ISA, que na verdade tem um número razoável de oportunidades de financiamento, mas chamar a atenção para os custos materiais reais de seguir uma carreira acadêmica.

O fato é que a academia é um espaço profundamente desigual, que adiciona camadas de suas próprias desigualdades às hierarquias do 'mundo real' já existentes. Caso em questão: publicação acadêmica. A principal forma de publicação de conteúdo acadêmico - e a que mais prestigia o currículo - é o periódico acadêmico. Atualmente, a maioria dessas publicações exige o pagamento de uma assinatura (geralmente por uma universidade) para acessar todo o seu conteúdo ou de uma taxa para acessar artigos individuais. É o caso, por exemplo, dos periódicos mais bem avaliados de RI (segundo SJR ou índice h), como International Organization, International Security, International Studies Perspectives, International Studies Quarterly e até Third World Quarterly. O custo de acesso a um artigo em uma dessas publicações está entre US$15,00 (para International Security) e US$47,00 (para, inacreditavelmente, Third World Quarterly). Embora existam maneiras de contornar o paywall e alguns artigos sejam de acesso aberto, esses obstáculos vêm em cima de uma divisão digital existente entre Norte e Sul e, mais particularmente, entre aqueles já desfavorecidos no Sul.

Esses são apenas dois exemplos de como as diferenças materiais fazem da vivência acadêmica no Sul Global uma experiência muito diferente daquela no Norte. Não se trata apenas de uma determinada produção - um artigo acadêmico ou um livro - ser aceita pelos gatekeepers, chegar ao portão já é um desafio. A realização da pesquisa, a formatação e tradução (literal e figurativa) em algo consumível pelos espaços acadêmicos 'internacionais', adentrar nesses espaços, tudo isso implica em custos materiais reais[7]. Não só isso, mas o fato de a

6 Os dados são do site da International Studies Association (ISA). Disponível em < https://www.isanet.org/Conferences/ISA2023/Registration >. A conversão foi baseada na taxa de câmbio de 12 de outubro de 2022 e arredondada para baixo.

7 Outro exemplo: uma tradução do português para o inglês custa, em média, R$0,15 por palavra. Isso significa que, se você não escreve bem em inglês, mas quer publicar em uma revista 'internacional' como as citadas anteriormente, gastará em torno de R$1.200,00 por artigo.

CC BY NC SA

entrada nesses espaços ser considerada a meta dos acadêmicos do Sul significa que eles são - para o bem e para o mal - o local de encontro de acadêmicos de diferentes partes do Sul.

É claro que também devemos levar em conta as diferenças dentro do Norte e do Sul. Enquanto algumas universidades do Norte tem fundos bilionários[8], algumas estão enfrentando dificuldades financeiras. De fato, cada vez mais "o ensino superior é visto principalmente como um bem privado, como uma mercadoria comercializável que pode ser submetida aos caprichos dos mercados nacionais e internacionais" (TILAK, 2008, p. 450). Assim, defende-se que deve contar cada vez menos com o financiamento público. O resultado é um declínio no investimento público no ensino superior, mesmo entre os países de renda alta e média-alta (Idem). Em muitos casos, a resposta das instituições tem sido a redução de custos, o que afetou particularmente a profissão acadêmica. Como consequência vemos, por exemplo, o processo de adjuntificação nos Estados Unidos ou contratos temporários no Reino Unido, Alemanha, e outros países europeus.

Voltando ao exemplo brasileiro, a CAPES e o CNPq tiveram seus orçamentos reduzidos em mais de 50% desde 2015 – uma perda real de mais de 90% no caso da CAPES, se considerada a inflação do período. Poucas perspectivas de realização profissional, bolsas estagnadas que em alguns casos mal cobrem o custo de vida e outros custos materiais e não materiais se combinam para tornar a academia um espaço mais excludente. Isso significa que se torna menos acessível não apenas para estudiosos do Sul, mas principalmente para aqueles já marginalizados *no* Sul. Mesmo sendo um país do Sul Global, o Brasil reproduz muitas das exclusões que existem no Norte. Apesar de iniciativas, como cotas, para diversificar o ensino superior e a academia, as RI continuam majoritariamente brancas: apenas cerca de 20% dos alunos de graduação se declaram negros, pardos ou asiáticos[9]. E à medida que se sobe nas fileiras acadêmicas, essa situação se agrava: entre os 352 docentes de onze dos programas de RI mais bem avaliados do Brasil, apenas nove professores são negros e apenas uma é mulher negra (SOARES; ROSA, no prelo). E enquanto as mulheres são quase 60% dos alunos de graduação em RI, elas são apenas 32% dos professores (Idem). É inquestionável que grupos já menos representados no meio acadêmico são os mais atingidos pelos cortes orçamentários, situação que contribuirá para manter a falta de diversidade que descrevemos.

8 De acordo com o Centro Nacional de Estatísticas da Educação, as universidades dos Estados Unidos com os maiores fundos no final de 2020 foram a Universidade de Harvard (US$ 42 bilhões), a Universidade de Yale (US$ 31 bilhões), o Sistema da Universidade do Texas (US$ 31 bilhões), Stanford University (US$ 29 bilhões) e Princeton University (US$ 26 bilhões). Disponível em < https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=73 >.

9 Dados do Ministério da Educação (MEC). Disponível em < http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/71071-produto-2-estudo-trajetoria-profissionais-egressos-ri-pdf/file >.

CC BY NC SA

Embora acreditemos na existência de uma experiência comum do Sul Global de lutas compartilhadas e legados coloniais, e na importância de ter vozes do SG ouvidas dentro das RI, também é importante questionar quais vozes estão sendo ouvidas e por quê. Como Jacqueline Braveboy-Wagner argumenta em sua entrevista neste dossiê, acadêmicos brancos já têm a vantagem de serem percebidos como "de alguma forma mais "familiares" do que uma pessoa negra ou latina não-branca", mesmo que ambos estejam fazendo pesquisa "não-ocidental". Além disso, obras que ou se assemelham ao que é produzido no Norte, ou que são consideradas com bastante "sabor local" (TICKNER; BLAINEY, 2012, p. 3) também tendem a ser mais bem recebidas. Os autores do Sul Global devem ser cautelosos para não se tornarem tradutores que tornam conceitos radicais palatáveis para espaços acadêmicos liberais moderados ou atrações exóticas. O objetivo de entrar nesses espaços não é fazer parte de algo exclusivo, mas torná-los menos excludentes, para que as diversas realidades do Sul (e do Norte) possam ser melhor compreendidas e para que possamos pensar coletivamente em soluções para nossos problemas compartilhados. Só então a iniciativa das RI Globais pode ser, de fato, um movimento de desocidentalização no longo prazo.

CONCLUSÃO

Em 2007, Amitav Acharya e Barry Buzan publicaram um artigo perguntando "Por que não existe uma teoria de relações internacionais não-ocidental?". Embora esta não tenha sido a primeira vez que o caráter ocidental das RI foi questionado[10], esta publicação foi muito provavelmente o primeiro passo para tornar essa conversa mais ampla e construir algo que agora chamamos de RI Globais. Desde então, muitas respostas foram dadas a essa pergunta: é porque as RI refletem a competição entre as grandes potências e suas prioridades de política externa; porque se baseiam em uma visão histórica imperialista e centrada no ocidente; por causa de práticas de gatekeeping dentro da academia. Ou ainda: *existem* teorias não-ocidentais do internacional, mas as RI se recusam a aceitá-las.

Neste artigo introdutório, optamos por não apenas descrever esses relatos anteriores, mas acrescentar nossa modesta contribuição e explorar algumas maneiras pelas quais as condições materiais afetam a (falta de) pluralização nas RI. Acreditamos que tanto os interesses geopolíticos do Norte Global - em grande parte ligados à ascensão econômica e política de alguns estados do Sul Global - quanto a questão mais "mundana" do financiamento são peças

10 Ver, por exemplo, Neumann (1998), Weaver, (1998) ou Tickner (2003). .

importantes nesse quebra-cabeça. A análise dessas problemáticas levanta questões não apenas sobre RI, mas sobre o papel que os acadêmicos têm ou deveriam ter na sociedade, e como as desigualdades na academia (tanto entre Norte e Sul, quanto dentro do Norte e do Sul) refletem as desigualdades na sociedade e podem indiretamente contribuir para a sua manutenção.

O que se tornou consensual nos 15 anos desde o artigo de Acharya e Buzan é que a desocidentalização das RI é um passo essencial na evolução da disciplina. Não tem sido tão fácil, no entanto, concordar sobre como exatamente conseguir isso. Acreditamos - e esta é a principal motivação por trás deste dossiê - que as RI Globais apresentam uma alternativa valiosa para pluralizar a disciplina, promovendo inclusão e reimaginação, e avançando a difusão do poder acadêmico. Dito isso, não é sem suas limitações: ao focar nas contribuições nacionais (ou 'escolas') pode promover o paroquialismo, e ao focar na crítica acadêmica, pode esquecer as bases materiais da produção do conhecimento. A primeira questão, acreditamos, é mais fácil de evitar. A segunda, no entanto, faria com que a academia enfrentasse questões inescapáveis para muitos e invisíveis para alguns - na maioria das vezes, aqueles que mantêm os portões. Esperamos que este número, escrito exclusivamente por acadêmicos do Sul Global, trabalhando no Sul Global, publicado no Sul Global, em um periódico acadêmico de acesso 100% gratuito e por uma universidade pública, possa ser um bom começo.

BIBLIOGRAFIA:

ACHARYA, Amitav. Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 39, n. 3, p. 619–637, 2011.

ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds. *International Studies Quarterly*, v. 58, n. 4, p. 647–659, 2014.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. International Relations of the Asia-Pacific, vol. 7, 2007.

ALEJANDRO, Audrey. *Western Dominance in International Relations? The Internationalisation of IR in Brazil and India*. London and New York: Routledge, 2019.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int. vol.* 53, 2010.

ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie: *Race and Racism in International Relations*. New York: Routledge, 2015.

ARIS, Stephen. International vs. area? The disciplinary-politics of knowledge-exchange between IR and Area Studies. *International Theory***,** p. 1–32, 2020. doi:10.1017/S1752971920000184.

AYOOB, MOHAMMED. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. *International Studies Review,* vol. 4, n. 3, 2002.

BALLESTRIN, Luciana M. A. Modernidade/Colonialidade sem "Imperialidade"? O Elo Perdido do Giro Decolonial. *DADOS – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, vol. 60, no 2, 2017.

BALZACQ, Thierry; BEALE, Stéphane J. The Third Debate and Postpositivism. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies.* Available at < https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-104>.

BARASUOL, Fernanda; SILVA, André Reis da. International Relations Theory in Brazil: trends and challenges in teaching and research. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, 2016.

BEN-DAVID, Joseph; SULLIVAN, Teresa A. Sociology of Science. Annual Review of Sociology 1:1, 1975, 203-222

BIERSTECKER, Thomas. The parochialism of hegemony: Challanges for "American" International Relations. In: Tickner, A. B.; Wæver, O. (Org.). *International relations scholarship around the worl***d,** Abingdon Oxon, New York: Routledge, 2009.

BILGIN, Pinar. *One model of engagement between MES and IR*. Washington D.C., 2015.

BILGIN, Pinar. Thinking Past 'Western' IR?. *Third World Quarterly* vol. 29, n. 1, 2008.

BUZAN, Berry. The Middle East through English School Theory. In: Buzan, B.; Gonzales-Pelaez, A. (Org.). *International Society and the Middle East:* English School Theory at the Regional Level, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 24–45.

BUZAN, Berry; ACHARYA, Amitav. *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

BUZAN, Berry; LAWSON, George. *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations.* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI, 1969.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. *Rev. bras. polít. int.* vol. 51, n. 2, 2008a.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.* São Paulo: Editora Saraiva, 2008b.

CIRANI, Cláudia B. S.; CAMPANARIO, Milton; SILVA, Heloisa Helena Marques da. A evolução do ensino da pós-graduação senso estrito no Brasil: análise exploratória e proposições para pesquisa. *Avaliação*, vol. 20, n. 1, 2015.

DECIANCIO, Melisa. International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, vol. 18, n. 1, 2016.

ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico*. Buenos Aires: Planeta, 1992

FAWCETT, Louise. International Relations and the Middle East: bringing area studies (back) in. Fawcett: *Introduction: Does International Relations Need Area Studies?* 1. ed., 2020, St Antony's International Review (STAIR), p. 8–14.

GELARDI, Maiken. Moving Global IR Forward - A Road Map. *International Studies Review* vol. 22: 830-852, 2020.

GILPIN, Robert. The Political Economy of International Relations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

HALLIDAY, Fred. *Rethinking International Relations.* New York: Red Globe Press, 1994.

HELLMANN, Gunther; VALBJORN, Morten (Ed.). *Problematizing Global Challenges: Recalibrating the "Inter" in IR-Theory Inter Alia*, 2017.

HOLSTI, Kalevi. *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. Boston: Allen & Unwin, 1985.

HURRELL, Andrew. Towards the Global Study of International Relations. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 59, n. 2, p. 1–18, 2016. doi:10.1590/0034-7329201600208.

Contributor Introduction: Does International Relations Need Area Studies? 1. ed., 2020 (St Antony's International Review (STAIR), p. 22–28.

KRISTENSEN, Peter Marcus. Revisiting the "American Social Science"- mapping the geography of International Relations.*International Studies Perspectives,* 2013.

KRISTENSEN, Peter Markus. Rising Powers in the International Relations Discipline: social inquiries into a dividing discipline and the quest for Non-Western Theory. Dissertation submitted to the Department of Political Science of the University of Copenhagen when the author obtained his PhD supervised by OleWæver, 2015.HURRELL, Andrew. Why International Relations and Area Studies need each other.

MILANI, Carlos R. S. The foundation and development of International Relations in Brazil. *Review of International Studies*, p. 1-17, 2021.

NEUMANN, Stephanie (org). *International Relations Theory and the Third World*. Nova York: St. Martin's Press, 1998.

QUEJERAZU, Amaya; TICKNER, Arlene. Unsettling Knowledges in Latin America. In. ACHARYA, Amitav; TUSSIE, Diana; DECIANCIO, Melisa. *Latin American in Global International Relations.* Nova York: Routledge, 2022.

RISSE, Thomas; WEMHEUER-VOGELAAR, Frank Havermann. IR Theory and the Core-Periphery Structure of Global IR: Lessons from Citation Analysis. *International Studies Review*, Volume 24, Issue 3, September 2022.

SAID, Edward W. *Orientalismo*: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.) *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21th Century: Regional and National Approaches*. Brasília: IBRI, 2009.

SHAMI, Seteney Khalid; MILLER-IDRISS, Cynthia (Ed.). *Middle East studies for the new millennium: Infrastructures of knowledge*. New York: New York University Press, 2016. xiii, 488 pages ;. ISBN 9781479827787.

SMITH, Karen. Contrived boundaries, kinship and ubuntu: a (South) African view of "the international". In. TICKNER, Arlene; BLANEY, David. Thinking International Relations Differently. New York: Routledge.

SOARES, Letícia Alves; ROSA, Marina Almeida. *Je Suis Ici*, ainda que não queiram": a inviabilização da mulher negra como docente de Relações Internacionais no Brasil. In. FELIX, Natália M.; BARASUOL, Fernanda; ZANELLA, Cristine. *Feminismo, Gênero, e Relações Internacionais*.

TICKNER, Arlene. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives*, n. 4, p. 325-350, 2003.

TICKNER, Arlene B. Latin American IR and the Primacy of lo práctico. *International Studies Review*, vol. 10, n. 4, 2008.

TICKNER, Arlene; WEAVER, Ole. *International Relations Scholarship around the World*. New York: Routledge, 2009.

TICKNER, Arlene B.; BLANEY, David L. (eds.). *Thinking International Relations Differently*. New York, NY: Routledge, 2012.

TILAK, Jandhyala B. G. Higher education: a public good or a commodity for trade?Commitment to higher education or commitment of higher education to trade. *Prospects,* vol. 38, 2008.

TURTON, Helen L. *International Relations and American Dominance: a diverse discipline*. Nova York: Routledge, 2016.

VITALIS, Robert. *White World Order, Black Power Politics: The Birth of American International Relations.* New York: Cornell University Press, 2015.

VUCETIC, S. *The Anglosphere: A Genealogy of Racialized Identity in International Relations*. Palo Alto: Stanford University Press, 2011.

WEAVER, Ole. The sociology of a not so international discipline: American and European developments in international relations. *International Organization*, vol. 52, n. 4, 1998.

WEMHEUER-VOGELAAR, Wiebke; BELL, Nicholas J.; MORALES, Mariana Navarrete; and TIERNEY, Michael J. The IR of the Beholder: Examining Global IR Using the 2014 TRIP Survey. *International Studies Review* 18(1), 2016: 16-32.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.16529

The Global South and its Perspectives: Expanding the Frontiers of International Relations

Fernanda Barth Barasuol
Visiting Professor at the Federal University of Grande Dourados (UFGD)
Dourados, MS (Brazil)
E-mail: febarasuol@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2368-8226

Luiza Cerioli
Post-doctoral Researcher at the University of Kassel
Kassel, HE (Germany)
E-mail: luizacerioli@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3650-8378

Mariana Kalil
Assistant Professor at the Brazilian War College (ESG)
Rio de Janeiro, RJ (Brazil)
E-mail: mariana.kalil@esg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1302-8339

INTRODUCTION

Most of those working critically with International Relations (IR) theory in the so-called Global South agree on one point: the discipline's core is Westernized, which hampers IR's ability to explain phenomena in many parts of the world. Moreover, almost like a ritual, most articles written on this critique begin with Hoffman's (1977) famous statement that IR is an "American Social Science'' (AYOOB, 2002; BILGIN, 2008; DECIANCIO, 2016, GELARDI 2020). That means the discipline has been made mainly *by* and *for* those seated in the top decision-making positions in wealthy Western countries – particularly the United States – and is force-fed to the world periphery who constantly consume content without having their content consumed (TICKNER; WEAVER, 2009). This critique has correctly stressed a unidirectionality: IR tends to be produced in the center and projected to other world regions, while what is made outside the Western/European center seldom travels outside national (or at most regional) borders (ALEJANDRO, 2019). Equally important, what is produced in this so-called Global North is masked as universal, as if its concepts, arguments, theories and conclusions need not adapt to different contexts (ACHARYA, 2014).[1]

In this article, we – together with the special edition's other authors – start from the principle that this critique is decisively consolidated. Today, it is possible to say we are reaching a consensus within IR scholarship: yes, the discipline has a clear Western-centric or Global North origin and tendency. Opinions diverge on whether that is good, bad, or unimportant. Indeed, at least a part of the mainstream still treats the issue as unimportant, says Hoffman was mostly mistaken (TURTON 2016) or contends that this hierarchy is changing due to the growing number of publications from outside the knowledge-producing center (KRISTENSEN, 2013). Nevertheless, we argue that de-Westernizing IR is an essential step forward within the discipline that brings greater inclusion and diversity of experiences. While an increasing number of publications and conference participation from non-Western scholars is commendable (KRISTENSEN, 2013), this discussion does not end with quantitative improvements only. This division of labor among scholars – which mainly reproduces long-standing economic inequalities – relates to issues of the sociology of knowledge as well as material and access problems and needs to be further addressed (TICKNER; WEAVER, 2009).

1 While we understand the terms "non-West" and "Global South" have different origins and might have different connotations, here we use them interchangeably to mean those countries that suffer from colonial/imperialistic legacies or have historically occupied marginalized spaces within the international capitalism as well as in the international circulation of ideas.

CC BY NC SA

Therefore, stating that IR needs to de-Westernize is not something new, and, as we and most texts in this edition show, many different pathways have appeared as alternatives to proceed in this endeavor. We discuss these pathways briefly in the following section. Afterward, we narrow our lenses toward Global IR (GIR), an initiative or movement first proposed by Amitav Acharya in 2014, which has received more and more attention and acceptance since then. We present the main ideas of Global IR to discuss why this initiative to pluralize the discipline via reformism and subsumption is valuable. We also show the current limitations of Global IR, which is mainly centered on who is actually producing "GIR content" and who has access to it. That brings us to our main argument: the often overlooked issue of material conditions to deliver innovative science and how it can hamper even the most well-intended attempt to de-Westernize a discipline. We finalize using the Brazilian case to show how economic and political issues are linked to the flourishment or decay of a national scholarship.

In addition to presenting our argument, this text introduces this special issue, its nine original research articles and the interview with Jacqueline Braveboy-Wagner (City University of New York). However, instead of presenting small summaries of each text, we interweave their arguments into those presented in our article organically. That allows us to showcase their particular contributions and how they fit in and add to the broader debate of Global IR.

THE MANY PATHWAYS TO PLURALIZING INTERNATIONAL RELATIONS

As Hoffman (1977) put it, and Biersteker (2009) reconfirmed decades later, US IR scholarship is indeed globally hegemonic, as the majority of most cited academics, journals, associations, conferences, schools and publishers are based in the United States. We disproportionally read authors from the United States, independently from our chosen theoretical or methodological approach. Moreover, most introduction to IR and IR Theory (IRT) courses will turn our attention to US-based names such as John Mearsheimer, Kenneth N. Waltz, Robert Gilpin, Joseph Nye and Robert Keohane. One key characteristic of this mainstream US IR scholarship (trapped in the neoliberalism vs. neorealism debate) is an ambition toward parsimony and universalism. The idea is that if the international system is composed of the same units (states) seeking the main objective (survival), what happens in one place happens everywhere.

This parochialism is, indeed, a central disciplinary problem that the critiques stress. It is parochial to think that the countries within the periphery of the international system will be conditioned or prioritize the same interests, threats and values when doing foreign policy as in

CC BY NC SA

the Global North. However, as Biersteker (2009, p. 308) correctly put it, all national IR scholarly communities are, in one way or another, parochial. That means they reach conclusions based on the limited experiences and contexts in which they were made while forgetting, during the process, that these limitations are there in the first place. Hence, what we propose here as de--Westernizing IR means bringing to the disciplinary mainstream other national communities, increasing diversity and plurality, not replacing one parochialism for another.

It is important to stress that US IR parochialism can be linked with the behavioralist wave in the 1980s that pushed the Social Sciences toward rationalist epistemologies and methodologies (HALLIDAY, 1994). As these scholars were predominantly interested in solving US foreign policy issues, the behaviorist turn led to distancing the discipline from Area Studies specialists who produced in-depth analyses about the specificities of world regions (VALBJORN, 2004). That is because Area Studies, itself a colonial invention to the benefit of imperialist powers, does not produce the type of knowledge that could evolve into positivist and universalizing laws. Then, an artificial division of labor emerged: IR (which in the US is viewed as part of Political Science) became a problem-solving discipline producing generalizations, while Area Studies made detailed, practical, culturalistic, and contextual work on non-core regions (SHAMI; MILLER-IDRISS 2016). In other words, area specialists should cover the uncouth and exotic regions, whereas IR scholars should produce universal science based on those in the center (BILGIN, 2015).

This way, the IR that must be de-Westernized emerged as a function of great power competition and their foreign policy priorities while infused by the politics of race, nationalism, wars, and imperialism (BUZAN; ACHARYA, 2019). Therefore, the urge to maintain US political domination relegated a significant part of the world to a peripheral position in disciplinary knowledge production (BUZAN; LAWSON 2015). The US parochialism that is so often stressed in this special edition is the product of universalist theories and concepts reflecting the US experience that ignore or silence the history and agency of the Global South (FAWCETT, 2020).

Within this special edition, the articles from Ana Paula Silva, Guilherme Macedo and Ellen Monielle (*Wandering Through Trodden Paths?: A Pluriversal Perspective on the Latin American Indigenous Diplomacy*), Juliane Teixeira (*Problematizing International Relations: Proposals from the Global South for the pluralization of criticism in the discipline*), and Rafael Bittencourt and Valéria Lopes (*A Different IR Already Exists: Exploring Absences and Emergencies from the Global South*) discuss further this issue of silencing and neglecting the IR knowledge produced in the Global South. They stress that what we see today is a disconnection between dominant disciplinary concepts and the realities that non-Western scholars perceive and analyze.

CC BY NC SA

As already mentioned, authors from different backgrounds and approaches have criticized the parochialism of mainstream IR: from post-positivism to post-structuralism, ranging from those linking the problem to broader sociology of science issue to those imposing skeptical historiographic inquiries concerning the discipline's origin (TICKNER; WEAVER 2009). For example, post-colonial authors offer different historical accounts of the "rise of the West" as a counterpoint of the "non-Western" world. Many challenge the benign narrative of universalizing the Western societal-political model throughout the formation of an "international society," stressing how the Global North has, in fact, been profiting and stimulating inequality and unevenness globally (HURRELL, 2016; VUCETIC, 2011). Following this line, Thiago Babo and Daniel Rei Coronato's article *The Concept of State and the Traditional Canon of International Relations: Theoretical-Conceptual Problematization and Critique* argue in this issue for a review of the different processes of state formation in the Global South and their effect on IR.

These evolving academic critical trends bring to the upfront how structures of knowledge production are a reflection and tool for reinforcing power politics, agency segregation, and hierarchies within the international system. This way, de-Westernizing IR must force the scholarship in the Global North to face its own role concerning race, gender, power, and access inequalities (ANIEVAS; MANCHANDA; SHILLIAM, 2015). For instance, Marina Almeida Rosa stresses in her article, *The Influence of the Pan-African Movement for the International Protection of Refugees*, how a Eurocentric understanding of migration did not reflect the reality in Africa, pushing pan-Africanism ideas to the core of law-making in the continent. Both Babo and Coronato and Rosa help to illustrate that the link between knowledge and power is a two-way street: power structures define and constrain which knowledge is produced and accepted while being reinforced by it. However, they also claim that knowledge can confront these power structures when coming from the production's periphery.

Moreover, many IR scholars concentrate on a specific world region, blurring the lines between the discipline and Area Studies. Thus, some argue that the path forward to de-Westernization is bringing area back in (BUZAN; ACHARYA, 2019; HURRELL, 2020). This interdisciplinarity call contends that IR should abandon some parsimony to be able to detect how different world regions react differently to systemic stimuli due to their particularities. This way, Area Studies become geographically bounded intellectual spaces where scholars from different backgrounds seek cases, concepts, and voices, exploring and expanding their knowledge boundaries. Therefore, working in the interface of IR and Area Studies would be an efficient way towards de-Westernization as it combines the first's cross-cutting theories with the second's plentiful contextual analysis (FAWCETT, 2020).

CC BY NC SA

The idea here is to bring regions - and their experiences - while not falling into the culturalistic traps of which Area Studies often are victims. If we are here defending the continuity of IR as a cohesive discipline - with many divergences, schools or paradigms as needed - we cannot support its dismantling into excessive regionalism (HURRELL, 2016). The disciplinary goal must still be to develop concepts, theories and frameworks with a certain degree of general application. What this degree is will not be answered in this special edition conclusively - we think that defining a threshold on what is accepted or rejected is not necessarily productive. Again, while we seek plurality, we must be aware not to substitute one parochialism for another.

In other words, we agree here with Chakrabarty (2000) that most mainstream theoretical and analytical categories are still very relevant, despite being inadequate to all world regions. Indeed, Global South scholars continue to employ many concepts and frameworks developed in the discipline's core, even if, most of the time, adapting them to their countries' realities. Taking Latin America as an example, the two most employed ideas (in IR) produced in the region are the dependency school (CARDOSO; FALETTO, 1969) and Peripheral Realism (ESCUDÉ, 1992). While the first feeds from ideas of unequal interdependence between different regions similar to Immanuel Wallerstein's World Theory, the second brings discussions of the international division of labor and unequal development to the very Westernized canon of Realism. Alice Castelani's article *Mimicry and ambivalence in the concept of sovereignty: a Brazilian contribution to the discipline of International Relations* focuses on the function of mimicry and ambivalence in the conceptualization process of Brazilian IR to further this discussion of adoption and adequation.

In a nutshell, we live in an extremely complex international system in which the balance of power between countries is clearly shifting, and there is an emergence of new actors and experiences of transnationalism. In practical terms, we cannot escape from the Western mainstream (HURRELL, 2016), but we can adapt and reform it from within. The emergence of schools "beyond the West," mainly the Chinese and the Indian ones, are reminders that the discipline transforms into new realities and power rebalancing (ACHARYA, 2011). Bilgin (2008) brings up the idea of an "academic world market" in which ideas and approaches travel, adapt, and adjust to explain local realities. Aris (2020) goes further to say that a discipline's progress should be measured, among other issues, by its capacity to produce tradable goods and influence other fields, contesting and transforming disciplinary power relations and knowledge production's boundaries. That is, in our view, precisely what Global IR proposes.

We understand Global IR as a movement, an initiative that maps the study of IR globally, detecting and examining how it varies in different parts of the world. It instigates us to

CC BY NC SA

seek better tools to grasp the global order and make inquiries that reflect the world's intricate power diffusion and many social-economic and political changes. Hence, arguing for a Global IR, for many authors, including ourselves, has meant arguing for a broader view: the broadening of our understanding of valid knowledge, which would allow us to learn from policy-makers (ACHARYA; BUZAN, 2009), from indigenous perspectives (QUEJERAZU; TICKNER, 2022), from traditional concepts such as African ubuntu (SMITH, 2012), and more. At the same time, broadening our conception of 'IR' would allow us to encompass race, gender, and other issues and agendas that have been historically marginalized in the discipline - as well as the authors who have tried to understand them (VITALIS, 2015).

It is worth noting that these calls for broadening the discipline have not come exclusively from Global IR. Indeed, one could argue that GIR has followed a larger movement of questioning of the disciplinary canon often referred to as the "Third Debate." This umbrella term encompasses such varying critiques as post-modernism and post-structuralism, feminism, and post-colonialism. Despite the general eclecticism of this Debate, many of these perspectives have in common "an emphasis on the constructed nature of knowledge" and a "claim that language plays a central role in the construction of reality" (BALZACQ; BEALE, 2017, n.p.). That is the case of post-colonialism, a theoretical tradition dating back to the 1970s that has been slowly gaining ground in IR.

Postcolonialism might be the first tradition in IR to bring attention to marginalized voices from the Global South, as well as to "the intersections of race, class, and gender in the construction of power asymmetries'' (CHOWDRY; NAIR, 2002, p. 2) both within and between states, and the role colonialism has played in building and perpetuating those asymmetries. Following Said (2007 [1978]), postcolonial analyses focus on the way the identities of the West and the non-West have been constructed in opposition to each other through discourse as "Self" and "Other" and how the markers ascribed to each - such as civilized/uncivilized - have broad consequences. While post-colonialism, then, is a precursor in challenging the "epistemic, ideological, and political authority of Western and elite knowledge" *(*CHOWDRY; NAIR, 2002, p. 13), some (primarily Marxist) authors have questioned its focus on culture in detriment of material conditions - a point we further discuss using the Brazilian case in the last section of this paper.[2]

2 It is worth stressing that these critiques are aimed chiefly at what Ballestrin (2017) refers to as "canonical post-colonialism" of authors such as Edward Said, Gayatri Spivak and Homi Bhabha.

CC BY NC SA

As already mentioned, while it is crucial to understand how different actors ascribe meaning to their actions concerning their culture, history, and politics, one must be suspicious of culturalist accounts. In IR, it is the politics of culture that one must be concerned about, not the culture itself (HURRELL, 2020). If not, excessive relativism can maintain what is produced in the non-Western world restricted to its borders and ignore that many of the similitudes within countries are products of systemic factors (BUZAN, 2016; GELARDI, 2019). Limiting non-Western IR to macro units of analysis (such as the Islamic World, the Chinese values, or the Latin-American governance style) can be counterproductive for Global IR because it ignores the interconnectivity between such units. When culture is presented as the single cause of a political phenomenon or event, the concepts and ideas developed for that analysis cannot be applied in any other case and, therefore, do not contribute to de-Westernizing IR.

To wrap up our introduction of Global IR's main ideas, it is critical to stress that, despite its broadness, the initiative agrees with authors who argue that most traditional IR conventions are inefficient but necessary. Notions such as security dilemma, anarchy, and power balance, developed by Western academia, can be pertinent worldwide. Therefore, what is needed is a recalibration of the *International* in IR, connecting the various scholarly communities and their different understandings (HELLMAN; VALBJORN, 2017). This way, Global IR suggests advancing the discipline by inclusion and reimagination, embracing and promoting academic power diffusion. That can only be done if we face that the links between those controlling power structures and those producing knowledge are stronger than one may accept - in other words, if we understand the Global IR initiative as part of a bigger discussion on the sociology of knowledge.

POWER STRUCTURES AND PRODUCING IR

As mentioned before, Global IR does not appear in a scientific vacuum, and there are similar enterprises in other fields. In History, for instance, the Global History agenda is quite similar to Global IR, highlighting how the unequal global division of power among societies is reflected in which History we are learning in our schools and universities. That brings us to a notion that can sound inconvenient for those who have convictions in the secularity of science or those who believe in the absolute separation between science and society. Both Global IR and Global History can turn the spotlight of the de-Westernizing to the geographic lines of the so-called epistemic universalism. Given the Global North-South divide in the distribution of intellectual labor, it is only fitting to raise the thesis that material conditions must have at

CC BY NC SA

least some influence on the ability to produce knowledge, while economic, as well as political contexts must have a decisive impact in such an endeavor.

Besides dealing with the social structures and processes of scientific activities, the sociology of knowledge grapples with the social conditions of science, something some call the macro-political sphere (BEN-DAVID; SULLIVAN, 1975). It exposes that those who trust in the secularity of science overlook the impact macro-political conditions have on science. Even though Tickner and Weaver (2009) introduce the idea of geocultural epistemologies by underscoring the impact of material conditions in research – both in its content and in the ability to develop an agenda – others still believe the macro-political environment "will be only indirectly influential insofar as they affect the institutional and material bases of intellectual life" (KRISTENSEN, 2015, p. 62).

Peter Markus Kristensen (2013) revisited the idea of IR being a US-driven discipline and provided comprehensive data showing the evolution of the geographical distribution of IR research articles in the Web of Science (WoS) from 1966 to 2011. During the analyzed period, US-based scholars went from roughly 60% to 30% of all articles published - indicating how the discipline slowly transforms as the world becomes more multipolar. However, scholars who bit this chunk are based on what he dubs the Anglo-World, Continental Europe, and the JIT (Japan, Israel, Taiwan) - nothing we would define as the core of the Global South. Moreover, when Kristensen focuses on the leading IR journals, in the same time-frame, not only do publications get even more concentrated in the US (falling from roughly 75% in 1966 to odd-50% in 2011), but gains are significantly more concentrated in the Anglo-World, in Continental Europe, and in Israel.

Not surprisingly, when we cross-compare this analysis with geopolitical divisions, we tend to find the same countries aligned to the so-called Western front. Thus, it is possible to argue that IR is surely Western and that authors based in countries geopolitically relevant to the West tend to gain more space in the WoS publications. That is certainly the case in Kristensen's sample when we unpack the numbers for Brazil, India, and China:

> The growing IR communities in Brazil, India, and China ("BIC") play a marginal role in mainstream journals. The "BIC" group accounts for 3.2% in recent years, up from less than 1% before the mid-1990s. China is the main driver with an increase from 0.3 to 0.4% in the 1980s and 1990s to around 2.5% of total publications in recent years (KRISTENSEN, 2013, p. 14).

Risse et al. (2022) substantiate this thesis further. After examining citation patterns in the WoS publications and non-WoS publications from Europe, North America, Latin America,

CC BY NC SA

Africa, and Asia, they realized that "while IR theory is referred to everywhere, it is definitely not global" (RISSE at al, 2022, p. 22):

> Our top-300 WoS-cited sources have been exclusively published in the United States, the United Kingdom, and continental Europe. Highly cited theory sources in our dataset of non-WoS journals do not contain references to Latin American, African, or Asian scholarship (with the possible exception of China) (Idem).

Even though Hoffmann (1977) argues that democracy is the cornerstone of science in IR and that this is the main reason the discipline is an "American Social Science," Brazil and India, two emerging countries yet non-threatening to the West, were having a hard time competing with the rise of China-based scholars among international publications (WoS and non-WoS). Given the geopolitical overlap between Western authorship and Western military alliances, it is probable the geopolitical interest in China might have given the Chinese IR some leeway concerning publications. Again, this reflects the upper-mentioned discussion that the discipline moves accordingly to changes in the global power structures - and, when it comes to a possible systemic change, China is by far still leading the debate rather than Brazil or India.

In light of these figures, we cast doubt on Kristensen's (2015) premise that the macro--political sphere is only indirectly influential in IR. In the discipline, macro-political elements do influence who gets to participate in the debate, as real-life concerns and power competition influence scientific gatekeepers. In fact, one could easily argue that IR is a field with a primacy of practice, a feature that is not only distinctive to Latin American IR, as Tickner (2008) presumed, but to the whole discipline. Not only in Latin America but also the whole of Western IR, the

> conceptual and thematic preferences in the field have been molded by a number of political, economic, and social factors, among them domestic state interests and needs, foreign policy practices, developments within the local social sciences, and diverse forms of interaction with the United States (TICKNER, 2008, p. 745).

As Kristensen's figures show, macro-political contexts are a key underlying principle of the IR knowledge allowed in mainstream publications. Particularly in its connections to the sociology of knowledge, the Global IR agenda comes, then, as a strategy to scientifically name and shame IR gatekeepers into accepting more geographically diverse sources of knowledge in the discipline.

Wemheuer-Vogelaar et al. (2016) argue that Global IR has a two-fold approach to the general discipline. It evolves through normative accounts about non- or post-Western IR and a growing empirical literature, which look, for instance, into citation patterns to unveil the true

CC BY NC SA

face of the discipline. Additionally, Risse et al. (2022) find that theoretical citations in WoS publications are centralized exclusively in authors based in the United States, the United Kingdom, and continental Europe and that, even though there might be "some theory citations in non-WoS journals referring to scholars of the particular region or country," "these cites do not travel beyond the individual journal" (RISSE et al, 2022, p. 22):

> Non-Western scholars appear to reproduce and engage IR theories originating in the transatlantic area, but their contribution to theory-building is rarely recognized in the non-WoS journals themselves. Moreover, these journals have rather little in common, as far as citations are concerned—except for their references to the transatlantic theory core (Idem).

Following this analysis, they conclude that IR has a core-periphery structure where "transatlantic core nodes are interconnected to each other and to some periphery nodes, while the periphery nodes are connected to the core but not to each other" (RISSE et al., 2022, p. 1). They also conclude that "knowledge produced in the periphery has to go through the transatlantic core in order to be recognized globally" (Idem). That might help explain why, after extensive research in Brazil and India, Alejandro (2019) concluded there is no "theoretically specific production" in those countries' IR or that "thematic differences (focusing on national foreign policy and regional studies) exist but are experienced as national traditions rather than invested as a counter-hegemonic stance" (ALEJANDRO, 2019, p. 14).

Alejandro does not include macro-political elements in her attempt to explain this reality. She investigates those countries' disciplinary incentives to internationalize their research outcomes. However, those countries' social, economic, and political realities might have influenced how they theorize reality, and what she considers thematic differences might actually represent theoretical divergences. Publishing these theoretical divergences in international journals depend, among others, on these journals' openness to these perspectives. Hence, what Alejandro calls "a lack of anti-hegemonic engagement" from Brazilian and Indian scholars who get to internationalize their publications might simply represent those international journals' own biases.

For example, in Brazil, politics, economics, and society have significantly impacted the way IR is theorized. Even though Tickner's (2003) concept of Latin American Hybrid (LAH)[3] has a few shortcomings, such as the conflation of developmentalism and dependency theory,

3 According to Tickner (2003, p. 336),"[T]he Latin American hybrid approach draws upon distinct concepts derived from dependency theory, Morgenthauian realism, and interdependence."

CC BY NC SA

it underscores a reality in which local and regional ways of approaching social and economic challenges have influenced the way IR scholars theorize international politics. The political influence of developmentalism and dependency theory founders have shared in Latin American countries is also significant. For decades, individuals such as Celso Furtado and Fernando Henrique Cardoso have occupied the highest positions in those countries' decision-making processes, having, simultaneously, enjoyed significant respect in Academia.

Some Global North-based authors mention developmentalism and/or dependency theory as theoretical contributions from the Global South. However, these authors tend to be restricted to the field of International Political Economy (HOLSTI, 1985; GILPIN, 1987). Thus, it is hard to grasp precisely what Alejandro considers theoretical or thematic, but it is hardly accurate to assume that Brazilian IR shies away from anti-hegemonic engagement. Its anti-hegemonic engagements might be invisible to such databases as the WoS, but this does not at all entail its non-existence - and this invisibility might say more about gatekeeping in those publications than it does about Brazilian academia.

We use the Brazilian example here to show that the political landscape shapes how IR knowledge is developed in different countries. To investigate what these countries consider theoretical IR within their own debates demands the employment of anthropological lenses since one must listen carefully to what natives deem theoretical. In the Brazilian case, even though nationals might have tended to accuse IR Theory of being imperialistic, besides cursing universal epistemologies, this does not mean they simply write a-theoretical essays (CERVO, 2008a). Indeed, there are several conceptual frameworks embedded in political and philosophical traditions, like national developmentalism, that might not have yet traveled to the Global North (CERVO, 2008b; SARAIVA, 2009). As Rafael Bittencourt and Valéria Lopes argue in their article, a non-Western IR already exists in the Global South, but it is still demanding to be heard.

The political influence of the authors from these and other regional and national strands have exerted in society and academia has most definitely impacted the way IR Theory is developed in Brazil. Nevertheless, Kristensen and Alejandro stick to a strictly disciplinary, micro-social study of IR in countries like Brazil and India. By doing so, they miss the bigger picture as if it did not matter or mattered only indirectly as long as it affected the institutional and material bases of intellectual life. Indeed, they affect the institutional and material bases of intellectual life, and they do so directly. Suffice it to acknowledge that *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), which dates back to 1958, spent most of the military dictatorship (1964-1985) publishing reports written by civilian and military officials. However, in 1979, when the regime

CC BY NC SA

officially opened up, the journal began publishing authors from the national developmentalist strand, such as Helio Jaguaribe, who then published theoretical impressions of the Brazilian position in the international arena.

National developmentalism was instrumentalized by the authoritarian regime removing the social justice argument from the equation. While Cardoso, one of the founding fathers of the dependency theory, received funding from the Ford Foundation to discuss his theory all over Latin America, having founded the Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEPRAP) in São Paulo back in 1969, the first of the dictatorship's most repressive years, Jaguaribe and Furtado were exiled. However, when the regime officially started to open up, so did Brazilian IR's to this day best-ranked publication, RBPI, and it did so by incorporating national developmentalist theories through Jaguaribe's and Amado Cervo's work. That illustrates how much macro-political elements directly affect the discipline in Global South IR in general and Brazil in particular. Other macro-political constraints, such as social-economic factors, need to be explored. In other words, to understand the politics of knowledge production on IR, one must grasp the most general politics of power within the international system.

THE UNSPOKEN PROBLEM

It is essential to stress that much of the debate regarding Global North predominance in IR - particularly in IR theory - has focused on the kind of knowledge that is accepted as both a) valid academic knowledge and b) belonging to something (a discipline?) called IR. As we have argued, it is unquestionable that what is studied and published as mainstream IR follows clear geographical patterns that also correspond to epistemological and ontological delimitations: a (neo) positivist study of relations between sovereign states. Moreover, many of those claiming to speak for the Third World were or are based in elite institutions in developed countries,[4] reproducing a global dynamic of academic dependency (BALLESTRIN, 2017).

The previously discussed criticism of the "Third Debate" within the IR discipline is very pertinent to Global IR, as a project that has been undoubtedly influenced by post-colonialism and mainly focused on the broadening of IR through academic critique. It is worth stressing that highlighting the importance of material conditions is not equal to downplaying the importance of culture, discourse or the relations between knowledge and power - in fact, several ar-

4 Both Edward Said and Gayatri Spivak taught mainly at Columbia University, an Ivy League institution in New York. Homi Bhabha is a professor at Harvard.

CC BY NC SA

ticles in this special issue showcase how important they are. When neo-Marxists or decolonial authors critique post-colonialism for neglecting material conditions, they mean that understanding and dismantling colonialism and imperialism require tackling its indissoluble connection to capitalism and the economic subjugation of the Global South. When we say that this also has resonance for Global IR, we mean that these material conditions are also reflected in academia in ways that we, as scholars, are often uneasy about recognizing and exploring.

Firstly, as has been addressed already, the geopolitical interests of Global North countries tend to affect academic interests. Therefore, contributing to ranking works from Global South countries is more or less desirable for entrance into mainstream spaces, such as publications or conferences. That has certainly been the case in China, and the growing interest in "Chinese IR" or the "Chinese School" that has accompanied the country's economic and political rise. This is not to say, of course, that these perspectives do not have intrinsic value. In this issue, Silva, Ferreira, and Leite show in their article *China's Foreign Policy and International Cooperation: Humanitarian Aid as an Instrument for Approaching the Global South* that Beijing's growth might have also allowed it to question international political practices and even ascribe new meaning to global concepts such as Humanitarian Aid and International Cooperation.

The Brazilian case provides an interesting example of political and economic performance shaping academic fates. The rise of IR as a discipline in Brazil accompanied the countries rise in the international system. While Brazil was growing an average of 4.0% a year,[5] leading multilateral initiatives such as the BRICS and IBSA, and campaigning for a seat in the UN Security Council, its IR disciplinary community also saw a massive expansion. Between 2003 and 2013, the number of IR undergraduate programs tripled, showcasing a growth rate that much surpassed the growth in higher education in general. The number of graduate programs in the field also increased: while there were only two at the beginning of the century, eleven new programs were established between 2002 and 2014 (BARASUOL; SILVA, 2016). Again, while the number of graduate programs in all fields grew in this period, more or less doubling in number according to Cirani, Campanado and Silva (2015), IR grew at a much higher rate. As Milani (2021) argues, this growth reflected an interest in international politics and foreign policy that mirrored Brazil's increased prominence internationally.

Despite recent diversification, Brazilian IR has always focused on studying Brazilian Foreign Policy and has been heavily influenced by "diplomat intellectuals" and other poli-

5 Based on GDP growth data from the World Bank. Available at <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

cymakers (MILANI, 2021). Therefore, while new agendas entered Brazilian academic spaces accompanying their expansion, there was still much interest in analyzing the new, more active, creative, and assertive diplomacy put in place by President Luis Inácio Lula da Silva between 2003 and 2010 (AMORIM, 2010), which was primarily responsible for Brazil's higher international profile. This attention was not undue nor exclusive to Brazilian academia.

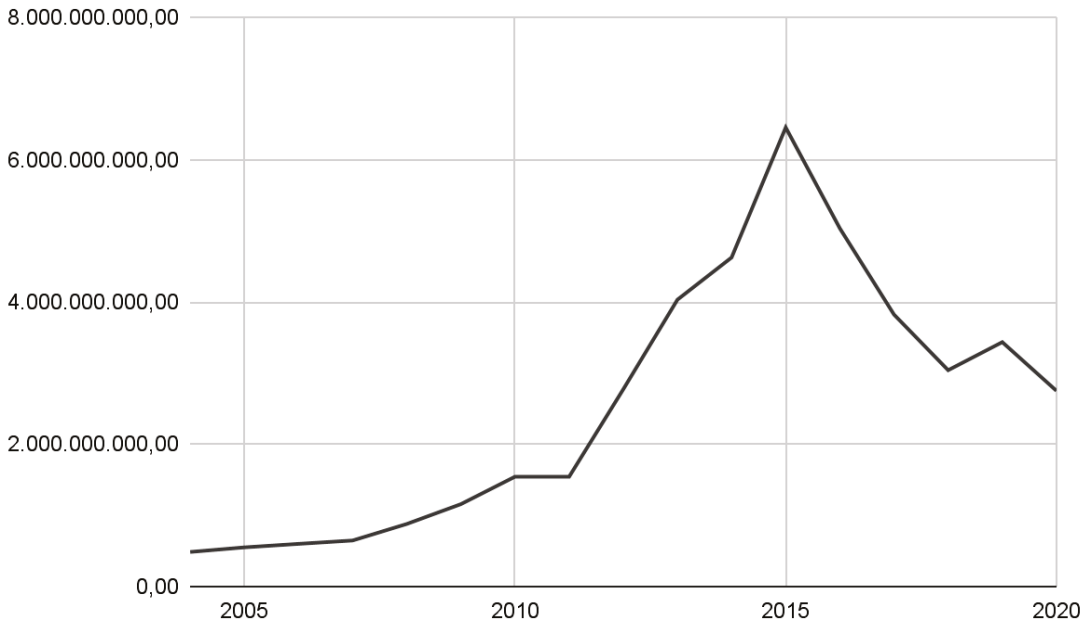
Along with other developing countries such as India and China, Brazil was questioning the structures of the "liberal" global order and seeking to reshape them more inclusively. Two articles in this issue explore the importance and legacy of the "'Lula era": Patricia Rinaldi and Isabella Trevisan argue that Lula's administration sought to counter the hierarchical character that had historically been predominant in international cooperation for development, replacing it with a very structured symbolic framework to define its South-South cooperation in their article *South-South cooperation as counter-gift: Symbolic claims of the Lula administration's foreign policy in the Cotton-4 project*. In his turn, Jéser Abilio de Souza's article *Between representations and positions: analyzing Brazilian foreign policy discourses related to the theme of South American regional integration during the Lula administrations (2003-2010)* analyzes the role of regional integration in Brazilian diplomacy's quest to organize and transform power relations in the international system. Considering that President Lula is bound to begin his third term in 2023, reviewing his previous motivations and conditions concerning the international agenda is a timely matter.

A growing call for the consolidation of a "Brazilian IR" accompanied this moment of greater international assertiveness (CERVO, 2008b), which, in large part, sought to justify the need for a national perspective based on the notion of Brazil as a key "player" in a multipolar world (AMORIM, 2010). These calls reflected a critical tradition in Brazilian IR, connected to developmentalism and dependency theory, which rests on essential assumptions such as industrialization as the primary vector for economic development. While undoubtedly critical, it maintains some of the core tenets of 'mainstream' IR approaches, such as a focus on the nation-state as the leading international actor and a belief in the importance of power politics (though questioning the supposed anarchy of the international system on Marxist bases). That has sometimes put this tradition at odds with newer critical perspectives that have only recently entered the debate in Brazilian IR, such as feminism, post and decolonial, and indigenous perspectives. These approaches seek to unravel power relations that often happen intra- or transnationally and to question traditional concepts such as "state" and "development." Indeed, through their insights, one could even question some of the actions of Brazilian Foreign Policy, such as its role in leading the UN Mission for Stabilization of Haiti (Minustah).

CC BY NC SA

Interestingly, this theoretical diversification was primarily made possible by what we consider the second-way material conditions affect academic practices: funding. While the above mentioned factors drove the interest in IR in Brazil (and in a "Brazilian IR"), its expansion was made possible by investment in higher education from the federal government, which grew steadily from 2004 to 2015. That meant not only a growth in enrollment in undergraduate and graduate programs (CIRANI; CAMPANARIO; SILVA, 2015) but also the strengthening of research since this budget includes stipends for graduate students, funding for promoting and attending conferences, and funding for research projects and international cooperation, as well as for accessing scientific journals.[6] In a nutshell, not only did the country's economy improve but also investment in research grew steeply in the period, as can be seen below:

Figure 1: Budget of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) in Reais (2004-2020)



Source: made by the authors based on data from CAPES. Available at < https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/orcamento-evolucao-em-reais >.

6 While the private sector has a large share of undergraduate and professional graduate programs in Brazil, research is carried out mainly at public universities and funded by federal and (on a much smaller scale) local governments. Even at private universities, stipends for graduate students are provided by CAPES, CNPq (National Council for Scientific and Technical Development) or state foundations such as FAPESP (São Paulo Research Foundation).

CC BY NC SA

As anyone in academia knows, research is not carried out in a vacuum. While entrance into 'international' academic spaces depends on surpassing epistemological and ontological barriers (that is, having one's research accepted as 'academic knowledge' by peers), it also depends on transcending material barriers. Attending IR's most prominent academic conference, International Studies Association's Annual Conference (ISA), for instance, costs US$80,00 for student members and US$120,00 for non-student members making less than US$20.000,00 a year. That means the registration alone will set you back between R$440,00 and R$700,00 (or R$750,00 and R$1.000,00 considering membership costs).[7] A plane ticket to Montreal (the site of the 2023 ISA Conference) costs around R$5.000,00. For comparison, the monthly stipend for a Masters student in Brazil is R$1.500,00, for a Ph.D. student, it is R$2.200,00, and the entrance salary for a professor in a federal university is R$7.500,00 (after taxes). And Brazil's minimum wage was R$1.212,00 in 2022. The point of showing these figures is not merely to criticize ISA, which has a decent number of funding opportunities, but to bring attention to the real material costs of pursuing an international academic career.

The fact is that academia is a profoundly unequal space, which adds layers of its own inequalities to already existing 'real-world' hierarchies. Case in point: academic publishing. The academic journal is the main form of publishing academic content, and the one that adds the most prestige to one's curriculum vitae. Currently, most of these publications require the payment of a subscription (usually by a university's library) to access its entire contents or a fee for accessing individual articles. That is the case, for instance, of IR's top ranked journals (according to SJR or h-index), such as International Organization, International Security, International Studies Perspectives, International Studies Quarterly, and even Third World Quarterly. The cost of accessing a paywalled article in one of these publications is between US$15,00 (for International Security) and US$47,00 (for, unbelievably, Third World Quarterly). While there are ways around the paywall (provided by controversial projects of shadow library websites), and some articles are open access, these hurdles come on top of an existing digital divide between North and South, and, more particularly, between those already disadvantaged in terms of access in the South.

These are just two examples of how material differences make being an academic in the Global South a different experience than in the North. It's not just a matter of having a certain output such as an academic article or a book being accepted by gatekeepers - arriving

7 Data is from the International Studies Association (ISA) website. Available at < https://www.isanet.org/Conferences/ISA2023/Registration >. The conversion was based on the, exchange rate for October 12, 2022 and rounded down.

CC BY NC SA

at the gate is a most difficult challenge. The carrying out of research, the formatting and translating (both literally and figuratively) into something consumable by 'international' academic spaces, and entering these spaces implies real material costs.[8] Not only that, but the fact that entrance into those spaces is considered the goal by academics in the South means that they are - for better and for worse - the site where academics from different parts of the South meet.

Of course, we must also consider the differences within the North and the South. While some universities in the North have billionaire endowments,[9] others have been struggling financially. Indeed, increasingly "higher education is seen primarily as a private good, as a tradable commodity that can be subjected to the vagaries of national and international markets" (TILAK, 2008, p. 450). As such, it is perceived that one should rely less and less on public funding. The result has been a decline in public investment in higher education, even among high-income and upper-middle-income countries (Idem). In many cases, the response from institutions has been to cut costs, which has particularly affected the academic profession. As consequence, we see, for instance, the process of adjunctification in the United States or temporary teaching or researching contracts in the United Kingdom, Germany and other European countries.

To return to the Brazilian example, the two national funding institutions, CAPES and CNPq, had their budgets reduced by more than 50% since 2015 - a real loss of more than 90% in the case of CAPES, if one considers inflation. Few prospects of professional fulfillment, stagnant stipends that in some cases barely cover the cost of living, and other material and non-material costs combined to make academia a more exclusionary space. That means it becomes less accessible not only for scholars from the South but particularly for those already marginalized *in* the South. Even as a country in the Global South, Brazil reproduces many exclusions of the North. Despite initiatives, such as affirmative social quotas, to make higher education and academia more diverse, IR remains majorly white: only around 20% of undergraduate students declare themselves black, brown, or Asian.[10] And as one climbs the academic ranks, this situation worsens: among the 352 faculty of eleven top-ranked IR programs in Brazil, only

8 Another example: a translation from Portuguese to English costs, on average, R$0,15 per word. That means a more exclusionary space if you don't write in English well enough but want to publish in an 'international' journal such as the ones mentioned, it will cost you around R$1.200,00.

9 According to the National Center for Education Statistics, the Universities in the United States with the largest endowments at the end of 2020 were Harvard University ($42 billion), Yale University ($31 billion), The University of Texas System ($31 billion), Stanford University ($29 billion), and Princeton University ($26 billion). Available at < https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=73 >.

10 Data from the Ministry of Education (MEC). Available at < http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/71071-produto-2-estudo-trajetoria-profissionais-egressos-ri-pdf/file >.

CC BY NC SA

nine professors are Black, and only one is a black woman (SOARES; ALMEIDA, forthcoming). And while women are almost 60% of undergraduate students in IR, they are only 32% of professors (Idem). Unquestionably, groups already less represented in academia are being hit the hardest by the budget cuts, which will contribute to maintaining the lack of diversity we have described.

While we believ9e in the existence of a common Global South experience of shared anti-imperialistic struggles and colonial legacies and in the importance of having Global South's voices heard within IR, it is also essential to question what voices are being heard and why. As Jacqueline Braveboy-Wagner argues in her interview in this issue, white academics already have an advantage of being perceived as "somehow more "familiar" than a Black or non-White Latino person," even if both are doing "non-Western" work. In addition, pieces that resemble what is produced in the North or are deemed to have enough "local flavor" (TICKNER; BLAINEY, 2012, p. 3) also tend to be better received. Global South authors should be cautious of becoming either translators that make radical concepts palatable to mild liberal academic spaces or exotic attractions. The point of entering these spaces is not to become part of something exclusive, but to make it less exclusionary, so that the diverse realities of the South (and North) can be better understood and to think collectively of solutions to our shared problems. Only then can the Global IR initiative be, indeed, a de-Westernizing movement in the long term.

CONCLUSION

In 2007, Amitav Acharya and Barry Buzan published an article asking, "Why is there no non-Western international relations theory?". While this was not the first time the Western-centric character of IR was questioned,[11] this publication was very likely the first step in making this a more comprehensive conversation and building something we now call Global IR. Since then, many answers have been given to this question: it is because IR reflects great power competition and their foreign policy priorities; because it is based on an imperialist and Western-centric account of history; because of gate-keeping practices within academia, or even that there *are* non-Western theories of the international, but IR refuses to accept them.

In this introductory article, we chose not only to describe these previous accounts but add our contribution and explore some ways through which material conditions affect the (lack of) pluralization in IR. We believe that both geopolitical interests of the Global North -

11 See, for example, Neumann (1998), Weaver, (1998), or Tickner (2003). And of course, Hoffman (1977).

CC BY NC SA

primarily tied to the economic and political rise of certain Global South states - and the more "mundane" issue of funding are essential pieces in this Western-centric puzzle - or labyrinth. Analyzing these issues raises questions concerning not only IR but the role academics do or should have in society and how inequalities in academia (both between North and South and *within* the North and the South) reflect inequalities in society and can indirectly contribute to their maintenance.

In the fifteen years since Acharya and Buzan's article, what has become consensual is that de-Westernizing IR is an essential step forward within the discipline's evolution. It has not been so easy, however, to agree on how exactly to achieve this. We believe - and this is the main motivation behind this special issue - that Global IR presents a valuable alternative to pluralize the discipline by promoting inclusion and reimagination and advancing academic power diffusion. That being said, it is not without its shortcomings. For example, by focusing on national contributions (or 'schools'), it can promote other types of parochialism, and by focusing on academic critique, it might forget the material bases of knowledge production. The first issue, we believe, is easier to avoid. The second, however, would force academia to face issues that are inescapable to many and invisible to some - more often than not, those who keep the gates. We hope that this issue, written exclusively by academics from the Global South, working in the Global South, published in the Global South, in a 100% free access academic journal hosted at a public university, might be a good start.

BIBLIOGRAPHY:

ACHARYA, Amitav. Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 39, n. 3, p. 619–637, 2011.

ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds. *International Studies Quarterly*, v. 58, n. 4, p. 647–659, 2014.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. International Relations of the Asia-Pacific, vol. 7, 2007.

ALEJANDRO, Audrey. *Western Dominance in International Relations? The Internationalisation of IR in Brazil and India*. London and New York: Routledge, 2019.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int. vol.* 53, 2010.

ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie: *Race and Racism in International Relations*. New York: Routledge, 2015.

ARIS, Stephen. International vs. area? The disciplinary-politics of knowledge-exchange between IR and Area Studies. *International Theory*, p. 1–32, 2020. doi:10.1017/S1752971920000184.

AYOOB, MOHAMMED. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. *International Studies Review,* vol. 4, n. 3, 2002.

BALLESTRIN, Luciana M. A. Modernidade/Colonialidade sem "Imperialidade"? O Elo Perdido do Giro Decolonial. *DADOS – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, vol. 60, no 2, 2017.

BALZACQ, Thierry; BEALE, Stéphane J. The Third Debate and Postpositivism. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies.* Available at < https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-104>.

BARASUOL, Fernanda; SILVA, André Reis da. International Relations Theory in Brazil: trends and challenges in teaching and research. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, 2016.

BEN-DAVID, Joseph; SULLIVAN, Teresa A. Sociology of Science. Annual Review of Sociology 1:1, 1975, 203-222

BIERSTECKER, Thomas. The parochialism of hegemony: Challanges for "American" International Relations. In: Tickner, A. B.; Wæver, O. (Org.). *International relations scholarship around the worl*d, Abingdon Oxon, New York: Routledge, 2009.

BILGIN, Pinar. *One model of engagement between MES and IR*. Washington D.C., 2015.

BILGIN, Pinar. Thinking Past 'Western' IR?. *Third World Quarterly* vol. 29, n. 1, 2008.

BUZAN, Berry. The Middle East through English School Theory. In: Buzan, B.; Gonzales-Pelaez, A. (Org.). *International Society and the Middle East:* English School Theory at the Regional Level, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 24–45.

BUZAN, Berry; ACHARYA, Amitav. *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

BUZAN, Berry; LAWSON, George. *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations.* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI, 1969.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. *Rev. bras. polít. int.* vol. 51, n. 2, 2008a.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.* São Paulo: Editora Saraiva, 2008b.

CIRANI, Cláudia B. S.; CAMPANARIO, Milton; SILVA, Heloisa Helena Marques da. A evolução do ensino da pós-graduação senso estrito no Brasil: análise exploratória e proposições para pesquisa. *Avaliação*, vol. 20, n. 1, 2015.

DECIANCIO, Melisa. International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, vol. 18, n. 1, 2016.

ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico*. Buenos Aires: Planeta, 1992

FAWCETT, Louise. International Relations and the Middle East: bringing area studies (back) in. Fawcett: *Introduction: Does International Relations Need Area Studies?* 1. ed., 2020, St Antony's International Review (STAIR), p. 8–14.

GELARDI, Maiken. Moving Global IR Forward - A Road Map. *International Studies Review* vol. 22: 830-852, 2020.

GILPIN, Robert. The Political Economy of International Relations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

HALLIDAY, Fred. *Rethinking International Relations.* New York: Red Globe Press, 1994.

HELLMANN, Gunther; VALBJORN, Morten (Ed.). *Problematizing Global Challenges: Recalibrating the "Inter" in IR-Theory Inter Alia*, 2017.

HOLSTI, Kalevi. *The Dividing Discipline: Hegemony and Diversity in International Theory*. Boston: Allen & Unwin, 1985.

HURRELL, Andrew. Towards the Global Study of International Relations. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 59, n. 2, p. 1–18, 2016. doi:10.1590/0034-7329201600208.

Contributor Introduction: Does International Relations Need Area Studies? 1. ed., 2020 (St Antony's International Review (STAIR), p. 22–28.

KRISTENSEN, Peter Marcus. Revisiting the "American Social Science"- mapping the geography of International Relations.*International Studies Perspectives,* 2013.

KRISTENSEN, Peter Markus. Rising Powers in the International Relations Discipline: social inquiries into a dividing discipline and the quest for Non-Western Theory. Dissertation submitted to the Department of Political Science of the University of Copenhagen when the author obtained his PhD supervised by OleWæver, 2015.HURRELL, Andrew. Why International Relations and Area Studies need each other.

MILANI, Carlos R. S. The foundation and development of International Relations in Brazil. *Review of International Studies*, p. 1-17, 2021.

NEUMANN, Stephanie (org). *International Relations Theory and the Third World*. Nova York: St. Martin's Press, 1998.

QUEJERAZU, Amaya; TICKNER, Arlene. Unsettling Knowledges in Latin America. In. ACHARYA, Amitav; TUSSIE, Diana; DECIANCIO, Melisa. *Latin American in Global International Relations.* Nova York: Routledge, 2022.

RISSE, Thomas; WEMHEUER-VOGELAAR, Frank Havermann. IR Theory and the Core-Periphery Structure of Global IR: Lessons from Citation Analysis. *International Studies Review*, Volume 24, Issue 3, September 2022.

SAID, Edward W. *Orientalismo*: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.) *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21th Century: Regional and National Approaches*. Brasília: IBRI, 2009.

SHAMI, Seteney Khalid; MILLER-IDRISS, Cynthia (Ed.). *Middle East studies for the new millennium: Infrastructures of knowledge*. New York: New York University Press, 2016. xiii, 488 pages ;. ISBN 9781479827787.

SMITH, Karen. Contrived boundaries, kinship and ubuntu: a (South) African view of "the international". In. TICKNER, Arlene; BLANEY, David. Thinking International Relations Differently. New York: Routledge.

SOARES, Letícia Alves; ROSA, Marina Almeida. *Je Suis Ici*, ainda que não queiram": a inviabilização da mulher negra como docente de Relações Internacionais no Brasil. In. FELIX, Natália M.; BARASUOL, Fernanda; ZANELLA, Cristine. *Feminismo, Gênero, e Relações Internacionais*.

TICKNER, Arlene. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives*, n. 4, p. 325-350, 2003.

TICKNER, Arlene B. Latin American IR and the Primacy of lo práctico. *International Studies Review*, vol. 10, n. 4, 2008.

TICKNER, Arlene; WEAVER, Ole. *International Relations Scholarship around the World*. New York: Routledge, 2009.

TICKNER, Arlene B.; BLANEY, David L. (eds.). *Thinking International Relations Differently*. New York, NY: Routledge, 2012.

TILAK, Jandhyala B. G. Higher education: a public good or a commodity for trade?Commitment to higher education or commitment of higher education to trade. *Prospects,* vol. 38, 2008.

TURTON, Helen L. *International Relations and American Dominance: a diverse discipline*. Nova York: Routledge, 2016.

VITALIS, Robert. *White World Order, Black Power Politics: The Birth of American International Relations.* New York: Cornell University Press, 2015.

VUCETIC, S. *The Anglosphere: A Genealogy of Racialized Identity in International Relations*. Palo Alto: Stanford University Press, 2011.

CC BY NC SA

WEAVER, Ole. The sociology of a not so international discipline: American and European developments in international relations. *International Organization*, vol. 52, n. 4, 1998.

WEMHEUER-VOGELAAR, Wiebke; BELL, Nicholas J.; MORALES, Mariana Navarrete; and TIERNEY, Michael J. The IR of the Beholder: Examining Global IR Using the 2014 TRIP Survey. *International Studies Review* 18(1), 2016: 16-32.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.16530

Entrevista com Jacqueline Braveboy-Wagner

Entrevistadora:

Mariana Kalil
Professora Adjunta na Escola Superior de Guerra (ESG)
Rio de Janeiro, RJ (Brasil)
E-mail: mariana.kalil@esg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1302-8339

Resumo: Jacqueline Braveboy-Wagner é Professora Emérita da City University of New York (CUNY). Além de seu trabalho de pesquisa especializado em política externa, diplomacia e desenvolvimento, particularmente com relação a pequenos estados (e especificamente estados caribenhos), a Prof. Braveboy-Wagner também foi a primeira mulher caribenha a servir como presidente da Associação de Estudos do Caribe (1992 -3), e atuou como representante das ONGs das Nações Unidas da International Studies Association de 1995 a 2010. Ela também foi uma das fundadoras do Global South Caucus da International Studies Association (GSCIS) em 2012.

Palavras-chave: Sul Global; RI Global; RI do Sul Global

Como você descreve a ideia de Sul Global nas Relações Internacionais?

Não é só uma questão de existir um Sul Global nas relações internacionais (ri) ou, eu presumo que ao usar as maiúsculas vocês queiram dizer no estudo das relações internacionais. Para mim, há um Sul Global num contexto territorial muito real. Eu não me importo muito se o nome mudou de "Terceiro Mundo" ou "menos desenvolvidos" para Sul Global para encaixar em circunstâncias globais atualizadas. Ainda há, para mim, um grupo de países, antigas colônias ou quasi-colônias, em diversos estágios de crescimento econômico, ainda que se desenvolvendo, países que foram negligenciados tanto nas ri quanto nas RI, e esses são os países em que eu foco o meu trabalho. Claro que não se pode enfatizar a dimensão territorial sem, concomitantemente, considerar a tendência de esfacelamento de fronteiras, o movimento de pessoas e ideias através das fronteiras e de questões não materiais de identidade, ideologia e cultura, mas, para mim, você precisa começar a partir do entendimento do papel histórico que a África, a Ásia, o Oriente Médio e a América Latina e o Caribe têm nas relações internacionais, daí trazendo tudo isso para o atual mélange, jamais perdendo de vista a busca por agência e voz do Sul nas relações internacionais.

Por que Relações Internacionais do Sul Global ao invés de Relações Internacionais Globais?

Eu não questiono a intenção geral das Relações Internacionais Globais. O conceito busca falar de inclusão e diversidade nas RI. O que eu tenho é uma questão de uso da língua, no sentido de que se esteja assumindo que as Relações Internacionais, ou seja, o estudo das relações entre as nações, é, por sua própria natureza, GLOBAL, mas presumo que essa seja a exata questão das Relações Internacionais Globais: elas dizem que as RII não são realmente internacionais já que são concentradas somente em algumas nações. Eu tenho esperança de que a intenção seja, no fim das contas, ter uma nova RI, sem ter que adicionar o "global". De qualquer forma, eu considero que meu foco esteja no dentro da agenda das Relações Internacionais Globais, e que ele seja denominado Relações Internacionais do Sul Global. Esse termo se refere a relações internacionais que sejam de países do Sul Global, que envolvam países do Sul Global e que se centrem em países do Sul Global. Sendo alguém do campo das RI há 50 anos, eu ainda acredito em dois elementos da constituição do Sul Global: o primeiro é que esses países têm agência, ou seja, têm suas próprias concepções de sua própria importância e

CC BY NC SA

de seus interesses, ainda que saibam que estão sempre operando na desvantagem diante da hierarquia global; o segundo é que esses países têm lutada desde suas independências para serem levados a sério na política internacional, para ir além de serem apenas aliados úteis ou alvos das maquinações das grandes potências, e eles aspiram à igualdade de voz nas ri. Como parte disso, claro que eles têm lutado para não serem colocados nos degraus baixos da hierarquia global, o que tem significado atingir desenvolvimento sustentado e fortalecimento político e, sim, militar se necessário. Ao focar em Relações Internacionais do Sul Global, também se olha para o que une essas antigas colônias, ao invés de olhar para o que as divide. Sim, países e regiões são diferentes, mas eles compartilham o desejo de serem bem sucedidos de uma determinada forma, concentremo-nos em quais estratégias eles usam em comum (o multilateralismo, por exemplo).

Você chegou a Professora titular e hoje é Professora Emérita da CUNY, uma universidade que recebe diversos estudantes do Sul Global. Além disso, você fundou o Global South Caucus da International Studies Association, e você é originalmente de Trinidad e Tobago. Você tem muita experiência construindo pontes entre o Norte Global e o Sul Global na Academia. Por que você abraçou este desafio? Qual é o principal aprendizado depois de tantos anos neste papel?

Eu venho de um país pequeno, então meu foco nas RI (que era um campo novo na minha universidade de origem na década de 1970 e, no meu caso, meu programa era um projeto de cooperação iniciado pelo Instituto de Estudos Internacionais de Genebra) sempre foi nos países com menos vantagens – nos países com muito menos vantagens no meu caso, porque eu estava estudando o que na época eram chamados micro-Estados. Naquela época, em função da natureza do meu programa, eu também tinha uma visão íntima acerca da importância de se ter boas estratégias diplomáticas e pessoas bem treinadas para promover e colocar em prática essas estratégias. Eu ainda acredito que acadêmicos como eu, que se mudam para o Norte para continuar seus estudos e para fazer carreira, mas que não perdem a conexão com o Sul, deveriam sentir-se responsáveis em trazer as ideias e as percepções do Sul para o Norte, e isso é o que eu fiz. Eu comecei aqui absorvendo tudo sobre como as RI são ensinadas no Norte, incluindo as metodologias e as epistemologias que prevalecem, tentando aplicá-las ao meu

CC BY NC SA

estudo regional. Com o passar do tempo, eu superei os imperativos da carreira, como as regras de promoção, em um campo dominado por abordagens do Norte, e então eu pude expandir minhas próprias perspectivas que sempre incluíram uma alta dose de anti-colonialismo, de teoria anti-modernização, etc.

Lecionar em uma universidade que tem estudantes do Sul Global ajuda no sentido de você poder debater acontecimentos e abordagem que, de outra forma, não seriam interessantes ou compreendidos por estudantes de outros lugares, no meu caso no Arizona e em Ohio [por onde ela passou], mas não se engane os alunos de Nova York também se mostraram desafiadores. Os alunos mais radicais são mais interessados em sociologia, antropologia, estudos étnicos, raça, história, certamente não em RI, que foi descrito para mim lá no começo por um professor de estudos étnicos como um campo para homens brancos e conservadores (então, por que se aventurar?). Até na Associação de Estudos Caribenhos, que eu presidi nos anos 1990, nunca houve um interesse expressivo em RI, embora muito do que a Associação abrangia poderia ser incluído em estudos internacionais, especialmente em seu aspecto cultural. Ao longo do tempo, especialmente no período mais recente, o campo das RI se tornou mais acolhedor para ideias alternativas. Estudantes no nível da pós-graduação estão agora pedindo mais aulas sobre perspectivas não-Ocidentais e ajuda para engajarem-se em pesquisas não-Ocidentais. Ainda assim, eu não diria que houve um tremendo progresso em termos de mudanças no currículo, por exemplo. Apesar dessas deficiências, eu continuei fazendo o que eu fiz ao longo dos anos. Fundar o Global South Caucus na ISA foi parte desse esforço. Eu havia servido como representante da ISA para as Nações Unidas por mais de 10 anos e nas Nações Unidas você pode contar com uma percepção de que o mundo acomoda preocupações não-Ocidentais. Ao fundar o Caucus, eu fui movida por uma compreensão de que o "problema" do Sul Global nas RI era multifacetado: havia o campo em si, um campo que ignorava muito do que estava acontecendo no "resto"; e havia escassa recompensa acadêmica para ser um acadêmico não-Ocidental – fazer pesquisa que compromete as chances de contratação e de promoção e ter estudantes que não ficam satisfeitos em ter professores que não são estadunidenses ou europeus. A ideia inicial do Caucus era lidar com esses e outros temas via networking, mentoria, abertura de espaço para painéis e mesas redondas sobre regiões específicas nas conferências, além do encorajamento dos membros a publicarem e do compartilhamento de publicações dos membros.

A única forma de ser bem sucedida nessas empreitadas é ter muita resiliência. É necessário persistir e ter astúcia em manobrar se nós, pesquisadores não-Ocidentais, vamos conseguir empregos e manter nossos empregos no campo das RI. E aqueles que são bem-sucedidos

CC BY NC SA

precisam servir como mentores para acadêmicos mais jovens, encorajá-los a seguir trabalhando sobre o que desejam de uma perspectiva do Sul Global, mas estar consciente de que as abordagens tradicionais e predominantes também precisam ser de seu conhecimento. Não se pode criticar o que não se conhece.

Como uma mulher negra cuja carreira se desenvolveu numa era em que à inclusividade não era auferida a importância que hoje ganha, quanto progresso você acredita que o campo de fato atingiu? Como você vê a concentração de oportunidades em pessoas do Sul Global que se identificam como brancas ou que são com frequência nativos na língua inglesa?

Diante de todas as adversidades da área, adiciona ser negro ao mix e todos os desafios crescem. RI, e a academia dos Estados Unidos como um todo, continua a ser dominada por acadêmicos e acadêmicas brancas. Aqui vai minha percepção sobre minha própria universidade: números de três anos (2017-2021) sobre diversidade na CUNY (um sistema universitário que está, em geral, tendendo a ser bastante latino em termos de seu corpo discente localizado em por volta de 20 campi) mostram que 18.5% dos professores são negros, 10.5% são hispânicos e 14.6% têm etnias da Ásia e do Pacífico. Isso não é alto para uma universidade cuja maioria do corpo discente é de pessoas não-brancas. Além disso, somente 7 dos 121 professores eméritos são negros, enquanto somente são negros 180 Professores de 2.207 e isso inclui professores visitantes, substitutos e pesquisadores. Se você olhar ainda mais de perto, você vê que os professores negros estão concentrados em alguns colleges (são ao todo 20 colleges) e, olhando ainda mais de perto, você verá que estão concentrados em certos departamentos e programas(https://www.cuny.edu/about/administration/offices/hr/recruitment-diversity/statistics-and-reports/; os departamentos e programas não estão incluídos nas estatísticas desse relatório). No meu caso, eu sou a única docente negra no meu departamento há mais de 35 anos. Quando eu me tornei professora titular em 1992, parece que eu era uma de um punhado de mulheres negras que eram professoras titulares de acordo com relatório da American Political Science Association (APSA). Eu não acho que haja tantas mais atualmente. Inclusive, dados recentes da APSA mostram que menos de 5% de seus membros consideram-se negros (https://www.apsanet.org/Portals/54/diversity%20and%20inclusion%20prgms/DIV%20reports/APSA%20Dashboard%20Data%20report%20-%202020%20.

pdf?ver=2020-07-13-002957-530). Eu não consigo encontrar números comparáveis para a ISA, mas posso imaginar que devem ser ainda menos em RI. Então, isso responde a pergunta de vocês sobre quanto tivemos de progresso: muito pouco.

Eu não posso falar especificamente sobre a concentração de oportunidades em pessoas do Sul Global que são brancas. O fato é que a academia nos Estados Unidos é dominada por pessoas brancas como um todo, e isso inclui, aliás, europeus que atravessam o Atlântico para empregar-se. Um desafio para nós acadêmicos do Sul Global tem sido o de que pesquisadores brancos de fato têm interesses globais, especialmente em política comparada, e, historicamente, frequentemente têm vantagens para empregar-se em relação a nós que viemos da África, da Ásia, da América Latina, a não ser que estejamos falando de departamentos de estudos étnicos. De fato, tendo estado em muitas bancas de contratação, aqueles que falam inglês fluentemente serão contratados na frente daqueles que não falam. Eu já inclusive vi alunos reagiram negativamente a sotaques que eles consideram difíceis de entender, então as bancas de concurso estão preocupadas com isso. Tudo isso sugere que pessoas brancas que falam inglês, de fato, são favorecidas pelas bancas de concurso no nosso campo, não necessariamente em Engenharia, por exemplo, em que habilidades puras superam a questão do sotaque. Claro que isso tem a ver com pessoas brancas contratando pessoas brancas por motivos de familiaridade racial ou potencial corporativismo. Uma pessoa branca do Sul Global que está fazendo pesquisa não-Ocidental pode ser vista como mais familiar do que uma pessoa negra ou uma pessoa latina não-branca fazendo o mesmo trabalho. Eu observo que, sim, latinos brancos tendem a se inserir melhor do que os demais.

Pesquisas já mostraram que é menos difícil publicar em revistas científicas associadas à Web of Science se você escreve sobre temas geopoliticamente relevantes para o Ocidente e se usa lentes ocidentais. Você tem larga pesquisa sobre a política exterior de pequenos Estados. Como você superou essas barreiras?

Sim, é difícil publicar nas principais revistas científicas se você não aplica metodologias tradicionais e se não aborda temas de interesse do Ocidente ou de pesquisadores ocidentais. Minha pesquisa sobre o Caribe sempre teve como destino revistas científicas regionais, embora, por sorte, haja algumas poucas excelentes revistas científicas latino-americanas que na época eram publicadas nos Estados Unidos (por exemplo, o Journal of Inter-American Studies

and World Affairs, e a Latin American Research Review), e a banca para professora titular e para promoção gostava de ver essas publicações. Algumas outras revistas científicas, como a American Journal of International Law, que lidava com alguns temas que eu estudava (disputa fronteiriça entre Venezuela e Guiana) não eram regionais. Eu tive pouca sorte com revistas científicas da ISA e da APSA. Os editores e pareceristas sempre reagiram negativamente quando eu abordava aspectos como o potencial para cooperação econômica entre nações em desenvolvimento ou sobre o papel adverso das instituições financeiras internacionais, ou sobre teorias da dependência, etc. A Third World Quarterly ajudou quando ela começou, mas inicialmente ela não tinha um alto fator de impacto. Consequentemente, voltei meu foco para livros quando as editoras passaram a me procurar, especialmente já que não havia muito publicado sobre os temas que eu estava interessada em ensinar. Então, nesse sentido, eu comecei publicando o livro Interpreting the Third World e continuei depois disso.

Claro que há muito mais dificuldades hoje em dia, em decorrência da ênfase em pouquíssimas revistas científicas de alto fator de impacto. Quando eu estou em bancas para promoção de pessoas que não são dos Estados Unidos, essas pessoas quase sempre destacam exatamente o quanto elas publicaram em revistas científicas de alto fator de impacto. Para mim, a qualidade do artigo é muito mais importante, então eu dou uma amenizada em somente os dados de fator de impacto, mas a realidade é essa. Como parecerista de algumas dessas revistas da alto fator de impacto, eu diria que há hoje boas oportunidades para abordagens não-Ocidentais, mas é importante entender que tipo de artigo a revista está procurando, é importante usar metodologia sólida e convincente, qualquer que seja, e escrever com coerência, além de usar bastante dados e de oferecer embasamento histórico. Eu também ainda recomendo escrever bastante em revistas científicas regionais, publicar capítulos de livros, etc. Afinal de contas, é o todo do trabalho que torna a pessoa bem-sucedida e conhecida, não é somente UM artigo em uma revista científica de alto fator de impacto.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.16530

Interview with Jacqueline Braveboy-Wagner

Interviewer:

Mariana Kalil
Assistant Professor at the Brazilian War College (ESG)
Rio de Janeiro, RJ (Brazil)
E-mail: mariana.kalil@esg.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1302-8339

Abstract: Jacqueline Braveboy-Wagner is Professor Emeritus at the City University of New York (CUNY). In addition to her research work specializing in foreign policy, diplomacy and development, particularly with respect to small states (and specifically Caribbean states), Prof. Braveboy-Wagner was also the first Caribbean woman to serve as president of the Caribbean Studies Association (1992-3), and served as the United Nations-NGO representative of the International Studies Association from 1995 to 2010. She was also one of the founders of the Global South Caucus of the International Studies Association (GSCIS) in 2012.

Key-words: Global South; Global IR; Global South IR

How would you describe the idea of a Global South in IR?

It's not just a matter of there being a Global South in international relations (ir) or, I presume, by capitalizing IR you mean the STUDY of international relations. To me there is a Global South in a very real territorial context. I do not much care whether the name has changed from "third world" or "less developed" to Global South to suit updated global circumstances. There is still, to me, a group of countries, former colonies or quasi-colonies, at various stages of economic growth but developing nonetheless, countries that have been neglected in both ir and IR, and those are the countries that I have always focused on. Of course you cannot focus on the territorial dimension without also considering the movement of breakdown of borders, the people and ideas across boundaries, and non-material matters of identity, ideology, and culture, but for me, you must begin by understanding the historical role of Africa, Asia, the Middle East, and Latin America and the Caribbean in international relations, then bringing this up to the present *mélange*, never losing sight of the search for agency and voice for the South in ir.

Why Global South IR instead of Global IR?

I do not question the broad intent of GIR. The concept wishes to speak to inclusion and diversity in the study of IR. I DO have a little English nitpick, if you will, in that one assumes that International Relations, that is, the study of relations among nations, is by its very nature GLOBAL, but I presume that is the very point of GIR: GIR is saying that the study of IR is *not* really international in that it is concentrated only on a few nations (or something along those lines). Hopefully the intent is at the end to have a new IR without having to add "global." Anyway, I consider my focus to be one *WITHIN* GIR, and that is "Global South IR." This refers to the international relations of/involving/centering on the global south. As someone who has been studying IR for 50 years, I still believe in two aspects of GS constitution: the first, is that these countries have agency, that is their very own conceptions of their importance and interests, never mind that they always know that they are operating at a disadvantage in the global hierarchy; and second, these countries have been struggling since their independence to be taken seriously in world affairs, to go beyond being just useful allies and targets of great power machinations, and they aspire to have an equal voice in ir. As part of that, of course they have been struggling NOT to be placed on the low rungs of the global hierarchy , which has meant achieving sustainable development and strengthening themselves politically and yes, militarily if need be. By focusing on a global south IR, one is also looking at what *unites* these

CC BY NC SA

former colonies, rather than what divides them. Yes, countries and regions are different, but if they share a desire to succeed in a certain way, let's concentrate on what strategies they hold in common (multilateralism for example).

You are an Emeritus Professor, tenured at CUNY, a university that hosts several Global South students, plus you founded the International Studies Association's Global South Caucus, and you are originally from Trinidad and Tobago. You have a lot of experience bridging Global North and Global South realities in Academia. Why did you embrace this challenge? What is the main lesson you have learned after so many years playing this role?

Well, to some extent I answered this in the last question. I come from a small country so my focus in IR (which was a new field at my home university in the 1970s, and, in my case, my program was a cooperative endeavor initiated by the Geneva Institute of International Studies) has always been on the disadvantaged – the *very* disadvantaged in my case because I was studying what were then called *micro*states. At the time, because of the nature of the program I attended, I also had an intimate view of the importance of having good diplomatic strategies and well-trained people to promote and wage these strategies. I maintain that academics like me, who move to the north to further their studies and career but do not lose their connection to the South, *should* feel a responsibility to bring the ideas and perceptions of the South to the North and that is what I have done. I started here by absorbing all about IR as taught in the North, including the prevailing methodologies and epistemologies, and trying to apply them to my own regional study. Over time, as I got over the necessity of tenure and promotion in a field dominated by northern approaches, I could expand my own views which have always included a heavy dose of anti-colonialism, anti-modernization theory, and so on.

Teaching in a university with GS students is helpful in that you can discuss events and approaches that are not particularly interesting to or understood by students elsewhere, in my case in Arizona and Ohio, but make no mistake, New York students have proven to be a challenge nevertheless. The more "radical" ones are more interested in sociology, anthropology, ethnic studies, race, history, certainly not international relations which was described to me early on by an ethnic studies professor as a field for "white, conservative men" (so why bother

CC BY NC SA

to study it?) Even in the Caribbean Studies Association which I served as president back in the 1990s, there was never a big interest in IR, the field as we know it, although much of what the CSA focused on could be included in international, especially cultural, studies. Over time, and especially recently, the field itself has become more welcoming to alternative ideas. Students (at the graduate level) are asking now for more non-Western seminars as well as advice on how to do non-Western research. Still, I would not say that there has been *tremendous* progress in terms of changes to the curriculum, for example. Despite these handicaps, I continued doing what I could over the years. Starting the GS Caucus at ISA was a part of this effort. I had served as ISA UN's representative for more than ten years and at the UN you can count on a perception of the world that accommodates non-West concerns. In starting the caucus, I was driven by an understanding that the GS "problem" in IR was multipronged: there was the field itself, a field that ignored much of what was going on in the "rest"; and, there were the meager academic rewards of being a non-West scholar – doing research that adversely affects chances of promotion and tenure and having students who are not happy to have non-US/non-European professors. The caucus was intended to address these and other issues via networking and mentorship, the constitution of region-specific panels and roundtables at conferences, and encouraging and promoting publications by members.

The only way to succeed in these endeavors is to have a lot of stick-to-it-iveness. One needs persistence and clever maneuvering if we non-Western scholars are to get and retain jobs in the field. And those who succeed need to mentor younger scholars, encourage them to stick to the work they want to do on the GS, but be aware that the predominant "traditional" approaches must also be mastered. You cannot critique what you don't know.

As a Black woman whose career flourished in an era where inclusivity was not deemed as important as today, how much progress do you think the field has actually made? How do you view the concentration of opportunities in people from the Global South who identify as white and/or are usually native English speakers?

Again, to some extent I have answered that in the last response. Just add "Black" to the mix and all the problems are worsened. IR, and the American academy as a whole, continues to be dominated by White scholars. Here is my take on my own university: three-year (2017-21) figures regarding the diversity of CUNY (a university system that is, overall, trending toward

CC BY NC SA

being very Latino in terms of its student body located on about 20 campuses), show that 18.5 percent of professors are Black, 10.5 percent Hispanic, and 14.6 percent Asian/Pacific. But that is not high for a university that is majority students of color. Moreover, there are only 7 Black distinguished professors (out of 121) and 180 Professors (out of 2,207) and that includes visiting lines, substitutes and research titles. And if you look more closely you will find that Black professors are concentrated in certain colleges (we have 20 of them) and look even more closely, and you will find that they are concentrated in certain departments and programs as well (https://www.cuny.edu/about/administration/offices/hr/recruitment-diversity/statistics--and-reports/; the department/program statistics are not in this report). As for me, I have been the only Black professor in my department for more than 35 years. When I became a full professor in 1992, I was apparently (according to an American Political Science Association [APSA] report) one of only a tiny handful of Black women who were full professors. I do not think there are that many more today. In fact, recent APSA data shows that less than 5 percent of its members are Black (/https://www.apsanet.org/Portals/54/diversity%20and%20inclusion%20prgms/DIV%20reports/APSA%20Dashboard%20Data%20report%20-%202020%20.pdf?ver=2020-07-13-002957-530). I cannot locate comparable disaggregated ISA data but I can guess that there must be even fewer in IR. So this answers your question about how much progress has been made: very little.

I cannot speak exactly to the "concentration of opportunities in people from the GS who are white." The fact is that the academy (in the US) is dominated by Whites as a whole, and that includes, by the way, Europeans who come "over the pond" for employment. One issue for us scholars from the South has also always been that White scholars *do* have global interests, especially in comparative politics, and usually, historically, have an employment advantage over those of us coming from Africa, Asia, or Latin America, except in ethnic studies departments. To your point, though, having been on many hiring committees, I certainly think that those who speak English fluently are going to be hired before those who do not. (I have also seen students react negatively to accents that they deem hard to understand so hiring committees may be aware of this.) All of that suggests that White, English speakers are indeed, preferred by search committees in our field (not necessarily in science and engineering where pure skill trumps accents!). Of course this also has to do with Whites hiring Whites because of racial familiarity (=potential collegiality). A White GS person who is doing non-Western work may be seen as somehow more "familiar" that a Black or non-White Latino person doing the same work. I HAVE observed that White Latinos seem to fit in better than others.

CC BY NC SA

Research has shown it is less difficult to publish in the Web of Science journals if you write about issues geopolitically relevant to the West and through Western lenses. You have extensive research on the Foreign Policy of Small States. How did you manage to overcome this barrier?

Yes, it is difficult to publish in major journals if you do not use the traditional methodologies and address issues of interest to the West and to Western academics. My works on the Caribbean were always destined for regional journals, although fortunately, there were a few outstanding Latin American journals at the time published in the US (for example, the *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, and *Latin American Research Review*), and reviewers for tenure and promotion liked to see those. Some other journals such as the *American Journal of International Law* that dealt with issues I researched (Venezuela-Guyana Boundary Dispute) were not regional. But I found little luck with ISA and APSA publications. Reviewers always reacted negatively when I talked about aspects such as the potential for economic cooperation among developing nations or the adverse role of the international financial institutions, or theories of dependency and so on. *Third World Quarterly* helped when it came into being but did not initially get what would be called today a "high impact" rating. As a result, my focus quickly turned to books when publishers started soliciting me, especially since there was nothing much written on the subjects I was interested in teaching. So in that vein I began by publishing my *Interpreting the Third World* and just went on and on after that.

Of course it is far more difficult today because of the emphasis on a few high impact journals. When I review people around the world for promotion, they almost always now highlight *exactly* how high impact the journals are (provide all the statistics)! For me, the quality of the article is much more important so I try to ignore just the impact figures but it is the reality. As a reviewer for some of these very journals, I will say that there are some opportunities now for non-Western approaches but it is important to understand what kind of articles the journal is looking for, use sound and convincing methodology whatever it is, write coherently, and use a lot of data or marshal the historical proof well. I also still recommend writing a lot in regional journals and publishing book chapters etc. After all, it is the body of work that makes a person known and successful, not just ONE high impact journal article.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15599

Uma Outra RI Já Existe: Explorando As Ausências e Emergências a Partir do Sul Global

A Different IR Already Exists: Exploring Absences And Emergencies From The Global South

Ya Existen Otras RRII: Explorando Ausencias Y Emergencias Desde El Sur Global

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Professor Substituto da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/UFGD)
Dourados (MS).
E-mail:bittencourt.ri@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0598-8823

Valéria Oliveira Lopes
Mestranda em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio)
Rio de Janeiro (RJ)
E-mail: valeria_oliveira13@hotmail.com
Orcid:https://orcid.org/0000-0002-4977-4483

Resumo: As Relações Internacionais (RI), reproduzem uma condição de amnésia estrutural sobre as relações de poder através de critérios raciais ao sustentar as narrativas míticas do nascimento do campo em 1648 e 1919. Apesar das críticas a esta forma de pensar as RI não serem novas e evidenciarem categorias como

raça e gênero, essas se fortaleceram consideravelmente na última década, inclusive no Brasil. A partir disto, argumentamos que é possível pensar as RI através de autores oriundos de grupos historicamente silenciados e marginalizados, seja pelo gênero, classe e raça. Assim, visando discutir como fazer uma crítica às dinâmicas de exclusão de conhecimentos e vozes silenciados nas RI, a proposta deste artigo é pensar as RI como espaço de epistemicídios ao apagar mundos e silenciar indivíduos, mas, dado o estado da arte atual, também como espaço de cultivo de conhecimentos através de uma literatura protagonizada justamente por autores oriundos destes grupos marginalizados. A tentativa aqui, portanto, é de subverter esta lógica para pensar de forma diferente as RI, de modo que seja um campo cujos temas consideram, efetivamente, que estas pessoas importam enquanto sujeitos os que são.

Palavras-chave: Sul Global; Geopolítica do Conhecimento; Colonialidade.

Abstract: International Relations (IR), reproduce a condition of structural amnesia on power relations through racial criteria.by sustaining the mythical narratives of the birth of the field in 1648 and 1919. Criticisms of this way of thinking about IR are not new and have been evidencing categories such as race and gender. However, they have strengthened and multiplied considerably in the last decade, including in Brazil. Therefore, we argue that it is possible to think IR through authors of historically silenced and marginalized groups, whether by gender, class, and race. Hence, to discuss how to criticize the dynamics of exclusion of knowledge and voices silenced in IR, the purpose of this article is to think of IR as a space of epistemicides by erasing worlds and silencing individuals, but given the current state-of-the-art, also as a space for the cultivation of knowledge through a literature carried out precisely by authors from these marginalized groups. The attempt here, then, is to subvert this logic to think IR differently, so that it is a field whose themes effectively consider that these people matter as subjects they are.

Keywords: Global South; Geopolitics of knowledge; Coloniality.

Resumen: Las Relaciones Internacionales (RRII), reproducen una condición de amnesia estructural sobre las relaciones de poder a través de criterios raciales, al sostener las narrativas míticas del nacimiento del campo en 1648 y 1919. Las críticas a esta forma de pensar las RRII no son nuevas y se vienen evidenciando categorías como la raza y el género. Sin embargo, se han fortalecido y multiplicado considerablemente en la última década, incluso en Brasil. A partir de ello, argumentamos que es posible pensar las RRII a través de autores de grupos históricamente silenciados y marginados, ya sea por género, clase y raza. Por lo tanto, para discutir cómo criticar las dinámicas de exclusión de saberes y voces silenciadas en las RRII, el propósito de este artículo es pensar las RRII como un espacio de epistemicídios al borrar mundos y silenciar individuos, pero dado

el actual estado del arte, también como espacio de cultivo del saber a través de una literatura protagonizada precisamente por autores de estos grupos marginados. El intento aquí, entonces, es subvertir esta lógica para pensar las RRII de manera diferente, de modo que sea un campo cuyos temas efectivamente consideren que estas personas importan como sujetos que son.

Palabras clave: Sur Global; Geopolítica del conocimiento; colonialidad.

Recebido em:
01/02/2022

Aceito em:
01/09/2022

1. INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais (RI), ao sustentar as narrativas míticas do nascimento ontológico e epistemológico do campo em 1648 e 1919 respectivamente, reproduzem uma condição de amnésia estrutural sobre as relações de poder que constituem a disciplina e as relações das grandes potências coloniais com os povos e territórios colonizados por elas. (CARVALHO, LEIRA, HOBSON, 2011; SILVA, 2021). As críticas a esta forma de pensar as RI não são novas e já mobilizam categorias como raça e gênero há muitas décadas, como lembra Robbie Shilliam em diálogo com vários dos pesquisadores que trouxeram estas questões para as RI, sobretudo desde a década de 1990 (SHILLIAM, 2020a).

Apesar de não se tratar, portanto, de algo necessariamente novo, o movimento provocado por diversos autores do Sul Global, incluindo latino-americanos que se identificam como decoloniais Esses foram muito importantes nas humanidades de modo geral, para que os fundamentos estruturantes do campo de RI fossem questionados a partir das colonialidades que reproduziam (MIGNOLO, 2002, QUIJANO, 2005; GROSFOGUEL, 2013; DUSSEL, 1992; FERNÁNDEZ, 2019). Ao mesmo tempo que estes autores inspiraram novas críticas para decolonizar o campo, também receberam críticas de autores que buscavam dar passos para além dos giros decoloniais sugeridos, como pode ser visto no projeto *Doing IR differently*[1] (TROWNSELL et al, 2019). Esta busca por superar as contradições das RI e do pensamento ocidental também provocou outro grupo de pesquisadores a editar um dossiê no *Journal of Narrative and Politics* focado na relevância das experiências individuais para pensar as RI[2].

Estes tipos de publicações evidenciam que há uma busca por alternativas que tem mobilizado muitos pesquisadores dentro das RI. Mais especificamente, é possível direcionar este olhar para o Sul Global, e ainda mais, para o Brasil – foco do presente artigo. Vale lembrar da Rede Colonialidades e Política Internacional que, em 2021, lançou um livro que buscava atualizar e relocalizar as RI a partir de engajamentos anti/pós/decoloniais (TOLEDO, 2021). A própria revista Monções, em dossiê publicado no volume de 2019 sobre teoria de RI no Brasil revelou como parte considerável das discussões apresentadas busca posicionar o histórico colonial,

1 *Doing IR Differently* é um coletivo formalizado em 2018 no Equador inspirado em trabalhos pós-coloniais e decoloniais, assim como debates não/pós/além-ocidentais. Entre seus membros, estão Tamara Trownsell, Amaya Querejazu Escobari, Giorgio Shani, Navnita Chadha Behera, Jarrad Reddekop e Arlene Tickner (TROWNSELL et al, 2019)

2 Journal of Narrative Politics, vol. 8, n. 1, 2021. A edição completa pode ser acessada em https://jnp.journals.yorku.ca/index.php/default/issue/view/17

CC BY NC SA

mobilizar dominações de raça e gênero e contar uma outra história do campo das RI que não invisibilizasse o Sul Global[3].

Diante deste cenário, e considerando a ideia proposta pelo dossiê de cogitar formas de ampliar as fronteiras das RI a partir do Sul Global, argumentamos que é possível pensar as RI através de autores de grupos historicamente silenciados e marginalizados, seja por gênero, classe e raça. Se muitas vezes a crítica vem através de autores em papéis de protagonismo e privilégio, como discutido por Foucault (1979) e Spivak (2014) ao refletir sobre o papel do intelectual, agora percebemos um momento em que vários autores não reproduzem mais esta posição tradicional de privilégio epistêmico, mas se posicionam de diversas e complexas formas em um jogo de múltiplos vínculos que, ora silenciam, ora permitem vocalizar o grito travado pela opressão que ao se indignar, exige mudança.

Portanto, visando discutir como fazer uma crítica às dinâmicas de exclusão de conhecimentos e vozes silenciados nas RI, a proposta deste artigo é pensar as RI como espaço de epistemicídios ao apagar mundos e silenciar indivíduos, mas, dado o estado da arte atual, também como espaço de cultivo de conhecimentos através de uma literatura protagonizada justamente por autores oriundos destes grupos marginalizados pela geopolítica do conhecimento, que nega alguns como produtores de teoria enquanto reserva a outros o espaço da empiria e da aplicação inconteste do pensamento ocidental (CONNELL, 2007). A tentativa aqui, portanto, é de subverter esta lógica para pensar de forma diferente as RI, de modo que seja um campo cujos temas consideram, efetivamente, que estas pessoas importam enquanto sujeitos.

Desta forma, temos como objetivo deste artigo explorar algumas das contribuições contemporâneas que nos ajudaram a pensar como esta outra forma de RI já é uma realidade, ainda que em processo de consolidação. Pensar outras possibilidades a partir do Sul Global não significa pensar a partir de um lugar diferente do Ocidente, mas de uma multiplicidade de lugares, de epistemologias e de coletividades que, de uma maneira ou outra, acabam sendo reduzidos a este grande "resto" de humanidade, como no trocadilho *West vs the Rest*. Para conseguir, então, executar o objetivo proposto, buscamos fazer um trabalho exploratório que apresenta um raciocínio que parte da crítica às convenções do campo das RI, avança no sentido de evidenciar a potencialidade da(s) agência(s) no Sul Global e que chega ao seu momento principal ao pensar estes outros mundos possíveis.

3 Destacamos nesse sentido os artigos de Marta Fernandez (2019), Ananda Vilela (2019), Onofre dos Santos Filho (2019) e o artigo em coautoria de Gustavo Bezerra, Pedro Salgado e Roberto Yamato (2019).

Para isso, o artigo se desenvolverá através de três seções principais. A primeira se dedicará às formas como costumamos contar a história do próprio campo das Relações Internacionais, evidenciando como esta convenção naturaliza o ponto de vista anglo-americano como neutro, neutralidade esta que por sua vez acaba decorrendo em formas estereotipadas de pensar aqueles que foram colonizados e submetidos a diversos tipos de violência, inclusive através do controle da própria subjetividade. A segunda parte traz os conceitos de Terceiro Mundo e Sul Global enquanto tentativas de incorporar tanto os processos de marginalização que os povos e pessoas fora do centro político e econômico experimentam, quanto também buscando evidenciar a não-aceitação desta condição periférica, o que nos leva aos conceitos de modernidade, colonialidade, decolonialidade e geopolítica do conhecimento. Finalmente, discutimos sobre algumas das formas de como pensar uma outra RI a partir destas outras perspectivas deslocadas geopoliticamente do Ocidente.

2. METANARRATIVAS MÍTICAS E AUSÊNCIAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O objetivo desta seção é recuperar algumas das principais críticas feitas à forma como o pensamento de RI tem se organizado, sobretudo considerando a forma binária como a dimensão internacional é imaginada, em oposição ao doméstico. Neste sentido, não nos preocuparemos em fazer uma análise detalhada de como as teorias *mainstream* possuem contradições, mas caminharemos a partir do trabalho já feito por vários pesquisadores que buscaram se engajar diretamente com este pensamento hegemônico.

Sankaran Krishna é um destes autores que têm se dedicado a uma pesquisa pós-colonial de RI. Como ele explica, os alicerces das RI se dão a partir de uma visão de mundo baseada no nacionalismo metodológico: trata-se de um mundo no qual os Estados-nação são a principal unidade de análise e estão encerrados em um sistema competitivo e anárquico, no qual a segurança nacional é uma condição não negociável e a *raison d'être* de cada Estado é seu interesse nacional. Esta lógica teria começado com os Tratados de Vestfália, em 1648, e tem o *homo economicus* como paradigma de agência possível, ou seja, um indivíduo egoísta, auto-interessado e utilitarista (KRISHNA, 2018). Este sistema de interações reproduz a lógica do darwinismo social, em que tanto humanos, nações e espécies da natureza se encontram "presos em uma busca interminável e competitiva pela sobrevivência e pelo autodesenvolvimento" (KRISHNA, 2018, p. 20 [4]).

4 " (...) locked in an endless and competitive quest for survival and self- advancement." No original, tradução nossa.

Neste sistema, o indivíduo “mais apto” não é apenas o vencedor, mas sua vitória é vista como moral e justa e, como tal, necessária para a evolução (KRISHNA, 2018). Tal forma de entender a hierarquia entre mais e menos aptos se aproveita do histórico colonial para reproduzir uma visão de divisão de raças superiores e inferiores, a partir de uma ideia de separação entre selvageria e civilização (VITALIS, 2016). Esta forma de entender as relações humanas passa também a ser reproduzida e ensinada nas Relações Internacionais enquanto área do conhecimento.

Em relação ao mito de 1648, Carvalho, Leira e Hobson (2011) afirmam que nem o Estado nem o sistema anárquico surgem em 1648, assim como sequer há alguma menção ao princípio da soberania nos textos dos Tratados de Münster (1648 entre o Sacro-Império Romano-Germânico, França e Holanda) e de Osnabrück (1648 entre o Sacro-Império e a Suécia), que compõem a chamada paz de Vestfália. Pelo contrário, a prerrogativa *cuius regio, eius religio*, estabelecida pelo Tratado de Augsburgo em 1555, foi retirada dos príncipes do Sacro-Império Romano-Germânico em Vestfália, promovendo então um recuo momentâneo da ideia de um sistema moderno de Estados (CARVALHO, LEIRA, HOBSON, 2011). Assim, pela forma como costuma ser apresentado, este mito ontológico a partir dos Tratados de Vesfália reforça uma ideia de um sistema de Estados iguais entre si a partir de uma anarquia internacional que, na verdade, ainda não existia. Pelo contrário, Carvalho, Leira e Hobson (2011) destacam justamente que aquele contexto era marcado por um forte sistema de relações hierárquicas, visíveis tanto pela existência de grandes impérios (como o próprio Sacro-Império Romano-Germânico, que existiu até 1806) quanto pelas relações com sociedades fora da Europa.

O elemento da hierarquia vai ser consolidado a partir de uma lógica dual de soberania. Mbembe (2016) explica que é a partir da ideia de soberania que há uma territorialização do Estado, distinguindo a Europa, organizada a partir de um ordenamento jurídico, do mundo habitado por “selvagens”, onde a violência do estado de exceção operaria a serviço da promoção da civilização. Santos Filho (2019), de forma próxima a Mbembe, lembra da máxima do século XVI *ultra aequinoxialem non peccari* - ao sul da linha equinocial não se peca – como expressão da constituição de dois mundos distintos, sendo o do Norte baseado no Direitos das Gentes e o do Sul baseado na ausência deste Direito, abrindo possibilidade para que a violência fosse usada no processo de tomada de terra do Novo Mundo. Estas observações permitem perceber que, enquanto a narrativa do mito de 1648 nos leva a pensar a existência de um ambiente internacional marcado pela anarquia e pela busca de sobrevivência, o destaque ao papel da hierarquia evidencia que não há um sistema de Estados iguais entre si, mas duas lógicas distintas, uma que se desenvolve dentro da Europa e outra que se desenvolve nas colônias ao redor do mundo.

CC BY NC SA

Além desta distinção em termos de ontologia política, voltar a Adam Smith revela que esta diferença se dá também a partir de uma lógica econômica própria. Smith ([1776] 1977) dedicou o capítulo VII do livro 4 de "A Riqueza das Nações" para falar sobre as colônias, especialmente as experiências espanhola e portuguesa na América. Neste, ele mostra como o interesse maior ou menor dos europeus nas terras que eles alcançavam dependia, principalmente, de vislumbrar algo que justificasse os custos e riscos de executar projetos incertos de mineração de ouro e prata. Assim, o papel internacional destas colônias era ofertar recursos para o *mother country*, o país natal dos colonizadores. Esta função da produção econômica de alimentar mercados externos vai permanecer mesmo depois do fim formal do colonialismo, sendo elemento fundamental para a consolidação das relações de dependência já tão estudadas por intelectuais latino-americanos na segunda metade do século XX.

Já quando falamos sobre o mito epistemológico das Relações Internacionais, o momento fundador costuma ser identificado com a criação da primeira cátedra de RI na Universidade de Aberystwyth, no País de Gales, em 1919, no final da Primeira Guerra Mundial (HOBDEN, 2002). As RI, a partir desta narrativa, nascem buscando resolver o problema da guerra, sendo marcada nesse momento por debates entre autores idealistas, que projetariam como o mundo deveria ser, e autores realistas, que teorizariam a partir do que o mundo efetivamente é (CARVALHO, LEIRA, HOBSON, 2011). A partir desta lógica, ao longo do século XX os pesquisadores de RI se desafiariam em outros grandes debates teóricos que gerariam novos consensos e novas agendas de pesquisa, inclusive em reação às mudanças de conjuntura global. Entretanto, Carvalho, Leira e Hobson afirmam que os esforços de pesquisa a partir dos anos 1990 identificaram problemas graves nestas metanarrativas. Entre estes problemas, é possível destacar como a disciplina se sustenta a partir de uma amnésia estrutural, que ignora as discussões já existentes sobre administração colonial e desenvolvimento racial para pensar as relações de poder a nível global, como se via desde o final do século XIX em periódicos como a *Journal of Race Development* e a *Political Science Quarterly* (VITALIS, 2016). Ao ignorar a existência de debates sobre estes temas, a metanarrativa da origem do campo das RI dá a entender que a questão racial não é relevante para pensar as formas como a ordem internacional se estrutura. Porém isto nada mais é do que estabelecer um dos pontos do debate como verdade não discutida, reproduzindo a partir disso uma perspectiva racista de supremacismo branco, fortemente presente no pensamento de nomes como o Presidente Norte-Americano Woodrow Wilson (THE DISORDER OF THINGS, 2019). E então, podemos perceber, que o que une os mitos de 1648 e 1919 é a existência de uma metanarrativa eurocêntrica compartilhada e a eliminação do papel do império na teoria e na prática das Relações Internacionais

CC BY NC SA

Esta crítica aos mitos fundadores das RI possui um papel importante de questionar o texto científico enquanto discurso produzido a partir de um dado contexto, cujas circunstâncias sociais, econômicas e políticas podem trazer implicações ao que está sendo apresentado. Desta maneira, o movimento de pensar as RI a partir do Sul Global, ao criar a possibilidade de pensar a construção do conhecimento a partir de referenciais com pouco espaço no cânone do campo, também colabora para evidenciar como estes discursos aparentemente neutros são localizados a partir do eurocentrismo. Esta aparente neutralidade se revela ainda mais problemática quando o conhecimento é feito sobre pessoas e grupos que não necessariamente vão se beneficiar do que está feito. Pelo contrário, historicamente grupos indígenas em diversos lugares do mundo se tornaram vítimas de um trabalho de pesquisa que parte desta ideia genérica de algo que é inerentemente positivo para a sociedade como um todo. Como pode ser visto em Linda Tuhiwai Smith (2012),

> A maioria das pesquisas é produzida com base no que contribuirá para algo maior do que ela própria e que agrega valor à sociedade no futuro. (…) A questão crítica para as comunidades indígenas é que a pesquisa nunca realmente demonstrou que pode beneficiar as comunidades - porque os benefícios nunca chegam aos povos indígenas ou são usados como um truque ou tática para forçar as comunidades indígenas a sacrificar seus valores culturais, deixando suas casas, desistindo de seus idiomas e renunciando ao controle sobre as decisões básicas em suas próprias vidas. (SMITH, Linda, 2012, p. 226).[5]

Esta fala de Tuhiwai Smith é importante por localizar para quem é destinado o fruto de uma determinada pesquisa. Se, parafraseando Cox (1981), a teoria é sempre feita para alguém e para algum propósito, a denúncia de Tuhiwai Smith se refere a pesquisadores que utilizaram de seu trabalho para beneficiar a construção de uma sociedade que se erguia contra as populações indígenas. Para Cox,

> As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente tempo e espaço social e político. O mundo é visto de um ponto de vista definível em termos de nação ou classe social, de dominação ou subordinação, de ascensão ou

5 "Most research is produced on the basis that it will contribute to something greater than itself, and that it adds value to society for the future. (…) The critical question for indigenous communities is that research has never really demonstrated that it can benefit communities – because the benefits never reach indigenous peoples or are used as a ploy or tactic to coerce indigenous communities into sacrificing their cultural values, leaving their homes, giving up their languages and surrendering control over basic decision making in their own lives." no original, tradução nossa.

CC BY NC SA

> poder declinante, de uma sensação de imobilidade ou de crise atual, de experiência passada, e de esperanças e expectativas para o futuro. (COX, 1996. p. 87). [6]

Vistas lado a lado, estas citações de Tuhiwai Smith e Cox ajudam a pensar como a perspectiva individual de qualquer pesquisador, ganha contornos específicos quando pensamos a pesquisa no Sul Global, sobretudo quando feita com grupos explorados e marginalizados durante a história colonial, como diversos grupos indígenas em vários continentes. Esse reconhecimento é necessário para que "indivíduos pertencentes ao grupo social privilegiado em termos de *locus* social consigam enxergar as hierarquias produzidas a partir desse lugar e como esse lugar impacta diretamente na constituição dos lugares de grupos subalternizados" (RIBEIRO, 2017). A reprodução de hierarquias de poder na produção de conhecimento tem implicações sérias na forma em que grupos marginalizados são apresentados, estudados e teorizados. Esse impacto se dá majoritariamente através da definição de metodologias e pressupostos teóricos que precisam ser revistos, uma vez que

> as metodologias e métodos de pesquisa, as teorias que os informam, as questões que eles geram e os estilos de escrita que empregam, todos se tornam atos significativos que precisam ser considerados cuidadosa e criticamente antes de serem aplicados. Em outras palavras, eles precisam ser 'descolonizados'. A descolonização, entretanto, não significa e não significou uma rejeição total de toda teoria ou pesquisa ou conhecimento ocidental. Em vez disso, trata-se de centrar nossas preocupações e visões de mundo e, então, vir a conhecer e compreender a teoria e a pesquisa de nossas próprias perspectivas e para nossos próprios objetivos. (SMITH, 2008, p.39). [7]

Nesse sentido, a descolonização de metodologias parte da inserção de novas narrativas na academia. O "privilégio epistêmico" (GROSFOGUEL, 2016, p.2) faz com que, ainda que exista uma vasta produção de conhecimento por parte dos pesquisadores do Terceiro Mundo, ela seja invisibilizada. Nesse contexto, a inserção das categorias de raça e gênero nas Relações Internacionais é cerceada também pelo "racismo epistêmico" (GROSFOGUEL, 2016), que de-

6 "Theory is always for someone and for some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future." no original, tradução nossa.

7 "the methodologies and methods of research, the theories that inform them, the questions which they generate and the writing styles they employ, all become significant acts which need to be considered carefully and critically before being applied. In other words, they need to be 'decolonized'. Decolonization, however, does not mean and has not meant a total rejection of all theory or research or Western knowledge. Rather, it is about centring our concerns and world views and then coming to know and understand theory and research from our own perspectives and for our own purposes." no original, tradução nossa.

CC BY NC SA

seja manter uma barreira entre o pensamento não-branco e a universidade ocidentalizada, que se transformou em um modelo que é reproduzido também no Sul Global. Assim, a divisão sistemática do trabalho baseado em raça e gênero (QUIJANO, 2005) retirou a possibilidade do trabalho intelectual dos negros e nos inseriu em uma dinâmica da geopolítica do conhecimento (CONNELL, 2007) que gera silenciamento tanto dos que pensam, quanto do que é pensado.

Dessa maneira, análises que levam em consideração outros níveis de análise e, se propõem a pensar sobre as imbricações que subalternizam e silenciam sujeitos, quebram diretamente com o que Krishna (2018) chama de nacionalismo metodológico do campo. Além da centralidade do conceito de Estado, esta perspectiva é marcada por binarismos do tipo dentro/fora (*inside/outside)*[8], constituindo uma ideia de separação entre o internacional e o doméstico, entre o indivíduo e a sociedade, entre o Estado e o sistema interestatal. A própria visão de agência e estrutura enquanto dimensões distintas é um dos elementos constitutivos desta ontologia dominante das RI. Entretanto, Didier Bigo (2013) sugere que um estudo da sociologia política busca outra forma de pensar a disciplina, mais focada em relações do que em agência ou estrutura e mais focada em processos do que em objetos (BIGO, 2013).

> Ao invés de opor sociedade e indivíduos, estrutura e agência, linguagem e matéria, a [Sociologia Política Internacional] propõe uma versão relacional da 'sociedade de indivíduos' ampliada em termos de cadeias transversais de interdependência entre sociedades, assim como uma perspectiva processual de práticas emergentes e transformativas (o que inclui discursos como práticas)." (BIGO, 2013, p. 186)

O esforço de desestabilizar o entendimento convencional do internacional, então, demanda também a crítica da própria separação entre estrutura e agência. O internacional, assim, não é pensado como esfera separada da vida social, mas como uma série de redes de relação e interdependência que são transversais (BIGO, 2013). E, assim como discutimos anteriormente o que sustenta os mitos de 1648 e 1919 enquanto nascimentos ontológico e epistemológico das RI, é importante realizar outra discussão sobre a forma como o pensamento ocidental reproduz o apagamento da capacidade de agência e de fala. Spivak (2014) traz contribuições importantes neste sentido. Sua preocupação reside em entender como o sujeito do Terceiro Mundo é representado no discurso ocidental e em como tal sujeito, subalterno, pode falar por si mesmo. Além de identificar que os subalternos não são escutados dentro de uma

8 "Walker (1993) criticou a ideia da divisão entre algo dentro (*inside*) e fora (*outside)* do Estado como elemento fundamental para pensar tanto a soberania das unidades políticas quanto para pensar a própria ideia de ambiente internacional que, sendo o espaço da ameaça, leva às ideias de um sistema internacional no qual cada Estado precisa colocar na frente da agenda sua própria sobrevivência." no original, tradução nossa.

CC BY NC SA

lógica de saber/poder que os oprime, ela também critica o posicionamento de intelectuais que buscam "representar" estes grupos.

Por exemplo, se focarmos na discussão sobre raça, é preciso reconhecer que a visão hegeliana do "negro forte" é ainda hoje presente. Esta visão pode ser vista em diversas passagens do Filosofia da História ([1831] 2001), como quando ele escreve

> O negro, como já observamos, exibe o homem natural em seu estado completamente selvagem e indomado. Devemos deixar de lado todo pensamento de reverência e moralidade - tudo o que chamamos de sentimento - se quisermos compreendê-lo corretamente; não há nada de harmonioso com a humanidade neste tipo de personagem. (HEGEL, 2001, p. 111, tradução nossa[9])

Isso demanda, simultaneamente, um esforço para reconstruir o imaginário coletivo (*Geist*) sobre o negro e sobre a África e, também, um movimento de "provincializar a Europa" (CHAKRABARTY, 2008), isto é, reconhecer que a identificação do homem europeu como universal é uma falácia que deve ser superada. Neste movimento, o pensamento europeu não deve ser rejeitado ou descartado, mas entendido a partir deste movimento de provincianização, buscando entendê-lo, simultaneamente, como indispensável e inadequado para pensar experiências de modernidade política em nações não-ocidentais (CHAKRABARTY, 2008).

Um segundo comentário interessante é que toda a filosofia hegeliana parte de um entendimento de que há algo universal no ser humano. Mas, como visto na Filosofia da História, ele exclui o negro desta universalidade, sendo uma grande ressalva que Hegel mesmo reconhece. Logo, todo o trabalho filosófico dele nega a própria humanidade ao negro. E esta negação vai além de Hegel, atravessando o pensamento ocidental de forma mais ampla e alcançando as pessoas e grupos explorados pelo colonialismo.

Autores como Frantz Fanon, Aimé Césaire e W.E.B. Du Bois se dedicaram a pensar como se dá esta dimensão da consciência de si dos homens e mulheres negros, que chegam no século XX e XXI reproduzindo as ideias de humanidade, civilização e raça que sustentam a hierarquia racial global. Enquanto indivíduos negros, para além da reflexão sobre a consciência de classe em um Estado-nação, há também questionamentos sobre consciência racial, o que acaba por gerar um sentimento de dupla exclusão, também chamada de dupla negação. Em Du Bois essa dupla negação aparece com a dupla consciência, a do Negro e a de cidadão dos Estados Unidos, que o leva a ser um estrangeiro na sua própria terra:

9 The Negro, as already observed, exhibits the natural man in his completely wild and untamed state. We must lay aside all thought of reverence and morality — all that we call feeling — if we would rightly comprehend him; there is nothing harmonious with humanity to be found in this type of character.

CC BY NC SA

> Depois do egípcio e do indiano, do grego e do romano, do teutão e do mongol, o negro é uma espécie de sétimo filho, nascido com um véu e aquinhoado com uma visão de segundo grau neste mundo americano -, um mundo que não lhe concede uma verdadeira consciência de si, mas que apenas lhe permite ver-se por meio da revelação do outro mundo. É uma sensação estranha, essa consciência dupla, essa sensação de estar sempre a se olhar com os olhos de outros, de medir sua própria alma pela medida de um mundo que continua a mirá-lo com divertido desprezo e piedade. E sempre a sentir sua duplicidade – americano, e Negro; duas almas, dois pensamentos, dois esforços irreconciliados; dois ideais que se combatem em um corpo escuro cuja força obstinada unicamente impede que se destroce. A história do Negro americano é a história desta luta – este anseio por atingir a humanidade consciente, por fundir sua dupla individualidade em um eu melhor e mais verdadeiro. Nessa fusão, ele não deseja que uma ou outra de suas antigas individualidades se percam. (DU BOIS, 1999, p. 54)

Esta dupla negação não é exclusividade dos negros afro-americanos, mas pode ser identificada em outros grupos que passaram por processos violentos. No trabalho da feminista aimará Silvia Rivera Cusicanqui (2018), essa dupla negação aparece inspirada na ideia do *double bind* (duplo vínculo) que é trabalhada na psiquiatria como um dos elementos da esquizofrenia (duas ideias contraditórias, como "ser indígena" e "ter que deixar de ser indígena" para ser civilizado). Como ela explica, o *double bind* é um termo elaborado pelo antropólogo Gregory Bateson para se referir a uma situação insustentável de duplo constrangimento, que ocorre quando há dois imperativos em conflito, nenhum dos quais pode ser ignorado, o que deixa a pessoa diante de um dilema insolúvel (CUSICANQUI, 2018). Ela encontra equivalência deste conceito no termo aimará *pä chuyma* que pode ser traduzido como alma dividida ou, mais literalmente, dupla entranha. É a partir deste reconhecimento de duplo constrangimento que Cusicanqui chega à ideia de uma epistemologia *chi'xi*[10] como uma forma de abraçar a contradição. Inspirada por Gayatri Spivak, Cusicanqui fala sobre reconhecer o *double bind* como forma de permitir viver num espaço intermediário, que a autora identifica em outro conceito aimará, o *Taypi*.

Assim, percebe-se que, se por um lado o privilégio epistêmico de autores localizados no Norte Global, sobretudo de origem anglófona, delimita o que pode ser entendido enquanto narrativa sobre a origem e existência das RI, por outro a amnésia estrutural que negligenciou as implicações racistas do capitalismo e do colonialismo deixou de fora justamente aqueles marcados por experiências de uma quase-humanidade. Como afirmamos na introdução des-

10 A palavra *ch'ixi* vem da língua aimará e pode ser traduzida como manchado ou sarapintado, isto é, algo que apresenta várias cores de forma simultânea. Cusicanqui, ao invés de buscar no pensamento europeu uma referência para compreender as dinâmicas coloniais e pós-coloniais, se volta para o pensamento quéchua e aimará, cuja epistemologia se sustenta grandemente a partir da ideia de complementaridade e da interconexão, ao invés de se aproximar da ideia de definição através da separação e do isolamento. Para mais, recomendamos a leitura de Trownsell (2013), que vai se dedicar a pensar a relacionalidade a partir da complementariedade nas cosmovisões dos povos indígenas andinos.

CC BY NC SA

te trabalho, muito já foi produzido sobre este processo de exclusão e muitos autores destes lugares já se posicionaram, tanto denunciando o pretenso universalismo eurocêntrico quanto sugerindo que outros mundos também existem, como pode ser visto em Chakrabarty (2008), Cusicanqui (2018), Du Bois (1915), Dussel (1992), Kopenawa e Albert (2019), Krenak (2019), Krishna (2018), Ling (2019), Mbembe (2016), Picq (2016), Rojas (2019), Santos (2015), Smith (2012), Tickner e Querejazu (2021), Trownsell (2013) e Vitalis (2016). Assim, a próxima seção se dedicará a retomar alguns destes argumentos sobre os epistemicídios, enquanto a seção seguinte se voltará para a potência desta literatura já existente.

3. DINÂMICAS DE EXCLUSÃO E DE SILENCIAMENTO NO TERCEIRO MUNDO

Se existe, por um lado, um mundo ocidental cujas agências sistematizaram o capitalismo e o colonialismo, por outro há uma grande imprecisão ao categorizar e definir quem são aqueles afetados por tais projetos. Dentre as alternativas mais comuns, são mobilizados os conceitos de Terceiro Mundo e Sul Global. O conceito de Terceiro Mundo se localiza historicamente no contexto da Guerra Fria, concentrando-se naqueles países que estavam à margem da disputa hegemônica entre Estados Unidos e União Soviética e seus respectivos blocos de influência. Estes países vinham de uma trajetória de exploração colonial e possuíam desafios específicos para pensar questões de desenvolvimento e de consolidação política. Como explica Sajed (2020), estas dificuldades específicas não se tratam de uma dificuldade destes países desconectada de uma realidade mais ampla. A criação do Terceiro Mundo vai além da conquista colonial, tendo a ver com o estabelecimento de um "'subdesenvolvimento ativo' pela metrópole colonial por meio da extração de recursos naturais, brutos e trabalho para o benefício exclusivo da metrópole, e com consequências devastadoras para a economia, política e sociedade local" (SAJED 2020, p. 1[11]). Mesmo com as independências políticas dos países da África, Ásia e América, a trajetória colonial impôs problemas na forma como estes países foram inseridos internacionalmente no sistema-mundo capitalista, questão esta que vai ser muito discutida por autores marxistas, cepalinos e, mais recentemente, decoloniais[12].

11 "active 'underdevelopment' by the colonial metropole through the extraction of raw natural resources and labour for the exclusive benefit of the metropole, and with devastating consequences for local economies, polities and societies." No original, tradução nossa.

12 "Para evitar uma lista extensa de nomes, destacamos o trabalho de Kwame Nkrumah para pensar a continuidade do colonialismo na África através da ideia de neocolonialismo, além do trabalho de Celso Furtado, que vai pensar como a questão da dependência a nível internacional permaneceu na América do Sul mesmo um século depois da independência formal." No original, tradução nossa.

CC BY NC SA

Por sua vez, em um contexto de bipolaridade típica da Guerra Fria e, sim num contexto de globalização e neoliberalismo, a ideia de Sul Global busca, unir vários países e regiões que foram colonizados e enfrentam condições materiais inferiores àquelas do "Norte Global". Do mesmo modo, busca também incluir neste "Sul" os imigrantes, refugiados, minorias étnicas e outros grupos oprimidos pelo projeto colonial e imperial do "Norte Global". Boaventura de Sousa Santos define Sul Global da seguinte maneira:

> O Sul Global não é, portanto, um conceito geográfico, ainda que a maior parte destas populações vivam em países do hemisfério Sul. O Sul aqui é, ao contrário, uma metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo e pelo colonialismo a nível global, e uma metáfora também da resistência para superar ou minimizar este sofrimento. É, assim, o Sul anticapitalista, anticolonial e anti-imperialista. É um Sul que existe também no Norte global, na forma dos excluídos, das populações silenciadas e marginalizadas, assim como os imigrantes sem documentos, os desempregados, as minorias étnicas e religiosas, as vítimas do sexismo, da homofobia e do racismo. (SANTOS, Boaventura, 2012, p. 51 [13])

Se o termo Sul Global é abrangente, também acaba sendo impreciso e frágil politicamente, uma vez que não há claramente algo que sustente uma identificação a partir desta alcunha. Já o termo Terceiro Mundo foi mais mobilizado num contexto internacional de bipolaridade entre os blocos capitalista e socialista, liderados por Estados Unidos e União Soviética, respectivamente. Longe dos holofotes estava boa parte da população global, tanto em países que haviam conquistado sua independência após a dominação colonial, quanto em territórios ainda colonizados. Desta forma, partindo do passado colonial comum, é possível pensar o Terceiro Mundo conforme sugerido por Vijay Prashad: "O terceiro mundo não era um lugar, era um projeto" (PRASHAD *apud* SAJED, 2020). Trata-se, assim, de um projeto de resistência por parte dos países colonizados. É inspirado nesse movimento de resistência e de busca por uma efetiva e mais completa descolonização, que surgem autores latino-americanos engajados em produzir uma práxis que seja entendida como decolonial.

13 "The global South is thus not a geographical concept, even though the great majority of these populations live in countries of the Southern hemisphere. The South is here rather a metaphor of the human suffering caused by capitalism and colonialism at the global level, and a metaphor as well of the resistance to overcome or minimise such suffering. It is, therefore, an anticapitalist, anti-colonialist, and anti-imperialist South. It is a South that also exists in the global North, in the form of excluded, silenced and marginalised populations, such as undocumented immigrants, the unemployed, ethnic or religious minorities, and victims of sexism, homofobia and racism." No original, tradução nossa.

CC BY NC SA

Desde os anos 1990, autores vinculados ao grupo Modernidade-Colonialidade[14] produziram reflexões variadas sobre como interpretar a subalternidade na América Latina a partir de uma perspectiva histórica na qual a modernidade nasce com a chegada dos navegadores europeus em 1492 vistos como invasores (QUIJANO, 2005). Escobar (2004) identifica cinco conceitos articulados pelo pensamento decolonial que se destacam pelo seu potencial analítico. O primeiro é o sistema-mundo colonial moderno, entendido como um conjunto estruturalmente heterogêneo de processos e formações sociais que abrangem o colonialismo moderno e as modernidades coloniais. Tal conceito vai ser possível pelos diálogos entre Aníbal Quijano e Immanuel Wallerstein, esse último cuja teoria do sistema-mundo não trazia ainda de forma mais explícita a contribuição colonial como uma das causas da desigualdade e dependência entre centro e periferia.

O segundo conceito é a colonialidade do poder (QUIJANO, 1992), um modelo de poder global hegemônico existente desde a Conquista e que articula raça e trabalho, espaço e povos, de acordo com as necessidades do capital e os interesses dos povos brancos europeus. O terceiro conceito é a chamada diferença colonial e a colonialidade global (MIGNOLO, 2002), que se referem às dimensões cultural e de conhecimento dos processos de subalternização realizados pela colonialidade do poder. A diferença colonial traz à frente diferenças culturais persistentes, que hoje existem dentro de estruturas globais de poder.

O quarto conceito é a colonialidade do ser enquanto a dimensão ontológica da colonialidade em ambos os lados do encontro. A colonialidade do ser evidencia o "excesso ontológico" que ocorre quando seres particulares se impõem sobre os outros. Este conceito também será importante para endereçar criticamente a efetividades dos discursos com os quais o outro responde à sua supressão enquanto um resultado do encontro (ESCOBAR, 2004; MALDONADO-TORRES, 2007). Por fim, o último conceito destacado por Escobar é o eurocentrismo, modelo de conhecimento da experiência histórica europeia, globalmente hegemônica desde o século XVII (DUSSEL, 1996; QUIJANO, 2005). É a partir destes conceitos que se torna possível, a partir da academia latino-americana, a emergência de epistemologias não-europeias dentro de uma perspectiva decolonial (ESCOBAR, 2004). Argumentamos que estes conceitos servem como ponto de partida para (re)estabelecer modernidade, colonialidade e decolonialidade

14 O Grupo Modernidade/Colonialidade foi formado em 1998 a partir de divergências teóricas entre alguns membros do grupo de estudos subalternos latino-americanos, sendo estruturado a partir de seminários, diálogos e publicações. Entre seus membros, destacam-se Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Walter Mignolo, Immanuel Wallerstein, Santiago Castro-Gómez, Nelson Maldonado-Torres, Ramón Grosfóguel, Edgardo Lander, Arturo Escobar, Fernando Coronil, Catherine Walsh, Boaventura de Sousa Santos e Zulma Palermo (BALLESTRIN, 2013).

CC BY NC SA

como uma tríade de conceitos interrelacionados. Assim, percebendo a matriz colonial de poder como "uma estrutura completa de níveis entrelaçados" (MIGNOLO, 2010, p.12)[15].

O tema da modernidade aparece de maneira bastante crítica nos estudos decoloniais, uma vez que autores como Mignolo e Dussel buscam apresentar este conceito enquanto um mito que se sustenta a partir da relação de exploração de origem colonial. Mignolo, ao citar Dussel, evidencia que

> a modernidade é para muitos (para Jurgen Habermas ou Charles Taylor) um fenômeno essencialmente ou exclusivamente europeu. (...) A modernidade aparece quando a Europa se afirma como o "centro" da História Mundial que inaugura: a "periferia" que rodeia este centro é, então, parte desta definição auto-centrada. A oclusão desta periferia (...) leva aos principais pensadores do "centro" a uma falácia eurocêntrica em sua compreensão da modernidade. (DUSSEL apud MIGNOLO, 2010, p. 18)

Pensar a colonialidade do poder como algo que se manifesta através de diversas formas de controle (da economia, da autoridade, da natureza e dos recursos naturais, do gênero e da sexualidade, da subjetividade e do conhecimento) nos auxilia a construir um raciocínio que permite ver estas dinâmicas produzindo e reproduzindo violências, e hierarquias mesmo muito depois do fim formal do colonialismo europeu.

A decolonialidade, por sua vez, vai ser o movimento de reação à colonialidade. Por isso, as suas origens remetem a figuras históricas na resistência contra-colonial, como Zumbi dos Palmares e Guamán Poma de Ayala no século XVII, Otabbah Cugoano e Tupac Katari no século XVIII, José Carlos Mariátegui e Amílcar Cabral no século XX (BALLESTRIN, 2013). Esta resistência anticolonial, mais do que uma luta em termos literais contra o colonizador, se desdobra também em um esforço contra a naturalização das colonialidades (MIGNOLO, 2010). Isto é, se as colonialidades, estas violências que se mantêm mesmo com o fim formal do colonialismo, são parte de uma narrativa mítica que cria uma subordinação entre grupos humanos a partir de critérios raciais, de gênero e de classe, a articulação de uma reação não deve lutar somente contra quem está no controle do poder, mas deve ser sobretudo contra as epistemologias e ontologias que mantêm esta estrutura.

O controle da subjetividade e do conhecimento abarca os meios de difusão de conhecimento. Aqui, a importante ideia de epistemicídio corresponde à "destruição de conhecimentos ligada à destruição de seres humanos" (GROSFOGUEL, 2016, p.26). Grosfoguel (2016)

15 "La matriz colonial de poder es entonces una estructura compleja de niveles entrelazados." No original, tradução nossa.

CC BY NC SA

aponta que ao longo da história aconteceram quatro epistemicídios, dentre eles o epistemicídio contra os africanos escravizados no território americano. Assim, epistemicídios atuam também como forma de facilitar a dominação por meio da destruição da subjetividade destes sujeitos e, obviamente, a difusão de conhecimento produzido por eles.

A ideia de inferioridade intelectual e a invalidação do conhecimento do que vinha de fora da Europa foi um projeto que se manteve através dos séculos. A colonização do pensamento e a construção de uma estrutura que determina qual conhecimento é válido e qual não o é seguem invisibilizando o conteúdo produzido pelo Terceiro Mundo e a maneira como as universidades funcionam são fruto desses processos. Grosfoguel afirma que

> As universidades ocidentalizadas, desde o início, internalizaram as estruturas racistas/sexistas criadas pelos quatro genocídios/epistemicídios do século XVI. Essas estruturas eurocêntricas de conhecimento se tornaram consensuais. Considera-se normal haver homens ocidentais de cinco países que produzem o cânone de todas as disciplinas daquela universidade. Não há um escândalo nisso, é tudo um reflexo da naturalização das estruturas epistêmicas racistas/sexistas de conhecimento que imperam no mundo moderno e colonial. (GROSFOGUEL, 2016, p. 43).

Consequentemente, as universidades como espaços de aprendizagem e troca de conhecimento, são ambientes marcadamente brancos e excludentes. Nesse sentido, a exclusão destes ambientes também é forjada pelo que Maria Aparecida Silva Bento chama de pacto narcísico da branquitude:

> Tudo se passa como se houvesse um pacto entre brancos, aqui chamado de pacto narcísico, que implica na negação, no evitamento do problema com vistas a manutenção de privilégios raciais. O medo da perda desses privilégios, e o da responsabilização pelas desigualdades raciais constituem o substrato psicológico que gera a projeção do branco sobre o negro., carregada de negatividade. O negro é inventado como um "outro" inferior, em contraposição ao branco que se tem e é tido como superior; e esse "outro" é visto como ameaçador. Alianças inter-grupais entre brancos são forjadas e caracterizam-se pela ambiguidade, pela negação de um problema racial, pelo silenciamento, pela interdição de negros em espaço de poder, pelo permanente esforço de exclusão moral, afetiva, econômica, política dos negros no universo social. (BENTO, 2002, p.7)

Toda essa estrutura contribui para que o conhecimento produzido fora dos centros hegemônicos ainda seja invisibilizado. Segundo Raewyn Connell, o conhecimento flui seguindo a lógica da geopolítica do conhecimento, segundo a qual "existe um padrão na ciência colonial, levado ao mundo pós-colonial, onde a coleta e a aplicação de dados acontecem na colônia,

CC BY NC SA

enquanto a teorização acontece na metrópole" (CONNELL, 2007, p.9[16]). Esta lógica é a que faz com que o Terceiro Mundo siga sendo visto como apenas um objeto de análise e não sujeito da análise.

Dessa forma, observamos que, por meio da geopolítica do conhecimento ocorre a construção de uma estrutura de exclusão que controla a forma como o conhecimento flui no contexto acadêmico, assim como determina o que é pesquisado (CONNELL, 2007). Assim, para o funcionamento pleno da estrutura, elementos como o racismo epistêmico e o privilégio epistêmico atuam como ferramentas facilitadoras de exclusão.

O risco, diante da constatação das diversas violências de raiz colonial, é projetar um poder hiper-agencial ao Ocidente, enquanto se nega a agência não-Ocidental (HOBSON, SAJED, 2017). Portanto, justamente para se pensar outras agências possíveis, é que buscaremos na próxima seção retomar algumas contribuições que nos ajudam a pensar outras RI possíveis.

4. RELAÇÕES INTERNACIONAIS A PARTIR DE OUTROS MUNDOS

Cristina Rojas argumenta que, diante das desigualdades e crises da modernidade, há uma necessidade crescente de refletir criticamente sobre alternativas de projetos políticos que dêem conta de fraturar o internacional e aspirar ao pluriverso, isto é, superar os binarismos e historicismos eurocêntricos para promover estes outros mundos (ROJAS, 2019).

Falar de RI a partir de outros lugares é algo que já foi discutido em outros momentos, como no trecho a seguir, quando Manuela Picq (2016) reflete sobre a importância da Amazônia nas RI e a expansão do entendimento tradicional da disciplina:

> O desafio não é levar a teoria para um "novo tempo e lugar", transferindo-a de Paris para Budapeste, ou para Manaus. Em vez disso, a questão é se o não-núcleo se incomodará em se apropriar da teoria como uma ferramenta para expressar sua própria perspectiva, ou se é um exercício característico dos esforços universalistas autistas no núcleo. A solução para democratizar a produção de conhecimento pode não ser exportar a metodologia do núcleo para a periferia, 'permitindo' que a América Latina e a África façam a teoria (Eurocêntrica). É necessário validar a práxis e o conhecimento da periferia em seus próprios termos, mesmo que apareçam como práticas não positivistas que não se parecem nada com a teoria aos olhos do Norte. Implica reconhecer outras formas de saber, seja a reflexividade envolvente (Tickner 2013), entender como as narrativas pessoais influenciam as articulações teóricas do

16 "a pattern in colonial science, carried forward to the postcolonial world, where data gathering and application happen in the colony, while theorising happens in the metropole." No original, tradução nossa.

CC BY NC SA

> IR (Inayatullah 2011) ou validar formas indígenas de saber (Beier 2009). Também implica legitimar perspectivas de estudo de caso em oposição às formas tradicionais da Grande Teoria. Implica, entre outras coisas, fazer RI da Amazônia. (PICQ, 2016, p. 10-11).[17]

Encarar este desafio com seriedade implica superar o nacionalismo metodológico das RI, as abstrações binárias, o eurocentrismo, as naturalizações da colonialidade e das construções sociais modernas e buscar caminhar rumo a uma lógica relacional, pluriversal, e, que reconheça a diferença não somente pela sua dimensão visível, mas sobretudo a partir da sua possibilidade de criar outros mundos possíveis. Um exemplo recente de proposta nesta direção é o trabalho de Tickner e Querejazu (2021) através do conceito de cosmopráxis - é uma outra forma de pensar as RI a partir do despertar de uma sensibilidade relacional. Por cosmopráxis as autoras se referem à experiência de se mover sobre vários mundos praticados por pessoas (não necessariamente humanos)[18] e que envolve práticas relacionais de coparticipação no cosmos. Este movimento é importante uma vez que estas outras cosmologias, tantas vezes sufocadas, apresentam características ontológicas que não necessariamente concordaram com aquelas consideradas mais convencionais pelo Ocidente.

Tickner e Querejazu usam como exemplo a tecelagem feita por mulheres indígenas na Colômbia, mas podemos pensar também a partir do Brasil como outras cosmologias podem sustentar práticas que nos permitem pensar alternativas para problemas políticos, sociais e econômicos. Quando a atenção se volta para a agenda ambiental e a urgência das mudanças climáticas e dos limites planetários, lideranças indígenas como Ailton Krenak (2019) e Davi Kopenawa (2019) podem ser lembrados como autores que, através de suas cosmovisões, buscam oferecer formas de explicar como que a relação desarmônica entre seres humanos e a natureza geram um grande risco de desastre, que pode ser pensado enquanto uma espécie de fim do mundo, ou queda do céu.

17 The challenge is not to take theory to a 'new time and place,' moving it from Paris to Budapest, or to Manaus for that matter. Rather, the question is whether the non-core will bother with appropriating theory as a tool to express its own perspective, or whether it is an exercise characteristic of autistic universalist efforts at the core. The solution to democratize the production of knowledge may not be to export the methodology of the core to the periphery, 'enabling' Latin America and Africa to do (Eurocentric) theory. It is necessary to validate the praxis and knowledge of the periphery in its own terms, even if they appear as non-positivist practices that look nothing like theory to the eyes of the North. It implies recognizing other forms of knowing, whether it is engaging reflexivity (Tickner 2013), understanding how personal narratives influence IR's theoretical articulations (Inayatullah 2011), or validating Indigenous ways of knowing (Beier 2009). It also implies legitimizing case-study perspectives as opposed to mainstream forms of Grand Theory. It implies, among other things, doing IR from the Amazon." No original, tradução nossa.

18 Esta abertura a outros mundos demanda um reconhecimento também de outras formas de agência que eles possam reconhecer, como através dos ancestrais, de divindades ou de elementos da natureza.

CC BY NC SA

São destas margens cuja sabedoria é ignorada que podem surgir, também, formas de teorizar as relações de desigualdade, inclusive apresentando críticas aos autores decoloniais, como é o caso do termo contra-colonial, desenvolvido por Nego Bispo, como é mais conhecido Antônio Bispo dos Santos, pensador quilombola piauiense que trabalha a ideia de colonização e contra-colonização como "processos de enfrentamentos entre povos, raças e etnias em confronto direto no mesmo espaço físico geográfico" (SANTOS, Antônio, 2015, p. 20). Segundo ele, nesses confrontos a luta é em defesa dos territórios, dos símbolos, das significações e dos modos de vida praticados por estas pessoas nestes lugares.

Nesta perspectiva, os principais protagonistas de uma resistência contra as violências coloniais não são os intelectuais treinados na forma ocidental de pensar, nem são os aliados europeus que se sentem sensibilizados e até culpados pela história que seus países de origem construíram, mas sim os povos que foram vitimados pelos colonizadores, como indígenas, quilombolas, africanos e seus descendentes, também chamados por Nego Bispo de povos afro-pindorâmicos Lélia González mostra como a ideia de amefricanidade também nos permite repensar um termo amplo o suficiente para incorporar diversas existências a nível latino-americano, a partir de uma categorização menos preocupada com os Estados e mais atenta às características compartilhadas pelos povos destes vários países (GONZÁLEZ, 1988). Assim, esses exemplos nos levam a considerar que uma nova forma de pensar a dimensão racial no Brasil e na América Latina é possível.

Neste contexto, Silvia Rivera Cusicanqui, mulher boliviana, indígena, intelectual e feminista que transita entre o conhecimento universitário e o conhecimento ancestral, pode ser entendida como contra-colonial a partir da leitura de Nego Bispo. Ela lembra como Aníbal Quijano, em texto de 1983, trazia uma leitura dos movimentos camponeses andinos como pré-políticos, enquanto ela já criticava esta leitura hierarquizante e observava nos mesmos fenômenos uma busca de mudança a partir de uma descolonização radical e profunda nas estruturas políticas, econômicas e mentais de concepção de mundo (CUSICANQUI, 2010, p. 56). Quijano ainda não conseguia identificar a riqueza da luta camponesa que, para Cusicanqui, mulher indígena, era mais evidente. Quando, anos depois, Quijano formula a ideia de colonialidade do poder, ele e outros autores decoloniais ganham grande notoriedade entre a comunidade acadêmica, mas como critica Cusicanqui, acabam criando "um pequeno império dentro do império", no qual se apropriam do discurso da descolonização sem uma prática descolonizadora. (CUSICANQUI, 2010)[19].

19 Esta critica de Cusicanqui demanda que a atenção dada aos trabalhos de autores como Aníbal Quijano seja dividida com a busca pelas referências que, muito antes, já haviam desenvolvido argumentos próximos e que talvez não tenham sido devidamente referenciados. Para ficar em um exemplo, podemos lembrar do tra-

Assim como autores latino-americanos mobilizaram a ideia de decolonizar para inspirar outras formas de pensar mudanças que superem as contradições coloniais, autores negros dos Estados Unidos como Angela Davis têm mobilizado a ideia de abolição, como, por exemplo, para abolir as prisões, resquícios de uma lógica colonial cujas instituições serviam para, formalmente, manter segredados os negros (DAVIS, 2018). Robbie Shilliam (2020b) é um exemplo de autor de RI que traz esta abordagem para repensar elementos da Economia Política Internacional (EPI) ao retomar as implicações que a ideia de abolicionismo historicamente carrega.

Repensar as RI pode passar também pela recuperação de formas de pensar o internacional que não se tornaram hegemônicas, dado que a autoimagem que a disciplina de RI promove "só pode ser mantida através de uma profunda amnésia estrutural que coexista com uma lembrança altamente seletiva das 'origens' da disciplina" (CARVALHO, LEIRA, HOBSON, 2011, p. 750[20]). Por exemplo, o livro "*Race and racism in International Relations: confronting the global colour line*" organizado por Anievas, Manchanda e Shilliam (2015) discute como a dimensão da raça foi ignorada no campo, trazendo esses elementos para o centro das análises dos fenômenos internacionais.

Uma evidência trazida pelos autores que vale citar aqui é o fato de Waltz (1979) ter escolhido Vladimir Lenin ([1917] 1970) como interlocutor por ter desenvolvido em 1917 uma das primeiras teorias de relações internacionais com suas considerações sobre imperialismo. Antes de Lenin, Du Bois publicou uma tese em 1915 sobre os determinantes imperais da Primeira Guerra Mundial, mas, diferente do bolchevique russo, Du Bois traz a dimensão da raça para o centro da sua leitura. Neste texto, Du Bois lembra que foi através da África que o Cristianismo se difundiu como religião global, assim como onde o Islã passou a ter um papel de conquistador e civilizador e onde nasceu um verdadeiro comércio global, mas de corpos e almas humanas (DU BOIS, 1915, p. 707). Os registros de Du Bois nos permitem rejeitar o argumento de que na época a mentalidade social permitia determinados argumentos discriminatórios, como pode ser visto no trecho a seguir:

> Os métodos pelos quais este continente tem sido assaltado tem sido desprezível e desonesto para além da expressão. Tratados mentirosos, rios de rum, homicídios, assassinatos, mutilação, estupro e tortura tem marcado o progresso de ingleses, alemães, franceses e belgas no continente negro. A única maneira pela qual o mundo foi

balho de Eric Williams (1911-1981), historiador de Trinidad e Tobago que desenvolveu em Oxford uma tese chamada "Capitalism and Slavery" sobre a história econômica do império britânico e o papel da escravidão para a consolidação do capitalismo (FERGUSON, 2022)

20 can only be maintained through a deep structural amnesia that coexists with a highly selective recollection of the discipline's 'origins'.

> capaz de suportar a horrível história é deliberadamente parando de ouvir e mudando de assunto enquanto o demônio continua. (DU BOIS, 1915, p. 708[21])

O receio de Du Bois infelizmente se confirmou. Se nos anos 2010 podemos observar o desenvolvimento de um pensamento teórico em RI que considere o racismo e o colonialismo como elementos fundamentais de um sistema hierárquico global, isso nada mais é que uma oportunidade postergada já há 100 anos, pois poderia ter ocorrido a partir da potência da crítica de Du Bois e outros intelectuais afro-diaspóricos já nos primeiros anos do século XX[22]. Estas ideias, que ficaram marginalizadas nas RI, poderiam ter tido um espaço considerável se os debates sobre poder e hegemonia levassem a questão de hierarquias, imperialismo e desigualdade a sério. Vale destacar que, apesar de marginalizados, esforços nesse sentido foram feitos, como é visto em Shilliam (2020a)[23] ao promover uma conversa entre alguns dos autores que se dedicaram a pensar as RI considerando a importância da questão racial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste artigo observamos que a construção de uma outra disciplina de Relações Internacionais, realizada a partir de suas ausências, já é realidade, ainda que muito precise avançar, como lembram também Vargas e Castro (2020). A enorme colaboração de autores dedicados a pensar as ausências de RI inaugurou uma nova face para a disciplina, uma face na qual as narrativas marginais têm ganhado centralidade. Juntas, vozes que por muito tempo foram silenciadas e novas vozes emergentes estão realizando um processo de reconstrução do campo de Relações Internacionais. Todavia, ainda que novas perspectivas estejam se desenhando no horizonte do campo, observamos a continuidade das dinâmicas de exclusão que aqui foram debatidas, como o racismo epistêmico e o privilégio epistêmico. Tais ferramentas

21 " The methods by which this continent has been stolen have been contemptible and dishonest beyond expression. Lying treaties, rivers of rum, murder, assassination, mutilation, rape, and torture have marked the progress of Englishman, German, Frenchman, and Belgian on the dark continent. The only way in which the world has been able to endure the horrible tale is by deliberately stopping its ears and changing the subject of conversation while the deviltry went on." No original, tradução nossa.

22 Ainda que o foco deste texto tenha se centrado mais em contribuições latino-americanas, autores de RI no continente asiático também têm se dedicado a oferecer chaves interpretativas para pensarmos estes outros mundos, como L. H. M. Ling (2019) ao apresentar o taoísmo enquanto uma epistemologia trialética, ou Giorgio Shani e Navnita Behera (2021) ao falar sobre *dharma*.

23 Neste texto, Robbie Shilliam promove uma conversa entre alguns dos principais nomes que, nas últimas décadas, buscaram se empenhar com o tema da raça e do racismo nas Relações Internacionais. Participam deste diálogo: Anna M. Agathangelou, Shampa Biswas, Neta Crawford, Roxanne Doty, Locksely Edmondson, Siba N. Grovogui, Errol Henderson, Audie Klotz, Sankaran Krishna, Sheila Nair, Mustapha Kamal Pasha, Randolph B. Persaud, Shirin M. Rai, Robert Vitalis e Rob Walker.

CC BY NC SA

atuam na manutenção do *mainstream* do campo de Relações Internacionais, ainda muito fechado ao diálogo com estes novos interlocutores e que seguidamente evita se engajar em um processo de de-marginalização dos intelectuais negros, do Sul Global, e que trabalhem com temáticas raciais ou genderizadas.

Apesar disso, o que apresentamos é a possibilidade de realização de debates teóricos no campo de Relações Internacionais já partindo da inclusão de autores silenciados e marginalizados. Vale ressaltar que estas dinâmicas de silenciamento e marginalização ocorrem de maneira muito diferente em cada caso. Para ilustrar, autores como Robbie Shilliam e Sankaran Krishna são referências nas RI para quem se interessa por pós-colonialismo e questões de raça e racismo nas RI, mas estes temas são ainda marginais no campo de maneira mais ampla. Já autores como Aníbal Quijano e Walter Mignolo são lembrados por suas contribuições em um movimento de estudos decoloniais que não incluía autores de RI, mas cujas contribuições são pertinentes para pensarmos de outras formas alguns dos principais problemas que lidamos, sobretudo a partir da América Latina. Já autores como Silvia Rivera Cusicanqui e Nego Bispo passam por silenciamentos ainda maiores, o que demanda uma práxis contra-colonial de resistência e luta a partir dos territórios indígenas e quilombolas, o que, evidentemente, atravessa suas contribuições, com críticas pertinentes e fortes inclusive a alguns dos autores citados neste parágrafo. Por fim, o movimento de resistência vem escancarando as ausências existentes no campo e, ao mesmo tempo, também nos apresentam novas abordagens. As referências bibliográficas a seguir, mais do que um elemento formal típico do fim de um artigo de pesquisa, são sobretudo amostras que evidenciam que já existe um acúmulo de experiências, de escritas, escrevivências e de pesquisa que denunciam a urgência de trazer o tema das múltiplas formas de desigualdade e violências para o centro dos debates de RI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie (Ed.). **Race and racism in international relations: Confronting the global colour line**. Routledge, 2014.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista brasileira de ciência política**, n. 11, p. 89-117, 2013.

BENTO, M. **Pactos Narcísicos no racismo: Branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. Tese de doutorado em Psicologia, Universidade de São Paulo. 2002.

BEZERRA, Gustavo Alvim de Góes; SALGADO, Pedro; YAMATO, Roberto Vilchez. Escravismo Atlântico no século XIX: a construção do" internacional" no mar. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 424-457, 2019.

BIGO, Didier. A Sociologia Política Internacional distante da grande síntese: como articular Relações entre as disciplinas de Relações Internacionais, Sociologia e Teoria Política. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 173-195, 2013.

CARVALHO, Benjamin de; LEIRA, Halvard; HOBSON, John M. The Big Bangs of IR: the myths that your teachers still tell you about 1648 and 1919. **Millennium**, v. 39, n. 3, 2011, p. 735-758.

CHAKRABARTY, Dipesh. **Provincializing Europe**: Postcolonial thought and historical difference. Princeton University Press, 2008.

CONNELL, Raewyn. **Southern theory**: the global dynamics of knowledge in social science. 1. ed. Austrália: Allen & Unwin, 2007, 288.

COX, R. W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 572 p.

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium: jornal of international studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. **Ch'ixinakax utxiwa**: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores, Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. **Sociología de la imagen**: Miradas ch'ixi desde la historia 191 andina. La Paz: Plural Editores, Piedra Rota, 2018.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?**. Editora Bertrand Brasil, 2018.

DU BOIS, W. E. B. African Roots of War. **The Atlantic Monthly**, 115 (5), p. 707–14, 1915.

DU BOIS, W. E. B. **As Almas da Gente Negra**. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

DUSSEL, Enrique. **1492: El Encubrimiento del otro:** hacia el origen del 'mito de la modernidad'. Ediciones Antropos, 1992.

CC BY NC SA

DUSSEL, Enrique. **Modernity, eurocentrism, and trans-modernity**: In dialogue with Charles Taylor. The Underside of Modernity: Apel, Ricoeur, Rorty, Taylor, and the Philosophy of Liberation. Atlantic Highlands: Humanities, 1996.

ESCOBAR, Arturo. Beyond the Third World: Imperial Globality, Global Coloniality and Anti-Globalisation Social Movements. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 1, p. 207-230, 2004.

FERGUSON, Donna. Groundbreaking work ons lave economy finally back on UK shelves. **The Guardian**. 23 jan. 2022. Disponível em < https://www.theguardian.com/world/2022/jan/23/eighty-years-late-groundbreaking-work-on-slave-economy-is-finally-published-in-uk>. Acesso em 28 jun. 2022.

FERNÁNDEZ, Marta. As Relações Internacionais e seus epistemicídios. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 458-485, 2019.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Nº. 92/93, p. 69-82, 1988.

GROSFOGUEL, Ramón. Racismo/sexismo epistémico, universidades occidentalizadas y los cuatro genocidios/epistemicidios del largo siglo XVI. **Tabula rasa**, n. 19, p. 31-58, 2013.

GROSFOGUEL, Rámon. "Descolonizando los universalismos occidentales: el pluriversalismo transmoderno decolonial desde Aimé Cesáire hasta los zapatistas". In: CASTRO-GÓMEZ, Santigo & GROSFOGUEL, RAMON (org.) **El giro decolonial reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá. (2007).

GROSFOGUEL, Rámon. **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007. Disponível em: < http://www.unsa.edu.ar/histocat/hamoderna/grosfoguelcastrogomez.pdf >. Acessado em 09 de maio de 2021.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **The Philosophy of History**. Kitchener: Batoche Books, 2001.

CC BY NC SA

HOBDEN, Stephen. Historical sociology: back to the future of international relations? In: HOBDEN, S.; HOBSON, J. M. (org). **Historical Sociology of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HOBSON, John M. SAJED, Alina; Navigating Beyond the Eurofetishist Frontier of Critical IR Theory: Exploring the Complex Landscapes of Non-Western Agency. **International Studies Review**, v. 19, p. 547-572, 2017.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. **A queda do céu**: palavras de um xamã yanomami. Editora Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRISHNA, Sankaran. Postcolonialism and its relevance for International Relations in a globalized world. In: PERSAUD, Randolph; SAJED, Aline (eds.). **Race, Gender, and Culture in International Relations** – Postcolonial Perspectives. London and New York: Routledge, 2018.

LENIN, Vladimir. **Imperialism, the Highest Stage of Capitalism**. Progress, Moscow, [1917] 1970.

LING, L. H. M. Three-ness: Healing world politics with epistemic compassion. **Politics**, v. 39, n. 1, p. 35-49, 2019.

MALDONADO-TORRES, Nelson. On the Coloniality of Being: Contributions to the development of a concept. **Cultural Studies**, v. 21, n. 2-3, p. 240-270, 2007.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Arte & Ensaios**, n. 32, p. 123-151, 2016.

MIGNOLO, Walter. Colonialidad global, capitalismo y hegemonía epistémica. Indisciplinar las ciencias sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. **Perspectivas desde lo andino**, p. 215-244, 2002.

MIGNOLO, Walter. **Desobediencia epistémica**: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad. Argentina: Ediciones del signo, 2010.

OLIVEIRA, Ananda Vilela da Silva. Exclusão do sujeito negro e a negação de raça na produção acadêmica em Relações Internacionais no Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 366-396, 2019.

CC BY NC SA

PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina. Introduction: Race, gender, and culture in International Relations. In: PERSAUD, Randolph B.; SAJED, Alina (org.). **Race, gender, and culture in international relations**. Routledge, 2018. p. 1-18.

PICQ, Manuela. Rethinking IR from the Amazon. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 2, e003, 2016.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A Colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

ROJAS, Cristina. Contestando as Lógicas Coloniais do Internacional: Rumo a uma Política Relacional para o Pluriverso. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 519-543, 2019.

SANTOS FILHO, Onofre dos. Ultra Aequinoxialem Non Peccari: anarquia, estado de natureza e a construção da ordem político-espacial. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 486-518, 2019.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, quilombos**: modos e significados. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pubic Sphere and Epistemologies of the South. **Africa Development**, v. 38, n. 1, p. 43-67, 2012.

SAJED, Alina. From the Third World to the Global South. **E-International Relations**. 2020. Disponível em: < https://www.e-ir.info/2020/07/27/from-the-third-world-to-the-global-south/>. Acessado em: 31 de janeiro de 2022.

SHANI, Giorgio; BEHERA, Navnita Chadha. Provincialising International Relations through a reading of dharma. **Review of International Studies**, p. 1-20, 2021.

SHILLIAM, Robbie. Race and racism in international relations: retrieving a scholarly inheritance. **International Politics Reviews**, p. 1-44, 2020a.

SHILLIAM, Robbie. The past and present of abolition: reassessing Adam Smith's "liberal reward of labor". 2020. **Review of International Political Economy**. Volume, 28, n.3, 2021b.

SILVA, Karine de Souza. "Esse silêncio todo me atordoa": a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. **Revista de Informação Legislativa: RIL***, v. 58, n.* 229, p. 37-55, 2021.

SMITH, Adam. **An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Chicago: Chicago University Press, 1977.

SMITH, Linda Tuhiwai. **Decolonising Methodologies**: Research and Indigenous Peoples. London, New York e Dunedin: Zed Books e Otago University Press, 2012.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

THE DISORDER OF THINGS. **The Case against Woodrow Wilson, after 100 years**. 28 mai. 2019. Disponível em <https://thedisorderofthings.com/2019/05/28/the-case-against-woodrow-wilson/>. Acesso em 27 jun. 2022.

TICKNER, Arlene B.; QUEREJAZU, Amaya. Weaving Worlds: Cosmopraxis as a Relational Sensibility. **International Studies Review**, Volume 23, n.2, p. 391-408, 2021.

TOLEDO, Áureo (org.). **Perspectivas Pós-coloniais e Decoloniais em Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2021.

TROWNSELL, Tamara Ann. **Robust Relationality**: Lessons Form the Ontology of Complete Interconnectedness for the Field of International Relations. Tese de doutorado em Relações Internacionais. American University, 2013.

TROWNSELL, Tamara et al. Recrafting International Relations through Relationality. 2019. **E-International Relations,** p. 1-10. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2019/01/08/recrafting-international-relations-through-relationality/>. Acessado em 31 de janeiro de 2022.

VARGAS, Mojana; CASTRO, Aline Contti. O ensino e a pesquisa em relações internacionais no Brasil–sentidos e desafios da decolonialidade. **OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales**, n. 32, p. 125-150, 2020.

VITALIS, Robert. White world order, black power politics. In: **White World Order, Black Power Politics**. Cornell University Press, 2016.

WALKER, R.B.J. **Inside / Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Waveland Press, 2010.

BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15596

Problematizando las Relaciones Internacionales: Propuestas del Sur Global para la pluralización de la crítica en la disciplina[1]

Problematizando as Relações Internacionais: Propostas do Sul Global para a pluralização da crítica na disciplina

Problematizing International Relations: Proposals from the Global South for the pluralization of criticism in the discipline

Juliane Rodrigues Teixeira
Universidad de Santiago de Chile
Santiago, Chile
E-mail: juliane.rt@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8995-2619

Resumen: Este artículo teórico problematiza las Relaciones Internacionales, acentuando el predominio del carácter etnocéntrico, fundamentado en los postulados occidentales, eurocéntricos y, sobre todo, 'americanocéntricos' presentes en su construcción. Así, se busca avanzar en las críticas, abordando algunas de las discusiones más recientes, llevadas a cabo en la disciplina, destacando los aportes elaborados desde el Sur Global, a través de una revisión bibliográfica sobre el tema, de carácter cualitativo y no-exhaustivo. De este modo, aborda las propuestas del *Global IR*, complementándolas con el pensamiento decolonial latinoamericano. Adicionalmente, como forma de profundizar las críticas epistemológicas y ontológicas ya iniciadas por los enfoques reflectivistas, se atribuye importancia a las propuestas elaboradas desde el Sur Global, como las

1 Este trabajo hace parte de la investigación doctoral que está siendo realizada junto al Programa de Doctorado en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales, del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (IDEA/USACH), intitulada "La emergencia indígena y su incidencia en el pensamiento internacional latinoamericano: Un examen de los casos de Ecuador y Bolivia en principios del siglo XXI", financiado por ANID, Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Epistemologías del Sur y la Ontología Política Relacional. Por fin, se procede con un breve examen a lo que está siendo producido actualmente, a partir del diálogo entre estos enfoques, contribuyendo a la pluralización de la agenda de la disciplina, con énfasis en los procesos políticos llevados a cabo en la región andina.

Palabras-claves: Relaciones Internacionales; Pensamiento crítico; Sur Global; Pluralidad epistémica y ontológica.

Resumo: Este é um artigo teórico que problematiza as Relações Internacionais, enfatizando a predominância do car3áter etnocêntrico, baseado em postulados ocidentais, eurocêntricos e, sobretudo, 'americanocêntricos' presentes na sua construção. Assim, busca avançar na crítica examinando algumas das discussões mais recentes, destacando as contribuições feitas a partir do Sul Global, por meio de uma revisão bibliográfica sobre o tema, de natureza qualitativa e não exaustiva. Dessa forma, aborda as propostas do *Global IR*, complementando-as com o pensamento decolonial latino-americano. Além disso, como forma de aprofundar as críticas epistemológicas e ontológicas já iniciadas pelas abordagens reflexivistas, dá-se importância às propostas feitas a partir do Sul Global, como as Epistemologias do Sul e a Ontologia Política Relacional. Por fim, realiza-se um breve exame do que está sendo produzido atualmente, a partir do diálogo entre essas abordagens, contribuindo para a pluralização da agenda da disciplina, com ênfase nos processos políticos da região andina.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Pensamento crítico; Sul Global; Pluralidade epistêmica e ontológica.

Abstract: This is a theoretical article that problematizes International Relations, emphasizing the predominance of the ethnocentric character, based on Western, Eurocentric and 'American-centric' postulates present in its construction. Thus, it seeks to advance in criticism, by examining some of the most recent discussions, highlighting the contributions made from Global South, through a bibliographic review on the subject, of a qualitative and non-exhaustive nature. In this way, it addresses the proposals of the *Global IR*, complementing them with Latin American decolonial thought. Additionally, to deepen the epistemological and ontological criticisms already initiated by reflectivist approaches, importance is attached to the proposals made from the Global South, such as the Epistemologies of the South and the Relational Political Ontology. Finally, a brief review of what is currently being produced is carried out, based on the dialogue between these approaches, contributing to the pluralization of the disciplinary agenda, with an emphasis on current political processes in the Andean region.

Key words: International Relations; Critical thinking; Global South; Epistemic and ontological plurality.

Recebido em: 31/01/2022 Aceito em: 07/10/2022

INTRODUCCIÓN

Este artículo teórico problematiza las Relaciones Internacionales acentuando el predominio del carácter etnocéntrico, fundamentado en los postulados occidentales[2], eurocéntricos y, sobre todo, 'americanocéntricos'[3] presentes en su construcción. Así, se busca avanzar en las críticas abordando algunas de las discusiones más recientes, acentuando los aportes elaborados desde el Sur Global[4], a través de una revisión bibliográfica sobre el tema, de carácter cualitativo y no-exhaustivo.

Para tanto, se parte de una breve problematización de la disciplina, resaltando su carácter etnocéntrico, así como las indagaciones que posibilitaron el surgimiento de los primeros postulados críticos, con la introducción de los aportes elaborados desde el Sur Global a través del paradigma estructuralista; seguidos por las discusiones epistemológicas, metodológicas y teóricas más profundas construidas por los enfoques reflectivistas. No obstante, se sugiere que estos cuestionamientos siguen, mayormente, centrados en Occidente, dado que son elaborados en torno a las academias de Estados Unidos y de Europa Occidental, con escasas problematizaciones ontológicas y propuestas de corte no-occidentales, lo que puede limitar el alcance de estas críticas.

Así, para profundizar en estos cuestionamientos, se examinan las propuestas más recientes elaboradas desde el Sur Global, a partir de enfoques críticos como el *Global IR* (ACHARYA, 2014), que invita a 'globalizar la disciplina'. Dichas discusiones son complementadas por el pensamiento decolonial latinoamericano, avanzando en las críticas al proponer 'descolonizar la disciplina'. De modo que ambos postulados contribuyen a profundizar los debates en torno al carácter etnocéntrico que fundamenta a las Relaciones Internacionales.

En tercer lugar, se busca avanzar en las indagaciones, profundizando los debates epistemológicos y ontológicos ya iniciados por los enfoques reflectivistas, pero ahora, acentuando las propuestas elaboradas desde el Sur Global, como las Epistemologías del Sur (SANTOS, 2019) y la Ontología Política Relacional (ESCOBAR, 2018). De esta forma, se busca contribuir a la ampliación de la agenda de investigación de las Relaciones Internacionales al destacar

2 Es importante aclarar que 'occidente' y 'no-occidente' corresponden a categorías geopolíticas, más que a espacios geográficos. De modo que el concepto 'occidente' está asociado a la expansión global de Europa Occidental a partir de los procesos de colonización e imperialismo, lo que denota relaciones de dominio y poder sobre otros espacios geográficos que pasan a ser considerados como no-occidentales.

3 Celestino del Arenal (2014) destaca el 'americanocentrismo' asociado a la hegemonía de Estados Unidos, tanto en la práctica de la política internacional, como en la propia disciplina de las Relaciones Internacionales.

4 En este sentido, se concibe al Sur Global de acuerdo con las propuestas de las Epistemologías del Sur, es decir, más como una categoría epistémica, que geográfica propiamente dicha (SANTOS, 2019).

CC BY NC SA

algunos conceptos y reflexiones que emergen desde otros espacios geoculturales y geoepistemológicos[5], a través de una breve revisión bibliográfica de intelectuales que introducen discusiones en torno a algunos procesos políticos actuales en América Latina, especialmente en la región andina, como forma de materializar dichos debates.

PROBLEMATIZANDO EL ETNOCENTRISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

De acuerdo con la narrativa tradicional, las Relaciones Internacionales (RRII) como 'realidad' nacen junto con la formación de los Estados-naciones modernos, en el contexto de la Paz de Westfalia (1648). Como 'disciplina', surgen en el momento de transición de la hegemonía global de Gran Bretaña hacia Estados Unidos, en las primeras décadas del siglo XX, que se consolidó a lo largo de la Guerra Fría (PECEQUILO, 2016).

De este modo, tanto como disciplina, cuanto como realidad, las Relaciones Internacionales están asentadas bajo la visión eurocéntrica[6], y, sobre todo, 'americanocéntrica' de la política internacional, tomando en cuenta la preeminencia de los postulados eurocéntricos y estadounidenses en su construcción. Esto lleva a un tipo de etnocentrismo, abordado por autores como Celestino del Arenal (2014), quien lo relaciona con la preponderancia del conocimiento eurocéntrico en la teoría, complementado por el 'americanocentrismo' que incide en los análisis y en la formulación de la política internacional, reduciendo la importancia de las perspectivas construidas en otros espacios geográficos. Estas dinámicas contribuyen al desarrollo del campo de estudios en términos hegemónicos europeos y, sobre todo, estadounidenses, haciendo con que se interpreten a las relaciones internacionales desde la visión occidental, ocultando los desarrollos teóricos no-occidentales.

5 El concepto de geoepistemología proviene de los debates sobre la geografía del conocimiento que consideran que el proceso de construcción del conocimiento depende del espacio y tiempo en que son concebidos, vinculado a historias e identidades particulares. Las interpretaciones sobre la geoepistemología transcienden el mero reconocimiento de los lugares, desde el punto de vista geográfico, al incluir elementos políticos, geográficos, de géneros, razas, etnias, religiosos, culturales, entre otros (WEMHEUER-VOGELAAR Y PETERS, 2016).

6 En este sentido, se comprende al eurocentrismo de acuerdo con las premisas elaboradas por el intelectual decolonial, Aníbal Quijano (2000), quien lo considera como una forma específica de visión de mundo, racionalidad y modelo de conocimiento, cuya elaboración sistemática ocurre en Europa Occidental a partir de sus experiencias específicas, siendo dispersada globalmente junto a su hegemonía a través de las prácticas coloniales e imperiales. Así, el eurocentrismo transforma a la racionalidad moderna como la única considerada viable para la construcción del conocimiento e interpretaciones del mundo, lo que plantea la necesidad de transcender este horizonte epistemológico, construyendo alternativas a las narrativas hegemónicas.

CC BY NC SA

Es así que conceptos claves, como el Estado, territorio, soberanía, entre otros, han sido construidos con base en el contexto específico de Occidente para interpretar las relaciones a escala global, de modo universal, ignorando que existen elementos no-occidentales en otros espacios globales (ACHARYA Y BUZAN, 2007). Frente a este escenario, surgen los primeros postulados críticos direccionados en contra del carácter 'americanocéntrico', especialmente en respuesta a Stanley Hoffmann (1977), quien concebía a las Relaciones Internacionales como 'una ciencia social americana' – léase, de modo más correcto, estadounidense. Así, tiene inicio un fuerte debate que sigue hasta la actualidad, demandando mayor pluralidad al cuestionar el 'verdadero carácter internacional' de las Relaciones Internacionales (TICKNER Y WAEVER, 2013).

Al respecto, los debates en torno al carácter eurocéntrico, 'americanocéntrico' y occidental de la disciplina han iniciado a partir de los años 1970, generando discusiones que contribuyeron a su pluralización, a través de la introducción de nuevos enfoques teóricos. No obstante, se considera que estas controversias no han logrado superar el etnocentrismo occidental porque la mayoría de las respuestas a estos debates sigue siendo elaborada en la esfera occidental, reclamando la existencia de enfoques construidos también desde el contexto europeo, lo que sugiere que esa no sea una ciencia social exclusivamente estadounidense, sino que eurocéntrica y occidental (WEMHEUER-VOGELAAR Y PETERS, 2016).

Pese a eso, las críticas al etnocentrismo que caracteriza a la disciplina pueden ser consideradas el punto de partida en común entre los diversos enfoques contestatarios, problematizando el predominio de la agenda occidental que, como consecuencia, margina elementos importantes para otras realidades, transformándose en un obstáculo para la mayor pluralidad del campo de estudios.

Los primeros cuestionamientos surgen para problematizar la hegemonía del realismo con la introducción de otros paradigmas. Se trataría del desafío al paradigma hegemónico hasta entonces, representado por el predominio del paradigma estatocéntrico – que posee una visión del sistema internacional de carácter anárquico, en que el Estado es el actor principal y concibe a las causas de las guerras y las condiciones para lograr la paz y la seguridad como los principales objetos de la disciplina – que pasaba a ser cuestionado por otras visiones de mundo a partir de la década de 1970 (ARENAL, 2014).

Es así como el tercer debate[7], el debate interparadigmático entre el realismo, el transna-

7 La evolución de la disciplina es contada a partir de las discusiones y debates existentes entre los intelectuales del campo. Si bien es cierto, no existe un consenso absoluto sobre el número de debates, tampoco se hubo un verdadero debate en cada una de estas discusiones, este trabajo considera que el 'tercer debate' corresponde a las discusiones entre tres modos distintos de ver la realidad: el paradigma estatocéntrico, dominado por el Realismo, el paradigma transnacionalista, evidenciado por los enfoques Liberales y el paradigma estructuralista, fundamentado en los enfoques Marxistas.

cionalismo y el estructuralismo indaga la capacidad de los postulados realistas para explicar la realidad internacional de este entonces, que pasaba a ser cada vez más compleja debido, por un lado, a la ampliación del comercio internacional y la mayor importancia atribuida a los temas económicos, junto al aumento del protagonismo de los actores internacionales no-estatales, como las empresas transnacionales; por otro lado, a la emergencia de los países del Tercer Mundo en la política internacional, introduciendo temas que transcienden los conflictos entre las grandes potencias para englobar cuestiones como el desarrollo, la autonomía, la soberanía, la lucha contra la pobreza y otros problemas que surgen como consecuencias de las relaciones de dominación y subdesarrollo enfrentadas por estos países en las relaciones internacionales (PECEQUILO, 2016).

Dicho debate adquiere relevancia porque corresponde al ingreso de las primeras premisas elaboradas por los países periféricos – es decir, por el Sur Global – en la disciplina, a partir del estructuralismo, fundamentado en enfoques como la Teoría del Desarrollo y la Dependencia[8], introduciendo conceptos importantes para examinar las relaciones internacionales como 'centro' y 'periferia' (PECEQUILO, 2016).

Corresponde al primer aporte latinoamericano que ha incidido en la narrativa de la disciplina, así como en la elaboración de los enfoques sobre la autonomía y los análisis de política exterior de los países de la región (ARENAL, 2014), transformándose en "una de las aportaciones académicas más importantes de América Latina para el análisis de las relaciones internacionales y las ciencias sociales en general" (GACHÚZ MAYA, 2016: 321). Así, se sugiere que los intelectuales de la región han producido "un conjunto de teorías que explican el sistema internacional desde una visión subalterna", relacionados con "una visión global, sistémica, con un complejo ensamblaje de conceptos, relaciones y procesos que ofrecen una respuesta de manera histórica al desarrollo del capitalismo mundial", resaltando la posición periférica ocupada por América Latina en el sistema internacional (SÁNCHEZ MÚGICA, 2016: 109–10).

Esto es importante, visto la existencia de controversias al respecto de considerar estos postulados como Relaciones Internacionales propiamente dichas. No obstante, nos ayuda a comprender el 'diseño geopolítico' que predomina a nivel global desde la conquista de América, con base en las relaciones 'centro-periferia', en que la periferia transfiere sus recursos,

8 Ante todo, las teorías del Desarrollo y la Dependencia resaltan la posición periférica, con énfasis en América Latina – aunque también es ocupado para abordar las relaciones periféricas en otros espacios geográficos – debido a su especialización en la producción y exportación de materias primas e importación de productos industrializados provenientes de los avances tecnológicos de los países centrales, planteando elementos para superar dicha posición marginal a través de la industrialización, generando diversas discusiones en torno al tema.

CC BY NC SA

sobre todo, los recursos naturales, para el desarrollo de los países que conforman el centro global, modelo que ha estructurado las relaciones del sistema internacional en los últimos siglos (BAUTISTA, 2019).

Las discusiones siguen con los diversos llamados a la reelaboración de la disciplina, como los planteados por el 'giro postpositivista' que cuestiona el positivismo dominante y sus concepciones fundamentales a través de la emergencia de los enfoques reflectivistas, demandando espacios para la incorporación de otras epistemologías, metodologías y conceptos, buscando un mayor pluralismo en su interior (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2002).

Por ende, está relacionado con la 'disidencia' planteada por Mónica Salomón (2002) como una de las tendencias presentes en la teorización, con base en los enfoques que apuntan a la reestructuración de la disciplina. Corresponde a la 'fractura del racionalismo *versus* el reflectivismo'[9]. Es decir, la contraposición entre los enfoques disidentes y los enfoques hegemónicos y tradicionales identificada por Robert Keohane.

Para el referido intelectual, la 'fractura' dividía a la disciplina entre las teorías racionalistas que, a su juicio poseían la capacidad de examinar el comportamiento de los actores de modo objetivo, como el realismo y el liberalismo y sus vertientes más recientes; y las teorías que poseían características reflectivistas que pasaron a indagar el uso de los modelos científicos para examinar la política internacional, planteando metodologías de carácter interpretativo, tanto histórico, como textual (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2002).

Luego, los enfoques críticos cuestionan la neutralidad y objetividad en la construcción del conocimiento en la disciplina, problematizando las afirmaciones de los enfoques racionalistas al señalar que las construcciones teóricas son funcionales a los propósitos de aquellos que las elaboran (COX, 2013). Por ende, resaltan la existencia de planteamientos ideológicos por detrás de la construcción teórica, especialmente las ideologías que dificultan los cambios sociales. Así, al problematizar el *status quo*, además de considerar que las estructuras son socialmente construidas, los enfoques críticos posibilitan plantear cambios sociales que pueden replicarse en el ámbito global, modificando las estructuras del sistema internacional (SODUPE CORCUERA, 2003).

9 Está relacionado con el cuarto debate que corresponde a una discusión más profunda entre las propuestas 'racionalistas', asociadas al neorrealismo y el neoliberalismo; las perspectivas 'reflectivistas', asociadas a la Teoría Crítica; al posmodernismo y posestructuralismo; a los feminismos; poscolonialismos y a la crítica más moderada del constructivismo, que se desarrolla a partir de los años 1980, cuestionando los ámbitos epistemológicos, ontológicos, teóricos y axiológicos de la disciplina (SALOMÓN GONZÁLEZ, 2002).

CC BY NC SA

No obstante, pese las críticas a la construcción del conocimiento introducidas por los enfoques reflectivistas, estos siguen siendo elaborados desde lugares de enunciación específicos, preponderantemente construidos desde la academia occidental, principalmente, por intelectuales hombres y blancos (FONSECA, 2019). Además, en general, dichos enfoques no toman en cuenta las particularidades, especialmente las construidas a partir de otros modelos de vida y concepciones de mundo que se distancian del modelo hegemónico occidental (TICKNER Y WÆVER, 2013).

De suerte que, la elaboración del conocimiento, incluso de carácter más crítico, sigue centrada en Occidente, construida y difundida preponderantemente por los principales centros académicos de Estados Unidos y de Europa Occidental (WEMHEUER-VOGELAAR Y PETERS, 2016). Por lo tanto, se plantea la necesidad de la construcción de una teoría de las Relaciones Internacionales capaz de "mirar más allá de los límites geográficos, espaciales y temporales actuales" (TICKNER Y WÆVER, 2013:167).

PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LAS CRÍTICAS DESDE EL SUR GLOBAL

Cada vez más, surgen los cuestionamientos al 'auto entendimiento' de las Relaciones Internacionales como una disciplina verdaderamente global, problematizando su 'globalidad' a partir de sus fundamentos epistémicos y postulados científicos dominantes, buscando avanzar en los debates sobre la necesidad de su pluralización.

Entre ellos, están las discusiones en torno a la ausencia de las teorías no-occidentales que puede ser explicada, en parte, por la preponderancia de los mecanismos de dominación que impiden la elaboración e integración de enfoques que cuestionen la narrativa westfaliana hegemónica. De esta forma, están relacionadas con las dinámicas de la 'sociología del conocimiento' que apuntan a la existencia de barreras estructurales que refuerzan las variables materiales y las asimetrías de poder y riqueza – que también inciden en la producción del conocimiento, reproduciendo y perpetuando las relaciones entre el 'centro' y la 'periferia' en dicho ámbito (ACHARYA Y BUZAN, 2007).

Pese estos problemas, no significa que no existan alternativas y proposiciones no-occidentales en la disciplina. Por ende, es importante señalar los esfuerzos por construir enfoques alternativos a los dominantes, siguiendo a las críticas post-positivistas a partir del aumento de los estudios y comprensiones de la política mundial de corte '*post*' y '*de*' colonial,

así como la introducción de enfoques '*post*' y '*no*' occidentales[10] (WEMHEUER-VOGELAAR Y PETERS, 2016).

Por una parte, surgen las propuestas de pluralización a partir de la convocatoria del *Global IR* que busca 'globalizar la disciplina', de modo a incluir la diversidad existente en el mundo. Así, el *Global IR* propone la construcción de enfoques teóricos que tomen en cuenta la política internacional como algo múltiple, evidenciando la existencia de distintas experiencias, historias y agencias presentes en la política internacional (ACHARYA, 2014).

Por otra parte, surgen otros llamados a 'descolonizar la disciplina' desde las críticas construidas por las propuestas decoloniales que denuncian los fundamentos epistemológicos y ontológicos dominantes, construidos con base en la colonialidad del poder, del ser y del saber. Así, cuestionan las herencias imperiales, coloniales, raciales y patriarcales que conforman las relaciones globales de poder que contribuyen a silenciar la producción del conocimiento existente en los márgenes de la disciplina (BLANEY Y TICKNER, 2017; FONSECA, 2019). Dichas críticas plantean complementar, quizá transcender los llamados a 'globalizar la disciplina', cuestionando, enfáticamente, las bases ya existentes.

De forma que se resaltan los planteamientos que proponen proceder con 'otros giros' en la disciplina, como el 'giro ontológico,' contemplando la concepción de otras formas de existencia, buscando la construcción de una ontología de carácter plural, es decir, la 'pluralidad ontológica', como forma de transcender a las Relaciones Internacionales en su formato actual (BLANEY Y TICKNER 2017; TEIXEIRA DELGADO, 2018; QUEREJAZU, 2021).

Todos estos planteamientos contribuyen, desde distintas formas, a la reconstrucción de la narrativa hegemónica, de carácter singular y etnocéntrica que predomina en la disciplina. También auxilian a la pluralidad al cuestionar y plantear reformulaciones a los conceptos esenciales, como Estado y soberanía, por ejemplo, construidos con base en la realidad eurocéntrica, pero ahora problematizado desde los puntos de vistas no-occidentales y no-eurocéntricos.

10 Los enfoques 'no-occidentales' generalmente se refieren a una distinción geográfica o geopolítica de Occidente, como las alternativas al pensamiento occidental construidas por las escuelas no-Occidentales de Relaciones Internacionales, como las escuelas nacionales – es decir, la escuela china o la escuela brasileña, por ejemplo (FONSECA, 2019); mientras que el término 'post-occidental' está mayormente asociado a las propuestas que buscan trascender a la disciplina en su formato actual, proponiendo la construcción de teorías apoyadas en los conocimientos locales, integrando elementos políticos, económicos, filosóficos, entre otros, de carácter local, es decir, no-occidental en las Relaciones Internacionales (WEMHEUER-VOGELAAR Y PETERS, 2016).

CC BY NC SA

a) El *Global* IR

La propuesta del *Global IR*, desarrollada por Amitav Acharya (2014), parte de la constatación de la exclusión y marginalización de diversas 'voces', experiencias, conocimientos y contribuciones de los países periféricos, especialmente de los países no-occidentales. La idea es resaltar los intentos de intelectuales de otras partes del mundo de elaborar conceptualizaciones propias.

Sugiere, entonces, una disciplina más inclusiva al rescatar la pluralidad existente, contribuyendo a la redefinición de teorías y metodologías que cuestionan el etnocentrismo y resaltan la historia y la relevancia de otras regiones para la construcción de las 'Relaciones Internacionales de carácter global'. De hecho, atribuye importancia a los estudios que transcienden la forma tradicional westfaliana, planteando repensar el orden mundial desde el punto de vista post-occidental, es decir, yendo más allá de los conceptos eurocéntricos y occidentales (ACHARYA, 2014).

Para tanto, propone como postulados: 1) Universalismo pluralista, reconociendo la diversidad existente en la aplicación de los conceptos y teorías; 2) Construcción de enfoques con base en la 'historia verdaderamente global', y no solamente en la historia grecorromana, resaltando la diversidad de las fuentes históricas y filosóficas existentes en el mundo; 3) Busca complementar, y no necesariamente sustituir las teorías y métodos ya existentes, abriendo espacio para la inclusión de la diversidad que conforma el mundo; 4) Integra estudios de las regiones y estudios de áreas, resaltando la importancia de las regiones y la capacidad de agencia de otras regiones y sociedades no-occidentales en la construcción de lo internacional; 5) Destaca la importancia del poder material, como también inmaterial, reconociendo otras formas de agencias, más allá de los Estados y las grandes potencias, señalando la relevancia de las formas de resistencias y las construcciones locales que inciden en el ámbito global (ACHARYA, 2014: 649).

Así, acentúa la capacidad de agencia y la importancia de las fuentes no-occidentales para la construcción de la disciplina, como la historia y la cultura de otras partes del mundo para superar las posiciones marginales atribuidas al mundo no-occidental. Además, señala los factores institucionales, académicos y económicos que reducen la capacidad de construcción del conocimiento en otros espacios geográficos (ACHARYA, 2014).

Por ende, considera que la 'agencia' – es decir, la capacidad de acción e incidencia en el ámbito internacional – no sería una prerrogativa solamente de los actores más fuertes del sistema internacional, sino que también de otros actores con distintas 'capacidad de agencias'

CC BY NC SA

en el espacio transnacional, regional y local, que actúan como fuerzas de resistencia en el orden global y que proponen nuevas reglas para contrabalancear el dominio de las grandes potencias. Luego, considera que estas formas de agencia se visibilizan a partir de la construcción de nuevos enfoques, como de desarrollo, justicia social, justicia ecológica, entre otros, propuestos a partir de las realidades del Sur Global y que están incidiendo en los debates internacionales actuales (ACHARYA, 2014).

De este modo, el potencial de la agenda del '*Global IR*' al expandir los ámbitos epistemológicos y metodológicos de la disciplina merece destaque. La propuesta también plantea la ampliación de la participación académica de los intelectuales del Sur Global. No obstante, estos postulados no rechazan las teorías de las Relaciones Internacionales occidentales, sino que las consideran limitadas, especialmente las fuentes ocupadas en su construcción (ACHARYA Y BUZAN, 2007).

Así pues, surgen algunos cuestionamientos que señalan la necesidad de no solamente problematizar, sino también construir propuestas para reemplazar a las teorías y conocimientos dominantes. De esta forma, algunos intelectuales consideran que el proyecto del *Global IR* debe ir más allá de lo propuesto por Acharya (2014), acentuando la necesidad de profundizar las discusiones en torno al carácter colonial de la disciplina, así como las propuestas de ampliación ontológica, transcendiendo los límites rígidos que enmarcan las Relaciones Internacionales. Por lo tanto, se considera importante el diálogo con las propuestas decoloniales elaboradas desde el Sur Global dentro del ámbito del *Global IR*.

b) El pensamiento decolonial latinoamericano

La introducción de los debates críticos más recientes, especialmente los elaborados en América Latina, como el pensamiento decolonial, ha contribuido a los cuestionamientos más profundos al ámbito teórico y epistemológico, así como al ámbito ontológico, avanzando hacia las propuestas de apertura y descolonización de las Relaciones Internacionales.

Dichos planteamientos son herederos del pensamiento crítico latinoamericano, sobre todos los enfoques liberacionistas y dependentistas, y construidos a partir de los debates con otros postulados periféricos, como los estudios subalternos indios y los estudios poscoloniales, problematizando las consecuencias de las acciones colonialistas e imperialistas de las naciones europeas en cuanto incidiendo en los ámbitos subjetivos, políticos, culturales y epistémicos de los pueblos colonizados.

CC BY NC SA

Abordan las relaciones de poder originadas por el colonialismo iniciado en América Latina, como relaciones políticas y económicas, observando que siguen en la actualidad a través de la 'colonialidad del poder' que estructura el sistema internacional. Así, estos planteamientos afirman que la colonialidad va más allá de la duración del colonialismo como período histórico, comprendiendo la continuidad de las formas de dominación en las estructuras de poder en el sistema internacional contemporáneo por medio de la colonialidad del poder económico y político, la colonialidad del ser, del género y la colonialidad del saber que operan a nivel global, marginando las realidades y los conocimientos elaborados por los grupos subalternos (GROSFOGUEL, 2010).

Precisamente, de acuerdo con Aníbal Quijano (2000), la colonialidad está asociada al 'patrón de poder colonial' construido a través del proceso de acumulación capitalista que se intensifica con la conquista de la América, siendo posteriormente articulado con la noción 'raza', transformándose en el eje fundamental del nuevo patrón mundial de poder propagado a través de las prácticas de colonialismo e imperialismo a nivel global. Esta noción es la base para la construcción del poder, hegemonía y dominación de la Europa Occidental, o sea, funciona para clasificar la población mundial en función de la categoría 'raza'. Es así como se construyeron las diferencias y jerarquías que siguen presentes en la realidad, transformando algunos grupos, sus modelos de construcción del conocimiento y sistemas de vida en subalternos, inferiores, frente a la superioridad de las perspectivas eurocéntricas y occidentales.

Luego, en este campo de estudios, el enfoque decolonial apunta al examen de las relaciones contemporáneas de poderes, jerarquías, dominaciones y subordinaciones que se articulan por medio de discursos y prácticas a nivel local y, sobre todo, a nivel global, abordando cuestiones como identidades, culturas, razas, etnicidades, géneros y procesos de construcción del conocimiento (ICAZA, 2016). De esta manera, contribuyen al fortalecimiento de una lectura contrahegemónica de la realidad internacional contemporánea, visibilizando los más distintos mecanismos de poderes que interactúan simultáneamente, además de cuestionar el etnocentrismo (ARENAL, 2014).

Así, el pensamiento decolonial latinoamericano puede ser considerado una herramienta útil para el análisis de la disciplina, contribuyendo a la pluralidad epistémica y ontológica al acentuar los conocimientos y las realidades existentes en el Sur Global. Se enmarca en los cuestionamientos a los postulados hegemónicos que privilegian los temas de interés de las grandes potencias, marginalizando las diversas realidades existentes en la periferia del sistema internacional, señalando la necesidad de proceder con una mayor diversificación en el campo de estudios.

CC BY NC SA

De este modo, trata de identificar procesos, actores, instituciones y discursos que llevan a la exclusión de ciertos saberes y comprensiones sobre lo internacional. Así, busca la construcción de conocimientos no-eurocéntricos, elaborados desde las herencias coloniales presentes en América Latina, como un 'paradigma otro' condicionado, precisamente, por la diferencia colonial (MIGNOLO, 2017).

Igualmente, está asociado a los llamados que cuestionan el 'mundo singular' que fundamenta la construcción de la disciplina, planteando la apertura hacia el 'pluriverso' al incorporar otras lógicas de tiempo, espacio e incluso modos de vida que coexisten en las relaciones internacionales (TEIXEIRA DELGADO, 2018). En consecuencia, desde estos postulados, algunos intelectuales han abordado el 'giro ontológico' en la disciplina, ante el dominio de las lógicas singulares introducidas por la modernidad eurocéntrica y occidental, ocultando las propuestas alternativas. Por lo tanto, sugiere incorporar el 'pluriverso' de mundos existentes en el ámbito internacional (BLANEY Y TICKNER, 2017; QUEREJAZU, 2021).

De esta forma, el fortalecimiento de las propuestas de 'globalizar la disciplina' pasa, por un lado, por la crítica decolonial, profundizando los debates en torno a los mecanismos de colonialidades existentes en su interior, problematizando las herencias coloniales que impiden avanzar hacia su mayor diversificación y pluralización (FONSECA, 2019). Por otro lado, por el énfasis en el 'giro ontológico', destacando la importancia de las discusiones ontológicas para ampliar el campo de estudios (BLANEY Y TICKNER, 2017).

No obstante, las críticas a este enfoque están generalmente direccionadas al lugar de su producción, en el ámbito académico y, mayormente, en las universidades estadounidenses, aunque elaborado por intelectuales latinoamericanos. De tal forma que algunos intelectuales consideran que estas perspectivas no logran avanzar en la producción de una crítica más efectiva, dificultando la articulación con sistemas de conocimientos no-hegemónicos que buscan tornar efectiva la emancipación epistemológica, dado que consideran que los grandes proyectos de descolonización son construidos más allá del mundo académico (RIVERA CUSICANQUI, 2010).

De modo que se confirma necesario dialogar con otras perspectivas, como las Epistemologías del Sur que acentúan la importancia de los conocimientos construidos en las luchas políticas y sociales de los grupos subalternos, complementando los aportes de las críticas construidas desde el Sur Global.

CC BY NC SA

REFLEXIONANDO A PARTIR DE EPISTEMOLOGÍAS Y ONTOLOGÍAS ELABORADAS DESDE EL SUR GLOBAL

La epistemología es un elemento fundamental de la ciencia que establece los presupuestos básicos por los cuales los temas "son codificados para que puedan ser discutidos", condicionando la agenda y estableciendo los límites para que los conocimientos puedan ingresar en la disciplina. De forma que determinan cuales son los conocimientos y temáticas consideradas válidas para ser abordadas en las Relaciones Internacionales (TICKNER Y WÆVER, 2013: 193).

Las discusiones epistemológicas giran principalmente en torno al 'positivismo' y al 'postpositivismo' a partir de las indagaciones sobre las posibilidades de examinar a las RRII del mismo modo en que se examinan las ciencias naturales: a través de "la confrontación entre racionalistas y reflectivistas" que domina la disciplina (SODUPE CORCUERA, 2003: 62). Así pues, se verifica el predominio de las epistemologías y metodologías positivistas, buscando dotar a la disciplina de un carácter 'más científico', sobre todo en la construcción de los enfoques del *mainstream* (ACHARYA Y BUZAN, 2007).

En consecuencia, el predominio del modelo positivista en la construcción de la racionalidad moderna contribuye a la concepción de un 'mundo singular' a partir de su representación reduccionista, fundamentada básicamente en la elaboración de postulados científicos con capacidad de ser generalizados, marginalizando a otros modelos de conocimientos que no son validados por tal lógica. Estas críticas han sido introducidas por los enfoques reflectivistas, de modo que se plantea profundizar los debates sobre la pluralización de la disciplina acentuando las indagaciones en torno a los 'conocimientos autorizados' a ingresar en su interior, debido al predominio de una concepción que limita las formas de conocimientos considerados válidos para examinar la política internacional, rechazando lo que no se encuadra en estos estándares más rígidos (BLANEY Y TICKNER, 2017).

Así, se busca contribuir a la pluralización de las Relaciones Internacionales al atribuir importancia a los conocimientos que están presentes en las prácticas y en las experiencias cotidianas de diversos grupos sociales a lo largo del mundo, que van más allá de lo que tradicionalmente está autorizado a integrar el campo de estudios. Se considera importante rescatar las concepciones construidas más allá del mundo académico, lo que requiere atribuir 'privilegio epistémico' a los grupos tradicionalmente marginalizados por la ciencia moderna (BLANEY Y TICKNER, 2017).

CC BY NC SA

Estos debates están en diálogo con las Epistemologías del Sur (SANTOS, 2019), las cuales acentúan la importancia de los conocimientos construidos a partir de las luchas sociales de los grupos marginados por la opresión de las matrices colonial, capitalista y patriarcal, construyendo alternativas para la construcción del conocimiento, en diálogo con el *Global IR* (ACHARYA, 2014), que resalta la importancia de ocupar otras fuentes en la construcción del conocimiento en la disciplina.

Igualmente, los llamados a transformar a las Relaciones Internacionales en una disciplina más global pasan por profundizar cuestionamientos ontológicos, contribuyendo al 'giro ontológico' que incluye diferentes concepciones de mundos, es decir, los 'diferentes mundos', así como las distintas formas de construcción del conocimiento que componen la realidad internacional, marginados en función del predominio de la racionalidad del mundo moderno, eurocéntrico y occidental (BLANEY Y TICKNER, 2017; TEIXEIRA DELGADO, 2018; QUEREJAZU, 2021).

Dado que las discusiones ontológicas inciden en los ámbitos epistemológicos y metodológicos, la profundización de estos debates contribuye a la ampliación de los actuales marcos rígidos que componen el campo de estudios, de modo a tornarse menos excluyentes. No obstante, los debates ontológicos predominantes[11] están en su mayoría asociados a las discusiones en torno a los agentes y las estructuras o la preponderancia de elementos materiales o ideacionales en la construcción del sistema internacional – lo que puede corresponder a una concepción ontológica de carácter reduccionista (BLANEY Y TICKNER, 2017).

Así, la carencia de pluralismo ontológico en la concepción de las Relaciones Internacionales se transforma en un elemento fundamental para restringir el alcance y el objeto de estudio, bien como los temas considerados relevantes, marginando las demás concepciones y ocultando el fato que la realidad está construida por varias ontologías concebidas a partir de distintos modos de ser, estar, pensar y conocer al mundo (QUEREJAZU, 2021).

Estas discusiones sobre la pluralidad ontológica corresponden a los debates que plantean la construcción de una disciplina 'post-occidental', transcendiendo tanto a las Relaciones Internacionales en su formato actual como a su 'narrativa singular', introduciendo alternativas al pensamiento occidental a partir de elementos políticos, económicos y filosóficos elaborados en otros espacios geoepistemológicos y geoculturales que auxilian a visibilizar la existencia

11 En la disciplina, se concibe la existencia de dos ejes ontológicos principales: por una parte, predomina la 'disyuntiva entre materialismo-idealismo', problematizando en qué medida las estructuras que conforman el sistema internacional están construidas por elementos materiales o ideacionales; por otra parte, están las discusiones acerca de las relaciones entre agentes y estructuras, relacionadas con la 'disyuntiva entre individualismo y holismo', cuestionando el papel desempeñado por la estructura en la construcción de la sociedad internacional (SODUPE CORCUERA, 2003).

CC BY NC SA

de una pluralidad de cosmovisiones ocultadas por el conocimiento dominante (QUEREJAZU, 2021; WEMHEUER-VOGELAAR Y PETERS, 2016). De este modo, se busca contribuir también con los debates ontológicos, añadiendo los planteamientos en torno a la Ontología Política Relacional, desde América Latina.

a. Las Epistemologías del Sur

Las Epistemologías del Sur[12] pueden ser vistas como una propuesta epistemológica, teórica y metodológica que reconoce la pluralidad de conocimientos existentes en el mundo y plantea la introducción de elementos que fueron históricamente marginalizados por la hegemonía del conocimiento científico moderno, eurocéntrico y occidental (SANTOS, 2019).

Dicha proposición está fundamentada en los análisis críticos de Boaventura de Souza Santos (2019) y su grupo de investigación, proponiendo la 'justicia cognitiva', al tomar en cuenta los problemas y las 'violencias epistémicas' originadas como consecuencias del colonialismo e imperialismo de Europa Occidental, seguidas por Estados Unidos. En este sentido, aborda el 'Sur' como una metáfora epistémica que se refiere a los pensamientos silenciados por el conocimiento moderno eurocéntrico, lo que permite comprender la existencia de diversos 'sures' en el mundo.

Luego, propone algunos procedimientos que buscan validar los conocimientos producidos por grupos marginalizados, oprimidos y excluidos por la intersección de las matrices de dominación colonial, capitalista y patriarcal. Por ende, destaca el 'Sur anti-imperial', lo que considera que es un agente de las epistemologías del Sur, asociado al conjunto de movimientos, acciones colectivas y comunitarias que luchan en contra de la opresión, exclusión, explotación y discriminación, formulando alternativas al mundo moderno hegemónico (SANTOS, 2019).

Así, introduce conceptos propios, como la 'línea abisal' que simboliza las exclusiones que dividen y distinguen las sociedades metropolitanas, 'desarrolladas' de un lado en oposición a las sociedades coloniales, 'subdesarrolladas' que se encuentran en 'el otro lado de la línea', generalmente invisibilizadas o ignoradas por las grandes problemáticas abordadas por la ciencia moderna. De modo que, a través de la 'sociología de las ausencias' se busca visibilizar las experiencias ocultadas o intencionalmente producidas como inexistentes por la ciencia, debi-

12 Es importante señalar las diferencias existentes entre las 'Epistemologías del Sur' como modelo epistemológico, teórico y metodológico, producido desde el mundo académico, y las 'epistemologías del sur' como práctica, cuya construcción del conocimiento es mucho más antigua y se constituye a partir de las prácticas cotidianas de los diversos pueblos que enfrentan las diversas formas de dominación existentes en el mundo.

do a una serie de concepciones monoculturales[13] que fundamentan la racionalidad moderna y dificultan el reconocimiento de la diversidad existente en el mundo (SANTOS, 2019).

Por consiguiente, transforma las 'ausencias' en 'presencias' a partir de los exámenes a las experiencias sociales no reconocidas por esta ciencia, pero que están siendo llevadas a cabo del 'otro lado de la línea abisal'. Surgen a través de 'la sociología de las emergencias', sustituyendo las concepciones monoculturales del mundo moderno eurocéntrico por la 'ecología de los saberes' (SANTOS, 2019)

De este modo, las Epistemologías del Sur acentúan la existencia de otras formas de construcción del conocimiento; así como la existencia de otras concepciones del tiempo y del espacio que atribuyen importancia a las prácticas locales, especialmente las prácticas construidas a partir de las lógicas contrahegemónicas, planteando alternativas creíbles al mundo moderno occidental. De esta manera, visibilizan, sobre todo, el accionar de los movimientos sociales contrahegemónicos, como los movimientos indígenas y campesinos de América Latina, que han logrado mayor protagonismo político, social y epistémico en las últimas décadas (SANTOS, 2019).

Por ende, se destaca la importancia de los conocimientos no-académicos para la construcción de alternativas, complementando las perspectivas construidas por el Sur Global, ocupándolas para repensar, tanto los debates críticos de la teoría de las Relaciones Internacionales, como los propios procesos llevados a cabo en la política internacional. Así, atribuyese mayor importancia a los temas, sujetos y conocimientos elaborados más allá de las tradicionales concepciones eurocéntricas, 'americanocéntricas' y occidentales dominantes. Además, articulan los conocimientos científicos con otras formas de conocimientos por medio de la interculturalidad, construyendo una nueva 'ecología de saberes' que promueva el 'diálogo de saberes' entre la academia y los movimientos sociales de praxis descolonizadoras.

De esta forma, las Epistemologías del Sur avanzan con la crítica epistemológica en la disciplina ya iniciada por los enfoques reflectivistas y post-positivistas con sus cuestionamientos a

13 Entre ellas están: 1) La 'monocultura del saber rigoroso de la ciencia moderna', es decir, el racionalismo que excluye otras formas de elaboración de conocimientos, como los construidos en las luchas políticas y sociales; 2) La 'monocultura de la naturalización de las diferencias' operada por medio de la clasificación y distribución de la población por categorías que naturalizan y jerarquizan las diferencias, como las clasificaciones etno-raciales y sexuales; 3) La 'monocultura de las escalas', que determina que 'lo universal' y 'lo global' son más importantes que la escala local, invisibilizando los conocimientos locales, construidos a partir de las experiencias cotidianas de los pueblos; 4) La 'monocultura del tiempo lineal', vinculada con la idea de progreso y desarrollo del mundo moderno eurocéntrico, planteando la existencia de 'un solo tiempo' en el mundo, transformando en inferior y primitivo otras concepciones temporales, como las que buscan respetar los ciclos de la naturaleza; 5) La 'monocultura del modo de producción capitalista', invisibilizando la existencia de otros modos de producción (SANTOS, 2019).

CC BY NC SA

la preponderancia de la epistemología positivista. Finalmente, se considera que estos cuestionamientos deben ser complementados con la introducción de los debates llevados a cabo en el Sur Global que resaltan la importancia de los conocimientos construidos más allá del mundo académico contribuyendo tanto a 'globalización de la disciplina' como a su 'descolonización'.

b. La Ontología Política Relacional

La ontología corresponde a la definición del mundo; al modo por el cual lo concebimos y, por ende, lo que existe en él, abarcando a las estructuras que conforman a la realidad internacional. En las Relaciones Internacionales, los debates ontológicos están mayormente vinculados a las discusiones sobre el modo como la agencia y la estructura se relacionan en la en el sistema internacional; así como en qué medida las estructuras que conforman el sistema internacional están construidas por elementos materiales o ideacionales (SODUPE CORCUERA, 2003).

De modo que los enfoques racionalistas acentúan la preponderancia de las 'fuerzas materiales' en la construcción de la realidad internacional; mientras que los enfoques reflectivistas acentúan la primacía de las 'fuerzas ideacionales', al asignar mayor importancia a las ideas y significados intersubjetivos en la construcción de la realidad social internacional (SODUPE CORCUERA, 2003). No obstante, puede corresponder a una visión reduccionista sobre este concepto, debido a que existen perspectivas que rechazan las divisiones entre agencia/estructura, acentuando la importancia de los aspectos 'relacionales' (CABALLERO, 2018).

En este sentido, David Blaney y Arlene Tickner (2017) destacan las limitaciones de las 'preguntas ontológicas' elaboradas en una disciplina que insiste en concebir la existencia de una 'realidad mundial singular'. Esto porque, "en definitiva, la ontología responde a la pregunta: ¿de qué está hecho el mundo?" (SODUPE CORCUERA, 2003: 62), de modo que se considera que la construcción del mundo va más allá de la concepción occidental, eurocéntrica, y, sobre todo, 'americanocéntrica' dominante.

Es así que, entre las distintas ontologías que componen la realidad internacional, está la 'ontología relacional' construida con base en las cosmovisiones relacionales de los pueblos ancestrales de América Latina, sobre todo de la región andina y amazónica. Dicha formulación está siendo discutida en la región por autores como Arturo Escobar (2018), quien resalta la existencia de 'otros y múltiples mundos', es decir, la existencia de una multiplicidad de mundos materiales, sociales y naturales, introduciendo nuevas lecturas sobre los conceptos tradicionales a partir de otras racionalidades que poseen otras formas de concebir el mundo.

CC BY NC SA

Por consiguiente, acentúa la importancia de tomar en cuenta los 'mundos locales' silenciados por la 'sociología de las ausencias', como consecuencia de los mecanismos de la colonialidad del poder, del ser y del saber. 'Estos mundos' se materializan en las luchas políticas y las resistencias de diversos grupos subalternos existentes en el Sur Global, como los movimientos sociales y étnicos, tal cual los movimientos indígenas y campesinos de América Latina, defendiendo sus territorios, riquezas y formas de ser y estar en el mundo. Son críticos al modelo hegemónico, construyendo alternativas que son visibilizadas por medio de la 'sociología de las emergencias', en un claro diálogo con la inflexión decolonial y las Epistemologías del Sur (ESCOBAR, 2018).

La ontología relacional está fundamentada en una concepción no-antropocéntrica del mundo, resaltando la relevancia de otros elementos, como la naturaleza, lo que contribuye a la construcción de críticas al antropocentrismo que fundamenta las Ciencias Sociales. De esta forma, transciende el pensamiento occidental dominante, añadiendo otras formas de concebir el mundo y la naturaleza que cada vez más adquieren importancia, especialmente en la construcción de políticas en el ámbito internacional, ante la grave crisis ecológica actual (BAUTISTA, 2019). De acuerdo con esta concepción ontológica, los seres y las entidades existen y son transformados por medio de las relaciones entre sí a partir de principios como la conectividad, la correspondencia (cuando los elementos se correlacionan de forma equilibrada), la complementariedad (cuando los opuestos se complementan y conforman un elemento único que no puede ser concebido de forma separada), así como la reciprocidad e interdependencia entre todos los seres existentes en un determinado territorio (QUEREJAZU, 2021).

Las cosmovisiones relacionales de los pueblos ancestrales consideran que el mundo está constituido por diversos elementos, acentuando la relevancia de la naturaleza, que pasa a poseer capacidad de agencia e incidencia en los ámbitos sociales y políticos. De esta forma, la 'relacionalidad' permite comprender las prácticas políticas que incluyen a otros seres que no solamente a los seres humanos, presentes en las reivindicaciones de los pueblos ancestrales en América Latina, que cada vez más adquieren importancia en el ámbito político de la región (DUQUE, 2020).

En este contexto, Carlos Duque (2020) propone la 'apertura ontológica' para distanciarse de los postulados de la racionalidad moderna que separan la cultura de la naturaleza, apartando a los propios seres humanos de la naturaleza a través de construcciones dicotómicas. Agrega que, para la concepción de los pueblos ancestrales de nuestra región – como los pueblos de Ecuador y Bolivia que lograron constitucionalizar algunas de sus ideas traducidas en Buen Vivir/Vivir Bien, el Estado Plurinacional y el reconocimiento de la naturaleza como sujeto

CC BY NC SA

de derechos – la naturaleza es concebida como un ser vivo y no solamente un objeto inerte, sin vida, conforme es concebida desde las lógicas modernas que propician su mercantilización. Por ende, acentúa la importancia de los conocimientos y sabidurías de los pueblos ancestrales, especialmente los andinos y amazónicos, planteando la 'ampliación ontológica y política' para transitar del 'dualismo ontológico' hacia la 'ontología relacional'.

De hecho, los 'conflictos ontológicos' están presentes en los problemas existentes entre los Estados, las comunidades y los pueblos ancestrales que poseen concepciones relacionales, sobre todo los reclamos de soberanía, autonomía territorial y rechazo a las acciones extractivistas en sus territorios ancestrales, generando conflictos de intereses con los gobiernos y las compañías transnacionales que conciben a la naturaleza como un recurso a ser explotado (BLANEY Y TICKNER, 2017).

Esto porque, desde las perspectivas de los pueblos ancestrales, el territorio no es solamente un espacio físico y material para la explotación de la naturaleza, sino que estaría relacionado con la propia existencia de los seres humanos, en interrelación con los demás seres y entidades presentes en este espacio. Así, las 'reivindicaciones ontológicas' presentes en las luchas de los pueblos ancestrales por sus territorios en América Latina, por ejemplo, contribuyen a la ampliación de concepciones tradicionales en la disciplina, como las categorías de espacio, territorio y la propia soberanía (QUEREJAZU, 2021).

En este mismo sentido, el sociólogo aymara boliviano, Simón Yampara (2016) resalta el 'paradigma cosmo-biótico Tiwanakuta', que remonta a Tiwanaku, es decir, el 'horizonte ancestral milenario' presente en el *Suma Qamaña*[14] que apunta a la existencia del 'pluriverso de mundos bióticos' que conviven entre sí. De esta forma, el 'pluriverso' acentúa la existencia de otras racionalidades, otras formas de ser, estar, y comprende la convivencia de 'varios mundos' – el 'mundo material', el 'mundo natural' y el 'mundo espiritual'– en conformidad con los planteamientos de los pueblos ancestrales de la región. Precisamente, el pensamiento político formulado por estos actores, los pueblos originarios, está fundamentado en bases epistemológicas, ontológicas y cosmologías propias y tiene adquirido cada vez más relevancia en los espacios políticos actuales.

Es importante destacar que estas discusiones están asociadas a la emergencia de actores políticos tradicionalmente subalternos en la región. No obstante, estos grupos han adquirido mayor relevancia en la medida en que han logrado ascender a los espacios políticos e institu-

14 Corresponde al sistema de vida de los pueblos ancestrales en Bolivia, especialmente los aymaras. Fue traducido y constitucionalizado como 'Vivir Bien', presente en las políticas y discursos, tanto de los movimientos indígenas y campesinos, como del Estado Plurinacional de Bolivia.

CC BY NC SA

cionales de algunos Estados. Como ejemplos, llamamos atención a los movimientos indígenas y campesinos de Ecuador y Bolivia que incorporan en sus constituciones algunos de los sus principios filosóficos y cosmovisiones como el *Sumak Kawsay*, traducido como 'Buen Vivir' en Ecuador y el *Sumak Qamaña*, traducido como 'Vivir Bien' en Bolivia (TEIXEIRA DELGADO, 2018).

Por ende, la reciente '(re)emergencia política' de estos pueblos a las instancias de poder en la región abren espacios para la construcción de nuevas reflexiones en la disciplina de Relaciones Internacionales, proponiendo nuevas agendas desde el Sur Global. Así, las discusiones epistemológicas y ontológicas y las propuestas políticas de estos movimientos indígenas y campesinos, acentuadas por el pensamiento decolonial latinoamericano y rescatadas por las Epistemologías del Sur, señalan la existencia de la Ontología Política Relacional, contribuyendo a la pluralización de las disciplina desde perspectivas críticas.

De manera que puede ser concebida la emergencia de una 'contranarrativa ontológica' fundamental para la construcción de nuevos conocimientos de carácter crítico. Así, 'globalizar las Relaciones Internacionales' pasa también por el reconocimiento de la existencia de diversos sistemas de vida, de construcción del conocimiento y concepciones de la naturaleza, contribuyendo a repensar los planteamientos en diversos ámbitos (BLANEY Y TICKNER, 2017).

Por lo tanto, se considera necesario visibilizar el 'pluriverso' antes invisibilizado y silenciado por el conocimiento moderno, añadiendo otras narrativas y visiones de mundo que coexisten, pero que no son adecuadamente comprendidas por la ontología eurocéntrica y occidental, contribuyendo al replanteamiento de los asuntos globales a partir de diferentes perspectivas y complementando las discusiones en clave de '*Global IR*'.

c. Proponiendo nuevas agendas en la disciplina a partir de la región Andina

Las Epistemologías del Sur y la Ontología Política Relacional, en diálogo con el pensamiento decolonial latinoamericano, contribuyen a la construcción del *Global IR*, es decir, de las 'Relaciones Internacionales verdaderamente globales', de modo crítico. O sea, ellas complementan los debates reflexivos ya llevados a cabo en la disciplina, avanzando en su pluralización desde el Sur Global. De esta forma, se acentúa la importancia de los conocimientos construidos por los sujetos subalternos, es decir, los sujetos víctimas de las diversas formas de colonialidades existentes – en términos decoloniales – así como víctimas de las intersecciones entre las matrices colonial, capitalista y patriarcal – en términos de las Epistemologías del Sur.

CC BY NC SA

Es así como estos debates están siendo introducidos en la disciplina por diversos intelectuales que buscan contribuir a la pluralización de su agenda. De modo que se hace un breve examen de lo que está siendo elaborado actualmente en el Sur Global a partir de las experiencias y propuestas de algunos sectores tradicionalmente excluidos, como es el caso de los pueblos ancestrales de América Latina, especialmente de la región andina y amazónica. Esto posibilita reflexionar sobre la introducción de nuevas concepciones en las Relaciones Internacionales.

En este sentido, Amaya Querejazu (2021) propone pensar la política internacional desde el 'mundo andino', destacando los aportes conceptuales construidos a partir de este espacio geocultural y geoepistémico que señala la existencia de pueblos que se rigen por lógicas ontológicas distintas. Precisamente, resalta su potencial para el estudio de las Relaciones Internacionales asociado a los "planteamientos políticos y ontológicos de las comunidades andinas para ilustrar la existencia de otras categorías y formas de pensar el orden, el gobierno y la co-existencia con la diferencia". Así, aporta al enriquecimiento de las herramientas teóricas desde el pensamiento propio, comprendiendo las complejidades de la región y resaltando los "conocimientos y proyectos políticos silenciados" por las teorías y epistemologías dominantes, al tomar en cuenta las propuestas andinas – y también amazónicas – como el *Sumak Kawsay* y el *Suma Qamaña* en los debates para repensar la disciplina (2021: 124).

Igualmente, Ana Carolina Teixeira Delgado (2018) aborda el *Suma Qamaña* como un 'discurso de poder' ocupado tanto por el gobierno, como por algunos movimientos indígenas y campesinos en Bolivia, resaltando las disputas por el poder en torno al concepto. A propósito, apunta a la necesidad de acentuar el 'potencial ontológico' de dicha proposición en las Relaciones Internacionales, tomando en cuenta su ámbito estratégico, dado que este discurso fue insertado y ocupado como '*slogan*' durante el gobierno de Evo Morales, incluso en el ámbito internacional. De este modo, la autora aborda cómo el discurso del Vivir Bien fue asumido por la cancillería boliviana y llevado a foros internacionales para proyectar el gobierno a nivel internacional como un gobierno indígena, posicionando al país como opción de cambio al proponer alternativas con validez internacional en función de la multidimensionalidad de la crisis que presenciamos, como un 'proyecto alternativo' a la humanidad como un todo, fundamentado en los debates sobre la construcción de 'modelos de desarrollo alternativos', en mayor armonía con la naturaleza, en el contexto de las discusiones sobre la crisis climática global (TEIXEIRA DELGADO, 2018).

No obstante, la referida autora agrega las discusiones sobre las limitaciones de este proyecto como 'proyecto de descolonización', debido a las contradicciones existentes entre los discursos internacionales sobre la preservación de la naturaleza y la implementación de políticas internas

CC BY NC SA

de corte neodesarrollistas (TEIXEIRA DELGADO, 2018). Estas contradicciones son reforzadas por la propia constitución del Estado que reconoce su rol en la explotación e industrialización de los recursos naturales, al mismo tiempo en que concibe al Vivir Bien como paradigma e implementa la plurinacionalidad, atribuyendo mayor autonomía a los pueblos ancestrales.

Por su parte, Rafael Bautista (2019) trata de la 'dimensión geopolítica del Vivir Bien' que nace del mayor protagonismo de los pueblos ancestrales como irradiadores de un 'nuevo horizonte político utópico', emergiendo precisamente desde las luchas históricas que se intensificaron en las últimas décadas. Agrega los cuestionamientos al proyecto moderno, planteando, en su lugar, el equilibrio entre las relaciones del 'mundo humano', con el 'mundo natural' y también el 'mundo espiritual', señalando la existencia de la Ontología Política Relacional.De modo que busca dotar el proyecto de pretensión universal, geopolítica y estratégica en el contexto de agravamiento de la 'crisis civilizatoria actual'. Es así como propone pensar el Vivir Bien 'más allá de lo local', reflexionando el concepto de modo universal y proyectando globalmente los postulados construidos desde determinadas realidades del Sur Global como alternativas viables para los problemas globales. Igualmente resalta la importancia de conceptos como descolonización, plurinacionalidad y 'diplomacia de los pueblos' para avanzar en los cuestionamientos a la racionalidad moderna y eurocéntrica (BAUTISTA, 2019).

Esto va en línea con los planteamientos de Pablo UC (2016), quien resalta la importancia de los procesos políticos andinos proponiendo pensar la 'geopolítica crítica' desde otras categorías y concepciones territoriales asociados a las demandas y luchas por la autonomía y autodeterminación de las naciones originarias reconocidas por la constitución, tanto en Ecuador, como en Bolivia, por medio de la 'plurinacionalidad'. Por ende, resalta la importancia de los movimientos indígenas y campesinos, examinando la construcción del Estado plurinacional, en el caso boliviano, así como las articulaciones regionales y transnacionales de estos movimientos, contribuyendo a la construcción de otros modelos para pensar la diplomacia, más allá del Estado-nación.

Por consiguiente, considera que las 'territorialidades ancestrales' están presentes en los discursos y "agendas contemporáneas de los pueblos originarios en su proceso de rearticulación política continental", planteando la existencia de una "geopolítica indígena originaria contra-hegemónica fundamentada en el imaginario de la *Abya Yala*[15]", relacionadas con los procesos de construcción de "territorialidades alternativas a las de los Estados nacionales",

15 Nombre atribuido por los pueblos ancestrales de la región al continente americano, como forma de politización de sus luchas por el reconocimiento y la recuperación de territorios, así como la descolonización (DUQUE, 2020).

con base en sus prácticas de autonomía, autodeterminación y comunitarismo (UC, 2016: 30). Es así como la concepción de 'Estado plurinacional', que, para Santos (2019) está relacionada con los procesos de 'refundación del Estado' llevados a cabo en Ecuador y Bolivia, contribuye a cuestionar el Estado-nación de carácter eurocéntrico, como un espacio geopolítico homogéneo que ha tratado – históricamente – de eliminar las diferencias étnicas y culturales.

Dicho concepto ha planteado una serie de discusiones, siendo retomado en la disciplina por autores como Raúl Bernal-Meza (2016), quien indaga la incidencia política a partir de la nueva institucionalidad creada sobre la nación, las autonomías y los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en las relaciones con sus territorios y recursos naturales, en el caso boliviano. Considera que la representación internacional se diferencia del 'tradicional modelo del Estado-nación westfaliano' al aplicar nuevos modelos de relación inter-estatal, acentuando la coexistencia de diversas formas de relaciones exteriores en Bolivia, como la paradiplomacia, la diplomacia tradicional westfaliana y la 'diplomacia de los pueblos' – diferenciándose de las prácticas exteriores de los demás países de la región.

Estas discusiones son complementadas por los aportes de intelectuales como Gabriel Andrés Arévalo Robles (2017), quien considera la 'diplomacia indígena' como un 'enfoque transdiplomático', es decir, que va más allá de la concepción tradicional de la diplomacia clásica y moderna. De ahí que apunta a la 'transdiplomacía' como una perspectiva para comprender las relaciones diplomáticas entre los pueblos y las naciones ancestrales de la región que contribuyeron a la construcción del sistema mundial, pero que han sido ocultadas por el "marcado eurocentrismo teórico-político de la disciplina", problematizando el relato diplomático hegemónico, de carácter eurocéntrico y occidental, de modo a transgredirlo (2017: 144).

De esta forma, sugiere que la diplomacia no debe ser una actividad exclusiva del Estado, razón por la cual el prefijo 'trans' presente en su enfoque está relacionado con las prácticas diplomáticas, experiencias y cosmovisiones ubicadas en la 'exterioridad' del sistema mundial, presentes en los proyectos, luchas y resistencias contra la globalización hegemónica neoliberal que provienen desde los pueblos (ARÉVALO ROBLES, 2017). Está fundamentado en las propuestas 'decoloniales y transmodernas' de Enrique Dussel, quien plantea transcender el paradigma de la modernidad eurocéntrica.

De hecho, es importante resaltar que, a través de la 'diplomacia de los pueblos' llevada a cabo por los movimientos indígenas y campesinos de la región, se viene fortaleciendo los debates en torno a la construcción de los 'Estados plurinacionales'. En América Latina, dicho postulado estuvo presente en las discusiones del proceso constituyente llevado a cabo en Chile, además de estar siendo debatido en países como Perú y Guatemala, lo que sugiere la construcción de nuevos paradigmas desde la región.

CC BY NC SA

Por lo tanto, se considera que las críticas y cuestionamientos más profundos construidos por el Sur Global posibilitan la introducción de otras epistemologías y ontologías, transitando hacia la mayor pluralización de las Relaciones Internacionales, superando progresivamente el tradicional etnocentrismo que domina su construcción. Es así como se contribuye a avanzar hacia la elaboración de enfoques 'no-occidentales', y, sobre todo 'post-occidentales', que, además de cuestionar los conceptos tradicionales, proponen la construcción de nuevas concepciones, categorías y reflexiones a partir de las realidades del Sur Global, principalmente este 'Sur' de carácter anticapitalista, anticolonial y antipatriarcal.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo buscó problematizar el carácter etnocéntrico que fundamenta a las Relaciones Internacionales en función del predominio de los postulados occidentales, proponiendo avanzar en su pluralización. De esta forma, se señaló las primeras críticas construidas en la disciplina, acentuando la introducción de las propuestas construidas por el Sur Global a partir de los aportes de la Teoría del Desarrollo y la Teoría de la Dependencia introducidos por el paradigma estructuralista del debate interparadigmático. Pese la existencia de algunos cuestionamientos sobre el uso de estas teorías para interpretar las Relaciones Internacionales.

Igualmente, se acentuó la importancia de los postulados críticos introducidos por los enfoques reflectivistas, ampliando las discusiones a nivel epistemológico, metodológico y teórico en la disciplina, contribuyendo a su pluralización. No obstante, se considera que estas críticas aún no son capaces de romper con el etnocentrismo que domina las Relaciones Internacionales, debido a que están fundamentadas, mayormente, en los enfoques críticos elaborados por autores occidentales y eurocéntricos, concediendo pocos espacios para la producción elaborada 'más allá de Occidente' y 'más allá de la racionalidad moderna'.

Así, se acentuó la necesidad de avanzar en las críticas, destacando la importancia también de las propuestas elaboradas en la periferia del Sur Global de modo a complementar los cuestionamientos ya iniciados en la disciplina. De esta manera, se resalta la necesidad de profundizar los debates contestatarios más recientes que demandan la apertura de mayores espacios para los temas, agendas, actores e intelectuales generalmente invisibilizados en función del predominio del etnocentrismo en las Relaciones Internacionales.

Por consiguiente, se procedió con el breve análisis de las propuestas de pluralización a través del *Global IR*, señalando su importancia, pero también sus limitaciones frente a la construcción de una disciplina 'verdaderamente global' en sus moldes actuales. De modo que se

CC BY NC SA

considera importante complementarlo con las discusiones también introducidas por el pensamiento decolonial latinoamericano, enfatizando las relaciones coloniales que aún impiden la construcción de una disciplina más plural, a través de los mecanismos de colonialidad del poder, del ser y del saber que dificultan la introducción de otras propuestas.

Además, de modo a profundizar los debates epistemológicos y ontológicos introducidos por los enfoques reflectivistas, es importante añadir las discusiones elaboradas desde el Sur Global, a través del diálogo entre las Epistemologías del Sur y la Ontología Política Relacional. Es así como, dichas propuestas, por un lado, profundizan las críticas epistemológicas, al atribuir mayor importancia a los conocimientos producidos fuera del mundo académico, por los sujetos víctimas, tanto de las diversas formas de colonialidad, como por las intersecciones entre las matrices colonial, capitalista y patriarcal, pero que contribuyen a la construcción de alternativas al modelo hegemónico; por otro lado, fortaleciendo los debates ontológicos, al proponer otras formas de ser, estar y concebir el mundo.

De modo que se procedió con un breve análisis de la reciente producción que articula estos planteamientos en la disciplina, buscando construir nuevas agendas y temas a partir de algunas de las experiencias políticas, sociales y epistémicas que están siendo llevadas a cabo en América Latina, con énfasis en la región andina, protagonizadas por los sujetos considerados históricamente subalternos. Así, se abren espacios para los diálogos con otras disciplinas y fuentes de conocimientos, ampliando los propios límites disciplinarios, epistémicos y ontológicos de las Relaciones Internacionales, avanzando hacia la superación de su marcado carácter etnocéntrico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Amitav. “Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies”. *International Studies Quarterly* 58(4):647–59. doi: 10.1111/isqu.12171, 2014.

ACHARYA, Amitav, y Barry Buzan. “Why is there no non-Western international relations theory? An introduction”. *International Relations of the Asia-Pacific* 7(3):287–312, 2007.

ARENAL, Celestino. *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: Una visión crítica*. Madrid: Ed. Tecnos, 2014.

ARÉVALO ROBLES, Gabriel Andrés. “La Diplomacia Indígena: Un Enfoque Transdiplomático”. *Si Somos Americanos,* 17(1):141–69. doi: 10.4067/S0719-09482017000100141, 2017.

BAUTISTA S., Rafael. *El tablero del siglo XXI: geopolitica des-colonial de un nuevo orden post--occidental*. La Paz: Yo soy si Tú eres ediciones: El taller de la Descolonización, 2019.

BERNAL-MEZA, Raúl. “Contemporary Latin American thinking on International Relations: Theoretical, conceptual and methodological contributions”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 59, n° 1:01–32, 2016.

BLANEY, David, y Arlene Tickner. “Worlding, Ontological Politics and the Possibility of a Decolonial IR”. *Millennium: Journal of International Studies* 00 (0):1–19. doi: 10.1177/0305829817702446, 2017.

CABALLERO, Sergio. “El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: Capacidad de agencia y limitaciones estructurales” Pp. 29-50 en *Otras miradas y otras voces: Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*, editado por F. J. Verdes-Montenegro Escánez, N. Comini, y L. Rubio Grundell. Sáenz Peña: Editorial EDUNTREF, 2018.

COX, Robert W. “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales”. *Relaciones Internacionales* (24):99–116, 2013.

DUQUE, Carlos Andres. “Tesis doctoral La ampliación ontológico-política del Buen Vivir como praxis transmoderna Carlos A. Duque”. doi: 10.13140/RG.2.2.12541.10723, 2020.

ESCOBAR, Arturo. *Designs for the pluriverse: Radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham: Duke University Press, 2018.

FONSECA, Melody. “Global IR and Western Dominance: Moving Forward or Eurocentric Entrapment?” *Millennium* 48(1):45–59. doi: 10.1177/0305829819872817, 2019.

GACHÚZ MAYA, Juan Carlos. “La Teoría de la Dependencia y los nuevos esquemas de dependencia económica”. Pp. 321–45 en *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*, editado por J. A. Schiavon, et al. Ciudad de México: CIDE, 2016.

GROSFOGUEL, Ramón. “Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós--coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global.” en *Epistemologias do Sul*, editado por B. de S. Santos. Coimbra: Almedina, 2010.

HOFFMANN, Stanley. “An American Social Science: International Relations”. *Daedalus* 106(3):41–60, 1977.

ICAZA, Rosalba. “Acercamientos radicales a las Relaciones Internacionales”. Pp. 74–84 en *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Distrito Federal: Oxford University Press México, 2016.

MIGNOLO, Walter. *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*, 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Teoria das Relações Internacionais: O mapa do caminho. Estudo e prática.* Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

QUEREJAZU, Amaya. “Las Relaciones Internacionales Desde El Pensamiento Político Andino”. Pp. 123–46 en *La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades*, editado por G. Álvarez, M. Deciancio, G. Molano Cruz, y C. Ovando. Santiago de Chile: RIL Editores, 2021.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. en *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, editado por E. Lander. Buenos Aires: CLACSO; UNESCO, Unidad Regional de Ciencias Sociales y Humanas para América Latina y el Caribe, 2000.

RIVERSA CUSICANQUI, Silvia. *Ch’ixinakax utxiwa: Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores.* Buenos Aires: Tinta Limon, 2010.

SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica. “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* n° 56:07–52, 2002.

SÁNCHEZ MÚGICA, Afonso. “Pensamiento Internacional Latinoamericano”. Pp. 117–37 en *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones cr*íticas desde México, editado por J. A. Schiavon, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, y R. Velázquez Flores, 2016.

CC BY NC SA

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo: A afirmação das Epistemologias do Sul*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2019.

SODUPE CORCUERA, Kepa. *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI,* 2003.

TEIXEIRA DELGADO, Ana Carolina. "Suma Qamaña as a strategy of power: politicizing the Pluriverse". *Carta Internacional* 13(3). doi: 10.21530/ci.v13n3.2018.818, 2018.

TICKNER, Arlene B., y Ole Wæver. "Introducción: Epistemologías geoculturales". *Relaciones Internacionales* (22):167–209, 2013.

UC, Pablo. "Abya Yala: Geopolíticas y gramáticas de poder contra-espacial." Pp. 27–58 en *La espacialidad crítica en el pensamiento político-social latinoamericano: nuevas gramáticas de poder, territorialidades en tensión*, editado por M. Rosales, Z. G. Reyna, y C. Pedrazzani. CLACSO, 2016.

WEMHEUER-VOGELAAR, Wiebke, y Ingo Peters. "Introduction: Global(Izing) International Relations: Studying Geo-Epistemological Divides and Diversity". Pp. 1–27 en *Globalizing International Relations*, editado por I. Peters y W. Wemheuer-Vogelaar. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.

YAMPARA HUARACHI, Simón. *Suma Qama Qamaña: Paradigma Cosmo-Biótico Tiwanakuta. Crítica al Sistema Mercantil Kapitalista*. Primera edición. La Paz - Bolivia: Ediciones Qamaña Pacha, 2016.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15612

O Conceito de Estado e o Cânone Tradicional das Relações Internacionais: Crítica e Problematização Teórica-Conceitual

El Concepto de Estado y el Canon Tradicional de las Relaciones Internacionales: Crítica y Problematización Teórico-Conceptual

The Concept of State and the Traditional Canon of International Relations: Theoretical-Conceptual Problematization and Critique

Thiago Babo
Pós-doutorando e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo
São Paulo (SP)
E-mail: babo.thiago@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0984-5256

Daniel Rei Coronato
Pós-doutorando em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF)
Rio de Janeiro (RJ)
E-mail: daniel_coronato@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7129-1077

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em avaliar o conceito de Estado na disciplina das Relações Internacionais, demonstrando a existência de uma reificação e universalização do modelo europeu de Estado ao longo dos trabalhos e entendimentos canônicos da disciplina. Analisamos a forma como o conceito de

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Estado foi abordado no campo das Relações Internacionais, pelas abordagens dominantes, bem como a origem histórica deste modelo político de organização social. A partir destes entendimentos, encontramos um silenciamento constante, no cânone da disciplina, de processos e experiências estatais diversas, ao longo do Sul Global, que apresentaram características próprias. Dessa forma, este trabalho busca compreender em que medida o silenciamento das experiências não europeias de formação de Estados a partir da reificação do modelo europeu vestefaliano, estabeleceu distorções e entraves para um entendimento, no campo disciplinar das Relações Internacionais, do conceito de Estado. Para enfrentarmos a temática, buscamos apresentar um diálogo interdisciplinar com a Sociologia do Estado e a chamada Sociologia Histórica que, desde meados da segunda metade do século XX, busca aprofundar-se sobre os diferentes processos históricos de formação dos Estados.

Palavras-Chave: Estado; Formação de Estados; Sul Global.

Resumen: El objetivo de este artículo es evaluar el concepto de Estado en la disciplina de las Relaciones Internacionales, demostrando la existencia de una reificación y universalización del modelo de Estado europeo a lo largo de las obras y comprensiones canónicas de la disciplina. Analizamos la forma en que el concepto de Estado ha sido abordado en el ámbito de las Relaciones Internacionales, por los enfoques dominantes, así como el origen histórico de este modelo político de organización social. A partir de estos entendimientos, encontramos un constante silenciamiento, en el canon de la disciplina, de diversos procesos y experiencias estatales, a lo largo del Sur Global, que presentaban características propias. Así, este trabajo pretende comprender hasta qué punto el silenciamiento de las experiencias no europeas de formación del Estado a partir de la reificación del modelo europeo westfaliano ha establecido distorsiones y obstáculos a la comprensión del concepto de Estado en el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales. Para encarar el tema, buscamos presentar un diálogo interdisciplinario con la Sociología del Estado y la Sociología Histórica que, desde mediados de la segunda mitad del siglo XX, busca profundizar sobre los distintos procesos históricos de formación del Estado.

Palabras clave: Estado; Formación del Estado; Sur Global.

Abstract: This article aims to assess the concept of state in the discipline of International Relations, demonstrating the existence of a reification and universalization of the European model of state throughout the works and understandings of the discipline. We analyze how the concept of state was approached in the field by the mainstream approaches, as well as the historical origin of this political model of social organization. We find a constant silencing in the discipline of different state processes and experiences throughout the Global

South, which have their own characteristics. Thus, this work seeks to understand to what extent the silencing of non-European experiences in the formation of states and the reification of the Westphalian European model pose distortions and obstacles to an understanding on the concept of state in the disciplinary field of International Relations. To address the issue, we seek an interdisciplinary dialogue with the Sociology of the State knowledge and with the so-called Historical Sociology which, since the second half of the 20th century, seeks to deepen our grasp of the different historical processes of state formation.

Keywords: State; State Building; Global South.

Recebido em:
01/02/2022

Aceito em:
26/10/2022

INTRODUÇÃO

Um dos principais pressupostos do campo disciplinar das Relações Internacionais é o conceito de Estado nacional. As principais teorias e correntes de pensamento do campo partem de uma dimensão típica-ideal de um mundo habitado por unidades políticas que, de maneira geral, respeitariam os marcos fundados a partir da Paz de Vestfália de 1648, que colocou fim à Guerra dos Trinta Anos. Realistas, Liberais, membros da denominada Escola Inglesa, certas vertentes Construtivistas, e tantas outras correntes de pensamento da disciplina, concordam que aquele foi o momento de inflexão para o nascimento do sistema internacional, inaugurando um período histórico de separação entre o Estado e a Igreja, de consolidação da soberania exclusiva estatal, de ascensão do monopólio legitimo da violência e de centralização dos instrumentos de política externa (militar, diplomático e político) no Estado (TESCHKE, 2003).

Ademais, no que tange o debate paradigmático do campo disciplinar, as teorias ditas canônicas[1], como a Realista e a Liberal (e suas versões neorrealista e neoliberal), e, também, a Escola Inglesa, caracterizam-se enquanto leituras estado-cêntricas da realidade internacional, ou seja, absorvendo o modelo de Estado fundado em Vestfália como o principal – quando não o único – ator das relações internacionais. Não seria então de se estranhar que, ao nos depararmos com os debates do campo científico das Relações Internacionais, a temática do Estado, seja como objeto de estudo ou unidade de análise, encontra-se como ponto central da disciplina (LAKE, 2008).

A partir dos anos de 1970, principalmente após os trabalhos críticos de Robert W. Cox (1926-2018) que consolidaram a Teoria Crítica em Relações Internacionais, mas também com a emergência de perspectivas Pós-Estruturalistas, Feministas e Pós-Coloniais, experimentou-se o surgimento de paradigmas teóricos que buscaram apresentar entendimentos não centrados no Estado para a compreensão das relações internacionais. Todavia, o Estado, enquanto categoria analítica, não perdeu sua importância no debate. Estas abordagens críticas não negavam ou excluíam o Estado de seus respectivos aparatos teóricos, apenas defendiam a importância

1 Usaremos, neste artigo, o termo '*canônico*', e seus derivados, para referirmos a um conjunto de tradições e abordagens teóricas do campo disciplinar das Relações Internacionais estabelecidas por pensadoras/es, usualmente, provenientes de países como os Estados Unidos da América e o Reino Unido, que dominaram o debate teórico do campo, como um todo. A literatura da área utiliza-se, também, de termos como '*mainstream*' ou '*dominantes*', e suas respectivas variações, para descrever os mesmos corpos teóricos. Recorrentemente, as tradições Realista, da Escola Inglesa, Liberal e parte do Construtivismo, principalmente os trabalhos de matriz positivista, são descritos enquanto pertencentes ao *cânone* teórico da área. Sobre a preponderância destas abordagens e a dominação destas em diferentes campos disciplinares nacionais das Relações Internacionais, ver: HOFFMANN (1977), SMITH (2002), VILLA et.al (2017a, 2017b), WÆVER (1998).

CC BY NC SA

de que outros fatores sociais, políticos e culturais (que não somente aqueles centrados no Estado) enquanto questões necessárias para a compreensão dos processos internacionais.

Ainda que por caminhos distintos, o conceito de Estado se manteve então como o principal esteio das Relações Internacionais. Por um lado, abordagens analítico-descritivas buscaram fundamentar em suas proposições teóricas a primazia do Estado enquanto ator fundamental – às vezes, único – na condução das relações internacionais. Por outro lado, tradições normativas apontaram para o papel basilar do Estado enquanto ator político capaz de identificar as normas e valores fundamentais e, para alguns, benéficas à vida social interna aos Estados, como a interação entre estes (HALLIDAY, 1999).

No entanto, podemos facilmente encontrar um paradoxo no que diz respeito ao uso do conceito de Estado por parte das mais diversas abordagens. O paradoxo se forma a partir da constatação de que a gramática das Relações Internacionais está, nas dimensões teórica e histórica, associada ao (advento do) Estado europeu moderno – usualmente denominado de Estado nacional. Contudo, os paradigmas canônicos das teorias das Relações Internacionais falham em apresentar uma sólida e adequada teoria deste Estado – algo facilmente percebido na ausência, quase que completa, de um debate sobre o significado de Estado nas obras que fundamentam a disciplina (HALLIDAY, 1999; HOBSON, 2003). Por conseguinte, embora grande parte do enunciado do campo das Relações Internacionais dependa da figura do Estado, pouco é dito, de fato, sobre o Estado e, menos ainda, sobre suas modalidades e variações nas diversas experiências estatais distribuídas ao redor do mundo e da história.

A consequência última disso reside no fato de que a disciplina se caracteriza, então, enquanto um saber científico marcado pela ausência de um esforço adequado de teorização sobre o seu mais fundamental objeto de análise (JACKSON, 2004, p. 256). A literatura sobre o assunto, em Relações Internacionais, surpreendentemente, é escassa. Quando ocorrem, as discussões sobre o Estado geralmente estão inseridas dentro de uma preocupação maior em compreender e descrever as características fundamentais do sistema internacional – cujo maior atributo se dá pela sua condição anárquica – através de uma analogia à inexistência de um Estado soberano de caráter global.

Nesse sentido, ao invés de pensarmos o debate paradigmático do campo como uma contraposição entre abordagens Estado-cêntricas, de um lado, e não centradas no Estado, do outro lado, deveríamos nos indagar sobre qual é o entendimento de Estado que sustenta as mais diversas tradições teóricas do campo das Relações Internacionais. Para rompermos esse paradoxo, faz-se necessário o enfrentamento da questão: o que é, de fato, um Estado? Nesse sentido, assume-se a posição de Fred Halliday (1999, p. 90): “não devemos discutir se somos ou não ‘Estado-cêntricos’, mas sobre o que queremos dizer por ‘Estado’”.

CC BY NC SA

Além de pouco debater-se os fundamentos do Estado, o conjunto teórico canônico se notabilizou por universalizar em seus estudos o modelo de Estado nacional fundado na Europa como o único modelo que deveria ser considerado. De maneira geral, teóricas e teóricos dos países do chamado Norte Global não consideram em seus repertórios analíticos a pluralidade de experiências políticas e sociais ao redor do mundo, generalizando o modelo europeu ('Ocidental' ou 'Atlântico'), ou mesmo exportando seu entendimento para explicar outros espaços e regiões.

> (...) muitas das teorias *mainstream* das Relações Internacionais são, simplesmente, uma abstração da história europeia/ocidental. (...) Esse aparato analítico é, então, transportado, tanto normativamente, quanto estruturalmente, em outros tempos e lugares (BUZAN, 2016, p. 155).

Encontramos, assim, ao longo do campo disciplinar, um prolongado silenciamento dos processos históricos de formação de Estados para além das experiências europeias – para além do dito Norte. Nessa construção narrativa do campo, os processos europeus de formação de seus Estados, no período moderno, principalmente aqueles encontrados no estabelecimento da França, Alemanha e Inglaterra, enquanto Estados modernos, tornaram-se modelos estáticos, analiticamente exportados para a compreensão de uma história única e universal (FERNÁNDEZ, 2019). A reificação do modelo europeu de Estado, ao desconsiderar as realidades múltiplas do mundo, acaba por causar uma severa limitação à compreensão sobre o Estado nas Relações Internacionais.

Dessa forma, o presente artigo busca debater as consequências dessa pouca reflexão do conceito de Estado dentro do campo disciplinar das Relações Internacionais ao longo de seus mais de um século de existência. Como veremos, um breve olhar para o Sul Global – as regiões periféricas ou não-europeias – nos revela um mundo multifacetado, composto por experiências políticas, sociais e econômicas plurais, que pouco se assemelham às descritas nos textos seminais da disciplina. Contudo, não é objetivo deste artigo realizar uma investigação empírica detalhada sobre um único ou diferentes processos históricos de formação de Estados no Sul Global. Buscamos, por outro lado, levantar elementos importantes e fundamentais para uma problematização conceitual em torno da forma como as teorias canônicas das Relações Internacionais compreendem e instrumentalizam o conceito de Estado – e suas respectivas consequências para nosso entendimento das dinâmicas da política internacional.

Admitindo-se a pluralidade da experiência estatal, argumentamos que muitas dessas teorias canônicas das Relações Internacionais teriam significativas dificuldades em sustentar

CC BY NC SA

seus argumentos e se mostram pouco efetivas para os casos fora do Norte Global. Ademais, ao não debaterem um dos elementos centrais constitutivos das Relações Internacionais – o Estado, em suas múltiplas experiências – deixam de problematizar um dos principais eixos epistemológicos do seu próprio campo, inviabilizando um aprofundamento da reflexão sobre o Estado e perpetuando narrativas de dominação ou superioridade intelectual em todo o mundo.

O CONCEITO DE ESTADO E AS TEORIAS CANÔNICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A partir de Hans Morgenthau[2] (2003, p. 905-935), em sua obra *A Política entre as Nações,* consolida-se no debate das Relações Internacionais um entendimento particular do Estado. Similar ao que fora proposto pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), em sua Sociologia da Dominação, o Estado seria uma comunidade política, territorialmente demarcada, que reivindica, com sucesso, o monopólio legítimo do uso da violência, ou seja, do poder de coação (WEBER, 2009, p. 525). Contudo, o entendimento acerca do Estado, desde esse primeiro momento, levado a cabo por Morgenthau e propagado através do debate da disciplina, principalmente pelas suas abordagens canônicas, apresenta uma discrepância significativa, uma vez que o modelo de 'bola de bilhar'[3], do Estado unitário e racional, consolidado no de-

2 Embora Kenneth Waltz (1924-2013) tenha se estabelecido enquanto o principal nome da tradição Realistas das Relações Internacionais, a ausência de uma teoria do Estado em seu pensamento (HOBSON, 2002, p. 67) fez com que as reflexões (escassas, mas existentes) realizadas por Morgenthau, sobre o Estado, tivessem um papel fundamental em sua teoria.

3 A tradição Realista das Relações Internacionais estabeleceu no debate da disciplina uma concepção superficial sobre o Estado, onde este é compreendido enquanto uma estrutura política homogênea e "maciça"/ singular, em constante choque com os demais Estados do sistema internacional, em busca da manutenção de sua sobrevivência. O que ficou – posteriormente – conhecido como a metáfora Realista dos Estados enquanto "bolas de bilhar" (cunhado pelo neorrealista Kenneth Waltz em sua obra *Man, State, and War*, de 1959), reflete o entendimento unitário e racional empreendido pela tradição, que defende a interpretação de que as relações internacionais não são impactadas pelas dinâmicas políticas internas, havendo assim, uma separação clara entre a política nacional e a política internacional. "Apesar do Estado-nação ser a categoria analítica fundamental para a teoria realista das relações internacionais, Morgenthau não se preocupou em definir antes o Estado, para então analisar como este atua no cenário internacional; buscou somente entender a função que o Estado exerce dentro das sociedades nacionais para pensar a questão da guerra e da paz internacional. Nesse ponto, os estudos realistas poderiam se fortalecer ao estabelecer um diálogo maior com as teorias sociais contemporâneas, em especial o debate sobre Estado, políticas públicas e a economia política internacional. A concepção superficial de Estado usada por Morgenthau acabou produzindo nos demais autores da corrente realista uma visão estreita sobre essa categoria. Waltz chegou a comparar o Estado a uma bola de bilhar, uma estrutura homogênea e maciça. Os realistas tratam a política externa e a política doméstica separadamente, como se a política de defesa, a política industrial e a diplomacia não tivessem relações entre si, não fossem, em alguns casos, um todo contínuo" (BERRINGER, 2017, pp. 35).

CC BY NC SA

bate racionalista[4] do campo, não condiz com a sociologia do Estado weberiana (TURNER, 2008; TURNER & MAZUR, 2009).

Em outras palavras, ao mesmo tempo que prevalece no campo das Relações Internacionais uma interpretação dominante do Estado enquanto um ente homogêneo, caracterizado por uma coesão interna garantida por um *Leviatã* ou por normas e valores compartilhados entre os indivíduos ali presentes, a definição apresentada por Weber segue um caminho oposto. De acordo com a sociologia de Weber, não haveria, no interior de um Estado, uma pacificação das relações sociais, tornando-o coeso. Pelo contrário, encontraríamos em seu interior uma disputa onde o conflito entre diversas partes se torna um fenômeno intrínseco à vida social. Assim, as mais diversas relações sociais existentes no Estado também seriam marcadas por conflitos entre grupos sociais e, portanto, não existiria coesão social interna ao Estado. Com o impedimento dessa homogeneidade, não podemos interpretar o Estado enquanto um ator uníssono, ou seja, uma 'bola de bilhar'. E é exatamente por essas razões que se faz necessário, no processo de formação dos Estados modernos – analisados por Weber – a concentração significativa do monopólio legítimo dos mecanismos de coação, para, assim, garantir, através da força, uma dita 'ordem' social.

> Para outros fins de conhecimento (por exemplo, jurídicos) ou para finalidades práticas, por outro lado, pode ser conveniente e mesmo inevitável tratar de determinadas formações sociais ('Estado', 'cooperativa', 'sociedade por ações', 'fundação') como se fossem indivíduos (por exemplo, como detentores de direitos e deveres ou como agentes em ações juridicamente relevantes). Para a interpretação compreensível das ações pela Sociologia, ao contrário, essas formações nada mais são do que desenvolvimentos e concatenações de ações específicas de pessoas individuais, pois só estas são portadoras compreensíveis para nós de ações orientadas por um sentido. (...) Para a Sociologia, a realidade do 'Estado' não necessariamente se compõe exclusiva ou justamente de seus elementos juridicamente relevantes. E, em todo o caso, não existe para ela uma personalidade coletiva 'em ação'. Quando fala do 'Estado', da 'nação', ou da 'sociedade por ações', da 'família', da 'corporação militar' ou outras 'formações' semelhantes, refere-se meramente a determinado curso da ação social de indivíduos, efetivo ou construído como possível (WEBER, 2012, p. 9).

Dessa forma, a escassa reflexão sobre o conceito de Estado existente no cânone das Relações Internacionais, aquela propagada por Morgenthau, ainda apresenta fraquezas interpretativas relacionadas a suas influências expressas. Ademais, a marginalização de um debate

4 Estabeleceu-se, no campo, o entendimento de que as teorias canônicas ou dominantes (de origem anglo-saxã), são usualmente descritas enquanto teorias racionalistas da política internacional - em contraposição a um número significativo de teorias reflexivas (ou reflexivistas) que apresentam um contraponto necessário a estas teorias dominantes (KEOHANE, 1988; WÆVER, 1998; SMITH, 2002).

CC BY NC SA

substantivo sobre o que constituí um Estado é, de fato, algo transposto a todas as correntes teóricas canônicas das Relações Internacionais, incluindo as vertentes marxistas, que apesar de operarem em termos de classes e dinâmicas de hegemonia, avançaram pouco nessa dimensão constitutiva do conceito (RINGMAR, 1996; HALLIDAY, 1999; HOBSON, 2000). Embora, nas Ciências Sociais como um todo, o debate marxista sobre o Estado tenha adquirido novas facetas, principalmente a partir dos trabalhos de Ralph Miliband (1924-1994), Nicos Poulantzas (1936-1979), e o debate por eles promovido[5], essa preocupação – dos ditos 'neomarxistas' – com o sentido do Estado dentro das Relações Internacionais, não teve impacto e reverberações necessárias para sobrepor-se ao cânone do campo, salvo rara exceção (cf. BERRINGER, 2014).

O campo das Relações Internacionais tende a propagar, desta forma, uma visão pré-determinada e determinista de Estado, sem a devida reflexão necessária, que o associa, puramente, àquilo que o neomarxista Fred Halliday (1999, p. 91) identificou como sendo "percebido visualmente no mapa político – o país como um todo e tudo o que está dentro dele: o território, o governo, o povo e a sociedade". A isto chamamos de totalidade nacional-territorial. Uma vez que o Estado é um ente abstrato, ou seja, visualmente não identificado, as Relações Internacionais tendem a distingui-lo através daquilo que pode ser mais bem compreendido em termos visuais, ou seja, o seu território devidamente demarcado. Vale ressaltar, também, que grande parte do entendimento dado ao Estado pela disciplina é proveniente de uma apropriação e adequação do debate realizado no âmbito da Teoria Política (Ocidental) e do Direito Internacional (HALLIDAY, 1999; BARTELSON, 2001; LAKE, 2008).

Entende-se o Estado, assim, no campo, a partir da junção de três elementos: (a) primeiro, o *território*, fundamental para a existência dos demais, constitui-se como a demarcação física inerente que o caracteriza e, ao mesmo tempo, o distingue dos demais; (b) estes territórios devem ser habitados por pessoas que estabeleçam suas vidas nesta localidade, assim, a *população* é o segundo elemento; (c) a administração destas populações nesta porção de terra, bem como a própria gerência deste território, fundamenta a existência de um terceiro elemento, o *governo*, seu representante legal. Além destes três elementos – território, população e governo –, corriqueiros nas mais diversas 'Teorias do Estado' escritas por juristas, há também a ideia do "(...) reconhecimento emanando dos outros Estados existentes" (MERLE, 1981, p. 217).

5 Sobre este debate, cf. MILIBAND (1969), POULANTZAS (1975, 1977 e 2015) e POULANTZAS & MILIBAND (1972).

CC BY NC SA

Este conceito de Estado amplamente aceito e utilizado pelas Relações Internacionais, como descrito anteriormente, não pode ser interpretado apenas como um arranjo analítico conveniente para a realização dos mais diversos estudos da disciplina. Não é uma simplificação conceitual pura para facilitar o processo de análise da realidade internacional, mas sim uma concepção teórica dotada de pressupostos estáticos, que não passam pelo teste do tempo e de suas transformações.

Dessa forma, quando dizemos que "(...) os Estados são iguais, que eles controlam seu território, que eles coincidem com as nações e que eles representam suas próprias populações" (HALLIDAY, 1999, p. 94) estamos perpetuando entendimentos contratualistas[6], resultando em um conjunto de entendimentos com consequências políticas e ideológicas específicas. Essa dinâmica pode ser encontrada também em certas correntes do pensamento social como o funcionalismo, que priorizou interpretações referentes à coesão social em detrimento de uma leitura que enfatiza as disputas sociais inerentes ao Estado, ao convívio social (como, por exemplo, as tradições da Sociologia Weberiana e Marxista). Sem mencionar o abandono de casos empíricos em que a representatividade política é baixíssima ou, também, o controle territorial é alvo de disputa entre diferentes grupos.

Perpetuar esta leitura do Estado, usualmente em voga nas Relações Internacionais, é aceitar, mesmo que implicitamente, discursos e posições dominantes de seletos grupos e classes sociais que frequentemente são questionados e confrontados numa disputa de poder, interna ao Estado. Caberia aos interessados em desvendar a questão e superar os modelos mentais estabelecidos, indagarem a quem interessaria a produção desse saber e seus mecanismos de reprodução. Usualmente exportados do Norte para a totalidade do campo de estudo, esses conhecimentos passam uma neutralidade que não possuem, por vezes camuflada em discursos e linguagens genuinamente científicas.

6 De comum entendimento em grande parte do pensamento filosófico moderno conhecido enquanto 'contratualista' (ou seja, aquele fundamento por pensadores como Thomas Hobbes, Baruch Espinosa, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, entre outros), temos o entendimento de que a passagem do "estado de natureza" para um Estado civil, ou um estado de sociabilidade entre os indivíduos, foi caracterizado pela ênfase concedida por estes autores ao consentimento - na forma de um contrato social. Para Locke, por exemplo, somente o consentimento entre os indivíduos, no estado de natureza, que pode inaugurar o corpo político – a sociedade civil e o Estado. Para esta tradição do pensamento filosófico ocidental, o contrato social foi, necessariamente, um ato individual livre e racional, onde todos os indivíduos que pactuaram em direção à uma saída do estado de natureza, o fizeram de maneira pensada. Neste sentido, esta 'tradição' filosófica – de diferentes interpretações – coloca em destaque o consentimento, como ação criadora do mundo social e, consequentemente, da sociedade e do Estado, em detrimento de uma interpretação, comum, por exemplo, a Friedrich Nietzsche e Max Weber, que irá compreender a formação da sociedade e, principalmente do Estado, como um ato não de consentimento entre as partes, mas sim de conquista - leitura fortemente presente, também, nos autores que compõe o movimento da Sociologia História, como Theda Skocpol, Charles Tilly, Michael Mann, entre outros.

CC BY NC SA

Essa suposta neutralidade da concepção de Estado foi objeto de repúdio e posterior reflexão filosófica e científica em décadas recentes, principalmente pelo debate realizado na Sociologia a partir da década de 1970. Um dos trabalhos iniciais deste movimento fora *States and Social Revolutions*, escrito pela socióloga americana Theda Skocpol (1947-), que define o Estado como "(...) um conjunto de organizações administrativas, políticas e militares encabeçadas, e mais ou menos bem coordenadas, por uma autoridade executiva", sendo que, qualquer "Estado, primeiro e fundamentalmente, extrai recursos da sociedade e os implementa para criar e apoiar organizações coercitivas e administrativas" (SKOCPOL, 1979, p. 29).

A definição apresentada por Skocpol, apesar de passível de críticas, além de ser também originária do ambiente acadêmico de países do Norte, se revelou uma das mais desafiadoras ao modelo hegemônico, demonstrando o potencial que uma inversão interpretativa do mundo social poderia resultar em nossas leituras sobre as relações internacionais. Certamente o debate sociológico sobre o Estado não é uníssono e nem infalível, mas suas considerações sobre o fenômeno estatal deveriam ser de interesse da disciplina das Relações Internacionais como um todo. A própria condição heterodoxa dessas correntes acaba revelando-se como testemunho do seu potencial desafio para as correntes canônicas.

O debate social ao redor da compreensão do sentido do Estado ganhou um novo fôlego, dessa forma, a partir dos trabalhos reunidos sob a alcunha da Sociologia Histórica (SKOCPOL, 1979; TILLY, 1996; MANN, 1993; GIDDENS, 2008; WALLERSTEIN, 2011), como ficou conhecido este movimento no campo disciplinar da Sociologia, a partir dos anos de 1970, que buscou entender os macroprocessos de transformação política e social no período moderno de nossa história.

Mas, dando continuidade, fica o questionamento: por que seria importante repensar o próprio significado de Estado para o debate das Relações Internacionais? De que maneira outras concepções, provenientes da Sociologia ou de outras disciplinas, de matrizes filosóficas e sociais distintas, poderiam contribuir? "O mínimo que pode ser dito, portanto, é que uma conceitualização alternativa do Estado permite questões analíticas e caminhos de pesquisa muito diferentes daqueles possíveis dentro da abordagem da totalidade [nacional-territorial]" (HALLIDAY, 1999, p. 94).

Ao menos três distinções conceituais podem ser elencadas a partir de um maior diálogo com este debate da sociologia do Estado (inclusive na sua pluralidade de entendimento). Em primeiro lugar, reside na dicotomia entre o Estado e a sociedade, uma vez que a última possui instituições e práticas sociais próprias que não são de controle, de qualquer tipo, da autoridade central. Além disso, como vimos, a heterogeneidade característica da sociedade

CC BY NC SA

(proporcionada por interpretações weberianas ou marxistas) nos faz questionar o fato de que diferentes grupos, sociais e/ou étnicos, com diferentes interesse e poderes, possuem distintas relações com o Estado. Ou seja, antes de colaborar para a coesão social, o Estado pode perpetuar as divergências e clivagens sociais.

Uma segunda distinção – necessária – está naquela entre governo e Estado – "isto é, entre o conjunto do aparato administrativo e o pessoal executivo formal em posição de controle supremo" (*idem*, p.95). Usualmente, não somente nas Relações Internacionais, mas também nos discursos corriqueiros, tendemos a interpretar ambos como sinônimos, ignorando diferentes instituições e poderes, como o legislativo, que fazem parte do todo estatal. Ademais, essa união entre Estado e governo acaba por desconsiderar os comuns descontentamentos, por uma parcela dos indivíduos de um Estado, com os seus governos.

A última distinção, necessária para se repensar os discursos canônicos das Relações Internacionais, relaciona-se à ligação entre Estado e nação. Compreender 'Estado' e 'nação' como sinônimos, algo incorretamente implícito no termo 'Estado-nação' ou 'Estado nacional', é ignorar o fato de que Estados não são constituídos de forma homogênea por um único grupo étnico, ou seja, uma única "nação". Embora seja possível que uma etnia seja majoritária e domine as estruturas do Estado em um determinado território – perante as demais pessoas que ali habitam em um determinado momento –, igualar esses dois conceitos tenda ao erro analítico.

No debate do campo disciplinar das Relações Internacionais, como exposto, podemos encontrar um fenômeno de mistificação do Estado soberano, com a ausência de um questionamento investigativo sobre os mais diversos processos sociais que culminaram na formação de tais mecanismos coercitivos (TESCHKE, 2003). Sem a apropriada conceitualização histórica, restou à disciplina somente as predisposições e fundamentações filosóficas e jurídicas, cuja efetividade empírica é altamente questionável.

> A premissa de vários trabalhos de relações internacionais é a de que o Estado é soberano ao controlar efetivamente o território e a população sob seu governo. Entretanto, isto é uma simplificação empírica, mesmo para o mais eficiente dos Estados. Ela impede a análise de como o controle é exercido e desenvolvido e como outros fatores, incluindo os internacionais, podem modificar e afetar a capacidade de controle de um Estado (HALLIDAY, 1999, p. 97).

Romper com uma interpretação jurídica sobre o Estado nos possibilita entender e enfatizar as diferenças constitutivas entre os diferentes Estados, resultando em uma compreensão

CC BY NC SA

mais vinculada à Sociologia Política dos processos de formação e condução dos Estados. Uma primeira diferença diz respeito aos distintos períodos históricos nos quais os Estados foram formados, ou seja, não podemos deixar de contextualizar e entender as particularidades de cada processo de formação. Muitos dos Estados que, hoje, se encontram representados na Assembleia Geral das Nações Unidas, foram constituídos ao longo da segunda metade do século XX, enquanto outros tantos Estados tiveram seus processos de formação ao longo do século XVIII. "A antiguidade e a perenidade são garantias", muitas das vezes, "de estabilidade, das quais países mais recentemente instalados em suas fronteiras e menos seguros de suas tradições políticas não podem beneficiar ao mesmo título" (MERLE, 1981, p. 217).

Por fim, ao olhar para os Estados nas relações internacionais através de uma perspectiva sociológica, notamos uma discrepância constitutiva entre as riquezas e capacidades de poder entre os Estados do sistema internacional – o que impacta, necessariamente, nas condições de ações de um Estado. Como é de comum narrativa na disciplina das Relações Internacionais, os Estados são vistos como iguais e soberanos. Essa igualdade, contudo, só é possível em termos jurídicos, perante a tradição do Direito Internacional. Em termos de distribuição de poder, os Estados não são iguais e, consequentemente, é possível hipotetizar que algumas soberanias são mais facilmente violadas do que outras.

FORMAÇÃO DO ESTADO (*STATE-BUILDING*) PARA ALÉM DAS EXPERIÊNCIAS DO NORTE/CENTRO

Dentre as principais características da ausência de um debate qualificado e mais complexo sobre o Estado, devemos ressaltar a generalização dos pressupostos do Estado europeu moderno como balizadores dos estudos no campo das Relações Internacionais. Todavia, ao observarmos a pluralidade de experiências históricas, distribuídas por todo o globo, esta universalização adotada revela-se uma fragilidade conceitual dentro da disciplina.

Como observa Charles Tilly (1996), o processo de formação dos Estados nacionais europeus – especificamente na denominada Europa Ocidental – respondeu a uma dinâmica de alta concentração dos mecanismos de capital e coerção. A partir dos séculos XIV e XV, as sociedades daquela parte do mundo experimentaram um processo de crescente concentração de poder no Estado, em especial a partir da ascensão das classes mercantis que asseguraram a criação de uma organização estatal cada vez mais centralizada, autônoma e pretensamente

CC BY NC SA

soberana, capaz de combinar uma estrutura militar grande e complexa, sustentada por um sistema fiscal organizado e eficiente. Essas estruturas se tornaram pré-condições para que fossem atendidas as necessidades de acumulação dos grupos econômicos.

Essa estratégia dependeu da pacificação, internação e consolidação do poder geográfico. Fracionadas por lordes e senhores de terra, essas sociedades conviviam com uma multiplicidade de poderes capazes de fazer a violência e organizar a vida econômica dentro de seu espaço limitado de ação. Essa fragmentação impedia a plena consolidação das atividades produtivas e mercantis, além de impedir o poder estatal de consolidar, nos termos weberianos, o monopólio do uso legítimo da força física. A associação dessa dupla necessidade favoreceu a criação de aparelhos de coerção física permanentes e associados ao Estado, o que paulatinamente possibilitou a criação de um modelo fiscal unificado, facilitando o comércio e a organização material.

Dessa forma, criava-se um sistema permanente de financiamento, favorecendo a consolidação definitiva do Estado como o único ator militar dentro do espaço territorial. Logo esses mesmos Estados seriam capazes de imensa quantidade de novas práticas como “melhorar a navegação, construir estradas e ferrovias, policiar, criar escolas, instituir serviços de correio, estabelecer regras para as relações entre o capital e o trabalho”, reduzindo sistematicamente os sistemas de patronagem local e ocupando o lugar daqueles (TILLY, 1996, p. 118). Nasce assim um conjunto completo de mecanismos que integravam desde exércitos permanentes, burocracias centralizadas e uma rede de tributação cada vez mais efetiva e competente, capaz de controlar uma população dentro de um espaço contíguo, dentro de fronteiras delimitadas e sistematicamente monitoradas.

Esse processo ocorreu em paralelo ao processo de formação nacional, que apesar de só ter se consolidado durante as transformações do século XVIII, já surgia como característica distinta deste novo organismo social (CHIARAMONTE, 2003, p. 86). Ainda que muito atrelada aos processos de uniformização cultural, linguística e religiosa, o que se experimentou na Europa foi a formação de um sentimento nacional a partir da consolidação das fronteiras e das soberanias, resultando em uma nova dimensão de alteridade que antes era experimentada por outras identidades, como a religiosa e/ou a étnica.

As nacionalidades surgem, então, desse novo espaço de interações sociais, e como defende Benedict Anderson (1993), são estruturadas em torno de comunidades imaginadas, construídas para dar uma noção de pertencimento para indivíduos que não poderiam fazê-lo de maneira concreta, que se mostraram necessárias como elemento discursivo e ideológico para estimular a criação de uma identidade que favorecesse o processo de consolidação dos

CC BY NC SA

Estados centralizados. A mídia impressa, o sistema educacional, a arquitetura, as artes e os intelectuais tiveram um papel fundamental nesse processo de invenção identitária. Assim, o Estado nacional é um produto desse novo contexto social europeu.

Esse empreendimento foi na esmagadora maioria dos casos violento e impositivo, tanto na esfera interna quanto externa, destacadamente a partir do processo de expansão europeu com a colonização de outros povos e continentes. Mobilizando seus recursos de capital e coerção, esses Estados impuseram sistemas de poder e organização semelhantes aos seus em várias partes do globo a despeito dos distintos contextos e, assim sobrepondo o seu modelo nacional sobre outras formas de estrutura política (tribais, cidades-estados, imperiais, confederações, federações, entre outros). Esse processo ocorria na esteira da consolidação do sistema capitalista mundial, que dependia dos redutos colonizados ou subordinados para a manutenção das taxas de lucro, expansão do seu poder militar e consolidação das soberanias (TILLY, 1996, p. 261-262).

O crescente poder mundial europeu, produto da sua expansão militar e econômica, consolidou também um sistema de ideias e crenças. Burocratas, técnicos, elites europeias e coloniais, grupos nativos cooptados, militares, entre outros, atuavam como agentes na consolidação dessa rede de dominação que difundia discursos e saberes nacionais da Europa para o resto do mundo. Mesmo depois dos processos de independência, sociedades em todo o mundo se organizaram emulando o modelo nacional europeu, incluindo seus conceitos de representação e estruturação econômica em decorrência da capacidade europeia de difusão e imposição cultural e científica. Ou seja, mesmo os não-europeus passaram a se guiar por ideias como soberania e nacionalidade; admitia-se, dessa maneira, um mundo ‘vestefaliano’.

Quando a disciplina das Relações Internacionais surgiu no contexto das guerras mundiais no século XX, admitiu-se a universalidade desse fenômeno. Autores das mais diversas tradições, como Adam Watson (2004), Richard Little (2007) e o próprio Tilly (1996) defendiam que a história das Relações Internacionais caminhou de uma multiplicidade de modelos estatais, anteriores a presença europeia, a um mundo organizado nos termos do Estado nacional europeu. Como um ‘grande filtro’, as estruturas anteriores teriam sido submetidas, derrotadas ou até mesmo se curvado à eficiência daquele modelo, resultando em um sistema mundial de Estados-nação. Esse mundo governado por Estados nacionais em constante interação e unidos por tratados, acordos, sistema diplomático, ou seja, por ‘relações internacionais’.

Essa abordagem ajudou a formar o campo científico, atribuindo a ele uma estrutura na qual o Estado nacional nascido na Europa é uma unidade básica de análise e ponto de partida epistemológico. Os conceitos, conjuntos teóricos e ferramentais partiram dessa dimensão es-

CC BY NC SA

tática de Estado, deixando, assim, impresso um elemento infraestrutural pouco debatido nas Relações Internacionais que negligencia que a própria designação da disciplina dependeria da existência desse fenômeno. Estabelecia-se então uma tipologia ideal que condicionaria todo o campo; aqueles que se opunham tinham que encontrar alternativas nem sempre disponíveis nos centros tradicionais de pensamento.

As evidências históricas, todavia, refutam essa perspectiva, demonstrando limitações na aceitação dessa explicação sem maiores problematizações. É visível também limitações explicativas decorrentes da marginalização de outros entendimentos possíveis a partir das experiências não-europeias. Primeiramente, o recorte histórico-metodológico das Relações Internacionais usualmente ignora as experiências pregressas de organização do Estado tanto na Europa quanto no resto do mundo, estabelecendo o modelo 'nacional' como uma espécie de ponto de partida para quaisquer estudos. Ademais, a fixação em estabelecer-se a Paz de Vestfália de 1648 como o nascimento da ordem internacional denota essa tendência. Mesmo em estudos pioneiros que buscaram atravessar essa barreira, e pensar as 'relações internacionais' antes do advento do 'internacional', como *A Evolução da Sociedade Internacional* de Adam Watson (2004), o esforço usualmente se limitou em demonstrar o Estado nacional como resultado de um processo histórico de longa duração, estabelecendo um conjunto de relações causais que resultam em um tipo de interpretação de caráter teleológico e homogeneizador.

Segundo, quando se observa os Estados que surgiram após o domínio direto ou subordinado ao europeu, pela consolidação de políticas (neo)colonialistas e imperialistas, a questão do modelo de organização estatal emerge uma vez mais. Ainda que em sua maioria tenham adotado uma linguagem e uma institucionalidade que lembrassem ao modelo europeu, as condições materiais e históricas de cada um deles pouco se aproximavam daquele. (TILLY, 1996)

Na América Latina, por exemplo, o ciclo de independências resultou em um Estado que emulava as instituições nacionais europeias, ainda que pautados em uma pluralidade de experiências sociais singulares e específicas. Muitos Estados nesta região se caracterizaram como espaços 'pré-nacionais', em arranjos sociais distintos daqueles presentes na Europa. De maneira geral, pode-se notar uma ou mais dessas características: mecanismos de coerção não concentrados (apenas) no Estado; permanência de lógicas tribais e senhores da guerra; ausência de um sistema de financiamento fiscal ou estrutura tributária viável; descentralização administrativa e/ou controle absoluto do poder por um único grupo; fronteiras não determinadas ou controladas; modelos de interação internacionalizada que ultrapassam fronteiras; ausência de uma soberania viável ou soberanias distintas e/ou plurinacionais; internacionalização dos conflitos internos; dificuldade no estabelecimento de laços nacionais e alteridade;

CC BY NC SA

inexistência de um grupo que responda de maneira centralizada pela formulação e execução da política externa, abrindo espaço para exercícios diplomáticos paralelos com/entre grupos políticos não-estatais. (CORONATO, 2017, p.14-25)

A construção estatal na região caminhou desde então em uma dinâmica histórica de disputa, de um lado sofrendo pressões hegemônicas e neocoloniais de matriz (neo)liberal, e por outro a permanência de núcleos de resistência, que resultaram em proposições originais de organização, convivência e sociabilidade. O surgimento de novos modelos e entendimentos coletivos, tais como os do Estados plurinacional e os do *buen vivir*, ilustram esse processo. Estabelecidos em casos como os da Bolívia e do Equador, absorveram na própria estrutura estatal demandas históricas do movimento indígena, consolidando um processo constituinte pautado na interculturalidade e na busca de um sentido de desenvolvimento econômico que respeitasse a natureza e seus ciclos (MENON, 2021, p.118-127).

Em outras regiões, como as da África, Ásia e Oriente Médio e Norte da África, como consequência recente do legado (neo)colonial, os novos Estados tiveram de enfrentar desafios sistemáticos para sua organização e segurança. A herança colonial altamente disruptiva, acentuada por fissuras étnicas legadas do período de domínio europeu, dificultaram iniciativas que buscaram absorver demandas por participação política, econômica e social. Essa experiência compartilhada foi elaborada de maneiras distintas com base na história e na prática dessas sociedades ao redor do mundo. Essas diferenças se estabeleceram, segundo Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou (2020, p.1341-1342), em quatro setores nos quais se delineiam Estados tão diversos: a natureza do contrato social base para a construção do Estado; os arranjos em torno da noção de poder, o conceito de território e a dinâmica de disputas e soluções de controvérsias. Como resultado, a metabolização dos desafios fez surgir Estados e dinâmicas sociais diversas, com princípios de legitimação e organização distintas.

Não obstante essa pluralidade de realidades, o cânone das Relações Internacionais permaneceu com seu modelo analítico pautado na generalização do Estado nacional como ator internacional por natureza - mesmo após o processo de descolonização do Sul Global. A partir da universalização a-histórica da experiência europeia, a tese defendida era que o Estado nacional deveria ser o modelo de organização político a ser seguido. A lógica residiria na ideia de que aquele seria superior em performance e na capacidade de extração de recursos e organização social do que as alternativas existentes ao redor do mundo. As estruturas estatais 'não-nacionais'/não-Ocidentais por sua vez se definiriam de maneira negativa, ou seja, a partir da ausência de características e elementos do modelo nacional, considerado o mais adequado e desejável (MOHAMEDOU, 2020, p. 1336-1340).

CC BY NC SA

Tornou-se então difundida em parte importante da literatura da área – bem como em campos disciplinares próximos, como a Ciência Política, a Sociologia e o Direito Internacional – ao menos desde a década de 1990, o uso de conceitos como *Estados Falidos*, *Estados Colapsados*, *Estados Frágeis*, *Estados Fracos*, dentre tantos outros que partilham do mesmo entendimento. (MENDES & GOMES, 2017) A caracterização de Estados não-Ocidentais, do Terceiro Mundo, da Periferia do Sistema Internacional ou, mais comum nos últimos anos, do Sul Global, enquanto fracos ou falidos, partia da suposição de insucesso destes ao não se adequarem ao modelo estatal europeu, sendo esse, então, constituído enquanto uma realidade única a ser, universalmente, almejada e alcançada.

Mesmo entre os conjuntos teóricos hegemônicos que buscaram referendar a existência de outros atores, influências ou agentes nas Relações Internacionais, tais como o construtivismo de Alexander Wendt (2014), o neoliberalismo de Robert Keohane (1984; 1989) e Joseph Nye (2001), ou até mesmo a abordagem culturalista de Samuel Huntington (1997), pouco ou nada avançou-se na discussão acerca da formação e multiplicidade de formas e mecanismos de organização estatal. Apesar da adição de novas camadas de compreensão a partir do pensamento destes autores, nenhum debruçou-se sobre como a diversidade de modelos estatais poderiam alterar o funcionamento das Relações Internacionais.

É possível, então, concluir que, para muitos deles, assumir essa pluralidade de modelos implicaria admitir a impossibilidade de uma teoria total do sistema internacional, ou mesmo aceitar que as teorias gerais existentes falharam por negligência. Por exemplo, o denominado Realismo, e seus diversos afluentes, destacadamente Morgenthau (2003), tende a ignorar essas dimensões, negando outras possibilidades de funcionamento dos Estados para além daquele tipo ideal fornecido pela experiência europeia. A própria discussão sobre o equilíbrio de poder pouco teria a explicar nesses casos, pois dependeria, como apresenta Edward Vose Gulick no *Europe's Classical Balance of Power* (1955), de uma estrutura estatal capaz de centralizar a política externa, concentrando poder e buscando agir para garantir a sobrevivência, sem refletir como se daria o funcionamento dessa dinâmica entre unidades políticas que não estariam estruturadas em termos nacionais.

Sucessores importantes da tradição Realista, tais como Kenneth Waltz (1979), em nada buscaram lidar com a questão, alterando pouco a visão do Estado para além da 'bola de bilhar', dentro do paradigma. Em modo geral, teóricos dessa linha partiam do pressuposto da tríade centralização, soberania e monopólio da violência interna para suas observações sobre o Estado e o funcionamento da estrutura anárquica do sistema. John Mearsheimer (2001), por exemplo, curiosamente driblou parte dessa problemática anunciando seu interesse apenas

CC BY NC SA

nas denominadas ‘grandes potências’, ainda que tenha ignorado como a existência de modelos estatais diversos influenciam o comportamento daquelas, em especial no seu processo de expansão e busca por hegemonia global.

Assim, a questão central apresenta-se nos usos e reproduções dessas teorias. Autoras, autores e correntes do cânone disciplinar – destacadamente as tradições positivistas do campo, presentes no pensamento Realista, Liberal, Neorrealista, Neoliberal e em parte do Construtivismo – anunciam que seus entendimentos sobre o funcionamento das Relações Internacionais seriam universais, respondendo ao conjunto de interações existentes ou fundamentais para o entendimento do mundo.

Esse conhecimento parcial, que negligencia as particularidades e proclama-se total ou geral, se apresentando com uma roupagem neutra, utilizando de jargões científicos e estruturas lógicas complexas. Essa apresentação resulta em uma aparente densidade e um status diferencial para esses empreendimentos intelectuais. Ademais, a difusão dessas ideias é intensa, já que parte fundamental desse conhecimento é produzido nos principais centros de pensamento do mundo, tanto nas universidades quanto nos governos dos países capitalistas centrais, utilizando dessa posição privilegiada para converter essas narrativas em um conjunto ideológico amplo e global. (WÆVER, 1996; SMITH, 2002; TICKNER, 2003a; TICKNER, 2003b; WILKENS, 2017)

Como defende Robert Cox (1986, p. 207), esse conjunto científico se mobiliza como uma narrativa de dominação e de instrumento hegemônico. Como resultado, acadêmicos do mundo todo, em especial do Sul Global, absorvem conhecimentos que são alheios a sua realidade, enxergando suas experiências com ferramentas não apropriadas, que no seu limite desvirtuam o entendimento e reproduzem sistemas de dominação. O conhecimento científico nunca seria neutro, e na sua reconhecida fórmula, torna-se fundamental ter-se em mente que as teorias sempre são para alguém e para algum propósito (*idem*).

Um olhar para além do cânone significaria, portanto, a busca pela superação da perspectiva colonial e teleológica de que a história teria como caminho último a construção e consolidação em todo o mundo do modelo nacional europeu de Estado. Para além de uma lógica de ‘fim da história’, em que a corrida implicaria em uma única linha de chegada, torna-se imperativo acolher a multiplicidade de experiências históricas e sociais como fundamentais para o entendendo do mundo.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estabelecimento e o uso dos conceitos, nos mais diversos campos das Ciências Sociais, devem ocorrer com o devido cuidado e constante atenção. O essencialismo platônico, fundamental para as correntes de pensamento do Norte, além de recorrente em muitas ciências duras, coloca desafios ao entendimento do mundo social como um todo, ao buscar a essência pura e imutável dos fenômenos. Ao nos depararmos com o conceito de Estado, devemos considerar essas limitações impostas por essa tradição platônica, uma vez que, como o resultado de interações e disputas sociais ao longo da história, o Estado apresenta um caráter dinâmico, respeitando as pluralidades do tempo, dos indivíduos e do espaço geográfico.

A própria conceitualização do Estado por Weber foge destas amarras, uma vez que o sociólogo alemão buscava estabelecer, dentro de seus preceitos metodológicos, uma tipificação ideal – desapartada da realidade – a partir da qual diferentes experiências históricas deveriam ser comparadas e compreendidas em suas particularidades. Ao invés de um tipo ideal, as abordagens canônicas do campo disciplinar das Relações Internacionais estabeleceram, a partir de Weber, um conceito de Estado reificado e universalizante.

Ao enfrentarmos essa questão, não podemos deixar de compreender que a própria tipificação ideal weberiana é, também, fruto de seu tempo, um registro histórico particular – e aqui podemos retomar Robert Cox e seu entendimento de que toda teoria – todo corpo teórico desenvolvido por diferentes indivíduos – se destina a alguém e, ao mesmo tempo, serve a um propósito. A Alemanha de Weber, recém unificada, por exemplo, buscava aumentar o seu poder e estabilizar sua dominação na sociedade alemã. Ou seja, havia, assim, um processo em curso que visava à monopolização da violência legítima, mas essa, porém, ainda não era uma realidade concreta naquele Estado (HALL, 2017, p. 63).

A ausência de um debate qualificado sobre o Estado dentro da disciplina, assim como suas diversas manifestações, não deve ser entendida como uma causalidade. A partir da reificação de uma narrativa ocidental universalizante do Estado, encontraremos nos discursos canônicos das Relações Internacionais o uso de conceitos e percepções que enfatizam uma relação de dominação e superioridade advindas dos Estados ocidentais.

A superação desses modelos cognitivos demandaria o reconhecimento coletivo de que o processo de montagem e consolidação das estruturas estatais (*state-building*), em especial a formação dos Estados nacionais, respondem a singularidades históricas e geográficas que não podem ser ignoradas. Ao estabelecer-se modelos hegemônicos de análise, que constrangem a incorporação de peculiaridades histórico-sociais decisivas para o processo em análise, o ob-

CC BY NC SA

servador adiciona elementos discursivos que acabam por homogeneizar a experiência analisada, além de empobrecer a explicação. Dessa forma, além de reduzir o papel explicativo dos elementos únicos, exclusivos e/ou distintivos, acabam por reforçar percepções equivocadas acerca da totalidade dos fenômenos sociais e internacionais.

Aqui, vale concluir que este artigo não se propõe em negar a existência de dimensões estruturais, optando-se pelo caminho de um individualismo metodológico sem concessões. As tradições marxistas (HALLIDAY, 1999), da Teoria Crítica (COX, 1986), do Sistema-Mundo (WALLERSTEIN, 2011), as abordagens periféricas e Pós-coloniais (INAYATULLAH & BLANEY, 2004), além da Sociologia Histórica (SKOCPOL, 1979) e do campo da História Global (CROSSLEY, 2008), há muito evidenciam as permanências e conexões entre os mais diversos contextos, sem que se imponha a necessidade de anular as especificidades de cada caso. Assim, reconhecer a possibilidade de existência de processos semelhantes ou conectados não significa uma adesão completa a ferramentais analíticos e explicativos alheios à realidade estudada. Todavia, a ausência de particularidades limita o esforço explicativo, produzindo entendimentos restritos do mundo, além de perpetuar narrativas de dominação a partir das experiências de comunidade políticas do Norte Global.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*: Reflexiones Sobre el Origen y la Difusión del Nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BARTELSON, Jens. *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BERRINGER, Tatiana. O Conceito de Estado para os Estudos Realistas das Relações Internacionais: uma Análise sobre a Obra A Política Entre as Nações de Hans Morgenthau. *PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP*, vol. 24, n. 2, p. 16-37, 2017.

BERRINGER, Tatiana. Nicos Poulantzas e os Estudos das Relações Internacionais. *Quaestion Iuris*, vol. 7, n. 2, p. 433-452, 2014.

BUZAN, Barry. Could IR be different? *International Studies Review*, vol. 18, n. 1, p. 155-157, 2016.

CHIARAMONTE, José Carlos. Metamorfoses do Conceito de Nação Durante os Séculos XVII e XVIII. In. JANCSÓ, I. *Brasil*: Formação do Estado e da Nação. São Paulo: Hucitec; Ed. Unijuí; Fapesp, p. 61-92, 2003.

CROSSLEY, Pamela. *What is Global History*. Londres: Polity Press, 2008.

CORONATO, Daniel Rei. Diplomatas e estancieiros: o Brasil e a busca pelo equilíbrio de poder no Prata (1828-1852). Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2017.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, R. (ed.) *Neorealism and its Critics*. Nova Iorque: Columbia University Press, p. 204-254, 1986.

FERNÁNDEZ, Marta. As Relações Internacionais e seus Epistemicídios. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, vol. 8, n. 15, p. 458-485, 2019.

GIDDENS, Anthony. *O estado-Nação e a Violência*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

GULICK, Edward Vose. *Europe's Classical Balance of Power:* A Case History of the Theory and Practice of one of the Great Concepts of European Statecraft. Nova Iorque: Norton, 1955.

HALL, John A. Varieties of State Experience. In: LEIBFRIED, Stephan; et.al. (org.) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 61-74.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 1999.

HOBSON, John. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOBSON, John. The Two Waves of Weberian Historical Sociology in International Relations. In: HOBDEN, S.; HOBSON, J. (ed.) *Historical Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 63-81, 2002.

HOFFMANN, Stanley. An American Social Science: International Relations. *Dædalus*, vol. 106, n. 3, p. 41-60, 1977.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. *International Relations and the Problem of Difference*. Nova Iorque: Routledge, 2004.

JACKSON, Patrick. Forum Introduction: Is the State a Person? Why Should we Care? *Review of International Studies*, vol. 30, n. 2, p. 255-258, 2004.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony: C*ooperation and Discord in the World Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quartely*, vol. 32, n.4, p. 379-396, 1988.

KEOHANE, Robert. *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press, 1989.

LAKE, David. The State and International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (org.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 41-61.

LITTLE, Richard. *The Balance of Power in International Relations: M*etaphors, Myths and Models. Cambridge University Press, 2007.

MANN, Michael. *The Sources of Social Power, Volume 2:* The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MENON, Gustavo. *A revolução cidadã no Equador: Entre o Buen Vivir e o Neodesenvolvimentismo*. Jundiai: Paco e Littera, 2021.

MERLE, Marcel. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: WW Norton & Company, 2001.

CC BY NC SA

MENDES, Cristiano; GOMES, Aureo de Toledo. Fracasso Estatal e Soberania: a construção discursiva dos Estados falidos na política externa estadunidense. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 175-202, 2017.

MILIBAND, Ralph. *The State in Capitalist Society*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1969.

MOHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud. Search of the Non-Western State: Historicising and De-Westphalianising Statehood. In. BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo A.; BADIE, Bertrand. *The SAGE handbook of political science.* Londres: Sage, p. 1335–1348, 2020.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações:* a Luta pelo Poder e pela Paz. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

NYE, Joseph; Keohane, Robert. *Power and Interdependence*. Nova York: Harper Collins, 2001.

POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, O Socialismo*. São Paulo: Paz & Terra, 2015.

POULANTZAS, Nicos; MILIBAND, Ralph. The Problem of the Capitalist State. In: BLACKBURN, Robin (ed.) *Ideology in Social Science*: Reading in Critical Social Theory. Nova Iorque: Pantheon Books, p. 238-262, 1972.

RINGMAR, Erik. On the Ontological Status of the State. *European Journal of International Relations*, vol. 2, n. 4, p. 439-466, 1996.

SKOCPOL, Theda. *States & Social Revolutions:* A Comparative Analysis of France, Russia, and China. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SMITH, Steve. The Discipline of International Relations: Still an American Social Science? *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 2, n. 3, p. 374-402, 2002.

SMITH, Steve. The United States and the Discipline of International Relations: "Hegemonic Country, Hegemonic Discipline", *International Studies Review*, Vol. 4, n. 2, p. 67–85, 2002.

CC BY NC SA

TESCHKE, Benno. *The Myth of 1648:* Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations. Londres: Verso, 2003.

TICKNER, Arlene B. Hearing Latin American Voices in International Relations Studies, *International Studies Perspectives*, vol. 4, n.4, p. 325–350, nov. de 2003a.

TICKNER Arlene B. Seeing IR Differently: Notes from the Third World. *Millennium*, 32(2), p.295-324, 2003b.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estado Europeus (990-1992)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

TURNER, Stephen. Hans J. Morgenthau and the Legacy of Max Weber. In: BELL, Ducan (org.) *Political Thought and International Relations:* Variations on a Realist Theme. Oxford: Oxford University Press, p. 63-82, 2008.

TURNER, Stephen; MAZUR, George. Morgenthau as a Weberian Methodologist. *European Journal of International Relations*, vol. 15, n. 3, p. 477-504, 2009.

VILLA, Rafael et.al. Comunidades de Relações Internacionais na América Latina: Uma Análise das Tendências a partir do TRIP 2014. *Carta Internacional*, vol. 12, n. 1, p. 224-256, 2017a.

VILLA, Rafael et.al. Is International Relations Still an American Social Science Disicpline in Latin America? *Opinião Pública* (UNICAMP), vol. 23, n. 1, p. 261-288, 2017b.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World-System IV:* Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914. Berkley: University of California Press, 2011.

WATSON, Adam. *A Evolução da Sociedade Internacional:* Uma Análise Histórica Comparativa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade:* Fundamentos da Sociologia Compreensiva, Volume II. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade:* Fundamentos da Sociologia Compreensiva, Volume I. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2012.

CC BY NC SA

WENDT, Alexander. *Teoria Social da Política Internacional*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2014.

WÆVER, Ole. The rise and fall of the inter-paradigm debate. In: Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (eds). *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 149–185.

WÆVER, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, vol. 52, n. 4, p. 687-727, 1998.

WILKENS, Jan. Postcolonialism in International Relations. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, n. 20, nov. 2017. Disponível em: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-101. Acesso em: 29 set. 2022.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15593

Retraçando Caminhos Já Percorridos?: Um Olhar Pluriversal Sobre A Diplomacia Indigena Na América Latina

Wandering Through Trodden Paths?: A Pluriversal Perspective On The Latin American Indigenous Diplomacy

Andando Por Caminos Trillados?: Una Perspectiva Pluriversal Sobre La Diplomacia Indígena Latinoamericana

Ana Paula Maielo Silva
Professora Associada da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa
E-mail: apmaielo@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3790-4305

Guilherme Fenício Alves Macedo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa
E-mail: guilhermefenicio@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3595-5117

Ellen Monielle
Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa
E-mail: ellenmonielle@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9729-9093

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: A construção da diplomacia tradicional na América Latina é parte importante do complexo enredo da colonialidade do poder, do ser e do saber. A construção, consolidação e adoção de seus protocolos, práticas e símbolos refletem e reificam a hegemonia da perspectiva eurocêntrica, supostamente objetiva, neutra e, por extensão, universal. Este artigo tem como objetivo analisar a invisibilidade da pluriversalidade de visões/conhecimentos na diplomacia tradicional na América Latina, bem como reimaginar outras construções diplomáticas possíveis, examinando, particularmente, a cosmovisão da diplomacia indígena. Para tanto, o trabalho se divide em três partes: na primeira seção, apresentamos a metodologia genealógica, aplicando-a na análise da construção da diplomacia tradicional da América Latina, buscando apontar seu viés eurocêntrico. Posteriormente, examinamos o conceito de pluriversalidade enquanto uma manifestação das epistemologias do Sul, calcados numa visão latino americana que contesta a geopolítica do poder/saber centrada num *design* ocidental de produção do conhecimento. Por fim, analisamos o exemplo da diplomacia indígena, seu olhar decolonial e pluriversal, em contrapartida às experiências diplomáticas que foram escritas e consolidadas a partir da visão do Norte Global. O trabalho está amparado por um aporte crítico genealógico ancorado na lente decolonial.

Palavras-chave: Diplomacia Indígena; Pluriversalidade; Diplomacia Tradicional na América Latina.

Abstract: The construction of traditional diplomacy in Latin America is an important part of the complex plot of the coloniality of power, knowledge and being. The construction, consolidation and adoption of its protocols, practices and symbols reflect and reify the hegemony of the Eurocentric perspective, supposedly objective, neutral and, by extension universal. This article aims to analyze the invisibility of the pluriversality of visions/knowledge in traditional diplomacy in Latin America, as well as to reimagine other possible diplomatic constructions, examining particularly the cosmovision of indigenous diplomacy. The work is divided in three parts: in the first section, we analyze how the traditional diplomacy of Latin America was built, taking into account its Eurocentric bias. Subsequently, we examine the concept of pluriversality as a manifestation of the epistemologies of the South, based on a Latin America vision that contests the geopolitics of power/knowledge centered on a Western design of knowledge production. Finally, we analyze the example of indigenous diplomacy, its decolonial and pluriversal perspective, in contrast to the diplomatic experiences that were written and consolidated from the perspective of the Global North. The work is supported by a genealogical critical contribution anchored in decolonial lenses.

Keywords: Indigenous Diplomacy; Pluriversality; Traditional Diplomacy in Latin America.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumen: La construcción de la diplomacia tradicional en América Latina es parte importante de la compleja trama de la colonialidad del poder, el ser y el saber. La construcción, consolidación y adopción de sus protocolos, prácticas y símbolos reflejan y cosifican la hegemonía de la perspectiva eurocéntrica, supuestamente objetiva, neutra y, por extensión, universal. Este artículo tiene como objetivo analizar la invisibilidad de la pluriversalidad de visiones/saberes en la diplomacia tradicional en América Latina, así como reimaginar otras construcciones diplomáticas posibles, examinando, en particular, lacosmovisión de la diplomacia indígena. Por ello, el trabajo se divide en tres partes: en la primeira sección, presentamos la metodología genealógica, aplicándola al análisis de la construcción de la diplomacia tradicional en América Latina, buscando señalar su sesgo eurocéntrico. Posteriormente, examinamos el concepto de pluriversalidad como manifestación de las epistemologías del Sur, a partir de una visión latinoamericana que cuestiona la geopolítica del poder/saber centrada en un diseño occidental de producción de conociocimento. Finalmente, analizamos el ejemplo de la diplomacia indígena, su mirada decolonial y pluriversal, en contraste con las experiencias diplomáticas que se escribieron y consolidaron desde la perspectiva del Norte Global. El trabajo se apoya en una contribución crítica genealógica anclada enl la lente decolonial.

Palabras claves: Diplomacia Indígena; Pluriversalidad; Diplomadia Tradicional en América Latina.

Recebido em:
31/01/2022

Aceito em:
17/09/2022

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A construção e a consolidação da diplomacia tradicional na América Latina devem ser compreendidas dentro do complexo enredo da colonialidade do poder, do ser e do saber. Isto porque seus protocolos, práticas e símbolos refletem e reificam a hegemonia da perspectiva eurocêntrica da ciência, supostamente objetiva, neutra e universal**.** Neste sentido, através de um aporte de análise crítico genealógico, argumentamos que a diplomacia tradicional está ancorada em experiências e no imaginário do Estado-nacional europeu moderno, assim como as discussões desta temática no campo de estudos das Relaçõe Internacionais amplificam um conhecimento que se diz universal, porém é instituído por uma perspectiva eurocêntrica (ASHLEY, 1989; MIGNOLO, 2005).

Conforme argumentam Wight (1966) e Deutsch (1978), a visão acadêmica clássica da diplomacia sobre as sociedades colonizadas latinoamericanas não incorpora uma reflexão sobre as distintas cosmovisões que integram o Sul Global. Tendo em vista que práticas diplomáticas de povos *desde el Sur* remontam a um fenômeno que antecede a invasão da América-Abya Yala[1], a exemplo dos povos indígenas, seus diferentes tipos de diplomacias envolvem uma série de práticas e possibilidades mais amplas do que foram e são reconhecidos/permitidos tanto na construção narrativa sobre a diplomacia, quanto na sua própria prática. Assim, a diplomacia indígena emerge e se manifesta como uma reapropriação contra-hegemônica das narrativas diplomáticas baseadas no contexto moderno/colonial (ROBLES, 2017).

Este artigo pretende refletir sobre o eurocentrismo subjacente à diplomacia latinoamericana e a decorrente invisibilidade da pluriversalidade de visões/conhecimentos. Com isto, busca-se, ainda, apontar caminhos para se reimaginar outras construções diplomáticas possíveis, como a cosmovisão da diplomacia indígena. Para tanto, o artigo está dividido em três partes: primeiramente, após apresentar o método genealógico, analisamos a construção da diplomacia tradicional na América Latina, buscando apontar seu viés eurocêntrico. Em seguida, examinamos o conceito de pluriversalidade enquanto uma manifestação das epistemologias do Sul, abordado, neste caso, sob uma visão latinoamericana que contesta uma geopolítica do poder/

1 Segundo Jong (2015, p. 146) este termo refere-se ao nome dado ao continente americano pelo povo Kuna, encontrado entre o atual Panamá e a Colômbia. Atualmente é utilizada pelos povos e nações indígenas, bem como por suas organizações, para observar que a dominação, exploração e conflito são mantidos juntos pelos processos de colonização, neocolonização e imperialismo e, fundamentalmente, observar que estes povos e nações têm resistido por mais de 500 anos a este flagelo e continuam a fazê-lo. Como território geo-cultural, o termo Abya Yala é usado para se referir ao território da Abya Yala. Yala é usada para se referir ao continente e para deixar de usar o termo ocidental "América".

CC BY NC SA

saber centrada numa concepção ocidental de produção do conhecimento (MIGNOLO, 2000; QUIJANO, 2009). Na última seção do artigo, analisamos o exemplo da diplomacia indígena, seu olhar decolonial e pluriversal, em contrapartida às experiências diplomáticas que foram escritas e consolidadas a partir da visão do Norte Global.

A DIPLOMACIA TRADICIONAL NA AMÉRICA LATINA E SEU VIÉS EUROCÊNTRICO

Ancorada na perspectiva decolonial sobre a formação da representação do Estado, esta seção tem por objetivo analisar a construção da diplomacia tradicional contemporânea, destacando o conjunto de elementos e símbolos que permeiam as normas e convenções diplomáticas. Neste sentido, através do exame da relação entre cultura diplomática e colonialidade na América Latina, considera-se que a dominação étnica-racial também reflete a adoção e consolidação de protocolos diplomáticas eurocêntricos, que hoje se reproduzem não somente via a simbologia e esvaziamento dos interesses de grupos indígenas nas políticas externas destes países, mas também sob o discurso da diplomacia como um fenômeno essencialmente europeu.

Guiado pelo objetivo de analisar o binômio poder-conhecimento na formação do Estado moderno, Esteves (2006) argumenta que o método genealógico no campo das RI se baseia na elaboração de uma sucessão de sistemas interpretativos orientados a identificar estruturas de dominação presentes no curso da história da política mundial. Para Foucault (1984), a tarefa sem fim do genealogista consiste em estabelecer uma análise daquilo que se concebe por regimes de verdade, os quais se fundamentam na imbricação entre poder e conhecimento. Logo, a aplicação de métodos reflexivistas de análise, como genealogia e desconstrução, concentram-se em localizar os discursos hegemônicos como narrativas históricas ou visões de mundo predominantes que preconizam vozes e que “assentam cada um de seus atos violentos em um sistema de regras e assim prossegue: de dominação em dominação” (FOUCAULT, 1984 apud ESTEVES, 2006, p. 16).

Neste ínterim, o olhar genealógico sobre a diplomacia tradicional está ancorado numa análise da concepção de teóricos políticos sobre a organização do Estado, autores esses que, mais tarde, iriam inspirar as teorias realistas em Relacões Internacionais. Hobbes (1979), por exemplo, atribui a razão atrelada aos interesses materiais como sendo um elemento basilar para a garantia da segurança dos povos e dos Estados em suas interações constantes — uma “verdade absoluta”, uma máxima inquestionável aos olhos daqueles que séculos posteriores

CC BY NC SA

estiveram à frente nos primeiros passos das Relações Internacionais na condição de novo campo do conhecimento nas ciências sociais. No entanto, ao longo do século XX, a diversidade das unidades soberanas em níveis assimétricos de desenvolvimento logo abriu margem para um conjunto de críticas a respeito da "determinação dos significados" na representação de uma vasta diversidade de atores internacionais (DER DERIAN, 2001, p. X).

A discussão sobre a relação entre cultura e diplomacia assumiu um espaço antes tido como inconcebível nos estudos de política internacional, haja vista que a tradicional visão realista pré-concebia um caráter etnocêntrico de unicidade daquilo que se concebe por interesse nacional, apoiando-se na experiência e no imaginário fundador do Estado-nacional europeu moderno (ASHLEY, 1989). Deste modo, o conceito de cultura diplomática passou a ser cada vez mais atrelado a uma trajetória de novas formas de conceber as relações internacionais, ainda que dentro de centros acadêmicos do mundo anglófono (DER DERIAN, 2001). Um exemplo disso é a definição de tal conceito desenvolvido por Bull (2002, p. 38), em que a cultura na diplomacia poderia ser observada como "um fundo comum de idéias e valores administrados por representantes oficiais dos Estados, em que as fronteiras culturais conectam - e ao mesmo tempo separam - tempo, espaço e política".

Quando pensada a história da diplomacia tradicional em torno da experiência das sociedades colonizadas, o conceito de cultura diplomática pode ser utilizado de uma maneira crítica, considerando os produtos da dominação étnica-racial em relação ao conteúdo de determinadas representações e interesses hegemônicos na diplomacia tradicional contemporânea dos Estados latinoamericanos (KRENAK, 2019; DER DERIAN, 2001). Desta forma, explorar as distintas visões de mundo que integram o Sul Global na diplomacia tradicional é uma tarefa que desafia desde uma visão eurocêntrica da diplomacia até perspectivas de autores que concebem a diplomacia como um sistema de comunicação e fluxos de comunicação (WIGHT, 1966; DEUTSCH, 1978). Sob o propósito ontológico e político da crítica decolonial, a diplomacia, introduzida ao método genealógico, indica que a compreensão das relações internacionais "depende da pesquisa do Estado, e, portanto, se convalesce da análise interpretativa acerca da formação da cultura a nível estatal" (DER DERIAN, 2001, p. 43).

No contexto latinoamericano, a análise genealógica da diplomacia tradicional preconiza elementos e aspectos fundamentais alocados nas relações de dominação étnica (MIGNOLO, 2003). No entanto, especificamente, neste enfoque tratar-se-á da formação da diplomacia tradicional vislumbrando as consequências da dominação europeia das sociedades autóctones que habitavam o espaço hoje denominado América Latina. Desta forma, a construção da diplomacia tradicional aponta para um processo colonizatório marcado pela contínua domi-

CC BY NC SA

nação de significados e interesses materiais em detrimento das diferentes cosmologias que já habitavam a América pré-colombiana. Para Jong (2015), a diplomacia desempenhada pelos diferentes povos da América-*Abya Yala* é um fenômeno que antecede a experiência civilizatória, muito embora seja considerado hoje por muitos acadêmicos como um indicador da pluralidade de atores do processo de globalização.

Dentre os elementos comuns à formação histórica da diplomacia tradicional dos Estados latinoamericanos, destaca-se o pactismo ou "*negociación*" (LÁZARO, 1991; LEVAGGI, 2002). Este elemento no processo de construção da representação diplomática na América espanhola e portuguesa está relacionado à impossibilidade ou incapacidade do colonizador de anexar a totalidade de territórios, no sentido de poder prover um controle administrativo efetivo sobre as fronteiras desses territórios. Isto por sua vez está constantemente relacionado ao discurso de que existiram "acordos" entre as coroas européias e determinadas etnias autóctones, as quais por vezes eram consideradas pelo olhar europeu como povos que dispunham de um determinado grau de autonomia e, portanto, eram capazes de desempenhar as funções de proteger e vigiar os limites das colônias contra os povos não-anexados aos domínios territoriais europeus que correspondem ao atual recorte espacial latinoamericano (LÁZARO, 1991; LEVAGGI, 2002). Essa visão, de estratégia de manter e realizar "acordos" com povos originários, fundamenta a narrativa europeia de pacifismo na construção dos Estados que hoje integram a América Latina. Contudo, considera-se que a figura da diplomacia tradicional imperou sob o uso da da hostilidade e violência física contra aqueles que haviam sido, segundo o olhar eurocêntrico, "colonizados ou conquistados" sob a égide do direito colonial (MIGNOLO, 1998; QUIJANO, 2003; RUSSEL, TOKATLIAN, 2010).

Para Lázaro (1991) e Levaggi (2002), paralelamente ao contínuo processo de banalização da violência cultural em massa, tomando por exemplo as experiências coloniais de produção legislativa no Haiti e no México, o conjunto de condicionalidades impostas aos povos originários pôde evidenciar novos questionamentos e particularidades da formação da diplomacia tradicional latino-americana, que se perpetuou além dos marcos temporais da emancipação política do domínio europeu. Isto porque, através dos aparatos ideológicos e punitivos do Estado colonial, as cosmologias dos povos originários da atual América Latina foram subalternizados ao status de ilegitimidade, resultando no não-reconhecimento de suas soberanias em benefício dos códigos e normas que formavam o direito colonial. Neste sentido, Jong (2015, p. 151) argumenta que

> a formação e consolidação do Estado-nação colocou um novo problema à produção de alteridade e à atividade diplomática que, até então, governava a ordem colonial.

CC BY NC SA

> Os antigos territórios indígenas foram violentamente diluídos na gramática jurídica do Estado nacional. A independência trouxe o surgimento de diplomacia interestadual. No entanto, as condições de uma diplomacia indígena doméstica foram aprisionadas sob o manto da soberania nacional.

Para Der Derian (1991), a delimitação do "civilizado", ou capaz de desempenhar a diplomacia, é posta ao outro lado da linha entre um abismo que fundamenta a classificação e divisão étnica-racial (MARTINEZ, 2013), concebendo o elemento de não-reconhecimento da soberania dos povos que proviesse de uma forma de organização senão a do Estado moderno europeu (JONG, 2015; DER DERIAN). Neste sentido, a simbiose entre elementos de pactismo/ *negociación* e o não-reconhecimento da soberania dos povos originários remete ao fenômeno da instrumentalização de sua força física a serviço da manutenção do sistema de monocultura para exportação do sistema mercantilista, que juntamente à dominação de outras etnias via a classificação para o desempenho de funções sub-humanas, esculpiu a proeminência dos interesses das classes nacionais dominantes nas representações do "inquestionável" interesse nacional (MIGNOLO, 2003)

Conargo (2013) desenvolve o conceito de teratologias diplomáticas, alegando que o pluralismo de vozes se expressa dentro dos Estados nacionais e fomenta o desenvolvimento de práticas diplomáticas derivadas destas forças. O conceito de teratologia é extraído do imaginário hegemônico colonizador que dispõe que existam figuras "anormais" — malformações ou deformações — que acabam por descaracterizar ou desfigurar o "padrão comum" de representação dos interesses do Estado moderno (CONARGO, 2013; JONG, 2015).

Para Jong (2015), a ideia de um "padrão comum" da diplomacia seria a relação interestatal conforme as normas e costumes eurocêntricos inerentes ao sistema jurídico autônomo em que se ordenam as relações entre Estados soberanos: o direito das gentes. Ademais, dentro do Estado territorial soberano há nações ou povos que se tornaram invisibilizados e subalternizados, reforçando o apagamento da composição plurinacional desses Estados latinoamericanos. (JONG, 2015; COSTA, 2009).

Para Der Derian (1991), ao longo da história das relações internacionais, a cultura diplomática nas interações ultramarinas esteve eminentemente atrelada ao um processo de alienação e difusão de um "modelo universal" de signos, significados e significações nas representações entre as comunidades políticas nacionais. Neste sentido, o conceito de pluriversalidade na visão genealógica da diplomacia tradicional na América Latina evoca a construção de fronteiras sociolinguísticas e culturais, considerando a concepção de Durkheim (1997) da cultura como conjunto valores e normas de comportamento comuns à sociedade que exprime

CC BY NC SA

a função de fazer com que os sujeitos pensem e reproduzam suas ações de modo minimamente semelhante. Não obstante, no contexto latinoamericano da formação da diplomacia tradicional, Der Derian (2001) argumenta que a cultura inerente às representações do Estado foi instrumentalizada para dois principais propósitos: (i) estabelecer fronteiras sociais e políticas entre o doméstico e o estrangeiro e (ii) constituir uma "linguagem diplomática".

O primeiro propósito diz respeito à diferenciação vertical na formação da diplomacia: entre aquele que se concebe como superior, e portanto o agente ativo no processo de massificação das formas de representação do Estado, estabelecendo valores, normas através da canonização e reintrodução de formas consideradas periféricas e não habituais (DER DERIAN, 2001, p. 40)[2]; e o outro, que se localiza além da fronteira do "ser", e portanto, considerado na visão eurocêntrica como agente passivo no processo de colonização: desprovido de humanidade e incapaz de desempenhar autonomia (KRENAK, 2019; FANON, 2008).

Este propósito remonta a discussão de Arendt (1996) sobre o conceito agostiniano de *Civitas terrena* como base da cosmologia da sociedade europeia moderna para reivindicar sua posição diante das demais sociedades coexistentes. Conforme a leitura de Arendt (1996, p. 64) sobre o Estado moderno, em que "a morte redentora de Cristo não alcançou um homem em particular, mas o mundo inteiro, o mundus constituído pelos homens… a fé retira o homem do mundo, de uma comunidade humana, de uma cidade terrestre", *Civitas Terrena*[3], transformando-o e integrando-o a um *status* concebido pelo imaginário etnocêntrico de "estar pelo outro", que delimitava a fronteira entre a animalidade e a humanidade, a selvageria e a civilidade, a mundanidade e a sacralidade (ARENDT, 1996; INGOLD, 1994; FANON, 2008).

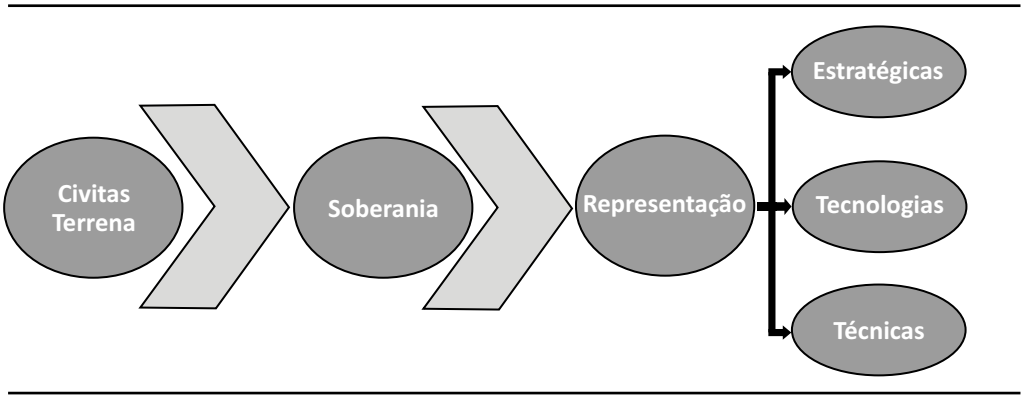
Logo, a formação do *logos* da diplomacia tradicional das comunidades políticas latino-americanos corresponde a construção da soberania do Estado territorial enquanto princípio de uma ordem, uma "propriedade do governante e do Estado, que entre si estabelecem uma relação metafórica, confere existência objetiva ao Estado e o transforma em objeto de conhecimento" (ESTEVES, 2006, p. 25). Esta interpretação pode ser melhor sistematizada a partir do esquema a seguir:

2 Skrinium Barbaron, ou a Divisão Bárbara, que tinha regras e normas específicas para a entrega e recepção de enviados visitantes muito antes do surgimento da cultura diplomática ocidental. (DER DERIAN, 2001).

3 Para Der Derian (2001), a relação entre a concepção de diplomacia na modernidade se assenta sobre a cristandade, uma vez que a exemplo da delimitação do interno e o externo se dá nos tempos do sacro império romano-germânico, a diplomacia era então considerada algo "necessário, mas manchado, uma vez que a sua necessidade surge somente quando os humanos se afastam de Deus. Em nossos termos, tal sociabilidade narrativa é uma sociabilidade suspeita, pois ela só entra em ação quando a vida em ideal de sociedade cristã tem sido posta em questão" (NEUMANN, 2010, 130).

CC BY NC SA

Esquema 1 — O Estado Territorial Soberano



Fonte: Esteves (2006, p. 24).

Esta delimitação do ser e do não-ser na formação étnica das sociedades coloniais, conforme discorrido por Fanon (2008), corresponde, no âmbito da diplomacia tradicional na América Latina, à mitigação e deslegitimação de interesses dos povos subalternizados (COSTA, 2009). Ainda a respeito do propósito de construção de fronteiras entre o doméstico (civilizado) e o externo (a barbárie), a partir das contribuições de Holsti (2004), é possível observar o conjunto de práticas territoriais e práticas de sujeição[4] do Estado moderno como um outro elemento presente na história da formação do modelo de representação das comunidades políticas latinoamericanas. Neste sentido, sob uma terminologia colonial, o esquema a seguir esboça a definição do conjunto de práticas territoriais:

Esquema 2 — Práticas Territoriais do Estado Soberano



Fonte: elaboração própria a partir de Holsti (2004) apud Esteves (2006, p. 30).

4 Para Holsti (2004) esta condição impositiva está no cerne da formação do Estado, implementando um conjunto de instituições no sentido de poder exercer soberania.

CC BY NC SA

Cunha (1992) discorre que a conceitualização baseada na visão de "conquista, descobrimento ou encontro", e nas demais práticas decorrentes desta, revela um eufemismo que ora esconde as razões pelas quais se deu a invisibilização dos povos tradicionais na estrutura econômica, social e cultural dos Estados latinoamericanos, ora também desconsidera essas populações como sujeitos ativos nos processos coloniais, restringindo suas histórias ao advento de um agente exógeno. Na mesma linha de pensamento, ao analisar a reformulação identitária e cultural das sociedades tradicionais da América sob a lente da etnohistória, Paiva (2009) argumenta que a terminologia recorrentemente utilizada na definição de tais práticas territoriais remete à presença do imaginário colonial na produção historiográfica, abandonando conceitos e noções históricas de destruição de costumes, violência física, genocídio e etnocídio (PAIVA, 2009, p. 3).

Partindo da condição das distintas sociedades pré-colombianas, este conjunto de práticas podem ser vistas como um complexo de convenções sociais que consolidaram um imaginário etnocêntrico, que cunhado a partir da conjuntura de barreiras socioculturais entre o "civil e o selvagem", promoveu um discurso colonizador alicerçado no argumento de não-autonomia na matriz de organização jurídica e política das sociedades pré-colombianas (SOUSA, 2020). Logo, o elo entre aquilo que se concebe por colonialidade do poder/saber e a construção da diplomacia tradicional no recorte latinoamericano subsiste no discurso do nativo como ser desprovido do direito de autodeterminação, e, portanto, caracterizado pela incapacidade de representação de seus interesses como "seres humanos civilizados" (FANON, 2008; QUIJANO, 2007).

Neste sentido, verifica-se a herança da diplomacia contemporânea na subalternização das cosmologias indígenas sobre o tratamento dos recursos naturais como consequência da própria evolução do modelo de produção capitalista, o qual se reproduziu tanto a mando do sistema de monocultura para exportação, o *plantation,* quanto pela prática exploratória do acúmulo de metais preciosos para as coroas europeias, o metalismo (WALLER STEIN, 2004).

Já o propósito de constituir uma "linguagem diplomática", Ashcraft (1981) assevera que o elemento mitológico é uma pré-condição do saber, e portanto, desempenha a função de uma sociabilidade narrativa. No caso da diplomacia, Neumann (2010) defende que a reprodução do eurocentrismo nos atributos do perfil convencional de representação das comunidades políticas nacionais colonizadas condiz ao conjunto de práticas específicas que incluem

> o credenciamento de diplomatas estrangeiros, a elaboração de tratados, formas de cumprimentos, códigos de vestimenta e muito mais. Na diplomacia contemporânea, a formalização está indissociavelmente ligada ao processo legislativo. Em conjunto, o mito, a narrativa e as práticas podem estar sob a forma de discurso estratificado (NEUMANN, 2010, p.130).

CC BY NC SA

Consequentemente, para Neumann (2010, p. 131), dentre os exemplos da sociabilidade narrativa desempenhada pelo elemento religioso na construção de um discurso hegemônico da diplomacia, a cristandade reflete-se na "a elaboração de promessas, acordos e tratados, com práticas rituais específicas: o beijo da cruz foi uma prática que vinculava o beijoeiro ao acordo firmado (VERNADSKY, 1948, p. 95), e as sanções, punição celestial por quebra de promessa".

Pensar a diplomacia moderna, um fenômeno propriamente europeu, como única forma cabível de representação dos povos é um distorção profunda das relações entre as diferentes sociedades autóctones (JONG, 2015). O processo de designação do outro, "o diferente", ou seja, de identificar e constituir ameaças, é, portanto, o atributo substancial da soberania, uma prerrogativa constitutiva do próprio Estado soberano (SCHMITT, 2005). Para a perspectiva decolonial da construção da diplomacia tradicional, a importância do método genealógico orientada ao presente propósito possibilita portanto a reflexão sobre rupturas e continuidades inerentes a um padrão inquestionável de representações destas sociedades autóctones enquanto um dentre muitos "outros" inseridos dentro das limitações territoriais do Estado.

VOZ NA PÓS-MODERNIDADE?: A PLURIVERSALIDADE SOB A PERSPECTIVA DECOLONIAL

Nesta seção, tratar-se-á da discussão referente ao conceito de pluriversalidade enquanto uma manifestação das epistemologias do Sul, abordado, neste caso, sob uma visão latino-americana que contesta uma geopolítica do poder/saber centrada num *design* ocidental de produção do conhecimento (MIGNOLO, 2000; QUIJANO, 2009). Neste sentido, cabe destacar que a origem do conceito de pluriversalidade está relacionada aos escritos interdisciplinares de autores pós-coloniais, por vezes denominados estudos subalternos (*subaltern studies)*, iniciados a partir da segunda metade do século XX e que apresentaram grande notoriedade nas décadas que sucederam a virada do milênio (ROUGIER, COLIN, PASSARIN, 2021). Logo, desde as contribuições de Dussel (1993), até expoentes mais contemporâneos da decolonialidade, tais como Mignolo (2000), Maldonado Torres e Aníbal Quijano (2009), a noção central do pluriversal nasce numa conjuntura acadêmica nas ciências humanas do que vem a ser considerado "universal", sendo então um conceito que traduz eminentemente um sentimento de contraposição ou questionamento pontual daquilo que até pouco tempo era considerado o imaginário de produção de saber/poder neutro, racional e objetivo, portanto universal e aplicável a interpretação dos fenômenos sociais aquém do mundo ocidental (DUSSEL, 1993).

CC BY NC SA

O conceito de pluriversalidade para Rougier, Colin e Passarin (2021) detém estreita relação com a desconstrução de uma visão de modernidade moldada a partir de uma narrativa eurocêntrica, a qual se propõe como universal. Deste modo, a definição de pluriversalidade para os autores corresponde a noção de reanálise ou revisão de conhecimentos hegemônicos sobre as experiências dos diferentes povos colonizados, levando em consideração vozes, histórias e experiências daqueles que assumem um lugar de enunciação historicamente subalternizado pelo binômio colonialidade/modernidade. Neste sentido, a pluriversalidade se apresenta como temática intimamente relacionada a propostas epistemológicas de conferir voz ao subalternizado na produção do conhecimento sobre a localidade na qual vive, estando pois concomitante imerso numa "configuração norte-sul" dentro do Estados que integram o Sul Global (MEDEIROS, ALCÂNTARA, 2017).

Tomando como ponto de partida a questão das cosmologias latinoamericanas subalternizadas na construção da diplomacia moderna, a discussão do conceito de pluriversalidade nas RI, sob a perspectiva decolonial, evidencia os processos históricos do *modus operandi* de interpretação eurocentrada que acaba por limitar a compreensão de experiências não-ocidentais na formação do Estado Moderno, e, consequentemente, nas representações e interesses dominantes exercidas no âmbito internacional (SELIS, MASO, 2020). Neste sentido, a discussão alçada pela questão da pluralidade de vozes, as quais existem dentro e entre a iminência das fronteiras nacionais, pressupõe a revisão de uma perspectiva hegemônica do cerne teórico das RI, a qual conforme mencionado anteriormente, baseia-se numa leitura colonial/europeísta de soberania, cuja continuidade se firma no processo de traçar linhas ou "fronteiras" que delimitam (in)existências de exercício da vida política: legitimando assim a visão de separação dos níveis de ordem (doméstico) e barbárie (internacional) (DUSSEL, 1996; WALKER, 2010).

Dentro desta discussão, é possível observar a relação intrínseca entre as óticas tradicionais nas RI e a influência da monoliticidade dos teóricos modernos do realismo político, os quais "apresentam o totalitarismo como uma chave normativa que rejeita tudo aquilo que esgota seus padrões de identidade" (SELIS, MASO, 2020, p. 395). Desta forma, a contribuição provida pelos escritos que exploram a noção de pluriversalidade dentro do campo refere-se justamente a elucidação de subordinação colonial latente nas tradições da *Realpolitik* que ora, na performance política da dinâmica internacional através de suas interações, reiteram a visão de uniformidade de visões e identidades no âmbito interno dos Estados nacionais; e ora, no contexto acadêmico-teórico, marginalizam interpretações não-ocidentais acerca dos comportamentos sobre si mesmos enquanto atores inter(trans)nacionais, provando assim a herança válida do marco cultural da modernidade na produção intelectual (SEGALES, 2014).

CC BY NC SA

Enfatizando a representação de vozes indígenas na América Latina, Selis e Maso (2020) apresentam perspectivas filosóficas que equalizam a questão da pluriversalidade nas Relações Internacionais, dimensionando-as assim como exemplos natos de insubordinação epistêmica nos conceitos e enfoques centrais à evolução teórica do campo. A ideia discorrida pelas autoras parte da perspectiva crítica de Ashcraft (1981), de que o conjunto de conceitos e pressupostos das diferentes teorias políticas não podem ser dissociados do processo social-intelectual. Estas teorias estão inseridas em contextos específicos e são caracterizadas por estruturas de poder e saber que implicam em interpretações históricas não-universais. Neste sentido, nas Relações Internacionais, a perspectiva decolonial sobre a diversidade epistêmica baseia-se fundamentalmente no fato de que o próprio campo tem como herança intelectual a inviabilização de experiências não-ocidentais de interpretação da realidade social, e que estas são, portanto, marginalizadas em espaços de (re)produção de conhecimento sobre o internacional (FOUCAULT, 1984; SEGALES, 2014).

Num contexto interdisciplinar mais politicamente engajado, a discussão promovida pelo conceito de pluriversalidade faz-se também necessária, através daquilo que Mignolo (2007) conceitualizou como desobediência epistêmica, no sentido de poder orientar: a formação e reorganização política pensada a partir de experiências, grupos e identidades subordinadas e marginalizadas ao longo da formação histórica da América Latina. Nos estudos de política internacional, este movimento de emancipação de uma "racionalidade" convalescida na modernidade não se apresenta de modo diferente das que ocorreram nos demais campos das ciências humanas: ela condiz, sobretudo, a tarefa de identificar e contestar instituições herdadas pela sociedade europeia moderna — o individualismo, o monoteísmo, o racionalismo[5], o universalismo, o etnocentrismo, o uninacionalismo e o evolucionismo cultural — ao modo predominante como politólogos e internacionalistas latinoamericanos reiteram conceitos centrais e, principalmente, a maneira em que buscam respostas e investigam desafios mais próximas de suas realidades locais (MIGNOLO, 2007; SEGALES, 2014; SELIS, MASO, 2020).

Macas (2010) ainda discorre que a discussão suscitada pelos estudos sobre pluriversalidade pode ser considerada também um exemplo de resistência e contestação no que se refere à consolidação de estratégias de pesquisa e metodologias oriundas da revolução behaviorista

5 Para Selis e Maso (2020) as perspectivas realistas se validam sob aquilo que as autoras destacam como "racionalidade instrumental", uma vez que, no contexto de subjetivação, teóricos como Hobbes "experimentam um desejo incontrolável de desejos num contexto de escassez, adotando uma postura de busca da satisfação pessoal através do cálculo racional das conseqüências de cada ação para seu benefício particular. Em RI, grande parte da teoria tradicional (neorealismo e neoliberalismo) fará uso desta compreensão da razão como uma faculdade cognitiva, com foco no cálculo instrumental dos custos e benefícios envolvidos no processo decisório ou na formulação de políticas" (SEGALES, 2014 apud SELIS, MASO, 2020, p. 396).

CC BY NC SA

das décadas de 40 e 50. Isto porque a própria máxima de variedade de cosmovisões se dá de forma diretamente excludente e inválida quando diante de uma agenda de pesquisa oriunda das ciências naturais e exatas que se propõe como universal, neutra e fundamentada na cisão entre sujeito pesquisador e objeto de pesquisa (MACAS, 2010; SELIS, MASO, 2020).

Paralelamente a isto, Zavaleta Mercado (1990) contextualiza a proposta dos estudos pluriversais com o descompasso entre as experiências europeia e latino-americana no que se refere a formação de identidade(s) do Estado Nacional moderno. Para o autor, a emergência destes estudos promove a visão crítica a respeito da fragilidade da fórmula convencionalmente eurocêntrica de "um Estado, uma nação". Isto é, a ideia de que a proposta monocultural — um alicerce do Estado moderno — é questionável diante das experiências latinoamericanas, em que a violência, o genocídio, a exclusão e omissão política podem ser observados como os principais instrumentos de dominação para a "organização" das diferentes comunidades políticas colonizadas dentro de padrões monoéticos do Estado (ZAVALETA MERCADO, 1990). Neste sentido, experiências plurinacionais como a s da Bolívia e d o Equador tornam-se ainda mais notórias para se observar a validade dos princípios das diferentes comunidades indígenas a nível de organização do Estado, as quais nestes casos se mantêm "baseadas nos valores de comunidade, na solidariedade, no respeito à natureza, no respeito aos seres humanos, no respeito às gerações futuras" (MACAS, 2005, p.38).

Decerto, a partir do enfoque decolonial, vê-se os estudos que enfatizam a questão da pluriversalidade na política internacional como uma proposta contemporânea que reflete o anseio pela mudança: uma reordenação nas relações sociais interestatais, transnacionais e internacionais por meio da contestação de construtos sociais (instituições) que subsistem em espaços de poder/saber excludentemente etnocêntricos (ROUGIER, COLIN, PASSARIN, 2021). Deste modo, a partir de tal proposta de mudança social repercutida pela perspectiva decolonial nos âmbitos acadêmico e político, se apresentam como importantes fenômenos analisados os movimentos e manifestações das sociedades tradicionais em *Aby-ayala* e suas distintas formas de expressão nos alicerces das políticas externas dos países latinoamericanos, tal como a cooperação internacional descentralizada desempenhada pela diplomacia indígena. Logo , conforme discorrido na seção posterior, este fenômeno pode ser visto não só como uma inovação em termos de diversidade epistemológica profundamente caracterizado pelo sentimento de insurgência cosmológica, mas também como um espaço de reivindicação política destes grupos em virtude de suas cicatrizes da história.

CC BY NC SA

A DIPLOMACIA DOS POVOS INDÍGENAS EM CONTRAPARTIDA À DIPLOMACIA TRADICIONAL EUROCENTRADA

A presente seção, apresenta e analisa a cosmovisão e pluriversalidade da diplomacia indígena em contrapartida às experiências diplomáticas que foram escritas e consolidadas a partir da visão do Norte Global. Como os diferentes processos de colonização e encobrimento foram ancorados dentro dos aspectos e conceituações da diplomacia tradicional ao longo das Relações Internacionais, a emergência de disputas, incluso nesse campo de estudos, foram afloradas para além do conhecimento submetido às "hierarquias de classe, sexuais de gênero, espirituais e religiosas, linguísticas, geográficas e raciais do sistema-mundo patriarcal/capitalista/colonial/moderno" (GROSFOGUEL, 2008, p.118).

Dentro das discussões referentes ao pensamento decolonial, o conceito de colonialidade do poder, desenvolvido inicialmente por Quijano (1989), é amplamente utilizado para referir-se às associações que não se findaram com a destruição do colonialismo político-histórico e, por conseguinte, é compreendido pela manutenção das formas coloniais de dominação após o fim das administrações coloniais (BALLESTRIN, 2013; GROSFOGUEL, 2008). Por ora, a ideia de que o fim dessas administrações conduzia à descolonização originou o mito de um mundo "pós-colonial". No entanto, o panorama mundial ainda vive sob a mesma "matriz de poder colonial", indo de um período de "colonialismo global" para entrada na "colonialidade global" (GROSFOGUEL, 2008, p. 126). Assim, a consequente modernidade, indissociável e intrínseca à colonialidade, baseia-se no auge e consolidação do sistema capitalista de produção e suas dinâmicas de relações (BALLESTRIN, 2013).

Como resultado e influência do capitalismo global em relação a soberania do Estado e, concomitantemente, as insurgentes condições tecnológicas e processos de comunicação em massa, homogeneização de experiências e multiplicação de demandas por reconhecimento, a diplomacia, por sua vez, empreendeu uma reinvenção e reivindicação obrigatória (CORNAGO, 2010). Ao passo que a globalização econômica e seus atores nacionais oprimem *desde arriba para abajo*, surgem formas criativas de organização social e política em conjunto com a edificação de novas alternativas. No caso dos povos indígenas, eles recorrem às suas maneiras tradicionais de constituição, "muitas vezes adaptadas ao seu contexto temporal ou espacial, para propor formas de organização que substituam a ordem existente que os exclui" (MARTÍNEZ, 2013, p 103).

A este lugar, a diplomacia indígena, que emerge *desde abajo*, é uma reapropriação e reinterpretação das narrativas diplomáticas eurocêntricas, ou seja, é parte dos processos de

CC BY NC SA

diplomacia que se manifestam a partir de um processo de globalização contra-hegemônica (ROBLES, 2017). Diante disso, essas práticas diplomáticas podem ser expressadas, principalmente, em três formas:

Esquema 3 — Tipos de Diplomacia Indígena

Diplomacia Indígena Internacionalizada →	Se desdobra em organismos internacionais,principalmente, mas não exclusivamente, nas Nações Unidas a partir da década de 1980.
Diplomacia Indígena Enraizada →	Atividade diplomática realizada com base no território, normalmente participam representantes indígenas e lideranças de diferentes países e regiões, como é o caso do Zapatismo.
Diplomacia Indígena da Complementaridade →	Se pratica entre os povos indígenas para superar e enfrentar barreiras colocadas pelas relações históricas assimétricas a qual foram submetidos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Chavarro e Robles (2021, p. 141-142).

Desenvolvida a partir do território, a diplomacia indígena enraizada abre espaço para seus representantes reivindicarem diferentes necessidades, problemas e desafios políticos, econômicos e/ou culturais, dentro de movimentos entre si ou nas denominadas *cumbres*/ conferências. Por sua vez, a diplomacia da complementaridade é inspirada nos princípios de: "anti-imperialismo, descolonização, solidariedade, diversidade, cooperação, resistência e geminação como o sustento das relações humanas harmoniosas e equilibradas" (ROBLES, 2017, p. 162). Completivo a isso, a diplomacia indígena internacionalizada surge nos órgãos de direitos humanos da ONU, particularmente no Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas, criado em 1982, e posteriormente transposto para outros ambientes para influenciar a agenda internacional (CHAVEIRO, ROBLES, 2021).

Em acordância com Robles (2017), nos últimos quase quarenta anos, as ações diplomáticas indígenas têm se designado por uma incidência política permanente em conjunturas locais, regionais, nacionais, internacionais e transnacionais para estimular decisões, discursos,

CC BY NC SA

programas e práticas que afetam diretamente seus povos e territórios. Apesar de ter suas ramificações fortalecidas nesse campo, cujo foco tradicional se voltou principalmente para as relações internacionais entre Estados, as diplomacias indígenas não são novas, mas vêm sendo notadas recentemente. Sendo os processos diplomáticos desses povos "um fenômeno antigo que antecede a invasão da América-*Abya Yala"* (ROBLES, 2017, p. 146), o protagonismo dos povos indígenas como atores políticos globais dentro da diplomacia internacional envolve uma série de práticas e possibilidades muito mais amplas do que certas instituições e/ou convenções disciplinares reconheceram/permitiram (BEIER, 2009).

Para compreender a hegemonia das narrativas que perpassa não só as práticas diplomáticas, mas o conhecimento gerado acerca dela, é importante recorrer ao conceito da geopolítica do conhecimento, como proposto por Mignolo (2005). Segundo este autor, a geopolítica do conhecimento refere-se às maneiras de se projetar, produzir e disseminar saberes dentro do contexto de modernidade/colonialidade. Neste panorama, essa geopolítica organizou-se a partir da imposição da perspectiva eurocêntrica sob o manto de um suposto conhecimento neutro e universal e, por extensão, assentou-se no apagamento de outros conhecimentos. Deste modo, as práticas e a produção teórica das Relações Internacionais relacionadas aos aparatos diplomáticos, ainda que esteja sendo transformada e reapropriada criticamente por saberes/fazer indígenas, é dominada pelos desejos do Norte Global e as principais interações de seus atores globais (GARCÍA, 2014).

Em outras palavras, é a partir disto que se pode entender como o conhecimento, principalmente acadêmico, tem desempenhado um mecanismo hierárquico e excludente referente a fenômenos históricos transfronteiriços que envolvem atores periféricos e, consequentemente, interações são deixadas de lado do relato histórico diplomático (GARCÍA, 2014; ROBLES, 2017). Desde as últimas décadas do século XX, a América Latina, centro de desenvolvimento da modernidade, sofre com a ação de políticas neoliberais e o agravamento da desigualdade social, econômica e política como consequência. Neste sentido, a diplomacia indígena tem sido substancial e mostra que os povos indígenas, através dessa atividade, têm sido atores ativos contra-hegemônicos nos processos de dominação moderno/colonial (ROBLES, 2017).

Partindo do fato que os povos indígenas, historicamente, interagem por meio de métodos diplomáticos ancestrais, estabelecendo novas formas de vínculos interpessoais, além das fronteira de suas comunidade, idiomas, normas e práticas sociais, o projeto de universalização da civilização capitalista ainda impõe barreiras significativas para na projeção dos saberes e conhecimentos indígenas (MARTÍNEZ, 2013). Por esta razão, o principal contraponto para diplomacia indígena deleitar-se como uma antítese a diplomacia tradicional é voltado para

CC BY NC SA

o caso de que, esta última, apenas se preocupa em manter, negociar, cooperar com base em seus interesses próprios e privados, enquanto a primeira tende a recriar relações, interconexões e interdependências, objetivando relações harmoniosas desses povos, seus ecossistemas e interações (ROBLES, 2017).

Isto posto, a ideia de One-World World[6] (OWW), ou seja, um mundo onde apenas "um mundo singular" se encaixa, traz consigo a suposta possibilidade de existência de uma sociedade "homogênea", constituída por um só povo. Isto necessariamente viola a diversidade e heterogeneidade de experiências culturais desses povos. A modernidade como um mecanismo gerador de alteridades e mantenedor de singularidades exclui a multiplicidade de novas formas de re-existir em demanda ao OWW, sendo necessário recorrer ao oposto para enfrentar a crise causada por essa visão única: a pluriversalidade (CASTRO-GÓMEZ, 2000; QUIJANO, 2001; LAW, 2015; ESCOBAR, 2016). Por conseguinte, a proposta de transformação pluriversal é dirigida pelos movimentos indígenas do continente latino-americano com o objetivo de reinventar uma nova relação entre o Estado e a sociedade (MARTÍNEZ, 2013).

Mignolo (2017) discute a importância do pensamento decolonial para se pavimentar o caminho da pluriversalidade em contrapartida ao projeto universal de um mundo único, sendo importante enfatizar que essa ideia de decolonialidade já estava se manifestando em movimentos indígenas desde meados do século XVI, do México até os Andes (MIGNOLO, 2005). De acordo com Walsh (2009), a proposta de edificação de um Estado plurinacional, tomando como exemplo o Equador e a Bolívia, tem sido um componente chave das lutas e estratégias decolonias de movimentos indígenas. A autora ainda constata que:

> (...) o Estado plurinacional põe sobre a mesa, a exemplo de Sanjinés, a forma logocêntrica redutora com que tem sido pensado o "nacional". Ao disputar e se opor ao monopólio do Estado nacional que exige lealdade exclusiva e levando em consideração a existência de múltiplas lealdades dentro de um sistema social descentralizado, o plurinacional estabelece uma "outra" agenda nacional, pensada a partir dos sujeitos historicamente excluídos na visão unitária de o Estado, a nação e a sociedade. (Walsh,2009, p. 97)

À medida que movimentos indígenas buscam a construção de sociedades plurinacionais, inclusivas e participativas, numa perspectiva descolonizada, rompem com paradigmas

6 A teoria do mundo único foi formulado por John Law (2015, p. 128) e estabelece que apesar de se viver em um único mundo, dentro de um universo, é tentador imaginar uma maneira liberal de lidar e interpretar as pessoas e o mundo. No entanto, se é escolhido viver em um mundo múltiplo de diferentes atos, é possível imaginar novos compromissos e a construção de uma nova realidade.

CC BY NC SA

e amarras da modernidade/colonialidade (MARTÍNEZ, 2013). Neste contexto, reconhecendo que a diplomacia contemporânea engloba um "conjunto de práticas privilegiadas, realizadas em espaços exclusivos, dotados de recursos e imbuídos de poder" (BEIER, 2009, p. 05), as diplomacias indígenas têm lutado para responder a essa compreensão, comunicando a indigeneidade e buscando mediar, influenciar e negociar seus interesses (SOGUK, 2009; CHAVARRO, ROBLES, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para pensar de forma crítica a história, a prática e o estudo da diplomacia tradicional nas sociedades colonizadas, é necessário interpretar seus "produtos" a partir da lógica da dominação étnico-racial, das representações e interesses hegemônicos e eurocêntricos. Como vimos, no contexto latinoamericano da formação da diplomacia tradicional, a ideia de representação do Estado foi sempre instrumentalizada em dois sentidos: para (i) estabelecer fronteiras sociais e políticas entre o doméstico e o estrangeiro e (ii) constituir uma "linguagem diplomática".

Construir fronteiras verticais sociais e políticas de diferenciação entre o doméstico e o estrageiro, pareceu essencial no processo de demarcação entre aquilo que se considerava como superior (o civil) e, portanto, como o agente ativo no processo de massificação das formas de representação do Estado, e o outro (o selvagem), inferior, passivo, localizado portanto na fronteira do "ser": aquele que foi desprovido de humanidade e identificado como incapaz de desempenhar autonomia. A institucionalização dessa verticalidade entre o ser e o não-ser na formação étnica das sociedades coloniais foi justamente aquilo que, na seara da diplomacia tradicional na América Latina, mitigou e deslegitimou os interesses dos povos subalternizados (COSTA, 2009), incapacitando-os de representação de seus interesses como "seres humanos civilizados" (FANON, 2008; QUIJANO, 2007).

Ao mesmo tempo, a construção de uma "linguagem diplomática", se fez importante para desempenhar uma função de sociabilidade narrativa, estabelecida através de um discurso hegemônico da diplomacia. Bem como de práticas específicas que supostamente estariam representando as comunidades políticas nacionais colonizadas.

Nessa perspectiva, compreender que a diplomacia moderna é um fenômeno europeu, significa necessariamente identificar sua inerente limitação enquanto única forma cabível de representação dos povos. O método genealógico e a lente decolonial nos permitem refletir

CC BY NC SA

sobre as exclusões que um padrão supostamente universal e inquestionável acarretam para as histórias, interesses e representações das sociedades autóctones. E, a partir daí, nos permite fazer um giro que preconiza a subversão do projeto universal como um mundo único e, por conseguinte, nos dá abertura para trilhar um caminho pluriversal, que abre espaço para o protagonismo dos povos indígenas como atores políticos globais dentro da diplomacia internacional.

A grande lição que a diplomacia indígena nos deixa é que, ao contrário da diplomacia tradicional, seus valores e práticas estão fortemente ancorados no tecer de relações horizontais e inclusivas, na realização de interconexões e interdependências com um foco na coexistência harmoniosa entre os povos, seus ecossistemas e suas interações.

BIBLIOGRAFIA

ASHCRAFT, Richard. **Political Theory and Political Action in Karl Mannheim's Thought**: Reflections upon Ideology and Utopia and Its Critics. Comparative Studies in Society and History, vol.23, n.1, p. 23-50, 1981.

ASHLEY, Richard K. Living on border lines: Man, Poststructuralism, and War. In: DER DERIAN, J; SHAPIRO, M. J. (Eds.). **International/Intertextual Relations**: Postmodern Readings of World Politics. New York: Lexington Books, p. 259-321, 1989.

ARENDT, Hannah. **Le concept d'amour chez Augustin.** Paris: Biblioteca de Rivages. 1996.

COSTA, Ravi de. Indigenous Diplomacies before the Nation-State. In: BEIER, J. Marshall. (Eds). **Indiginous Diplomacy**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Introdução a uma História Indígena. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. **História dos Índios no Brasil**. Rio de Janeiro: Cia das Letras/ Secretaria Municipal de Cultura/FAPESP, 1992.

BALLESTRIN, Luciana. **América Latina e o Giro Decolonial**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 11, p. 89-117, maio/ago. 2013.

BEIER, J. Marshall. (Eds). **Indiginous Diplomacy**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília, Ed. da UnB/ IPRI, 2002.

CC BY NC SA

CHAVARRO, Nasly Cruz; ROBLES, Gabriel Andrés Arévalo. **Cumbres Indígenas**: Política y diplomacia ancestral en América Latina. Novum Jus, v. 15, n. 1, p. 133-160, 2021.

CONARGO, N.. **Plural diplomacies**: Normative predicaments and functional imperatives. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

DER DERIAN, James. **Sobre a Diplomacia**: A genealogia da alienação ocidental. Vilnius: Eugrin, 2001.

DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais.** Brasília: Editora UnB, 1978.

DUSSEL, Enrique. 1492. **O Encobrimento do Outro**: A Origem do Mito da Modernidade. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993

ESCOBAR, Arturo. **Thinking-feeling with the Earth**: Territorial Struggles and the Ontological Dimension of the Epistemologies of the South. Revista de Antropologia Iberoamericana, v. 11, p. 11-32, 2016.

ESTEVES, Paulo. Para uma genealogia do estado territorial soberano. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], n. 27, p. 15-32, nov. 2006. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782006000200003. Acesso em: 16 out. 2021

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico.** Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras branca**s. Bahia: Editora Edufba, 2008.

FOUCAULT, M. **Nietzche, Genealogy, History**. New York: Pantheon, 1984.

GALINDO, Rodríguez. **Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales:** un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos. Relaciones Internacionales, n. 22, 2013.

GARCÍA, Rodrigo Alonso Barraza. **La Escuela Intercultural de Diplomacia Indígena: academia, posdesarrollo y diálogo de saberes**. *Desafíos,* 26 (1), 13-56, 2014. doi: dx.doi.org/10.12804/desafios26.1.2014.01.

GROSFOGUEL, Ramón. Para Descolonizar os Estudos de Economia Política e os Estudos Pós--Coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. Traduzido por Inês Martins Ferreira. **Revista Crítica de Ciências Sociais** (online), 80, p. 115-147, 2008.

HOBBES, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLSTI, K. J.. **Taming the Sovereigns**: Institutional Change in International Politics. Cambridge: Cambridge University, 2004.

INGOLD, Tim. **The Perception of the Environment**. Essays on livelihood, dwelling and skill. London: Routledge, 2000.

JONG, Ingrid. Entre el malón, el comercio y la diplomacia: dinámicas de la política indígena en las fronteras pampeanas (siglos XVIII y XIX): Un balance historiográfico. **Revista Tiempo Histórico**, Santiago, v. 06, n. 11, p. 17-40, set. 2015. Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/54915/CONICET_Digital_Nro.a28c8fde-6a52-4877-98d6-5c0d16efcd23_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y . Acesso em: 17 out. 2021.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LAW, John. **What's wrong with a one-world world?**. Distinktion: Journal of Social Theory, 16:1, p. 126-139, 2015. Acesso em: DOI: 10.1080/1600910X.2015.1020066. Acesso em: 28 jan. 2022.

LÁZARO, Ávila, C.. **Conquista, control y convicción**: el papel de los parlamentos indígenas en México, el Chaco y Norteamérica. Revista de Indias, 59 (217), 645-673, 1999.

LEVAGGI, A.. **Diplomacia hispano-indígena en las fronteras de América**: Historia de los tratados entre la monarquía española y las comunidades aborígenes. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

MACAS, Luis. **Sumak Kawsay**: La vida en plenitud. América Latina en movimiento, 452, p. 14-16, 2010. Disponivel em: http://www.plataformabuenvivir.com/wp-content/uploads/2012/07/MacasSumakKawsay2010.pdf. Acesso em: 07 jan. 2022.

MARTÍNEZ, K. D. La diplomacia de los pueblos, relaciones internacionales alternativas desde el Sur. Ciência & amp; **Trópico**, [S.l.], v. 35, n. 1, 2013. Disponível em: https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/884. Acesso em: 20 out. 2021.

MEDEIROS, Luma; ALCÂNTARA, Pedro. Decolonialidade e os caminhos para uma democracia pluriversal. In: **XXXI Congreso Alas.** Uruguay. 2017. Diponivel em: https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/7231_luma_virginia_s_medeiros.pdf. Acesso em: 07 jan. 2022.

MIGNOLO, Walter.. **Histórias locais/projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

_____. **Cambiando las Éticas y las Políticas del Conocimiento**: Lógica de la colonialidad y postcolonialidad imperial. Tabula Rasa, Bogotá, Colombia, n. 3, p. 47-72, 2005.

_____. Colonialidade: O lado mais escuro da modernidade. Revista Ciências Sociais, [S.l], v. 32, n. 94, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.17666/329402/2017. Acesso em:

_____.Epistemic Disobedience: the decolonial option and the Meaning of Identity in Politics. **Revista Gragoatá**, n. 22, jan. 2007.

NEUMANN, Iver B.. Sustainability and Transformation in Diplomatic Culture: The Case of Eurocentrism. In: Constantinou, Costas M.; DER DERIAN, James. **Sustainable Diplomacies**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010.

PAIVA, Adriano Toledo. Os conceitos de Etnogênese: uma abordagem historiográfica. **Anais do 3º Seminário Nacional de História da Historiografia: aprender com a história**, p. 1-9, 2009. Disponível em: https://bit.ly/3n39OKz. Acesso em: 21 jun. 2022.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. **Ecuador Debate**, Quito, n. 44, p. 227-238, ago. 1998. Disponível em: https://bit.ly/36K3XmH. Acesso em: 12 out. 2021.

ROBLES, Gabriel Andrés Arévalo. **La Diplomacia Indígena**: Un enfoque transdiplomática. Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, v. 17, n. 1, p. 141-169, 2017.

ROUGIER, Claude Bourguignon; COLIN, Philippe; PASSARIN, Dalvino Veronese. Do universal ao pluriversal: questões e desafios do paradigma decolonial. **Revista X**, v. 16, n. 1, p. 148-158, 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/revistax/article/view/78171. Acesso: 28 jan. 2022.

CC BY NC SA

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. **Autonomía y neutralidad en la globalización**: Una re-adaptación contemporánea. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

SEGALES, Rafael Bautista. **La descolonización de la política**: introducción a una política comunitaria. Bolivia: Agruco / Plural editores, 2014.

SAHLINS, Marshall. **Cultura e Razão Prática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

SELIS, L. M. R.; MASO, T. F. Perspectiva decolonial e política da pluriversalidade: pensamento político moderno e experiências indígenas na América Latina. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, *[S. l.]*, v. 9, n. 17, p. 394–418, 2020. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/12880. Acesso em: 28 jan. 2022.

SOGUK, Nevzat. Communication/Excommunication: Transversal Indigenous Diplomacies in Global Politics. In: BEIER, J. Marshall. (Eds). Indiginous Diplomacy. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

SOUSA, Maria Sueli Rodrigues de. Constitucionalismo e Colonialidade: Novo Constitucionalismo Latino-americano e o direito da palavra da tradição africana como resistência na modernidade. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 411-445, jul./dez. 2020.

WALLERSTEIN, I.. **World-Systems Analysis An Introduction**. Londres: Duke University Press, 2004.

WALSH, Catherine. **Intercuturalidad, Estado, Sociedad**: Luchas (de)coloniales de nuestra época. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. Ediciones Abya-Yala, 2009.

WIGHT, M. (eds.). **Diplomatic Investigations**: Essays in the Theory of International Politics. London: G. Allen, 1966.

ZAVALETA MERCADO, René. **El Estado en América Latina**. Cochabamba: Editorial Los Amigos del Libro, 1990.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15621

Mimicry and ambivalence in the concept of sovereignty: a Brazilian contribution to the discipline of International Relations

Mimetismo e ambivalência do conceito de soberania: uma contribuição brasileira para a disciplina de Relações Internacionais

Mimetismo y ambivalencia del concepto de soberanía: una contribución brasileña a la disciplina de las Relaciones Internacionales

Alice Castelani de Oliveira
Mestra em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG).
Analista de compras da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA/PBH).
E-mail: alicecastelani@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2143-656X

Abstract: In this article, we analyze the concept of sovereignty embodied in the four most-cited authors of the first generation of International Relations (IR) in Brazil, namely: Amado Cervo, Hélio Jaguaribe, José Flávio Sombra Saraiva and Maria Regina Soares de Lima. We evaluate the concept of sovereignty from the perspective of the Brazilian authors mentioned in contrapuntal to the view of this concept in the works of the American author Stephen Krasner. This study is developed in dialogue with the Global International Relations (Global IR) research agenda, which explores new perspectives in the IR discipline, encouraging its diversification. It is essential to explain that, to carry out this analysis, we adopted as a theoretical-methodological framework the concepts of mimicry and ambivalence, both theorized by Homi Bhabha as well as Edward Said's contrapuntal reading. This way, we seek to establish bridges between different knowledge and discuss the Brazilian view

of a fundamental IR concept: sovereignty. We verify that a national thought in IR approaching sovereignty is relatively different from what we observed in Krasner, whose work mostly represents the discipline's mainstream. We conclude that this difference results from how national ideas of development and autonomy are articulated together with the concept of sovereignty.

Keywords: Global IR; Brazil; Sovereignty.

Resumo: Neste artigo, analisamos como os quatro autores mais citados da primeira geração das Relações Internacionais (RI) do Brasil utilizam o conceito de soberania, a saber: Amado Cervo, Hélio Jaguaribe, José Flávio Sombra Saraiva e Maria Regina Soares de Lima. Inicialmente, esclarecemos que este estudo se desenvolve em diálogo com a agenda de pesquisa denominada Relações Internacionais Globais (RI Globais), a qual promove um espaço para exploração de novas perspectivas na disciplina das RIs, incentivando a sua diversificação. Dessa maneira, avaliamos o conceito de soberania na perspectiva dos autores brasileiros mencionados em contraponto a maneira que o conceito é empregado nas obras do autor americano Stephen Krasner. É fundamental explicar que adotamos como referencial teórico-metodológico os conceitos de mimetismo e ambivalência, teorizados por Homi Bhabha, e a leitura contrapontual de Edward Said. Desse modo, buscamos estabelecer pontes entre diferentes conhecimentos e procuramos agregar à Teoria de Relações Internacionais (TRI) uma visão brasileira acerca do conceito fundamental de soberania, contribuindo, assim, para sua diversificação. Com essa análise, verificamos que existe um pensamento nacional em RI que aborda soberania de forma relativamente diferente do que se observa em Krasner, cujo trabalho pode ser tomado como referencial mainstream. Essa diferença resulta da articulação das ideias nacionais de desenvolvimento e autonomia ao conceito de soberania.

Palavras-chave: RI Globais; Brasil; Soberania.

Resumen: En este artículo analizamos como el concepto de soberanía fue incorporado por los cuatro autores más citados de la primera generación de Relaciones Internacionales (RI) en Brasil, a saber: Amado Cervo, Hélio Jaguaribe, José Flávio Sombra Saraiva y Maria Regina Soares de Lima. Evaluamos el concepto de soberanía desde la perspectiva de los autores brasileños mencionados en contrapunto a la visión de este concepto en las obras del autor estadounidense Stephen Krasner. Este estudio se desarrolla en diálogo con la agenda de investigación denominada Relaciones Internacionales Globales (RI Globales), que explora nuevas perspectivas en la disciplina de las RI, fomentando su diversificación. Es fundamental explicar que, para realizar este análisis, adoptamos como marco teórico-metodológico los conceptos de mimetismo y ambivalencia, teorizados por Homi Bhabha, y la lectura contrapuntística de Edward Said. De esta manera, buscamos establecer puentes entre diferentes saberes y buscamos sumar a la Teoría de las Relaciones Internacionales (TRI) una visión brasileña del concepto fundamental de soberanía. Con este análisis, comprobamos que hay un pensamiento nacional en las RI que se acerca a la soberanía de una manera relativamente diferente a lo que se

observa en Krasner, cuyo trabajo representa mucho de la corriente principal de la disciplina. Concluimos que esta diferencia resulta de cómo se articulan las ideas nacionales de desarrollo y autonomía con el concepto de soberanía.

Palabras clave: RI globales; Brasil; Soberanía.

Recebido em:
02/02/2022

Aceito em:
24/08/2022

INTRODUCTION

The concept of sovereignty arises and evolves with the advent of the modern state in Western Europe around the 16th century. This category expresses the most important political articulation of all the spatio-temporal relations of modernity, establishing a sharp separation between internal and external polities (WALKER, 1990). As a political/legal category, sovereignty establishes basic norms and principles enforced today within international relations, such as non-interference, self-determination, and territorial autonomy. In its original definition, sovereignty articulates the existence of a single legitimate authority within the territorial borders of the nation-state, indicating where it is possible to guarantee peace and security: within the state (WALKER, 1990). Therefore, the elements articulated by this concept are fundamental for the disciplines of Political Science (PS) and International Relations (IR).

In this article, sovereignty is the category of analysis. We sought to assess this concept from a Brazilian perspective through the analysis of the four most-cited authors of the first generation of IR in Brazil, as identified by Mariana Kalil (2017), namely: Amado Cervo, Hélio Jaguaribe, José Flávio Sombra Saraiva and Maria Regina Soares de Lima. Kalil (2017) points out that, in Brazilian IR literature, the concept of sovereignty is commonly addressed through a debate on autonomy, indicating that the concept of sovereignty may have been rearticulated differently in the national thinking of IR. In this sense, we investigate whether there is one national concept of sovereignty in Brazil and if it expresses relatively different aspects than the mainstream perspective[1].

We clarify that the dialogue with the Global International Relations (Global IR) agenda is transversal to the development of this research, which aims to encourage IR scholars, especially from the Global South[2], to think about the international from other perspectives, investigating and exploring local knowledge (ACHARYA, 2014). It promotes an opening within the IR discipline that makes it possible to think about categories related to international politics from new perspectives and historical experiences beyond the mainstream.

1 In this research, we consider as mainstream the Realist IR literature produced in the Global North, specifically by researchers in the United States of America (USA).

2 In the scope of this study, we use the definition of the Global South in terms elaborated by Kalil (2020). She proposes to approach this category as a subject — or many — rather than an object. In this sense, Kalil (2020, n. p.) explains "This proposition goes beyond territorially based or identity-based definitions of the Global South. It is the Global South as a condition, one of exile. A condition whose common traits are denouncing one's own marginalization in the discipline's social structure and creating thoughts deemed more capable of dealing with the reality that matters to most people around the world".

CC BY NC SA

As Pinar Bilgin (2016) argues, several scholars in Western Europe since the 1980s — such as Steve Smith (1985); Knud E. Jorgensen (2000); and Wæver (1998) — began to demonstrate the limitation of IR theories from Europe to the rest of the world, pointing out that theories are marked by interests, values and standards of certain regions, in the same sense as Robert Cox (1981). In the Global South, several studies also point to the limitation of IR theories outside the Western center, such as Ayoob (2002); Herz (2002); Tickner (2003); Cervo (2008b); Saraiva (2009); Acharya, (2017); and Kalil (2017, 2020), to name a few.

That said, we aim with this undertaking to verify the existence of a national thinking in IR, with the specific aim of analyzing how the category of sovereignty was incorporated into great part of the national IR literature, particularly evaluating its possible meanings constructed within Brazilian scholarship. In this sense, we seek to contribute to the diversification of perspectives in IR theory, creating a bridge between the mainstream literature and Brazilian thinking, thus contributing to the country's insertion in the Global IR debate.

To carry out this proposed investigation, we anchored our analysis on a theoretical-methodological approach derived from Homi Bhabha's theory of ambivalent mimetic process as well as Edward Said's contrapuntal reading method. Contrapuntal reading allows us to analyze, superimposedly, different perspectives about the same concept, in our case, sovereignty. Conversely, the ambivalent mimetic process theory enables us to understand the localization process[3] of a norm with a focus on national strategies of resistance and the particular interests of each nation. In this sense, mimicry expresses the process through which a society locates originally external conceptions, projecting its own experiences, interests and values onto these conceptions. As a result, an ambivalent discourse emerges. It presents itself as something new and different — "almost the same, but not quite" (BHABHA, 1984, p. 126). This ambivalence repeatedly swings from a difference that is almost none to a difference that can even threaten the hegemonic ideas. Moreover, this threat is the dual vision that characterizes postcolonial society: at the same time, it mimics and creates underlying strategies of resistance.

Anchored in this theoretical-methodological focus, we point out that this research consisted of two fundamental stages of analysis. First, we turn to the mainstream concept of sovereignty highlighted in the works of Stephen Krasner. Second, as a contrapuntal to his view,

3 The concept of localization seeks to express the process through which norms spread across the world, describing "[…] complex process and outcome by which norm-takers build congruence between transnational norms (including previously institutionalized norms in a region) and local beliefs and practices" (ACHARYA, 2004, p. 241). We emphasize that Acharya (2004) thinks about the localization process from a constructivist perspective. Otherwise, in this research, we assume that localization occurs via the ambivalent mimetic process, theorized by Homi Bhabha (1984, 1994).

CC BY NC SA

we evaluated how the main first-generation Brazilian IR scholars worked with sovereignty. We clarify that, in this article, Krasner's choice as a representative of the mainstream occurred considering: (1) that the author is American, that is, he is one of the representatives of the group that still dominates the production of knowledge in IR, namely, the academia from the Global North, mainly from the USA, Great Britain and Australia (HERZ, 2002)[4]; (2) the relevance of the work produced by the author about the concept of sovereignty, which systematizes the hegemonic vision within the IRT, representing and building this vision. We emphasize that this systematization is constitutive of the hegemonic vision and allows the concept to have applicability, in addition to presenting characteristics that allow us to perform analyzes in a comparative way; and (3) that his ideas are widely reproduced.

We clarify that in Bhabha's understanding, colonized countries produce politics based on mimicry. This way, Brazil becomes an interesting case to be analyzed from a mimicry perspective, as it is a former colony. Furthermore, it is also a relevant case for the Global IR agenda, as Brazil is particularly little explored in this literature. It is often subsumed to part of Latin America and, as an emerging country, it has received less scholarly attention than India and China (KRISTENSEN, 2020). In this sense, Kristensen (2020) highlights that Latin American international thought is an interesting and alternative case for exploring the West/non-West[5] relationship, presenting different imaginaries and problems from those pointed out by European, American and Asian scholars. Furthermore, we highlight that the concept of sovereignty is fundamental for IR, so examining its elaboration in Brazil, a colonized country, is crucial for building a bridge between North and South IR literature.

It is still important to clarify that this analysis is based on the study of Brazilian authors who focused on the role of political elites forming the state. As a consequence, the perspective of sovereignty investigated here, more precisely, reflects a thought of the national elite. In addition, we emphasize that the discussion of sovereignty that we carry out in this article reflects a Brazilian perspective (not the only one) on this concept. In short, we do not conduct an analysis here about the internal disputes around the meaning of sovereignty, an effort that would require a different research endeavor.

4 Great Britain and Australia are also important IR hubs. Herz (2002, p. 9, our translation) points out that, in these countries, the so-called English School was developed, which "[...] incorporates sociological, historical and philosophical aspects and introduces a key idea in the debate on International Relations: the concept of international society".

5 Kristensen (2020, p. 18) says: "Compared to cultural-civilizational conceptions of "West" and "non-West" (which are sometimes, but of course not always, deployed in ways that suggest radical difference), the Brazilian scholars interviewed did not conceive Brazil's distinctiveness in terms of cultural or civilizational difference. Rather, the Southern locus of enunciation comparatively stresses imperial and political economic entanglements, "peripheral" concerns, and "tropical" problems such as autonomy, development, and insertion into the core".

CC BY NC SA

Finally, this article is organized into four sections, including this introduction and the conclusion. In the first section, we discuss the concept of sovereignty in Krasner's works and explain the theoretical-methodological focus in the second section. Then, in the third section, we analyze the concept of sovereignty in each Brazilian IR author, namely, Cervo, Jaguaribe, Saraiva and Lima. Finally, we present our results.

1. A LITERATURE REVIEW IN INTERNATIONAL RELATIONS: THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY IN THE WORK OF STEPHEN KRASNER

Stanley Hoffmann (1977) explains that IR evolved into a discipline in the United States of America reflecting three main factors: intellectual predispositions, political circumstances and institutional opportunities. The development of this discipline in the USA is often marked by the belief that most problems could be solved by applying the scientific method, resulting in continuous progress. However, in this author's analysis, the growth of this field cannot be dissociated from the central role Americans began to play in international politics from 1945 onwards. Therefore, Hoffmann (1977) argues that this US-centric IR discipline creates problems for a discipline that calls itself international.

Today, American academia still dominates the production of knowledge in IR (HERZ, 2002). Although the field has grown worldwide, this growth has not been proportionally reflected in a greater diversity of perspectives (ACHARYA, 2017). In this sense, Amitav Acharya (2017) points out that IR is an increasingly globalized subject in teaching and research because more courses are taught in an increasing number of countries and more universities. However, this growth has not necessarily resulted in a genuinely global discipline. The Global IR agenda gives spotlight to this issue and discusses ways to promote plurality in the field.

Interestingly, traditional or mainstream IR was defined as a discipline in the Anglo-Saxon world after World War II. As Monica Herz (2002) explains, the ideas of an anarchic system and the concept of sovereignty followed the history of this discipline. The recognition of this basic fact and the various theoretical and practical issues that resulted from this recognition gave the discipline of IR a discursive identity. Considering, then, the centrality of the concept of sovereignty in the field of IR and the predominance of knowledge production by the American academia, this section proposes to analyze the concept of sovereignty in the work of the Ame-

CC BY NC SA

rican academic Stephen Krasner, who discusses and systematizes this concept. His work on sovereignty is constitutive of the hegemonic vision of IR and is widely reproduced, becoming a fundamental mainstream reference for the discussion of this concept.

Initially, it is essential to point out that in the period understood as modernity, the advent of absolutist states in Western Europe represented the first facet of a new political and socio-economic structure that emerged. In this context, classical authors such as Bodin (2011 [1576]) and Hobbes (2020 [1651]), were fundamental in the systematization of the concept of sovereignty. These authors were concerned with domestic sovereignty in the context of religious wars in Europe, seeking to furnish the philosophical basis for a stable system of authority (KRASNER, 2001a).

With the French Revolution, the promises of modernity came to be related to the universal political aspirations of citizenship. In this scenario, the nation-state established itself as a specific form of the modern state, at the same time universal and particular, establishing its legitimacy on the conception of sovereignty through the construction of a homogeneous nation founded on the idea of popular sovereignty (CHATTERJEE, 2004).[6] It was Rousseau (2011 [1762]) who developed this conception of popular sovereignty, which originates and must remain with the people, who exercise the general will.

Using these classical authors as a conceptual starting point, sovereignty can be described as an original, absolute, perpetual, inalienable, imprescriptible and indivisible power. However, this vision was never a practical reality, as the structures of state authority took different forms throughout history, and the sovereign state model was persistently contested (KRASNER, 2001a). Reflecting on this issue, Krasner (1995, 1999, 2001a, 2001b) makes a contemporary reading of this concept.

This author argues that the international system has its own rules and actors. In the organizational scheme, states are the primary actors; their territorial units enjoy legal independence and are not subject to any external authority (KRASNER, 1999). However, this system has limited influence and is subject to challenge. Therefore, the logical contradictions, the absence of an institutional arrangement with authority to resolve conflicts and the asymmetries of power lead to a scenario of continuous contestation of this order.

6 According to Chatterjee (2004), the ideas of people as the original *locus* of sovereignty and that, all human beings are holders of rights identify the universal character. Then, once the rights of the citizen were enshrined in a state made up of a particular people, the nation-state became the common form of the modern state.

CC BY NC SA

Krasner's (1995, 1999, 2001a, 2001b) central argument is that in the international system, presumed to be anarchic, there is a predominance of the logic of consequences and not of appropriateness[7]. As a result, the various functions of the head of state or any other representative imply conflicting rules in practice, as international norms can be contradictory, such as non-intervention and guarantee of human rights. At the same time, there is no structure with authority to make decisions in disputed cases. Thus, he starts from the premise that the international system is complex and poorly institutionalized, with no hierarchical authorities. Therefore, anarchy characterizes the nature of this system. As an effect of this, norms are inconsistent, and power is asymmetric, indicating that no rule or norm is capable of covering all situations all the time. Based on this understanding, Krasner (1995) contends that the Westphalian model does not determine the behavior of actors, instead, material interests, the need for security and national ideals guide policymakers.

With that in mind, Krasner (2001b) argues that, in practice, there are different ways to use the concept of sovereignty, which, although widely understood, has often been violated. These violations have been common throughout history, including in issues concerning human rights, minority rights, democracy, communism, fiscal responsibility and international security. Therefore, he (2001a) argues that this concept takes on four different meanings in current practice: (1) interdependence sovereignty, (2) domestic sovereignty, (3) Westphalian sovereignty, and (4) international legal sovereignty.

The first sense expresses the state's ability to control its borders, while the second refers to the domestic authority structure and its ability to control behavior within the limits of its territory. From the Westphalian sense comes the understanding that the state is the only authority monopolizing decision-making within its territory. Here, territorial autonomy implies that no external actor enjoys authority within the national borders of other countries. From this third sense, the ideas of self-determination and non-interference derive. Finally, the fourth meaning implies the existence of mutual recognition legally granted between states.

In his analysis, there was never a period in which all or even the majority of political entities accepted all the characteristics related to sovereignty, namely: (1) territory; (2) control; (3) recognition; and (4) autonomy. As there is no established hierarchical authority structure,

7 Krasner (1999) points out that the logic of consequences implies that political action and results — which include institutions — are a product of the rational and calculated behavior of states — e.g., classical game theory and neoclassical economics. The logic of appropriateness, on the other hand, sees politics as the result of rules, roles and identities that stipulate the appropriate behavior in certain situations. The central point of this logic is that who I am implies how I must act, and not the desire to maximize interests. Sociological approaches exemplify this logic.

CC BY NC SA

coercion and imposition are always viable options for stronger states to deploy against weaker ones. Therefore, Krasner (2001b) explains that the normative structures were dissociated from real behavior. Consequently, the sovereign state model can only be described as a norm of "organized hypocrisy". This hypocrisy arises precisely when norms are dissociated from actions: actors say one thing and do another. So, the author argues that the formula of organized hypocrisy is inevitable for governments operating in this international environment marked by competing norms, the absence of universal authority structures and power asymmetries. As a result, political leaders are constantly confronted with situations in which the norms they endorse are inconsistent with their own actions.

Assessing the author's view, we emphasize two main issues pertinent to our analysis. First, we emphasize that Krasner's understanding of sovereignty rests on two premises: (1) the anarchic nature of the international system and (2) the predominance of the logic of consequences in that system, which implies that political action and results are a product of the rational and calculated behavior of states. Second, we understand that the notion of autonomy is embedded in the Westphalian sense of sovereignty. It is associated with the principles of non-intervention and self-determination, which indicate that the state holds a monopoly of authority within its borders and that external interference is not legitimate. In this sense, we understand that the ideas of sovereignty and autonomy are not necessarily excluding and that, to some extent, they interact. These questions will be essential to understand the similarities and differences in the way Brazilian authors approach this concept.

2. THEORETICAL-METHODOLOGICAL NOTES: DISCUSSING HOMI BHABHA'S IDEAS OF MIMICRY AND AMBIVALENCE AND EDWARD SAID'S CONTRAPUNTAL READING

In this section, we will discuss the theoretical-methodological framework that guides the development of this proposed analysis. The adopted framework is based on Homi Bhabha's theory of the ambivalent mimetic process, from which concepts of mimicry and ambivalence derive, and on the contrapuntal reading[8] of Edward Said. This framework allows us to expand

8 About contrapuntal reading, see more: Pinar Bilgin (2016) e Geeta Chowdhry (2007).

CC BY NC SA

the overlapping field of cultural experiences of various societies, allowing the observation of different cultures in a contrapuntal way. Complementarily, it provides a tool to understand hybridization in the process of the constitution of elements from the observation of contact between different cultures. Thus, this approach helps us to understand the concept of sovereignty from a Brazilian perspective of IR.

When discussing contrapuntal reading, Said (1994) argues that it is essential to pay attention to overlapping experiences when trying to understand the world, highlighting the relevance of considering the existence of several power asymmetries. With this, the author highlights that his contrapuntal reading is a useful methodological tool to explore hybrid construction spaces because it allows us to understand the relationship between different cultures that, in the interaction process, overlap. This method is commonly used to explore signifiers or identities concerning other meanings, identities and cultural understandings, allowing the researcher to understand the creation of meaning based on three basic steps: selection of texts, identification of discourse and examination of discursive interaction (THOMAS, 2017). According to Thomas (2017), from a contrapuntal point of view, meanings, identities and culture are created, reified and transformed through negotiation or dialogue.

Considering the objectives of this article, Said's contrapuntal reading emerges as a valuable methodological tool. Complementing this method, Bhabha's theory of the ambivalent mimetic process provides a basis for understanding how negotiation[9] or dialogue processes develop. Bhabha (1994) argues that spaces of overlap and displacement arise in the interstices in which cultural values, within the scope of nations, are negotiated. From these spaces, the possibility of elaborating subjective and singular strategies emerges, which allows the construction of new signs based on local identities, being, thus, innovative in defining society itself. He explains the construction of these signs through the idea of an ambivalent mimetic process, indicating how different societies project their own experiences, interests and values onto exogenous ideas while simultaneously projecting underlying strategies of resistance.[10]

From the discussion on ambivalence, Bhabha (1994) presents his theory of the ambivalent mimetic process. This concept consists of a strategy of surveillance and exercise of power through the production of knowledge. The author clarifies that this process creates authoriza-

9 Regarding this idea of negotiation, Bhabha (1994, p. 26) clarifies that: "By negotiation, I attempt to draw attention to the structure of *iteration* which informs political movements that attempt to articulate antagonistic and oppositional elements without the redemptive rationality of sublation or transcendence".

10 It is essential to emphasize that this difference should not be understood as a mere reflection of pre-established cultural or ethnic traits. The social articulation of difference, of the minority position, is a complex negotiation always in progress, which seeks to give authority to cultural hybridisms.

CC BY NC SA

tion strategies for producing knowledge about the Other — colonized, subordinate, marginalized — which are evaluated antithetically and stereotyped. This process is expressed through a discourse constructed by a bifurcated language, producing texts rich in the traditions of irony, mimicry and repetition (BHABHA, 1984).

Bhabha (1984, p. 126) says that the mimetic process emerges as "[...] one of the most elusive and effective strategies of colonial power and knowledge" and that mimicry represents a certain ironic commitment since it emerges as the representation of a difference that is, at the same time, a process of negation. Mimicry results from the desire for a recognizable and reformed Other. However, simultaneously, it produces a subject marked by a difference, which presents itself as "almost the same but not quite" (BHABHA, 1984, p. 126). That occurs because speech is marked by indeterminacy. So, mimicry is,

> […] thus, the sign of a double articulation; a complex strategy of reform, regulation, and discipline, which "appropriates" the Other as it visualizes power. Mimicry is also the sign of the inappropriate, however, a difference or recalcitrance which coheres the dominant strategic function of colonial power, intensifies surveillance, and poses an immanent threat to both "normalized" knowledges and disciplinary powers. (BHABHA, 1984, p. 126).

From the point of view of cultural authority, "[t]he success of colonial appropriation depends on a proliferation of inappropriate objects that ensure its strategic failure, so that mimicry is at once resemblance and menace" (BHABHA, 1984, p. 127). However, this process is marked by ambiguity and mimicry, so it implies, at the same time, similarity and threat. That is because there is a dual vision characterizing postcolonial societies: at the same time, they mimic, they create underlying strategies of resistance. In this way, the discourse is built around an ambivalence that continually produces slippage, excess and difference, resulting in an uncertainty that fixes the colonial subject in a partial, incomplete or virtual presence, nevertheless creating, underlyingly, conditions for disruption.

Bhabha (1984, p. 131) points out that this "[…] ambivalence of colonial authority repeatedly turns from mimicry — a difference that is almost nothing but not quite — to menace — a difference that is almost total but not quite" (BHABHA, 1984, p. 132). In other words, due to the mimetic process, an ambivalent discourse emerges that presents itself as something new and different. This ambivalence repeatedly swings from a difference that is almost none to a difference that can even threaten. As already mentioned, this threat means that societies mimic while creating strategies of resistance. Moreover, this mimetic character is always produced at the place of prohibition. It is a form of discourse built at the crossroads of what is

CC BY NC SA

allowed and known and, between the lines, against and/or within the rules. The ambivalence of this mimicry makes it possible to understand colonial culture as potentially (and strategically) an insurgent counter resource.

Finally, we emphasize that this theory of the ambivalent mimetic process allows us to understand how a society locates originally external conceptions. This theoretical lens directs the focus of the analysis to what is projected on external embodied conceptions, evidenced as different experiences, interests, and national values modify signs. It should be noted that this process allows for the development of a space for the underlying creation of strategies to resist dominant powers and/or coercive structures.

3. DISCUSSION: A BRAZILIAN PERSPECTIVE IN INTERNATIONAL RELATIONS ON THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY IN LIGHT OF THE IDEAS OF MIMICRY AND AMBIVALENCE

According to Kalil (2017), the notion of sovereignty is often addressed in Brazilian IR literature through a debate on autonomy. It is important to explain that in her understanding, in Brazil, the development of theories, methodologies and ontologies derives from at least one paradigm: national-developmentalism. One of the consequences of this paradigm is the different form of rationalism that developed in the country — rationalism in exile[11]. Although this rationalism comes from a political-economic paradigm, the author elucidates that there is also a struggle with philosophical questions about the notions of security, war, peace and sovereignty. Regarding sovereignty, she argues that this norm is often addressed in Brazilian IR literature through a debate on autonomy because, as an effect of rationalism, the state would not conceive of survival as its primary objective, but autonomy.

Therefore, Kalil (2017) emphasizes that the national-developmentalism paradigm led to the emergence of a type of rationalism of its own. Thus, ontologically, the State would have replaced the sovereignty/non-intervention dichotomy with the autonomy/dependence dichotomy. That is because, due to the idea of dependence, national thinking would understand

11 The rationalism in exile is described by the author as an "[...] epistemology underlying Brazil's first-generation IR intellectuals' contribution to IRT" (KALIL, 2020, n. p.). Kalil (2017) argues that rationalism would bring Brazilian IR closer to Western ones, however, as a result of the country's exile position, national thought brings different perspectives. This difference is a result of the marginalization in relation to the mainstream debate.

CC BY NC SA

that it is not possible to be a sovereign state, and, as a logical consequence, the maintenance of autonomy gains significant weight as the only viable alternative. This formulation would be related to the influence of the national-developmentalism present in the works of Hélio Jaguaribe. Although we understand that Kalil's argument seems coherent, taking into account the centrality that the autonomist debate historically assumes in national thought, we identified a problem. The Westphalian dimension of sovereignty encompasses the notion of autonomy in territorial terms[12].

Krasner (2001b, p. 18) explains, "the sovereign state model is a system of political authority based on territory, mutual recognition, autonomy and control". Understanding that sovereignty and autonomy are not mutually exclusive and that the Westphalian conception of sovereignty somehow encompasses the idea of autonomy, we ask ourselves what the difference between the categories of sovereignty and autonomy in Brazilian scholarship is. Kalil (2017) indicated that there is a substitution but does not discuss how these categories are conceptualized.

With that in mind, we analyze how Jaguaribe, Cervo, Saraiva and Lima approach the concept of sovereignty in the subsections below. This analysis is conducted through a contrapuntal reading that confronts the perspective of these authors with Krasner's view of sovereignty, exposed in the first section of this article. We emphasize that Bhabha's ideas of mimicry and ambivalence discussed above help us understand the concept of sovereignty in Brazilian works.

Before proceeding, we emphasize that these Brazilian authors discuss the centrality of the role of elites in the formation of the state. In this sense, the sovereignty perspective investigated here, more precisely, reflects the thinking of the national elite. In addition, we emphasize that the discussion of sovereignty that we carry out in this article reflects a Brazilian perspective on this concept – we do not conduct an analysis here about the internal disputes around the meaning of sovereignty. This effort would require another research endeavor and design.

12 We emphasize that the notion of territoriality that Krasner points out implies that political authority is exercised over a given geographic space and not over people. From this perspective, Krasner (2001b, p. 18) emphasizes that "Autonomy means that no external actor enjoys authority within the borders of the state".

CC BY NC SA

3.1. A contrapuntal reading of the concept of sovereignty in Hélio Jaguaribe

By analyzing Jaguaribe's thinking (1979; 2002), we identified that the author assumes the premise that the international system is hierarchical, unlike Krasner. He argues that states are positioned at different levels, conditioned by their capacity for self-determination.[13] In an elaboration similar to Krasner's, Jaguaribe (2012) argues that the structure of the international system preserves some aspects of sovereignty. However, economic, financial, technological, political, cultural and military constraints can violate sovereignty among states. Therefore, we realize that the author recognizes the predominance of the logic of consequences in the international in Krasner's terms but rejects the idea of anarchy.

Due to this idea of hierarchy, the concept of self-determination, a principle derivating from the Westphalian dimension of sovereignty, is articulated by the author as an expression of states' positions in the international arena. Outlined this structure, Jaguaribe (1979) says that national development would be a strategy to achieve greater autonomy and self-determination. In other words, a strategy to expand a country's degree of autonomy and sovereignty internationally. In this sense, it is clear that sovereignty, like autonomy, is not understood as a stable condition, as it is conditioned to different levels of stratification and, thus, can be conquered or lost. This formulation does not make evident a substitution of the idea of sovereignty, as Kalil (2017) points out, but that autonomy and sovereignty are two categories that can coexist.

It is worth noting that, in the author's view, sovereignty, autonomy and socio-economic development are interconnected conceptions, a formulation that Krasner does not evidence. This original articulation allows Jaguaribe to express Brazil's position in the international system, elaborate sovereignty claims and point out mechanisms of resistance to the instruments of coercion. Through this, the author goes beyond Krasner's ideas, pointing to the political dimension of sovereignty, which results from the re-articulation of the idea of self-determination as a variable that indicates states' positions in the international arena. That marks the limits of Krasner's concept for thinking, analyzing and formulating Brazilian politics. This question would justify and/or explain the non-conceptualization of sovereignty and the less central position that this category occupies in Jaguaribe's works.

13 The hierarchical structure of the international system is differentiated by the author into four levels that express the states' capacity for self-determination, from the highest to the lowest degree: General Primacy, Regional Primacy, Autonomy and Dependence (JAGUARIBE, 1979).

CC BY NC SA

From this analysis, we identified that Jaguaribe's sovereignty is not objectively defined, allowing the ambiguous use of the term, thus facilitating its articulation with the notion of a hierarchical international system and with the ideas of autonomy and development. The concept of sovereignty mimicked in Jaguaribe is relational and not absolute. This understanding allows us to infer that these countries (1) are always subject to the questioning of their sovereign status; (2) can claim sovereignty and resist violations of that norm; and (3) can resist the norm itself. That indicates that the difference in the approaches to the concept may be almost none in Bhabha's terms. However, it may threaten hegemonic structures because it opens up an underlying space for resistance.

We verify, therefore, that the sovereignty mimicked in Jaguaribe is "almost the same, but not quite". The author recognizes Krasner's analysis of this concept as valid because it allows him to point out violations of the Westphalian model. However, his concern is to think of the international from the Brazilian perspective, projecting on it the strategies of resistance to coercive mechanisms that limit or violate national sovereignty and identifying what keeps the country in an unfavorable condition in a hierarchical international system marked by asymmetries and inequality. This attitude leads the author to project and articulate the concept of sovereignty with national ideas of development and autonomy.

3.2. A contrapuntal reading of the concept of sovereignty in Amado Cervo

The discussion led by Amado Cervo is driven by the need to think about national concepts capable of reflecting the Brazilian experience and being proper instruments for building the country. The author argues that IR theory has a limited explanatory capacity. However, it is equally relevant to appropriate the knowledge derived from them, as well as unveil the pitfalls they promote (CERVO, 2008a). In our understanding, when developing his formulation, Cervo indicates the possibility of the mimetic process — hybridization — occurring, pointing out those mainstream theories are partially relevant, but that they should be taken with caution, recognizing their limitations derived from the national interests and values they carry.

Here it is important to highlight that Cervo (2008a; 2008b) takes a position of rejection of hegemonic theories, seeking to build Brazilian concepts. Nevertheless, Luciano Munõz and Raphael Spode (2019) argue that Cervo does not adopt a decolonizing approach in his discussion and, despite rejecting hegemonic theories, maintains Eurocentric tendencies, evidenced, for example, by the lack of criticism of the linear view of History. In this regard, we emphasize that

CC BY NC SA

Cervo maintains a certain dialogue with hegemonic theories, in the sense presented by Munõz and Spode (2019), but it is possible in our analysis to identify different formulations that oppose partially these viewpoints, evidencing an ambivalent character in the author's thinking.

We identified that Cervo (2008b) lists nine components of the country's diplomacy that result from his assessment of national foreign policy throughout history, namely: (1) self-determination, non-intervention and peaceful settlement of disputes; (2) legalism; (3) normative multilateralism; (4) cooperative and non-confrontational external action; (5) strategic partnerships; (6) realism and pragmatism; (7) official cordiality in dealing with neighbors; (8) development as a vector; and (9) independence from international insertion.

We state that the first two categories, expressed in the ideas of self-determination, non--intervention and legalism, are in dialogue with Krasner's concept of sovereignty in its international legal and Westphalian dimensions. These components reinforce the notion that the state holds a monopoly of authority within its national territory and emphasizes the importance of mutual recognition legally granted between states at the international level. Pointing out the existence of these axes, the author indicates that there is an incorporation of the concept of sovereignty and not necessarily a replacement of this concept, as Kalil (2017) argues.

For the author, strategic partnerships and normative multilateralism indicate the country's international insertion strategy. This insertion establishes international cooperation as a mechanism to face the established global governance structure. In this sense, Cervo understands the ideas of cooperative and non-confrontationist action and official cordiality in dealing with neighbors as axiomatic guidelines for national foreign policy. In his view, decision-making autonomy is the ideological substrate that drives this policy.

In his analysis, realism, pragmatism, development as a vector and an independent international insertion characterize the conduct of Brazilian foreign policy. These last two being the ideological substrate for all other guidelines. Cervo (2008b, p. 31, our translation) writes, "[...] the independence of the insertion pattern presupposes a worldview, autonomy of the decision-making process[14] and its own formulation of foreign policy" and continues to explain that

14 According to Saraiva (2014), decision-making autonomy in Cervo's works is closer to the Brazilian thinking on IR than to the duality of the center/periphery of the thinking of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). This way, a cooperative worldview emerges that works as a master path in national thinking applied to IR.

CC BY NC SA

> [...] the autonomy of insertion figures as a standard for Brazilian diplomacy because it imposes itself over the long term, and makes the national character prevail in the symbiosis between internal and external. It does not eliminate external conditioning, but suggests mastering them to your advantage, submitting to luck and circumstances, and commanding fate, rather than just suffering its effects. (CERVO, 2008b, p. 31, our translation).

In this passage, it is possible to observe that the category of autonomy can interact both with the Westphalian perspective and with the idea of a hierarchy that appears in Cervo and in the other authors analyzed here, because this category is not conceptualized, thus expressing an ambiguous character. In Cervo (2008b), we see that autonomous international insertion is essential to make national interests prevail. The author does not conceptualize sovereignty either, but, like Jaguaribe, the principles of self-determination and non-interference are highlighted as fundamental axes. That indicates that sovereignty and autonomy coexist as an axiomatic character of this policy. Therefore, both are central to the strengthening of the Brazilian state. Therefore, autonomy in Cervo (2008b) can be understood as an objective, as in Jaguaribe's terms, but it can also be a means of international insertion. This use reflects the ambiguous character of the concept of autonomy.

In Cervo (2008b), we see that autonomous international insertion is essential to make national interests prevail. The author does not conceptualize sovereignty either, but, like Jaguaribe, the principles of self-determination and non-interference are highlighted as fundamental axes. That indicates that sovereignty and autonomy coexist as an axiomatic character of this policy. Therefore, both are central to the strengthening of the Brazilian state. Therefore, autonomy in Cervo (2008b) can be understood as an objective, as in Jaguaribe's terms, but it can also be a means of international insertion. This use reflects the ambiguous character of the concept of autonomy.

Lastly, we emphasize that this ambiguous character of Cervo's work was also identified in the research carried out by Jéssica Máximo (2014). She shows that Cervo intends to create a new epistemology, seeking emancipation from the mainstream thought in IR, by articulating the conceptual approach as a form of innovation in this discipline. However, despite this objective, Cervo shares certain assumptions of the mainstream explicit, for example, in his promotion of the idea of national interest, a central concept for classical realist theories. It can be argued, than, that the author promotes a distortion of mainstream thought, resulting in a discourse "[...] that reiterates the realistic ontology, corrupts and resignifies its original" (MÁXIMO, 2014, p. 71). Máximo thus corroborates our evaluation of the concept of sovereignty in Cervo's work, highlighting its ambiguous character. In a nutshell, he rejects the mainstream thought while incorporating its grammar to resignify it.

CC BY NC SA

3.3. A contrapuntal reading of the concept of sovereignty in José Flávio Sombra Saraiva

In 2014, Saraiva published an article in which he proposed to discuss the historical formation of the concept of autonomy in light of Brazil's foreign policy evolution. In this text, he argues the concept is historically formed through the performance of the country's foreign policy and the theoretical contribution of national thinkers. Saraiva (2014, p. 9, our translation) explains that the idea of decision-making autonomy constitutes the "[...] internal link of the state in its inflection towards the conformation of the international system". Furthermore, he points out that this concept was the least painful intellectual and political path for the imperial elites in operationalizing the state. This issue also appears in Cervo e Lima, as discussed in the next section.

Right in the first lines of his article, Saraiva (2014) emphasizes that there is a tradition in IR that deals with debates regarding internal-external connections, however, this debate is not of his interest. Two issues are important concerning his choice of methodological delimitation. The first point is that he analyses the particular sphere of foreign policy to think about autonomy, indicating he is not necessarily analyzing the category of national autonomy. The second point is that he is not discussing the internal-external connections, which indicates that there is no debate about a category that would replace sovereignty since it is exactly this connection that the concept of sovereignty articulates.

In fact, the author points to autonomy in foreign policy as a means of strengthening the autonomous and non-sovereign state. This formulation could indicate a substitution, as argued by Kalil (2017). However, it is not easy to sustain this because Saraiva does not conceptualize national autonomy. This would have been necessary to understand its local conceptualization and its difference from the category of sovereignty, which in the Westphalian sense encompasses the notion of national autonomy. Furthermore, the idea of decision-making autonomy described by the author is not enough to point out that there is substitution because this category is effectively described as a strategy. In other words, this category appears to be a means to achieve something, not an end.

In this sense, we observe that Saraiva neither conceptualizes nor discusses sovereignty. This question may have been interpreted by Kalil (2017) as an effect of replacing the sovereignty/non-interference dichotomy with the autonomy/dependence dichotomy. However, this is not clear for our analysis because, for the most part, the concept of autonomy appears as a strategy of Brazilian foreign policy, and, at this point, there is no space to say that there is

CC BY NC SA

a substitution of the category of sovereignty. In another formulation, this concept appears as national autonomy, which is not conceptualized, so, consequently, it can or not be the same as sovereignty, indicating the ambivalent character of the concept. Thus, in our analysis, that reflects, once again, the mimicry of the concept of sovereignty in the national IR literature.

Finally, it should be noted that Saraiva's contribution to this debate is minor compared to the other authors analyzed here because his work lacks conceptual precision, which would allow a more nuanced analysis of his thought. Therefore, our analysis is based solely on operationalizing the concepts throughout his texts and not on the meanings that he attributes to the categories of sovereignty and autonomy.

3.4. A contrapuntal reading of the concept of sovereignty in Maria Regina Soares de Lima

Like Saraiva, the autonomy debate is more evident for Lima, whereas sovereignty hardly appears. We see that the categories of self-determination and non-interference are not debated centrally, as in Jaguaribe and Cervo. In her work, Lima (2005b) explains that, in Brazil, the field of foreign policy was marked by two central points: economic development and political autonomy. She says that Brazil's stable geopolitical position generated a peculiar feeling among the country's political elites, from which external threats were perceived as a consequence of economic vulnerabilities and not security-derived, in Westphalian terms.

In her view, currently, elites in Brazil are ideologically divided between two alternatives in foreign policy: the search for credibility and the search for autonomy (LIMA, 2005a). The first alternative understands that national autonomy is derived from the ability to cooperate internationally to create norms and institutions. Conversely, the autonomist current argues for the need of a national project to overcome internal imbalances. From this perspective, a sovereigntist view leads to reluctance towards multilateral arrangements that result in the delegation of authority (LIMA, 2005a).

Analyzing the works of Lima (2005a, 2005b), we observe that, as in Saraiva (2014), the author neither conceptualizes nor discusses sovereignty. Kalil (2017) may have interpreted that as an effect of replacing the sovereignty/non-interference dichotomy with the autonomy/dependence dichotomy. However, as we mentioned in the previous subsection, this is not clear for our analysis because, at various times, the indicated autonomy appears as a means, as a strategy for the country's foreign policy, and, in this sense, there is no space to say that there is a replacement for the category of sovereignty.

CC BY NC SA

We note that Lima (2005a, 2005b) and Saraiva (2014) study the conformation of foreign policy and how it has contributed and/or can contribute to the development of the autonomous state, as through this policy, it would be possible to contribute to the development of capacities in the country. In this sense, the authors are analyzing the concept of autonomy in the particular area of Brazilian foreign policy. However, the idea of national autonomy *per se* is not conceptualized or discussed, just indicated as the goal of this policy, an issue that points to the mimicry of the concept and the ambivalent use of the autonomy.

Lima (2005a, 2005b) does not examine how the ideas of autonomy and sovereignty could be related in the scope of this debate. So, the idea of national autonomy can be the same thing as sovereignty — or not. It would be the same if the author indicated that foreign policy autonomy contributes to strengthening national autonomy in the Westphalian sense — this way, autonomy would result in a greater capacity for self-determination. Otherwise, it would be different if national autonomy were conceptualized in such a way as to project the construction of an alternative to the Westphalian model of international relations. What appears to us is that these two perspectives coexist among the national thinkers analyzed and are expressed in the ambiguous use of the sense of autonomy, an effect of the mimicry that results from the incorporation of the concept of sovereignty nationally.

We also emphasize that during the event Autonomía sitiada: *¿Cómo pensamos las políticas exteriores de América Latina en el siglo XXI?*, organized by the Estudios Europeos Program in 2020, Lima explains that the idea of autonomy in the country took on three distinct aspects or meanings: (1) situational autonomy; (2) autonomy as a determined end; and (3) behavioral autonomy. In Jaguaribe, the idea of autonomy is born as a determined end, aiming to overcome the condition of dependence. In this case, we could see a condition for replacing the category of sovereignty with the idea of autonomy. However, Lima points out that the interpretation of autonomy as a means ended up becoming hegemonic within the national thought.

At this point, it is worth noting that, in 2018, Lima and Letícia Pinheiro published an article where they deepened the debate on the concept of autonomy. In this context, they point to the problem of discussing autonomy as a means or objective, emphasizing that the original meaning as an objective has been lost, losing, also, its analytical capacity. Furthermore, the authors emphasize that autonomy and sovereignty would not be the same because, initially, the search for more autonomy does not imply achieving self-sufficiency.

Therefore, they explain that the interpretation of autonomy as a means was nationally hegemonic, which led to the understanding that autonomy results in the search for self-sufficiency. On the one hand, this interpretation indicates that, for the most part, there is no

CC BY NC SA

substitution of the category of sovereignty in the national thought and that, in addition to development, autonomy in international insertion would also function as a strategy to achieve sovereignty. However, on the other hand, it also indicates the conception of autonomy as an end, pointing to a projection of a different worldview, which interacts more with the idea of a hierarchical international. In our analysis, these two categories coexist in national thought and reflect a tension between different perspectives on the international.

4. RESULTS: MIMICRY AND AMBIVALENCE OF THE CONCEPTS OF SOVEREIGNTY AND AUTONOMY IN BRAZILIAN INTERNATIONAL RELATIONS

Analyzing Cervo, Jaguaribe, Saraiva and Lima, we identified that sovereignty is not objectively conceptualized. In the case of Jaguaribe and Cervo, we infer how this concept is incorporated from the ideas of self-determination and non-intervention. Conversely, in Lima and Saraiva, this incorporation hardly appears and is more highlighted by the mention of the idea of national autonomy as the end of the autonomous insertion of the state in the international system. Sovereignty is not under debate in Lima and Saraiva, who are focused on discussing the conformation of foreign policy. As such, it is more difficult to infer how they grasp of sovereignty. However, both have a conversation with the works of Jaguaribe and Cervo, indicating that the understanding could be similar. The absence of concern with the conceptualization of sovereignty and autonomy points to this.

We verified that these authors understand sovereignty as a category that allows us to understand the constitution of the international based on this norm and, in this way, articulate self-determination as a structuring axis of the international. Of course, the authors can highlight the asymmetries and inequalities between states. However, in doing so, they reveal another perspective on the nature of the international system. Based on that, they project national interests, expressed in the ideas of development and autonomy. This movement results in the idea of a hierarchical order with autonomous agents. That is particularly highlighted in the works of Cervo and Jaguaribe.

So, we observe that the mimicry of the concept of sovereignty led to a focus on discussing the concept of autonomy in these studies. That is because the concept of autonomy interacts with both Krasner's perspective on the international system and the national perspective

CC BY NC SA

on this system. In this way, the idea of autonomy, incorporated into the Westphalian sense of sovereignty for the authors, expresses two views about the permanent international tension. Through this formulation, strategies emerge that aim at building an autonomous state with greater capacity for sovereign projection in the international system. This ambivalence of the notion of autonomy is mostly evident in Saraiva and Lima.

Sovereignty is related to the different capacities for self-determination and national development that are outlined as a strategy to achieve autonomy and to guarantee greater capacity for self-determination, that is, greater capacity for sovereign projection in the international system. Thus, we identified that sovereignty and autonomy are understood as objectives. Nevertheless, it is necessary to emphasize that autonomy as a means, which often appears in discussions about the shaping of foreign policy, can also function as a strategy to expand the capacity for self-determination. In this way, we understand that sovereignty interacts with the ideas of development and autonomy.

We found that, by taking the international system as a hierarchy, the authors can project the country's sovereignty claims while exposing their discontent with Brazil's position in that order. Furthermore, they present a way to build a condition of resistance to the mechanisms of coercion derived from this order. Not conceptualizing sovereignty in Krasner's mold allows the projection of these claims, as well as the mechanisms of resistance against the hegemonic powers, giving a new political meaning to their understanding of sovereignty.

This articulation points to the moment when it is possible to identify the ambivalence of the notion of sovereignty since, at the same time that Krasner's vision is incorporated, the ideas of national development and autonomy are projected in this concept. The latter can be an objective concurrent with sovereignty, indicating another perspective of the international, as it can express the same thing as the meaning of Westphalian sovereignty. That is possible because these Brazilian authors develop their studies thinking about their position in the international arena. The result is an open and uncertain conceptualization of sovereignty.

In our study, we note that there is a dynamic of incorporation and rejection of the Westphalian model as a result of mimicking the concept of sovereignty. This norm becomes relativized, and the issue of autonomy is highlighted, but, at the same time, the ideas of non-interference and self-determination that derive from the Westphalian model are still incorporated. One of the reasons for this movement is that national elites tend to agree that the sovereigntist discourse can make the Brazilian insertion into the international sphere more difficult. In this sense, both in foreign policy and in the more general plan of national politics, the autonomist debate gains centrality as a discursive resource.

CC BY NC SA

The centrality of this debate does not imply the non-incorporation of the idea of sovereignty into national thinking. However, it highlights one of the strategies of resistance designed by the country against the dominant powers. More than that, it also points to the construction of a space for the projection of one's own national perspective on what the international is and how one imagines or expects to build the international, an issue evidenced by the projection of the ideas of a hierarchical international system and autonomous entities.

Thus, we observe that the works discussed here seem to reflect the ambivalence that would mark the formation of thought outside the center. That is because the authors analyze the world order as it imposes itself, highlighting its problems and limits, the difficulties of effectively building a sovereign state in this context, and the many insertion strategies. Nevertheless, they think of alternatives to this order that can be observed through a hierarchical world made up of autonomous entities.

On the one hand, the result of this process is the partial incorporation of the category of sovereignty, expressed mainly from the acceptance of the principles of non-interference and self-determination and the perception, in terms of Krasner's ideas, that the predominance of the logic of consequences leads to violation of these principles. On the other hand, the understanding of sovereignty is not entirely reproduced in his terms within the Brazilian authors. Sovereignty is relativized to express countries' position in an international structure that is hierarchical. This concept politically keeps political coherence for Brazil to understand its position vis-à-vis the dominant powers and project its claims supported by a discourse that aims at an autonomous state.

Through this analysis, we observe that the centrality of autonomy expresses the ambivalence that results from the mimicry of the concept of sovereignty in the national thought. That is because the idea of autonomy may be the same as what is inferred from the Westphalian sense. However, it may also express how the Brazilian IR scholarity views the international system. This issue indicates a space in which national demands and strategies of resistance are projected onto Krasner's sense of sovereignty, that is, an interstice point where cultural values can be negotiated in terms of Bhabha.

We conclude then that the idea of sovereignty embodied in national thought is expressed "between the lines", not entirely rejecting it, but represents a strategy for projecting national claims on this category. By approaching sovereignty in this way, Brazilian IR scholarship creates a strategy that allows the country to project its interests, claim its sovereignty and achieve a better position in the international system, but also allows a space to imagine and project another logic of the international, based on ideas of hierarchy and autonomy.

CC BY NC SA

In a nutshell, when Brazilian authors analyze the international system and the capacity of states for self-determination — in other words, to guarantee their sovereignty — they also project their own worldview, interests and values. As a result, the notion of sovereignty is mimicked — "almost the same, but not quite" — and appears elusive. Taking this into account, they understand that, through national development, it is possible to create strategies that increase the capacity for national autonomy and the degree of self-determination, a moment in which they project their perspective of the world onto the idea of sovereignty.

Thus, hypocrisy is not enough to express the national vision of sovereignty because it does not capture this global vision. This difference in understanding the world expresses Brazil's position in the international system, and as a result of this different perception, the ideas of development and autonomy gain strength in the works of Jaguaribe and Cervo, Saraiva and Lima. This centrality is also observed in Kalil's work. From the perspective of these authors, states have different degrees of sovereignty and autonomy depending on their stage of development. Therefore, it seems correct to state that Kalil's (2017) study partially captures how sovereignty is approached in national thought. However, it would not be possible to say that the notion of autonomy replaces the idea of sovereignty but that such concepts coexist in national thought.

CONCLUSION

With the discussion conducted, we observe that the authors studied here agree with Krasner's assumption regarding the hypocrisy inherent in the organization of the international system. That is, they recognize the predominance of the logic of consequences in the international system since, based on this formulation, it is possible to derive perennial hypotheses of violations of sovereignty — above all, the sovereignty of states that amalgamate small or medium relative power in the international scenario. However, this relativization of the organization of the international has profound impacts on the ontology of the international system.

In this sense, these authors differ from Krasner regarding the presumed nature of the international system. That is because, in their view, this system is ranked according to the different self-determination capacities of each state. Therefore, in a hierarchical international system, sovereignty becomes relativized as an effect of the asymmetry between states, a condition understood as inherent to the system. Through this perspective, the authors begin

CC BY NC SA

to discuss the notion of sovereignty, highlighting its political dimension, where it is possible to project different expectations, such as claims of territorial inviolability and strategies to resist mechanisms of coercion.

Given this difference, we identified that it is in the process of incorporating the idea of territorial integrity — or autonomy — derived from Krasner's Westphalian dimension of sovereignty that the projection of the ideas of development and autonomy takes place. Thus, we observe that the centrality of the discussion of autonomy in Brazil's national thought can be, at least in part, explained as a result of the mimicry of the concept of sovereignty, given that autonomy interacts with both the Westphalian perspective of the international system and the perspective of a hierarchical system of national authors. In other words, the hybridization of the concept of sovereignty can be seen in the negotiation or dispute for a sense of autonomy.

From this, we conclude that the Brazilian authors studied partially agree with the mainstream grasp of sovereignty while presuming a hierarchical international system, which, in its turn, underlies the relativization of the concept due to the unequal structure of this order. Based on this view, the authors show awareness about the Brazilian sovereignty's status and limitations. Given this, we identified that the concept of autonomy represents the Brazilian resistance concerning the localization of the concept of sovereignty. Furthermore, we see that the projection of national concepts of autonomy, understood as an objective and of concept of sovereignty as a mean, takes place. Therefore, in this literature, the concept of autonomy represents Brazilian resistance to the location of the concept of sovereignty. In other words, autonomy gives rise to ambivalence towards the concept of sovereignty in Brazil's IR thought.

Finally, we emphasize that the theoretical-methodological approach adopted proved to be a useful instrument to undertake efforts to map and recognize other views about the international. With this tool, it was possible to explore how a fundamental concept for IR — sovereignty — can be approached differently and rearticulated with other perspectives about the international system, so it allows us to verify national variants of thought and their interaction or not with standardized knowledge.

Therefore, we conclude that when evaluating the category of sovereignty, searching for bases in the production of knowledge in mainstream and national IR knowledge, we bring attention to the limit of Krasner's concept, whose idea of sovereignty as hypocrisy does not capture the political strategies of resistance. Those are, we claim, articulated into the Brazilian thought. Thus, through the present analysis, we established a dialogue with the Global IR agenda, which seeking how concepts are adapted and used outside the Global North.

CC BY NC SA

REFERENCES

ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and regional worlds: a new agenda for international studies. *International Studies Quarterly*, [*S. l.*], vol. 58, no. 4, pp. 647-659, Dec. 2014.

ACHARYA, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, [*S. l.*], vol. 58, no. 2, pp. 239-275, May 2004.

ACHARYA, Amitav. Towards a Global IR? *In*: MCGLINCHEY, Stephen; SCHEINPFLUG, Christian; WALTERS, Rosie (Eds.). *International Relations Theory*. Bristol: E-International Relations Publishing, 2017. pp. 76-82.

AUTONOMÍA Sitiada: ¿Cómo pensamos las políticas exteriores de América Latina en el siglo XXI. *Program of Estudios Europeas de la Udec*, [*S. l.*], 13 Nov. 2020. 1 video (1:57:50). Published by Estudios Europeos Program channel. Available in: https://www.youtube.com/watch?v=j8P-DXHQnCiI&t=2815s. Access on: 05 June 2021.

BHABHA, Homi. Of mimicry and man: the ambivalence of colonial discourse. *Discipleship: A Special Issue on Psychoanalysis*, [*S. l.*], vol. 28, pp. 125-133, Oct. 1984.

BHABHA, Homi. *The location of culture*. London and New York: Routledge, 1994.

BILGIN, Pinar. “Contrapuntal reading” as a method, an ethos, and a metaphor for Global IR. *International Studies Review*, [*S. l.*], vol. 0, pp. 1-13, Feb. 2016.

BODIN, Jean. *Os Seis Livros da República:* Livro Primeiro. Translation: José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone Editora, 2011.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas híbridas*: estratégias para entrar e sair da modernidade. Translation: Ana Regina Lessa e Heloísa Pezza Cintrão; Introduction translation: Gênese Andrade. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais*. Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 51, no. 2, pp. 8-25, 2008a.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008b.

CHATTERJEE, Partha. *Colonialismo, modernidade e política*. Translation: Fábio Baqueiro Figueiredo e Valdemir Zamporoni. Salvador: EDUFBA, 2004.

CHOWDHRY, Geeta. Edward Said and contrapuntal reading: implications for critical interventions in international relations. *Millennium: Journal of International Studies*, [*S. l.*], vol. 36, no. 1, pp. 101-116, Dec. 2007.

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, [*S. l.*], vol. 10, no. 2, pp. 126-155, 1981.

HERZ, Monica. O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 24, no. 1, pp. 7-40, Jan./June 2002.

HOBBES, Thomas. *Leviatã:* ou matéria forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Translation: Eleonora Magalhães de Gusmão. Santa Catarina: Clube de Autores, 2020 [1651].

HOFFMANN, Stanley. An American Social Science: International Relations. *Daedalus*, [*S. l.*], vol. 106, no. 3, pp. 41-60, 1977.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomia periferiea y hegemonia céntrica. *Estudios Internacionales*, Chile, vol. 12, no. 49, pp. 91-130, Apr./May 1979.

JAGUARIBE, Hélio. MERCOSUL e a nova ordem mundial. *Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)*, [*S. l.*], vol. 1, year 1, pp. 3-9, 2002.

JAGUARIBE, Hélio. O Brasil ante o século XXI. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEAUSP)*, São Paulo, 2012. Available in: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/jaguaribeseculo21.pdf/view. Access on: 17 Sept. 2020.

KALIL, Mariana Alves da Cunha. The Global South is in Exile. *E-International Relations*, [*S. l.*], 17 May 2020. Available in: https://www.e-ir.info/2020/05/17/the-global-south-is-in-exile/. Access on: 22 July 2020.

KALIL, Mariana Alves da Cunha. *Thinking Past the Latin American Hybrid:* Rationalism in Exile — a Brazilian contribution to the theory of International Relations. 2017, 304 pp. Thesis (PhD in International Relations) — Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2017.

KRASNER, Stephen. Abiding sovereignty. *International Political Science Review*, [*S. l.*], vol. 22, no. 1, pp. 229-251, July 2001a.

KRASNER, Stephen. Compromising Westphalia. *International Security*, [*S. l.*], vol. 20, no. 3, pp. 115- 151, Dec./Feb. 1995.

KRASNER, Stephen. Rethinking the sovereign state model. *Review of International Studies*, [*S. l.*], vol. 27, no. 5, pp. 17-42, Dec. 2001b.

KRASNER, Stephen. *Sovereignty:* organized hypocrisy. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

KRISTENSEN, Peter Marcus. The South in "Global IR": worlding beyond the "Non-West" in the case of Brazil. *International Studies Perspectives*, [*S. l.*], vol. 22, no. 2, pp. 1-22, Mar. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 48, no. 1, pp. 24-59, 2005a.

LIMA, Maria Regina Soares. Aspiração internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* [*S. l.*], year XIX, no. 82*,* Jan./Mar. 2005b.

MÁXIMO, Jéssica Cristina Resende. *Historiografia(s) das Relações Internacionais:* uma análise pós-colonial das histórias e dos saberes da área de RI de Brasil, China e Índia. 2014, 138 pp. Dissertation (MSc in International Relations) — a Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2014.

MUÑOZ, Luciano da Rosa; SPODE, Raphael. Pensamento com teoria: alternativas para o campo de Relações Internacionais no Brasil e na Índia. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, vol. 8. no. 15, pp. 336-365, Jan./June 2019.

CC BY NC SA

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 12, no. 3, pp. 1-22, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social:* ou princípios do direito político. Translation: Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das letras, 2011 [1762].

SAID, Edward Wadie. *Culture and imperialism*. New York: Vintage Books, 1994.

SAID, Edward Wadie. *Reflections on exile and Other Essays*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Autonomia na inserção internacional do Brasil: um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 36, no. 1, pp. 9-41, Jan./June 2014.

THOMAS, Lindsey. Contrapuntal analysis. *The International Encyclopedia of Communication Research Methods*, [*S. l.*], 7 Nov. 2017. Available in: https://doi.org/10.1002/9781118901731.iecrm0269. Access on: 27 Mar. 2020.

WALKER, R. B. J. Security, sovereignty, and the challenge of world politics. *Alternatives: Global, Local, Political*, [*S. l.*], vol. 15, no. 1, pp. 3-27, Jan. 1990.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15623

A cooperação Sul-Sul como contradádiva: reivindicações simbólicas da política externa do Governo Lula no projeto *Cotton*-4

South-South cooperation as counter-gift: Symbolic claims of the Lula administration's foreign policy in the Cotton-4 project

Cooperación Sur-Sur como contradon: reivindicaciones simbólicas de la política exterior del Gobierno de Lula en el proyecto Cotton-4

Patrícia Nogueira Rinaldi
Professora Associada do curso de Relações Internacionais
Faculdades de Campinas (FACAMP)
Campinas-SP, Brasil
E-mail: patricia.rinaldi@facamp.com.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5075-0836

Isabella Trevisan
Faculdades de Campinas (FACAMP)
Campinas-SP, Brasil
E-mail: tre.isabella@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5111-8170

Resumo: Considerando a relevância das relações Sul-Sul no estudo global das Relações Internacionais, esse artigo analisa a dimensão simbólica da cooperação Sul-Sul promovida pela política externa do governo Lula. Partindo dos estudos que aplicam a teoria da dádiva para analisar o regime simbólico dominante no campo

da cooperação internacional para o desenvolvimento, o argumento defendido é o de que a política externa do governo Lula mobilizou, de maneira inédita, um quadro simbólico bastante estruturado para definir sua cooperação Sul-Sul, que buscava substituir os vínculos sociais não-recíprocos e hierárquicos da ajuda como dádiva por outros baseados na reciprocidade e na contradádiva. Para ilustrar os aspectos evidentes e ocultos deste quadro simbólico, analisaremos a iniciativa *Cotton*-4, desenvolvida entre o governo brasileiro e os países africanos Benin, Burkina Faso, Chade e Mali.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Brasil; África; Cotton-4.

Abstract: Considering the relevance of South-South relations in the global study of International Relations, this article analyzes the symbolic dimension of South-South cooperation promoted by the Lula administration's foreign policy. Drawing from studies that apply the gift theory to analyze the dominant symbolic regime in the field of international cooperation for development, the argument defended is that the Lula administration's foreign policy mobilized, in an unprecedented way, a very structured symbolic framework to define its South-South cooperation, which sought to replace the non-reciprocal and hierarchical social bonds of aid as a gift with others based on reciprocity and counter-gift. To illustrate the evident and hidden aspects of this symbolic framework, we will analyze the Cotton-4 initiative, developed between the Brazilian government and the African countries Benin, Burkina Faso, Chad, and Mali.

Keywords: International Cooperation for Development; South-South Cooperation; Brazil; Africa; Cotton-4.

Resumen: Considerando la relevancia de las relaciones Sur-Sur en el estudio global de las Relaciones Internacionales, este artículo analiza la dimensión simbólica de la cooperación Sur-Sur promovida por la política exterior del gobierno de Lula. A partir de estudios que aplican la teoría del don para analizar el régimen simbólico dominante en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo, el argumento defendido es que la política exterior del gobierno de Lula movilizó, de forma inédita, un marco simbólico muy estructurado para definir su cooperación Sur-Sur, que pretendía sustituir los lazos sociales no recíprocos y jerárquicos de la ayuda como don por otros basados en la reciprocidad y el contradon. Para ilustrar los aspectos evidentes y ocultos de este cuadro simbólico, analizaremos la iniciativa *Cotton*-4, desarrollada entre el gobierno brasileño y los países africanos Benín, Burkina Faso, Chad y Mali.

Palabras clave: Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Brasil; África; Cotton-4.

Recebido em:
02/02/2022

Aceito em:
07/07/2022

INTRODUÇÃO

No estudo global das Relações Internacionais (RI), a temática das relações Sul-Sul é relevante pois permite analisar formas específicas de interação entre os países do Sul Global que foram sistematicamente marginalizadas pela disciplina (HURELL, 2016, p. 7). Dentro dessa temática, houve uma expansão considerável das pesquisas sobre a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSS) nos anos 2000 (ALEJANDRO, 2019, p. 34), com o propósito de compreender como essa modalidade trouxe uma maior pluralidade de ideias, entendimentos e práticas para o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), historicamente dominado pela perspectiva ocidental (KAPOOR, 2008, p. 79).

O estudo da CSS tem ressaltado as vozes e os conhecimentos do Sul Global, apresentando alternativas simbólicas ao cânone tradicional no campo da CID. Enquanto o regime simbólico dominante nessa área baseia-se em um código moral de superioridade dos países do Norte Global em relação aos países do Sul Global, estes últimos passaram a reivindicar a construção de um referencial simbólico alternativo por meio da CSS, assentando-a nos princípios de horizontalidade e reciprocidade das relações de cooperação (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2014, p. 1782).

Visando entender como diferentes países do Sul Global buscaram consolidar a CSS como um regime simbólico questionador das identidades e dos vínculos morais hegemônicos na CID, esse artigo tem por objetivo analisar a dimensão simbólica da CSS promovida pela política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Embora o estreitamento das relações Sul-Sul seja um elemento presente na política externa brasileira desde a década de 1960, a importância desse estudo se justifica pelo fato de que o governo Lula consolidou um quadro simbólico inédito para definir sua CSS, mobilizando princípios, repertórios e discursos que fortaleceram as reivindicações simbólicas do Sul Global no campo da CID no período em questão (LEITE, 2011, p. 206; AYLLÓN; LEITE, 2010, p. 28-29).

Nesse sentido, as perguntas que conduzem esse artigo são as seguintes: quais foram as reivindicações simbólicas da CSS colocadas pela política externa do governo Lula? E como tais reivindicações contribuíram para que a CSS se apresentasse como uma alternativa ao regime simbólico dominante no campo da CID?

Para responder tais questões, recorreremos aos estudos de Hattori (2003), Silk (2004), Kapoor (2008) e Mawdsley (2011), que mobilizaram a teoria da dádiva desenvolvida por Mauss (2002) para analisar o regime simbólico dominante no campo da CID. Embora não sejam autores originários do Sul Global, seus estudos apresentam uma perspectiva pós-colonial. Ao considerar a dádiva como uma construção social ocidental, esses autores indicam que a CID

CC BY NC SA

implica em um regime simbólico de não-reciprocidade material. Trata-se de uma relação social entre desiguais, já que a concessão da ajuda por parte dos países do Norte aos países do Sul Global nos termos de uma doação reforça a dominação simbólica dos primeiros sobre os últimos. Partindo desses elementos, pode-se analisar as reivindicações simbólicas da CSS nos termos de uma contradádiva, em contraponto às categorias dominantes da CID.

A teoria da dádiva também permite lidar com o hibridismo intelectual presente na discussão, uma vez que os países do Sul Global partem justamente do regime simbólico hegemônico para contrapô-lo por meio da CSS. É possível então comparar os elementos simbólicos evidentes e ocultos dominantes na CID com o quadro simbólico da CSS proposto pela política externa do governo Lula. Para tanto, mobilizaremos autores do Sul Global que analisaram aspectos discursivos e performáticos da CSS nesse governo, como Ayllón Pino (2011), Leite (2011), Hirst (2012) e Milani e Duarte (2015).

Assim, o argumento defendido neste artigo é o de que a política externa do governo Lula desenvolveu, de forma deliberada, um quadro simbólico de CSS baseado na ideia de contradádiva, reivindicando quatro elementos simbólicos: a identidade do Brasil como país em desenvolvimento, pertencente ao Sul Global; as relações horizontais baseadas em parcerias; o compartilhamento recíproco de experiências; e a busca por oportunidades e benefícios mútuos. Ao mesmo tempo, há quatro aspectos problemáticos ou de tensão simbólica, que muitas vezes são ocultos ou eufemizados e, por isso, podem questionar ou desafiar os elementos de contradádiva: as assimetrias entre os países do Sul Global, e a posição relativamente superior do Brasil em termos de desenvolvimento; os ganhos mútuos, porém desiguais entre os parceiros envolvidos na CSS, com maiores benefícios, especialmente indiretos, para o Brasil; o reforço das hierarquias entre os próprios países do Sul Global; e a promoção de um modelo de desenvolvimento calcado em uma visão modernizadora.

Com o propósito de ilustrar os aspectos evidentes e ocultos do quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula, apresentaremos alguns elementos discursivos e performáticos mobilizados na iniciativa “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”, entre o Brasil e os países africanos Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, conhecidos como *Cotton*-4. A primeira fase do projeto, realizada no período de 2009-2013, foi crucial para consolidar os elementos simbólicos definidores da CSS brasileira, ao ser apresentado pelo governo em questão como uma parceria horizontal que possibilitou o compartilhamento de experiências e benefícios mútuos entre as partes envolvidas. Ao mesmo tempo, os relatórios de avaliação da primeira fase do projeto não discutem de maneira evidente as assimetrias entre os países que favoreceram indiretamente as empresas brasileiras e a visão modernizadora do projeto (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 5; 2015 b, p. 31).

CC BY NC SA

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução: na primeira, apresentaremos as reivindicações simbólicas do Norte e do Sul Global na CID, a partir da perspectiva da teoria da dádiva; na segunda, apontaremos as reivindicações simbólicas da CSS na política externa do governo Lula, ressaltando seus aspectos evidentes; na terceira, destacaremos os aspectos ocultos e eufemizados por tais reivindicações, apontando especialmente como as assimetrias entre os países do Sul Global problematizam o aspecto da contradádiva; na quarta seção, ilustraremos as evidências simbólicas da CSS brasileira a partir da iniciativa *Cotton*-4; e na quinta seção, faremos nossas considerações finais.

UM CAMPO CONTESTADO: AS REIVINDICAÇÕES SIMBÓLICAS DO NORTE E DO SUL GLOBAL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O campo da CID se consolidou no pós-Segunda Guerra Mundial como um importante mecanismo da disputa bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, especialmente no bojo do processo de descolonização. Sob a alcunha de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD)[1] – definida tanto pela doação ou concessão de recursos a fundo perdido[2] quanto pela oferta de cooperação técnica com o propósito de promover o desenvolvimento – a CID passou por uma progressiva autonomização e profissionalização ao longo da segunda metade do século XX (ESTEVES; ASSUNÇÃO, 2014, p. 1776).

Para além do que a AOD entrega em termos materiais – por exemplo, projetos técnicos, construção de infraestrutura, estímulo às relações econômicas, estabelecimento de laços diplomáticos, entre outros –, o campo da CID destaca-se por uma profunda dimensão moral e simbólica. A partir da teoria da dádiva desenvolvida pelo sociólogo e antropólogo Marcel

1 De acordo com a definição oficial do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE), a AOD é definida pela transferência líquida de recursos e cooperação técnica para países em desenvolvimento e agências multilaterais. Nesse sentido, o CAD-OCDE define a AOD por três características: é realizada por governos; visa promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social; e envolve recursos concessionados. Se excluem dessa definição empréstimos, ajuda militar e investimentos comerciais (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

2 A concessão de recursos a fundo perdido significa que o país recipiendário não necessita realizar qualquer devolução ou reembolso de tais recursos ao país doador (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

CC BY NC SA

Mauss, em 1923, autores como Hattori (2003), Silk (2004), Kapoor (2008) e Mawdsley (2011) exploram as características do regime simbólico[3] da CID, especialmente no que se refere à sua dominação ocidental e pós-colonial, por meio da noção de dádiva.

Ao analisar a dádiva em certas sociedades antigas, como na Polinésia, na Melanésia e no noroeste americano, Mauss (2002, p. 23) afirma que uma doação distingue o papel social daquele que concede a dádiva – o doador – daquele que a recebe – o recipiendário – a partir de três vínculos: o dar, que representa a aceitação do vínculo social entre as duas partes; o receber, que simboliza a confirmação de tal vínculo – já que a não-aceitação da dádiva implica na negação do vínculo social; e a não-reciprocidade, ou seja, a dádiva é oferecida voluntária e gratuitamente pelo doador, o que não exige uma contrapartida imediata do recipiendário.

Ao empregar essas categorias para analisar a consolidação da CID no pós-Segunda Guerra Mundial, Hattori (2003, p. 234) argumenta que houve uma hegemonia do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE)[4] na definição de entendimentos e práticas em torno da AOD[5]. Fundado em 1961 como um fórum de coordenação entre os países provedores de financiamento e assistência técnica para países menos desenvolvidos, o CAD-OCDE configurou o campo da CID por meio de relações intersubjetivas de poder, baseadas no vínculo simbólico da dádiva.

Assim, a CID estruturou-se simbolicamente pela separação entre os países do Norte Global cumprindo o papel social de doadores e os países do Sul Global cumprindo o papel social de recipiendários. Ao invés de categorias geográficas, Mawdsley (2011, p. 261) destaca que essa divisão binária apresenta um caráter identitário. Os países do Norte Global são em sua maioria países ocidentais, pertencentes ao CAD-OCDE e que compartilham uma identidade de países desenvolvidos, ricos e industrializados, o que reforça a posição de doadores. Já os países do Sul Global são majoritariamente países não-ocidentais, que compartilham a experiência

3 A noção de regime simbólico se refere ao conjunto de elementos não-materiais (como identidades, afirmações, posicionamentos e discursos) compartilhados que estabelecem certa coesão no imaginário dos atores envolvidos na CID. Um regime simbólico é criado e reforçado de maneira sistemática por meio das interações e do compartilhamento intersubjetivo entre os atores (MAWDSLEY, 2011, p. 263; p. 268).

4 Originalmente, o CAD-OCDE se denominava Grupo para a Assistência ao Desenvolvimento, e seus membros originais eram Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Portugal, Reino Unido e a Comissão da Comunidade Econômica Europeia. Ainda em 1961, Japão e Países Baixos integraram o grupo (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2006, p. 7). Atualmente, o CAD-OCDE é composto por 30 membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e União Europeia (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

5 Além do CAD-OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional também tiveram um papel crucial no estabelecimento da CID. A esse respeito, ver Esteves e Assunção (2014, p. 1777).

CC BY NC SA

histórica de exploração colonial e as mazelas desse processo, como a pobreza e a desigualdade social; ao mesmo tempo, apresentam a identidade comum de serem países em desenvolvimento, o que reforça a posição de recipiendários.

O vínculo social da dádiva expresso na CID estabelece um código moral de superioridade dos doadores em relação aos recipiendários. Para Silk (2004, p. 232) e Kapoor (2008, p. 79), a AOD é uma tradição ocidental baseada no reconhecimento social das qualidades e virtudes dos doadores, que são simbolicamente exaltados como ativos, generosos e moralmente superiores. Já os recipiendários, embora estejam livres da obrigação de reciprocidade material ao aceitar a ajuda, não podem se abster de uma reciprocidade não-material, expressa pela gratidão ou legitimação de sua posição de inferioridade e dependência em relação aos doadores.

É nesse sentido que Hattori (2003, p. 237, tradução nossa[6]) afirma que a ajuda como dádiva eufemiza as hierarquias materiais entre o Norte e o Sul Global, pois "(...) pode trabalhar para legitimar eticamente uma ordem material, reformulando uma hierarquia material entre o doador e o recipiendário como se fosse uma hierarquia moral". Já Kapoor (2008, p. 91) sugere que a ajuda externa disfarça as relações de poder e subjuga ainda mais o Terceiro Mundo. Por isso, a reciprocidade não-material se traduz em práticas materiais dos doadores do CAD-OCDE que reforçam tal hierarquia, como é o caso da utilização de ajuda casada ou amarrada (*tied aid*)[7], da concessão de empréstimos e da imposição de condicionalidades (KAPOOR, 2008, p. 81-83).

Tão logo a AOD se institucionalizou no pós-guerra, os países do Sul Global se engajaram politicamente para desafiar as hierarquias sociais e categorias simbólicas expressas na CID[8]. As demandas para que a ajuda fosse livre de condicionalidades e que ampliasse a autonomia dos países recipiendários na condução de seu desenvolvimento resultaram institucionalmente na adoção do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), durante a primeira Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978.

6 Do original: "(...) it can work to ethically legitimise a material order, recasting a material hierarchy between donor and recipient as a moral hierarchy" (HATTORI, 2003, p. 237).

7 A ajuda casada ou amarrada (*tied aid*) ocorre quando a prestação de ajuda é vinculada à aquisição de bens e serviços das empresas do país doador, aumentando suas próprias oportunidades comerciais (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2021).

8 A Conferência de Bandung em 1955, a criação do Movimento dos Não-Alinhados em 1961, o estabelecimento do Grupo dos 77 (G-77) em 1964 e a adoção da Declaração e do Plano de Ação sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) em 1974 são considerados marcos internacionais importantes no processo de criação de identidades e vínculos morais alternativos à AOD. Enquanto Bandung e o Movimento dos Não-Alinhados consolidou o chamado Terceiro Mundo como um grupo político que demandava uma inserção internacional calcada na independência e autonomia política em relação às grandes potências, o G-77 e a NOEI concretizaram a agenda em torno da redução das desigualdades entre o Norte e o Sul Global (RINALDI, 2018, p. 38; p. 97).

CC BY NC SA

O PABA trouxe como reivindicação simbólica a apresentação de uma modalidade alternativa à AOD: a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Muito embora esteja claramente expresso no PABA que a CTPD "não é nem um fim em si mesma nem uma substituta para a cooperação técnica com os países desenvolvidos" (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TECHNICAL CO-OPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES, 1978, p. 6, tradução nossa[9]), o documento cristalizou novas referências simbólicas para a CID estabelecida entre os países do Sul Global: a ideia de autossuficiência nacional e coletiva, o respeito à soberania nacional e a não-interferência em assuntos domésticos.

Porém, os esforços para consolidar a CTPD como uma modalidade alternativa de CID se enfraqueceram no bojo da crise da dívida nos anos 1980 e das crises resultantes das reformas neoliberais nos anos 1990. Não apenas houve uma redução dos recursos destinados à CTPD, mas a ideia de articulação política do Sul Global para construir uma nova modalidade de CID se fragilizou nesse período[10]. Apenas nos anos 2000 os países do Sul Global efetivamente retomaram a agenda de articular uma alternativa desafiadora dos vínculos morais estabelecidos pelo CAD-OCDE. Para Sá e Silva (2010, p. 4), vários fatores explicam tal retomada: o desapontamento do Sul Global com os resultados da AOD na promoção de seu desenvolvimento; o foco na consecução de metas de desenvolvimento no bojo do Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU; e o crescimento econômico acompanhado de conquistas sociais em vários países do Sul Global (como África do Sul, Brasil, Índia e México).

Esteves e Assunção (2014, p. 1782) argumentam que a hegemonia do CAD-OCDE na definição do regime simbólico da CID foi efetivamente colocada em questão no contexto dos anos 2000, a partir da contestação sistemática das identidades de doadores e recipiendários. Os atores do Sul Global reivindicavam o abandono desses papeis sociais, que pressupunham uma hierarquia entre eles, e propuseram um novo léxico para o campo, agora por meio da CSS, e não apenas da CTPD. Como destaca Ayllón Pino (2011, p. 113), o vocabulário da CSS envolvia a solidariedade entre países, a construção de parcerias horizontais e a busca por benefícios mútuos, que visavam quebrar o código moral de superioridade estabelecido pelo CAD-OCDE.

9 Do original: "TCDC is neither an end in itself nor a substitute for technical co-operation with developed countries" (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TECHNICAL CO-OPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES, 1978, p. 6).

10 O rearranjo neoliberal do sistema internacional nas décadas de 1980 e 1990 foi responsável por colocar os países em desenvolvimento em uma situação de vulnerabilidade econômica, política e social. As condicionalidades impostas como parte dos empréstimos tomados via FMI e Banco Mundial e as reformas estruturais de liberalização tiveram um impacto expressivo na política externa desses governos, pois fomentou a competição entre eles pela recepção de investimento direto externo. Por isso, uma das consequências do rearranjo neoliberal foi a desmobilização de anos de articulação da construção de uma unidade Sul-Sul (LEITE, 2012, p.18).

CC BY NC SA

A Conferência de Alto Nível da ONU sobre Cooperação Sul-Sul, realizada em 2009 em Nairóbi, institucionalizou multilateralmente o quadro simbólico da CSS. O documento final da conferência, intitulado Resultado de Nairóbi, reafirmou e atualizou os princípios estabelecidos pelo PABA. A CSS foi definida como "uma manifestação da solidariedade entre os povos e países do Sul" e deveria ser guiada pelos princípios de "respeito à soberania nacional, controle nacional e independência, igualdade, não-condicionalidade, não-interferência nos assuntos domésticos e benefícios mútuos" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 2, tradução nossa[11]). Ao mesmo tempo em que o documento afirmou que a CSS não deveria ser vista como uma substituta à AOD, ele marcou a diferença simbólica da CSS, ao afirmar que esta "(...) não deve ser vista como assistência oficial ao desenvolvimento. Trata-se de uma parceria entre iguais baseada na solidariedade" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 3, tradução nossa[12]).

Ao fazer uma comparação entre a estrutura discursiva da AOD e da CSS com base na teoria da dádiva, Mawdsley (2011, p. 263) afirma que a CSS se traduz em reivindicações simbólicas que buscam substituir os vínculos sociais não-recíprocos da AOD como dádiva por outros baseados na reciprocidade e na contradádiva. Em primeiro lugar, a CSS defende a identidade compartilhada de países em desenvolvimento, que historicamente sofreram com "a exploração colonial, a desigualdade pós-colonial e a presente vulnerabilidade causada pela globalização neoliberal desigual" (MAWDSLEY, 2011, p. 263, tradução nossa[13]). Em termos intersubjetivos, a CSS substitui a noção de pena e comiseração em relação aos países em desenvolvimento, como é o caso da AOD, pela empatia e solidariedade entre os países do Sul Global que emerge dessa experiência histórica e identidade comuns.

Em segundo lugar, a CSS reclama para si o estabelecimento de parcerias voluntárias, que geram oportunidades para o compartilhamento de experiências, conhecimento e tecnologias entre contextos e condições similares de desenvolvimento. Isso se opõe à lógica da AOD, que parte do pressuposto que os países doadores possuem experiências, conhecimento e tecnologias superiores, o que se traduz na noção de caridade ao ofertar essas soluções por meio da ajuda.

11 Do original: "a manifestation of solidarity among peoples and countries of the South"; "respect for national sovereignty, national ownership and independence, equality, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 2).

12 Do original: "(…) should not be seen as official development assistance. It is a partnership among equals based on solidarity" (HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, 2009, p. 3).

13 Do original: "colonial exploitation, postcolonial inequality and present vulnerability to uneven neoliberal globalisation" (MAWDSLEY, 2011, p. 263).

CC BY NC SA

Em terceiro lugar, a CSS simbolicamente rejeita as relações hierárquicas e verticalizadas na CID, como é o caso da relação entre doadores e recipiendários. Assim, o Sul Global reivindica relações horizontalizadas e igualitárias, que respeitem as demandas e a autonomia dos países envolvidos. Por fim, a CSS nega a ideia de dádiva, ou de falta de reciprocidade nas relações de cooperação, e foca-se na contradádiva, ou seja, em iniciativas baseadas em oportunidades e benefícios compartilhados, com resultados de ganhos mútuos. As diferenças simbólicas dos doadores ocidentais e dos parceiros do Sul Global podem ser sintetizadas nos termos apresentados no quadro 1, elaborado por Mawdsley.

Quadro 1: As reivindicações simbólicas dos doadores ocidentais e dos parceiros do Sul na cooperação para o desenvolvimento

Doadores ocidentais	Parceiros do Sul
Caridade	Oportunidade
Obrigação moral para com os desafortunados	Solidariedade com outros países do Terceiro Mundo
Expertise baseada em conhecimento, instituições, ciência e tecnologias superiores	Expertise baseada na experiência direta de busca pelo desenvolvimento segundo a realidade dos países pobres
Pena dos outros que são diferentes e distantes	Empatia baseada em identidade e experiências comuns
A virtude da suspensão da obrigação, falta de reciprocidade	A virtude do benefício mútuo, e destaque à reciprocidade

Fonte: MAWDSLEY, 2011, p. 264, tradução nossa.

Embora as negociações multilaterais nos anos 2000 tenham consolidado a CSS como uma modalidade simbolicamente alternativa à AOD, isso não significa que o engajamento específico dos países do Sul Global no campo da CID seja homogêneo. Pelo contrário: as experiências nacionais apresentam princípios, repertórios e discursos diferentes entre si, que se traduzem em políticas e práticas de CSS distintas e que podem reforçar ou desviar do regime simbólico construído internacionalmente. Considerando que o Brasil teve participação fundamental na construção das reivindicações simbólicas da CSS em âmbito multilateral nos anos 2000, é relevante entender as contribuições de sua política externa nesse processo.

CC BY NC SA

A DIMENSÃO SIMBÓLICA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

A política externa do governo Lula (2003-2010) é reconhecida como uma das mais relevantes para o avanço da CSS nos anos 2000, como resultado de seu forte ativismo diplomático no eixo Sul-Sul. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) usam a expressão "autonomia pela diversificação"[14] para definir a estratégia da política externa desse período, a qual buscava maior capacidade negociadora e expansão das opções estratégicas por meio da multiplicação de parcerias com o Sul Global. Ao aderir aos princípios e normas internacionais via relações Sul-Sul, a diplomacia do governo Lula depositou grandes esforços para fortalecer seus laços não apenas com a América Latina, mas também com as regiões da Ásia-Pacífico, da África e do Oriente Médio, com o propósito de reduzir as assimetrias entre os países do Sul e Norte Global. Ao mesmo tempo, esta estratégia não implicava que o país deveria abster-se das relações com os países do Norte, demonstrando, portanto, seu pragmatismo.

A ênfase do governo Lula nas relações Sul-Sul faz referência a algumas tradições da política externa brasileira estabelecidas na Guerra Fria. Leite (2011, p. 79; p. 126) aponta que nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), o Brasil já sinalizava sua disposição em ampliar relações com a América Latina, a África e a Ásia, por não apenas se identificar com as reivindicações terceiro-mundistas, mas também acreditar que o desenvolvimento do Brasil viria de múltiplas parcerias, tanto com o Norte quanto com o Sul Global. Já no governo Geisel (1974-1979), a CSS em si foi usada como um instrumento de autonomia da política externa, ao estreitar as relações diplomáticas e econômicas com os países do Sul Global.

Ademais, desde sua fundação em 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT) – que tem Lula como principal fundador e expoente – se identificava com o movimento terceiro-mundista e enfatizava a preferência por alianças com os parceiros do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.

14 Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283-286) conceituam outras duas estratégias presentes na história da política externa brasileira: a "autonomia pela distância" e a "autonomia pela participação". Vigente durante o período da Guerra Fria, a estratégia de "autonomia pela distância" refere-se ao posicionamento da política externa brasileira focada na preservação da soberania política e da autarquia econômica, o que resultou em um distanciamento tanto das grandes potências quanto das normas e dos princípios internacionais prevalecentes. Com o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da agenda neoliberal, a política externa brasileira substitui a estratégia da "distância" pela "participação". A "autonomia pela participação" representou o gradual movimento de adesão do Brasil, ao longo dos anos 1990, aos regimes internacionais com o objetivo de influenciar a própria formulação de seus princípios e regras. Por meio dessa estratégia, considerava-se que os objetivos nacionais seriam atingidos de forma mais efetiva por uma integração do Brasil à interdependência econômica, ampliando sua participação nos fóruns globais. A política externa do governo Lula, portanto, marcaria a mudança da "autonomia pela participação" para a "autonomia pela diversificação".

CC BY NC SA

282). Essa identificação histórica do PT foi refletida no programa de governo proposto pelo partido em 2002, uma vez que o item sobre política externa apresentou como prioridade a aproximação não apenas com a América Latina, mas também com África do Sul, Índia, China e Rússia (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 14). Já no programa do segundo mandato do governo Lula, a importância das relações Sul-Sul apareceu de maneira ainda mais direta: "[O Brasil] privilegiará o processo de integração sul-americana – o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações, em especial – e fortalecerá as relações Sul-Sul, dando ênfase particular às suas relações com os países do continente africano" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 14).

Combinando a herança diplomática brasileira e a afinidade do PT de associar a autonomia e o desenvolvimento do país à construção de laços com países em desenvolvimento, o governo Lula promoveu uma atuação muito mais assertiva e sistemática do Brasil como um porta-voz do Sul Global. O Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, definiu a política externa do período como "altiva e ativa":

> Altiva porque não deveríamos nos submeter aos ditames de outras potências, ainda que mais poderosas, pois tínhamos condições de defender os nossos pontos de vista. Ativa como refutação de uma concepção anterior que costumava dizer que o Brasil não podia ter papel protagônico para não desencadear algum tipo de retaliação (AMORIM, 2013).

Além da defesa do multilateralismo e da reforma das organizações internacionais, a política externa do governo Lula trouxe um engajamento sem precedentes no campo da CID. A atuação brasileira deu um salto não apenas quantitativo[15], mas principalmente qualitativo, ao deliberadamente estabelecer um quadro simbólico para definir a CSS conduzida pelo país. Esse esforço foi evidenciado pelo presidente Lula no prefácio do primeiro documento oficial sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional no período de 2005-2009:

> Equilibrando o respeito à soberania e a defesa da autodeterminação, características tradicionais da diplomacia brasileira, o Brasil vem desenvolvendo uma maneira bastante própria de cooperar com os países em desenvolvimento. De fato, a colaboração concedida pelo país *não impõe condicionalidades* nem visa a objetivos políticos imediatistas. (...) É também participativa, pois inclui *os países parceiros* desde a fase de negociação, que adaptam e contextualizam as ações para a realidade local. (...) Este

15 O governo Lula destinou aproximadamente R$ 4 bilhões à CID no período de 2005 a 2010, sendo que este montante praticamente triplicou, passando de R$ 384,2 milhões em 2005 para mais de R$ 1,04 bilhão em 2010 (sem considerar o valor de R$ 585,1 milhões destinados às operações de paz naquele ano) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 20; 2013, p. 17).

CC BY NC SA

> levantamento representa, portanto, o primeiro passo *no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira*, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 8, grifo nosso).

É possível sintetizar o quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula em quatro elementos reivindicatórios: a identidade do Brasil como país em desenvolvimento; as relações horizontais com base em parcerias; o compartilhamento de experiências; e a busca por oportunidades e benefícios mútuos. Esses elementos foram mobilizados tanto de maneira discursiva quanto performática. A dimensão discursiva envolve os discursos oficiais proferidos pelo presidente Lula e por outros postos-chave em seu governo, com destaque ao Ministro da Relações Exteriores, Celso Amorim; e as definições apresentadas em documentos oficiais, especialmente no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[16]. Já a dimensão performática consiste em atos declaratórios e cerimoniais realizados pelo governo Lula em encontros, fóruns, cúpulas, e outras ocasiões públicas de reafirmação do regime simbólico da CSS[17].

A política externa do governo Lula reforçou a identificação do Brasil como um país em desenvolvimento, pertencente ao Sul Global. A importância de assumir essa identidade evidenciava que o Brasil compartilhava com os demais países do Sul Global não apenas as mazelas causadas pela exploração colonial, mas especialmente a vulnerabilidade resultante das reformas neoliberais dos anos 1990. Essa identidade compartilhada pode ser evidenciada no discurso proferido por Amorim na cerimônia de abertura da Reunião Ministerial Especial em comemoração ao quadragésimo aniversário do Grupo dos 77[18] (G-77), sediada pelo Brasil no ano de 2004:

16 A ABC foi criada em 1987, sob a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), para coordenar a ajuda bilateral e multilateral recebida pelo Brasil. Nos anos 1990, a agência passou também a coordenar a CTPD. Mas foi apenas no governo Lula que a ABC ganhou uma dimensão mais estratégica na política externa, ao coordenar os projetos de cooperação brasileiros e expandi-los em escopo e dimensão geográfica (MILANI, 2017, p. 43-46). Já o IPEA é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, que fornece suporte ao governo por meio de atividades de pesquisa. Diante da intensificação das iniciativas de cooperação brasileiras, o governo Lula solicitou ao IPEA, em cooperação com a ABC, que trabalhasse na sistematização de informações sobre os recursos governamentais brasileiros investidos na CID (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 11).

17 De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007, p. 295), a diplomacia presidencial foi um elemento central da política externa do governo Lula. No caso da CSS, isso se traduziu no envolvimento direto do presidente em várias conferências Sul-Sul organizadas no período, como a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento, a Cúpula América do Sul - Países Árabes, a Cúpula América do Sul - África, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, dentre outras.

18 O-G77 é um grupo político criado em 1964. Atualmente, é formado por 134 países em desenvolvimento mais China, que negocia de forma conjunta a agenda de desenvolvimento na Organização das Nações Unidas e em outras instâncias multilaterais.

CC BY NC SA

> É uma honra muito especial para o Brasil sediar este encontro (...), tendo em vista a clara convergência entre a agenda do G-77 e a agenda de política externa do governo brasileiro. Isso fica claro na prioridade conferida aos países em desenvolvimento em muitas iniciativas internacionais empreendidas pelo governo do Presidente Lula. (...) *Enfrentamos os mesmos problemas sociais e econômicos fundamentais. Continuamos compartilhando um interesse vital em tornar o sistema internacional mais favorável ao desenvolvimento* (AMORIM, 2004, grifo nosso, tradução nossa[19]).

Um outro exemplo da identificação do Brasil como parte do Sul Global foi a oposição do governo Lula à entrada do país na OCDE, percebido como o "clube dos países ricos". De acordo com Mello (2020, p. 1), países como México, Coreia e Chile renunciaram ao *status* de países em desenvolvimento para se tornar membros da organização[20], o que exigiu internalizar um conjunto de normas econômicas liberalizantes e promover relações políticas estreitas com os Estados Unidos e a União Europeia. Ademais, no âmbito da CID, a entrada na OCDE implicaria em alinhar as iniciativas de CSS aos princípios do CAD-OCDE. Essas exigências divergiam não apenas da estratégia de "autonomia pela diversificação", mas também dos esforços da política externa do governo Lula em se apresentar como um líder dos países em desenvolvimento[21] (ABDENUR; FOLLY, 2015, p. 86-87).

O principal ponto que afastava o quadro simbólico da CSS construída pelo governo Lula dos princípios do CAD-OCDE era a identidade de doadores e recipiendários. Segundo o presidente Lula no já citado prefácio do primeiro documento oficial sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional no período de 2005-2009 (2010), "o governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento *não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemo-las como uma troca entre semelhantes*, com mútuos benefícios e responsabilidades" (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO 2010, p. 8, grifo nosso). Foi com base nessa visão que o governo Lula se recusou em aderir à Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, em

19 Do original: "It is to Brazil a very special honor to host this meeting (...) in light of the clear convergence between the G-77 agenda and the agenda for foreign policy of the Brazilian government. This is clearly shown in the priority conferred to developing countries in many international initiatives undertaken by the Government of President Lula. (…) We confront the same fundamental social and economic problems. We continue to share a vital interest in rendering the international system more development-friendly" (AMORIM, 2004).

20 Estes países aderiram à OCDE em 1994, 1996 e 2010, respectivamente (MELLO, 2020, p. 4).

21 O governo Lula, embora tenha se oposto à adesão à OCDE, estimulou fortemente a participação do Brasil na organização como país não-membro. Essa prática continuou no governo de Dilma Rousseff. Isso mudou no governo de Michel Temer, que deu entrada ao pedido de adesão à OCDE em 2017. No governo Bolsonaro, esta questão ganhou novo fôlego, não somente pela prioridade dada pelo Ministério da Economia ao tema, mas também pelo pedido de apoio aos Estados Unidos em relação à adesão (MELLO, 2020, p. 10). Essa mudança de posicionamento em relação à OCDE demonstra o enfraquecimento da identidade do Brasil como porta-voz do Sul Global com o fim dos governos do PT.

CC BY NC SA

2005, que propunha, entre outros elementos, normatizar a CSS com base nos princípios do CAD-OCDE (HIRST, 2012, p. 14-15).

Hirst (2012, p. 10) afirma que o governo Lula substituiu a identidade de doadores e recipiendários consolidada historicamente pelo CAD-OCDE pelo princípio de cooperação horizontal como referencial para definir seus projetos de CSS. A cooperação horizontal baseia-se na identidade de parceiros, o que simbolicamente expressa uma relação de igualdade e reciprocidade entre as partes envolvidas na cooperação. Outro elemento simbólico da CSS como cooperação horizontal é a centralidade do compartilhamento de experiências, como resultado dos avanços sociais e econômicos apresentados no próprio Brasil.

Isso significava que, por meio da CSS, o Brasil poderia contribuir com o desenvolvimento dos demais países de maneira diferente dos doadores ocidentais. Ao invés de ofertar soluções distantes da realidade dos países em desenvolvimento, a CSS brasileira seria um mecanismo de intercâmbio de soluções de fato geradas para resolver problemas comuns aos países do Sul Global. Dessa troca, emergiriam oportunidades e benefícios mútuos, reforçando assim a reivindicação simbólica de que a CSS brasileira estava baseada na reciprocidade. Esses elementos simbólicos de compartilhamento de experiências e ganhos mútuos, de modo que todos se beneficiem do processo de cooperação, podem ser observados no documento sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010):

> *A troca de experiências e de conhecimentos que materializa o sentimento de solidariedade recíproca entre os povos,* certamente beneficia não somente os países parceiros das instituições cooperantes brasileiras, mas também estas últimas, já que nesse processo ninguém sabe tanto que não tenha algo a aprender, nem tão pouco que não tenha algo a ensinar (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 33, grifo nosso).

Ao considerar as dimensões discursiva e performática dos quatro elementos reivindicados pelo quadro simbólico da CSS definida pela política externa do governo Lula, é possível verificar a noção de contradádiva, como posto por Mawdsley (2011, p. 263). A recusa da identidade de doadores e recipiendários a favor de parcerias entre iguais que geram benefícios recíprocos quebra simbolicamente o vínculo de dádiva ou doação. Nesse sentido, os aspectos reivindicados pela política externa do governo Lula para definir a CSS brasileira se apresentaram como uma alternativa simbólica ao quadro dominante no campo da CID.

CC BY NC SA

ASPECTOS OCULTOS NAS REIVINDICAÇÕES SIMBÓLICAS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Considerando que o governo Lula visava consolidar sua CSS como um quadro simbólico alternativo à AOD definida pelo CAD-OCDE, é relevante analisar quais hierarquias materiais e relações de poder foram disfarçadas ou ocultadas por meio de sua prática discursiva e performática. Em termos gerais, os elementos simbólicos de horizontalidade, parcerias e ganhos mútuos da CSS muitas vezes ocultam (MAWDSLEY, 2011, p. 266), eufemizam (HATTORI, 2003, p. 246) ou são aporias (KAPOOR, 2008, p. 90) para lidar com as gritantes assimetrias entre os países em desenvolvimento. Ainda que o ocultamento ou a eufemização das assimetrias não necessariamente sejam feitos de maneira intencional ou deliberada pelos atores envolvidos, isso revela algumas tensões e problemáticas do regime simbólico da CSS. De acordo com Mawdsley (2011, p. 266), certos ocultamentos podem levar a questionamentos acerca da reivindicação de contradádiva ou ainda conferir à CSS a mesma áurea de doação e reforçar as hierarquias que visa contrapor.

É crucial salientar que, ao identificar os aspectos eufemizados ou ocultos pelo quadro simbólico de CSS promovida pela política externa do governo Lula, nossa intenção não é a de desvalorizar a importância da CSS, muito menos cair em uma análise que entenda os regimes simbólicos como epifenômenos que mascaram "a realidade" ou certos interesses geopolíticos (KAPOOR, 2008, p. 90). Pelo contrário, o propósito é o de destacar as relações intersubjetivas que o governo Lula buscava estabelecer com outros países do Sul Global e sinalizar como o quadro simbólico estabelecido por sua política externa lidou com determinados desafios e tensões criados pelas assimetrias entre os parceiros de seus projetos de CSS.

O ponto de partida para compreender certos aspectos ocultos ou eufemizados na CSS promovida pela política externa do governo Lula é entender a posição dual do Brasil, conforme definido por Six (2009, p. 1110). Segundo o autor, países do Sul Global como China e Índia – e o mesmo pode ser dito do Brasil – se posicionam na CID de maneira dupla, isto é, são recipiendários da cooperação prestada pelos países do Norte Global e, simultaneamente, atores com maior capacidade material e simbólica no estabelecimento de relações com os demais países

CC BY NC SA

do Sul Global[22]. Como consequência, Six (2009, p. 1110, tradução nossa[23]) afirma que há uma certa "(...) ambiguidade, se não ambivalência, na relação desses países com outras sociedades periféricas. Em particular, a reivindicação política de falar 'pelo Sul' é problemática porque sua representatividade é crescentemente questionável".

Considerando então a posição dual do Brasil, é possível verificar quatro elementos problemáticos ou de tensão simbólica da CSS promovida na política externa do governo Lula, que se interrelacionam e podem ser entendidos como aspectos ocultos ou eufemizados: as assimetrias entre os países do Sul Global; os ganhos mútuos, porém desiguais; o reforço das hierarquias; e a promoção de um modelo de desenvolvimento calcado em uma visão modernizadora.

Nos anos 2000, o Brasil apresentava um grau de crescimento econômico e avanços sociais muito mais expressivos em comparação a boa parte dos países do Sul Global, e isso permitiu ao governo Lula assumir a identidade de país emergente na discussão de vários temas de sua política externa que estavam direcionados à reforma da governança global[24] (AYLLÓN PINO, 2011, p. 104-105). Entretanto, a prática discursiva da CSS no governo Lula recusou a identidade de doador emergente que ganhou espaço no campo da CID nesse período, justamente para não enfatizar a existência de relações desiguais entre o Brasil e os demais países do Sul Global.

Ao invés de assumir uma posição de superioridade que poderia estar embasada na noção de doador emergente, as assimetrias econômicas e sociais entre o Brasil e outros países do Sul Global foram eufemizadas por meio da ideia de complementaridade, no sentido de que os distintos graus de desenvolvimento permitiriam ao Brasil ofertar oportunidades de maneira complementar aos demais países parceiros. O relato do Ministro Celso Amorim ao Boletim Via ABC, de junho de 2006, ilustra essa prática discursiva de complementaridade, que é apresentada de maneira positiva. As assimetrias são entendidas como um aspecto que estimula oportunidades de cooperação, ao invés de reforçar as hierarquias:

22 Six (2009, p. 1110) aponta que China e Índia, ao ocuparem uma posição dual na CID, ocultam aspectos simbólicos muito distintos de CSS. Segundo o autor, a CSS oferecida pela China está calcada em uma noção absoluta da soberania estatal e em uma prática discursiva que visa fortalecer o papel do Estado como ator central do desenvolvimento. Isso esconde as condicionalidades e a ajuda casada presente em várias iniciativas chinesas. Já Índia assume uma identidade de "potência responsável internacionalmente", e seus projetos de CSS apresentam um discurso normativo em relação à agenda global de desenvolvimento, e isso mascara a própria dependência de sua CSS dos ciclos de expansão e crescimento econômicos. Nesse sentido, a CSS brasileira se aproxima muito mais do caso da Índia.

23 Do original: "(...) ambiguity, if not ambivalence, in their relationship to other peripheral societies. In particular their political claim to speak 'for the South' is problematic as their representativeness is increasingly questionable" (SIX, 2009, p. 1110).

24 Esse foi o caso das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC); no G-20 financeiro, especialmente no bojo da crise econômica e financeira global de 2008; e na institucionalização dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

CC BY NC SA

> Estamos procurando atender às crescentes demandas por cooperação, dando prioridade aos *setores nos quais podemos oferecer uma contribuição expressiva*. Entre as áreas de atuação mais intensa da ABC, destaco as de agricultura, educação (programas de alfabetização), formação de quadros técnicos, biocombustíveis (etanol e biodiesel), saúde (combate ao HIV/ AIDS), apoio eleitoral (urnas eletrônicas), cooperação desportiva (futebol), entre outras. Ao *oferecer oportunidades de cooperação* [...] buscamos tornar realidade uma visão nova das relações entre os países em desenvolvimento, inspirada na comunhão de interesses e na ajuda mútua (AMORIM, 2006, p. 16, grifo nosso).

Ao lidar com a questão das assimetrias a partir da perspectiva da complementaridade, o governo Lula também conseguiu justificar a mobilização de uma série de empresas e institutos nacionais como atores relevantes na elaboração e implementação de projetos de CSS. Foi o caso da Petrobras, no setor energético; da Companhia Vale do Rio Doce, na área de mineração; da Odebrecht, da Camargo Correa e da Andrade Gutierrez, no setor da construção civil; da Embrapa, no setor agropecuário; da Fiocruz, na área da saúde; entre outros. Os projetos de CSS que contaram com a presença de empresas brasileiras foram realizados principalmente no entorno da América do Sul, América Latina e Caribe, além de iniciativas na África, que avançaram de maneira inédita no governo Lula (LEITE, 2011, p. 174).

Assim, a CSS no governo Lula possibilitou alcançar, como benefício indireto de vários projetos de CSS, um ambiente mais favorável à presença das empresas brasileiras no exterior, dando a elas acesso a mercados para a venda de serviços e mercadorias, bem como investimentos, realizados sobretudo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os projetos de CSS foram uma ferramenta importante para a internacionalização das empresas consideradas campeãs nacionais, levando-as para mercados onde poderiam ter vantagens competitivas e nos quais conseguiriam colocar produtos de maior valor agregado e abrir filiais, tornando-as ainda mais consolidadas no cenário internacional (MILANI; DUARTE, 2015, p. 67-68).

As vantagens obtidas pelas empresas brasileiras ressaltaram as assimetrias em relação às empresas dos demais países parceiros, gerando um impacto simbólico de ganhos desiguais. Isso suscitou algumas críticas da mídia aos projetos de CSS brasileiros. A resposta simbólica da política externa do governo Lula a tais críticas fez uso de uma aporia que minimizou os ganhos desiguais e valorizou os princípios de solidariedade e ganhos mútuos sob os quais os projetos se assentavam. É possível notar a utilização desse recurso simbólico na resposta dada pelo Ministro Celso Amorim em uma entrevista concedida ao jornal Estado de São Paulo, em 2007, sobre as relações brasileiras com o continente africano. O Ministro indicou que o uso da CSS como meio de internacionalização das empresas brasileiras não invalidava o regime simbólico da modalidade, no sentido de que ambos os lados se beneficiariam do processo de cooperação:

CC BY NC SA

> [...] *há um elemento de solidariedade e tem que haver.* Com a África tem que haver. Se não tivéssemos nenhuma razão comercial, mesmo assim devíamos ir lá. *Mas temos razões comerciais, e boas.* Nossas exportações para lá estão crescendo e outro dia o presidente da Companhia Vale do Rio Doce, Roger Agnelli, concordou em como era importante investir na aproximação com a África [...] (AMORIM, 2007, grifo nosso).

Ainda assim, a aporia para justificar os ganhos desiguais não foi suficiente para apaziguar críticas à forma como certas iniciativas de CSS brasileiras contribuíam para o reforço das hierarquias entre os países. Essa questão foi problematizada no discurso acerca do "imperialismo" ou "subimperialismo" brasileiro durante o governo Lula, utilizado pela mídia e por alguns governos sul-americanos[25]. Por exemplo, por ocasião da visita do Presidente Lula ao Paraguai em maio de 2007, o jornal local *ABC Color* publicou um editorial em sua primeira página, no dia 20 daquele mês, intitulado "Brasil, um país imperialista e explorador", para criticar a postura brasileira em relação ao Tratado de Itaipu ("BRASIL...", 2007). Cinco dias depois, o Presidente Lula aproveitou a oportunidade de uma audiência com embaixadores africanos no Palácio do Planalto para contrapor a chamada "vocação imperialista" brasileira, mobilizando em seu discurso a noção de parcerias[26]:

> E que país do mundo, então, poderia ter essa vocação de se aproximar da África mais do que o Brasil? Nenhum. Até porque *o Brasil não tem vocação imperialista*. E o Brasil não quer ter vocação hegemonista, *o Brasil quer ter vocação de parceria*, construir junto aquilo que precisa ser construído (SILVA, 2007, p. 6, grifo nosso).

Esse caso ilustra o desafio de calcar o regime simbólico da CSS na ideia de parcerias em um contexto de assimetrias, conforme salientam Esteves e Assunção (2014, p. 1782-1783). A posição de parceiros reivindicada pelos países do Sul Global é um quebra-cabeças difícil de ser resolvido, pois, para que as iniciativas de CSS não fossem percebidas como uma manifestação de sua superioridade ou, ainda, como um instrumento de reprodução das relações verticaliza-

25 Aqui, tratamos da dimensão discursiva dos termos imperialismo e subimperialismo, o que não necessariamente guarda relação com os estudos sobre a fase do desenvolvimento do capitalismo brasileiro durante o governo Lula, caracterizada pela internacionalização das empresas nacionais, o que pode ser associada aos conceitos de imperialismo e subimperialismo apresentados nas obras de Vladimir Lênin e Ruy Mauro Marini, por exemplo. Sobre esse debate, ver Fontes (2010).

26 Um episódio parecido ocorreu em relação à Bolívia, por ocasião da visita realizada pelo presidente Lula ao país em fevereiro de 2007. Ao ser questionado a respeito da negociação dos valores pagos pela Petrobras para a compra do gás natural boliviano, o presidente Lula mobilizou o aspecto da solidariedade: "Não somos imperialistas como alguns dizem. Não somos hegemonistas como alguns querem. Somos um país que tem a compreensão de sua dimensão geográfica, sua importância econômica, desenvolvimento científico e tecnológico, e não tem que disputar espaço com nenhum país irmão. Temos que prestar solidariedade" ("AO LADO...", 2007).

CC BY NC SA

das dominantes no campo da CID, seria necessário lidar tanto com as profundas desigualdades internas a cada país, quanto coordenar as percepções entre os países do Sul Global a respeito das causas e soluções para tais assimetrias.

A maneira como as hierarquias, os ganhos desiguais e as assimetrias ressaltam aspectos problemáticos ou de tensões no quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula conduz, por fim, a uma reflexão sobre o ocultamento da noção de desenvolvimento perseguida por essas iniciativas, que, muitas vezes, está calcada na visão linear e progressista esposada pela teoria da modernização. Mawdsley (2011, p. 266) ressalta que raramente os debates sobre CSS questionam a "natureza deslocadora do desenvolvimento", que envolve questões como: os impactos sociais e ambientais da modernização da agricultura e da Revolução Verde, que acarretam a exclusão da agricultura familiar e dos pequenos agricultores; a construção de grandes obras de infraestrutura que levam à destruição da biodiversidade e violação dos direitos humanos dos povos indígenas e de minorias; e a promoção de um modelo industrial calcado em combustíveis fósseis, o que reforça a crise climática.

Em relação à CSS promovida no governo Lula, a visão modernizadora promovida em certos projetos (como agricultura e energia, por exemplo) foi eufemizada por meio da noção de compartilhamento de experiências e do sucesso das soluções de desenvolvimento oferecidas a países com realidades consideradas similares à brasileira. Castro (2016, p. 88) coloca em questão o sucesso da transferência de experiências do cerrado brasileiro para países africanos, pois, embora tais iniciativas tenham sido consideradas um êxito econômico e tecnológico, não se pode dizer o mesmo dos impactos ambientais e sociais dessas soluções. Nesse sentido, embora vários projetos conduzidos pela CSS brasileira tenham apresentado soluções relevantes para os problemas de desenvolvimento dos parceiros do Sul Global, o reconhecimento do sucesso do compartilhamento de experiências muitas vezes obscureceu um debate sobre os deslocamentos gerados por tais projetos[27].

27 Esse aspecto de êxito das soluções propostas pelo Brasil foi inclusive reforçado pela cooperação com entidades do sistema ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Milani (2017, p. 66) destaca que o acordo estabelecido entre o governo brasileiro e o PNUD em 2010, "(...) afirma que a CSS brasileira é diferenciada e atribui ao Brasil o papel de *global player* (em inglês no próprio Acordo) em matéria de cooperação e de compartilhamento de experiências bem-sucedidas em importantes áreas do desenvolvimento".

CC BY NC SA

EVIDÊNCIAS SIMBÓLICAS DA INICIATIVA *COTTON*-4

De modo a ilustrar os aspectos evidentes e ocultos do quadro simbólico da CSS brasileira, apresentaremos alguns elementos discursivos e performáticos mobilizados pela política externa do governo Lula na iniciativa "Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4", conhecida como *Cotton*-4. A primeira fase do projeto foi conduzida no período de 2009-2013 e envolveu o Brasil e os países africanos Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (chamados de C-4). O objetivo da iniciativa *Cotton*-4 era o de estabelecer um programa de cooperação técnica baseado no compartilhamento de experiências, tecnologias e construção de capacidades no setor cotonícola, sendo reconhecido pelo governo Lula como um de seus projetos de CSS mais bem-sucedidos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 5).

A análise aqui apresentada não objetiva avaliar a estruturação, a implementação e os resultados do *Cotton*-4 em termos materiais, ou seja, não se trata de entender a eficácia da CSS como uma modalidade de CID[28], e sim destacar como o governo Lula mobilizou, em termos simbólicos, os elementos definidores de sua CSS, como a questão das parcerias horizontais, do compartilhamento de experiências e dos benefícios mútuos. Para tanto, serão utilizados discursos e depoimentos das partes envolvidas na iniciativa, especialmente aqueles disponíveis nos relatórios de avaliação publicados pela ABC (2015 a, 2015 b). Também buscamos apresentar certos aspectos que não foram problematizados de maneira evidente nos discursos e relatórios de avaliação do projeto, como foi o caso das assimetrias entre os países e da visão modernizadora, e que, nesse sentido, podem ser entendidos como elementos simbólicos ocultos ou eufemizados.

Após o Brasil obter um relatório favorável no contencioso do algodão contra os Estados Unidos no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC)[29], os países que compõem a chamada Iniciativa do Algodão[30] – Benin, Burkina Faso, Chade e

28 Para uma análise dos objetivos, das atividades e dos resultados da primeira etapa do projeto *Cotton*-4, ver Agência Brasileira de Cooperação, 2015 a; 2015 b; Anunciato, 2014; e Bueno, 2018.

29 Em 2003, a OMC deu início ao painel contra os Estados Unidos, argumentando que programas de apoio interno às exportações de algodão mantidos pelo país eram responsáveis por causar distorções no preço do produto, consequentemente, deixando o Brasil em posição de desvantagem no mercado internacional. Em março de 2005, o Órgão de Solução de Controvérsias emitiu um relatório reconhecendo as práticas ilegais dos Estados Unidos, dando ao país um prazo de cinco meses para retirar ou eliminar os subsídios, o que não foi cumprido. Assim, em 2009, o Brasil ganhou sentença favorável da OMC para retaliar os produtos estadunidenses. O caso continuou até 2010 com a negociação de compensações financeiras ao Brasil por parte dos Estados Unidos, que foram inclusive usadas para financiar o projeto *Cotton*-4 (OLIVEIRA, 2010, p. 21-23).

30 O objetivo da Iniciativa do Algodão, criada em 2003 na OMC, era discutir compensações para as perdas econômicas geradas pelos subsídios ao algodão praticados por países desenvolvidos.

CC BY NC SA

Mali – acionaram o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em 2006, para estabelecer um diálogo que pudesse tanto fortalecer a oposição do Sul Global aos subsídios do algodão nas negociações da OMC quanto se desdobrar em um projeto mais amplo de CSS no setor cotonícola (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 9).

Era evidente que os impactos dos subsídios ao algodão empregados pelos países do Norte Global afetavam de maneira muito mais intensa os países africanos do que o Brasil. Os países do C-4 integram a lista de países menos desenvolvidos (LDCs, do inglês *Least Developing Countries*) da Organização das Nações Unidas desde 1971, de modo que os subsídios reforçam o elevado nível de pobreza e vulnerabilidade econômica e social desses países (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2021). Já a posição dual do Brasil lhe dava mais recursos para lidar com tais práticas distorcivas, como o contencioso na OMC demonstrou.

É interessante notar que, da perspectiva da política externa do governo Lula, essas assimetrias não comprometeriam o regime simbólico da CSS brasileira, pois havia, por um lado, um compartilhamento de identidades (afinal, os cinco países enfrentavam o mesmo desafio, embora em graus diferentes); e, por outro, haveria ganhos mútuos provenientes da parceria. Isso pode ser evidenciado na fala do Ministro Amorim, em entrevista à Bueno (2018, p. 153, grifo nosso):

> Eles [os países do *Cotton*-4] tinham um problema semelhante ao brasileiro em relação aos subsídios (sobretudo dos Estados Unidos, mas um pouco da União Europeia também) e os efeitos distorcivos. *Potencialmente era uma posição semelhante,* mas eles eram muito mais sujeitos, muito mais vulneráveis a pressões de outro tipo do que o Brasil. E era, por outro lado, para o Brasil, importante ter esses países junto conosco porque digamos, você pensa "mas por que interessa para o Brasil?". É que você tem os 5 países ou 4 (*Cotton*-4 + Togo[31], mas tem outros também), enfim, esses países junto conosco davam maior legitimidade às nossas posições. Não mudava a argumentação técnica. [...]. *E obviamente que você ter esses países africanos conosco, dava maior legitimidade ao Brasil defendendo seu interesse, estão os países em desenvolvimento* etc.

Assim, nas tratativas que resultaram na assinatura do acordo de cooperação para o início do projeto em 2009, a iniciativa foi posicionada dentro do quadro simbólico da CSS, apresentando-a como uma ação autônoma de cinco países do Sul Global com o propósito de corrigir

31 Como consequência dos resultados positivos do projeto, Togo solicitou juntar-se à iniciativa em 2015, dando início à sua segunda fase, que ficou conhecida como *Cotton*-4 + Togo (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 10).

CC BY NC SA

uma injustiça econômica causada pelas práticas comerciais distorcivas do Norte Global. O presidente Lula, em discurso proferido durante a 13ª Assembleia da União Africana, em julho de 2009, ressaltou a importância da CSS nas relações com a África e o papel do projeto *Cotton*-4 para combater as práticas predatórias dos países desenvolvidos:

> A cooperação Sul-Sul, [é] a um só tempo linha de defesa e força de ataque contra as assimetrias, as distorções (...) que persiste[m] na ordem mundial. Por isso mesmo nossa cooperação tem que estar voltada para a capacitação de transferência de conhecimento por iniciativas sustentáveis e respeito às prioridades e condições locais. (...) *Estamos implantando no Mali uma fazenda-modelo de produção de algodão para capacitar pesquisadores desses países, assim como os de Burkina Faso, Chade e Benin, os quatro países que mais sofrem com essa concorrência predatória*. Graças a esse instrumento que assinaremos hoje, vamos estender essa iniciativa a outros países africanos (SILVA, 2009, grifo nosso).

A ideia de parcerias horizontais, aspecto evidente do quadro simbólico da CSS brasileira no governo Lula, teve papel central na construção do processo de tomada de decisão do projeto. Embora a ABC e a Embrapa fossem responsáveis, respectivamente, por coordenar e financiar e por executar o projeto, as decisões eram tomadas de maneira igualitária por meio do Comitê Gestor, composto por representantes de todas as entidades envolvidas, que tinham a mesma voz e o mesmo peso nas decisões. Cada reunião do Comitê Gestor era sediada por um país membro, e um representante do país anfitrião atuava como presidente da sessão. Após as formalidades, os representantes de cada país apresentavam um balanço do andamento do projeto para então decidirem conjuntamente as resoluções e recomendações (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 28-29).

Essa configuração teve um efeito simbólico crucial, ao sinalizar que a posição brasileira não era de superioridade com outros diferentes e distantes, mas sim de um parceiro em pé de igualdade com as demais partes. Em uma entrevista de avaliação do *Cotton*-4, um representante de Benin confirmou tal efeito simbólico de horizontalidade: "[Nas reuniões do Comitê Gestor] houve respeito mútuo. Cada país teve voz igual. Não houve predominância de um país sobre o outro. Houve muitos brasileiros na reunião, mas apenas dois tinham o direito de falar, o mesmo número que os outros países" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 48).

O compartilhamento de experiências informou subjetivamente as relações entre as partes na definição dos objetivos da iniciativa, o que foi feito de maneira conjunta. O caráter simbólico da contradádiva foi mobilizado pelos representantes brasileiros, que se preocuparam em não se colocar em uma posição de caridade na definição de prioridades e metas. Um dos funcionários da ABC, em entrevista de avaliação do projeto, afirmou que "as negocia-

CC BY NC SA

ções com os países africanos [eram] demoradas, eles tinham uma dificuldade de entender a abordagem brasileira, estavam acostumados a ouvir um pacote pronto" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 48). Havia a mesma preocupação da perspectiva da Embrapa, conforme indicou o assessor de Relações Internacionais da instituição, José Madeira, em entrevista a Rodrigues (2009): "Não queremos mudar o sistema de produção dos agricultores do *Cotton*-4, mas sim possibilitar que se torne produtivo. Por isso se pretende acompanhá-los, entendê-los". Esse esforço simbólico ecoou nas contrapartes africanas, especialmente no Mali, onde foi implantada a sede do projeto. De acordo com um representante desse país: "os brasileiros nunca vieram para se impor. Vieram como parceiros iguais. Até os protocolos nós fizemos juntos. Eles disseram que vieram para trocar. Isso é muito importante. É diferente dos outros países que dizem 'faça aquilo'" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 63).

De acordo com Lopes (2017, p. 87), a definição compartilhada dos objetivos resultou no princípio de "adaptação de conhecimentos e tecnologias", dando maior autonomia aos países africanos para escolher as prioridades do projeto de acordo com suas necessidades. Priorizou-se a adequação conjunta das tecnologias brasileiras na cadeia do algodão para aumentar a produtividade e qualidade do produto dos agricultores de pequeno porte, ampliando sua competitividade no mercado internacional. Além disso, os quatro países africanos salientaram a necessidade de alinhar o projeto à sustentabilidade ambiental e à promoção da segurança alimentar[32] (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 9). O sentido de autonomia pode ser ilustrado pela fala de Abdoulaye Hamadoun (2013), diretor do Centro Regional de Pesquisa Agronômica de Sotuba, no Mali, em entrevista a Duarte (2013, p. 8): "discutimos e decidimos nós mesmos o que fazer da pesquisa agrícola. É uma parceria que serve de exemplo".

Dentre as várias atividades previstas pela iniciativa[33], as capacitações de agricultores, técnicos e pesquisadores dos países do C-4 foram as que mais mobilizaram o referencial simbólico da CSS definido pela política externa do governo Lula. Segundo o coordenador técnico do projeto *Cotton*-4, o funcionário da Embrapa José Geraldo Di Stefano, os elementos simbólicos e cognitivos eram centrais nesse processo: "pela primeira vez, tivemos que trabalhar

32 O projeto *Cotton*-4 foi elaborado com quatro objetivos específicos: revitalização da Estação Experimental de Sotuba no Mali, para se tornar um centro de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias na produção de algodão; desenvolvimento de pesquisa na área; capacitação de técnicos, agricultores e pesquisadores dos países do C-4; produção de materiais de disseminação de conhecimento (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 12).

33 O termo de referência do projeto *Cotton*-4 apontou outras atividades previstas, como a aquisição de veículos e equipamentos; a realização de missões de acompanhamento para a introdução das tecnologias; a adequação da estação experimental de Sotuba para atuar como vitrine tecnológica do C-4; e a elaboração de um manual de boas práticas agrícolas para os agricultores locais (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 13-14).

CC BY NC SA

um modelo mental, uma forma de pensar social, antropológica e tecnológica (...) se o tom tivesse sido professoral, as capacitações não teriam dado certo" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 19). Para evitar esse "tom professoral", que poderia dar um sentido de hierarquia entre os participantes das capacitações, Di Stefano elaborou a noção de *Famille Forgeron*, termo francês (idioma oficial dos países do C-4) que pode ser traduzido literalmente como "família de ferreiros". Simbolicamente, o ferreiro representaria aquele que produz as ferramentas necessárias para o desenvolvimento da sociedade, e a família simbolizaria a responsabilidade e o compromisso coletivos.

A referência simbólica da *Famille Forgeron* foi crucial para que as capacitações fossem entendidas como um processo recíproco de produção de conhecimento, sem imposições, o que reforçou a ideia de contradádiva no processo de cooperação. Um participante do Chade, em entrevista à Bueno (2018, p. 165), indicou como as capacitações apresentaram resultados mais positivos do que "dar dinheiro", termo usado muitas vezes para definir a AOD concedida pelos países do CAD-OCDE:

> O que eu gostei nos cursos é a capacitação; é um recurso especial, e quando você treina alguém, é uma tremenda riqueza que você dá para a pessoa. *Dar dinheiro, ou qualquer coisa nesse sentido, não é nada.* Mas, quando fortalecemos a capacidade de alguém, o nível de desenvolvimento do próprio país (...) O nível de educação das pessoas permite avaliar o nível de desenvolvimento de um país (BUENO, 2018, p. 165, grifo nosso).

Utilizando-se do princípio de ganhos mútuos, a equipe brasileira se esforçou em demonstrar a importância da via de mão-dupla nessas capacitações. No relatório de avaliação do projeto, são citados os seguintes benefícios obtidos pelo Brasil: o aumento do conhecimento sobre a realidade dos países parceiros, aprofundando suas relações; a troca de tecnologias, como foi o caso do emprego, no Brasil, da tecnologia de aproveitamento de águas desenvolvida pelo Chade; o aprendizado de metodologias de CSS; e a visibilidade no âmbito da OMC (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a, p. 6). Esses benefícios reforçam os aspectos evidentes no regime simbólico da CSS promovida pela PE do governo Lula.

Ao mesmo tempo, dois aspectos de dificuldade do projeto não foram claramente problematizados nos relatórios de avaliação, o que resultou em certo ocultamento simbólico dessas questões (2015 a; 2015 b). O primeiro aspecto se refere ao processo de licitações para a aquisição de bens, equipamentos, insumos, serviços e consultorias para o projeto, que ficou sob responsabilidade do PNUD. Um dos princípios de CSS do projeto *Cotton*-4 era o de priorizar a compra local desses recursos, com o propósito de potencializar a adaptação em campo das tecnologias e dos conhecimentos transferidos. A ABC realizou um levantamento das empresas

CC BY NC SA

dos países do C-4 que poderiam concorrer no processo das licitações, porém, nenhuma delas conseguiu adequar-se aos critérios e especificações técnicos estabelecidos nos editais[34]. Até mesmo serviços mais simples, como impressão e encadernação de publicações sobre o projeto, não puderam ser realizados com empresas locais (VIEIRA FILHO, 2022).

A falta de competitividade das empresas dos países do C-4 levou, então, o PNUD a buscar empresas em países terceiros, dando prioridade a países do Sul Global. De acordo com Anunciato (2014, p. 49-51), das 15 licitações apresentadas no Portal de Licitações do PNUD Brasil[35] em relação ao projeto *Cotton*-4 entre 2010 e 2012, todas foram vencidas por empresas brasileiras que atuam nas áreas de maquinário e metalúrgica, biotecnologia, equipamentos laboratoriais e serviços de transporte, armazenagem e impressão. Um dos motivos que explicam a competitividade das empresas brasileiras nos processos de licitações refere-se às próprias especificações técnicas definidas pela Embrapa, que utilizam justamente recursos e maquinários nacionais.

Como salienta Vieira Filho (2022), o processo de licitações não feriu os princípios do quadro simbólico da CSS definido pela política externa do governo Lula nem afetou os resultados esperados do projeto – já que, por um lado, foi dada prioridade inicial para as empresas locais; e, por outro, não houve ajuda casada (*tied aid*) ou imposição de condicionalidades, pois as aquisições foram feitas por licitações e sem a exigência, por parte do governo brasileiro, para que as compras fossem feitas com empresas nacionais. Entretanto, nota-se que a falta de competitividade dos países do C-4 e a incapacidade de utilizar empresas locais no projeto não foi um ponto problematizado nos relatórios de avaliação[36]. Isso levou a um ocultamento, mesmo que de forma não-intencional, tanto dos benefícios indiretos conferidos às empresas que ven-

34 A elaboração das especificações técnicas dos editais de licitação para a compra de equipamentos passava por um processo de coordenação entre diferentes atores. De acordo com o relatório de avaliação do projeto elaborado pela Agência Brasileira de Cooperação (2015 b, p. 49): "[o]s processos para novas aquisições partiam do coordenador em diálogo com os parceiros. Os pedidos eram encaminhados para a ABC que, após aprovação, enviava requerimento para o PNUD, para que as ações fossem implementadas através de seus escritórios no Brasil e em outros países africanos".

35 O PNUD atuou como cocoordenador e coexecutor do projeto, por meio de seus escritórios no Brasil e no Mali. Dentre suas responsabilidades estavam acompanhar as atividades; acionar o governo brasileiro caso julgasse necessária alguma intervenção no desenvolvimento das mesmas; alocar recursos humanos especializados nas atividades do projeto; e estreitar a relação entre a ABC e os governos dos países do C-4 (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 20).

36 Nem mesmo o relatório de avaliação externa (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 a) apontou esse aspecto de dificuldade do projeto. Em contato por e-mail com o Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação Sul), uma das instituições responsáveis pelo relatório, indagamos se haveria alguma razão específica que explicasse o fato desse ponto não ter sido contemplado no relatório de avaliação. A justificativa apresentada foi a seguinte: "Podemos comentar que no caso da Avaliação do *Cotton*-4, toda a análise foi baseada na Matriz de Avaliação proposta que buscou atender aos critérios dispostos em edital. O disposto em edital refletia os critérios acordados entre os países parceiros para avaliação do projeto *Cotton*-4, tal como descrito no relatório" (CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL, 2022).

CC BY NC SA

ceram as licitações quanto dos impactos e desafios estruturais que as assimetrias impõem em projetos de CSS, o que demonstra que esses eram pontos não foram apresentados de forma evidente no quadro simbólico construído pela política externa do governo Lula.

O segundo aspecto, por sua vez, faz referência à visão modernizadora de desenvolvimento presente no projeto *Cotton*-4. Os países do C-4 definiram o aumento da produtividade da cadeia do algodão como aspecto central do projeto: da perspectiva desses países, a colaboração com base na experiência brasileira permitiria avançar o perfil da produção algodoeira por meio do uso de tecnologias focadas em maior eficiência produtiva. E, de fato, após a revitalização e implementação das técnicas desenvolvidas com a Embrapa, a Estação Experimental de Sotuba, no Mali, apresentou um índice de 300% de aumento na produção de algodão, tornando-se referência regional e trazendo maior visibilidade aos países parceiros (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 21). A importância do aumento da produtividade também foi destacada nos depoimentos da comunidade local. Em entrevista a Duarte (2013, p. 4), o agricultor Abdoulaye Seriba Traore – líder de aproximadamente 60 comunidades na cidade de Bamako, no Mali, que adotaram as técnicas desenvolvidas na Estação Experimental de Sotuba – afirmou: "Nunca produzi quatro toneladas por hectare com nossas técnicas, mas com as brasileiras consegui (...) Deixei de plantar para sobreviver e passei a fazer negócios com a agricultura".

Entretanto, vale questionar os efeitos deslocadores da visão modernizadora do projeto. Segundo Cesarino (2017, p. 220), que conduziu uma pesquisa de campo nas instalações da Estação de Sotuba em 2011 e 2012, as tecnologias e medidas para ampliar a produtividade da produção do algodão nos países do C-4 não questionavam as premissas da Revolução Verde, baseadas na utilização de fertilizantes e outros insumos agrícolas. Assim, como um projeto de CSS, a iniciativa *Cotton*-4 não se diferenciou da maneira como a ajuda do Norte Global costuma enquadrar os problemas agrícolas dos países do C-4, isto é, a partir de uma situação de *déficit* e de baixa produtividade das famílias camponesas. De acordo com a autora:

> No mundo do desenvolvimento em geral, a baixa produtividade é uma maneira comum de enquadrar os problemas agrícolas locais, e aqui como em muitos outros casos (embora não em todos), a cooperação brasileira seguiu de perto as tendências gerais encontradas na ajuda do Norte e multilateral (CESARINO, 2017, p. 217-218, tradução nossa[37]).

37 Do original: "In the world of development at large, low productivity is a common way of framing local agricultural problems, and here as in many other (though not all) instances, Brazilian cooperation followed closely the general trends found in Northern and multilateral aid" (CESARINO, 2017, p. 217-218).

Em virtude da visão modernizadora do projeto, algumas das técnicas desenvolvidas acabaram por não contemplar certos aspectos da realidade dos camponeses dos países do C-4, o que pode levar a questionamentos de um elemento importante do regime simbólico de CSS construído pela política externa do governo Lula, que é a adaptação das soluções de desenvolvimento à realidade local. Como aponta Castro (2014, p. 86), o agronegócio brasileiro – incluindo a indústria cotonícola – está assentado na produção mecanizada e de larga escala, o que historicamente têm gerado exclusão social, desemprego rural e elevados impactos ambientais. Já a produção de algodão nos países do C-4 é calcada na agricultura familiar, intensiva em mão de obra e com baixa mecanização, em um contexto de escassez de terras e água[38] (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 9). A noção esposada pelo projeto de que há uma complementaridade entre agronegócio e agricultura familiar pode gerar uma descontextualização social, cultural, econômica e histórica de determinadas soluções oferecidas e que não foram problematizadas nos relatórios do projeto.

Por exemplo, de acordo com Cesarino (2017, p. 223), um dos problemas encontrados foi a resistência das famílias camponesas em utilizar a dosagem de fertilizante recomendada pelos técnicos do projeto. Isso porque os camponeses precisavam equilibrar a produção do algodão com a plantação de gêneros alimentícios de subsistência, utilizando parte dos fertilizantes para esse propósito. Esse descompasso entre a solução desenvolvida e sua implementação prática se explica pelo fato de que, embora as famílias produtoras de algodão devessem ser "igualmente beneficiad[a]s pela transferência de tecnologia brasileira" (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p.11), elas não tiveram um papel institucional ativo na construção das soluções em comparação à atuação dos técnicos e pesquisadores dos cinco países, que efetivamente foram os atores institucionais mais relevantes do processo[39] (CESARINO, 2017, p. 223).

38 Nos países do *Cotton*-4, mais de 10 milhões de pessoas dependem diretamente, e outras milhares indiretamente, do cultivo do algodão e de suas atividades relacionadas. A maioria das famílias produtoras conta com menos de um hectare, e poucas grandes fazendas chegam a, no máximo, 30 hectares. Já no Brasil, as maiores lavouras trabalham com até cerca de 100 mil hectares (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2012b, p. 8-9).

39 Segundo Cesarino (2017, p. 215, tradução nossa), "Durante meu tempo no Mali e em Burkina Faso, os camponeses raramente eram vistos nas dependências do projeto, e a maioria daqueles que conheci não fazia parte formalmente dele". Isso também se expressa nos relatórios oficiais de avaliação da primeira fase de projeto: a maior parte das entrevistas e dos depoimentos coletados foram de técnicos e pesquisadores, e houve poucas consultas às famílias camponesas. Inclusive, esse foi um aspecto que se alterou nos relatórios de avaliação da segunda fase do projeto, intitulada Cotton-4 + Togo, que passou a incluir marcadores de gênero, sustentabilidade ecológica e entrevistas com as famílias como critérios de avaliação (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2015 b, p. 19).

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da aplicação da teoria da dádiva para o campo da CID, esse artigo apresentou como as reivindicações simbólicas da CSS conduzida pela política externa do governo Lula (2003-2010) assentaram-se na ideia de contradádiva. A identificação do Brasil como um país do Sul Global, interessado em estabelecer iniciativas de cooperação horizontal capazes de gerar o compartilhamento recíproco de experiências e benefícios mútuos foram os aspectos simbólicos ressaltados pela CSS brasileira no período. Nesse sentido, a CSS do governo Lula colocou-se simbolicamente como uma alternativa à hierarquia entre doadores e recipiendários e às trocas não-recíprocas que definem o regime simbólico dominante na CID, fortalecendo a luta política dos países do Sul Global de questionamento à hegemonia do CAD-OCDE e de reorganização dos vínculos e das categorias sociais que definem esse campo desde a segunda metade do século XX.

A partir das dimensões discursiva e performática dos elementos evidenciados pelo quadro simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula em sua atuação na iniciativa *Cotton*-4, foi possível verificar aspectos de contradádiva e de reforço da relação entre parceiros que mutuamente se beneficiam da cooperação, assim quebrando simbolicamente o vínculo de dádiva ou doação. Primeiramente, a iniciativa simbolizou a articulação política dos países do Sul Global na luta contra as relações desiguais e injustas no comércio internacional no contexto da OMC, ao buscar fortalecer os países do C-4 que foram negativamente prejudicados pelos subsídios ao algodão. Em segundo lugar, ao reconhecer e garantir a agência das contrapartes africanas na estruturação do processo de tomada de decisão e de transferência de tecnologia e conhecimento, o projeto contribuiu positivamente para a consolidação da horizontalidade como elemento crucial do regime simbólico da CSS promovida pela política externa do governo Lula.

Porém, esse quadro simbólico mobilizado no projeto também serviu para ocultar ou eufemizar questões que deveriam ser mais frequentemente questionadas nos estudos sobre CSS, como o reforço de assimetrias e hierarquias e os efeitos deslocadores gerados pela visão modernizadora de tais projetos. Ao analisar não apenas os aspectos evidentes, mas também ocultos ou eufemizados pelo regime simbólico construído pela política externa do governo Lula para promover a CSS, é possível ter uma melhor clareza dos desafios colocados diante do Brasil e do Sul Global no processo de contestação do regime simbólico da dádiva que domina a área da CID desde o pós-guerra.

CC BY NC SA

Na primeira fase da iniciativa *Cotton*-4, não houve uma avaliação adequada de certas dificuldades do projeto, como as assimetrias entre as partes envolvidas, que impediu a utilização de bens e serviços fornecidos por empresas locais no projeto; e os efeitos deslocadores sobre as famílias produtoras de algodão em virtude da visão modernizadora do projeto. Se esses aspectos tivessem sido mais bem problematizados e evidenciados na avaliação do projeto *Cotton*-4, acreditamos que tal iniciativa poderia ter tido um impacto ainda maior na consolidação do quadro simbólico da CSS perseguida pelo governo Lula.

Em primeiro lugar, serviria de evidência para rebater as críticas recorrentes no período, de que os projetos de CSS na verdade mascarariam a "vocação imperialista" do Brasil na África, ao problematizar que os benefícios às empresas brasileiras que venceram os processos de licitação foram ganhos indiretos do processo, e não um interesse mascarado pela iniciativa. Em segundo lugar, possibilitaria expandir a CSS como um mecanismo capaz de efetivamente problematizar a visão modernizadora de desenvolvimento, que é uma das principais características do campo da CID definida pelos países ocidentais. Com isso, a cooperação entre o Brasil e o C-4 poderia ter possibilitado um processo mais amplo de reflexão sobre tal visão modernizadora, que usualmente acarreta a exclusão da agricultura familiar e dos pequenos agricultores na produção do algodão e que reproduz problemas sociais tanto no Brasil quanto nos países do C-4. Nesse sentido, consolidar de fato a CSS – tanto brasileira, quanto global – como uma modalidade legítima no campo da CID exigirá enfrentar esses aspectos problemáticos e desafiadores.

Assim, a dimensão simbólica da CSS é um dos temas centrais para o avanço de uma perspectiva global nas Relações Internacionais. Novos estudos precisam analisar e orientar o papel do Sul Global na coordenação de suas percepções a respeito das causas e soluções para tais impasses, de modo que a CSS não seja percebida como mais um instrumento de reprodução das relações verticalizadas dominantes no campo da CID, mas sim como um mecanismo que reconhece a diversidade de perspectivas, vozes e pontos de vista do Sul Global e, portanto, seja capaz de contribuir com o redirecionamento dos conceitos tradicionais da disciplina.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; FOLLY, M. O Novo Banco de Desenvolvimento e a Institucionalização do BRICS. In: BAUMANN, R. (org.). BRICS: estudos e documentos. Brasília: FUNAG, 2015.

CC BY NC SA

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Anexo III dos Termos de Referência - Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2013. Disponível em: https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/8797. Acesso em 05 jan. 2022.

_____. Avaliação do Projeto Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali). Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, Plan Políticas Públicas e Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, 17 de agosto de 2015 a. Disponível em: http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/194. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Cotton–4 + Togo: uma parceria de sucesso. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2015 b. Disponível em: http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1056. Acesso em: 22. jul. 2020.

ALEJANDRO, A. Western dominance in international relations? The internationalisation of IR in Brazil and India. London, Nova York: Routledge Taylor & Francis Group, 2019.

AMORIM, C. A cooperação como instrumento da política externa brasileira. Via ABC – Publicação da Agência Brasileira de Cooperação, junho 2006. Disponível em: http://www.abc.gov.br/intranet/sistemas_abc/siteabc/documentos/via-junho.pdf. Acesso em: 08 jan. 2022.

_____. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal O Estado de São Paulo. Website oficial do Itamaraty, 11 de janeiro de 2007. Disponível em: http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7741-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-ao-jornal-folha-de-s-paulo-democracia-e-algo-que-existe-tambem-no-sul-diz-ministro. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. Início de uma Política Externa Altiva e Ativa. Conferência proferida na Universidade Federal do ABC. Santo André, 16 de julho de 2013. Disponível em: https://vermelho.org.br/2013/07/17/amorim-politica-externa-altiva-e-ativa-contra-visao-domesticada/.Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. Statement by H.E. Mr. Celso Amorim, Minister of External Relations of Brazil, at the opening ceremony of the Special Ministerial Meeting to commemorate the 40th anniversary of the Group of 77. São Paulo, 11 de junho de 2004. Disponível em: https://www.g77.org/40/brazil.htm. Acesso em: 06 jan. 2022.

CC BY NC SA

ANUNCIATO, R. O. Política externa brasileira e a atuação da EMBRAPA no caso do Cotton-4. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

“AO LADO de Morales, Lula diz que Brasil não é imperialista”. Jornal do Brasil, 15 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.jb.com.br/pais/noticias/2007/02/15/ao-lado-de-morales-lula-diz-que-brasil-nao-e-imperialista.html. Acesso em: 04 jan. 2022.

AYLLÓN PINO, B. Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur. Relaciones Internacionales, Vol. 20, No. 40, p. 98-119, 2011.

_____; LEITE, I. C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ?Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? Mural Internacional, Ano I, No. 1., p. 20-32, jan.-jun. 2010.

“BRASIL, un país imperialista y explotador”. ABC Color, 20 de maio de 2007. Disponível em: https://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/brasil-un-pais-imperialista-y-explotador-982863.html. Acesso em: 21 dez. 2021.

BUENO, A. M. C. B. A intersecção das agendas de política externa comercial e de cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de janeiro, 2018.

CASTRO, C. M. de. Brazil’s Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: The International Circulation of Instruments of Public Policy. Latin American Perspectives, Issue 198, Vol. 41, No. 5, p. 75-93, setembro de 2014.

CESARINO, L. Communication in International Technical Cooperation: An Anthropological Systems Approach. In: REYES-GALINDO, L.; DUARTE, T. R. (orgs.). Intercultural Communication and Science and Technology Studies. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017, p. 207-231.

CENTRO DE ESTUDOS E ARTICULAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL. Auxílio pesquisa sobre Projeto Cotton-4 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por patricia.rinaldi@facamp.com.br e tre.isabella@gmail, em 18 abr. 2022.

DUARTE, J. Vamos crescer com a África. Revista Folha da Embrapa, Ano XXI, No. 172, junho de 2013. Disponível em: https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/137648/1/Folha-da-Embrapa-172-2013.pdf. Acesso em: 10 fev.2021.

ESTEVES, P.; ASSUNÇÃO, M. South–South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. Third World Quarterly, Vol. 35, No. 10, p. 1775-1790, 2014.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

HATTORI, T. The moral politics of foreign aid. Review of International Studies, No. 29, p. 229-247, 2003.

HIGH LEVEL UNITED NATIONS CONFERENCE ON SOUTH-SOUTH COOPERATION. Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Resolution adopted by the General Assembly, Sixty-fourth session, Agenda item 58 (b), A/RES/64/222, 21 de dezembro de 2009. Disponível em: https://undocs.org/A/RES/64/222. Acesso em: 20 dez.2017.

HIRST, M. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão No. 1687, janeiro de 2012.

HURRELL, A. Towards the Global Study of International Relations. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 59, No. 2 (e008), p. 1-18, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Brasília: IPEA e ABC, 2010.

_____. Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: IPEA e ABC, 2013.

KAPOOR, I. The postcolonial politics of development. Nova York: Routledge, 2008.

LEITE, P. S. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

_____. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Observador On-line, Vol. 7, No. 3, p. 1-40, 3 de março de 2012.

CC BY NC SA

LOPES, M. A. A cooperação técnica internacional brasileira em agropecuária: a experiência da EMBRAPA. In: ALMINO, J.; LIMA, S. E. M. (orgs.) 30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: FUNAG, 2017.

MAUSS, M. The Gift: the forms and reason for exchange in archaic societies. Londres e Nova York: Routledge, 2002.

MAWDSLEY, E. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. Transactions of the Institute of British Geographers, Vol. 37, No. 2, p. 256-272, 2011.

MELLO, F. C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 63, No. 2, p. 1-17, 2020.

MILANI, C. R. S. ABC 30 anos – História e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação (ABC), 2017.

MILANI, C. R. S.; DUARTE R. de S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: RAMAZINI JR., H.; AYERBE, L. F. (orgs). Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, p. 51-79, 2015.

OLIVEIRA, I. T. M. A Atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: O Caso do Contencioso do Algodão contra os EUA. Boletim de Economia e Política Internacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 2, p. 17-29, abr./jun. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris: OECD Publications, 2006. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf#page=10. Acesso em: 26 nov.2021.

_____. Official Development Assistance (ODA). DAC Glossary of Key Terms and Concepts, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA. Acesso em: 26 nov.2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Lula Presidente: programa de Governo 2007-2010. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2007. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

CC BY NC SA

_____. Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente, um Brasil para todos. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

RINALDI, P. N. Anyanwu (O Despertar): o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas e a incorporação da Cooperação Sul-Sul. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2018, 438 p.

RODRIGUES, D. Mali vai sediar campos experimentais de algodão. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), 04 de março de 2009. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18042512/mali-vai-sediar-campos-experimentais-de-algodao?p_auth=7Xj9FDdc. Acesso em: 08 jan. 2022.

SÁ E SILVA, M. M. de. Como chegamos até aqui? Os caminhos da cooperação Sul-Sul. In: ROY, R.; ANDRADE, M. (orgs.). Cooperação Sul-Sul: o mesmo jogo de sempre ou um novo paradigma? Poverty in Focus, No. 20, p. 3-4, abril de 2010.

SILK, J. Caring at a distance: Gift Theory, aid chains and social movements. Social & Cultural Geography, Vol. 5, No. 2, p. 229-251, junho de 2004.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da audiência com embaixadores africanos. Brasília: Palácio do Planalto, 25 de maio de 2007. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-05-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasiao-da-audiencia-com-embaixadores-africanos/view. Acesso em: 21 dez. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris: OECD Publications, 2006. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf#page=10. Acesso em: 26 nov.2021.

_____. Official Development Assistance (ODA). DAC Glossary of Key Terms and Concepts, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA. Acesso em: 26 nov.2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Lula Presidente: programa de Governo 2007-2010.

São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2007. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

_____. Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente, um Brasil para todos. São Paulo: Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

RINALDI, P. N. Anyanwu (O Despertar): o sistema de desenvolvimento das Nações Unidas e a incorporação da Cooperação Sul-Sul. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2018, 438 p.

RODRIGUES, D. Mali vai sediar campos experimentais de algodão. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), 04 de março de 2009. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18042512/mali-vai-sediar-campos-experimentais-de-algodao?p_auth=7Xj9FDdc. Acesso em: 08 jan. 2022.

SÁ E SILVA, M. M. de. Como chegamos até aqui? Os caminhos da cooperação Sul-Sul. In: ROY, R.; ANDRADE, M. (orgs.). Cooperação Sul-Sul: o mesmo jogo de sempre ou um novo paradigma? Poverty in Focus, No. 20, p. 3-4, abril de 2010.

SILK, J. Caring at a distance: Gift Theory, aid chains and social movements. Social & Cultural Geography, Vol. 5, No. 2, p. 229-251, junho de 2004.

SILVA, L. I. L. da. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da audiência com embaixadores africanos. Brasília: Palácio do Planalto, 25 de maio de 2007. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-05-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasiao-da-audiencia-com-embaixadores-africanos/view. Acesso em: 21 dez. 2021.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da 13ª Assembleia da União Africana. Sirte, 1 de julho de 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_01-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-13a-assembleia-da-uniao-africana. Acesso em 05 jan. 2022.

CC BY NC SA

SIX, C. The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm? Third World Quarterly, Vol. 6, No. 30, p. 1103-1121, 2009.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TECHNICAL CO-OPERATION AMONG DEVELOPING COUNTRIES. Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries. Buenos Aires, 12 de setembro de 1978. Disponível em: https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/. Acesso em: 20 dez.2017.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). UN recognition of the least developed countries. United Nations Conference on Trade and Development, 2021. Disponível em: https://unctad.org/topic/least-developed-countries/recognition. Acesso em 05 jan. 2022.

VIEIRA FILHO, A. J. Auxílio pesquisa sobre Projeto Cotton-4 [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por patricia.rinaldi@facamp.com.br e tre.isabella@gmail.com, em 16 maio 2022.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, vol. 29, No. 2, p. 273-335, 2007.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15566

Entre representações e posições: analisando os discursos de política externa brasileira relacionados à temática da integração regional sul-americana durante os governos Lula (2003-2010)

Between representations and positions: analyzing Brazilian foreign policy discourses related to the theme of South American regional integration during the Lula administrations (2003-2010)

Entre representaciones y posiciones: analizando los discursos de política exterior brasileña relacionados con el tema de la integración regional sudamericana durante los gobiernos de Lula (2003-2010)

Jéser Abílio de Souza
Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro-RJ.
E-mail: jeser_asouza@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8168-0682

Resumo: Este artigo tem como objetivo identificar e compreender as representações tecidas por meio dos discursos de política externa brasileira, durante os governos Lula (2003-2010), as quais contribuíram para a existência de certas identidades do Brasil. Trata-se de pesquisa qualitativa-interpretativa, que se pautou na realização de uma análise do discurso a partir da temática da integração regional sul-americana. O método escolhido consistiu na operacionalização de categorias linguístico-discursivas extraídas da Semântica Global de Dominique Maingueneau (2006). Por meio da aplicação do dispositivo analítico, identificou-se um sistema de representações discursivas que articulou repetições constantes, reformulação e atualização de tema

específico, ressignificação do significado da integração regional, mobilização de afetos e ressentimentos, instauração de polêmica, entre outras representações. Concluiu-se que, os discursos de política externa brasileira tornaram a América do Sul um espaço privilegiado para a representação de sentidos e significados que contribuíram para a constituição de identidades do Brasil que buscavam organizar e transformar as relações de poder no sistema internacional.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Análise do Discurso; Integração regional sul-americana.

Abstract: This article aims to identify and understand the representations woven through Brazilian foreign policy discourses during the Lula administrations (2003-2010), which contributed to the existence of certain identities in Brazil. This is a qualitative-interpretative research, which was based on the realization of a discourse analysis based on the theme of South American regional integration. The chosen method consisted in the operationalization of linguistic-discursive categories extracted from the Global Semantics of Dominique Maingueneau (2006). Through the application of the analytical device, a system of discursive representations was identified that articulated constant repetitions, reformulation and updating of a specific theme, resignification of the meaning of regional integration, mobilization of affections and resentments, establishment of polemics, among other representations. It was concluded that the Brazilian foreign policy discourses made South America a privileged space for the representation of senses and meanings that contributed to the constitution of Brazilian identities that sought to organize and transform power relations in the international system.

Keywords: Brazilian foreign policy; Discourse analysis; South American regional integration.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo identificar y comprender las representaciones tejidas a través de los discursos de política exterior brasileña durante los gobiernos de Lula (2003-2010), que contribuyeron para la existencia de ciertas identidades en Brasil. Se trata de una investigación cualitativa-interpretativa, que se basó en la realización de un análisis del discurso a partir del tema de la integración regional sudamericana. El método elegido consistió en la operacionalización de categorías lingüístico-discursivas extraídas de la Semántica Global de Dominique Maingueneau (2006). Mediante la aplicación del dispositivo analítico, se identificó un sistema de representaciones discursivas que articulaba repeticiones constantes, reformulación y actualización de un tema específico, resignificación del sentido de integración regional, movilización de afectos y resentimientos, establecimiento de polémicas, entre otras representaciones. Se concluyó que los discursos de política exterior brasileña hicieron de América del Sur un espacio privilegiado para la representación de sentidos y significados que contribuyeron para la constitución de identidades brasileñas que buscaban organizar y transformar las relaciones de poder en el sistema internacional.

Palabras clave: Política exterior brasileña; Análisis del discurso; Integración regional sudamericana.

Recebido em: 24/01/2022 Aceito em: 16/08/2022

INTRODUÇÃO

O início do século XXI foi marcado pela possibilidade e ascensão de atores intermediários na política internacional. Grandes países do Sul Global, como Brasil, África do Sul, Índia, Irã e Turquia, assumiram iniciativas autônomas em temas globais. Anteriormente, as decisões e o protagonismo no sistema internacional eram reservados primordialmente às grandes potências, países-membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (GONÇALVES, 2011; RICUPERO, 2017).

O destaque dos países intermediários e/ou do Sul Global decorreu de um conjunto de eventos importantes que marcaram o sistema internacional, entre eles: a desaprovação de parte da comunidade internacional da estratégia política e militar adotada unilateralmente pelos Estados Unidos (EUA) na Guerra ao Terror, a fim de conter ameaças terroristas (RICUPERO, 2017; SOUZA, 2009); o crescimento econômico da China, que aumentou sua "participação na economia global de cerca de 1% para 4%" (LIMA, 2010, p. 3) entre 1979 e 2005 e se consolidou como uma potência econômica importante; e a crise financeira mundial de 2008, desencadeada nos EUA, que debilitou particularmente as economias ocidentais consideradas desenvolvidas, como o próprio EUA e a Europa (CERVO, 2015).

Nesse cenário internacional, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil adotou uma política externa com intensa atividade quando comparada ao presidente anterior e à sua sucessora no cargo. Por meio de ações externas, o Brasil ampliou, a partir de 2006, o número de diplomatas(400 novas vagas) e aumentou o número de representações diplomáticas pelo mundo, como embaixadas, repartições consulares e escritórios (GARCIA, 2017). Em abril de 2010, o Brasil somava 216 novos postos no exterior, dos quais 132 eram embaixadas (GARCIA, 2017). O presidente também realizou um maior número de viagens internacionais quando comparado com seus antecessores. Segundo Sousa (2013), durante o primeiro mandato, 111 viagens foram realizadas ao exterior, cobrindo todas as regiões do globo, com exceção da Antártida, enquanto no segundo mandato, esse número saltou para 160, incluindo agora a Antártida.

Ainda, o país liderou distintos órgãos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT) (ALMEIDA, 2014), além de iniciativas de criação de foros multilaterais e outros espaços próprios de atuação, como o G-20 comercial, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, e depois, África do Sul, entre outros. Além disso também podemos

CC BY NC SA

destacar outras atuações relevantes, por exemplo: a tentativa de mediação com o Irã na questão de seu programa nuclear e , a busca por uma solução negociada na questão Israel-Palestina (RICUPERO, 2017), as iniciativas de libertação de reféns das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (BORGES, 2012)l, o fomento na integração regional sul-americana, o estabelecimento de relações nos setores da saúde, cultura e comércio com o continente africano, entre outras (ALMEIDA, 2010; 2014).

De acordo com Vigevani e Cepaluni, o país atuou, nesse período, pela lógica da "autonomia pela diversificação" (2011, p. 36 e 136), que envolve a adesão aos princípios e normas internacionais seguidos por alianças entre o Sul Global e acordos realizados com parcerias não tradicionais, como África, Ásia-Pacífico, China, Leste Europeu e Oriente Médio. A finalidade seria reduzir assimetrias nas relações externas com as grandes potências, bem como aumentar o poder de autonomia em suas relações com elas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Já Cervo argumenta que o país aderiu ao "multilateralismo da reciprocidade" (2015, p. 531) por se engajar na construção conjunta de regras para compor o ordenamento internacional e buscar garantir a reciprocidade dos efeitos de tais regras para que os interesses de uns não fossem privilegiados em prejuízo de outros. Desse modo, para evitar a disparidade do poder nas relações com as grandes potências, o Brasil reivindicou a reciprocidade em todas as áreas das relações internacionais, à medida que buscava promover seus interesses e formar alianças com países emergentes (CERVO, 2010; 2015).

Diante do exposto, o objetivo do presente artigo é investigar a política externa brasileira (PEB) durante os governos Lula (2003-2010) por meio da condução de uma análise focada na interpretação de significados e sentidos contidos nos discursos oficiais de política externa, a fim de identificar e compreender as representações tecidas por meio desses discursos as quais contribuíram para a existência de certas identidades do Brasil. Analisar esses governos a partir do prisma identidade-discurso, contribui para levantar questões e debater, com outros olhares, uma política externa que marca um Brasil enquanto ator mais relevante e com presença ampliada no cenário internacional.

Centrar nos discursos, por sua vez, se justifica pelo fato de que a ação político-estatal não pode ser dissociada dos discursos. No âmbito da política externa, verificar como se dá a dispersão e a reprodução de sentidos e seus significados no discurso político oficial é examinar e compreender padrões de reprodução e contestação – a partir de uma esfera legítima público-estatal –, que conferem uma certa estabilidade na qual o Estado-nação acaba se apoiando (HANSEN, 2006), ainda que as representações e seus sentidos estejam sempre em movimento. Desse modo, os discursos de política externa não são simplesmente retórica de uma classe

CC BY NC SA

política e outros sujeitos, mas constituem realidades que precisam ser construídas, confrontadas ou reforçadas.

Adota-se como contexto de análise para compreender as representações das identidades nos/pelos discursos de PEB a temática da integração regional sul-americana, em virtude de o Brasil ter ocupado uma posição central no aprofundamento e expansão de blocos de concentração econômica e política, como a UNASUL, o próprio Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) (PECEQUILO; CARMO, 2015). Aliás, logo no primeiro ano do primeiro governo Lula, foi criada uma Subsecretaria-Geral da América do Sul no Itamaraty e no período "entre janeiro e agosto todos os presidentes sul-americanos visita[ra]m o Brasil" (GARCIA, 2017, p. 347). Portanto, faz-se necessário compreender como o país se insere nessa região por meio dos discursos, uma vez que foi anunciado no início do governo Lula, e reforçado no segundo governo, que a América do Sul era a prioridade da PEB.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que segue com metodologia interpretativa, a qual incide no processo de criação de significados que são socialmente construídos e devidamente contextualizados, sem recorrer ao léxico de variáveis, hipóteses e relação causal. Segue-se, assim, com seus próprios critérios processuais e metodológicos pertencentes à comunidade epistêmica interpretativa, como sensibilidade-hermenêutica, coerência, reflexividade, fidedignidade e lógica de argumentação[1]. . Adota-se, ainda, a Análise do Discurso enquanto abordagem teórico-metodológica interpretativa específica porquanto proporciona uma ótica crítica que evidencia como os discursos tornam possível a emergência de fatos políticos.

O referencial teórico parte das concepções de representação de Shapiro (1988; 1989), de identidade de Rumelili (2004; 2007) e de Hansen (2006), e de política externa de Campbell (1992). Tais pesquisadores e pesquisadoras e seus estudos pós-estruturalistas centram no aspecto relacional da identidade e no discurso enquanto constitutivo como essenciais para compreender a realidade, o que contribui para a desconstrução das estruturas sociais e discursivas, ao passo que a crítica pós-estruturalista opera nas margens e enfatiza as instabilidades dos significados (RUMELILI, 2012).

Assim, procura-se responder a seguinte pergunta norteadora: Considerando o contexto da América do Sul, quais representações discursivas foram constituídas pelos discursos de política externa brasileira (PEB), durante os governos Lula (2003-2010)?

1 Para mais detalhes da metodologia interpretativa, ver, por exemplo, SCHWARTZ-SHEA E YANOW, 2012; WILLIS, 2007.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira visa apresentar as posturas metodológicas quanto ao corpus e ao dispositivo de análise do discurso e suas categorias a partir da Semântica Global de Maingueneau (2016). Na segunda, busca-se apresentar os pressupostos teóricos da perspectiva pós-estruturalista sobre os conceitos de representação, identidade e política externa. A terceira seção é destinada para a condução da análise do discurso, de modo que é realizada uma densa descrição e interpretação dos significados e constituídos nos/pelos discursos de PEB por meio do manejo das categorias linguístico-discursivas.

METODOLOGIA, *CORPUS* E DISPOSITIVO DE ANÁLISE

Como comentado na Introdução, a metodologia utilizada neste artigo segue uma postura interpretativa, sendo muito útil para estudos que se concentram no ato de criar significado por meio da compreensão de como objetos e sujeitos, a partir de contextos específicos e situacionais, atribuem sentidos a seus mundos (SCHWARTZ-SHEA; YANOW, 2006; 2012). Ainda, adota-se a Análise do Discurso (AD) enquanto abordagem metodológica interpretativa específica.

A AD proporciona às Relações Internacionais e áreas afins análises empíricas orientadas por uma leitura mais fiel dos significados e sentidos que transcende a simples literalidade das palavras. Ao realizar a interpretação de palavras, atos e objetos, é possível desenvolver um esforço explícito, consciente e sensível aos significados e sentidos constituídos e representados explicitamente nos textos, o que frequentemente não é possível com métodos tradicionais. É importante destacar que a AD não perfaz uma abordagem psicológica ou cognitiva (WÆVER, 2002) que visa investigar o que está nas mentes das pessoas. A análise centra-se nas interpretações de significados, cujos sentidos possam ser lidos textualmente.

O *corpus* analisado é constituído por discursos oficiais de PEB, como declarações à imprensa, pronunciamentos, comunicados e outras informações e atos oficiais realizados por atores políticos pertencentes ao espaço privilegiado do Estado na produção discursiva, como o presidente Lula e o chanceler Celso Amorim. Os textos, “materiais brutos” que oferecem o acesso à interpretação do discurso (ORLANDI, 2020), foram coletados nos sites institucionais da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, tendo em vista o período de 2003 a 2010.

Além disso, os discursos foram restringidos à temática da integração regional da América do Sul, especialmente os contextos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Comu-

CC BY NC SA

nidade das Nações Sul-Americanas (CASA) – posteriormente alterada para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Este tema foi escolhido porquanto o Brasil liderou a proposição e o lançamento da CASA e realizou uma expansão e aprofundamento das relações e políticas no MERCOSUL (PECEQUILO; CARMO, 2015).

Para a filtragem e a seleção dos textos para a análise, dentre os inúmeros coletados em um período de oito anos, adotou-se como marcador de qualidade de pesquisa interpretativa o uso do *software* KITCONC 4.0. Trata-se de um programa cujo propósito consiste na realização de análises de *corpus* para a compreensão dos significados das palavras e dos textos em uso a partir de traços linguísticos e seus contextos situacionais (MOREIRA FILHO, 2016). Assim, foi utilizado, em primeiro lugar, a ferramenta *Lista de Palavras* combinada com *Concordância,* e, sem seguida, as ferramentas *Palavras-chave, Concordância* e *Colocados.* Uma vez selecionados os textos (17 ao total), seguiu-se com a análise do discurso de forma manual.

Enfim, o dispositivo de análise do discurso foi construído a partir da interação entre categorias linguístico-discursivas e dimensões analíticas. Quanto às categorias, extraímos do roteiro analítico desenvolvido pelo linguista Dominique Maingueneau com a sua Semântica Global. De acordo com o Maingueneau (2016), existe um sistema de restrições semânticas globais em que todo discurso é atravessado, de modo que seus planos discursivos são restringidos e delimitados às ordens do enunciado e do enunciador.

Os planos discursivos apresentados pelo linguista são: vocabulário, intertextualidade, temas, estatuto do enunciador e do destinatário, dêixis enunciativa, modo de enunciação e modo de coesão. Para uma análise prática, nada impede que alguém isole outros planos ou divida aqueles já propostos, sendo uma escolha arbitrária, segundo Maingueneau (2016). No âmbito deste artigo, como forma de operacionalizar a análise do discurso, foram adotados os seguintes planos discursos enquanto categorias de análise: temas; intertextualidade; estatuto do enunciador e do destinatário; e dêixis enunciativa.

Os temas envolvem aquilo que o discurso trata e possuem um tratamento semântico em conformidade com o seu sistema de restrições. Eles podem ser divididos em: a) temas impostos: trata-se da imposição daqueles que se desejam que sejam aceitos. Eles podem ser compatíveis (temas que convergem com o sistema de restrições semânticas) e incompatíveis (que não convergem, embora estejam integrados ao sistema de restrições semânticas); e b) temas específicos: refere-se aqueles próprios de um discurso particular em que sua presença é explicada mediante uma relação semântica privilegiada (MAINGUENEAU, 2016).

A intertextualidade diz respeito aos "tipos de relações intertextuais que a competência discursiva define como legítimas" (*ibidem*, p. 77) a partir da operação delas pelo sistema de

CC BY NC SA

restrições, uma vez que todo discurso faz referência a discursos anteriores, à medida que estabelece certas filiações e repudia outras. Ela pode ser interna, quando a relação intertextual se sustenta no mesmo campo discursivo, ou externa, quando as relações intertextuais derivam de outros campos discursivos.

Em estatuto do enunciador e do destinatário, busca-se analisar como os discursos atribuem o estatuto que o enunciador confere para si mesmo e aquele que é atribuído ao seu destinatário para legitimar sua fala. Eles podem envolver duas dimensões: a) institucional: própria do espaço institucional que o enunciador pertence; e b) intertextual: referente aos espaços de diversas fontes de saber (*ibidem*, 2016). Importante destacar que para a Análise do Discurso o enunciador não corresponde a uma pessoa pensante e externa ao discurso, mas ao sujeito que se constitui tão somente no/pelo discurso.

Já a dêixis enunciativa versa sobre os modos pelos quais o discurso, em função de seu sistema de restrições, convoca um "conjunto de localizações no espaço e no tempo que um ato de enunciação apresenta, graças a embreantes como 'aqui' e 'agora'" (*ibidem*, p. 88). Porém, Maingueneau (2016) adverte que a dêixis enunciativa não deve ser compreendida como as datas e os locais em que os enunciados efetivos foram produzidos, tampouco como a realidade biográfica das pessoas autoras. Ela deve ser vista como uma instância de enunciação legítima que "delimita a cena e a cronologia que o discurso constrói para autorizar sua própria enunciação" (*ibidem,* p. 89), conforme as restrições semânticas de onde se fala.

A respeito das dimensões, tomamos a estrutura analítica para a leitura de identidades desenvolvida por Lene Hansen (2006). Segundo a autora, as dimensões espacial, temporal e ética envolvem a realização de uma leitura baseada em articulações discursivas explícitas, verificando como os sentidos são ligados e justapostos na constituição do EU e do Outro e/ou múltiplos Outros e de que modo eles legitimam políticas específicas (HANSEN, 2006).

A dimensão espacial trata-se de limites e espacialidades construídas por meio da produção de fronteiras entre o externo e o interno de uma comunidade nacional em relação a outra e podem envolver tanto uma representação geográfica quanto de natureza mais abstrata e subjetiva. A dimensão temporal refere-se à temporalidade construída entre o EU e o Outro e pode ser uma temporalidade semelhante ou diferente, superior ou inferior, desenvolvida ou não desenvolvida etc. A dimensão ética envolve a forma como os discursos de política externa estabelecem certa preocupação com as ordens ética, moral e de responsabilidade, conforme uma força moral particular é evocada por representações (HANSEN, 2006).

Além disso, como estratégia analítica, a análise partiu das posições do sujeito-EU enunciador, o Brasil, como forma de verificar as representações constituídas. Isso porque, segundo

CC BY NC SA

Cooper (2005), a identidade é ambígua e fragmentada demais, não devendo ser tomada enquanto categoria. Assim, a estratégia de inserir as posições de sujeito como ponto de partida contribui para identificar, de forma eficaz, as representações, porquanto o lugar do sujeito é condição da constituição de toda identidade. No caso do Estado, ele é uma entidade social constituída por um conjunto de posições de sujeito, com inscrição em múltiplas relações sociais e formas específicas de identificação (MOUFFE, 1999). O Estado é um agente importante de identificação e categorização no sistema internacional. Essa compreensão se torna chave quando se considera o EU atravessado por posições em uma teia de significados relacionais com o Outro.

REPRESENTAÇÃO, IDENTIDADE E POLÍTICA EXTERNA

Nesta seção serão discutidas as noções teóricas de representação, identidade e política externa a partir dos estudos pós-estruturalistas. Segundo Shapiro (1998; 1989), qualquer realidade, como por exemplo o espaço em que a política internacional é implementada, é sempre mediada por um modo ou uma simples de representação, que envolve sinais profundamente ideológicos, além de estruturas que buscam naturalizar o "real". Essas representações não são simples descrições do mundo com mera correspondência a alguma coisa. "São formas de fazer facticidade" (SHAPIRO, 1989, p. 13) que operam sistemas de significação que circulam e constroem conhecimentos e identidades, à medida que estabelecem oposições e hierarquias através das quais passamos a conhecer o mundo (DOTY, 1996).

Ao privilegiar os textos como espaço de análise e investigação das representações, Shapiro (1989) expõe que uma perspectiva política crítica questiona as formas privilegiadas de representação em que certos tipos de significados e valores produzidos no domínio das práticas representacionais conduzem para que sujeitos, objetos, eventos e temas sejam aceitos no mundo político construído, impactando no comportamento ou na política em si. Portanto, pensar em práticas representacionais é destacar a natureza política, construída nas formas que estabelecem as oposições e hierarquias através das quais passamos a conhecer o mundo (DOTY, 1996).

A respeito da identidade, Lene Hansen (2006) traz que a identidade é relacional, discursiva, social e política. Relacional porque sua construção só é possível por meio da "delimitação simultânea de algo que é diferente" (*ibidem*, p. 17): o Outro ou uma série deles. A diferença, por sua vez, não precisa ser radical. Hansen (2006) defende a possibilidade de existir a justa-

CC BY NC SA

posição de Outros menos radicais e ameaçadores no discurso de política externa, em que a relação entre o Eu-Outro se situa no interior de uma teia de identidades em que há a "articulação simultânea de várias outras identidades de caráter menos radical e mais ambíguo" (2006, p. 36). Por exemplo, as posições do Brasil, enquanto sujeito-EU, foram constituídas de forma relacional com a América Latina, de modo que mesmo tendo sua espacialidade inscrita no interior da região sob o signo de paz, tem sua posição também inscrita como qualitativamente superior aos demais países pertencentes à região, o que contribui para, junto de outras relações textuais, constituir uma identidade de líder regional.

Dando continuidade aos atributos da identidade, ela também é discursiva porque é constituída no/pelo do discurso, sendo impossível considerá-la enquanto um aspecto objetivo localizado em um domínio extradiscursivo ou podendo existir independentemente de práticas discursivas. Social, porque é formada por um conjunto de códigos sociais articulados coletivamente (como gênero, cor/raça, nacionalidade, regime político etc.) e "não como propriedade privada da pessoa ou uma condição psicológica" (HANSEN, 2006, p. 6). E política, porque, ao mesmo tempo em que a identidade gera condições para que a política seja articulada, é constitutiva e produto da própria política. Logo, segundo a autora, identidade e política externa não são causalmente separadas, pois há uma relação de constituição mútua, graças ao vínculo constitutivo do discurso que torna possível a existência de ambas.

Nesse sentido, Hansen (2006) conceitua política externa como uma prática discursiva, dependente de representações de identidade as quais colocam questões sob uma ótica interpretativa específica. Porém, é por meio da formulação da política externa que as identidades são produzidas e reproduzidas. Sobre os discursos de política externa, a autora afirma que eles criam os elos estáveis entre as representações de identidade à política externa proposta, além de articularem e entrelaçarem os fatores materiais e ideacionais.

De forma similar, Bahar Rumelili (2004) entende que a identidade é sempre constituída pela diferença entre o EU e o Outro, através de práticas discursivas, mas traz uma novidade para a análise de política externa que consiste na questão da distância social e seus desdobramentos em moldar identidades inclusivas e exclusivas. Segundo a autora turca, a distância social consiste em que maneira "o EU se distancia socialmente em relação ao Outro", de modo que "os Estados realizam ou garantem suas identidades nas relações internacionais se associando ou dissociando de outros Estados" (*ibidem*, p. 38). "Os Estados se associam quando se envolvem em atos que simbolizam sua pertença na mesma comunidade de identidade" (*ibidem*, p. 38), ao participar de várias organizações internacionais, ao assinar tratados de entendimento mútuo, ao se engajar em ações coletivas e assim por diante (RUMELILI, 2007). A

CC BY NC SA

associação é a simbolização do envolvimento dos Estados e não necessariamente uma cooperação. Por outro lado, os Estados se dissociam quando consideram os outros completamente diferentes de si (RUMELILI, 2004; 2007).

Dessa forma, Rumelili (2004; 2007) traz que as identidades inclusivas são aquelas que permitem a associação entre o EU e o Outro, de modo que as diferenças do Outro são construídas e representadas com base em seus traços adquiridos, de tal modo que a identidade do Outro aspira a se tornar como o EU. Ou seja, a associação com o Outro comunica o reconhecimento de que ele pode vir a ser como o EU e este forneceria os meios para "influenciar a evolução da identidade do Outro" (RUMELILI, 2004, p. 38). Em contraste, a dissociação assegura as identidades exclusivas, conforme constrói diferenças do Outro para serem baseadas em traços inerentes, de maneira que a identidade dele é garantida por "limites claros entre o EU e o Outro" (*ibidem*, p. 39). Em outras palavras, o EU dissocia-se do Outro para "inscrever limites que indicam que o Outro nunca poderá se tornar como o EU" (*ibidem*, p. 39).

Por exemplo, como será discutido na análise do discurso, a identidade de líder regional do Brasil que se constituiu nos discursos de PEB se mostra inclusiva em relação aos demais países da América do Sul, uma vez que há uma associação entre o Brasil e esses países. Assim, as competências e capacidades do sujeito-EU, como sua posição temporal superior, revelam um traço adquirido do Brasil que induz aos demais o reconhecimento e o desejo de se integrar. Por outro lado, a identidade sul-americana do Brasil se apresenta como exclusiva em relação às grandes potências, já que essas são representadas, nos discursos de PEB, como não possuindo os traços inerentes ao Brasil e aos demais países sul-americanos, como a pacificidade e a solidariedade.

Por fim, recorre-se à noção de política externa a partir do entendimento de Campbell (1990). Campbell (1990) distingue *política externa* de *Política Externa.* A primeira, com letra minúscula, "pode ser entendida como se referindo a todas as relações de alteridade, práticas de diferenciação ou modos de exclusão que constituem seus objetos como 'estrangeiros'" (1990, p. 270). Trata-se, portanto, de um conjunto particular de práticas representacionais aplicadas a todos os confrontos entre o EU e o Outro. Neste sentido, a política externa independe do Estado, pois opera em todos os níveis de organização social, das relações pessoais até as globais.

Já a Política Externa incide em um tipo específico de prática orientada externamente, uma "*performance* política produtora de fronteiras" (CAMPBELL, 1992, p. 69), de forma que tais fronteiras são centrais para a produção e reprodução da identidade do Estado em cujo nome ele próprio opera, ao passo que se baseia nos meios de representação disponíveis para

CC BY NC SA

produzir um modo particular de subjetividade (CAMPBELL, 1990; 1992). Através de múltiplas estratégias de alteridade presentes na Política Externa, as identidades são constituídas por "locais historicamente específicos e espacialmente definidos" (CAMPBELL, 1992, p. 68). Por exemplo, os discursos de PEB analisados produzem uma nova subjetividade acerca da integração regional trazida como uma continuidade do processo de independência, à medida que inscreve os países sul-americanos numa relação de igualdades em contraposição aos países ricos que buscam subordinar os demais aos seus interesses. Portanto, para Campbell (1992, p. 76), a política externa é uma "economia discursiva ou matriz convencional de interpretações" de representações de alteridade que opera na condição de possibilidade para a Política Externa, à proporção que produz subjetividades.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA A PARTIR DA ANÁLISE DO DISCURSO

Esta seção, dividida em quatro partes, é destinada à aplicação do dispositivo de análise do discurso por meio da interação das categorias linguístico-discursivas extraídas da Semântica global de Maingueneau (2016) com as dimensões analíticas de Hansen (2004). As duas primeiras partes envolvem a descrição e a interpretação dos significados a partir do manejo das categorias temas, intertextualidade e dêixis enunciativa, de modo que a primeira centra nas leituras iniciais das posições do sujeito-EU, enquanto que a segunda foca na atualização do tema específico da independência que os textos evocam. A terceira parte centra na categoria de estatuto do enunciador e do destinatário. A terceira categoria consiste na etapa final da análise do discurso em que se realiza uma exploratória crítica, a fim de expor as identidades construídas e representadas pelos discursos de política externa.

Leitura iniciais das posições do Brasil nos discursos de PEB

No início do governo Lula, em 2003, o corpo diplomático e o presidente enfatizaram que a prioridade da PEB seria a construção e a integração da América do Sul enquanto espaço político, social e economicamente próspero e estável, bem como a necessidade de revitalizar o MERCOSUL (BRASIL, 2003a; BRASIL, 2003b). No primeiro ano de governo, em junho 2003, foi realizada uma Cúpula do MERCOSUL na Argentina, na qual o Brasil apresentou o Programa

CC BY NC SA

para a Consolidação da União Aduaneira, "que marcou formalmente o começo do processo de aprofundamento" do MERCOSUL (RUIZ; VAZQUEZ, 2009). Em 8 de dezembro de 2004, por meio de um projeto do Brasil para a integração política da América do Sul, durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, no Peru, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações, conhecida popularmente como CASA, por meio da Declaração de Cuzco. Compreendendo 12 países, a CASA visa fortalecer o diálogo político e a integração econômica e de infraestrutura na região sul-americana (CERVO, 2015; GARCIA, 2017), sem substituir o MERCOSUL.

Em junho de 2005, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, durante a Cúpula do MERCOSUL na Argentina, o qual visava reduzir as assimetrias entre os países do bloco mediante o desenvolvimento de projetos de integração produtiva (GARCIA, 2017) e o incentivo aos investimentos e políticas de crescimento econômico mediante a redistribuição das contribuições dos Estados-membros (PECEQUILO; CARMO, 2015). Durante os governos Lula, foram realizadas diversas iniciativas de cooperação, acordos de comércio preferencial e união aduaneira, cúpulas e reuniões com parceiros extrarregionais – por exemplo, com blocos como Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, a União Europeia, a Associação de Nações do Sudeste Asiático, e países como Austrália, Israel, Emirados Árabes Unidos, Palestina, Síria, Turquia, Rússia etc. (GARCIA, 2017).

Posteriormente, em abril de 2007, a primeira Cúpula Energética da CASA, realizada na Venezuela, onde os presidentes decidiram "renomear a Comunidade, que passou a se chamar a União de Nações Sul-Americanas" (GARCIA, 2017, p. 375), ou simplesmente UNASUL. Além disso, em 2009, foi instalado um Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da UNASUL, a partir de uma proposta de criação feita pelo Brasil (CERVO, 2015).

Considerando tais contextos, uma primeira relação textual identificada envolve o esforço dos textos em inscrever a posição do Brasil no interior da espacialidade da América do Sul, o que fica evidente em expressões como "precisamos caminhar rumo a uma cidadania sul-americana" (BRASIL, 2006a), "devemos continuar construindo uma identidade sul-americana" (BRASIL, 2007) e "é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade sul-americana" (BRASIL, 2008a). É importante destacar que os verbos no presente, conjugados na primeira pessoa do plural, caracterizam um "eu expandido para além da pessoa estrita, ao mesmo tempo aumentado e com contornos vagos" (MAINGUENEAU, 2013, p. 152). Estes discursos foram pronunciados pelo presidente Lula na cerimônia de abertura da II Reunião *de* Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (BRASIL, 2006a), na abertura da Cúpula do Mercosul (BRASIL, 2007) e na reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da UNASUL (2008), respectivamente, sendo dirigidos aos demais países integran-

CC BY NC SA

tes. Ainda que o pronome da primeira pessoa do plural, *nós,* esteja oculto, os textos buscam mobilizar a atenção dos demais países para o ser sul-americano. "*Devemos continuar*" e "*precisamos caminhar*" expressam a condicionalidade de ações em direção ao ser sul-americano. A expressão "*é chegada a hora*" ativa um sentido de imediatismo, de modo que o enunciador que se coloca na posição de convocar os demais.

Outra relação de identificação da posição do Brasil nessa região decorre de ações positivas que expressam modos de agir. Por exemplo: "[...] o Brasil *investiu pesadamente* numa nova concepção da integração regional." (BRASIL, 2010a); "O Brasil está *empenhado em aumentar* suas importações da América do Sul." (BRASIL, 2006a); "o Brasil já está *tomando medidas* para estimular parcerias no Mercosul." (BRASIL, 2003c); e "Nos últimos anos, o governo brasileiro *investiu muito* na integração e na paz da América do Sul." (AMORIM, 2010 *in* CORRÊA, 2012).

Esses modos de agir são representados, por meio de verbos, por ações concluídas, em andamento ou intenções de ações, direcionados positivamente em relação à região e às instituições – MERCOSUL e UNASUL –, de forma que o tema da integração regional se destaca. Considerando que os casos analisados envolvem o tema da integração regional a partir dessas duas instituições, não é de se estranhar que o tema imposto fosse compatível com todo o sistema semântico. O que se destaca, no entanto, é que o tema imposto é ligado à posição do Brasil de assumir responsabilidade na integração regional. Desse modo, o enunciador se esforça para, não só aproximar as espacialidades, mas integrá-las.

A integração da posição do país à região é justificada pelo enunciador mediante a invocação de uma força moral particular, representada pelo signo de destino, como em "o Brasil decidiu associar o seu *destino* ao futuro e ao *destino* da América do Sul." (BRASIL, 2005a), "[...] queremos associar o *destino* do Brasil ao de nosso Continente." (BRASIL, 2007), "O Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao *destino* da América do Sul." (BRASIL, 2008a; 2010b). Esse componente textual, de ordem moral, age para construir o elo, não só de espacialidades, mas também de preocupações morais particulares em inscrever a posição do Brasil no interior do espaço da América do Sul. As expressões "*decidiu associar*", "*queremos associar*" e "*quer associar*" sinalizam intenções e estão ligados unicamente ao enunciador pela demarcação espacial do Brasil nos textos, tendo como fundamento o destino.

A América do Sul é representada por meio de um conjunto de signos que a valorizam. Destaca-se o signo de paz, que é mobilizado demasiadamente nos textos a partir de palavras que transmitem esse sentido semântico, como por exemplo: "em nossa região [...] predomina uma *cultura de paz*" (LULA DA SILVA, 2004 *in* CORRÊA, 2012), "somos e queremos ser uma *zona de paz*" (BRASIL, 2006b); "a América do Sul e o Mercosul hoje são exemplos de como o

CC BY NC SA

mundo poderia *viver em paz*" (BRASIL, 2010c); e a "América do Sul é hoje uma *região de paz*" (BRASIL, 2008a). Conforme ocorre a repetição desse termo para valorizar a região por seus atributos pacíficos, um estado é consolidado no agora, pois os verbos utilizados estão conjugados no presente, constituindo marcas indicadoras de tempo que instituem localizações no agora – assim como o uso do advérbio *hoje* (elemento dêitico temporal).

Destaca-se que os termos *cultura de paz* e *zona de paz* são utilizados recorrentemente na tradição diplomática. O primeiro se refere a uma atuação em tratar conflitos por meio do diálogo e da cooperação, enquanto o segundo é utilizado para designar o estado da região em não apresentar conflitos armados entre os países integrantes (para mais detalhes, ver MIYAMOTO, 1987; VILLA; PIMENTA, 2016; ABDENUR *et al.*, 2016). O que é importante destacar aqui é como tais termos são evocados no contexto situacional do discurso para a emergência de novas interpretações, como a singularização do tempo no agora, em contraposição ao passado, e, como veremos adiante, para impulsionar a integração regional a partir da vinculação com o significado de independência.

Ainda, os textos diferenciam a região, delimitando, de um lado, o espaço entre um interno pacífico e seguro devido à ausência de armas, bombas e guerras e um externo não muito bem identificado, mas que não se iguala à região.

> (A1) Acho que *a América do Sul e o Mercosul hoje são exemplos de como o mundo poderia viver em paz, de como o mundo poderia viver sem armas nucleares, de como o mundo poderia viver sem guerra*, de como o mundo poderia viver de forma muito mais harmônica. Eles poderiam aprender conosco (BRASIL, 2010c, grifo do autor)

> (A2) [...] *a paz neste continente não tem preço e que a gente fará qualquer coisa para que a paz permeie a ação de todos nós. Aqui, aqui não falamos em bomba nuclear, aqui não falamos em guerra* (BRASIL, 2010d, grifo do autor).

> (A3) Vivemos em uma das *regiões mais pacíficas e desarmadas do mundo* (BRASIL, 2010b, grifo do autor)

No exemplo A1, as expressões "*são exemplos de como o mundo poderia viver*" e "*poderiam aprender conosco*" buscam ativar um sentimento de que a região deva ser admirada pelo mundo diante da sua qualidade pacífica. Além disso, pressupõe-se que o mundo ou certas partes do mundo ainda não atingiram esse estado, haja vista que o verbo *poderia* marca uma condição a ser realizada. Em A2, a expressão "*a paz neste continente não tem preço*" traz uma espacialidade bem marcada por "*neste continente*" e sugere o pressuposto (elemento implícito no discurso) de que essa qualidade valorativa do continente não pode nem sequer ser

CC BY NC SA

objeto de negociação com outros externos. No exemplo A3, em "*vivemos em uma das regiões mais pacíficas*", a junção de *das* e *mais* mobiliza uma comparação da região e de seu espaço com outras regiões. Essa espacialidade da América do Sul como livre de armas se deu principalmente em discursos no âmbito do MERCOSUL.

Outro valor atribuído à região envolve o signo de união, como nas passagens "queremos uma América do Sul mais *unida* politicamente..." (BRASIL, 2006c); "estamos decididos a concretizar um sonho de integração e *unidade*..." (BRASIL, 2005a); e "uma América do Sul *unida* mexerá com o tabuleiro do poder no mundo" (BRASIL, 2008a). Diferentemente do signo de paz, o de união não se refere a um estado totalmente consolidado no presente. "*Queremos"* e "*estamos decididos a concretizar*" expressam intenções e desejos; "*está empenhado na construção*" sinaliza que o projeto de uma América do Sul unida ainda está em construção; e o verbo *mexer*, conjugado no futuro (*mexerá*), sinaliza uma condição projetada no futuro.

Desse modo, as encenações tecidas pelo enunciador diante da representação de um movimento progressivo da integração regional envolvem e atribuem conteúdo semântico ao contexto da expansão do MERCOSUL e o surgimento de um novo bloco regional, a UNASUL, durante os governos Lula. Esse movimento progressivo que advém das relações textuais decorre de uma temporalidade que institui diferentes concepções de tempo associadas à espacialidade da região.

> (B1) Agora, *se nós olharmos no tempo em que começamos a trabalhar, efetivamente,* com o espírito de construir uma coisa na América do Sul e na América Latina, nós vamos perceber, e eu concordo contigo, Duhalde, *nós avançamos de forma extraordinária* (BRASIL, 2005a, grifo do autor)

> (B2) Às vezes me pergunto *porque* (sic) *demoramos tanto para transformar a integração em realidade.* Por que, *em dois séculos de vida independente, somente nos últimos anos os chefes de Estado sul-americanos começaram a se reunir,* tendo a integração como preocupação central (BRASIL, 2006a, grifo do autor)

> (B3) *Quando lançamos em Cuzco, em dezembro de 2004*, os fundamentos deste empreendimento, poucos imaginavam que *quatro anos mais tarde teríamos constituído uma verdadeira união sul-americana.* A América do Sul renova a confiança na capacidade de seus povos de construírem um destino comum de desenvolvimento, justiça social, democracia e paz (BRASIL, 2008a, grifo do autor)

> (B4) [...] se a gente pegasse *uma fotografia do que era a América do Sul nos anos 2000,* tirasse uma fotografia e *comparasse com a fotografia que nós temos hoje*, nós iríamos *perceber o avanço que aconteceu, de pessoas eleitas com o compromisso de fazer política social* (BRASIL, 2010b, grifo do autor)

CC BY NC SA

No exemplo B1, a expressão "*se nós olharmos no tempo*" liga os destinatários, por meio do pronome pessoal *nós,* a uma inscrição temporal; o advérbio *efetivament*e atribui uma força semântica na cena temporal, constituindo um marco de ruptura, já que pressupõe que anteriormente não ocorria algo; e a expressão "*nós avançamos de forma extraordinária*" confere uma progressão temporal, de modo que o momento atual é temporalmente superior ao passado. Em B2, há uma inscrição temporal mais específica com relação ao primeiro exemplo ("*nos últimos anos*"), sendo que o sentido de integração é marcado nessa cronologia a partir desse elemento dêitico temporal. O advérbio *somente*, assim como no exemplo anterior, também traz uma força semântica e constitui um marco de ruptura, pressupondo que no passado também não se dava a integração sul-americana. Em B3, referentes bem mais delimitados são trazidos, como "*Cuzco*" e "*dezembro de 2004*", elementos dêiticos espacial e temporal, respectivamente. Tais referentes agem como marcos na cronologia para contrapor que "*uma verdadeira união sul-americana*" ocorreu "*quatros anos mais tarde*" (esse discurso foi pronunciado em 2008). Em B4, o elemento dêitico temporal "*nos anos 2000*" consiste em um divisor cronológico e comparativo entre uma situação passada e o avanço que ocorreu.

Todos esses elementos textuais constroem uma cena em que a temporalidade atravessa a espacialidade da América do Sul, diferenciando-a. A partir de um momento de ruptura, ora delimitado ora não, a integração sul-americana é estabelecida como um tema temporal, um movimento de desenvolvimento, que ocorreu em um contexto próximo aos atos de enunciação do enunciador. Tem-se aqui, portanto, uma fronteira temporal.

Ainda sobre a dimensão temporal, um Outro externo à região é evocado.

> (C1) [...] não haverá outro caminho para nós fora da nossa integração. Individualmente, cada um de nós pode pensar que tem solução. Aliás, *no século XX inteiro, cada país tentou encontrar a solução sozinho. Cada um achava que poderia ser mais amigo de uma grande potência. Cada um achava que tinha que ser mais amigo ou da União Européia, ou do Japão, ou dos Estados Unidos, porque a partir dessa amizade teria solucionado os seus problemas. Os indicadores mostram que não houve evolução.* E como já foi dito aqui, quem era rico ficou mais rico e quem era pobre ficou mais pobre. Se essa lição valer para o nosso comportamento daqui para a frente, uero terminar dizendo aos companheiros presidentes, chanceleres, embaixadores, altos funcionários dos países da América do Sul: não haverá saída individual para nenhum país (BRASIL, 2005a, grifo do autor).

> (C2) Muita gente entendia, nos nossos países, que era mais fácil voltar à *velha tradição de privilegiar a relação com os Estados Unidos e com a União Européia e virar as costas a nós mesmos* (BRASIL, 2006b, grifo do autor).

CC BY NC SA

> (C3) *A lógica que predominava aqui na América do Sul era a lógica de quem era mais amigo da Europa ou de quem era mais amigo dos Estados Unidos.* Eu me lembro que a Argentina tinha um presidente, e o Brasil tinha outro, que *ficavam disputando quem conversava mais com os governantes da Europa e dos Estados Unidos. Nós não precisamos disso* (BRASIL, 2008b, grifo do autor).

> (C4) A gente precisa *ter compreensão do que era a nossa América do Sul há dez anos. Há dez anos, os presidentes dos nossos países disputavam apenas o direito de ver quem era mais amigo dos presidentes dos Estados Unidos.* E que o Mercosul tinha sido jogado na lata do lixo e que a proposta da Alca se apresentava como a salvação da América do Sul, porque iríamos ter por detrás uma potência como os Estados Unidos para comprar os produtos produzidos aqui na nossa querida América do Sul. O acordo era com o Brasil, que era um grande país produtor, o que tinha a maior tecnologia. E quando a gente perguntava: os Estados Unidos vão fazer com a América do Sul o que a União Europeia fez com os países pobres como Grécia, Espanha e Portugal? Eles vão conseguir dinheiro para alavancar o desenvolvimento de infraestrutura? Ele vai ajudar no desenvolvimento tecnológico? Ele vai colocar dinheiro para tornar os países mais iguais? Não. (BRASIL, 2010d, grifo do autor).

A partir do elemento dêitico temporal "*há dez anos*" (C4) e de outras marcas ou expressões indicadoras de tempo, como "*no século XX inteiro*" (C1), "*velha tradição*" (C2), "*a lógica que predominava*" e "*era*" (C3), uma cronologia é delimitada e, no conjunto de localizações no tempo, o passado é visto como incompatível com a integração, ao passo que o presente é definido como compatível. Segundo os textos, os países da região agiam sozinhos no passado, posicionados em igualdade com o comportamento de disputar a amizade com sujeitos externos à região – *grande potência*, *União Europeia*, *Estados Unidos*, entre outros. Por outro lado, tais comportamentos são inscritos como contrários à região, diante de uma diferenciação negativa. Expressões como "*não haverá saída individual para nenhum país*" (C1), "*os indicadores mostram que houve evolução*" (C1), "*virar as costas a nós mesmos*" (C2), "*nós não precisamos disso*" (C3) e a série de perguntas que apontam limites e negações dos EUA para com as necessidades da região (C4) reforçam e legitimam a construção de uma temporalidade que diferencia o passado e o presente, uma temporalidade atravessada pela evocação destes Outros externos. Os EUA ocupam uma posição recorrente nesse espaço discursivo de alteridade na forma de polêmica – a situação conflituosa que se estabelece nos textos em que uns se encontram negando os argumentos do seu oponente (CHARAUDEAU, 2018) –, tendo em vista a repetição do posicionamento discursivo em traduzi-lo como corpo negativo.

Por efeito, toda a mobilização dos elementos dêiticos temporais e das outras marcas ou expressões indicadoras de tempo contribui para ativar a memória de um tempo associado em torno de Outros externos à região para que sejam rejeitados pelos destinatários mediante a

CC BY NC SA

articulação de ressentimentos. Destaca-se que essa relação, pautada na polêmica, é colocada inversamente à integração, sendo esta última desejada. Ainda, a instauração da polêmica, juntamente à temporalidade, institui a verificação do que é moralmente necessário e politicamente viável ao estabelecer contato com a alteridade e erguer fronteiras de ordem ética: agir sozinho e buscar manter relações com Outros externos (aqui no polo da alteridade) não atendem a esses dois pontos. Por outro lado, seguir com a integração sul-americana e a união entre os países-sul-americanos parece viável e necessário do ponto de vista moral e político.

Integração sul-americana como continuidade do processo de independência

Outro aspecto importante acerca da temporalidade que os textos produzem consiste na reformulação e atualização do tema específico da independência. Esse tema específico aparece com mais predominância nos discursos pronunciados no âmbito da UNASUL – e, antes da CASA –, mas não deixam de aparecer também no MERCOSUL, embora não sejam tão recorrentes.

> (D1) Estamos decididos a concretizar um *sonho de integração e unidade* que animou os *próceres de nossa independência* (BRASIL, 2005b, grifo do autor).
>
> (D2) Por que, em *dois séculos de vida independente*, somente nos últimos anos os chefes de Estado sul-americanos começaram a se reunir, tendo a *integração como preocupação central* (BRASIL, 2006a, grifo do autor).
>
> (D3) Estamos superando a inércia e as resistências que, *ao longo de 200 anos de vida política independente, impediram que trilhássemos juntos o caminho da unidade*. Ao darmos institucionalidade à nossa União, estamos transformando em realidade o *sonho integrador de nossos próceres e libertadores* (BRASIL, 2008a, grifo do autor).
>
> (D4) Estamos materializando *o sonho de nossos próceres e libertadores*. Estamos superando a inércia e as resistências que*, ao longo de duzentos anos de vida política independente, impediram que trilhássemos juntos os caminhos da unidade* (BRASIL, 2010b, grifo do autor).

Através de certas relações textuais e intertextuais, uma encenação singular foi construída. Em primeiro lugar, as expressões temporais constituem referentes que delimitam uma cronologia, como "*em dois séculos*" (D2) e "*ao longo de 200 anos*" (D3), que operam como localizações no tempo para a evocação da cena da independência desses países, que antes

eram colônias das potências europeias. Em segundo, os textos trazem referentes históricos evocados por meio de figuras heroínas, como "*próceres de nossa independência*" (D1) e "*nossos próceres e libertadores*" (D3 e D4). Mas quem seriam elas?

Nesse caso, o apagamento das pessoas contribui para transmitir o sentido de que essas figuras ocupam um lugar no espaço discursivo que independe do processo de enunciação (MAINGUENEAU, 2013). É como se existissem em algum lugar no tempo, desde o momento da independência dos países, até o presente – o ato da enunciação – e continuarão existindo no futuro –, pois a concretização do *sonho* das figuras heroínas está em andamento. Caso houvesse uma identificação específica dessas figuras, mediante a citação de nomes próprios, poderíamos localizar um momento específico no tempo a partir da nossa memória. Mas, como há esse apagamento das pessoas, a enunciação as situa como um ponto absoluto no tempo.

Além disso, o apagamento implica adotar uma maior vinculação com os coenunciadores, mobilizando afetividades, à medida que essas figuras heroínas não identificadas podem ser relacionadas a todos os países da região. Considerando o tema da integração, conforme ocorre a repetição dos termos nos textos, a afetividade mobilizada apela para a unidade diante do processo em comum que todos os demais países passaram: a independência. Em terceiro lugar, a relação intertextual externa do campo histórico contribui para legitimar a enunciação. Enfim, a cena final é a reformulação e atualização do tema específico da independência, cujas suas subjetividades direcionam para a leitura da integração como uma continuidade do processo da independência.

A produção de subjetividades a partir da relação entre independência e integração também envolve a mobilização de ressentimentos mediante a evocação de um Outro da América do Sul.

> (E1) *Os países ricos* fazem discursos de bonzinhos, *mas* querem que nós *submetamos* o nosso desenvolvimento para cuidar de coisas que eles não cuidaram. [...] Nós nunca fizemos nenhuma crítica a quem quisesse fazer acordo, com quem quisesse. Era um direito soberano de cada país fazer acordo com *os Estados Unidos,* fazer acordo com *a Europa,* fazer acordo com *o Japão.* Mas o que *nós queríamos* era fortalecer o potencial de similaridade que *nós tínhamos* e que *não era explorado* (BRASIL, 2010c, grifo do autor).

> (E2) Nós precisamos analisar as nossas conquistas no tempo da história. E oito ou dez anos do que aconteceu na América do Sul é quase nada, se nós imaginarmos que *há 200 anos quase todos os países da América do Sul conquistaram a sua independência*, uma parte da Espanha e nós, brasileiros, de Portugal, e *que mesmo conquistando a independência nós não éramos independentes, hora ficamos subordinados aos Estados Unidos, hora ficamos subordinados aos interesses ingleses, hora ficamos subordinados a interesses comerciais com os países ricos* (BRASIL, 2010d, grifo do autor).

CC BY NC SA

Nos fragmentos acima, há menções a certos sujeitos: países ricos, Estados Unidos, Europa, Japão, entre outros. No exemplo E1, na primeira parte, a conjunção *mas* traz uma oposição em relação à informação anterior e indica uma imposição dos países ricos aos países sul-americanos, pressuposto esse derivado do verbo *submetamos*. Na segunda parte, o fortalecimento da integração é colocado em relação de igualdade com a condição de não ser explorado. O motivo de a intenção constar no passado, ("*nós queríamos*" e "*nós tínhamos*") decorre do contexto enunciativo. Pouco antes desse trecho, o enunciador traz o debate da proposta dos EUA acerca da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA).

Desde a disputa eleitoral brasileira de 2002, a ALCA foi um tema de destaque que opôs, de um lado, os candidatos do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB) em favor da negociação do acordo, e de outro, os candidatos do Partido dos Trabalhadores (PT) em oposição à proposta, como afirmam Boito Jr. e Berringer (2013). Segundo os autores, os EUA visavam diminuir a influência do Brasil na região e pressionavam a assinatura da ALCA, a fim de estabelecer acordos bilaterais com os países andinos, caribenhos e demais membros do MERCOSUL. Diante disso, o Brasil, durante os governos Lula, buscou fortalecer o MERCOSUL e outras iniciativas de integração sul-americana, com o objetivo de contrabalancear as relações com os EUA e a Europa, o que levou ao arquivamento da proposta da ALCA.

Em E2, na primeira parte, após mobilizar a cena que remete ao processo de independência dos países, é posto que os países sul-americanos continuaram dependentes e subordinados aos EUA, aos ingleses, aos países ricos. Na segunda parte, a posição dos EUA é inscrita em um polo de negação para com as demandas da região, embora o enunciador institua que o acordo ocorreria com o Brasil. Aqui, o contexto do ato de enunciação é novamente o debate da ALCA.

Estatutos e posições de poder

Os discursos de PEB conferem ao Brasil os estatutos de solidário, líder e competente. Tais estatutos podem ser considerados posições de poder, pois o sujeito-EU busca não só ser reconhecido, como também justificar comportamentos e políticas a partir dessas posições. No tocante ao estatuto de país solidário, Charaudeau (2018, p. 164) aponta que "todo movimento de solidariedade passa por um processo de identificação de um grupo por meio de uma ideia, um valor". Há diversas articulações textuais que conferem à posição do Brasil identificações quanto a ideias e valores comuns compartilhados entre aqueles que se encontram na região.

CC BY NC SA

Por exemplo, a defesa da América do Sul enquanto zona de paz; a vinculação das intenções e desejos com todos os países sul-americanos em direção à união e integração; a construção de uma temporalidade em torno do tema específico da independência como passado comum (dimensão intertextual externa); e a evocação de figuras heroínas, *próceres* e *libertadores*, situadas como ponto absoluto no campo do discurso, que contribuíram para mobilizar afetividades (dimensão intertextual externa). Tais elementos investem de poder a PEB e buscam cristalizar a unidade do grupo de países pertencentes à América do Sul, como se todos fossem Estados irmãos, cuja união é fortemente declarada e almejada nos discursos de PEB.

O sentido de liderança vai sendo costurado nos textos por meio de um conjunto de "ingredientes" que, por diversas relações textuais, dão forma ao estatuto. Em primeiro lugar, um líder precisa abraçar um projeto político que integra seu grupo para conduzir todos os membros na mesma direção. Ora, a posição do país é inscrita pelo fato de o Brasil estar realizando ou já ter realizado ações positivas para com a região, bem como pelas intenções a ela direcionadas, como visto anteriormente sobre os modos de agir. Essa demonstração discursiva pelo enunciador institui que o país abraça um projeto político que envolve diversos países da região. Não se trata de assegurar benefícios para o Brasil, mas de um esforço político em prol da integração, da paz e de parcerias. Além disso, o enunciador convoca os demais países em direção à integração e ao ser sul-americano, o que pode ser evidenciado pelo uso do pronome "nós", ainda que oculto na flexão verbal, expressa uma condição de ações direcionadas à integração.

Em segundo lugar, um líder deve encarnar valores comuns ao seu grupo. Nos textos, o Brasil assume uma posição de fiador dos valores da região, o que pode ser observado a partir do signo de destino que está atrelado às intenções do país ("*queremos associar*", "*quer associar*" e "*decidiu associar*"), de modo que não se trata de algo natural, mas de uma preocupação ética elaborada, estabelecida e relacionada especificamente à posição do Brasil. O falar para/pelo grupo para expressar desejo e intenção do Brasil em construir uma América do Sul unida é outro exemplo do estabelecimento de um valor comum ao grupo. Outro exemplo é a mobilização de símbolos comuns, como no caso da evocação das figuras heroínas que legitimam o projeto político da integração.

Em terceiro lugar, o líder deve buscar valorizar e elevar o grupo e demonstrar os avanços que estão sendo conquistados, além de prestar contas sobre as estratégias adotadas. Nesse âmbito, com a atualização do tema específico da independência, a integração é valorizada, uma vez que é encenada como uma continuidade do processo de independência. Esse movimento de desenvolvimento do projeto pela progressão no tempo também é percebido quando fronteiras temporais são erguidas a partir da instituição de contraposições, pelo enuncia-

CC BY NC SA

dor, entre um passado incompatível e um presente compatível com a promoção da integração e união dos países.

O reforço da região enquanto zona de paz também é uma forma de valorizar a região. A confluência dessas relações textuais embasa e justifica, como uma prestação de contas, os motivos pelos quais a união e a integração são mais importantes do que conduzir relações preferenciais com as potências externas: no passado não havia união; os países disputavam amizade com potências externas e essas não contribuíram para a América do Sul.

Desse modo, a posição do Brasil é investida de autoridade e poder para compor o estatuto de líder. Para assegurar esse estatuto, um conjunto de características que demonstram competência precisam ser adquiridas, de modo a assegurar a legitimidade e a autoridade do Brasil diante dos demais integrantes da região.

> (F1) A *verdadeira integração* se faz por meio das pessoas, e vai além dos esforços de abertura de nossos mercados. Implica na criação de uma identidade cultural e a valorização de nossa herança comum. O Brasil tomou uma *medida pioneira* nessa direção, ao aprovar a lei que torna obrigatório o ensino do espanhol em nossas escolas. As gerações futuras de brasileiros terão o espanhol como segunda língua, assim como terão a América do Sul como nossa segunda pátria. Esperamos que, crescentemente, o português também venha a ser lecionado nos outros países sul-americanos. Estamos prontos a contribuir para que isso ocorra (BRASIL, 2005a, grifo do autor).

> (F2) O *principal déficit de integração em nossa região* ainda é na área de infraestrutura de transportes e comunicações. A América do Sul é um continente que ainda não se comunica de forma satisfatória*. O Brasil tem procurado dar a sua contribuição*. Com recursos do Banco do Brasil e do BNDES, financiamos dezenas de projetos de infraestrutura nos países vizinhos nos últimos anos, totalizando mais de 4,2 bilhões de dólares (BRASIL, 2006a, grifo do autor).

> (F3) É com grande prazer que participo da *Cúpula Social do Mercosul,* em sua décima edição. *Coube ao Brasil a honra de lançar esta iniciativa, em 2006.* [...] Eu tenho certeza que nós não sentimos saudades do comércio de trás, porque *um país como o Brasil tem que assumir a responsabilidade*, como economia maior deste continente, de criar as condições de os países menores economicamente se sentirem confortáveis na relação com o Brasil (BRASIL, 2010d, grifo do autor).

Nos fragmentos acima, o enunciador atribui, institucionalmente, um conjunto de políticas e medidas adotadas em direção à integração sul-americana, como a questão da inclusão da língua espanhola nas escolas brasileiras (F1), o financiamento de projetos de infraestrutura (F2) e o lançamento da Cúpula Social no MERCOSUL (F3). No exemplo F1, a medida adotada é

CC BY NC SA

atrelada como "*verdadeira integração*", o que a torna legítima diante dos destinatários. Além disso, o país se coloca à disposição para que o mesmo possa ocorrer com os demais, cujo objetivo é construir uma relação de reciprocidade. Em F2, o país identifica na integração uma insuficiência que impacta a região e realiza medidas para saná-la. Através da dimensão intertextual, a mobilização de dados ("*totalizando mais de 4,2 bilhões de dólares*"), que constitui discurso de outro campo de saber, investe de poder a capacidade do Brasil. O mesmo ocorre no exemplo anterior, que incorpora o campo discursivo jurídico, quando é dito sobre a "*lei que torna obrigatório o ensino do espanhol*" (F1).

Já nos exemplos F1 e F3, a inclusão da língua espanhola e a Cúpula Social do MERCOSUL são mencionadas como *pioneira* e *iniciativa*, respectivamente, o que inscreve a posição do Brasil em um marco inicial na cronologia da cena, sendo o primeiro a realizar tais ações. Em F3, o enunciador atribui à posição do Brasil um parâmetro de grandeza ("*maior economia deste continente*"), que expressa capacidade e relaciona-se à responsabilidade do país. Tais elementos textuais conferem ao Brasil um estatuto de país competente, que funciona para garantir o estatuto de país líder. Em contrapartida, confere aos destinatários a necessidade de reconhecimento das características, atividades e poder desempenhados pelo Brasil.

Exploratória crítica: das posições do Brasil às suas identidades

Com a análise do discurso foi possível identificar que as posições, os sujeitos e as regiões, enquanto contextos relacionais, são atravessados por distintos cruzamentos de diferenças e ligações relacionais. Por exemplo, enquanto o Brasil tem sua posição espacial inscrita na região da América do Sul, tornando-a um Nós, o país se coloca como qualitativamente superior (por exemplo, a maior economia do continente, que lançou iniciativas e estabeleceu medidas pioneiras, que convoca os demais), à medida que se constitui seu estatuto de líder. Em outro exemplo, o Brasil se diferencia de seu EU do passado, considerado um Outro. A diferenciação do sujeito-EU por meio dessa temporalidade também está relacionada com a evocação de Outros externos diferenciados das regiões, pois, no passado, os governos disputavam as relações de amizade com as potências.

Assim, por mais que os discursos liguem o Brasil à região da América do Sul, o país é diferenciado dos demais por suas capacidades e competências, além de inscrever um interno, com posições do sujeito-EU representadas como solidário e líder, responsável por conduzir a integração, e um externo ausente de liderança capaz de retornar ao estado do passado, quan-

CC BY NC SA

do predominavam a desunião e a disputa. Além disso, houve certo padrão de reprodução e contestação no estabelecimento de certa estabilidade na qual o Estado se apoiou, onde afetos e ressentimentos foram mobilizados. Portanto, por mais que tais posições possam ser identificadas mediante categorias linguístico-discursivas, o aspecto relacional é indispensável, uma vez que o sujeito-EU se desloca no espaço discursivo, diferenciando-se, contrapondo-se e até assimilando o Outro.

Igualmente, o deslocamento das posições de sujeito advém dos cruzamentos de sentidos decorrentes da interação e ligação com Outros externos à região. As grandes potências evocadas nos textos figuram como esses Outros, tendo em vista que a América do Sul se tornou um Nós. E esses Outros foram dissociados do sujeito-EU para constituir uma ameaça à integração regional.

Contudo, não se trata de considerá-los como inimigos, mas adversários, cujas ideias podem ser combatidas e questionadas (MOUFFE, 2013). Ainda que o Brasil tenha entrado em discordâncias com os EUA e a União Europeia em certos temas, o país deu continuidade às relações com os países desenvolvidos e firmou acordos bilaterais e participou de foros e reuniões com as grandes potências, como por exemplo: a cooperação em biocombustíveis, em 2007, o plano de ação conjunta contra a discriminação racial, em 2008, o Acordo de Defesa sobre cooperação na área miliar, em 2009, entre Brasil e EUA (PECEQUILO, 2013; GARCIA, 2017). Logo, quando os discursos de PEB questionam, por meio da instauração da polêmica, os EUA e as Nações Unidas e seu Conselho sobre a capacidade de conduzir a paz naquela região, ocorre um embate de projetos, uma vez que o Brasil busca se tornar interlocutor.

Por outro lado, a ligação do sujeito-EU com os demais países da região para constituir um Nós pressupõe que a cristalização e a sustentação da identidade sul-americana pelo Brasil dependem de que ela seja compartilhada pelos demais países. Para isso, o Nós, enquanto identidade coletiva, deve ser constituído a partir do sentimento de que os sujeitos compartilhem da mesma categorização social, através do estabelecimento de elementos passados e da criação de um projeto político de futuro (RODRIGUES; PRADO, 2010). Por esse motivo, os discursos se esforçaram para mobilizar afetos, seja pela evocação de figuras heróicas ou de um passado comum, seja mobilizando sentidos de união, ou ainda pela atribuição de características comuns, como pacíficos e sul-americanos etc. Essas relações podem ser vistas como traços adquiridos, a fim de favorecer a inclusão do grupo diante das relações de associação e identificações positivas entre os países da região, ainda que haja diferenças entre eles, tendo em vista que o Brasil se coloca como qualitativamente superior, já que é ele quem conduz e lidera a integração regional.

CC BY NC SA

De outra parte, a mobilização de ressentimentos é crucial para legitimar as políticas e as identidades, devido à ressignificação da integração regional como continuidade do processo de independência, no qual os Outros externos são vistos negativamente por figurarem um corpo que explora e que provoca animosidade – uma típica relação de alteridade. Portanto, a identidade sul-americana apresenta-se como exclusiva em relação às grandes potências, já que essas não possuem os traços inerentes ao Brasil e aos demais países sul-americanos, como a pacificidade e a solidariedade.

O signo de paz também se manifesta como indispensável para entender a identidade sul-americana, pois a representação do Brasil como país pacífico e a sua projeção para a América do Sul enquanto espaço de paz se ancoram nessa identidade: se a) o Brasil é pacífico; e b) a América do Sul é pacífica; logo somos sul-americanos. Essa relação causal é uma produção discursiva que gera efeitos na condução da própria política externa. Ao ser envolvido pelos discursos, o tema da integração regional produziu novos significados para que as políticas adotadas se ajustassem à identidade, pois o centro de atividade da política de integração regional depende de uma identidade sul-americana que abrace, convoque e direcione os demais países à união.

Outra identidade que pode ser identificada nos processos de representação discursiva é a de líder regional, que é derivada da identidade sul-americana, ao passo que se mostra inclusiva em relação aos demais países da América do Sul. Por exemplo, o país tem seu estatuto de líder conferido diante do fomento da integração regional. Ademais, a partir do lócus privilegiado da América do Sul, as demonstrações de capacidades e competências e as distinções temporais que inscrevem posições de poder do Brasil, como qualitativamente superior aos demais, contribuem para que sua identidade seja lançada no sistema internacional, a fim de que seja reconhecida e aceita pelos outros atores e para assumir uma posição de igualdade em relação às grandes potências.

Apoiado nessa identidade representada pelos discursos, o Brasil desenvolveu uma política externa com forte atuação em foros e blocos multilaterais na região, como no contexto da CASA e do MERCOSUL, aqui estudados. Entre 2003 e 2004, distintos acordos de associação foram assinados com países da Comunidade Andina, e, com exceção de Guiana e Suriname, todos os países sul-americanos tornaram-se membros associados do MERCOSUL (RUIZ; VAZQUEZ, 2009).

Em 2008, em Salvador-BA, foi realizada a I Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – CALC. Criada pelo Brasil, a CALC constitui a primeira cúpula que, pela primeira vez em 200 anos (ALMEIDA, 2014), conseguiu reunir todos os 33 países latino-americanos e caribenhos para debater os mecanismos regionais e sub-regionais de integração,

CC BY NC SA

sem a presença dos EUA e das potências europeias. Durante a II CALC, em fevereiro de 2010, em Cancun, foi criada a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos – CELAC, também voltada para o desenvolvimento e concertação política, sem a influência das grandes potências (GARCIA, 2017).

Outro exemplo de atuação em foros e blocos multilaterais foi a formação do G-20 comercial, em setembro de 2003, no México, durante a V Conferência Ministerial da OMC, na Rodada Doha (GARCIA, 2017). Tendo o Brasil liderado a sua formação, o grupo congregava 20 países em diferentes graus de desenvolvimento e tinha o objetivo de contestar e impedir decisões predeterminadas pelas potências, particularmente os EUA e a União Europeia, nas negociações multilaterais do comércio (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; ALMEIDA, 2014).

Em decorrência da crise financeira mundial desencadeada nos EUA em 2008, outro grupo ganha mais notoriedade: o G-20 financeiro. Como presidente desse grupo em 2008, o Brasil participou da Cúpula sobre Mercados Financeiros e Economia Global, em Washington, onde foram aprovadas novas medidas que visavam estabelecer um novo regime financeiro internacional (GARCIA, 2017). Além disso, em 2007, a partir de uma iniciativa do Brasil em criar um bloco político de países emergentes, é institucionalizado o chamado BRIC, coalizão entre Brasil, Rússia, Índia e China. Os esforços do Brasil representaram a formação de uma coalizão diplomática inédita com tais países. O intuito do BRIC era impulsionar tanto a "promoção de negócios entre seus membros quanto [...] articular suas diplomacias e tomar posições conjuntas em temas que lhes [conviessem] nas negociações internacionais" (CERVO, 2015, p. 544).

Portanto, a identidade de líder regional, vinculada à identidade sul-americana, influenciou e sustentou as políticas adotadas pelo país não somente na região da América do Sul, como também no sistema internacional, constituindo um ator importante no Sul Global; simultaneamente, a PEB nesses governos reforçou as identidades, por meio dos discursos. Por exemplo, o reconhecimento formal do Estado palestino por parte do Brasil, em dezembro de 2010, implicou em uma repercussão internacional e influenciou a mesma decisão por parte de outras chancelarias sul-americanas, o que ilustra o papel de liderança do Brasil na América do Sul. Até março de 2011, 11 de 12 países sul-americanas reconheceram formalmente a Palestina com *status* de Estado (AMORIM, 2015).

Por outro lado, como toda identidade é relacionalmente diferenciada, as grandes potências são constantemente evocadas nos discursos para ocuparem a figura do Outro desvalorizado e desinteressado. Isso denota a exclusividade da identidade de líder regional do país em relação às grandes potências, pois desempenhar o papel de líder é, de um lado, se posicionar muitas vezes contrariamente aos desígnios dessas potências e, de outro, inscrevê-las em um campo onde não são capazes de promover o desenvolvimento igualitário.

CC BY NC SA

Por fim, a estabilidade discursiva entre as identidades do Brasil (sul-americana e de líder regional), e a PEB não é completamente estável. Por mais que os discursos inscreveram a região da América do Sul como pacífica, conflitos se instalaram e tensões surgiram na região. Em razão do narcotráfico e de conflitos entre o governo de Bogotá e os líderes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC, uma guerra civil emergiu na Colômbia (ALMEIDA, 2014). Em razão disso, relações amistosas foram geradas com seus vizinhos, Equador, em 2008, e Venezuela, em 2010 (BORGES, 2012; RICUPERO, 2017). O Brasil tentou contribuir para um processo de paz, mais de uma vez, mas não conseguiu. Em outra situação, em fevereiro de 2009, o Brasil se envolveu com as iniciativas de libertação de seis de reféns das FARC, ocasião em que o exército brasileiro prestou assistência (SOUZA NETO, 2011; BORGES, 2012).

Ainda, o Brasil realizou críticas sobre o acordo militar, o Plano Colômbia, firmado entre EUA e Colômbia, em 1999, e o estabelecimento de sete bases norte-americanas em território colombiano (SOUZA NETO, 2011; GOMES, 2013). Em reunião da UNASUL, o Brasil alegou que a instalação de tais bases desestabilizaria o equilíbrio da região (GOMES, 2013). Outros exemplos foram os cenários das eleições da Venezuela em 2002, em que emergiram tensões políticas entre o governo e a oposição diante das acusações realizadas por Hugo Chávez acerca da participação dos EUA em um golpe contra o presidente venezuelano; e a crise política e diplomática em Honduras, em 2009, em que o presidente José Manuel Zelaya foi deposto e obrigado a deixar o país (GARCIA, 2009/2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Centrar a análise nas posições do sujeito-EU, por meio do dispositivo de análise utilizado, permitiu-me compreender diversas representações e sentidos e significados construídos nos/pelos discursos. Com a AD como arcabouço metodológico, não se buscou mensurar e apurar uma única "verdade" e sentidos "ocultos" nos textos. Espera-se que as escolhas quanto à construção de interfaces teórico-metodológicas com outros campos de conhecimento possam demonstrar que pesquisas que privilegiam o discurso podem se interligar com outras áreas do conhecimento científico, sem renunciar a um plano de análise estruturado e sistemático. Uma possibilidade de ampliação da análise seria aumentar o número de sujeitos-Eu para compreender a interação e as respostas dos Eus diferentes para a mesma questão (HANSEN, 2006).

De todo modo, no escopo da pergunta realizada, os discursos de política externa brasileira mobilizaram um complexo sistema de representações discursivas, constituídas nos textos.

CC BY NC SA

Esse sistema articulou posições do sujeito-EU por meio de relações de identificação e diferenciação com outros sujeitos, ao passo que fronteiras eram produzidas pela política externa. As representações discursivas identificadas consistiram em repetições constantes, reformulação e atualização de tema específico, ressignificação do significado da integração regional, mobilização de afetos e ressentimentos, evocação de figuras heroínas, instauração de polêmica a partir de relação de alteridade, entre outras.

Observadas tais relações textuais, foram discutidas que as identidades constituídas do Brasil nos/pelos discursos de PEB, durante os governos Lula, foram: sul-americana e de líder regional. Essas identidades não podem ser pensadas sem se considerar as relações de diferenças. Tais identidades dialogam entre si e foram constituídas mediante o cruzamento e interação das posições do sujeito-EU, conforme se deslocava no espaço discursivo e, com isso, subjetividades eram produzidas diante de relações de associação e dissociação com outros sujeitos – demais países sul-americanos e outros externos à região, particularmente os EUA.

Conclui-se que a América do Sul, ao ser incorporada pelos discursos de PEB, se tornou um espaço privilegiado de produção de sentidos e significados. Por meio de representações discursivas das posições do sujeito-EU, identidades do Brasil foram lançadas no sistema internacional as quais buscavam organizar e transformar as relações de poder, conforme o país era relacionamento diferenciado e inscrito como detentor de características que o possibilitava a fomentar e liderar a integração regional sul-americana. Portanto, os discursos de política externa ligam a interpretação às questões de conhecimento e poder na tentativa de alterar a realidade.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; MATTHEIS, Frank; SEABRA, Pedro. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs,* 2016, p. 1112-1131. Disponivel em http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2016.1230592. Acesso em 11 de maio de 2022.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. *Revista Política Externa*, v. 19, n. 2, set./nov. 2010, p. 27-40.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia...* A política externa brasileira em tempos não convencionais. Curitiba: Appris, 2014.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha:* memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM, Celso. LXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 23 set. 2010. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2011.* 3. ed. rev. ampl. Brasília: FUNAG, 2012, p. 963-969.

BERRINGER, Tatiana; BOITO JR, Armando. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política,* v. 21, n. 47, 2013, p. 31-38. Disponível em < https://www.scielo.br/j/rsocp/a/px4FKyFY5PvpcB3qYBqF78C/?format=pdf&lang=pt >Acesso em 11 de maio de 2022.

BORGES, Fábio. As relações do Brasil com a Colômbia (1995-2010): aproximações e divergências. In: OLIVEIRA, Renata Peixoto de; NOGUEIRA, Silvia Garcia; MELO, Felipe Reis. (Orgs.) *América Andina:* integração regional, segurança e outros olhares. Campina Grande: EDUEPB, 2012. p. 275-299. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788578791858>. Acesso em 20 janeiro de 2022.

BRASIL, 2003a. Presidência da República. *Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional.* 01 jan. 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>. Acesso em 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2003b. Ministério das Relações Exteriores. *Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, 2 jan. 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2003c. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Cúpula do Mercosul*. 18 jun. 2003. em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/18-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-de-cupula-do-mercosul.pdf/view>. Acesso em 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2005a. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).* 30 set. 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>. Acesso em 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2005b. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da primeira reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações.* 30 set. 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/30-09-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-primeira-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>. Acesso em 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2006a. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações.* 08 dez. 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/08-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-da-ii-reuniao-de-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-paises-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa/view>. Acesso em 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2006b. Presidência da República. *Discurso do Presidente na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno.* 04 jul. 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/04-07-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-assinatura-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-como-membro-pleno-do-mercosul/view>. Acesso em 12 de janeiro de 2022.

BRASIL, 2006c. Ministério das Relações Exteriores. *Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).* 24 nov. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-iii-reuniao-de-chanceleres-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa-santiago-chile-24-11-2006>. Acesso em 13 janeiro de 2022.

BRASIL, 2007. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul.* 19 jan. 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/19-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>. Acesso em 13 janeiro de 2022.

BRASIL, 2008a. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).* 23 maio 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

BRASIL, 2008b. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados.* 01 jul. 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>. Acesso em 11 janeiro de 2022.

BRASIL, 2010a. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Celso Amorim na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul – Montevidéu. 18 out. 2010. In*: Resenha de Política Exterior do Brasil,* n. 107, 2º sem. 2010, ano 31. Brasília: FUNAG, 2010, p. 153-158.

CC BY NC SA

BRASIL, 2010b. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 4ª reunião ordinária de chefes de Estado e de Governo da Unasul.* 26 nov. 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/26-11-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-4a-reuniao-ordinaria-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul/view>. Acesso em: 12 janeiro de 2022.

BRASIL, 2010c. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da 39ª Reunião da Cúpula do Mercosul e sessão de trabalho.* 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/03-08-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-sessao-de-abertura-da-39a-reuniao-de-cupula-do-mercosul-e-sessao-de-trabalho/view>. Acesso em: 11 janeiro de 2022.

BRASIL, 2010d. Presidência da República**.** *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de encerramento da Cúpula Social do Mercosul.* 16 dez. 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/16-12-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-sessao-de-encerramento-da-cupula-social-do-mercosul.pdf/view>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

CAMPBELL, David. Global Inscription: How foreign policy constitutes the United States. *Alternatives,* v. 15, n. 3, 1990, p. 263-286. Disponível em: https://doi.org/10.1177/030437549001500302 . Acesso em 11 de maio de 2022.

CAMPBELL, David. *Writing Security:* United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. special edition, 2010, p. 7-32. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300002>. Acesso em 7 de janeiro de 2022.

CERVO, Amado Luiz. Inserção global no século XXI: a estratégia do Estado logístico. *In:* CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p. 525-569.

CC BY NC SA

CHARAUDEAU, Patrick. *Discurso político.* 2. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

COOPER, Frederick. *Colonialism in Question: theory, knowledge, History*. Berkeley and Los Angeles, and England: University of California, 2005.

DOTY, Roxanne Lynn. *Imperial encounters:* The politics of representation in North-South Relations**.** Minneapolis, Minnesota: Borderlines, 1996.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil.* 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GARCIA, Marco Aurélio. O que está em jogo em Honduras. *Revista Política Externa.* v. 18, n. 3, dez./jan./fev 2009-2010, p. 123-129. Disponível em: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2010/01/Politica-Externa-18-03-Marco-Aurelio-Garcia.pdf>. Acesso em 7 de janeiro de 2022.

GOMES, Gabriel Galdino. Análise das relações entre Brasil e Colômbia em um contexto de multipolaridade emergente: desafios à construção da liderança na América do Sul. *Fronteira,* v. 12, n. 24, 2 sem. 2013, p. 142-161. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/11878>. Acesso em 8 janeiro de 2022.

GONÇALVES, Williams. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de; *et al*. (Orgs.). *A política externa brasileira na era Lula:* um balanço. Rio de Janeiro: Appris, 2011, p. 11- 31.

HANSEN, Lene. *Security as practice:* discourse analysis and the Bosnian war. London and New York: Routledge, 2006.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nuso,* dez./2010. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/>. Acesso em 8 de janeiro de 2022

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na política externa brasileira. *Plataforma Democrática,* n. 3, jul./2010. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 5 de janeiro de 2022.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. LIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. 21 set. 2004. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2011.* 3. ed. rev. ampl. Brasília: FUNAG, 2012, p. 853-859.

MAINGUENEAU, Dominique. *Análise de textos de comunicação.* São Paulo: Cortez, 2013.

MAINGUENEAU, Dominique. *Gênese dos discursos.* 2. ed. São Paulo: Parábola Editorial, 2016.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? *Lua Nova*, v. 3, n. 3, 1987, p. 20-23. Disponível em https://doi.org/10.1590/S0102-64451987000100005. Acesso em 12 de maio de 2022.

MOREIRA FILHO, José Lopes. *KITCONC:* concordanciador *desktop* gratuito em português. 2016.

MOUFFE, Chantal. *El retorno de lo político:* Comunidade, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. España: Editorial Paidós, 1999.

MOUFFE, Chantal. *Agonistics:* Thinking the world politically. New York: Verso, 2013.

ORLANDI, Eni. P. *Interpretação:* autoria, leitura e efeitos de trabalho simbólico. São Paulo: Ed. Pontes, 2020.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. *Carta Internacional,* vol. 8, n. 2, jul./dez. 2013, p. 100-115. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/113>. Acesso em 8 de janeiro de 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul:* relações regionais e globais. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016).* Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RODRIGUES, Cristiano Santos; PRADO, Marco Aurélio Maximo. Movimento de mulheres negras: trajetória política, práticas mobilizatórias e articulações com o Estado brasileiro. *Psicologia & Sociedade,* v. 22, n. 3, 2010, p. 445-456. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822010000300005>. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

RUIZ, José Briceño; VAZQUEZ, Mariana. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. *Nueva Sociedad,* dez. 2009. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/o--mercosul-na-epoca-de-lula-e-kirchner-um-balanco-seis-anos-depois/>. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

RUMELILI, Bahar. Constructing identity and relating to difference: understanding the EU's mode of differentiation. *Review of International Studies,* v. 30, n. 1, 2004, p. 27-47. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20097897>. Acesso em 7 de janeiro de 2022.

RUMELILI, Bahar. *Constructing regional community and order in Europe and Southeast Asia.* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

RUMELILI, Bahar. Liminal identities and processes of domestication and subversion in International Relations. *Review of International Studies*, v. 38, 2012, p. 495-508. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0260210511000830. Acesso em 11 de maio de 2022.

SCHWARTZ-SHEA, Peregrine; YANOW, Dvora. Introduction. In: _____ (ed.). *Interpretive and method:* empirical research methods and the interpretative turn. New York and London: Routledge, 2006, p. xi-xxvii.

SCHWARTZ-SHEA, Peregrine; YANOW, Dvora. *Interpretive research design:* concepts and processes. New York and London: Routledge, 2012.

SHAPIRO, Michael. J. A discursive practices approach to collective decision-making. *International Studies Quarterly*, v. 31, n. 4, 1988, p. 397-419. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2600590>. Acesso em 11 de janeiro de 2022.

SHAPIRO, Michael J. Textualizing global politics. In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael. (eds.). *International/Intertextual Relations:* postmodern readings of World Politics. New York: Lexington Books, 1989, p. 11-22.

SOUSA, Victor Teodoro de. Análise comparativa da política externa do primeiro governo Dilma Rousseff e dos governos Lula: níveis e fatores de mudança na condução. *Fronteira,* v. 12, n. 24, p. 162-181, 2. sem. 2013. Disponível em: http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/10385 . Acesso em 11 de maio de 2022.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil:* a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Política externa de Lula: a busca de autonomia pela diversificação. In: _____. *A política externa brasileira:* a busca de autonomia, de Sarney a Lula. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 99-120.

VILLA, Rafael A. Duarte; PIMENTA, Marilia Carolina B. S. A longa paz na América do Sul: questionamentos às teses da paz negativa na região. *Pap. Polít. Bogotá,* v. 21, n. 2, 2016, p. 435-468. Disponível em http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v21n2/0122-4409-papel-21-02-00435.pdf. Acesso em 12 de maio de 2022.

WÆVER, Ole. Identity, communities and foreign policy: discourse analysis as foreign policy theory. In: HANSEN, Lene; WÆVER, *Ole*. (eds.). *European Integration and National Identity: the challenge of the Nordic states.* London and New York: Routledge, 2002, p. 20-49.

WILLIS, Jerry W. *Foundations of qualitative research:* interpretive and critical approaches. California: Sage Publications, 2007.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15598

A Influência do Movimento Pan Africanista para a Proteção Internacional aos Refugiados

The Influence of The Pan African Movement for the International Protection of Refugees

La Influencia del Movimiento Panafricanista para la Protección Internacional de los Refugiados

Marina de Almeida Rosa[1]
Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Washington D.C, Estados Unidos da América
Email: marinaalrosa@gmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0003-3475-6167

Resumo: O regime internacional de proteção dos refugiados foi fortalecido pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 (que considerou como refugiados aqueles indivíduos que deixaram a Europa até 1 de janeiro de 1951, temendo perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas) e pelo Protocolo Adicional de 1967 que retirou as restrições geográfica e temporal desse conceito. Entretanto, um massivo fluxo de refugiados do e no Terceiro Mundo não se enquadrava nesse conceito, o que originou iniciativas locais para solucionar a questão. O presente artigo tem como objetivo examinar a influência do movimento pan-africanista na proteção internacional dos refugiados. Procede-se a análise das normas internacionais à luz do diálogo entre os referenciais teóricos pós-coloniais, descoloniais, as "TWAIL", para, de forma dedutiva,

1 A autora faz contar que este artigo não representa a opinião da Organização dos Estados Americanos, tampouco da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou de sua Secretaria Executiva.

formular conclusões. Examina-se o movimento pan-africanista e sua influência na formulação da Convenção da OUA de 1969, que ampliou o conceito de refugiado para incluir pessoas migrantes em função da agressão externa, ocupação, dominação estrangeira, ou outros eventos que disturbem gravemente a ordem pública. Ao final, descreve-se o impacto da convenção africana à formulação da Declaração de Cartagena de 1984.

Palavras-chave: Refugiados; Pan-africanismo; Convenção da OUA

Abstract: The international refugee regime was strengthened by the 1951 Refugee Statute (which considered as refugees those individuals who left Europe before January 1, 1951, fearing persecution on grounds of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion) and by the Additional Protocol of 1967 which removed geographical and temporal restrictions from this concept. However, a massive influx of Third World refugees did not fit into this concept, giving rise to local initiatives to resolve the issue. This article examines the influence of the Pan-Africanist movement on the international protection of refugees. The analysis of international norms is carried out by a dialogue between post-colonial, de-colonial theoretical references and the "TWAIL", to, formulate conclusions deductively. The article examines the Pan--Africanist movement and its influence over the formulation of the 1969 OAU Convention, which broadened the concept of refugee to include migrants due to external aggression, occupation, foreign domination, or other events that seriously disturb public order. Finally, it describes the impact of the African Convention on the formulation of the Cartagena Declaration of 1984.

Keywords: Refugees; Pan-Africanism; OAU Convention

Resumen: El régimen internacional de protección de los refugiados se ha fortalecido con el Estatuto de los Refugiados de 1951 (que consideraba refugiados a los individuos que salían de Europa antes del 1 de enero de 1951 temiendo ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política) y con el Protocolo Adicional de 1967, que eliminó las restricciones geográficas y temporales de este concepto. Sin embargo, una afluencia masiva de refugiados del Tercer Mundo no se ajustaba a este concepto, lo que dio lugar a iniciativas locales para abordar la cuestión. Este artículo pretende examinar la influencia del movimiento panafricanista en la protección internacional de los refugiados. El análisis de las normas internacionales se realiza a la luz del diálogo entre los marcos teóricos poscolonial, decolonial con la TWAIL, para formular deductivamente las conclusiones. Se examina el movimiento panafricanista, así como la formulación de la Convención de la OUA de 1969, que amplió el concepto de refugiado para incluir a las personas que emigran como resultado de una agresión externa, ocupación, dominación extranjera u otros acontecimientos que perturban gravemente el orden público. Finalmente, se describe el impacto de la Convención Africana en la formulación de la Declaración de Cartagena de 1984.

Palabras clave: Refugiados; Pan africanismo; Convención de la OUA

Recebido em: 01/02/2022 Aceito em: 13/07/2022

INTRODUÇÃO

A agenda dos principais organismos e organizações internacionais de direitos humanos tem resguardado parte significativa de sua atuação à proteção dos refugiados. A atuação desses órgãos se dá, primordialmente, com base no conjunto de convenções, tratados, agências e processos decisórios de índole universal que foram fortalecidos pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que considerou como refugiados aqueles indivíduos que deixaram a Europa até 1 de janeiro de 1951, temendo perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e pelo seu Protocolo Adicional de 1967, que retirou as restrições geográfica e temporal desse conceito.

No entanto, a diretriz desses documentos possui caráter eminentemente eurocêntrico (CHIMNI, 2009), não sendo capaz de garantir a igual proteção aos fluxos de refugiados que se originavam em outras regiões do globo, em especial, no continente africano entre 1890 e 1980. As bases estabelecidas pelo regime internacional de proteção aos refugiados não encontravam na África o mesmo refugiado europeu, senão indivíduos que se refugiavam desde o início da dominação colonial ante a dominação estrangeira e, com o processo de descolonização, passaram a fugir da violência, dos conflitos armados e da fome. A inadequação entre o regime de proteção e a realidade africana do Terceiro Mundo levou os países da região a elaborar seu próprio instrumento internacional de proteção dos refugiados. Foi assim criada, em 1969, a Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refúgio na África.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo examinar a influência do movimento pan-africanista na proteção internacional dos refugiados, enquanto resposta a um regime de proteção eurocêntrico. Para tanto, promove-se o diálogo entre os referenciais teóricos pós-coloniais e descoloniais e as "TWAIL" (*Third World Approaches to International Law*), teoria crítica ao direito internacional que busca conferir, seja a partir da crença da transformação do direito internacional, seja pela análise da relação entre o colonialismo e a disciplina, respostas e soluções que transcendam as exclusões promovidas pela retórica europeia internacionalista (ANGHIE, CHIMNI, 2003).

Tal interlocução busca contribuir à construção de agendas internacionais voltadas à modificação das estruturas de poder (GALINDO, 2015). Além disso, reconhecer a influência do movimento pan-africanista na proteção internacional dos refugiados permite romper com o discurso eurocêntrico que sujeita as Relações Internacionais, enquanto disciplina, s dominantes influências europeias e estadunidenses, conferido a mesma uma perspectiva eminentemente ocidental (SILVA, 2021)

CC BY NC SA

Com aporte no método dedutivo e qualitativo, parte-se do pressuposto que a característica eurocêntrica do regime internacional de proteção dos refugiados impulsionou os países africanos recém independentes a elaborar soluções para o massivo fluxo de refugiados na região. Orientados pelo pan-africanismo, os Estados independentes elaboraram um novo instrumento jurídico que relacionava os fluxos à violência colonial e demonstrava o caráter eurocêntrico dos principais instrumentos normativos do regime internacional de proteção dos refugiados.

Destaca-se que para fins do presente trabalho, considera-se pan-africanismo o movimento nacionalista pan-africano de características intelectual, geopolítico, científico e cultural do século XX, que tem em DuBois, Nkrumah, Fanon, e Baldwin suas principais lideranças. Além disso, utiliza-se a expressão "Terceiro Mundo", enquanto uma realidade política, um local geopolítico e dialético em relação ao Ocidente, que também se refere às violações de direitos perpetradas pelos europeus contra os não europeus e às exclusões econômicas e sociais às quais os indivíduos que se encontram nesses países são submetidos (MUTUA, 2000; GALINDO, 2013). Embora a expressão "Terceiro Mundo" tenha sido criada no período da Guerra Fria para designar um bloco de nações composto por aquelas que surgiram naquele período, assim como nações dependentes de países em desenvolvimento, para fins deste trabalho, é compreendido desde a perspectiva teórica das TWAIL. Assim, considera-se que a categoria Terceiro Mundo abrange diversos países, que apresentam diferenças culturais, históricas, econômicas, mas que possuem uma história comum de sujeição ao colonialismo e/ou ao contínuo subdesenvolvimento e marginalização, e, em sua maioria, estão localizados na Ásia, África e na América Latina (CHIMNI, 2006). Ademais, o presente trabalho utiliza-se das categorias "Sul global" e "Norte global" a partir de matrizes teóricas pós e descoloniais, de modo que são compreendidas para além das disposições geográficas cartesianas. Nesse sentido, o Sul global designa regiões consideradas periféricas na geopolítica atual, enquanto o Norte global se refere a regiões dominantes do Atlântico Norte, como Estados Unidos da América, Europa, Canadá (SANTOS, MENESES, 2010).

O trabalho está dividido em quatro partes: na primeira, examina-se a consolidação do regime de proteção internacional dos refugiados, tendo como recorte histórico a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, e suas características eurocêntricas. Na segunda parte, apresenta-se a relação entre o movimento pan-africanista e a violência colonial; na terceira parte, apresenta-se o vínculo entre o fluxo de refugiados no continente africano e violência colonial e os movimentos de independência, bem como a incapacidade de o regime "tradicional" de proteção aos refugiados proteger os indivíduos que fugiam na região; finalmente, na quarta parte, propõe-se o exame da Convenção da Organização da Unidade Africana que

CC BY NC SA

rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refúgio na África de 1969 a partir da influência pan-africanista e como resposta ao colonialismo.

A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS ANTES DO MOVIMENTO PAN-AFRICANISTA

Ao longo dos anos, a comunidade internacional elaborou diferentes estratégias para lidar com a situação de indivíduos que fugiam de locais devido à perseguição que sofriam. A proteção internacional aos refugiados enquanto instituto internacional teve seus primeiros contornos delineados pela Liga das Nações (HATHAWAY, 2005), que passou a proteger, sobretudo, indivíduos que buscavam refúgio devido ao movimento de consolidação da União Soviética. Posteriormente, com a entrada da URSS na Liga das Nações e com a ascensão do nazi-fascismo, a pauta tornou-se subsidiária, ao mesmo tempo em que demonstrou que o regime então existente não garantia a proteção dos refugiados em tempos de crise (ROSA, 2019).

Em 1951 foi criada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951 ou Estatuto dos Refugiados), em resposta ao fluxo de refugiados originado na Segunda Guerra Mundial e às tentativas fracassadas da comunidade internacional em repatriá-los (HATHAWAY, 2005). A Convenção de 1951 reconheceu como refugiados aqueles indivíduos que, até 1 de janeiro de 1951, deixaram a Europa temendo perseguições por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Em 1967, o conceito de refugiado foi expandido com o Protocolo Adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo Adicional de 1967 ou Protocolo Adicional), que ampliou a definição de refugiado ao eliminar as limitações temporais e geográficas.

O Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Adicional de 1967 inserem-se no conjunto de convenções, tratados, agências intergovernamentais e não governamentais e financiamentos que constituíram o regime internacional de proteção aos refugiados que gira em torno do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (KEELY, 2001). Esses têm contribuído para a proteção de pessoas em situação de refúgio, deslocamento forçado e apatridia em situações em que os Estados de origem ou de residência não fornecem a proteção mínima a esses indivíduos. Entretanto, pode-se considerar que o conteúdo daqueles tratados possui foco eminentemente eurocêntrico (CHIMNI, 2009). Isto é, representa um paradigma pretensamente universal e que alça a cultura e o conhecimento europeu à condição de superioridade

CC BY NC SA

perante os demais (AMIN, 1989; QUIJANO, 2005). Segundo Wallerstein (2002), este fenômeno é constitutivo da geopolítica do mundo moderno.

Isto se deve, em primeiro lugar, ao fato de que as obrigações dos Estados que aderissem à Convenção de 1951 limitavam-se geográfica e temporalmente aos indivíduos perseguidos exclusivamente na Europa durante o período referente à I e II Guerra Mundial. O regime de proteção de refugiados buscava amparar os fluxos originados pelo Holocausto, e os indivíduos que fugiam de países que, em regra, não estavam alinhados ao eixo capitalista na Guerra Fria (ROSA, 2019). Isso não só restringia o reconhecimento de indivíduos que fugiam dos efeitos das guerras em outras partes do mundo, como também constituiu questão de segurança nacional e internacional, sendo o regime de proteção dos refugiados parte integrante da política de Guerra Fria (CHIMNI, 2000; NOBEL, 1982).

Em segundo lugar, embora o Protocolo Adicional de 1967 tenha retirado as restrições geográficas e temporais para o reconhecimento de um indivíduo como refugiado, não alterou as causas, permanecendo aquelas eminentemente europeias. Ainda que outros eventos tenham contribuído para o aumento do fluxo de migrações forçadas mundialmente, não estavam abarcados pela proteção internacional. Nesse sentido, por exemplo, as crises democráticas e humanitárias que ocorriam nas Américas, a política antinarcótica na Colômbia, as ditaduras latino-americanas (ARBOLEDA, 2001), a violência da colonização e as lutas de independência na África não estão abordados como "causa de refúgio". Igualmente excluídos estão outros conflitos que estavam inseridos em contextos de guerras do "Ocidente"[2] contra o "Oriente", ou contavam como apoio militar "Ocidental", como os que ocorreram no Vietnam, Camboja, Afeganistão Etiópia, Nicarágua durante a Guerra Fria (KEELY, 2001). Assim, os tratados são pretensamente universais, pois excluem outras causas de refúgio que se originavam, sobretudo, no Terceiro Mundo (ROSA, 2019).

Em terceiro lugar, embora o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Adicional de 1967 tenham evoluído na proteção internacional desses indivíduos, ambos os textos convergem para um indivíduo denominado por Chimni (2009) como "*normal refugee*". Isto é, um indivíduo que

2 Destaca-se que as expressões "Ocidente" e "Oriente", entre aspas e em letra maiúsculas, são adotadas enquanto categoria de análise que representa o pensar e o fazer eurocêntricos. Nesse sentido, seguem os pressupostos de Said (2007) que entende o "Ocidente", "moderno", "cristão" como resultado de uma relação de dominação intelectual que constitui mecanismo pelo qual a Europa pode dominar as demais regiões do mundo, pois legitima quem está apto a discorrer e produzir conhecimento sobre de seu par "Oriente", "não moderno", "pagão".

se caracteriza por ser branco, homem e anticomunista.[3] Ademais, o regime internacional de proteção de refugiados se transformou em um mecanismo utilizado pelos países do Norte para estabelecer regiões de seu interesse que devem ser "salvas" ao contrário de outras que devem ser "rechaçadas" pela comunidade internacional (CHIMNI, 2009; KEELY, 2001).

Em quarto lugar, a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 não consideram como causa de refúgios situações e contextos que, à época, também propulsionavam o aumento do fluxo de "refugiados" em outras regiões do mundo. Desta maneira, os documentos registram que os refugiados do Terceiro Mundo são "diferentes" daqueles que fugiam pelas causas da Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, e em relação a eles não se poderia garantir a proteção inerente ao regime (CHIMNI, 1998).

Em quinto lugar, embora o ACNUR tenha notado novos fluxos e causas de refúgio no Sul Global, a agência não considerou a possibilidade de ampliar, repensar ou adotar conceitos mais amplos para a definição de refugiados (SARTORETTO, 2018). Com isso, foi estabelecida uma prática de "*non entrée*" com o objetivo dissuadir os refugiados do Terceiro Mundo a dirigirem-se ao Norte global por meio de legislações e políticas migratórias repressivas e fundamentadas na "segurança". Deste modo, essas pessoas eram, primordialmente, remanejadas a outros países do Terceiro Mundo (CHIMNI, 2009).

A existência de refugiados "diferentes" daqueles que eram protegidos pelos tratados mencionados - que amparavam o regime internacional de proteção de refugiados - levou/forçou o Terceiro Mundo a estabelecer seus próprios mecanismos de proteção a esses indivíduos (CHIMNI, 1998). A ampliação da agenda e da definição de refugiado se deu a partir da influência pan-africanista e culminou na elaboração da Convenção da OUA que rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refúgio na África de 1969, e que anos mais tarde inspiraria a alteração normativa na agenda latino-americana sobre refúgio.

3 Sobre a inadequação do conceito de refugiado às mulheres, veja-se: ROSA, Marina de Almeida; VIGNOL, Claudia Pesano. O refúgio é para todas? Uma análise da vulnerabilidade da mulher refugiada e da adequação do instituto à condição da mulher. In: Sidney Guerra. (Org.). Migrações internacionais: enfrentamentos locais, regionais e globais. 1ed.Curitiba: Instituto Memoria: Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019, p. 284-321

CC BY NC SA

O MOVIMENTO PAN-AFRICANISTA E A VIOLÊNCIA COLONIAL

A dominação colonial no continente africano implementou uma política que vinculava a colônia à metrópole por laços políticos e econômicos que beneficiavam os países europeus (NKRUMAH, 1973). Esse sistema desarticulou a existência, a cultura e os vínculos de pertencimento dos povos subjugados por meio de extrema violência (FANON, 1976; SPIVAK, 2010). Com isso, além do controle político, também se impôs um ideário de superioridade europeu frente aos povos colonizados (YAZBEK, 2010).

Ademais, o colonialismo significou a não participação das colônias nos espaços internacionais de discussão e de debates (BOHAN, 2010). Embora tenham sido criados órgãos voltados ao processo de descolonização da África o final dos anos 1960, sobretudo no âmbito das Nações Unidas, Nkrumah (1973) argumenta que havia uma cumplicidade entre esses órgãos e o processo colonial, pois adotavam políticas e instrumentos internacionais que buscavam "camuflar" a colonização, como havido, por exemplo, no Conselho de Tutela da ONU, órgão em que, de acordo com Fanon (1968), se permitia que os colonizadores dirigissem o processo de descolonização para evitar revoluções. Ademais, Fanon (1968) destaca que os atores internacionais sabiam que um processo de descolonização que não estivesse em conformidade com os interesses das potências coloniais colocaria em risco não só a hegemonia capitalista, como também a estratégia militar e a lógica de coexistência pacífica.

Prévio ao surgimento das Nações Unidas, mas paralelo à instituição e funcionamento da Liga das Nações, emergiu nas Antilhas e nos Estados Unidos o pan-africanismo, um movimento político e social organizado por descendentes de escravos originado entre os anos 1900 e 1935. Nesse período, o movimento tinha como objetivo a promoção social e política de negros nos Estados Unidos, e, posteriormente, voltou-se à luta contra o imperialismo em termos mais globais e à defesa da descolonização (BOAHEN, 2010; VISENTINI, PEREIRA, RIBEIRO, 2014).

W.E.B Du Bois, Antenor Firmin e Henry Sylvester William, intelectuais africanos da diáspora que se encontravam fora do continente africano, organizaram o I Congresso Pan-Africano em 1919, em Londres, com a finalidade de superar a discriminação e propulsar o reconhecimento da cultura africana. Entre 1919 e 1945, africanos da diáspora buscavam encontrar uma identidade comum e regenerar a África. Em particular, Du Bois aduzia que o povo negro submetido ao colonialismo, tanto na África, quanto nas Américas, deveria estabelecer uma unidade que lhe conferisse maiores condições para lutar pela melhoria de suas condições de vida (M'BOKOLO, 2011; WALLERSTEIN, 2005)

CC BY NC SA

A partir de 1945, destaca-se a realização do V Congresso Pan-Africano, que contou com a participação de trabalhadores, estudantes e representantes de diferentes regiões da África. Para Nkrumah (1973), uma das principais lideranças do período, o V Congresso representava um "novo despertar africano" de consciência política. Durante o evento, foi aprovada a Declaração aos Povos Coloniais do Mundo que reconheceu o direito à autodeterminação e autogoverno dos povos. A declaração estabelecia que todas as colônias deveriam estar livres do controle imperialista estrangeiro e conclamava os povos coloniais a lutar pelo fim de sua exploração imperial (NKRUMAH, 1973).

Posteriormente, a Conferência de Bandung de 1955 foi um dos ápices do movimento pan-africanista. Para Anghie (2017), a conferência decorreu do medo dos países africanos e asiáticos de ficarem à margem da gestão internacional de assuntos de seu interesse ou que fossem permanentemente excluídos das prerrogativas concedidas aos Estados membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, outros eventos se destacam nesse período, por exemplo, a Conferência dos Estados Africanos Independentes de 1958, na qual os países então independentes reconheceram a necessidade de articular uma nova política que lhes beneficiasse; a Conferência de Belgrado de 1961 e a I Conferência dos Países não Alinhados, na qual os Não Alinhados se manifestaram sobre a necessidade de uma nova ordem política e econômica mundial contra o domínio das grandes potências (VISENTINI, PEREIRA, RIBEIRO, 2014).

Em comum, esses eventos apontam para uma tentativa dos países do Terceiro Mundo de reconfigurar a ordem global para que se conferisse maior atenção aos seus problemas, ao legado colonial e às assimetrias de poder (PRASHAD, 2007). A esse respeito, Wallerstein (2005) afirma que com a eclosão dos movimentos de independência, o pan-africanismo passou a se tornar um movimento político e social cujas principais pautas são a libertação e a integração do continente. Assim, embora existissem dissidências políticas sobre o modelo e as estratégias de unificação, os representantes das nações africanas se reuniram em Adis-Abeba em 25 de maio de 1963 para assinar a Carta Manifesto pela Unidade Africana, criando a Organização da Unidade Africana (OUA).

Dentre os principais objetivos da OUA estavam a promoção da unidade, da cooperação e da solidariedade entre os Estados, a defesa da soberania, da independência, da integridade territorial, e a erradicação de todas as formas de colonialismo na África. Além disso, a Carta Manifesto indicava que os Estados coordenariam e harmonizariam determinadas políticas e que não se alinhariam a nenhum dos blocos dominantes do período da Guerra Fria (OUA, 1963). Criava-se, assim, uma conjuntura local que não só rechaçava a dominação exterior,

CC BY NC SA

como também criticava a orientação do sistema internacional e impulsionava a criação de alternativas que correspondessem às necessidades locais.

O PROCESSO DE DESCOLONIZAÇÃO E O DESAFIO DA INTENSIFICAÇÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO NA ÁFRICA

O período das primeiras independências na África foi marcado por disputas e extrema violência. Segundo Fanon (1968), tal situação não poderia ser diferente já que os processos de descolonização seriam, *per se*, fenômenos violentos devido à existência de dois pólos antagônicos representando continentes e interesses opostos: o colonizador e o colonizado. Esses processos sintetizavam a insatisfação e a resistência local oriundos da ocupação externa, da dominação estrangeira e a agressão de todo o período colonial (ROSA, 2019).

Assim, argumentamos que reconhecer a relação entre a violência e os períodos colonial e pós-colonial no continente africano é fundamental para a compreensão da migração forçada na região (GATREL, 2015). Segundo Boahen (2010), a submissão dos povos colonizados a administrações hierárquicas europeias e a regimes de trabalho forçado, assim como atos de coação e violência institucional, encontrou no refúgio uma das formas de protesto. Por exemplo, entre 1895 e 1907, mais de 50 mil africanos fugiram do vale do Zambaze em direção à Rodésia do Sul (Zimbábue) e à Niassalândia na esperança de que as práticas coloniais inglesas fossem mais amenas do que as práticas portuguesas (BOAHEN, 2010).

Desde 1919, a fome e os recrutamentos forçados fomentaram a migração forçada em Haute-Volta (Burkina Faso). Por meio do trabalho forçado e do sistema de *"volontariat",* a França impunha em suas colônias a requisição compulsória de trabalhadores para que fossem enviados aos diferentes territórios franceses e, assim, pudessem contribuir ao aumento de reservas e riquezas. Tais práticas propiciavam, então, a migração forçada dentro do continente (FANON, 1968; SANOGOH, SAWADOGO, SONGRE, 1974).

No entanto, o período de descolonização que há um grande incremento no fluxo migratório. Isso porque esse processo trouxe à tona forças políticas que haviam sido controladas e/ou suprimidas no período colonial, além de ter alterado as relações internacionais vigentes através da criação de fronteiras e Estados (MILNER, 2009). De acordo com Hofmann (1992), o fluxo de refugiados aumentou pois o período pós-colonial no continente africano é marcado por exemplos de violações graves e sistemáticas de direitos humanos, perseguições, guerras civis, agressão externa e ocupação ou dominação estrangeira.

CC BY NC SA

Com efeito, Abuya (2007) indica que, entre os anos 60 e 70, o Quênia passou a receber um fluxo contínuo de refugiados africanos que ou tinham medo de perseguições políticas devido a diferenças entre suas crenças e a dos líderes de seus países, ou fugiam da fome. Nos anos 70, este fluxo intensificou-se e se expandiu para outras regiões, como Costa do Marfim e Darfur devido a conflitos armados e violência generalizada em Uganda, Etiópia, Somália e Sudão (ABUYA, 2007; KABUNDA BADI, 2016).

O caso da Argélia é bastante interessante. Fanon (1968; 1980) aponta para a existência de práticas de subjugação da população muçulmana na Argélia durante o período de colonização francesa. Segundo ele, os indivíduos que não possuíam vínculo sanguíneo com franceses, eram considerados "árabes argelinos" e eram submetidos a práticas de tortura, racismo, discriminação e subemprego, sendo observado também altos índices de desemprego e analfabetismo entre eles, além de lhes ser negada participação na vida política e em processos decisórios. Esse cenário propiciou a congregação de forças dos movimentos de libertação e o amadurecimento do movimento anticolonial, propulsando a guerra de independência. Contudo, por outro lado, isso provocou um fluxo de refugiados argelinos fugindo de bombardeios, invasões e fome para as fronteiras com o Marrocos e a Tunísia. Segundo Milner (2009) a guerra de independência da Argélia representou o primeiro aumento significativo de refugiados no continente. A partir de então, iniciou-se um massivo fluxo que tanto se relacionava às guerras de libertação nacional, quanto às complexas situações políticas e sociais internas dos novos países.

Também é importante destacar como o racismo e a opressão tanto nas colônias portuguesas quanto provocados pela política de *apartheid* e discriminação racial na África do Sul e na Rodésia do Sul (Zimbabwe) contribuíram ao fluxo de refugiados no continente não só durante o período colonial, mas nos anos seguintes à independência, pois antigos colonizadores e outros poderes externos seguiram em muitos casos tendo influência nos Estados recém independentes (ARBOLEDA, 1991). Brites e Padilha (2019) apontam que o Apartheid não só resultou na alienação da África do Sul no arranjo regional, como provocou um fluxo de refugiados devido a conflitos armados no país, em especial após a revolta de Soweto.

As colônias portuguesas que buscavam independência também viram um aumento no número de refugiados entre 1960 e 1974, o que foi reconhecido pelo ACNUR (COSTA, SOUSA, 2018).

Entretanto, o massivo fluxo de refugiados visto no continente na década de 1960 apontava para o fato de que a Convenção de 1951 não era capaz de satisfazer as necessidades da região (D'ORSI, NALDI, 2014; KNEEBONE, 2009). As causas de refúgio contempladas pela

CC BY NC SA

Convenção, mesmo com as inovações do Protocolo Adicional de 1967, eram soluções para a realidade europeia e não condiziam com a realidade africana (NOBEL, 1982). Assim, embora os Estados recém independentes Africanos tivessem, em sua grande maioria, ratificado a Convenção de 1951, eles decidiram adotar um instrumento regional mais adequado para lidar com a complexa situação dos refugiados em seu continente (MILNER, 2009).

A CONVENÇÃO DA OUA: PROPOSTA DO MOVIMENTO PAN-AFRICANISTA PARA A SOLUÇÃO DO FLUXO MIGRATÓRIO AFRICANO

Insatisfeitos com a incapacidade da Convenção de 1951 em responder às necessidades e aos fluxos e refugiados que se originavam na África, os líderes africanos empreenderam um processo para responder a essa lacuna da comunidade internacional. Nesse contexto, em 1963 o Comitê de Libertação da OUA se reuniu e avaliou o crescente número de refugiados resultante dos países recém independentes, e encarregou dois subcomitês para realizar um levantamento dos refugiados e das condições em que viviam nos países de asilo. Esses subcomitês apresentaram um relatório conjunto, no qual recomendaram à OUA que assumisse a responsabilidade pelos refugiados e criasse uma comissão especial, sob égide do Comitê de Libertação, para responsabilizar-se pelo tema. Ainda, recomendaram que os Estados fossem obrigados a contribuir às atividades dessa nova agência e que todos os refugiados capazes deveriam receber o treinamento necessário para se juntar à luta armada de independência (MILNER, 2009).

Paralelamente, o tema foi inserido na agenda do Conselho de Ministros da OUA, porque os refugiados oriundos de Ruanda e de outros Estados independentes em conflito estavam causando tensões em outros países. Foi então estabelecida uma comissão para lidar com o tema, que concluiu que era necessário investigar maneiras de lidar com a natureza política do “problema” dos refugiados (MILNER, 2009; NOBEL, 1982). Em resposta, foi elaborado um conjunto de princípios orientadores sobre a questão dos refugiados (MILNER, 2009).

Já em 1965, o Conselho de Ministros da OUA criou um comitê de juristas responsáveis por examinar o tema. Dois anos após, em 1967, foi realizada a Conferência sobre os Aspectos Jurídicos, Econômicos e Sociais dos Problemas dos Refugiados Africanos, em Addis Abeba, iniciando-se o debate sobre a necessidade de se implementar, no âmbito da OUA, um instrumento internacional específico e regional destinado à proteção dos refugiados (NOBEL, 1982).

CC BY NC SA

Segundo Menezes e Rossa (2018), a elaboração de um tratado africano sobre a proteção de refugiados foi o primeiro indício de que a Convenção de 1951 criou uma estrutura "eurocentrada" para a proteção internacional dos refugiados.

Em 1969, a OUA adotou a "Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refúgio na África". Orientada pelos princípios da solidariedade africana e da cooperação, a Convenção inovou ao ampliar as causas de refúgio estabelecidas na Convenção de 1951 e reconheceu que também seriam considerados refugiados aqueles indivíduos obrigados a deixar o seu lugar de residência habitual devido à agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou eventos que perturbassem a ordem pública e tornassem a residência em determinado local impossível. Argumentamos que as alterações promovidas pela Convenção da OUA explicitaram como a Convenção de 1951 não condizia com grande parte da realidade Africana porque se limitava a fornecera soluções baseadas nas experiências europeias a problemas globais e (NOBEL, 1982).

Para além da aspiração pan-africanista da OUA e da referência à luta anticolonial previstas na Convenção, uma análise das causas de refúgio instauradas pela Convenção da OUA permite concluir que o documento não apenas reflete as aspirações africanas com a finalidade de lidar com os refugiados, como também indica que esses fluxos estavam diretamente vinculados com o processo de colonização e com a luta anticolonial. É possível afirmar que, no continente africano, parte significativa desses refugiados é produto da violência colonial (ROSA, 2019). A respeito, Chimni (1998) afirma que a Convenção da OUA demonstra que os refugiados do Terceiro Mundo são diferentes daqueles do Norte, ou seja, indo além das definições iniciais previstas pela Convenção de 1951.

Dessa maneira, a primeira inovação promovida pela Convenção da OUA no que toca ao refúgio diz respeito à existência de "agressão". De acordo com a Resolução No. 3314 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1947 (ONU, 1947), "agressão" é o uso da força armada por parte de um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro, ou qualquer uso de força armada incompatível com a Carta da ONU. A inclusão dessa causa de refúgio na convenção poderia indicar que mesmo com a proibição dos artigos 39 e 40 da Carta das Nações Unidas, os países africanos preocupavam-se com a possibilidade de expansão imperial das ex-metrópoles e com a interferência dessas na independência política das jovens nações. Desde a Conferência de Bandung, a intervenção e a interferência estrangeira já eram abordadas como situações a serem combatidas e como motivadores legítimos para a resistência anticolonial (ANGHIE, 2017). Além disso, é possível observar que o fluxo de refugiados originados da África do Sul e da Rodésia do Sul, por exemplo, estava relacionado à manutenção de práticas coloniais e à interferência britânica nas regiões.

CC BY NC SA

Por outro lado, a segunda inovação promovida pela Convenção da OUA é o reconhecimento da "ocupação estrangeira" como causa de refúgio. O tema já havia sido definido na Convenção da Haia de 1899 (Convenção No. II a Respeito das Leis e dos Costumes da Guerra na Terra), que estabeleceu que a ocupação estrangeira é toda aquela que ocorre quando um território é colocado sob autoridade de um ato hostil, e na Convenção de Genebra (IV) Relativa à Proteção de Pessoas Civis em Tempo de Guerra, que reconheceu como dominação estrangeira todos os casos de ocupação, parcial ou total, de um território ainda que não reconhecido em estado de guerra (ICC, 1899; ICC, 1949). Ademais, a "dominação" é mencionada na Carta de Banjul, que afirma que nada pode justificar a dominação de um povo (artigo 19), e que os povos colonizados ou oprimidos têm o direito de se libertar de seu estado de dominação (artigo 20) (OUA, 1981).

Ainda, a preocupação com a ocupação estrangeira e o reconhecimento da mesma como causa de refúgio pode ser analisada a partir dos impactos da Conferência de Berlim (1884-1885), quando praticamente todo o continente africano, salvo Etiópia, Libéria e parte do Marrocos, foi submetido ao domínio colonial britânico, francês, alemão, belga, português e espanhol (HOBSBAWM, 2015). Nesse sentido, a Assembleia Geral da ONU reconheceu a dominação estrangeira como prática eminentemente colonial (ONU, 1989)

Já a inclusão da ordem pública e de outras formas de conflito como causa de refúgio, representa não apenas o lapso temporal em que a Convenção da OUA foi adotada, senão reflete o caráter dos conflitos armados internos na região e que aumentavam o fluxo de refugiados. Sharpe (2013) reconhece que, embora a Convenção não seja expressa quanto a conflitos armados internacionais, eles também poderiam ser considerados como eventos que perturbam seriamente a ordem pública, além de que poderiam envolver atores estatais e não estatais.

Ao inovar em novas causas de refúgio, a Convenção da OUA expõe a insuficiência do Estatuto dos Refugiados e do Protocolo Adicional de 1967 para proteger indivíduos que se encontram fora da Europa. Ademais, a convenção constitui uma resposta aos fluxos migratórios forçados decorrentes do colonialismo e do processo de descolonização, o que tem direta influência do movimento pan-africanista na região.

Entretanto, a influência do movimento pan-africanista na proteção aos refugiados não se restringiu ao continente africano. Após a elaboração da Convenção da OUA, em 1984, foi elaborada na região latino-americana a Declaração de Cartagena. Tal qual ocorria no continente africano, o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Adicional de 1967 não eram suficientes para garantir a proteção dos indivíduos que migravam de forma forçada nas Américas. Nesta região, o fluxo de refugiados não estava vinculado somente à fuga por motivo de raça, religião,

CC BY NC SA

grupo social, nacionalidade, ou opinião política, mas respondia a políticas imperialistas e aos conflitos armados na região (ROSA, 2019).

Nesse contexto, conforme indica o preâmbulo da Declaração de Cartagena, os Estados americanos inspiraram-se na solução criada pela Convenção da OUA[4] e, a seu modo, estabeleceram uma resposta regional para a questão do refúgio. A Declaração de Cartagena também ampliou o conceito de refugiado e estabeleceu que deveriam ser considerados como tal aqueles indivíduos que tivessem fugido por ameaças decorrentes de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbem a ordem pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao examinar a influência do movimento pan-africanista na proteção internacional dos refugiados, observa-se, em um primeiro momento, que embora o regime internacional de proteção aos refugiados seja um mecanismo de garantia e proteção pretensamente universal aos direitos desses indivíduos, o mesmo apresenta características eurocêntricas e restritivas. O Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Adicional de 1967 avançaram na proteção internacional sobre a matéria, mas estabeleceram conceitos que serviam à política da Guerra Fria e, com isso, respondiam a fluxos migratórios estritamente europeus.

Uma vez que a definição de refugiados nos referidos tratados estava diretamente vinculada a causas e indivíduos que se refugiavam na Europa, parte dos indivíduos que migravam de maneira forçada no Terceiro Mundo não encontrava proteção naquele regime. Contudo, isso não significava que o "problema" não existia noutros continentes. Como mostramos, os fluxos migratórios dentro da África se intensificaram desde 1880, quando o continente foi submetido violentamente à Conferência de Berlim e continuou ainda mais complexo durante o processo de descolonização.

As bases do movimento pan-africanista permitiram a articulação dos Estados africanos recém independentes para examinar a adequação da Convenção de 1951 e do Protocolo Adi-

4 O preâmbulo da Declaração de Cartagena elenca como causa da elaboração do tratado "face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos."

CC BY NC SA

cional de 1967 aos fluxos migratórios do continente. A conclusão foi que esses documentos não eram adequados aos fluxos da região. Assim, esses Estados elaboraram, em 1969, a Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refúgio na África. O tratado foi orientado pelos princípios pan-africanistas de solidariedade e cooperação, instando os refugiados a apoiar a luta anticolonial e ampliando a definição de refugiado até então existente. De acordo com a Convenção da OUA, também deveriam ser considerados refugiados aqueles indivíduos obrigados a deixar o seu lugar de residência habitual devido à agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou eventos que perturbassem a ordem pública e tornassem a residência em determinado local impossível. Como resultado das discussões pan-africanas, a Convenção da OUA reconhece como causas de refúgio situações diretamente atreladas ao colonialismo e aos processos de independência.

A partir da Convenção da OUA, os estados latino-americanos observaram a insuficiência de um modelo eurocêntrico de proteção internacional aos refugiados e sugeriram inovações adequadas à sua realidade. Com isso, adotaram em 1984 a Declaração de Cartagena, que também ampliou o escopo de proteção do regime ao reconhecer novas causas de refúgio na região. A ampliação dos conceitos de refúgio inspirada no movimento pan-africanista tem permitido o desenvolvimento progressivo de um regime internacional de proteção dos refugiados que se utiliza de enfoques e necessidade locais, e, consequentemente, ampliado o escopo do regime e da proteção internacional dos direitos humanos.

Reconhecer que narrativas outras, originadas fora da Europa e dos Estados Unidos, têm contribuído ao avanço de temas centrais na agenda das Relações Internacionais permite romper o silêncio imposto pela disciplina às contribuições e relevância de povos africanos e da África em sua constituição (SILVA, 2021). Desta forma, ao examinar a relação entre o pan-africanismo e a proteção dos refugiados no continente africano é possível não só desvelar a insuficiência de conceitos eurocêntricos no Terceiro Mundo, os quais são, usualmente, considerados suficientes e universais. Ademais, através desse processo de desilenciamento e refocalização para além do Norte global, é possível avaliar a interlocução entre a proteção dos refugiados na África e nas Américas e a influência do movimento africano de independência na elaboração de normas mais protetivas e criativas à proteção de refugiados.

BY NC SA

REFERÊNCIAS

ABUYA, Edwin Odhiambo. Past Reflections, Future Insights: African Asylum Law and Policy in Historical Perspective. *International Journal of Refugee Law*, Volume 19, Issue 1, 2007, p. 51–95

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo.* Cinquenta anos de atuação humanitárias. 2000. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/> Acessado em 23 de janeiro de 2022

AMIN, Samir. *El eurocentrismo*: critica de una ideología. Tradução de Rosa Cusminsky de Cendrero. México DF: Siglo Veintiuno Editores, 1989,

ARBOLEDA, Eduardo. La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa. In: NAMIHAS, Sandra (Coord.) *Derecho internacional de los refugiados.* Lima: Fondo Editorial, 2001, p. 81-91

ARBOLEDA, Eduardo. Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lesson of Pragmatism. *International Refugee Law*. Vol. 3 No. 2. Oxford University Press, 1991, p. 185-207

ANGHIE, Anthony. Bandung and the Origins of the Third World Sovereignty. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. *Bandung, Global History, and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 535-551

ANGHIE, Antony; CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts. *Chinese Journal of International Law***,** 2(1), 2003, p. 77–103

BOAHEN, Albert Adu. *História Geral da África:* África sob dominação colonial, 1880-1935. Vol VII. Brasília: UNESCO, 2010

BRITES, Pedro; PADILHA, Yuri Debrai. The migrations fellows in South Africa and its impacts on Southern Africa (1960-2000). *Brazilian Journal of African Studies.* Porto Alegre. v. 4, n. 8, 2019, p. 51-70

CHIMNI, B. S. Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies.* Vol. 13. No. 3, 2000, p. 243-262.

CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law: A Manifesto. International Community Law Review 8. 2006, p. 3-27

CHIMNI, B. S. The Birth of a “Discipline”: From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*. Vol. 22. No. 1, 2009, p. 11-29

CHIMNI, B. S. The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South. *Journal of Refugee Studies*. Vol. 11. No. 4, 1998, p. 350-372

COSTA, Paulo Manuel; SOUSA, Lúcio. 40 anos de independências: migrações forçadas e regimes de asilo nos PALOP (1975-2013). *Cadernos de Estudos Africanos.* n. 35, 2018, p. 89-108

D’ORSI, Cristiano; NALDI, Gino J. The Multi-faceted Aspects of Asylum-Law Applicable to Africa: Analysis for Reflection. *Loyola LA. International & Comparative Law Review***.** n. 36, 115. 2014, p. 115-152

FANON, Frantz. *Em defesa da Revolução Africana*. Tradução de Isabel Pascoal. Lisboa: Sá da Costa, 1980

FANON, Frantz. *Os Condenados da Terra*. Tradução de José Laurênio de Mello. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968

FANON, Frantz*. Sociología de una revolución*. Tradução de Victor Flores Olea. 3 edición. México D.F: Ediciones Era, 1976

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A volta do terceiro mundo ao direito internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Belo Horizonte, v. 119-124, ago./dez. 2013, p. 46-68

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional. *Revista de Direito Internacional***.** Brasília, v. 12, n, 1, 2015, p. 228-354

GATREL, Peter. *The making of the modern refugee***.** New York: Oxford University Press, 2015

HATHAWAY, James C. *The law of refugee status*. 1st Edition. [recurso eletrônico]. New York: Cambridge University Press, 2005

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos*: o breve século xx: 1914-1991. Tradução de Marco Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

HOBSBAWM, Eric. *A era dos impérios:* 1875-1914. 19ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015

HOFMANN, Rainer. Refugee Law in the African Context. *Heidelberg Journal of International Law.* n. 52, 1992, p. 318-324

ICC. *Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex:* Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 229 July 1899. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/150> Acessado em 30 de janeiro de 2022

ICC. *Convention (IV) relative to the Protection on Civilian Persons in Time of War.* Geneva, 12 August 1949. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/380> Acessado em 30 de janeiro de 2022

KABUNDA BADI, Mbuyi. Las migraciones horizontales subsaharianas en la era de las crisis migratorias: luces y sombras. *Contexto Internacional*. Año 16. n. 41. 2016, p. 27-38

KEELY, Charles B. The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters. *International Migration Review.* vol. 35, no. 1. Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance. 2001, p. 303-314

KNEEBONE, Susan. *Refugees, asylum seekers and the rule of law*: comparative perspectives. New York, Cambridge University Press, 2009

MENEZES, Marilda A.; ROSSA, Lya Amanda. Migrações Sul-Sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. In: BAENINGER, Rosana (et. al.). *Migrações Sul-Sul*. 2ª Edição. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 383-401

MILNER, James H. S. *Refugees, the State, and the Politics of Asylum in Africa.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009

M'BOKOLO, Elikia. *África negra*: história e civilizações. Tradução de Manuel Resende. Salvador: EDFBA; São Paulo: Casa das Áfricas, 2011

MUTUA, Makau. What is TWAIL? *American Society of International Law Proceedings***.** Vol. 94, 2000, p. 31-38

NKRUMAH, Kwame. *Revolutionary Path*. Bedford: Panaf Books, 1973

NOBEL, Peter. Refugees, Law, and Development in Africa. *Michigan Journal of International Law*. vol. 3, issue 1. n. 255, 1982, p. 255-287

ONU. General Assembly. *Resolution No. 3314 (XXIX).* Definition of Aggression. 1947. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement> Acessado em 30 de janeiro de 2022

ONU. General Assembly. *Use of mercenaries as a means to violate human rights and to impede the exercise of the right of people to self-determination.* A / RES / 44/81. 1989. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r081.htm> Acessado em 30 de janeiro de 2022

OUA. *African (Banjul) Charter on Human Rights and Peoples' Rights.* 1981. Disponível em: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49> Acessado em 30 de janeiro de 2022

OUA. *OUA Charter.* 1963. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf> Acessado em 30 de janeiro de 2022

PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations*: A People's History of the Third World. New York: The New Press, 2007

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo. (Org.). *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e ciências sociais. 1a. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLACSO, 2005, p. 117-142

ROSA, Marina de Almeida. *O encontro do direito internacional dos refugiados como Sul Global: uma análise do "conceito do Sul" de refugiado e de sua não aplicação pelas Nações Unidas.* Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2019

SAID, Edward. *Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

SANOGOH, George; SAWADOGO, Jean-Marie; SONGRE, Ambroise. Réalités et effets d'Immigration massive des Voltaïques dans le contexte de l'Afrique occidentale. In: AMIN, Samir. *Les migrations en Afrique de L'Ouest*. Travaux présentés et discutés au onzième Séminaire Africain International, Dakar, avril, 1962. New York: Oxford University Press, International African Institute, 1974, p. 383-406

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. Introdução. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 15-27

SARTORETTO, Laura Madrid. *Direito dos refugiados* – do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018

SHARPE, Marina. *The 1969 OAU Refugee Convention and the Protection of People fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in the Context of Individual Refugee Status Determination*. 2013. Disponível em: <https://www.unhcr.org/50f9652e9.html> Acessado em 30 de janeiro de 2022

SILVA, Karina de Souza. "Esse silêncio todo me atordoa" A surdez e a cegueira seletiva para dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. *Revista de Informação Legislativa,* a. 58, n. 229, p. 37-55, 2021

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa, André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira. *História da África e dos Africanos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014

YAZBEK, Mustafa. *A revolução argelina*. São Paulo: UNESP, 2010

WALLERSTEIN, Immanuel. *Africa*: The Politics of Independence and Unity. Nova York, Vintage Books, 2005

WALLERSTEIN, Immanuel. *O fim do mundo como concebemos*: ciência social para o século XXI. Rio de Janeiro: Revan, 2002

WALLERSTEIN, Immanuel. *The World-System and Africa*. [s/l]. Diasporic Africa Press, 2017

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15518

Política externa da China e a Cooperação Internacional: Ajuda Humanitária como Instrumento de Aproximação com o Sul Global

China's Foreign Policy and International Cooperation: Humanitarian Aid as an Instrument for Approaching The Global South

Política exterior de China y la Cooperación Internacional: Ayuda Humanitaria como Instrumento de Aproximación con el Sur Global

Evellin Cristina da Silva
Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB).
Pesquisadora no Grupo de Estudos sobre Paz, Ética e Relações Internacionais (GEPERI/UFPB).
E-mail: evellin23ecs@gmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0002-5282-2554

Marcos Alan Ferreira
Professor Associado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador Produtividade (Nível 2) no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
Professor Visitante na Universidad Núr (Bolívia).
E-mail: marcosalan@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3196-6508

Alexandre Cesar Cunha Leite
Professor Associado da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Campus V, João Pessoa.
Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia Pacífico (GEPAP/UEPB).
Criador do SACIAR (@_saciar).
E-mail: alexccleite@gmail.com
Orcid: http://orcid.org/0000-0002-0209-2717

Resumo: Este artigo objetiva abordar como a China realiza ajuda humanitária como instrumento central de sua política externa, voltada especialmente ao Sul Global. A República Popular da China cada vez mais se insere internacionalmente e se engaja em parcerias e cooperação. Apesar de não participar de muitas ações humanitárias, a China é um dos países que tem ampliado sua participação nestas iniciativas e a realiza ajuda humanitária junto às nações em necessidade. O artigo inicialmente apresenta a contextualização do que se entende por cooperação internacional e o conceito de ajuda humanitária. Em seguida, trata-se da forma chinesa de realizar ajuda externa e cooperação internacional dentro da sua política externa. Por fim, é examinado a atuação da China em ajuda humanitária trazendo o estudo dos casos do Exército de Libertação do Povo da China (PLA – People Liberation Army) e do China International Search and Rescue (CISAR).

Palavras-chave: Ajuda Humanitária; China; Política Externa; Sul Global; PLA, CISAR.

Abstract: This article addresses how China carries out Humanitarian Aid as a central instrument of its foreign policy. The People's Republic of China is increasingly inserted internationally and engages in partnerships and cooperation. Although it does not participate in many humanitarian actions, it has expanded its international engagement and provided humanitarian aid to its partners or nations in need. This article initially presents the context of what is meant by international cooperation and the concept of humanitarian aid. It then discusses the Chinese foreign policy and how it carries out its foreign aid and international cooperation. Finally, China's role in global humanitarian aid is examined via a discussion of cases from the People's Liberation Army (PLA) and the China International Search and Rescue (CISAR).

Keywords: Humanitarian Aid; China; Foreign Policy; Global South; CISAR; PLA.

Resumen: Este artículo pretende abordar cómo China lleva a cabo la ayuda humanitaria como instrumento central de su política exterior, dirigida especialmente al Sur Global. La República Popular de China se está insertando cada vez más a nivel internacional y participando en asociaciones y cooperación. Aunque no participa en muchas acciones humanitarias, China es uno de los países que ha incrementado su participación en estas iniciativas y lleva ayuda humanitaria a naciones necesitadas. El artículo presenta inicialmente el contex-

to de lo que se entiende por cooperación internacional y el concepto de ayuda humanitaria. A continuación, se aborda la forma china de llevar a cabo la ayuda exterior y la cooperación internacional dentro de su política exterior. Finalmente, se examina el desempeño de China en la ayuda humanitaria, ofreciendo los casos de estudio del Ejército Popular de Liberación de China (EPL - Ejército Popular de Liberación) y el de Búsqueda y Rescate Internacional de China (CISAR).

Palabras-clave: Ayuda Humanitaria; China; Politica externa; Sur Global; PLA, CISAR.

Recebido em:
19/01/2022

Aceito em:
17/10/2022

1. INTRODUÇÃO

Após os anos 2000, A República Popular da China (RPC) tem se mostrado mais confortável em se envolver mais globalmente, passando a reavaliar seu papel no cenário internacional, o qual, tradicionalmente, busca uma projeção cuidadosa, não intervencionista e não ameaçadora (CHACHO, 2009). A conduta internacional da RPC é relacionada com três princípios: uma inserção externa que seja harmoniosa; independência das políticas traçadas, e, por fim, fortalecimento da soberania estatal. Além destes, os cinco princípios de coexistência pacífica[1], de 1954, também são importantes para a atuação chinesa em política externa e tratam sobre o respeito pela integridade e soberania territorial dos Estados (HIRONO, 2018). Desse modo, o país tem buscado desenvolver suas relações e parcerias internacionais de forma harmoniosa, ao evitar enfrentamento direto ou indireto com outros países. Também busca ter objetivos que favoreçam o âmbito doméstico chines, e, para isso, preza pelo não alinhamento de sua política externa com a de outros (TELES E SOUZA, 2015).

A China tem se inserido internacionalmente e ampliado suas parcerias, no entanto, focando em cooperar com países do Sul Global (SATO, 2010). Apesar de o país ter se sobressaído majoritariaente no que concerne suas relações econômicas, a China também tem participado cada vez mais de discussões e ações acerca de outros temas relevantes globais. Entre eles está a ajuda humanitária para casos de desastres naturais, crises e situações emergenciais que ferem os Direitos Humanos (FUNG, 2016).

No que se refere à cooperação internacional, a RPC tende a ser considerada como um país do “Sul Global”, que seriam aqueles que possuem indicadores médios e baixos de desenvolvimento. Apesar do crescimento econômico desde o início dos anos 2000 e o aumento de suas exportações e importações, a RPC ainda se classifica - e é classificada - como parte desse grupo em desenvolvimento e como eles visa cooperar (HUNG, 2018). A cooperação entre os atores do Sul Global emerge como uma alternativa à cooperação tradicional, em que um país do Norte Global repassa recursos pra um país do Sul a fim de promover desenvolvimento em seus moldes (TOMAZINI, 2017). Fugindo desse padrão, a China torna-se, consoante com sua emergência global, um dos atores que se empenham na chamada cooperação Sul-Sul (CSS), salientando as suas diretrizes de política externa supracitadas, ou seja, harmoniosa, de não intervenção em assuntos domésticos e com a geração de benefícios mútuos (*win-win logic*) (HACKENESCH, 2013).

1 Estes emergem em documentos diplomáticos em tratativas de pacificação de fronteiras com a Índia na década de 1950 e incluem: respeito mútuo pela integridade e soberania do território; não- agressão mútua; não -interferência em assuntos internos; benefícios iguais e mútuos; a coexistência pacífica.

Um diferencial que o presente artigo visa destacar é como o país chinês lida com ajuda humanitária. A China, em seu White Paper de 2014[2] sobre ajuda externa, enfatiza como transferência de recursos pode ser realizada e como a cooperação pode acontecer. Recursos podem ser concedidos de acordo com o documento para questões humanitárias e esta ação faz parte da linha geral de atuação de cooperação da China que é em grande parte voltada a países do Sul Global (RUI, 2019).

No entanto, a China não contribuía e nem participava tanto de ações humanitárias antes dos anos 2000. É importante destacar que, devido a características geográficas, o país também sofre com inundações, tufões, terremotos, ciclones, entre outros desastres. Alguns desses são agravados pelos problemas decorrentes de mudanças climáticas e que afetam não só os chineses. Vide esse desafio de âmbito doméstico, a China busca não só investir em mecanismos para lidar com desastres, mas também aprimorar suas capacidades e tecnologias necessárias para minimizar suas vulnerabilidades. Ou seja, por esse aspecto interno, e por ser um importante ator internacional, a China tem focado em melhorar seus mecanismos e atuações em situações de emergência e desastres não só internamente mas também internacionalmente (BINDER E CONRAD, 2009; GRIEGER, 2016).

Devido ao fato que desastres naturais, crises, e conflitos que ocasionam problemas humanitários serem recorrentes internacionalmente, e muitos deles poderem afetar outros países, é uma discussão relevante entender como um importante ator internacional como a China oferece ajuda humanitária. Em virtude disso, questionamos: como a China realiza ajuda humanitária e como sua política externa engloba essa ação através de cooperação? Qual o papel do Exército de Libertação do Povo da China (PLA – *People Liberation Army*) e do *China International Search and Rescue* (CISAR) neste importante tema que correlaciona Estudos para Paz e Relações Internacionais?

Frente a esta questão, este artigo pretende analisar como se configura a ajuda humanitária chinesa inserida na sua ação de política externa. Este artigo triangula dados de diferentes fontes, na qual utilizamos bibliografia especializada para definir conceitos como o de ajuda humanitária, e também para apresentar os contextos em que o CISAR e PLA atuaram. Também para a análise utilizamos documentos de institutos de pesquisa que publicaram trabalhos sobre a temática e sobre a atuação da China em ajuda humanitária. O artigo encontra-se estruturado da seguinte maneira: além desta introdução e das considerações finais, o primeiro

2 Disponível em < http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm >.

tópico remete à política externa Chinesa e a ajuda humanitária, diferenciando primeiro a CI da CSS e, segundo, apresentando a ajuda humanitária como uma das modalidades. Depois, destacamos como essa modalidade está inserida na política externa chinesa e qual é sua forma de cooperar. Em seguida, apresentamos a relação entre a ajuda humanitária e a política externa chinesa, para, ao final, apresentar alguns casos em que o CISAR e o PLA forneceram ajuda a países parceiros.

2. A POLÍTICA EXTERNA CHINESA E AJUDA HUMANITÁRIA

2.1 A cooperação Internacional e a ajuda humanitária: o conceito, o fenômeno e os atores envolvidos

A definição de cooperação remete a um ator, ou instituição, que trabalha em conjunto em prol de um benefício ou propósito em comum. As ações cooperativas tendem a estar relacionadas com "interdependência", "integração" e "solidariedade". De modo geral, cooperação remete a formas de ações que envolvem trabalhos em conjunto e se espera que os atores coordenem suas atividades para alcançarem seus objetivos em comum (ZAGUMNY, 2013).

Apesar de existirem interações entre os países, no período anterior a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), apenas após o fim da guerra há uma maior integração entre os atores e passa a ser discutida mais conceitualmente a ideia de cooperação internacional. A interação colaborativa entre países se torna também uma prática institucionalizada com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a qual representou a necessidade de cooperaçãopara que países pudessem superar as instabilidades dos anos anteriores e evitar outros conflitos similares.

Outro ponto importante é que o período imediato pós Segunda Guerra Mundial é marcado por crises financeiras, tragédias humanitárias, desastres ou conflitos militares e problemas sociais e econômicos. Ou seja, aspectos que fizeram emergir a preocupação em como minimizar ou acabar com esses problemas em âmbito global, assim tornando a noção de alcançar desenvolvimento em um dos pontos centrais da agenda internacional neste período (SATO, 2010). É nesse momento em que se consolidam os conceitos de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) e a ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD), ou ajuda externa, como forma de países desenvolvidos impulsionarem o desenvolvimento ou modernização em países em desenvolvimento (MENEZES E CATÃO, 2018).

CC BY NC SA

Essa forma de ajudar países menos desenvolvidos era vista como uma cooperação entre países do Norte Global para o Sul Global, o que se refere a países que se encontram no hemisfério sul ou até no norte mas que não apresentam indicadores de desenvolvimentos altos (AYLLÓN, 2007). A CID é uma esfera específica da cooperação internaciona na qual atores internacionais são orientados por seus interesses e objetivos em comum e que também há procedimentos e funcionalidades aperfeiçoadas desde a sua institucionalização (Puente, 2010).

Desse modo, as estratégias da CID referem a transferência de recursos financeiros, conhecimentos técnicos ou outros. Enquanto que a AOD representa uma transferência voluntária de recursos públicos de um governo para outro, ou para organizações internacionais ou não-governamentais. Porém, essas ações ficaram marcadas pela verticalidade entre aqueles que doam e os que recebem, algo criticado pelos países em desenvolvimento, que buscam uma cooperação com caráter mais horizontal, que será denominada de cooperação Sul-Sul (CSS) (TOMAZINI, 2017).

No que se refere a CSS, Ayllón (2014) ressalta que a iniciativas de cooperação nessa área iniciam em meados de 1950, quando países do sudeste asiático começam a fazer cooperação técnica, algo que em seguida seria reproduzido por outras nações receptoras de AOD. Ou seja, nesse momento, já se percebe que países que costumavam receber ajuda também passam a promover cooperação com outros. Assim, vemos uma alternativa à cooperação tradicional que busca se apoiar na experiências compartilhadas pelos países do Sul (AVELHAN, 2018).

Além disso, os princípios de execução da CSS se diferenciam pois buscam o respeito à soberania dos países em desenvolvimento; a não interferência nos assuntos internos daqueles que recebem a cooperação; a horizontalidade, em que se veem como parceiros e não como doador/receptor e ganhos mútuos para ambas as partes (TOMAZINI, 2017). Esse quadro se vincula com o fato que certos países que estão avançando seu processo de industrialização, como a China e a Índia passaram a fazer mais parcerias com nações em desenvolvimento que garantem acesso a matérias-primas e mercado para escoar sua produção (SATO, 2010).

No que concerne as modalidades ou objetivos da CID, Puente (2010) separa em cooperação financeira (CF), cooperação técnica (CT) e a ajuda humanitária (AH). Além dessas, existem também a ajuda alimentar, a cooperação científica e a tecnológica. Sobre essas modalidades, a financeira é a que contém a maior parte dos recursos envolvidos (PUENTE, 2010). O Banco Mundial é tradicionalmente um dos principais atores coordenando a transferência de ajuda financeira de diferentes lugares para um país beneficiário. Também existem os bancos de desenvolvimento regionais e o Fundo Monetário Internacional (FMI), esse último que realizava esse tipo de atividade de forma emergencial principalmente durante os anos 1950 e 1960 (SALLES, 2015).

CC BY NC SA

A modalidade científica e técnica consiste na transferência de conhecimentos com o objetivo de implementar projetos e programas para o desenvolvimento. Também pode consistir no envio de apoio direito pelo envio de especialistas, consultores, pesquisadores, entre outros (SILVA, et al., 2016). A ajuda alimentar pode acontecer na forma de transferência de recursos ou dos alimentos, além de tecnologia envolvida na produção e manejo do solo. Por fim, a cooperação técnica consiste na transferência de recursos, conhecimentos, técnicas e habilidades produtivas (LIMA; RENSI; BELMONTI, 2016).

Entretanto, de acordo com Silva et al. (2016), a assistência, ou ajuda humanitária, não é uma das modalidades de AOD. Também não há consenso sobre a sua pertinência na CID, mas, visto que é uma área crescente e muitos doadores contabilizarem os recursos destinados à ajuda humanitária como AOD, essa modalidade passa a ser tema de interesse em política externa (PUENTE, 2010). A ação humanitária consiste em um alívio emergencial para salvar vidas que estão ameaçadas por violações aos direitos humanos, crises internas, conflitos armados, problemas de saúde ou até mesmo desastres naturais (EVERETT, 2016).[3]

No início do século XX, as demandas estavam mais relacionadas com conflitos armados e guerras mundiais, no entanto, a partir dos anos 2000, cresceu o número de pessoas afetadas por desastres, mudanças do clima, proliferação de doenças e carências de medicamentos e alimentos (MACHADO; ALCANTARA, 2018). Segundo Binder e Conrad (2009), o sistema humanitário pode ser dividido entre aquelas organizações e/ou Estados que doam e aqueles que recebem ajuda. Os que fornecem, principalmente, são cinco: a Cruz Vermelha Internacional e o Movimento do Crescente Vermelho; Organizações não-governamentais humanitárias; agências humanitárias da Organização das Nações Unidas (ONU); governos; e outrosatores, como o setor privado e militares (BINDER & CONRAD, 2009). Esse sistema tem sido ampliado e novos atores e atividades têm sido englobados, resultando em mais pessoas recebendo assistência em situação de emergência (COOK; SHRESTHA; HTET, 2018).

Com o aumento da participação de atores não ocidentais na assistência humanitária internacional, também aumenta a necessidade de cooperação e diálogo entre diferentes culturas para que o essencial seja realizado, no caso, prestar assistência aos que mais necessitam de forma eficaz. A tendência é a evolução da Ordem Humanitária Internacional (OIH) via adição de atores e instituições que ampliam a diversidade dos atores engajados (O'HAGAN; HIRONO, 2014).

3 Dentre os atores não-governamentais que operam em zonas de guerra e conflitos, destaca-se o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). O CICV foca sua atuação em como o humanitarismo deve se desenvolver segundo os princípios que seguem: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência. Estes direcionam a ação em agir em prol da dignidade humana, não discriminar os indivíduos, não defender partes e atuar de modo independente, sem conexão com envolvidos no conflito (WEISS, 2014).

Em conclusão, a primeira Convenção de Genebra em 1864 é um marco para o reconhecimento da ajuda humanitária como ato de proteção à vida humana. Entretanto, essa atuação acontece com o consentimento do Estado que está sofrendo por alguma crise (MACHADO; ALCANTARA, 2018). O humanitarismo remete a proteção dos que estão em perigo imediato e também a prevenção para possíveis casos emergenciais que causem sofrimento. É um conceito que diz respeito a valores compartilhados e que impulsionam a ação coletiva como forma de aliviar o sofrimento humano (O'HAGAN; HIRONO, 2014). Enquanto algumas das operações consistem em realizar a assistência ao enviar medicamentos, alimentos ou agentes ao local, outras visam desenvolver a capacidade dos atores locais (EUPHA, 2013).

Nesse contexto, a República Popular da China (RPC) é um importante ator internacional que geralmente tem sido reconhecido por seu envolvimento em questões econômicas, mas que também se envolve em outras modalidades de cooperação internacional, entre elas, a humanitária. Para compreender melhor a atuação chinesa e sua forma de cooperar, é preciso entender primeiro sua inserção internacional e política externa.

2.2 A inserção internacional chinesa e sua política externa

Um maior envolvimento chinês em ajuda humanitária é um comportamento internacional esperado devido uma maior dedicação e engajamento do país em ações associadas, direta e indiretamente, a sua inserção e projeção internacional nos últimos anos . Como uma potência emergente com diversos laços econômicos no mundo desenvolvido, espera-se que a China seja mais responsável nos assuntos internacionais, bem como no fornecimento de bens públicos globais e na resolução de problemas de escala global (HUNG, 2018). Esse posicionamento chinês em temas comuns na agenda internacional relaciona-se, para além das suas questões de inserção, com a dicotomia doméstico-internacional presente na concepção da sua política externa que, entre outros objetivos, busca assegurar recursos, matérias-primas e insumos produtivos necessários para alcançar níveis de desenvolvimento condizente com seus objetivos de estabilidade política e social doméstica (LYRIO, 2010; LEITE, 2011).

A Política Externa Chinesa (PECh) é marcada por diretrizes e decisões estratégicas de médio e longo prazo que atendem sobretudo aos interesses nacionais e que passam por processos de revisão a depender da conjuntura, da atuação de parceiros e concorrentes internacionais e do estágio da sua inserção internacional (LEITE, 2011; LYRIO, 2010; CHAGAS-BASTOS, 2018). Dentre estas diretrizes e decisões estratégicas ressaltam-se aqui: (1) os cinco princípios

CC BY NC SA

de coexistência pacífica de 1950; (2) a estratégia "*Going Out*" de 1997; (3) o desenvolvimento pacífico em 2004; (4) a "*Belt and Road Initiative*" (BRI) e o "China Dream" de Xi Jinping (2013). Esses marcos servem como elementos representativos do comportamento internacional chinês e indicam como a China estabelece sua cooperação com outros Estados.

Ao longo das últimas três décadas, o governo chinês focou em um desenvolvimento econômico associado a um ambiente pacífico na cena internacional. A política externa disposta nos princípios de coexistência pacífica assinada pelo Premier Zhou Enlai e o primeiro ministro indiano Jawaharlal Nehru em 1954, trazia os seguintes princípios norteadores: o respeito mútuo pela integridade e soberania do território um do outro; a não-agressão mútua; não-interferência em assuntos internos; benefícios iguais e mútuos e a coexistência pacífica. Especificamente no que concerne a assuntos humanitários, a China se baseia na não interferência e na igualdade de benefícios entre os Estados envolvidos na ação (HIRONO, 2018).

Apesar dos cinco princípios serem norteadores da PECh, o país também buscou melhorar a relação com países vizinhos e periféricos. A estratégia "Going Out" emerge como um incentivo para que companhias chinesas "saiam" para o mundo. Pressupunha-se assim que abririam mais oportunidadesinternamente pela dinâmica de investimentos estrangeiros, assim como pelos ganhos derivados de investimentos chineses realizados externamente. Consequentemente, nos últimos anos, se observa um rápido crescimento no alcance financeiro chinês e uma nova iniciativa para conectar o país a outros Estados da chamada antiga Rota da Seda. Estabelece-se então uma nova rota marítima que passa a ser chamada "*The Belt and Road Initiative*" (BRI), um novo cinturão econômico e de passagens transcontinentais que visam (re)ligar a Ásia, a Europa e a África (HIRONO, 2018; WANG, 2016).

No que concerne ao desenvolvimento pacífico, Hu Jintao, ex-presidente da RPC, enfatizava em seus discursos a relevância da manutenção da paz para a construção de um mundo com relações mais harmoniosas e pacíficas (HU, 2005), para a promoção do desenvolvimento mútuo. Além do interesse e da atuação em prol do desenvolvimento econômico, necessário para a estabilidade política chinesa (LYRIO, 2010; LEITE, 2011), encontra-se a narrativa da construção de um mundo mais harmonioso por meio da sua política externa, discurso este relacionado a cultura e identidade chinesa. Ao interagir com outros Estados, a China passa a adensar seu processo de inserção, lançando uso da cooperação e da ampliação de parcerias (estratégicas), além de utilizar estrategicamente a ajuda ao desenvolvimento via a promoção de investimentos de infraestrutura e conectividade entre nações.

Acerca dos interesses da RPC, entende-se que, além de manter seus níveis de desenvolvimento, o governo chinês busca garantir os recursos naturais externos para sua produção. É

CC BY NC SA

necessário salientar que esta produção se direciona simultaneamente ao abastecimento do mercado interno chinês e para seus produtos de exportação, fator dinâmico do desempenho chinês associado ao investimento (LEITE, 2018). Esse fluxo de investimento externo direciona-se às áreas marginalizadas da destinação dos investimentos e ajuda oriundos de países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, sabe-se que há uma série de condicionantes para que estes investimentos ocorram. Estes empecilhos contribuíram para o surgimento e consequente aumento dos acordos de cooperação Sul-Sul com líderes africanos e latino-americanos, o que condiciona a presença chinesa na região e amplia os tipos de ações integradas às necessidades locais e aos interesses chineses.

Outro ponto, é que, apesar de mudanças nas prioridades da política externa chinesa, mesmo assim, foram mantidos cinco princípios chave, são eles: (1) a coexistência pacífica; (2) estabelecimento de uma ordem política e econômica mais justa e razoável; (3) não usar força militar ou ameaças nas relações internacionais; (4) todas as nações são iguais nas relações internacionais; (5) China sempre vai estar do lado dos países em desenvolvimento e nunca deve buscar hegemonia ou status de superpotência (BOGG, 2015).

No que concerne ao papel da China em ajuda externa e humanitária, o país apresenta-se como um ator que possui suas características próprias ao realizar ajuda e cooperação internacional (VADELL; LO BRUTTO; LEITE, 2020). Um dos diferenciais é rejeitar os termos “ajuda”, “doador”, “beneficiário” e utilizar o termo cooperação composta por “parceiros”, enfatizando a horizontalidade e a solidariedade entre esses atores. Adicionalmente, defende uma concepção mais ampla para a CID, visando, sobretudo, a possibilidade de relações com benefícios mútuos (*win-win*) (LIN; WANG, 2017).

Em seu “White Paper” (2011), o Estado chinês aborda que a ajuda deve se basear em cinco princípios: (1) ajudar os países beneficiários a terem autodesenvolvimento; (2) não impor condições políticas; (3) adesão à igualdade, benefícios-mútuos e desenvolvimento comum; (4) permanecer realista e se esforçar pelo melhor; e, por fim, (5) manter o ritmo da atualidade e prestar atenção à reforma e inovação em que busca adaptar sua política externa as situações domésticas e internacionais (PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2011, *tradução nossa*). Desses princípios, os três primeiros estão presentes em como a China lida com seus parceiros e beneficiários. No White Paper de 2014, o país acrescenta “manter promessa” como outro princípio, demonstrando o comprometimento em suas relações (PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2014; ZHANG ET AL., 2015).

Ademais, no mesmo documento, o país expõe não só seus princípios, mas como essa ajuda poderá ser fornecida e como a cooperação poderá ser implementada. O financiamento

CC BY NC SA

acontece de três formas: conceder assistência; empréstimos sem juros e empréstimos concessionais. O primeiro está relacionado com ajuda humanitária e redução de pobreza. O segundo associa-se à construção de infraestrutura em áreas agrícolas e industriais. Por fim, o terceiro estaria direcionado para os projetos que possam criar benefícios econômicos. No que concerne à cooperação, esta pode acontecer em oito tipos, de forma a englobar as diversas necessidades dos possíveis parceiros do país; são elas: projetos; materiais comuns; cooperação técnica; desenvolvimento de recursos humanos; equipes médicas; ajuda humanitária de emergência; voluntários para assistência externa e alívio de dívida (RUI, 2019).

Esses vários tipos de assistência estrangeira, apresentam uma China ativa em colaborar para um desenvolvimento internacional e consciente de que em um mundo globalizado e interligado os problemas comuns não ficam isolados e é preciso metas que desenvolvam o país internamente, mas criem harmonia e desenvolvimento externo (TELES; SOUZA, 2015). No que concerne às motivações ao realizar CID, e também ações humanitárias, Hirono (2018) apresenta três tipos: diplomático, reputação e o econômico/comercial. O principal e mais importante seria o interesse diplomático nos países africanos, asiáticos e latino-americanos - o Sul Global. No entanto, os interesses e ações podem variar nos casos particulares, pois o país pode ter motivações econômicas e buscar por parceria para recursos naturais e oportunidades de investimento (HIRONO, 2018).

Binder e Conrad (2009), também destacam outros dois objetivos. Primeiro, a reputação internacional, pois a China tem crescido economicamente e sua liderança global necessita ser desenvolvida com sua participação em assuntos internacionais, também para criar um ambiente externo propício para o desenvolvimento chinês. O segundo motivo seria para melhorar sua capacidade de resposta aos desastres internos, pois o próprio país também tem vulnerabilidades para situações de emergência e desastres naturais (BINDER; CONRAD, 2009). Outra motivação é conseguir apoio político em instituições internacionais, como na ONU, pois a interação com alguns países lhe garante apoio nos votos durante reuniões internacionais (HIRONO, 2018). Um desses apoios é o de países africanos, pois há uma inserção chinesa na região e relações mais profundas com esse continente. Essas relações têm se fortalecido progressivamente, o que garante para a China mais do que o apoio, mas acesso a recursos e matérias-primas (TELES; SOUZA, 2015).

A RPC tem suas próprias características de como atua e coopera no âmbito internacional. Nesse cenário, a ajuda humanitária é uma das ações em que a RPC tem se engajado, mas que considera uma modalidade que faz parte de sua cooperação. Entretanto, a ajuda humanitária tem suas próprias características e o tipo de auxílio pode variar de acordo com a emergência

CC BY NC SA

e como o ator humanitário vai contribuir, por isso, para entender como a China tem atuado na prática nessa área, é preciso se aprofundar em sua contribuição e nos mecanismos utilizados para realizar essa ajuda.

3. A ATUAÇÃO CHINESA EM AJUDA HUMANITÁRIA

Segundo Wild (2015), a China não é um dos principais atores em ajuda humanitária. Porém, quando se envolve nessa ações, o país busca acordos mútuos e se engaja no que é chamado de diplomacia humanitária (WILD, 2015). Essa diplomacia consiste em ajudar e manter uma parceria entre países, ou seja, uma maneira de estreitar as relações e trabalharem juntos na área humanitária. Nesse ponto, a China tem se destacado não pelo fornecimento de auxílio e itens básicos, mas pela forma de manter as parcerias e conquistar aliados. Aqui, o Estado tem a responsabilidade primária pela provisão do bem-estar e na prestação de assistência humanitária em casos de crises domésticas e internacionais (O'HAGAN; HIRONO, 2014).

Embora a China continue a ter uma concepção forte de soberania estatal nas relações, houve certa mudança em relação a interferências nos casos de crises humanitárias. A política externa chinesa é mais direcionada pelos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica que tem a não intervenção e a soberania como princípios importantes nas políticas chinesas (BOGG, 2015), diferindo-se de outros posicionamentos externos de potências ocidentais (ver FERREIRA, 2020).

Com sua crescente presença internacional e participação em instituições multilaterais, a China, busca adotar uma abordagem mais pragmática em cenários de crise humanitária, apesar de ser direcionada pelos princípios de coexistência pacífica e não-intervenção. Por exemplo, hoje, a China é um dos maiores contribuintes de tropas para as operações de manutenção da paz realizadas pela ONU (HIRONO; LANTEIGNE, 2011). Então, a China acredita que os Estados individuais são os responsáveis por proteger seus cidadãos, mas, em casos de necessidade, outros podem fornecer uma assistência que seja construtiva, não intervindo domesticamente (SKAF, 2014).

A partir dos anos 2000, a China tcomeçou a se envolver com as ideias do R2P (*responsibility to protect*) que argumentada para que Estados compartilhassem a responsabilidade de atuar em situações de atrocidade, abuso contra civis ou quando governos não conseguem proteger seus cidadãos (FUNG, 2016). Apesar do ceticismo de alguns países do Sul Global,

CC BY NC SA

a R2P conseguiu evoluir institucionalmente. O então secretário-geral Kofi Annan (de 1997 a 2006) foi o responsável por publicar documentos e relatórios que enfatizavam essa ideia e forneciam a base para que a R2P virasse uma norma política da ONU em 2005 (RIBEIRO, 2020).

E termos gerais, a R2P nasce da noção de que a soberania é uma responsabilidade e não direito, e se sustentando-se na consideração de que os Estados que são incapazes de se protegerem ou aos seus civis durante guerras, conflitos ou crimes contra a humanidade, teria o apoio da comunidade internacional para assumir a responsabilidade de atuar e proteger a população. O princípio foi uma nova forma de definir a intervenção humanitária, que também era utilizada como uma responsabilidade global e evocava posturas coletivas para intervir em emergências (HIRST, 2017).

Alguns membros do Movimento dos Não Alinhados viram a R2P como uma forma de legitimar a intervenção humanitária que poderia legalizar e legitimar intervenções não consensuais. Por outro lado, outross que defendem a norma na teoria, argumentam que a forma como o princípio surgiu durante a Cúpula Mundial de 2005 foi limitado, não fornecendo uma orientação clara sobre em que circunstâncias poderia haver intervenções quando há impasse no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (BELLAMY, 2008). Por fim, a postura da China é de que a proteção dos Direitos Humanos (DH) na perspectiva da R2P deve se centrar no Estado e em sua soberania ao prezar pela não intervenção (LUCK, 2011).[4]

De modo geral, apesar de sua conduta mais precavida, a RPC busca melhorar a capacidade de prevenir e atuar em situações precárias e que ferem os direitos humanos, embora em seu próprio território o país seja criticado por limitar os mesmos (TELES; SOUZA, 2015). Mas, mesmo ao não defender intervenções, a RPC foi um dos países que mais enviou soldados para missões da paz da ONU em 2007, por exemplo (KWON, 2020). O *locus* das missões concentrava-se em países africanos, como Sudão, Etiópia e Libéria. Isto contribuiu também para intensificar os já fortes laços entre China e África. Historicamente, este engajamento se mostrou importante para o reconhecimento da RPC pelos Estados Unidos e a aceitação do país no CSNU (WILD, 2015).

4 R2P foi formulada pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado (ICISS). Desde então tem passado por um processo contínuo de consolidação institucional, pois existem desafios como as tentativas de países tentarem ajustá-la em suas próprias visões do sistema internacional, ou quem não concorde totalmente com a norma (RIBEIRO; MEDEIROS; LEITE, 2020). A China, por exemplo, procura ajustar a R2P para que seja compatível com sua visão mais pluralista, em que preza pela importância da soberania. Desse modo, a política externa Chinesa continua ligada à ideia de a soberania ser um de seus princípios mais importantes (Tiewa, 2014).

CC BY NC SA

Outro aspecto a ser ressaltado é que a RPC fornece pouca quantidade de dinheiro para ajuda humanitária, e geralmente esse ocorre de forma bilateral. O gasto chinês com ajuda humanitária é de apenas 1,7% de seu orçamento para ajuda externa; no entanto, esse tipo de ação tem implicações para a política externa do país, envolvendo várias decisões e atores (UNDP, 2015 apud HIRONO, 2018, p.01). A China realiza ajuda humanitária emergencial desde 1950, em países como Vietnã e Coreia do Norte. Em 1978, o objetivo chinês em realizar ajuda humanitária era voltado para países socialistas e para apoiar a luta contra o colonialismo. O interesse chinês em assistência para desenvolvimento em termos mais gerais só aumenta nos anos 2000, e, em 2004, se estabelece um mecanismo de ajuda humanitária emergencial (*international emergency humanitarian relief and assistance*) (HIRONO, 2018).

Com a ocorrência de um tsunami no Oceano Índico em 2004 que devastou o sul e sudeste da Ásia, a resposta da China ao desastre não seguiu o padrão tradicional de fornecer assistência (LIMA, 2017). A RPC contribuiu com assistência financeira e em espécie de mais ou menos US$ 157 milhões, mas o diferencial em relação a suas condutas anteriores é que, pela primeira vez, a China canalizou suas doações humanitárias, cerca de US$ 19,5 milhões, por meio de mecanismos multilaterais, principalmente pela ONU e pela participação em esforços coletivos para lidar com o desastre (BINDER & CONRAD, 2009). Esse evento arcou para as ações chinesas em ajuda humanitária, pois o país passou a se envolver mais em estruturas regionais de assistência como o Centro Asiático de Redução de Desastres (ADPC) e as agências da ONU. Outros exemplos significativos são as doações chinesas para equipes de resgate de emergência durante o terremoto em Caxemira em 2005 e o ciclone em Mianmar em 2008 (LIMA, 2017).

Ou seja, independentemente de seu limitado interesse inicial, a China assinou e ratificou as Convenções de Genebra (1949) e, em algumas de suas ações, menciona como motivação para ação internacional certos princípios humanitários - como o da neutralidade, solidariedade e união internacional. Entre os anos de 2006 e 2009, a RPC gastou em torno de 4,55 milhões de dólares em ajuda, em 2010 passou a ser 87 milhões. Em 2014, no surto de Ebola na África Ocidental, contribuiu inicialmente com US$ 131,2 milhões, mas também forneceu alimentos, laboratórios, centros médicos e especialistas para treze países afetados (UNDP, 2015 *apud* HIRONO, 2018, p.11).

Ocorrem ainda ações e financiamento para reconstrução e prevenção de possíveis desastres. No White Paper de 2014, a China informa que forneceu US$ 241 milhões de dólares para a ajuda humanitária em 30 países entre 2010-2012 (CARTER, 2017). Também criou o *International Search and Rescue* (CISAR) que atuou em desastres no Irã, Paquistão, Indonésia,

CC BY NC SA

Haiti, Nova Zelândia, Japão, Nepal, entre outros.[5] Apesar de ter um foco em ajuda humanitária bilateralmente, o governo chinês também tem atuado simultaneamente por meio da Cruz Vermelha Chinesa e Sociedades da Cruz Vermelha, que são responsáveis por entregar a ajuda e treinar a equipe que vai atuar durante os desastres e crises (Hirono, 2018). Além de doações, o governo participa de fóruns sobre a redução de riscos de desastres e para respostas técnicas, ao passo que a equipe de ação, o CISAR, é aprovada pela *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG). Acerca das decisões sobre implementação da ajuda humanitária, também há o envolvimento do Ministério da Defesa e do Departamento de Planejamento de Políticas, com aprovaçãopelo Conselho de Estado (BINDER, MEIER, STEETS, 2010). Em 2018 a China criou a Agência Chinesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (CIDCA) que "sinalizou" o novo papel da China como doadora. No entanto, a ajuda chinesa não partiu apenas da CIDCA, pois conta com bancos que concedem créditos, com empresas e o PLA (TELLAS; URDINEZ, 2020).

A ajuda humanitária chinesa tem ocorrido por meio de equipes, materiais, medicamentos, alimentos, médicos e dinheiro para situações emergenciais (HIRONO, 2018). Aqui podemos citar como exemplo a Serra Leoa. Mesmo após quase 20 anos de finalizada sua Guerra Civil, ainda se nota uma forte presença chinesa em setores da saúde pública. Nota-se ali uma intensa presença de jovens médicos residentes – especialmente aqueles buscando especialização em doenças tropicais – e disponibilização de equipamentos de saúde em áreas carentes onde a única saída para uma emergência são os recursos humanos e materiais chineses. Pelas favelas de Freetown, é bastante comum encontrar médicos e agentes de saúde chineses em vans igualmente de montadoras chinesas, com filas intermináveis de homens, mulheres e crianças à espera de algum atendimento médico que o Estado leonense não supre[6].

Uma outra medida emergencial que ocorre durante as ações humanitárias são as operações de resgate humanitárioque visam "responder" rapidamente a um desastre. Para isso, é preciso avaliar o cenário e entender quais ações serão necessárias para o resgate e o alívio imediato. A China também tem ampliado sua forma de operações de resgate, o que envolve fornecer transportes, primeiros socorros, energia elétrica, tratamento médico e água (DENG; KONG, 2021).

Em suma, o envolvimento chinês em ajuda humanitária pode ser interpretado como um instrumento diplomático para reafirmar sua posição como grande ator regional e inter-

5 O caso do Haiti é um dos que a China enviou ajuda independentemente de não ter tantas relações diplomáticas, pois o Haiti reconhece Taiwan como Estado soberano (BOGG, 2015).

6 Observação participante durante pesquisa de um dos autores em Freetown, Serra Leoa, dezembro de 2016.

nacional, mas também tem raízes nos ideais confucianos, que prezam pela responsabilidade de moldar um mundo harmonioso. Sobre o diferencial de uma cooperação com a china em ajuda humanitária, o ato não é uma ação altruísta de repassar ajuda, mas uma forma de trocar experiências e aprendizagem mútua, além de uma relação entre os países ou organizações envolvidas (BOGG, 2015).

A RPC também tem desempenhado um papel importante na ajuda humanitária realizada durante a pandemia da Covid-19, pois o país tem garantido assistência médica, equipamentos, equipes e suprimentos para mais de 150 países (RENWICK, 2020).[7] Entre algumas das ações da China nesse período estão: fornecer auxílio financeiro para países em desenvolvimento; cooperar com a ONU em resposta a necessidade humanitária atual e garantir a acessibilidade e disponibilidade da vacina em países em desenvolvimento (TELLAS; URDINEZ, 2020). Ainda assim, o país também enfrenta questionamentos sobre a origem da pandemia e sobre a resposta inicial em Wuhan. Entretanto, como forma de neutralizar essas acusações e fortalecer seu papel internacional, a RPC realiza doações para países em desenvolvimento e continua a cooperação no tópico (RENWICK, 2020).

As prioridades para envio de ajuda humanitária chinesa são a Ásia, África e América do Sul, ou seja, mantendo o foco em países em desenvolvimento. No entanto, não significa que não seja fornecida ajuda para outros continentes. Na tabela 1 é apresentado os países que mais receberam ajuda humanitária da China entre os anos 2010 e 2014. Grieger (2016) destaca que, em 2010, a maior parte da ajuda se concentrou no Paquistão, pois esse que foi afetado por inundações, e no Haiti e Chile, ambos afetados por terremotos. Em 2011, o foco foi países africanos que estavam sofrendo com secas severas e, em 2012, doações escoaram para o Zimbábue e a Síria, que precisavam de assistência alimentar de emergência. Já em 2013, o focos continuava na Síria e para a República Popular Democrática da Coréia vide conflito e crises econômicas e, por fim em 2014, grande parte da ajuda foi para países africanos ocidentais em sua luta contra o vírus Ebola.

7 O vírus COVID-19 foi identificado pela primeira vez na cidade de Wuhan na China em dezembro de 2019 e, e. Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto como uma pandemia (DENG; KONG, 2021).

Tabela I – Os três principais beneficiários da Ajuda Humanitária Chinesa por ano.

2010	2011	2012	2013	2014
Paquistão (47.8%)	Etiópia (26.8%)	Zimbábue (51.1%)	Síria (66.9%)	África Ocidental (85.2%)
Haiti (37.0%)	Quênia (23.2%)	Síria (24.5%)	Coreia do Norte (20.9%)	Síria (8.9%)
Chile (5.3%)	Somália (18.4%)	Lesoto (6.7%)	Outros (12.1%)	Filipinas (4.9%)

Fonte: GRIEGER, 2016, pp. 02, *Tradução nossa*.

Nesse aspecto, é notável que há um grande foco em atuar nos casos de desastres e problemas com saúde. Com muitos anos de trabalho e pesquisa, a China se empenhou em ter uma política exclusiva para redução de desastres. Apesar de estar mais atrasada em estabelecer equipes profissionais o país tem feito progresso e marcado presença ao ajudar vários países em situações de emergência (CHEN, 2008). Outro aspecto é a conduta chinesa de como fornecer essa ajuda humanitária, o que pode acontecer de diversas formas, como a transferência de recursos para o governo, ou envio de equipes de assistência, como o CISAR. Também o Exército de Libertação do Povo da China (PLA – *People Liberation Army*) tem se envolvido mais em ações humanitárias, mostrando um papel relevante em casos emergenciais (ZABELLA, 2018).

4. AÇÕES HUMANITÁRIAS DA CHINA: A ATUAÇÃO DO CISAR E DO PLA

Como um dos principais problemas quando acontecem terremotos são o colapso de edifícios que podem afetar os civis, operações de busca e salvamento (SAR) são prioridade imediata. A China é um dos países que têm equipes e profissionais que se empenham nessa atividade durante emergências e que fazem parte do *International Search and Rescue Advisory Group* (INSARAG). A INSARAG foi formada em 1991 após esforços internacionais para se ter uma rede global de países e organizações que lidassem com a busca e salvamento durante emergências (OKITA; SHAW; MINATO, 2020).

A China é um dos países com alta sismicidade e por isso sofre muitos danos durante terremotos. Em 2008, o país enfrentou dois eventos, um na montanha de Kunlun e outro em Wenchuan. O desafio para os pesquisadores e aqueles que trabalham com redução de

desastres na China, é que o país está em uma região complexa e com estruturas geológicas que variam e podem acarretar em mais terremotos (CHEN, 2008). Além disso, com o rápido crescimento econômico do país, também houve uma rápida urbanização, por causa disso, os terremotos representam um risco cada vez maior. Os motivos para que alguns edifícios sejam mais propensos a entrar em colapso durante esses episódios são complexos, mas muitas vezes recaem sobre padrões de construção inadequados ou falta de investimento para aplicar nos mesmos (ROM; KELMAN, 2020).

Terremotos podem causar uma destruição significativa e muitas perdas, como foi o caso do terremoto de magnitude de 8.0 em Wenchuan na China em 12 de maio de 2008 que matou 69.227 pessoas. A Academia Chinesa de Ciências (CAS) possui um grupo de pesquisa RUAV (aeronaves não tripuladas com intuito de busca e salvamento) que tem por objetivo criar ações de resgate rápido em casos de terremotos. Por ser um país que também sofre em casos domésticos de desastres naturais, a China formou então uma equipe internacional de busca e resgate (QI et. al., 2015).

A Equipe Internacional de Busca e Resgate da China (CISAR) foi fundada em 27 de abril de 2001 e é constituída por especialistas técnicos e equipe médica. A principal tarefa é buscar e resgatar pessoas que estão enterradas sob escombros de edifícios após desmoronamentos. Se divide em unidades, uma de busca, outra de resgate, uma médica, outra técnica e por fim uma de seguros. Em abril de 2015, o CISAR resgatou 63 sobreviventes e forneceu ajuda médica para 40.000 pessoas durante suas missões de ajuda internacional no Terremoto na Argélia (YANG et. al., 2016). Outra atuação do CISAR foi no Nepal, no caso do terremoto na região.[8] O grupo resgatou pessoas que estavam soterradas ou desaparecidas durante o ocorrido e também foram enviadas equipes médicas para tratamento após o resgate. O CISAR atuou nas áreas mais necessitadas e sua equipe, que tem rica experiência por participarem de missões similares, inclusive no âmbito doméstico, foi a responsável pelos cuidados necessários (PELEG, 2015). A China também enviou o CISAR para ajudar na busca e resgate após o tsunami na Indonésia em 2004, o terremoto no Paquistão em 2005, no Haiti em 2010 e no Japão em 2011 (PELEG, 2015).

8 Dois terremotos atingiram o centro do Nepal entre 25 de abril e 12 de maio de 2015. O tremor teve impacto significativo em mais de 30 distritos do Nepal e pode ser sentido em outros locais no sul da Ásia. O desastre deixou mais de 60.000 pessoas deslocadas, mais de 8.000 mortos e 22.000 feridos (NYACHHYON, 2017). A resposta internacional foi a ação de muitos países, organizações internacionais e não governamentais. Equipes militares estrangeiras eram compostas por engenheiros, profissionais médicos e especialistas em busca e resgate e foram enviados por diversos países, entre eles China, Japão, Israel, Canadá, Índia, Reino Unido, Estados Unidos, entre outros. Houveram também doações e empréstimos para o Nepal, com a China contribuindo com RMB 3 bilhões (US $ 483 milhões) (COOK; SHRESTHA; HTET, 2018).

CC BY NC SA

Existe também o Exército de Libertação do Povo (PLA) da China, envolvido em operações internas de socorro durante desastres. Essa participação militar em fornecer alívio durante emergências é também relevante para o seu próprio crescimento e o fortalecimento das capacidades das forças armadas. Outro ponto é que é uma forma de apresentar essa força como importante não só para conflitos, mas também para contingências (BURKE et al, 2020). Isso porque, como mencionado, a China sofre regularmente com desastres naturais e precisa fortalecer suas equipes de resposta não só para casos de terremotos, mas também de enchentes e inundações (PAIK, 2014). Por exemplo, no terremoto em Yushu em 2010, que registrou 7.1 na escala Richter, foram derrubadas casas e o fornecimento de energia e telecomunicações básicas foram interrompidas. Mais de 2.000 pessoas morreram e mais de 10.000 ficaram feridas. A resposta emergencial aconteceu nas semanas seguintes ao desastre e unidades do PLA em conjunto com outras se mobilizaram para ajudar no resgate (ENGSTROM; MORRIS, 2015).

O PLA é o braço militar do Partido Comunista da República Popular da China, com mais de dois milhões de homens, tem se empenhado em sua modernização e fortalecimento de suas capacidades para que possa conter possíveis intervenções e contribuir para as necessidades do país (BURKE et al, 2020). O PLA foi estabelecido em 1927 e é o principal órgão de tomada de decisões militares da China, tendo quatro forças: o exército, a marinha, a força aérea e a força de foguetes. Mas também existem sub-serviços responsáveis por apoio estratégico e logístico. O objetivo é manter a soberania e segurança chinesa, assim como os seus interesses de desenvolvimento (CAMPBELL, 2021). No terremoto de Wenchuan, umas das forças de resgate mais importante foram as tropas do PLA. Foram enviados mais de 140.000 soldados para emergência de resgate e para o assentamento dos sobreviventes em áreas seguras e para o fornecimento de alimentos e água (YANG et al, 2014).

Nas últimas duas décadas, o PLA expandiu seu envolvimento em missões de assistência humanitária e em desastres naturais (HA/DR) fora das fronteiras chinesas. Além de ter um aumento no número de operações em que o PLA se envolveu, também aumentou o número de pessoas e tipos de recursos para melhorar seu empenho das operações. No entanto, o PLA ainda coopera de forma hesitante com parceiros internacionais, apesar de sua contribuição em missões humanitárias ser relevante (SOUTHERLAND, 2019). No campo das ações de HA/DR, a primeira iniciativa envolvendo o PLA foi para o Afeganistão em 2002 com a entrega aérea de suprimentos depois que terremotos atingiramo país. Porém, foi uma primeira ação simples de entrega a nação anfitriã (COUTAZ, 2019).

A atuação do PLA mudou após o tsunami no Oceano Índico em 2004, pois aumentou sua presença nas operações HA/DR, mas esse foi ainda modesto ao não se deslocar para o sudeste

CC BY NC SA

da Ásia e apenas enviar alguns militares para os esforços de socorro e entrega de suprimentos. Após o terremoto de Wenchuan de 2008, o governo chinês decidiu atribuir mais responsabilidades ao PLA em missões humanitárias (CHEN; WANG, 2010). No White Paper de 2010, já há menção da contabilidade de operações internacionais do PLA em HA/DR e suas atividades no exterior, pois foram aumentando a sua presença nessas operações (COUTAZ, 2019). Assim, as ações do PLA em HA/DR consistem em entregar suprimentos nos locais afetados, o que inclui a distribuição desses e a ampliação do número de pessoal e ativos envolvidos. Um dos casos também foi durante o terremoto no Nepal em 2015, em que o PLA foi enviado para realizar atividade de alívio a desastres (SINGH; SHAH, 2015). A China também enviou mais de 500 funcionários e membros do PLA ao Himalaia para que fosse realizado operações de socorro, mandou aeronaves para que pessoas fossem resgatadas em áreas montanhosas, realizou distribuição de suprimentos, transporte de pessoal, assistência médica, entre outros (SOUTHERLAND, 2019).

O PLA também atuou na assistência à África Ocidental no caso do Ebola em 2014. A China foi um dos primeiros Estados a fornecer ajuda para três países africanos, em que se utilizou de aviões para levar suprimentos e medicamentos anti-epidêmicos; enviou equipe médica e de prevenção; construiu um laboratório, o Biosafety Level 3 (BSL-3) para análise da doença e soluções e montou um centro médico para doenças infecciosas pela primeira vez. O PLA chinês também se envolveu diretamente na resposta internacional à epidemia do vírus Ebola (HUANG, 2017) Foi sua missão de assistência médica com maior sucesso e foram enviados funcionários do PLA para Serra Leoa e Libéria entre 2014 e 2015. As suas principais atividades eram o tratamento de pacientes com Ebola; estabelecimento de centro de diagnóstico e tratamento; treinamento e pessoal médico. Também foi repassado a quantia de US $ 120 milhões e envio de médicos civis, além de treinamento médico para outros países (SOUTHERLAND, 2019).

Um outro caso é o do Tufão Haiyan que atingiu as Filipinas em 2013, a resposta chinesa foi mandar o navio Peace Ark, um navio-hospital, do PLA em 2013. No entanto, esse envio aconteceu somente depois de pressão internacional. Foi a primeira vez que a China enviou um navio em missão de socorro, com leitos hospitalares e equipes médicas para auxiliar as vítimas. Mas, apesar desse envio, não teve tanto engajamento no país e o navio chegou duas semanas após o tufão. Além disso, o valor doado para a ajuda foi bem inferior a outros desastres similares (CHACHO, 2009; SOUTHERLAND, 2019).Em síntese, as unidades do PLA foram designadas para missões relacionadas com a manutenção da paz e socorro em emergências, o que apresenta o PLA como um ator que pode contribuir em operações de paz e ajuda humanitária, principalmente em Assistência Humanitária e Alívio em Desastres (HA/DR). Ademais, o

CC BY NC SA

PLA serve como uma plataforma para projetar uma China cada vez mais engajada e como um ator global responsável (COUTAZ, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Popular da China (RPC) se apresenta como um ator que, ao se inserir internacionalmente, busca desenvolver suas parcerias e aumentar o seu envolvimento em cooperação com outras nações. Porém, além de mencionar em seus discursos o objetivo de criar relações harmoniosas, a China também busca manter relações que sejam vantajosas para si.

A ajuda humanitária pode ser fornecida em casos emergenciais para países que sofreram por causa de desastres naturais, conflitos armados, crises ou outras situações que impliquem no sofrimento dos civis e a necessidade de alívio imediato. A China é um atores que fornece ajuda humanitária principalmente para casos de desastres naturais e doenças. A participação de suas equipes é vista em casos de países atingidos por tsunamis, inundações, terremotos e furacões. Ainda assim, o país também enviou assistência para a população síria que passa por uma guerra civil, em que há uma crise humanitária com diversas mortes, refugiados e deslocados.

Outro ponto é que apesar da ajuda humanitária não ser considerada uma modalidade da CID, a China coloca esta como uma de suas ações-foco, principalmente para parceiros ou aliados que necessitam de assistência humanitária imediata. No White Book de 2011, a RPC enfatiza que consolidou relações amigáveis e cooperação econômica e comercial com outros países em desenvolvimento, principalmente com Estados africanos. Um desses casos foi seu apoio a países africanos durante a crise do Ebola após 2014.

A inclusão de ajuda humanitária como uma de suas ações de cooperação com outros países, está relacionada à conduta chinesa de se diferenciar da cooperação com a ajuda externa tradicional. Sua política externa evidencia a importância de se prezar pelo respeito mútuo, não interferência e benefícios iguais, pontos que também são enfatizados na CSS. No que concerne aos interesses do país, ao realizar ajuda em países que não possuem relações diplomáticas ou econômicas, melhora sua imagem como ator engajado em assuntos internacionais que precisam de uma resposta imediata. Por outro lado, a ajuda que fornece para seus parceiros, como países africanos, o Paquistão e outros do Sul Global, fortalece suas relações internacionais e ampliam a possibilidade de cooperação entre os países.

CC BY NC SA

A forma de realizar ajuda humanitária não difere das operações que são mencionadas por alguns autores, apesar de que a forma de conduzir essas ações podem variar de acordo com o país. Algumas das atividades de ajuda humanitária, como mencionado, estariam em realizar assistência ao enviar medicamentos e alimentos, ou equipes, fazer prevenções e ações de reconstrução. Desse modo, não seria apenas transferir recursos e, no caso da China, esta realiza essas atividades e envia suprimentos, mas também se engaja na reconstrução e treinamento para prevenção a desastres. Como a China também é países atingidos por desastres naturais, a necessidade de aprimorar sua resposta interna levou a criação do CISAR e sua aprimoração No entanto, ao se inserir internacionalmente e fornecer ajuda para outros países, a China envia equipes do CISAR pararcooperar com atores não governamentais e de outras nações e assim também adquire mais conhecimento e melhora sua atuação. Um outro caso é o PLA, que, aofornecer ajuda humanitária, também adquire experiência em como envolver o exército no resgate e cuidado de pessoas em situações graves. A importância de equipes e grupos que atuem em ações humanitárias internacionai, está principalmente em aprimorar essa atuação, pois nem todos os casos de desastres ou conflitos são previstos e é necessário que a resposta e o socorro sejam feitos de forma imediata e eficiente. Por isso, a China, ao enviar ajuda e equipestambém desenvolve resposta a problemas domésticos, além de manter suas relações diplomáticas e salvar vidas., .

Recentemente, o país precisou se coordenar em relação a pandemia da Covid-19 e se mostrou empenhado em garantir ajuda para parceiros, especialmente os africanos. Entretanto, apesar de criar uma equipe de resgate e também ter membros do seu exército realizando atividades humanitárias, é preciso salientar que a China ainda não participa muito em ações similares e ainda é necessário que suas equipes cooperem mais com outros atores internacionais para que assim a ajuda humanitária possa ser mais eficiente.

REFERÊNCIAS

AVELHAN, L. L. A Cooperação Sul-Sul Brasileira em Saúde: o Projeto de Fortalecimento da Autoridade Sanitária do Haiti. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI*, v. 3, n.1, pp.22-49, 2018.

AYLLÓN, B. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales?, *Carta Internacional,* v. 2, n.2, 2007.

AYLLÓN, B. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. In: André de Mello e Souza (org.). In: André de Mello e Souza (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.* Brasília: IPEA, pp. 57-88, 2014.

BELLAMY, A. J. The Responsability to Protect and the Problem of Military Intervention. *International Affairs*, v.84, n.4, pp. 615-639, 2008.

BINDER, A., MEIER, C., & STEETS, J. *Humanitarian Assistance: Truly Universal?: A mapping study of non-western donors.* Global Public Policy Institute: Research Paper Series, No. 12, 2010.

BINDER, Andrea; CONRAD, Björn. I Global Public Policy Institute: Humanitarian Policy Paper Series, n.5, 2009.

BOGG, Anna. *China na India as humanitarian donors: A regional case study in Southeast Asia.* Master's Thesis in Peace and Conflict Studies: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2015.

BURKE, E. J.; GUNNESS, K.; COOPER III, C.A.; & COZAD, M. *People's Liberation Army Operational Concepts.* Rand Corporation, pp. 1-30, 2020.

CAMPBELL, C. *China's Military: The People's Liberation Army (PLA)*. Congressional Research Service, pp. 1-3, 2021.

CARTER, Becky. *A Literature Review on China's aid.* Institute of Development Studies, Helpdesk Report, 2017.

CHACHO, T. M. *Lending a Helping Hand: The People's Liberation Army and Humanitarian Assistance/Disaster Relief*. IISS Research Paper, 2009.

CHEN, J. *Earthquake Disaster Reduction in Developing China.* The 14th World Conference on Earthquake Engineering, Beijing: China, October 12-17, pp. 1-6, 2008.

CHEN, Q. F.; & WANG, K. The 2008 Wenchuan Earthquake and Eartquake prediction in China. *Bulletin of the Seismological Society of America*, v. 100, n. 5, pp. 2840-2857, 2010.

COOK, A. D. B.; SHRESTHA, M.; & HTET, Z. B. An Assessment of International Emergency Disaster Response to the 2015 Nepal Earthquakes. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, pp. 1-28. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.05.014, 2018

CC BY NC SA

COUTAZ, G. Image-Building as Impetus for the Growth of the People's Liberation Army (PLA)'s Engagement in International Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HA/DR) Operations. *European Journal of East Asian Studies*, 18, pp. 36-65, 2019.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício. LA INVENCIÓN DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL: FUNDACIONES INTELECTUALES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO. análisis político nº 94, Bogotá, septiembre-diciembre, 2018: págs. 10-30.

DENG, X.; & KONG, Z. Humanitarian Rescue Scheme Selection under the Covid-19 Crisis in China: Based on Group Decision-Making Method. *Symmetry*, 13, 668, pp. 1-11, 2021.

ENGSTROM, J.; & MORRIS, L. China's Armed Forces Respond to Internal Disaster Relief: Assessing Mobilization and Effort. In Scobell, A.; Ding, A. S.; Saunders, P. C.; & Harold, S. W. (Eds.). *The People's Liberation Army and Contingency Planning in China.* National Defense University Press, Washington D.C., pp. 159-184, 2015.

EUPRHA (European Universities on Professionalization on Humanitarian Action). (2013). *The State of Art of Humanitarian Action:* A Quick Guide on the current situation of Humanitarian. Relief, its Origins, Stakeholders and Future. http://euhap.eu/upload/2014/09/the-state-of-art-of-humanitarian-action-2013.pdf. [Consultado em 30 abril de 2021].

EVERETT, Andrea. "Post-Cold War Complex Humanitarian Emergencies: Introducing *a* New Dataset". *Conflict Management and Peace Science,* v.33, n.3, p. *311–39*, 2016.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. *Análise de Política Externa em Perspectiva: Atores, Processos e Novos Temas.* João Pessoa : Ed.UFPB, 2020.

FUNG, Courtney J. *China and the Responsibility to Protect: From opposition to Advocacy.* Peace Brief 205 – United States Institute of Peace, pp. 1-5, 2016.

GRIEGER, Gisela. *China's humanitarian aid policy and practice*. EPRS – European Parliamentary Research Service, 2016.

HACKENESCH, Christine. Aid Donor Meets Strategic Partner? The European Union's and China's Relations with Ethiopia. *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 1, 7–36, 2013.

HIRONO, Miwa. *Exploring the links between Chinese foreign policy and humanitarian action: multiple interests, processes and actors.* HPG – Humanitarian policy group, Working Paper, 2018.

HIRONO, M.; & LANTEIGNE, M. Introduction: China and UN Peacekeeping. *International Peacekeeping*, v. 18, n.3, pp.243-256, 2011.

HIRST, M. Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global. *Estudios Internacionales*, v. 49, pp.143-178, 2017.

HU, Jintao. Building Harmonious Society Crucial for China's Progress. *Xinhua*, June 26, 2005. Disponível em: <http://en.people.cn/200506/27/eng20050627_192495.html>. Acesso em: 19 jan 2021.

HUANG, Yanzhong. China's Response to the 2014 Ebola Outbreak in West Africa. *Global Challenges, 1*, 1600001, 2017.

HUNG, Ho-fung. *A Ascensão da China, a Ásia e o Sul Global.* Revista de Economia Contemporânea, v. 22, n.1, pp.1-26, 2018.

KWON, J. J. Red under Blue: Chinese Humanitarian Action in UN Peacekeeping Missions. *International Peacekeeping*, pp.1-28, 2020. DOI: https://doi.org/10.1080/13533312.2020.1746186

LEITE, Alexandre César Cunha. *O projeto de desenvolvimento econômico chinês – 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos.* 2011. 294p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2011.

LEITE, A. C. C. O atual momento do desenvolvimento chinês: planejamento regional, investimento e comércio internacional. In: VADELL, J. (ed.) *A expansão econômica e geopolítica da China*, 259-283. Belo Horizonte, MG: Pontificia Universidade Católica Minas, 2018.

LIMA, J. A. S. Além do Haiti: a quem se destina a cooperação humanitária brasileira?. *Boletim de Economia e Política Internacional/BEPI*, n.23, pp. 73-99, 2017.

LIMA, T., RENSI, J., & BELMONT, F. A Ajuda Alimentar Internacional em Guerras Civis: alívio humanitário ou intensificação de flagelos? *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, Vol. 7, n. 1, 2016.

LIN, J. Y., WANG, Y. *Going beyond aid*. Cambridge: Cambridge University, 2017.

LYRIO, Maurício Carvalho. *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos.* Brasília, FUNAG, 2010.

LUCK, E. C. The Responsibility to Protect: The First Decade. *Global Responsibility to Protect*, n.3, pp. 1-13, 2011.

MACHADO, R., & ALCANTARA, T. L. R. Cooperação Humanitária em Saúde. In: *Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde: (1998-2018)*. Ministério da Saúde, Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde, 2018.

MENEZES, H. Z., CATÃO, Larissa. Jeffrey Sachs e a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento: uma releitura da Teoria da Modernização. *Carta Internacional*, v. 13, n.3, 2018.

NYACHHYON, B. L. Reconstruindo o Nepal para o próximo terremoto. *Revista Alconpat*, v. 7, n.1, pp. 104-118, 2017.

O'HAGAN, J.; & HIRONO, M. Fragmentation of the International Humanitarian order? Understanding "Cultures of Humanitarianism" in East Asia. *Ethics & International Affairs*, 28:4, pp. 409-424, 2014.

OKITA, Y.; SHAW, R.; & MINATO, Y. Regulating incoming international search and rescue teams in the response phase. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, pp. 1-7, 2010. DOI: 10.1111/1468-5973.12305

PAIK, W. Authoritarianism and humanitarian aid: regime stability and external relief in China and Myanmar. *The Pacific Review*, v. 24, n. 4, pp. 439-462, 2014.

PELEG, K. Notes from Nepal: Is There a Better Way to Provide Search and Rescue?. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, v. 9, n. 6, pp. 650-652, 2015.

Puente, C. A. I. (2010). "A Cooperação Técnica Horizontal". In: 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, p. 39-98.

CC BY NC SA

QI, JUTONG.; SONG, D.; SHANG, H.; WANG, N.; HUA, C.; WU, C.; QI, X.; & HAN, J. Search and Rescue Rotary-Wing UAV and its Application to the Lushan Ms 7.0 Earthquake. *Journal of Field Robotics*, pp. 1-32, 2015.

RENWICK, N. *China and Humanitarian Aid Cooperation*. Institute of Development Studies, Policy Briefing, pp. 1-4, 2020.

RIBEIRO, M. M. R2P and the Pluralist Norm-shapers. *Contexto Internacional*, v. 42, n.1, pp. 9-29, 2020.

RIBEIRO, M. M.; MEDEIROS, M. A.; & LEITE, A. C. C. China's Engagement with R2P: Pluralist Shaper? *Global Responsibility to Protect*, n.12, pp. 271-298, 2020.

ROM, A.; & KELMAN, I. Search without rescue? Evaluating the international search and rescue response to earthquake disasters. *BMJ Global Health*, pp. 1-15, 2020.

RONG, H.; XUEDONG, L.; GUIZHI, Z.; & DA, W. Uma Avaliação das relações de coordenação durante operações de resgate após terremoto utilizando a teoria da entropia. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 35:5, pp. 947-959, 2020.

RUI, He. Understanding China's Foreign Assistance Policy. *Beijing Review*, 2020. Disponível em: https://www.bjreview.com/China_Focus/Newsweek/201909/t20190911_800178242.html. Acesso em: 19 jan. 2021.

SALLES, F. C. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n.2, pp. 347-373, 2015.

SATO, Eiiti. Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais. *R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde. Rio de Janeiro,* v.4, n.1, p.46-57, 2010.

SILVA, D. M.; SUYAMA, B.; POMEROY, M.; & SANTOS, V. S. Panorama do Monitoramento dos fluxos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Oportunidades e Desafios para a construção de uma metodologia brasileira. *Articulação Sul – Oxfam Brasil*, pp. 1-53, 2016.

SINGH, B.; & SHAH, S. A Incursão estratégica da China no Nepal pós-monárquico: Implicações para a Índia. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, n.10, pp. 55-76, 2016.

CC BY NC SA

SKAF, J. *With Great Power comes great Responsibility: China's Dilemma in Responding to Humanitarian crises*. Thesis submitted for the degree of Master of Arts in The Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies – Political Science, Vancouver, p. 1-47, 2014.

SOUTHERLAND, M. *The Chinese Military's Role in Overseas Humanitarian Assistance and Disaster Relief: Contributions and Concerns.* U.S. China Economic and Security Review Comission – Staff Research Report, pp. 1-17, 2019.

TELES, L. M., SOUZA, M. A. C. A política externa da China, as relações com a África e a problemática dos direitos humanos. *FRONTEIRA (PUCMG),* v. 14, p. 69-88, 2015.

TELLAS, D.; & URDINEZ, F. China's Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel of Mask Diplomacy in Latin America During the COVID-19 Pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, pp. 1-45, 2020.

TIEWA, L. China and Responsibility to Protect: Maintenance and Change of its policy for Intervention. *The Pacific Review*, v. 25, n.1, pp. 153-173, 2014.

TOMAZINI, R. C. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. *Carta Internacional*, v. 12, n. 1, p. 28-48, 2017.

VADELL, J.; BRUTTO, G. L.; & LEITE, A. C. C. The Chinese South-South development cooperation: na assessment of its structural transformation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n.2, pp. 1-22, 2020.

WANG, Hongying. *A Deeper look ar China's "Going Out" Policy*. CIGI: Centre for International Governance Innovation, 2016.

WEISS, Thomas G. A Cultura Humanitária Contestada em Zonas de Guerra. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2: 305-348, 2014.

WILD, Mark. The New Face of Humanitarian Aid and Intervention: China and Its Growing Role in the Realm of African Development. *Perceptions*, V. XX, N.1, pp. 93-108, 2015.

YANG, J.; CHEN, J.; LIU, H.; & ZHENG, J. Comparison of Two large earthquakes in China: the 2008 Sichuan Wenchuan Earthquake and the 2013 Sichuan Lushan Earthquake. *Natural Hazards,* v.73, pp. 1-10, 2014. DOI 10.1007/s11069-014-1121-8

YANG, J.; YANG, Z.; QI, Lv.; LIU, Hai-feng; DING, H.; YU, Meng-yang; ZENG, Xi-huan; WANG, X.; & FAN, Hao-jun. Medical Rescue of China International Search & Rescue Team (CISAR) in Nepal Earthquake. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, v. 12, n. 4, pp. 1-3, 2016.

ZABELLA, A. Humanitarian Cooperation between China and Countries in Sub-Saharan Africa. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, v.23, pp. 1504-1508, 2018.

ZAGUMNY, M. J. (2013). Cooperation. *The Encyclopedia of Cross-Cultural Psychology*. New York: John Wiley & Sons.

ZHANG, Y., GU, J., & CHEN, Y. *China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate.* Institute of Development Studies, 2015.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.14322

Penalização do aborto em El Salvador: um estudo de caso

Abortion penalty in El Salvador: a case study

Penalización del aborto en El Salvador: un estudio de caso

Camila Feix Vidal
Departamento de Economia e Relações Internacionais /
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
E-mail:camila.vidal@ufsc.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2205-4686

Monalisa Ceolin
Departamento de Economia e Relações Internacionais /
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Florianópolis, Santa Catarina, Brasil
E-mail: monalisaceolin@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2204-7304

Resumo: O presente estudo busca compreender quem são os atores envolvidos na promoção do discurso e da legislação estatal que penaliza o aborto em El Salvador a partir de 1997 tornando esse país um caso emblemático no retrocesso de políticas reprodutivas. Com esse fim, recorreu-se a relatórios de entidades estatais e de organizações internacionais, além de reportagens do período e de pronunciamentos oficiais sobre a temática tratada mostrando como o discurso da penalização do aborto foi sendo construído a partir de determinados atores políticos e sociais. Como resultado, observamos uma articulação de um movimento "pró-vida" formado pelo partido político Aliança Republicana Nacionalista, pela Igreja Católica, pela organização Si a la Vida e pelo jornal El Diario de Hoy na pauta da defesa pela criminalização do aborto no país.

Palavras-chave: Aborto. El Salvador. Teoria feminista.

Abstract: This work seeks to understand who are the actors involved on the discourse promotion and estate legislation that penalizes abortion in El Salvador from 1997 making this country an emblematic case on the regression of reproduction policies. To that end, we resorted to state entities and international organizations' reports as well as official statements about the theme showing how the discourse on the abortion penalty was being conducted from certain political and social actors. As a result, we find an articulation from a pro-life movement made up of the Aliança Republicana Nacionalista party, Catholic Church, Si a la Vida organization, and El Diario de Hoy newspaper defending the abortion criminalization on the country.

Keywords: Abortion. El Salvador. Feminist Theory.

Resumen: Esta investigación se dedica a uma comprension de quienes son los actores involucrados em la promoción de discurso y de legislación estatal que penaliza el aborto em El Salvador a partir de 1997 haciendo de este pais un caso emblemático en el retroceso de politicas reproductivas. Asi, fueron utilizados informes de entidades estatais y de organizaciones internacionales sobre la temática evidenciando como el discurso sobre la penalización del aborto fue conducido a partir de determinados actores políticos y sociales. Los resultados nos dicen que huvo una articulación para um movimento 'a favor de la vida' compuesto por el partido Alianza Republicana Nacionalista, la Iglesia Catolica, la organización Si a la Vida y el periódico El Diario de Hoy que defendieron la crimen del aborto.

Palabras clave: Aborto. El Salvador. Teoría feminista.

Recebido em:
09/03/2021

Aceito em:
16/11/2021

INTRODUÇÃO

Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2017a) mostram que entre 2010 e 2014 foram realizados cerca de 56 milhões de abortos induzidos no mundo – cerca de 25% de todas as gestações. As estimativas variam de acordo com a região. Segundo relatório do Instituto Guttmacher (2018a), estima-se que 49% dos abortos realizados de forma insegura estão localizados no sul global em contraposição a apenas 12% daqueles realizados nos países desenvolvidos. Do número absoluto de abortos induzidos de forma insegura por ano, esse mesmo Instituto aponta que 97% deles são realizados em países em desenvolvimento que, coincidentemente, concentram as maiores restrições legais ao aborto (OMS, 2017b). A região da América Latina e Caribe confirmam esses dados. Em 2017, a região teve o maior índice de abortos no mundo: 44 a cada 1000 mulheres (INSTITUTO GUTTMACHER, 2018b).

De acordo com a Anistia Internacional (2016), em 2014 pelo menos 10% das mortes maternas na América Latina foram causadas por abortos clandestinos. Além disso, a região é hoje a única do mundo em que os partos realizados em meninas menores de idade continuam a aumentar (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016). No Equador, por exemplo, o número de meninas menores de 15 anos grávidas aumentou em 74% na última década, de acordo com o relatório da Planned Parenthood (2014). A situação também se repete no Peru: em 2013 ocorreram 1100 partos em meninas entre 12 e 13 anos. Em outras palavras, de 3 a 4 meninas se tornaram mães por dia naquele ano nesse país.

Para tanto, é pensando nesse cenário latino-americano que se estabelece a problemática de estudo deste trabalho: a tentativa de compreensão não somente do que está envolvido no debate do aborto na região, mas, e sobretudo, quem está envolvido nele. Afinal, historicamente, leis que regem a liberdade reprodutiva e limitam a autonomia sobre o corpo das mulheres são feitas em conformidade a modelos patriarcais e religiosos em que o Estado concedeu ao homem quase completo poder sobre as decisões do casamento e da reprodução (HTUN, 2003). Isso também significa dizer que setores contrários ao aborto se utilizam de ferramentas próprias para influenciar o debate político e social e, em última instância, configurar leis ao seu favor. Assim, o problema que guia essa pesquisa estará no campo de pensar sobre quem são esses atores e quais as relações estabelecidas por eles com o centro político tendo em mente que, mesmo em Estados considerados democráticos, a decisão de despenalizar a prática continua presa, soterrada ou negada (LAMAS, 2008) em grande parte pela legitimidade que determinados grupos domésticos ou externos adquirem em território nacional.

CC BY NC SA

Hoje, é ainda difícil imaginar temáticas como essa no campo das Relações Internacionais. Aqui, parte-se do entendimento de que os Estados, a política e o sistema internacional não são neutros ao gênero e, sobretudo, são mecanismos de prática de poder masculino. Para além desse entendimento, é também afirmado aqui que a teoria feminista no campo ainda sofre com a centralidade da produção do conhecimento e de narrativas majoritariamente estadunidenses, sujeitando as realidades latino-americanas a ideais externos de feminismos. Para tanto, esta pesquisa busca contribuir para o campo das Relações Internacionais não somente para agregar nos trabalhos de gênero já existentes na área, mas também para incorporar uma discussão preocupada com as perspectivas latino-americanas.

Para realizar a pesquisa, foi escolhido o caso de retrocesso na legislação de direitos reprodutivos de El Salvador. Em 1997, o país alterou o seu Código Penal para excluir os três casos em que o aborto era permitido: em casos de risco à vida da mulher; em casos de estupro ou relações sexuais com menores de idade; e em casos de anormalidades fetais graves (EL SALVADOR, 1973). Ainda, em 1999, a Assembleia Legislativa de El Salvador votou a favor de incluir uma emenda sobre a proteção à vida desde o momento da concepção no artigo 1º da Constituição Federal, tornando El Salvador um dos poucos países na região a trazer essa definição na sua carta constitucional.

O país foi escolhido por sua localização geográfica representando um dos países da América Latina que, durante período democrático, reverteu suas leis referente ao direito de abortar e, por sua vez, tornou o aborto totalmente proibido. Por tamanha repressão à autonomia reprodutiva das mulheres, os dados referentes ao aborto no país são difíceis de serem estimados – há uma grande divergência entre organizações internacionais e os dados liberados pelo governo salvadorenho. Ainda assim, segundo o Ministério da Saúde de El Salvador, o suicídio representa 57% das mortes em mulheres grávidas entre 10 e 19 anos de idade (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). Essa cifra pode fazer mais sentido quando colocada junto ao fato de que a prática do aborto no país que é, ainda, uma das mais penalizadas do mundo. Desde 1998, pelo menos 42 mulheres foram condenadas por tentativas de homicídio agravado – com penas de 30 a 50 anos de prisão – após sofrerem abortos espontâneos ou outras emergências obstétricas (ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2017).

Para a obtenção dos dados necessários, recorreu-se a relatórios de entidades estatais e de organizações internacionais, além de reportagens do período e de pronunciamentos oficiais sobre a temática tratada mostrando como o discurso da penalização do aborto foi sendo construído a partir de determinados atores políticos e sociais. Após esse processo, os dados

CC BY NC SA

foram utilizados no intuito de identificar uma relação entre o retrocesso posto em prática de forma legal pelo Estado e os agentes que foram vozes de influência em tal momento. Para tanto, a questão de partida deste estudo deve ser considerada em termos de quem foram estes atores e como atuaram na sociedade para angariar apoio a um projeto de restrição às práticas reprodutivas femininas no país. Como resultado, percebemos que houve uma articulação importante de um movimento "pró-vida" formado pelo partido político Aliança Republicana Nacionalista (ARENA), pela Igreja Católica, pela organização Si a la Vida e pelo jornal El Diario Hoy.

GÊNERO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

É possível assumir que a predominância de abordagens teóricas nas Relações Internacionais está relacionada com a percepção do Estado nacional como principal ator do sistema internacional[1]. Assim, análises de nível doméstico são geralmente ignoradas pelas tradições convencionais do campo. Entretanto, outro fator que explica a tardia introdução das epistemologias feministas na disciplina está vinculado ao escopo teórico tradicionalmente masculino do campo. Isso porque não somente os atores na política internacional continuam sendo homens, mas a própria política e as relações internacionais continuam sendo caracterizadas por ideias masculinas. Como aponta Ann Tickner (1992, p. 3, tradução nossa), "[ideias] como força, poder, autonomia, independência e racionalidade, todas tipicamente associadas ao homem e ao masculino são as características mais valiosas aqueles que conduzem a política externa e defendem o interesse nacional". De forma semelhante, isso significa também que na política internacional "ser feminizada significa ser dependente, e [para tanto] ser independente é ser masculinizado" (ENLOE, 2013, p.12, tradução nossa).

Em uma disciplina na qual os textos fundadores incluem a História da Guerra do Peloponeso (de Tucídides) e O Leviatã (de Thomas Hobbes), pensar a guerra e o conflito sempre foi fundamental, o que permitiu que por muito tempo a própria noção de segurança não considerasse a dimensão doméstica, apenas ideais bélicos e militares no âmbito internacional (TICKNER, 2001). Assim, como considera Fred Halliday (2007, p.163), "nada poderia estar mais distante da esfera tradicional das preocupações das mulheres do que a segurança interna-

1 Não por acaso, correntes teóricas estadocêntricas, como é o caso do Realismo, seguem sendo predominantes nas Relações Internacionais (MALINIAK et al, 2017).

CC BY NC SA

cional e outras questões globais". A inclusão de uma análise de nível micro que pensasse o indivíduo e aquilo que pode ser considerada uma ameaça a ele como uma perspectiva válida à noção de segurança, ou seja, que pudesse conceber as ideias de violência sexual ou abortos clandestinos como ameaças; tem sido uma tarefa recente e ainda periférica no campo das RI (TICKNER, 2001). Assim, a mulher foi e ainda é entendida dentro dos padrões de gênero como sinônimo da vida privada (e doméstico) em oposição àquilo que é público (e externo). Como consequência, tantos temas associados a essa abordagem ficaram às margens de análise da política internacional, pois foram considerados mundanos – ou seja, pré-políticos (ENLOE, 2013).

Para tanto, torna-se necessário compreender que as Relações Internacionais vão além de soldados e armas sendo que "as relações de poder entre países e governos envolvem mais do que manobras de canhão e telegramas diplomáticos" (ENLOE, 1990, p. 196). É nesse sentido que as investigações nas epistemologias feministas no campo de Relações Internacionais buscam aproximar o que é associado ao pessoal à esfera pública e como objeto da política. Incorpora-se, assim, a percepção de que não somente o pessoal é político, como também é internacional – e vice-versa. Isso significa que "relações antes imaginadas como privadas ou meramente sociais são de fato infusas de poder e, geralmente, de um poder desigual encorajado por autoridades públicas" (ENLOE, 1990, p. 195). Para além de incorporar tais agendas como legítimas à disciplina, conceber o gênero como categoria de análise no campo, torna possível explicar como a vida pública é construída em certos países ou porque alguns deles possuem determinadas orientações políticas, atentando o olhar para os esforços na definição da masculinidade e feminilidade naquele espaço (ENLOE, 1990).

Embora a maior parte dos trabalhos desenvolvidos pela teoria feminista de Relações Internacionais tenham sido essenciais para desafiar as correntes dominantes da área, são ainda negligentes ao abordar a relação do gênero com questões de raça e (neo)imperialismos (CHOWDHRY; NAIR, 2004). O que está sendo colocado aqui é que grande parte desta literatura de Relações Internacionais é dominada por uma voz proveniente do Norte Global que afasta a teoria de realidades marginais ao passo que exclui marcadores de raça, colonialidade e classe. Nesse sentido, como coloca Luciana Ballestrin (2017, p. 1041), perpetua-se uma "colonização discursiva acadêmica e de produção intelectual de mulheres do Primeiro Mundo sobre mulheres do Terceiro Mundo" ao ser constantemente afirmada uma suposta universalidade das teorias criadas pelo Norte Global.

É a partir de um ponto cético em relação a esta noção de irmandade global, baseada na universalidade de opressões compartilhadas, que as feministas pós-coloniais procuram

CC BY NC SA

contextualizar lutas feministas em locais históricos, geográficos e culturais específicos (MOHANTY, 2003)· Como salienta Deepika Bahri (2013, p. 664), trata-se de um "esforço dos estudos feministas pós-coloniais para estabelecerem a identidade como relacional e histórica em vez de essencial ou fixa". Parte-se assim da ideia de que os estudos pós-coloniais, da mesma forma que os movimentos feministas, teriam como pressuposto oferecer uma contra narrativa ao poder hegemônico: branco-eurocêntrico-ocidental.

O que se está afirmando aqui, assim, é que uma análise que considere uma ótica feminista precisa estar abraçada em um mecanismo interseccional de etnia, cor e classe que seja capaz de perceber as relações produzidas entre homens e mulheres, como também as fabricadas entre mulheres e mulheres dentro de uma perspectiva de causa – consequência histórica. Para tanto, "mesmo no projeto feminista, então, não há garantia de que a perspectiva da mulher do Terceiro Mundo será representada ou respeitada" (BAHRI, 2013, p.666), pois parte deste é dominado por uma literatura ocidental que se autocaracteriza como universal. Nesse sentido, o "feminismo latino-americano hoje levanta a necessidade de se libertar da perspectiva do universalismo cultural ocidental" (GARGALLO, 2007, p.22, tradução nossa) de forma a desafiar os discursos dominantes, como também de resgatar seu próprio histórico de lutas. Assim, pode-se pensar na construção de um perfil próprio para o feminismo latino-americano que nasce de narrativas múltiplas e tradições que incluem uma integração particular de etnias, classes e religiões, estranha a outros contextos (FEMENÍAS, 2007). Isso significa entender as condições de ser mulher que existiam antes da colonização europeia, quantas condições restaram as mulheres após esta incorporação forçada ao mundo ocidental e também todos os outros elementos políticos e sociais que influenciaram a organização autônoma das mulheres latino-americanas (GARGALLO, 2007).

Nesse sentido, é pertinente a mirada sobre o trabalho da bolivariana Julieta Paredes Carvajal. Ao contrário do feminismo ocidental (que tradicionalmente defendeu os direitos liberais das mulheres burguesas frente aos homens burgueses), o feminismo proposto pela autora busca estar ancorado a partir das realidades próprias – em específico, em realidades com fortes concepções comunitárias. Assim, "Não queremos nos pensar como mulheres perante os homens, mas nos pensar como mulheres e homens em relação a uma comunidade" (CARVAJAL, 2020, p.228). Isso significa desnudar mitos machistas presentes nessas comunidades que reforçam práticas patriarcais, racistas e classistas.

Uma perspectiva, assim, que engloba a comunidade e os bens comuns, é essencial se levarmos em conta que, historicamente, as mulheres dependem de acesso a esses bens – em específico, dependem de recursos naturais. São elas as mais prejudicadas com políticas (neo)

CC BY NC SA

liberais que privatizam esses comuns e, portanto, sua condição de subsistência. Como bem aponta Silvia Federici (2017), foram as mulheres as que estavam na linha de frente contra os cercamentos na Inglaterra e, na América Latina, as responsáveis pela tentativa de manutenção de formas coletivas de vida, de subsistência e de reprodução. De fato, a nossa reprodução foi, historicamente, concebida como um trabalho coletivo: o cuidado da criança, do idoso, do doente eram parte da comunidade. É, assim, com o advento do capitalismo que essas formas coletivas de divisão de trabalho são privatizadas.

Não por acaso, mulheres que se insurgiam aos cercamentos forçados, eram consideradas "bruxas" e, assim, julgadas e/ou assassinadas[2]. Esse mesmo cercamento, causa e efeito da adoção de práticas capitalistas na área rural, representa mais do que a privatização de terras – representa também, para a mulher, o cercamento do conhecimento, da relação com a natureza e mesmo do seu corpo (FEDERICI, 2017). Relativo a esse último ponto, devemos lembrar a repressão dos desejos femininos e o uso dos corpos das mulheres para satisfação masculina e, mais importante, para geração de mão de obra abundante para o capitalismo. O corpo feminino, assim, passou a ser um objeto utilitário ao sistema capitalista.

Como Diana Coole (2013) aponta, o corpo é reconhecido como um marcador significativo de identidade: um meio de expressão, de prazer e de agência; e é também um alvo e instrumento de poder onde a violência ocorre, principalmente, para aquelas cujos corpos são mais explorados como mulheres e raças colonizadas. Pensando nisso, falar dos corpos das mulheres é debater como a sexualidade, a capacidade de reproduzir e de escolha do próprio destino é, desde tempos antigos, usada como uma forma de controle social que toca diferentes arestas e atores em diversas sociedades. Como coloca Gabriel Montes (2011, p.112, tradução nossa), tal regulação "passa desde o plano microssocial das práticas parentais e de socialização [...] a nível macrossocial por meio das políticas públicas em torno do gênero, da saúde sexual e reprodutiva e da diversidade sexual e até da propriedade de direitos pelo sistema legal". Nesse sentido, será o Estado que assina o confinamento dos corpos das mulheres a sua função reprodutiva. Isso porque, como argumenta Kate Millet, o patriarcado não é um infortúnio particular, mas uma instituição pública que sustenta as relações de poder entre os sexos (MILLET, 1977 apud COOLE, 2013). A maternidade nesse âmbito ganha destaque.

De fato, a reprodução é tema chave nas teorias feministas que apontam a feminilidade normativa definida em relação à maternidade (MOTTIER, 2013). Assim, se é verdade que "o

2 Nesse sentido, Federici (2017) aponta que os mapas dos julgamentos de bruxas e dos cercamentos coincidiam na Inglaterra.

CC BY NC SA

Estado moderno intervém na vida e no corpo reprodutivo dos cidadãos em muitas arenas políticas diferentes, desde sistema de saúde pública, educação sexual nas escolas, leis de aborto e de adoção, até políticas populacionais e na retórica política natalista" (MOTTIER, 2013, p.3, tradução nossa); também é verdade que essas intervenções não possuem uma narrativa única – nem no tempo nem no espaço.

Diferente, então, do que a tradição liberal do feminismo – centrada no Norte Global - permite sustentar, o acesso ao aborto não pode ser discutido somente a partir de uma noção de autonomia e cidadania das mulheres. Como explica Flávia Biroli (2014), o enquadramento liberal da problemática do aborto, a partir da linguagem da escolha individual, é insatisfatório por não conseguir contemplar a posição social efetiva das mulheres. Afinal, como coloca Cinzia Arruzza (et al, 2019, p. 58-59), "o feminismo liberal se recusa firmemente a tratar das restrições socioeconômicas que tornam a liberdade e o empoderamento impossíveis para uma ampla maioria de mulheres".

Nesse sentido, é necessário compreender que "o foco não está, portanto, apenas no aborto como alternativa socialmente disponível, mas no aborto como alternativa que se viabiliza em condições e contextos nos quais pode ser considerado pelas mulheres autonomamente e disponibilizado sem constrangimentos e com segurança" (BIROLI, 2014, p. 58). Pode-se dizer, portanto, que por mais que este estudo discorra sobre a necessidade da despenalização e legalização do aborto, sabe-se que "o aborto legal, em si, faz pouco pelas mulheres pobres e da classe trabalhadora]" (ARRUZZA et al, 2019, p. 66-67) principalmente em países do Sul Global, como da América Latina – marcados pela desigualdade.

Dito isso, portanto, é sob o controle social do Estado que as mulheres são excluídas de decidir sobre aquilo que mais tem de si: seus corpos. Assim, por mais que a questão não seja somente sobre a liberdade de escolha, é importante considerar que

> [E]m nenhum desses registros [...], da eugenia a oposição religiosa a contracepção e ao aborto, as mulheres são tomadas como indivíduos que tem perspectivas e interesses singulares e distintos daqueles que se atribui ao feto – o interesse na continuidade da própria vida (BIROLI, 2014, p.41).

Nesse sentido, soa correlato inferir que hoje, pelo menos, a interrupção da gravidez não é tão censurada quanto a mulher que decide por realizá-la, porque essas não são sujeitos socialmente legitimados para tomar a decisão de interromper a própria gravidez (ROSTAGNOL, 2008). Assim, considerar que 41% das mulheres em idade reprodutiva vivem em Estados com restrições ou proibições totais ao aborto (CENTRO DE DIREITOS REPRODUTIVOS, 2019), é ter

CC BY NC SA

em mente que “em lugar de serem capazes de exercer seus direitos ao amparo da lei, [as mulheres] são empurradas a sombra da lei e a margem das instituições (como serviços médicos e estatais), e de qualquer proteção que estas poderiam oferecer” (SUTTON, 2017, p.895, tradução nossa). De tal forma que essas mulheres acabam por habitar uma “zona indistinta”, clandestina, onde podem ser mortas com impunidade porque essas mortes não são apenas produzidas por negligência benigna do estado, mas estão entrelaçadas às leis impostas por ele (SUTTON, 2017). Por fim, é importante lembrar que o aborto e a maternidade andam juntos e que “a liberdade de ser mãe implica na liberdade de não ser” (SEBASTIANI, 2018, p.40, tradução nossa).

O DIREITO AO ABORTO NA AMÉRICA LATINA

O legado colonial compartilhado pelos países na América Latina naturalizou as hierarquias de gênero e outras assimetrias de raça e classe. Como aponta Marta Lamas (2008, p.77, tradução nossa), “de uma mescla entre os processos de modernização e os costumes existentes surgem [na América Latina] novas combinações no mandato cultural do que deve ser uma mulher”. Em outras palavras,

> [A]s repúblicas latino-americanas que emergiram das guerras de independência do século XIX herdaram ordens sociais profundamente estratificadas em raça, gênero e classe social. O privilégio econômico, político e sexual dos homens foi sancionado e protegido legalmente (PENCHENY; DE LA HEHESA, 2012, p.99, tradução nossa).

Como reconhece Rebecca Cook (1991), não deixa de ser irônico que muitos países independentes caminhando para o desenvolvimento econômico na região ainda mantenham leis punitivas ao aborto como parte da herança colonial enquanto suas antigas metrópoles as tenham reformado com base em princípios de justiça social e de política sanitária.

Atualmente, dos vinte países da região latino-americana, apenas três permitem o aborto como escolha da mulher (Uruguai, Cuba e, recentemente, Argentina). Outros cinco mantêm a prática totalmente proibida (Nicarágua, El Salvador, República Dominicana, Honduras e Haiti). Por fim, os demais operam com uma abordagem de exceções onde o aborto é ilegal salvo em circunstâncias específicas. Em muitos desses países cuja prática é restrita – total ou parcialmente – o aborto é tipificado como crime passível de punição para a mulher que o praticou.

CC BY NC SA

Ainda assim, a América Latina e o Caribe possuem o índice mais alto de abortos no mundo segundo o Instituto Guttmacher (2018b): 44 abortos a cada 1000 mulheres.

Dentro e fora desses países em que o aborto é proibido total ou parcialmente, abortos clandestinos ocorrem, mas de formas distintas dependendo da classe social das mulheres. Assim, a questão do avanço e da implementação de leis diz respeito sobre o aprofundamento das diferenças econômicas, sociais e raciais entre as mulheres da região. Isso porque as mulheres marginalizadas econômica e socialmente vivenciam as condições mais precárias nos abortos clandestinos. Conforme Lamas,

> [N]a América latina o aborto também é um problema de justiça social porque as mulheres com recursos abortam com segurança nos consultórios de seus ginecologistas enquanto as demais arriscam sua saúde e vidas. [Afinal] são justamente as indígenas, camponesas e pobres que morrem ou são presas por abortos ilegais (LAMAS, 2008, p.70,).

Nesse sentido, o que está estabelecido é que tais códigos penais e civis punitivos a essas mulheres são uma consequência de um complexo conjunto de herança histórica, atores e recortes sociais que explicam, em parte, a permanência de um modus operandi regional sobre o tema.

EL SAVADOR: UM ESTUDO DE CASO

A penalização total do aborto em El Salvador

O código penal de El Salvador que entrou em vigor em 1998 eliminou as opções legais para a realização de aborto, criminalizou as mulheres que consentirem com a prática e introduziu uma variante: “cúmplice por aborto” (VITERNA; BAUTISTA, 2017, p.85, tradução nossa). Pelo código penal de 1973, vigente até 1997, as mulheres possuíam amparo na legislação para abortar em três casso: em casos de risco a vida da mulher, em casos de estupro ou relações sexuais com menores de idade e em casos de anormalidades fetais graves (EL SALVADOR, 1973). Além da mudança desse dispositivo no Código Penal de 1999, a Assembleia Legislativa de El Salvador incluiu no artigo 1 da Constituição Federal um adendo que protege a vida desde o momento da concepção. Isso significa que “a norma considera o óvulo fecundado como uma

CC BY NC SA

pessoa de tal modo que o Estado se torna responsável pela proteção da vida do feto a partir do momento em que ocorre a concepção'' (MARQUEZ, 2015, p. 113, tradução nossa).

Essa legislação passou a ser aplicada de tal forma que qualquer mulher que dê entrada em um hospital público do país com suspeita de ter abortado pode ser denunciada e levada imediatamente às autoridades judiciais (HERRERA; LANDA, 2011). Em um país onde uma em cada cinco mulheres com mais de 10 anos é analfabeta e onde grande parcela da população é representada por mulheres pobres, jovens e com tendência a entrar em relacionamentos e ter filhos cedo (THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001), a criminalização do aborto aprofunda as desigualdades sociais já abissais nessa região do mundo.

Em 1998, ano que entrou em vigência a penalização total do aborto, 38% das mulheres salvadorenhas usavam algum tipo de método contraceptivo – o mais comum sendo a esterilização. Somente no ano anterior, cerca de 88% das vítimas de abuso sexual reportadas eram mulheres e, dessas, 73,5% tinham menos de 20 anos (THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001). De acordo com a Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher em El Salvador (2017), 67 em cada 100 mulheres relatam ter vivido algum episódio de violência ao longo da vida (MINISTERIO DE ECONOMIA DE EL SALVADOR, 2018). De acordo com o censo de 2007, 67 mil adolescentes entre 12 e 19 anos já formavam uma família e, dessas, 48 mil já possuíam pelo menos uma criança (CENTRO DE DIREITOS REPRODUTIVOS, 2014). Além disso, em 2017, as mulheres salvadorenhas trabalhavam em média 37 horas por semana em ocupações não remuneradas (a média semanal dos homens era de 16,9 horas) (CEPAL, 2020). Não é surpreendente que, no mesmo ano, 36% das mulheres da área urbana não possuíam renda própria – na área rural, essa porcentagem sobe para 50,8% das mulheres (CEPAL, 2020). O que esses dados confirmam é que hoje a penalização total do aborto é mantida em um país que, em 2019, registrou em média 8 casos diários de violência sexual contra mulheres e 75% desses abusos foram cometidos contra menores de 17 anos (OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES, 2019).

Historicamente, a grande parte dos códigos penais em El Salvador criminalizou a prática do aborto; ainda assim, eles previam exceções. De forma semelhante, raramente as mulheres eram processadas pelo ato. Como colocam Herrera e Landa (2011), na maioria dos casos, eram sancionadas apenas as pessoas que provocaram violentamente o aborto de uma mulher. O Código Penal de 1950, por exemplo, permitia que um juiz absolvesse a pena de uma mulher que abortou com a justificativa de angústia econômica (HERRERA; LANDA, 2011). Entretanto, o novo código penal entrou em vigor em 1998 para criminalizar toda e qualquer prática de aborto. Ao longo do caminho, a diferenciação entre aborto provocado e espontâneo tornou-

CC BY NC SA

-se praticamente nula aos olhos da justiça salvadorenha. Para entender como esse processo de criminalização total do aborto se desenrolou, é preciso apontar atores que tiveram papel essencial e contextualizar o cenário político e social em que isso aconteceu. Afinal, "a dinâmica gerada em El Salvador em torno da penalização do aborto deve ser compreendida como resultado de fatores internos do país e também como produto de forte influência de fatores externos" (HERRERA; LANDA, 2011, p.13).

Por 12 anos (1980-1992), El Salvador foi palco de um conflito armado disputado entre o governo e a guerrilha organizada em torno da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN). A FMLN, como explica Viterna (et al, 2018, p.261, tradução nossa), "declarou guerra contra o estado salvadorenho controlado pela elite local e apoiado pelos Estados Unidos para desafiar as extremas desigualdades econômicas da nação e as violentas ações militares perpetradas pelo Estado para manter essas desigualdades". O conflito chegou ao fim com a assinatura de um Acordo de Paz mediado pelas Nações Unidas em 1992 que trouxe algumas concessões importantes para a Frente Marti. Dentre elas, um programa de redistribuição de terras, a revisão do código penal, eleições competitivas para 1994 e o status formal de partido político para a FMLN.

Esperava-se que a intensa participação feminina durante a guerra civil se traduzisse em um papel ativo das mulheres na política após a democratização. Entretanto, as mulheres e os interesses delas foram ignorados por ambos os lados durante as negociações de paz e restabelecimento democrático (VITERNA; SILBER, 2009). Assim, a lógica do lugar da mulher na sociedade salvadorenha – e as subjetividades sobre maternidade e sexualidade – mantiveram-se intactas mesmo após a transição democrática no país. Como afirma Clara Murguialday (1996, p. 11, tradução nossa), "em certo sentido, as mulheres saíram da guerra mais femininas e maternais do que quando entraram nela".

Apesar da revisão do Código Penal ser um dos produtos do Acordo de Paz, a mudança das leis referentes ao aborto não estava na agenda política naquele momento. De fato, o aborto só passou a ser um tópico em questão no debate político e público em 1994, ano em que as primeiras eleições pós-guerra ocorreriam, alavancado por um nascente movimento "pró-vida" formado por uma articulação entre o partido político Aliança Republicana Nacionalista (Arena), a Igreja Católica no papel do seu Arcebispo, a organização civil Si a la Vida e o jornal El Diario de Hoy.

A Si a la Vida é uma organização salvadorenha que "reúne profissionais, pais de família e jovens que se unem para trabalhar pela promoção dos valores morais, respeito à vida, ao amor e a família" (HLI, 2020). Filiada a organização estadunidense Human Life International (HLI)

CC BY NC SA

que possui rede ativa de filiados em quase 100 países, a Si a la Vida representa o papel que instituições conservadoras de advocacy internacionais podem ocupar em âmbitos domésticos como foi o caso de El Salvador.

Segundo o relatório da Equity Forward (2018), a atuação da HLI na América Latina remonta aos anos 1980 quando a organização passou a criar vínculos com movimentos pró-vida em países como Equador, Chile, Bolívia, México, Brasil, Nicarágua e República Dominicana. De acordo com o relatório, entre 2000 e 2007, a HLI enviou um total de quase meio milhão de dólares a esses países para apoio de suas instituições locais e afiliadas. Em 2015, a Si a la Vida apresentou pedido de registro junto a Organização dos Estados Americanos (OEA) com o objetivo de atuar no órgão como parte da sociedade civil (DEFAGO, 2018ª).

Relativo à arena partidária salvadorenha, ainda que diferentes partidos políticos, como é o caso do Partido Democrata Cristão (PDC) e do Partido de Conciliação Nacional (PCN), tenham sido atores relevantes no seu apoio ao movimento pró-vida; foi o Arena que encabeçou as propostas anti-aborto na Assembleia Legislativa. Criado em 1981, o Arena se tornou a principal força política conservadora de El Salvador. Deve-se ter em mente que a própria criação do partido remonta a rejeição do governo civil-militar da época, já que as ideias desse foram consideradas moderadas e opostas aos interesses da oligarquia econômica de El Salvador – os donos de terra (ALLISON, 2012). Por isso, o partido Arena, criado pelo então major Roberto D'Aubuisson, foi considerado uma força de extrema direita durante a Guerra Civil reunindo "as classes dominantes e as facções mais conservadoras das Forças Armadas" (AVILA; FEDERICO, 2013, p. 158). O partido dominou a Assembleia Legislativa de 1981 a 1985 e, mesmo após os Acordos de Paz, viria a manter a presidência do país até 2009. Entretanto, para além da centralidade do Arena, o que pode explicar o comprometimento que o partido teria a causa pró-vida, a partir de 1992, é a sua rivalidade com o FMLN.

Em 1992, o Arena traçou uma importante estratégia a fim de limitar a expansão política do FMLN:

> A estratégia de campanha do Arena rotineiramente pintou o FMLN como uma organização comunista destinada a transformar El Salvador em 'outra Cuba' – ou, mais recentemente, 'outra Venezuela'. Por meio de comerciais de televisão, artigos de jornais e entrevistas em programas de notícias locais; o Arena destacou tanto as antigas façanhas de guerra quanto as conexões socialistas atuais de candidatos do FMLN. Esta agenda socialista, eles argumentavam, implicava o ateísmo e a destruição da unidade familiar (VITERNA, 2012, p.252).

CC BY NC SA

É seguindo essa linha de raciocínio que o debate em torno do aborto foi traduzido como uma agenda socialista e contrária à família que estaria sendo encabeçada pelo FMLN, o que permitiu que o tema se tornasse uma moeda de troca em contexto eleitoral. Como forma de se libertar dos preconceitos anti-família que lhe foram atribuídos e de se tornar uma opção de "centro-esquerda", a Frente Martí "passou de um apoio total ao aborto a uma indiferença implícita e até condenação da prática em alguns casos" (DEFAGO, 2018ª, p.230). Em 2008, todos os deputados da Assembleia Legislativa de El Salvador (incluindo os 32 deputados da FMLN) estariam assinando a declaração "Libro de la Vida" promovida pela deputada de Honduras Marta Lorena Alvarado. O documento visava ser um compromisso centro-americano pela defesa da vida desde o momento da concepção.

Em 1993, por iniciativa da organização Sí a la Vida, a Assembleia Legislativa sancionou decreto que declarava o dia 28 de dezembro (dia dos santos inocentes pela tradição católica) como o "Dia do Direito de Nascer", ou "Dia do Não Nascido" (THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001). Segundo o decreto n.738:

> Que a Constituição da República estabelece que toda pessoa tem direito à vida, integridade física e moral, da mesma forma a Convenção Americana sobre Direitos Humanos determina que toda pessoa tem direito a que se respeite sua vida, esse direito será amparado por Lei geral desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado de vida arbitrariamente (EL SALVADOR, 1993).

De certa forma, esse decreto foi uma amostra das movimentações para a penalização do aborto que aconteceriam nos anos seguintes. É a partir de 1994 que o governo de El Salvador encabeça o slogan de "[...] defender a moral e não despenalizar o aborto" (HERRERA; LANDA, 2011, p. 15). Foi também em 1994 que as primeiras eleições após a guerra civil para o Executivo e para o Legislativo do país ocorreram.

O resultado dessas eleições trouxe à presidência Armando Calderón Sol, um dos fundadores do partido ARENA e considerado um apadrinhado de Roberto D'Aubuisson, de posições mais extremadas no partido (WILKINSON, 1994). Nesse ano, por pressão da Igreja Católica local e de setores conservadores, o recém-eleito presidente Calderón Sol afirmou, em resposta a Conferência Papal no Cairo que atentava para o uso do aborto para controle de população, que "o aborto não deveria nunca ser incluído como um serviço ou um método regular a fertilidade" (SOL apud THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001, p.29). Nesse sentido, na medida em que os grupos antiaborto em El Salvador adotavam cada vez mais a retórica papal e na medida em que a Igreja Católica local emprestava a sua voz a uma agenda antiaborto, grupos políticos também começaram a se envolver no assunto. De fato, quando os

CC BY NC SA

três importantes partidos conservadores (Arena, PCN e PDC) perceberam quão efetivamente a retórica antiaborto lhes permitia demonizar o novo partido FMLN, isso se tornou assunto central das campanhas políticas. Foi a partir desse momento que uma vasta campanha a favor da necessidade de uma reforma legal sobre o aborto começou a nível nacional (VITERNA et al, 2018, p.261).

Um ano depois, em 1995, o movimento se repetiu às vésperas da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, também conhecida como Conferência de Beijing. A Conferência aconteceria em meados de setembro daquele ano, entretanto já em março a carta encíclica "Evangelium Vitae" - publicada pelo Papa João Paulo II a respeito do valor e inviolabilidade da vida humana - trouxe o debate sobre o posicionamento de El Salvador referente ao aborto de volta as manchetes nacionais. É válido mencionar que a mídia local a partir de então iria deter grande responsabilidade sobre o esforço antiaborto. A escolhida para representar El Salvador na Conferência foi a então primeira-dama Elizabeth Calderon del Sol. Como afirma Viterna (et al, 2018), a notícia de que a representante do partido Arena estaria na Conferência foi amplamente celebrada no El Diario de Hoy.

Dentro desse ativo movimento católico, o então recém nomeado Arcebispo de San Salvador, Fernando Saenz Lacalle, pode ser considerado uma das grandes vozes da resistência ao aborto. Membro da organização Sí a la Vida, Lacalle amplificou a narrativa de penalização da prática (FEUSIER, 2015). Assim como ele, a Conferência Episcopal de El Salvador (CEDES) também se pronunciou a favor de penalização total ao aborto. Ainda em 1996, essa instituição enviou cartas à Assembleia Legislativa argumentando que o anteprojeto de lei de 1994 que mantinha a possibilidade de aborto em casos de estupro e ameaça a saúde da mulher era um documento que promovia o aborto e que, se aprovado, estaria violando a Constituição Federal (HERRERA; LANDA, 2011).

Naquele momento, as ações de resistência ao anteprojeto se uniam as ações de solidariedade a projetos de lei que criminalizavam o aborto. Assim, as ações feitas se deram desde a reunião de assinaturas por todo o país contra o aborto até a manifestações de figuras públicas e passeatas organizadas com estudantes de colégios católicos e de organizações como a Si a la Vida (THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001). A partir dessas atividades, a Igreja Católica, o Arena e a Si a la Vida colocaram o debate sobre o aborto em circulação nacional seguindo uma narrativa de absolutos legais e morais.

A principal estratégia dessa articulação conservadora foi, portanto, modificar os termos do debate na sociedade. Assim, foi amplamente comunicado por esses atores a ideia de que o anteprojeto de 1994, que na prática pouco alterava o código penal vigente, estaria tentando

CC BY NC SA

incorporar a despenalização do aborto ao novo código penal de El Salvador. Tal fato pode ser visto em nota do jornal El Diario de Hoy (MEJIA, 1997, p.2) sobre a passeata de jovens católicos em frente a Assembleia Legislativa: "os presentes se pronunciaram pela rejeição da despenalização do aborto proposta no anteprojeto a reforma do Código Penal". Na mesma edição, o destaque é dado por Julia Regina de Cardenal, presidente da Si a la Vida:

> A ideia [da passeata] é que os legisladores entendam que todos nós salvadorenhos dizemos 'sim à vida' e que não estamos de acordo com que se assassine uma criança no ventre de sua mãe. [...] apesar de sermos um país pequeno, temos nossos valores morais e não queremos que o aborto seja legalizado (CARDENAL apud El Diario de Hoy, 1997, p.2, tradução nossa).

Como argumenta Defago (2018ª), a construção de uma guerra cultural em absolutos legais e morais foi baseada na ideia de divisão entre aqueles que apoiavam a penalização total do aborto e aqueles que defendiam a sua total liberalização. O cenário de uma única escolha, contudo, era falso visto que o anteprojeto de 1994 trazia poucas alterações em relação à legislação vigente sobre a prática.

Para além dos atores vinculados à hierarquia católica, tais narrativas eram utilizadas por membros do governo salvadorenho. A título de exemplo, o então Ministro da Saúde, Eduardo Interiano, disse publicamente na época que choques elétricos deveriam ser prescritos às mulheres que estavam pedindo pela despenalização do aborto (HERRERA; LANDA, 2011). Visto isso, o que se pode perceber é que essas narrativas manipuladas partiam de uma alegação em comum: a de que "o aborto é sinônimo de crime, assassinato e homicídio contra uma pessoa inocente e indefesa [...] é a aniquilação do feto indefeso" (HERRERA; LANDA, 2011, p. 47).

Nesse cenário, a imprensa escrita "[...] desempenhou um papel ativo a favor e em defesa das posições mais conservadores e penalizadoras" (HERRERA; LANDA, 2011, p. 42). De acordo com Feusier (2015), somente entre final de dezembro de 1996 e abril de 1997 foram publicadas 58 notícias sobre o tema nos principais jornais locais. Destas publicações, 33 foram do jornal El Diario de Hoy. Em pesquisa de Herrera e Landa (2011), 237 notícias sobre a temática do aborto foram analisadas em jornais locais entre 1994 e 2008. Ao todo, 63% das notícias discutiam a penalização do aborto; dessas, 68% eram abordadas no jornal El Diario de Hoy, 25% no jornal La Prensa Gráfica e 6% no jornal Co-Latino. Não se pode ignorar que a mídia de El Salvador, em especial o jornal de grande circulação El Diario de Hoy, favoreceu a posição pró-vida e o movimento de penalização do aborto. Assim, é "possível afirmar que seu papel foi não apenas de um meio de comunicação informativo, mas também de um ator que desempenhou um papel decisivo no processo de penalização" (HERRERA; LANDA, 2011, p. 42).

CC BY NC SA

Outro ator que ganhou respeitável visibilidade nos meios de comunicação foi a já mencionada fundação Sí a La Vida na voz de sua presidente Julia Regina. Para Rachel Nolan (2016), ela pode ser vista como a força motriz por trás da aprovação da penalização total do aborto no país. De certo modo, Julia Regina personifica a coalizão que se formou em prol da criminalização do aborto aliando a mídia, a igreja, a organização Si a la Vida e a política. Presidente da Sí a la Vida desde 1995 e antiga empregada da Human Life International, Julia Regina é esposa de Luiz Gonzaga de Cardenal Debayle, político conservador, antigo Ministro do Turismo (2004-2009) e ex-presidente da Câmara de Comércio e Indústria em El Salvador.

A partir do exposto, é possível perceber como se debateram argumentos jurídicos, médicos e científicos a partir de tônicas morais e religiosas no âmbito público, social e religioso. No âmbito público, não faltaram representantes eleitos que defendiam a "moralidade" e "a defesa à vida". A deputada Melida Villatoro (PDC), por exemplo, durante sessão na Assembleia Legislativa expressou que "iria fazer das palavras da Madre Tereza de Calcutá as suas: a vida é a vida. Defenda-a" (VILLATORO apud El Diario de Hoy, 1997, p.3, tradução nossa). Outra marca comum às falas dos deputados foi o uso de experiências pessoais para justificar uma decisão que é política e, portanto, pública. Assim, o deputado Aristides Alvarenga (PDC) chorou, ao discursar na Assembleia, afirmando que esta temática não deveria sequer entrar em discussão usando como exemplo a sua mãe solteira que decidiu criá-lo mesmo com dificuldades. Assim, crenças morais, religiosas e experiências pessoais "apareceram como critérios reguladores de processos jurídicos e políticos que foram aplicados a toda a população" (HERRERA; LANDA, 2011, p.33).

A sessão plenária que penalizou o aborto em El Salvador teve início no dia 24 de abril de 1997. Entretanto, a votação estendeu-se até o dia 26 de abril de 1997 por falta de consenso entre os parlamentares. No segundo dia da sessão, um representante da fundação Sí a La Vida foi convidado para fazer uma apresentação sobre o aborto. Entre os principais argumentos apresentados estava a ideia de que a defesa da vida não é uma concepção religiosa, mas um direito fundamental de todos os seres humanos. Além disso, o representante afirmava que haveria soluções para os casos de gestações não desejadas como adoção, educação sexual preventiva e programas de atenção. Cabe salientar que o convite para participação na sessão plenária não foi estendido para organizações feministas e contrárias à penalização. As poucas representantes que conseguiram se inserir nos discursos legislativos, o fizeram após pressão durante a Assembleia.

Em 1997, o FMLN votou contra a penalização total do aborto. Entretanto, o partido não possuía a maioria de parlamentares para impedir que tal decisão fosse aprovada – ocupava 21

CC BY NC SA

das 84 cadeiras desde a eleição de 1994 (Tribunal Supremo Eleitoral, 1994). Assim, aprovou-se o Código Penal vigente sem o artigo 137 do anteprojeto de 1994 que prescrevia as indicações de abortamento, ou seja, os casos em que se previa a exclusão de pena em caso de aborto. O artigo 137 do Código Penal passou, então, a regular o delito de aborto culposo, esse originalmente regulado no artigo 136 do projeto original.

De acordo com Viterna (et al, 2018, p.85),

> Imediatamente após a penalização total do aborto ser aprovada, o Arcebispo Lacalle enviou uma carta para a Assembleia Legislativa afirmando que não era suficiente enquadrar a prática do aborto no Código Penal; uma emenda constitucional definindo que a vida começa a partir do 'exato momento da concepção' também era necessária.

A movimentação do Arcebispo de San Salvador pode ser vista em nota publicada pelo El Diario de Hoy (DUARTE, 1997, p.75), dois dias após a aprovação da reforma do Código Penal. Na notícia, o Arcebispo afirma que a luta contra o aborto não havia terminado nem pela Igreja nem pelas associações que defendem a vida. Ao reivindicar a reforma do Artigo 2 da Constituição de El Salvador, o Arcebispo argumenta que "já se demonstra científica, genética e biologicamente que o ser humano se constitui como tal a partir do momento da sua concepção" (LACALLE apud El Diario de Hoy, 1997, p.75, tradução nossa).

Assim, na última sessão plenária da Assembleia Legislativa do período de 1994-1997, por iniciativa do partido Arena, a modificação do Artigo 1 da Constituição para incluir um inciso sobre a proteção da vida desde o momento da concepção foi colocada em votação. Apesar dos deputados do FMLN posicionarem-se contra a emenda, a alteração foi aprovada por maioria dos votos. Para a reforma entrar em vigor, contudo, ainda era necessária uma segunda votação para ratificação que aconteceria em 1999. Sendo assim, de 1997 a 1999, viu-se mais uma vez uma intensa campanha "pró-vida" estimulada pelos mesmos atores: organização Sí a la Vida, Igreja Católica na figura do seu Arcebispo, o partido Arena e a ajuda publicitária do jornal El Diario de Hoy. Nessa segunda campanha, o argumento da ciência passou a ser utilizado mesmo em aliança a preceitos morais e religiosos. Assim, era comum esses atores afirmarem que não existia nenhuma situação na qual a medicina não poderia salvar a vida da gestante e do feto (VITERNA, 2012). Na mídia, o então Ministro da Saúde, Eduardo Interiano afirmou: "[o Departamento de Saúde] concorda totalmente com a modificação [de lei] porque um ser humano começa quando o espermatozóide se junta ao óvulo e ninguém tem o direito de interromper a vida" (INTERIANO, 1999 apud THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001, p.36).

CC BY NC SA

Diferentemente das outras votações, em 1999, o FMLN deu liberdade para seus membros decidirem seu voto afirmando que o tema não era uma questão política, mas de consciência. Como afirma Defago (2018ª), durante o debate legislativo, muitos parlamentares do partido de esquerda ratificaram a sua posição pela "defesa da vida". Em transcrição da Assembleia Legislativa, parlamentares do FMLN trouxeram referências religiosas em seus discursos que incluíam menções a Deus, Espírito Santo e até ao Papa. Sem maiores problemas, portanto, a Constituição foi ratificada com 72 votos favoráveis, 12 abstenções e nenhum voto contrário (THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY, 2001).

É importante ressaltar como a estratégia do FMLN de dar liberdade de voto aos deputados sob o argumento de que o aborto seria um assunto pessoal – ou de crença individual – se mostra como a personificação (ou a utilidade prática) do mito de que as esferas públicas e privadas são estruturalmente e moralmente separadas (ENLOE, 2013). Isso porque é por meio dessa vinculação – a de que o aborto seria um assunto particularmente moral – que o tema é retirado do debate político. Ao ser tomado como uma questão moral – e não mais política – portanto, o aborto não precisaria mais ser pensado como uma questão de justiça reprodutiva, de saúde publica e de direitos. Assim, a reforma constitucional de El Salvador em 1999 passou a estipular em seu artigo 1 que:

> El Salvador reconhece a pessoa humana como origem e fim da atividade do Estado, que se organiza para a realização da justiça, da seguridade jurídica e do bem comum. Também reconhece como pessoa humana todo ser humano desde o momento da concepção.

Os autores que mantêm a penalização no século XXI

Ainda atualmente, ações oficiais do governo El Salvadorenho parecem supervalorizar a imagem da família. A Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos lançou uma campanha em 2017, denominada Cultura de Paz, em que anúncios sobre a defesa da vida vinculavam imagens de bebês e crianças, inclusive o de um feto dentro de um útero. Quando questionada sobre a posição da Procuradoria em relação ao aborto, a então Procuradora Raquel Cabarello de Guevara afirmou que a Procuradoria defende o direito da vida como bem primário (CABARELLO apud LUNA, 2017). De fato, o argumento antiaborto permanece intacto desde a penalização da prática nos anos 1990 até 2020 ainda que com novas tônicas e discursos.

A partir dos anos 2000, o discurso antiaborto ganha novo alvo: as "mães assassinas". Como explicam Viterna e Bautista (2017), apesar de grupos conservadores equalizarem o

CC BY NC SA

aborto a assassinato há tempos, a partir de 2001 essa noção passou a ser vista no gabinete do Procurador Geral que passou a equiparar práticas de aborto a homicídios em suas declarações oficiais. Ao mesmo tempo, a presença do movimento de mulheres a favor da escolha que apareciam regularmente em meios de comunicação até 1999, tornou-se inexistente.

Nesse cenário, uma das principais consequências da penalização do aborto no país se tornou o encarceramento de mulheres jovens, solteiras e pobres. Como pode ser visto na pesquisa da organização Agrupación Ciudadana (2015), entre 2000 e 2011, 129 mulheres salvadorenhas foram processadas por crimes relacionados ao aborto. Destas, 68% tinham entre 18 e 25 anos, 4% possuíam ensino superior completo, 73% eram solteiras e 51% não possuíam renda própria. Das 129 mulheres, 68 foram processadas por aborto consensual e autoinduzido e 20 foram processadas por homicídio agravado. Como explicam Viterna e Bautista (2017), a prática de transformar acusações por aborto em casos de homicídio não pode ser vista como surpresa já que é o mesmo movimento que foi culturalmente institucionalizado na sociedade salvadorenha na década de 1990. Assim, "quando se tem que a vida começa na concepção e o aborto é assassinato, logicamente, qualquer perda de vida dentro do útero – provocada ou natural – justifica uma investigação" (Viterna; Bautista, 2017, p.92).

Nesse sentido, os principais relatos a partir do início desse século são de mulheres que foram condenadas por homicídio agravado (por conta da idade gestacional avançada do feto) após declararem terem sofrido abortos espontâneos. No caso de Carmen Guadalupe Vásquez Aldana, mesmo após ser estabelecido que a causa da morte do feto era indeterminada, a justiça salvadorenha a condenou a 30 anos de prisão em 2008 (EL SALVADOR, 2008). Como exposto no indulto de Carmen (EL SALVADOR, 2014), a lógica de arguição dos médicos legistas no caso foi baseada na ideia de falta de instinto materno. Como explica Defago,

> A falta de contundência das perícias, a seleção arbitrária de provas testemunhais, a capacidade deficiente e/ou nula das defesas, entre outros fatos processuais evidenciados, tecia uma rede múltipla e complexa de injustiças que resultaram em penas elevadas para as mulheres. Junto com isso, os relatórios judiciais voltados a estabelecer a culpa ao invés de fazer justiça forma entrelaçados com outro eixo exposto nos indultos: a persistência dos estereótipos de gênero (DEFAGO, 2018b, p.100, tradução nossa).

Assim, ainda em 2020, o aborto continua sendo totalmente proibido em El Salvador criando uma barreira na vida de muitas mulheres no país, sobretudo àquelas com baixo poder aquisitivo. Afinal, como explica Michelle Oberman (2013, p. 277, tradução nossa), "[N]a medida em que uma mulher é rica, leis de aborto não importam. Para mulheres com dinheiro,

CC BY NC SA

o aborto em El Salvador continua disponível e relativamente seguro, independente da lei". Assim,

> Aquelas que morrem por causas relacionadas ao aborto no país se enquadram em três categorias [...]. Primeiro, alguns médicos se recusam a tratar mulheres com quimioterapia ou outros medicamentos potentes porque temem que possam prejudicar o feto. Em segundo lugar, alguns médicos permitem que a gravidez ectópica – em que o óvulo fertilizado cresce fora do útero e não pode sobreviver ao nascimento – continue até que a trompa de falópio exploda, porque temem que os óvulos mesmo em gestações ectópicas sejam considerados seres vivos sob a lei. Na terceira categoria estão as adolescentes que cometem suicídio porque estão perturbadas com a gravidez. Essas mortes de adolescentes são responsáveis por três-oitavos de todas as mortes maternas em El Salvador (OBERMAN, 2013 apud KHAZAN, 2018).

De acordo com o Ministério da Saúde de El Salvador, entre 2005 e 2008 mais de 19 mil abortos ocorreram no país sendo mais de 25% em meninas menores de 18 anos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2014). Entretanto, estima-se que o número de abortos anuais seja maior já que, de acordo como Instituto Guttmacher (2009), apenas a taxa de abortos inseguros em El Salvador é de 25 por mil mulheres em idade fértil. A partir disso, pode-se estimar que mais de 35 mil abortos inseguros acontecem por ano no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática do controle social dos corpos das mulheres é antiga ainda que Estados e outros atores da sociedade utilizem-se de diferentes discursos para sua promoção. A depender da sociedade e da época, viu-se a maternidade sendo concebida como uma realização biológica, uma obrigação com a sociedade e com o marido, um ativo a produção capitalista, uma atividade divina e, mais recentemente, como um destino inerente a todas as mulheres. Ainda que diferentes, essas narrativas se encontram misturadas na argumentação de diversos atores para penalizar a prática abortiva. Para além disso, apesar de ser visto no Estado o poder de legitimar o controle sobre a função de reprodução das mulheres, pode ser percebido como tal questão é perpetuada nos ritos sociais, nas relações conjugais, nas instituições de ensino e de saúde e nas religiões.

De forma específica, é possível perceber como o aborto continua a ser um tema complexo aos países da América Latina, sobretudo pelos vínculos coloniais que a região possui. Apesar de formalmente alguns Estados, como é o caso de El Salvador, serem constitucional-

CC BY NC SA

mente laicos, ao longo da pesquisa percebeu-se como a religião se mantém como um fator determinante nas relações políticas e sociais desses lugares. A partir de então, a religião no papel da Igreja Católica no caso de El Salvador, pode ser concebida como ator político decisivo em determinadas pautas – como é o caso do aborto. Ainda, em referência ao poder que líderes religiosos conquistaram no campo político, deve-se ter em mente que, se tradicionalmente essa atuação está vinculada aos partidos conservadores, ela não se limita a tal. Isso porque foi possível perceber que ocorre em El Salvador uma conformação dos partidos ditos progressistas com os ideais religiosos. Essa relação de consentimento com pautas caras à moral religiosa foi vista como uma forma de assegurar o status quo desses partidos no jogo político, como foi o caso da Frente Martí. É importante também perceber no caso de El Salvador, como além da Igreja Católica, determinadas lideranças e partidos políticos com a Arena, organizações sociais como é o caso da Si a la Vida (inclusive com seu vínculo internacional com a organização global HLI) e a mídia na figura do jornal El Diario Hoy foram essenciais para que a penalização do aborto fosse vista como um importante passo à defesa da vida.

Por fim, se faz necessário afirmar, mais uma vez, que o comportamento reprodutivo das mulheres não é apenas um evento próprio da vida privada, mas é um fato social e político. Ao debater o aborto teve-se em mente que não se trata apenas de permitir que as mulheres possam escolher ter ou não filhos, mas sobre garantir que quando uma mulher escolher ter ou não filhos ela terá os meios para realizar a sua vontade de forma segura.

REFERÊNCIAS

AGRUPACIÓN CIUDADANA. **Del hospital a la cárcel: consecuencias para las mujeres por la penalización sin excepciones de la interrupción del embarazo en El Salvador**. El Salvador: ACDATEE, 2015. Disponível em: https://agrupacionciudadana.org/download/del-hospital-a-la-carcel-el-salvador-segunda-edicion/?wpdmdl=13164&refresh=619d386a255e91637693546 Acesso em 10 out. 2021.

AGRUPACIÓN CIUDADANA. From hospital to jail: the impact on women of El Salvador's total criminalization of abortion. **Reproductive Health Matters** v. 22, n. 44, p. 52-60, dez. 2014. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1016/S0968-8080%2814%2944797=9-?scrolltop Acesso em 15 nov. 2020.

ALLISON, Mike. El Salvador's brutal civil war: what we still don't know. **Aljazeera**, 01 mar. 2012. Disponível em: https://www.aljazeera.com/opinions/2012/3/1/el-salvadors-brutal-civil-war--what-we-still-dont-know/ Acesso em 12 nov. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. **On the brink of death:** violence against women and the abortion ban in El Salvador. Londres: Amnesty International Ltd, 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. **The state as a catalyst for violence against women**: violence against women and torture or other ill-treatment in the context of sexual and reproductive health in Latin America and the Caribbean. Londres: Amnesty International Publications, 2016.

ARRUZZA, Cinzia; BHATTACHARYA, Tithi; FRASER, Nancy. **Feminismo para os 99%:** um manifesto. São Paulo: Boitempo, 2019.

AVILA, Domínguez; FEDERICO, Carlos. Guerra e paz em El Salvador (1979-1992): um estudo com fontes brasileiras. **Hegemonia**, Brasília, n. 12, p. 153-198, 2013.

BAHRI, Deepika. Feminismo e/no pós-colonialismo. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 659-688, mai./ago. 2013.

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Feminismos Subalternos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 1035-1054, set./dez. 2017.

BIROLI, Flávia. Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, p. 37-68, set./dez. 2014.

CARVAJAL, Julieta Paredes. Uma Ruptura Epistemológica com o Feminismo Ocidental. In HOLLANDA, Cristina Buarque de (org.). **Pensamento Feminista Hoje**: Perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

CENTRO DE DIREITOS REPRODUTIVOS. **Marginalized, persecuted, and imprisoned**: the effects of El Salvador's total criminalization of abortion. 2014. Disponível em: https://reproductiverights.org Acesso em 9 nov. 2020.

CENTRO DE DIREITOS REPRODUTIVOS. **The world's abortion laws**. 2019a. Disponível em https://reproductiverights.org/worldabortionlaws Acesso em 9 nov. 2020.

CEPAL. Observatório de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. 2020. Disponível em: https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica Acesso em 12 nov. 2020.

CHOWDHRY, Geeta; NAIR, Sheila. Power in a postcolonial world: race, gender, and class in International Relations. In: CHOWDBRY, Geeta; NAIR, Sheila (ed.). **Power, Postcolonialism and International Relations**. London, New York: Routledge, 2004.

COOK, Rebecca. Leys y políticas sobre el aborto: retos y oportunidades. **Debate Feminista**, v.3, p.89-142, 1991.

COOLE, Diana. The body and politics. In: WAYLEN, Georgina; CELIS, Karen; KANTOLA, Johanna; WELDON, Laurel (ed.). **The Oxford Handbook of Gender and Politics**. New York: Oxford University Press, 2013.

DEFAGO, María Angélica Penas. El aborto em El Salvador: três décadas de disputas sobre la autonomia reproductiva de las mujeres. **Península**, v. 13, n. 3, p. 213-234, jul./dez. 2018a.

DEFAGO, Maria Angélica Penas. Las 17: estategias legales y politicas para legalizar el aborto em El Salvador. **Revista de Bioética y Derecho**, Espanha, v. 43, p. 91-107, 2018b.

DUARTE, Claudia. Todavía no concluye la lucha anti-aborto. **El Diario de Hoy**, El Salvador. 1997.

EL DIARIO DE HOY. Aborto divide deputados. **El Diario de Hoy**, El Salvador. 1997.

EL SALVADOR. [Decreto Legislativo n. 270, de 13 de fevereiro de 1973]. **Código Penal**. San Salvador: 1973. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=57131 Acesso em 12 nov. 2020.

EL SALVADOR. [Decreto Legislativo n. 738]. **Assembleia Legislativa**. 1993. Disponível em: https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/1549 Acesso em 12 nov. 2020.

EL SALVADOR. [Decreto n. 541 de 3 de fevereiro de 1999]. **Ratificação reforma constitucional do artigo 1**. 1999. Disponível em: https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/R/2/1980-1989/1983/12/8E1DF.HTML?embedded=true Acesso em 15 nov. 2020.

EL SALVADOR. [Tribunal segundo de sentencia de San Salvador]. **Sentença processo penal Carmen Guadalupe Vasquez Aldana**. 11 de fev. 2008.

EL SALVADOR. [Asamblea Legislativa]. **Indulto de Carmen Guadalupe Vasquez Aldana**. 2014.

ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches and Bases:** making feminist sense of international politics. Berkeley: University of California Press, 1990.

ENLOE, Cynthia H. **Seriously!:** Investigating crashes and crises as if women mattered. London: University of California Press, 2013.

EQUITY FORWARD. **Human Life International**: the quiet giant underwriting abortion politics abroad. 2018. Disponível em: https://equityfwd.org/sites/default/files/ef_hli_report_1_30_19_0.pdf Acesso em 12 nov. 2020.

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. UN rights office urges El Salvador to reform 'draconian' abortion laws. **UN News**. 2017. Disponível em: https://news.un.org/en/story/2017/12/639642-un-rights-office-urges-el-salvador-reform-draconian-abortion-laws Acesso em 9 nov. 2020.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa**: Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

FEMENIAS, Maria Luisa. Esbozo de um feminismo latino-americano. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.15, n.1, p.11-25, jan/abr, 2007.

FEUSIER, Oswaldo Ernesto. **Pasado y presente del delito de aborto em El Salvador**. El Salvador: Universidad Centroamericana Jose Simeio Canas, 2015. Disponível em: http://www2.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/95bbb4_pasadoypresentedeldelitodeabortoenelsalvador.pdf Acesso em 10 out. 2021.

GARGALLO, Francesca. Feminismo latino-americano. **Revista Venezolana de Estudios de la Mujer**, Caracas, v.12, n.28, jan/jun 2007.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HERRERA, Morena; LANDA, Ana. **La Penalizacion absoluta del aborto em El Salvador**: del hospital a la cárcel. El Salvador: 2011.

CC BY NC SA

HLI. **Human Life International About**. 2020. Disponível em: http://www.hli.org Acesso em 09 ago. 2020.

HTUN, Mala. **Sex and the State**: abortion, divorce, and the family under latin american dictatorships and democracies. New York: Cambridge University Press, 2003.

INSTITUTO GUTTMACHER. **Abortion Worldwide 2017**: Uneven progress and unequal access. 2018a. Disponível em: https://www.guttmacher.org/report/abortion-worldwide-2017 Acesso em 9 nov. 2020.

INSTITUTO GUTTMACHER. **Abortion in Latin America and the Caribbean**. 2018b. Disponível em: https://www.guttmacher.org/sites/default/files/factsheet/ib_aww-latin-america.pdf Acesso em 9 nov. 2020.

INSTITUTO GUTTMACHER. **Aborto a nível mundial**: uma década de progresso desigual. New York: Instituto Guttmacher, 2009.

KHAZAN, Olga. When abortion is illegal, women rarely die. But they still suffer. **The Atlantic**, 2018. Disponível em: https://www.theatlantic.com/health/archive/2018/10/how-many-women-die-illegal-abortions/572638/ Acesso em 15 nov. 2020.

LAMAS, Marta. El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina. **Perfiles Latinoamericanos**, México, n. 31, p. 65-93, jan./jun. 2008.

LUNA, Stanley. Raquel Caballero: "Nosostros defendemos el derecho a la vida como bien primário". El Salvador: **El Diario de Hoy**. 2017.

MALINIAK, Daniel; PETERSON, Susan; POWERS, Ryan e TIERNEY, Michael. **Teaching, Research, and International Policy Project**. Williamsburg: WM, 2017. Disponível em: https://trip.wm.edu/ Acesso em 24 jan. 2019.

MÁRQUEZ, María Cruz Tornay. La penalización absoluta del aborto em El Salvador: uma discriminación de género y classe. **Revista Venezolana de Estudios de la Mujer**, Sevilla, v. 20, n. 44, p. 109-119, jan./jun. 2015.

MEJIA, Francisco. Jóvenes dicen "Sí a la vida!". **El Diario de Hoy**, El Salvador. p. 2, 1997.

MINISTERIO DE ECONOMIA DE EL SALVADOR. **Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2017**. 2018. Disponível em: http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/observatorio.genero/docs/ENVCM%2017.pdf Acesso em 12 nov. 2020.

MOHANTY, Chandra. 'Under western eyes' revisited: feminist solidarity through anticapitalist struggles. **Signs,** v. 28, n. 2, p. 499-535, 2003.

MONTES, Gabriel. Sexualidad, regulácion y politicas públicas. In: CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard (org.). **Sexualidade e Política na América Latina**. Rio de Janeiro: ABIA, 2011.

MOTTIER, Véronique. Reproductive Rights. In: WAYLEN, Georgina; CELIS, Karen; KANTOLA, Johanna; WELDON, S. Laurel (ed.). **The Oxford Handbook of Gender and Politics**. New York: Oxford University Press, 2013.

MURGUIALDAY, Clara. Mujeres, transición democrática y elecciones. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 141, p. 34-42, 1996.

NOLAN, Rachel. Innocents: where pregnant women have more to fear than Zika. **Harper's Maganize**. 2016. Disponível em: https://harpers.org/archive/2016/10/innocents/?single=1 Acesso em 15 nov. 2020.

OBERMAN, Michelle. Cristina's World: lessons from El Salvador's ban on abortion. **Stanford Law and Policy Review**, v. 24, p. 271-308, 2013.

OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES. **Indicadores de Violência**. 2019. Disponível em: https://observatoriodeviolencia.ormusa.org/ Acesso em 12 nov. 2020.

OMS [ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE]. **Induced abortion worldwide**. 2017a. Disponível em: https://www.who.int/reproductivehealth/news/440KeyAbortionFactsFinal.pdf?ua=1 Acesso em 9 nov. 2020.

OMS [ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE]. **Woldwide, an estimated 25 million unsafe abortions occur each year**. 2017b. Disponível em: https://www.who.int/news/item/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortions-occur-each-year.Acesso em 9 nov. 2020.

CC BY NC SA

PECHENY, Mario; DE LA DEHESA, Rafael. Sexuality and politics in Latin America: an outline for discussion. In: CÔRREA, Sonia; PARKER, Richard (ed.). **Sexualidade e Política na América Latina***:* histórias, interseções e paradoxos. Rio de Janeiro: SPW, 2012.

PLANNED PARENTHOOD. **Stolen Lives**: a multi-country study on the health effects of forced motherhood on girls 9-14 years old. 2014. Disponível em: https://www.plannedparenthoodaction.org/uploads/filer_public/db/6d/db6d56cb-e854-44bb-9ab7-15bb7fc147c5/ppfa-stolen-lives-english.pdf Acesso em 9 nov. 2020.

ROSTAGNOL, Susana. El conflito mujer-embrión em debate parlamentário sobre el aborto. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 667-674, mai./ago. 2008.

SEBASTIANI, Mario. El aborto como um bien social. **Revista Bio Y Der**, p. 33-43, 2018.

SUTTON, Barbara. Zonas de clandestinidade y 'nuda vida': mujeres, cuerpo y aborto. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 2, p. 889-902, mai./ago. 2017.

THE CENTER FOR REPRODUCTIVE LAW AND POLICY. **Persecuted: political process and abortion legislation in El Salvador**. Center for Reproductive Law and Policy, 2001.

TICKNER, J. Ann. **Gendering world politics**: issues and approaches in the post-cold war era. New York: Columbia University Press, 2001.

TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations**: feminist perspectives on achieving global security. New York: Columbia University Press, 1992.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. **Actas de Escrutinio Final de Eleccion de Diputados a la Assemblea Legislativa 1994**. 1994. Disponível em: https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/component/content/article/2-uncategorised/57-resultados-de-los-escrutinios Acesso em 15 nov. 2020.

VITERNA, Jocely; BAUTISTA, José Santos Guardado; BARRIOS, Silvia Ivette Juarez; CORTEZ, Alba Evelyn. Governance and the reversal of women's rights. In: ANDERSON, Siwan; BEAMAN, Lori; PLATTEAU, Jean-Philippe (ed.). **Towards gender equity in development**. [S.L]: Oxford University Press, 2018.

VITERNA, Jocelyn; BAUTISTA, Jose Santos Guardado. Pregnancy and the 40-year prison sentence: how 'abortion is murder' became institutionalized in the Salvadoran judicial system. **Health and Human Rights Journal**, v. 19, n. 1, p. 81- 93, jun. 2017.

VITERNA, Jocelyn; SILBER, Irina Carlota. Women in El Salvador: Continuing the Struggle. In: GELB, Joyce; PALLEY, Marian Lief (ed.). **Women and Politics around the world**: a comparative history and survey. California: ABC Clio, 2009.

VITERNA, Jocelyn. The left and "life" in El Salvador. **Politics and Gender**, v. 8, n.2, p. 248-254, 2012.

WILKINSON, Tracy. Hard-Liner is favored in El Salvador. **Los Angeles Times**. 1994. Disponível em: https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1994-04-24-mn-49882-story.html Acesso em 12 nov. 2020.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.14828

Instrumentalização da paz: o P5 e as operações de paz da ONU no século XXI

Instrumentalization of Peace: the P5 and UN peace operations in the 21st century

Instrumentalizar la Paz: el P5 y las operaciones de paz de la ONU en el siglo XXI

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte
Departamento de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: geraldine@pucminas.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8133-806X

Henrique Gomes e Silva
Departamento de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: hgomes5252@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0871-6244

Letícia Carvalho
Departamento de Relações Internacionais,
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)
Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
E-mail: leticiacarvalho@pucminas.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1786-971X

Resumo: O artigo investiga o envolvimento dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (P5) - China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia - nas operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Procuramos traçar um perfil de cada um dos Estados do P5 como contribuintes de recursos humanos e materiais às operações de paz e apontar elementos que ajudem a compreender seus padrões de engajamento. Com isso, pretendemos demonstrar que, para além de interesses na promoção da paz, segurança e estabilidade do sistema internacional em termos mais gerais, o envolvimento político, econômico e operacional do P5 é motivado por objetivos particulares variados, o que resulta em uma participação cada vez mais seletiva. Esse processo de instrumentalização da paz, inclusive, parece estar relacionado à emergência de um novo perfil de operações, sobretudo na última década, marcado pela lógica da estabilização. Metodologicamente, o artigo será baseado em pesquisa bibliográfica e documental e na análise qualitativa de dados.

Palavras-chave: Operações de Paz; Conselho de Segurança; P5.

Abstract: The article investigates the involvement of the five permanent members of the Security Council (P5) - China, the United States, France, the United Kingdom, and Russia - in peace operations carried out by the United Nations (UN). We will seek to profile each of the P5 states as contributors of human and material resources to peace operations and point to elements that help to understand their patterns of engagement. We intend to show that, in addition to their interests in promoting international peace, security and stability in more general terms, the political, economic and operational involvement of the P5 is motivated by a variety of particular goals, resulting in an increasingly selective participation. This instrumentalisation of peace seems to be associated with the emergence of a new profile of operations, especially in the last decade, characterised by the logic of stabilisation. Methodologically, the article will be based on bibliographical and documentary research, and qualitative data analysis.

Keywords: Peace Operations; Security Council; P5.

Resumen: El artículo investiga la participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5) - China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia - en las operaciones de paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas (ONU). Tratamos de perfilar a cada uno de los P5 como contribuyentes de recursos humanos y materiales a las operaciones de paz y señalamos los elementos que ayudan a entender sus patrones de compromiso. De este modo, pretendemos demostrar que, más allá de los intereses por promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el sistema internacional en términos generales, la participación política, económica y operativa de los P5 está motivada por diversos objetivos particulares, lo que se traduce en una participación cada vez más selectiva. Este proceso de instrumentación de la paz también parece estar relacionado con la aparición de un nuevo perfil de operaciones, especialmente en la última década, marcado por la lógica de la estabilización. Desde el punto de vista metodológico, el artículo se basará en la investigación bibliográfica y documental y en el análisis de datos cualitativos.

Palabras clave: Operaciones de Paz; Consejo de Seguridad; P5.

Recebido em:
09/06/2021

Aceito em:
17/11/2021

INTRODUÇÃO[1]

As operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) são um dos principais mecanismos de manutenção da ordem e da segurança internacionais. Desde sua criação, em 1948, essas operações sofreram grandes modificações que envolveram seu escopo normativo, aparato institucional e diretrizes operacionais, passando de uma lógica de contenção, característica dos anos 1990, à da multidimensionalidade, ancorada na tríade segurança, desenvolvimento e ajuda humanitária. Nos últimos anos, porém, o envolvimento da Organização em processos de paz de longo prazo e alto custo enfrentou cada vez mais resistência, o que se somou à preocupação crescente com o combate ao extremismo violento, à qual a ONU passou a ser demandada a responder, inclusive por meio do *peacekeeping* (KARLSRUD, 2018). Nesse cenário, é interessante observar que os cinco membros permanentes (P5) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), apesar de contribuírem significativamente em termos financeiros para a realização das missões, têm tido uma participação cada vez mais tímida no envio de tropas e assistido à consolidação do Sul Global, especialmente da África e da Ásia, como protagonista nesse quesito.

Tendo em vista essa reconfiguração, o artigo pretende investigar a participação de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia e traçar um perfil de cada um desses Estados como contribuintes de recursos humanos e materiais às operações de paz, apontando elementos que ajudem a compreender seus padrões de engajamento. Com isso, pretendemos demonstrar que, para além de interesses na promoção da paz, segurança e estabilidade do sistema internacional em termos mais gerais, o envolvimento político, econômico e operacional do P5 é motivado por objetivos particulares variados, o que resulta em uma participação cada vez mais seletiva. Esse processo de instrumentalização da paz parece estar, inclusive, relacionado à emergência de um novo perfil de operações, sobretudo na última década, marcado pela recorrência de mandatos baseados em uma lógica de estabilização, caracterizada pelo uso robusto da força e pela cooperação entre o componente militar das missões e os governos hospedeiros, com a justificativa de combater grupos extremistas que possam comprometer os processos de paz (HOWARD, 2019).

1 A pesquisa que deu origem a este artigo foi realizada com parte das atividades do Observatório de Cooperação Internacional, mantido pelo Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. Agradecemos à equipe do OCI, especialmente às pessoas que integraram e integram o Grupo de Trabalho “Missões de Paz e Ajuda Humanitária”, pela colaboração, ainda que as ideias apresentadas neste artigo sejam de responsabilidade de suas autoras e autor.

CC BY NC SA

Metodologicamente, o artigo será baseado em pesquisa bibliográfica e documental e na análise qualitativa de dados primários e secundários. O texto será dividido em três seções, seguidas de considerações finais. Primeiro, discutiremos razões que incentivam ou inibem a contribuição dos Estados para as operações de paz da ONU, identificando fatores que explicam as motivações estatais nessa direção. Em seguida, apresentaremos um breve panorama do envolvimento de cada um dos P5, considerando não apenas as contribuições financeiras e o envio de pessoal, como também o apoio político e a participação na definição do escopo das operações. Finalmente, discutiremos como o *peacekeeping* tem funcionado para fazer avançar as agendas particulares do P5 e as possíveis consequências disso para o perfil das operações de paz contemporâneas.

INSTRUMENTALIZAÇÃO DA PAZ: MOTIVAÇÕES ESTATAIS PARA O ENVOLVIMENTO NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Compreender as razões que levam os Estados a apostarem nas operações de paz da ONU como mecanismos de resolução de conflitos é um grande desafio. Compreender, especificamente, os leva a contribuírem enviando tropas para as missões, financiando e apoiando-as de outras formas é algo ainda mais complexo, tendo em vista o ambiente hostil, as dificuldades inerentes a um cenário de conflito e as chances de insucesso dessas iniciativas.

Bellamy e Williams (2013) identificam cinco conjuntos de fatores possíveis (não mutuamente excludentes) que são capazes de explicar esse envolvimento. O primeiro conjunto de razões está associado a motivações políticas, no sentido de que a participação em operações de paz seja capaz de gerar prestígio ao Estado contribuinte na arena internacional e no âmbito da própria ONU.

O segundo conjunto se assenta na lógica econômica e pressupõe que a participação pode render benefícios econômicos para o Estado, para as forças armadas, para empresas privadas e para indivíduos. Sobretudo os governos de países com economias pequenas ou emergentes podem se valer do sistema de pagamento que a organização adota, que envia o recurso para o Estado e não diretamente para os soldados, utilizando parte dele para apoiar o orçamento nacional. O mesmo se aplica a indivíduos, principalmente militares, policiais e especialistas,

CC BY NC SA

que receberão a porção do pagamento feito pela ONU.[2] Empresas privadas e estatais também podem ser grandes beneficiárias dessa participação ao se tornarem fornecedoras de bens e serviços para as missões.

Em terceiro lugar, os autores apontam razões associadas à segurança, já que as ameaças trazidas por um conflito em particular podem ser elemento fundamental na decisão do Estado de contribuir com uma determinada operação de paz. Essa lógica assume variadas formas, abrangendo desde interesses mais restritos, como apoiar uma das partes conflitantes ou promover a resolução de um conflito na região, a fim de mitigar seus efeitos colaterais, até objetivos mais amplos, como contribuir para a paz e a segurança em termos globais.

O quarto conjunto de motivações seriam as institucionais, derivadas da dinâmica burocrática de tomada de decisão. As forças armadas e o setor de segurança, muitas vezes, veem a participação em operações de paz como oportunidade de treinamento e experiência no exterior; como um caminho para manter os militares envolvidos em questões que não as domésticas; ou, ainda, como forma de reabilitá-los após um período de autoritarismo, por exemplo.

Por fim, existem as justificativas normativas, associadas ao humanitarismo ou ao não-alinhamento, para aqueles que enxergam na ONU uma alternativa à hegemonia das grandes potências. Nesses casos, apoiar as iniciativas da Organização e contribuir para a resolução de conflitos seriam imperativos normativos que impulsionariam os Estados a fornecer *peacekeepers*.

Além das razões que ajudam a explicar o envolvimento, Bellamy e Williams (2013) também apontam fatores que podem inibir a participação do Estados nas operações de paz. Na esfera política, a ausência de pressão internacional nessa direção, prioridades alternativas, problemas domésticos, receio de que o envolvimento em missões malsucedidas prejudique a reputação doméstica e um senso de excepcionalismo são elementos que podem pesar para que Estados não se tornem grandes contribuintes. Em termos econômicos, especialmente para países desenvolvidos, o custo de enviar tropas é grande, já que o reembolso pago pela ONU é padronizado e não cobre por completo os salários e despesas de envio de pessoal, tornando os encargos financeiros desvantajosos. Nas questões de segurança, um fator capaz de inibir o envolvimento nas operações de paz é a preferência de alguns atores por soluções não

2 Os Estados que fornecem pessoal uniformizado para as operações de paz de forma voluntária são reembolsados pela ONU seguindo uma tabela fixa aprovada pela Assembleia Geral da Organização. De acordo com as informações divulgadas em julho de 2019, este valor corresponde a US$1,428 por soldado por mês. A ONU também reembolsa os Estados pelo envio de equipamento, pessoal e serviços de suporte aos contingentes policiais e militares (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

CC BY NC SA

onusianas, pressupondo que seus interesses estariam melhor representados por organizações regionais, alianças ou coalizões *ad hoc*. Em termos institucionais, a ausência de incentivos domésticos para a participação - ou mesmo a antipatia do setor militar em relação à atuação da ONU - pode desincentivar a contribuição. Já no que tange aos fatores normativos, alguns Estados podem se sentir desmotivados por não estarem totalmente confortáveis com a agenda da ONU ou com tendências apresentadas pelas operações de paz.

Uma perspectiva semelhante é apresentada por Meiske e Ruggeri (2017), que mostram que, durante a Guerra Fria, em que pese o fato de que as superpotências utilizavam o veto a operações de paz como instrumento de seus interesses, outras potências ocidentais viam na aposta no *peacekeeping* a chance de obterem reconhecimento especial e melhorarem sua posição no sistema internacional. Naquele momento, países como Canadá, Austrália, Noruega e Suécia apoiaram significativamente as operações, enviando tropas para missões tradicionais, cujo principal objetivo era conter a escalada dos conflitos.

Esse arranjo prosseguiu até o início dos anos 1990, quando os cinco membros permanentes do CSNU engajaram-se de forma mais expressiva na tarefa. Contudo, a partir da segunda metade da década, o que se observou foi a ascensão de Estados não-ocidentais como os principais contribuintes, em termos de pessoal, das operações de paz da ONU, que, por sua vez, foram assumindo um caráter multidimensional. Gradativamente, países asiáticos, como Paquistão, Bangladesh e Índia, e países africanos como Nigéria e Etiópia, assumiram maior protagonismo, o que pode ser explicado pela busca por *status* internacional ou pelas recompensas financeiras. Mas, como Meiske e Ruggeri (2017) apontam, se essa linha de argumentação bastasse, seria de se esperar uma contribuição igualitária, equilibrada, entre todas as operações de paz ao redor do mundo. Ao contrário disso, o que se verifica é que os Estados contribuintes escolhem, especificamente, para quais operações de paz irão enviar pessoal, normalmente apresentando um padrão de engajamento.

Por essa razão, é possível afirmar que o envolvimento nas operações de paz, seja por meio do envio de tropas, do apoio financeiro ou do suporte político, não é uma ação independente dos interesses particulares dos países contribuintes. Desde o surgimento das operações de paz, os atores internacionais instrumentalizam esse envolvimento a fim de lidar com conflitos e ameaças em cenários de mudanças. O Quadro 1, abaixo, sintetiza as principais motivações para que os Estados contribuam para as operações de paz.

CC BY NC SA

Quadro 1 – Motivações que explicam a contribuição estatal para as operações de paz

Manutenção da paz e da segurança internacionais
Expansão de princípios humanitários e democráticos
Influência na ordem do sistema internacional
Melhoria em termos de prestígio, posição e poder no sistema internacional
Ameaça de transbordamento do conflito para a própria região
Fluxos de refugiados
Interesses comerciais com a região em conflito
Investimentos Externo Direto na região em conflito
Questões associadas a alianças políticas e militares
Questões militares e de segurança (doutrinas, alocação de recursos, etc.)

Fonte: MEISKE; RUGGERI, 2017 (adaptado)

Tendo em vista os fatores acima e considerando o objetivo aqui proposto, de analisar o envolvimento do P5 em tais operações, optamos por enfatizar algumas razões que parecem ser especialmente relevantes para esses Estados. Em primeiro lugar, vale destacar, como argumenta Uzonyi (2020), que o envio de *peacekeepers* é resultado de como são avaliados os benefícios diretos da intervenção em um conflito específico. O autor entende que a grande motivação para tal comportamento é o desejo de controlar as externalidades do conflito, tais como fluxo de armas, tráfico ou contrabando, declínio do comércio, transbordamento do conflito, instabilidade e fluxo de refugiados. Atuar no controle dessas externalidades através de uma operação de paz da ONU reduz os custos e riscos de terceiros Estados que desejem contribuir para a resolução do conflito. Gaibulloev, Sandler e Shimizu (2009) argumentam que o apoio às operações de paz é, por vezes, motivado por benefícios específicos que o contribuinte pode obter, entendidos como interesses comerciais, preocupações com Investimento Externo Direto e possíveis impactos econômicos do conflito.

Em segundo lugar, é interessante ressaltar que a forma como determinados Estados se comportam em relação às operações de paz pode traduzir uma preocupação em manter ou favorecer sua posição no sistema internacional, gerando prestígio e promovendo independência (FINDLAY, 1996). A mesma lógica se aplica aos Estados que desejam um assento permanente no Conselho de Segurança, expandir sua influência na arena internacional, ou manter seu *status* de potência e perseguem esses objetivos por meio da instrumentalização das operações de paz.

CC BY NC SA

Por último, destacamos, em meio às considerações militares mencionadas por Meiske e Ruggeri (2017), que o envolvimento estatal com as operações de paz da ONU pode ser justificado pelo desejo de orientar doutrinas de segurança e aspectos normativos que regem esse tipo de intervenção. Como Karlsrud (2018) demonstra, os mandatos das operações de paz e as diretrizes que os sustentam são formulados e interpretados tendo em vista os interesses daqueles que se envolvem ativamente no processo, nesse caso, especialmente, os membros permanentes do CSNU. Muitas vezes, aqueles que atuam como *pen holders* são responsáveis por introjetar nos mandatos doutrinas de segurança que favorecem seus interesses. Contemporaneamente, essa tendência se verifica, por exemplo, no caráter de estabilização das missões, relacionado ao desejo de alguns Estados de transferir para a ONU o encargo de combater o extremismo violento, como discutiremos adiante.

BREVE PANORAMA DO ENVOLVIMENTO DO P5 NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Nesta seção, apresentaremos um breve panorama do envolvimento de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia nas operações de paz da ONU nos últimos anos, considerando o envio de pessoal, as contribuições financeiras e o apoio político às operações de paz. Embora o objetivo seja perceber como a participação desses atores tem, no cômputo geral, contribuído para moldar as características do *peacekeeping* contemporâneo, reconhecemos que os membros permanentes não agem em bloco, pois possuem interesses distintos e processos também diferentes de envolvimento nas operações de paz ao longo das décadas.

Sobre as contribuições financeiras, é importante destacar que, conforme previsto no Artigo 17 da Carta das Nações Unidas, todos os Estados-membros assumem o compromisso de arcar com as despesas do *peacekeeping*. Entretanto, a contribuição percentual de cada um é definida por uma fórmula, acordada pelos próprios Estados, que leva em consideração seu produto interno bruto (PIB) *per capita* e situação econômica, o que faz com que as cotas de pagamento dos Estados para custear as operações de paz sejam divididas em dez categorias (de A a J). Os membros permanentes do CSNU pertencem à categoria A e pagam a chamada "cota *premium*", que, além de ser maior do que a média, deve ser paga integralmente e não

CC BY NC SA

pode ser deduzida de suas contribuições regulares.[3] Além desses pagamentos obrigatórios, os Estados podem contribuir voluntariamente com um fundo de operações de paz ou fazer doações a missões específicas. O orçamento anual das operações de paz é discutido na Assembleia Geral e aprovado pelos membros da Organização. Para o ano fiscal que vai de 1 de julho de 2021 a 30 de junho de 2022, esse orçamento é de US$6,38 bilhões, cerca de 2% menor do que o orçamento de 2020-2021 (UN, 2021).

China

A China configura um caso peculiar dentre os membros permanentes do CSNU, por destoar do padrão de pragmatismo e afastamento dos demais com relação ao envio de tropas para as operações de paz da ONU. Inicialmente neutra ou hostil a elas, passou a contribuir com elas somente na década de 1990, se tornando, nos últimos anos, um firme apoiador e o maior contribuinte de pessoal uniformizado entre o P5 (MONTENEGRO, 2018).

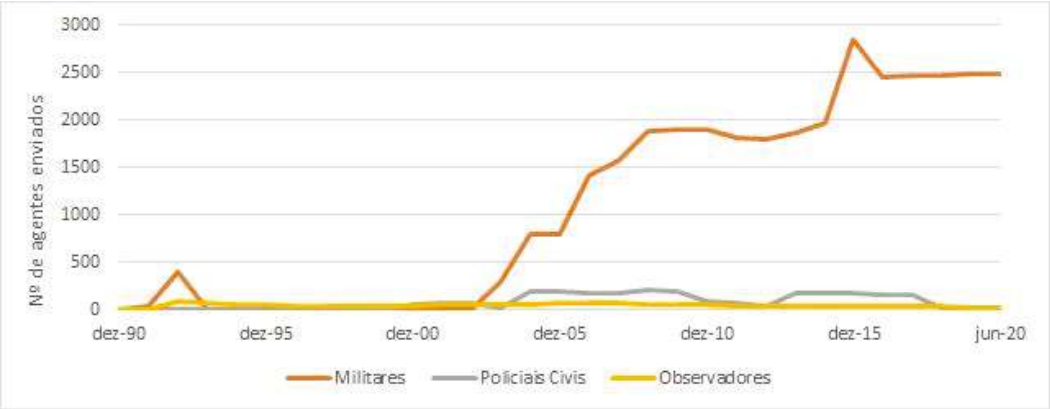
A primeira contribuição militar chinesa para uma operação de paz foi em 1992, para a UNTAC, no Camboja[4], que se estendeu até 1998. A partir de 1999, Pequim passou a apoiar missões baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, as quais tinham autorização para o uso da força. Nesse período, passou a contribuir com oficiais especializados em logística, engenharia e medicina (MONTENEGRO, 2018). Em 2007, o número de pessoal chinês em campo aumentou em mais de 20 vezes, apresentando um número maior que qualquer país europeu ou da OTAN. Em 2009, o número de contribuições chinesas ultrapassou a França como o maior entre o P5 (KARLSRUD, 2018). O Gráfico 1 mostra o aumento das contribuições chinesas, sobretudo nas últimas duas décadas, com destaque para o envio de pessoal militar.

3 Atualmente, os Estados que mais contribuem financeiramente para a realização das operações de paz são: Estados Unidos (27,89%); China (15,21%); Japão (8,56%); Alemanha (6,09%); Reino Unido (5,79%); França (5,61%); Itália (3,30%); Federação Russa (3,04%); Canadá (2,73%); e República da Coreia (2,26%).

4 Em 1989 a China enviou pessoal, pela primeira vez, para uma operação de paz da ONU. Contudo, tratava-se de 20 observadores civis, que se juntaram à unidade eleitoral do Grupo de Assistência Transitória das Nações Unidas na Namíbia (UNTAG) (ZURCHER, 2019).

CC BY NC SA

Gráfico 1 – China: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Atualmente, a China é um dos principais contribuintes das operações de paz da ONU, sendo o membro permanente que mais contribui com o envio de pessoal. Em dezembro de 2020, o pessoal uniformizado enviado pela China era de 2.520 pessoas, sendo 2.436 soldados (UNITED NATIONS, 2020). É também o segundo país que mais contribui financeiramente, atrás apenas dos Estados Unidos, arcando com 15,21% das despesas totais (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

Uma série de fatores ajudam a explicar a evolução da visão chinesa sobre as operações de paz. O primeiro é o crescente engajamento do país em debates e instituições internacionais. Além disso, inúmeras publicações acadêmicas na China passaram a adotar uma interpretação mais flexível da soberania nacional e da necessidade de intervir para proteger os civis e instaurar a paz, o que pode ter contribuído para difundir um entendimento diferente sobre o papel do país diante de conflitos armados. Outro fator importante é que a expansão do papel da China nas missões de paz ajuda a projetar uma imagem positiva do país e de seu poder ascendente no cenário global (GILL; HUANG, 2013). Segundo Montenegro (2018), é possível classificar os determinantes do envolvimento chinês nas operações de paz em quatro categorias: (i) proteção de interesses no exterior; (ii) busca por exposição operacional; (iii) garantia de benefícios em termos de reputação; e (iv) preocupação relativa à identidade.

A China afirma que o multilateralismo é um dos pilares de sua política externa e o apoio às operações de paz, que envolve a expansão da cooperação militar multilateral, reflete essa ideia. Essas atividades também reforçam a projeção do país e sua integração ao sistema in-

CC BY NC SA

ternacional na condição de grande potência (GILL; HUANG, 2013). Essa postura cada vez mais favorável da China às operações de paz tem informado também sua posição sobre as doutrinas da ONU no que tange ao *peacekeeping*. Apesar de sempre ter apoiado firmemente a soberania e o não-intervencionismo, a China, gradualmente, começou a diferenciar entre o que seriam intervenções "ruins" e "boas", colocando as missões de paz na última categoria, enfatizando a necessidade de apoiar o governo do país hospedeiro e de fomentar projetos mais robustos de manutenção da paz (KARLSRUD, 2018).

A cooperação chinesa é essencial para a manutenção do sistema de *peacekeeping* da ONU e para o sucesso das operações fundamentadas no Capítulo VII, especialmente se considerarmos o engajamento incipiente dos demais membros permanentes com envio de tropas, como ficará evidente adiante. Além disso, a China tem a vantagem particular de não ser percebida como um Estado imperialista ou neocolonialista, o que a coloca em uma posição semelhante à das demais potências médias contribuintes, cuja presença é, em geral, mais bem aceita pelas partes em conflito e pelas populações locais. Nas regiões com um passado colonial, a intervenção de atores que não carregam a imagem de uma potência colonial é frequentemente percebida pelas comunidades como tendo maior legitimidade (LANTEIGNE; HIRONO; 2012).

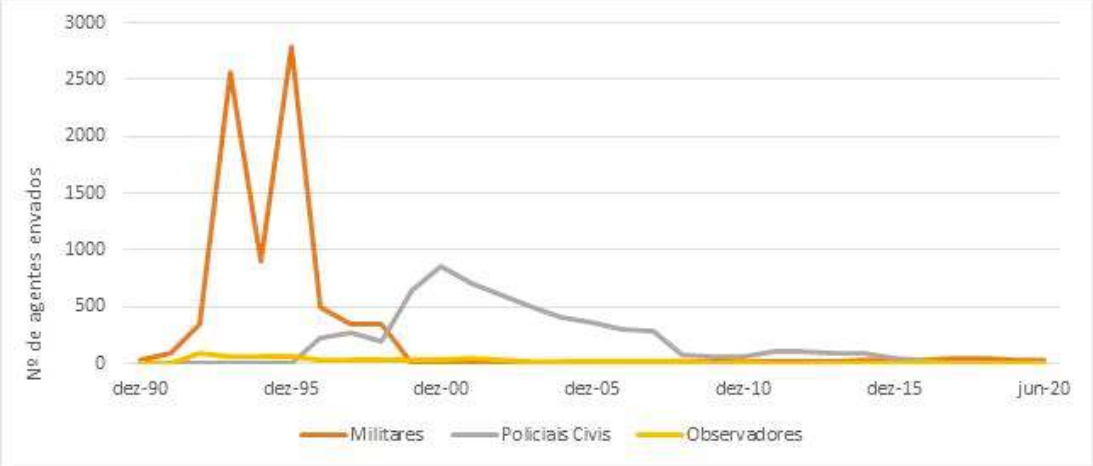
Na Cúpula de manutenção da paz organizada pelos EUA durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, o presidente chinês Xi Jinping prometeu instituir uma força permanente de 8.000 soldados para as missões de paz. Dois anos depois, a força permanente foi, de fato, registrada no Sistema de Prontidão de Capacidades de Manutenção da Paz da ONU. Como fica explícito no *White Paper* sobre a participação chinesa nas operações de paz, publicado pelo Conselho de Estado chinês em 2020, este compromisso deve se manter como uma política firme pelos próximos anos (PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, 2020).

Estados Unidos

Desde os anos 2000, os Estados Unidos diminuíram consideravelmente sua contribuição com envio de pessoal para as operações de paz da ONU. O Gráfico 2 ilustra essa diminuição e mostra o contraste entre o alto engajamento dos anos 1990 e a presença ínfima de pessoal estadunidense em campo, sobretudo de soldados, a partir dos anos 2000. Entretanto, na primeira década do século XXI, o país participou ativamente da expansão e fortalecimento das missões, advogando pelo, e sendo fundamental para, o crescimento do sistema de *peacekeeping* (SMITH, 2013).

CC BY NC SA

Gráfico 2 – EUA: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Em dezembro de 2020, os EUA possuíam apenas 30 agentes uniformizados em campo, servindo à ONU, nenhum deles soldado (UNITED NATIONS, 2020). Entretanto, é o país que mais financia as operações de paz, sendo responsável por 27,9% do orçamento total (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021). A tímida participação com tropas pode ser explicada por fatores históricos e culturais, como o resquício de uma posição isolacionista que ainda reverbera no discurso político estadunidense, a falta de conhecimento da maioria da população acerca dos conflitos nos quais a ONU atua e a estrutura do sistema político do país, com sua forte tripartição dos poderes e uma burocracia rígida, que torna mais morosa a tomada de decisão (SMITH, 2013).

Atualmente, os esforços dos EUA se concentram no apoio financeiro, diplomático, no envio de equipamentos e treinamento de capacetes azuis. Oficiais militares estão envolvidos em uma série de programas realizados pelo Departamento de Estado para fortalecer a capacidade de atores envolvidos tanto em missões da ONU quanto em ações paralelas, como as da União Africana, treinando e equipando tropas (KARLSRUD, 2018).

Como afirma McGreal (2015), a administração Obama considerou o apoio às operações de paz uma forma de defender a segurança do país, em função de grupos terroristas que atuam em variados conflitos civis e ameaçam criar instabilidade no sistema internacional. Nesse sentido, os EUA cobraram de seus parceiros, durante a Cúpula de manutenção da paz, ocorrida

CC BY NC SA

na AGNU, em 2015, um aumento das contribuições para o *peacekeeping*, levando 49 países a prometerem apoiar a causa, com a expectativa de que suas contribuições servissem para fortalecer seu relacionamento com a superpotência (KARLSRUD, 2018).

Sob o comando de Donald Trump, os EUA expressaram forte disposição de cortar fundos para as operações de paz, além de pressionar para o encerramento de algumas missões, mas prevaleceu o apoio, desde que o *peacekeeping* estivesse alinhado com um conjunto mais restrito de interesses próprios, como será discutido adiante (KARLSRUD, 2018). Por mais que os cortes orçamentários tenham sido abaixo do que foi ameaçado, a redução, tanto de recursos quanto de interesse, tem feito com que a ONU se sinta pressionada a tornar as operações mais efetivas na visão do seu principal contribuinte financeiro (ABDENUR, 2019).

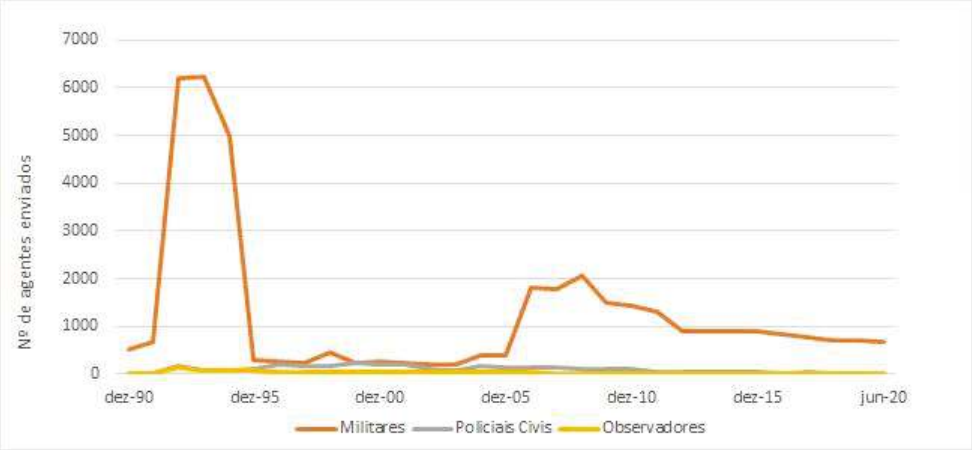
França

A França tem um histórico de participação em campo nas operações de paz, e, nas últimas décadas, tem sido ator-chave na formulação das políticas de manutenção da paz da ONU. Entretanto, a instrumentalização das operações de paz para satisfazer interesses estratégicos franceses contrasta com uma visão cética da importância da ONU como instituição de segurança (TARDY, 2013), como discutiremos a seguir.

Em dezembro de 2020, a contribuição francesa correspondia a 717 pessoas, sendo 636 militares (UNITED NATIONS, 2020), o que contrasta fortemente com o engajamento da França nas missões dos anos 1990, como mostra o Gráfico 3. Apesar dos números relativamente baixos, o país envia mais *peacekeepers* do que qualquer outro Estado europeu e do que os outros membros permanentes do CSNU, com exceção da China. Em termos financeiros, a França é o sexto maior contribuinte, arcando com 5,6% do orçamento total das operações de paz (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

CC BY NC SA

Gráfico 3 – França: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Historicamente, a França esteve bastante envolvida nos processos decisórios e no desenho das operações de paz da ONU. Ainda que, nos últimos anos, tenha havido uma redução significativa do envio de pessoal, é possível afirmar que as operações de paz continuam sendo instrumento relevante para a política francesa no sentido de reafirmar sua importância como potência no gerenciamento de crises no sistema internacional e, consequentemente, reforçar sua condição de membro permanente do CSNU (TARDY, 2016).

Na primeira metade da década de 1990, a França desempenhou um papel político importante no CSNU e fez grandes contribuições normativas para as operações da época, como as que ocorreram na ex-Iugoslávia, Somália e Camboja. O país também se projetou como um dos principais fornecedores de tropas para as missões da ONU, tendo, em 1993, atingido o auge de suas contribuições, com mais de 6.000 soldados desdobrados em oito operações, como indicam os dados do Gráfico 3 acima. A Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) na Bósnia, por exemplo, concentrou a maior parte do esforço francês e contou com participação ativa do país em sua formulação e condução (TARDY, 2016). Entretanto, a operação enfrentou inúmeras dificuldades, relacionadas à implementação do mandato, cooperação com as partes locais e à violência contra os capacetes azuis, culminando na morte de 70 soldados franceses e deixando mais de 600 feridos (TARDY, 2013).

CC BY NC SA

Uma lição importante dessa experiência, reforçada nos anos seguintes pelos episódios na Somália e em Ruanda, foi a de que a ONU não possuía ferramentas adequadas para lidar com a complexidade dos conflitos intraestatais e com situações de violência contínua, o que levou a França a se afastar e passar a apoiar os esforços de outras instituições para gerenciamento de crises, como a OTAN e a própria União Europeia (TARDY, 2016). A partir disso, a posição francesa no CSNU também se alterou, passando a valorizar mais o engajamento das organizações regionais na linha de frente das situações de crise e defendendo a implantação de comandos internacionais liderados por forças nacionais como substitutos do formato mais tradicional das operações de paz. Como reflexo disso, a contribuição do país com envio de pessoal declinou significativamente na segunda metade da década de 1990, tornando-se quase simbólica (TARDY, 2013).

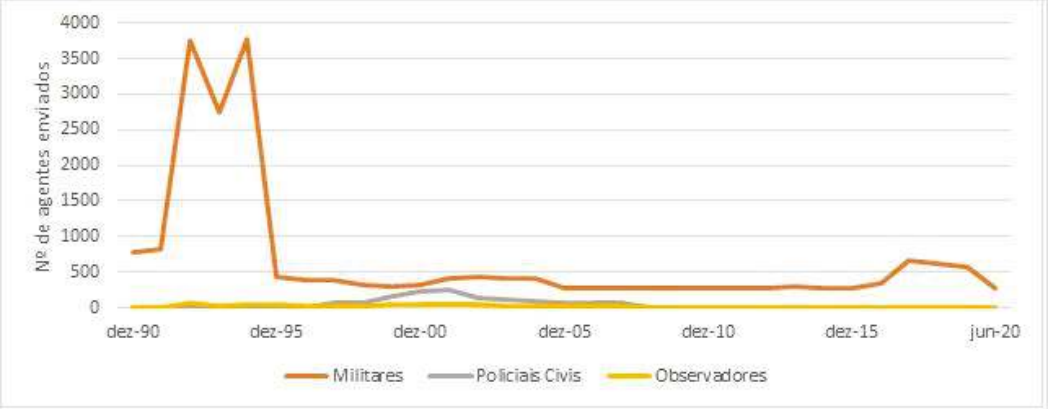
A França ensaiou um discreto retorno ao *peacekeeping* em 2004, enviando pessoal para operações selecionadas, como no Chade, Costa do Marfim e Líbano. Por fim, a situação do Mali, em 2013, levou a França a ocupar posições importantes na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA), já que, a pedido do governo malinês, tropas francesas haviam realizado uma intervenção para conter a insurgência no início do conflito e apoiado a iniciativa regional africana, a *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA) (DUARTE *et. al*, 2019).

Reino Unido

No início dos anos 1990, o Reino Unido contribuiu com um contingente significativo de tropas para as operações de paz; contudo, nos anos seguintes, esse número declinou vertiginosamente. O Gráfico 4 abaixo mostra a diminuição do número de soldados britânicos, além do baixo número de policiais e observadores do país que atuaram nas missões da ONU nas últimas décadas.

CC BY NC SA

Gráfico 4 – Reino Unido: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Em dezembro de 2020, o Reino Unido contribuía com um total de 540 pessoas, sendo 511 soldados. Em termos financeiros, a participação do país é mais significativa, sendo o quinto maior contribuinte para o orçamento das operações de paz, assumindo 5,8% do total (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

Historicamente, o governo britânico enxergava o modelo de *peacekeeping* como ferramenta útil para promover seus interesses, atuando de forma significativa nas missões que importavam mais diretamente, como a força de paz para o Chipre (UNFICYP). Entretanto, segundo Curran e Williams (2016), os fracassos do *peacekeeping* na década de 1990 e os desafios e perdas da UNPROFOR, que contou com liderança e grande contingente de tropas britânicas, motivaram críticas dos militares e, eventualmente, levaram a uma postura reticente em relação às missões da ONU. Para Williams (2013), esse afastamento também decorreu do posicionamento bastante pragmático do país em relação às operações de paz. Assim, uma vez que suas prioridades passaram a divergir daquelas manifestadas pela ONU, o Reino Unido redirecionou seus esforços de gerenciamento de crises para ações militares conjuntas com a OTAN ou a União Europeia (WILLIAMS, 2013).

Desde o início dos anos 2000, o envio de tropas para a ONU se encontra em uma posição baixa na lista de prioridades internacionais do Reino Unido. Em 2006, o Estado emitiu um po-

CC BY NC SA

sicionamento oficial segundo o qual sua a participação em missões de paz se basearia em três fatores: (i) preocupações de segurança, definida tanto em termos de ameaças à segurança doméstica quanto à estabilidade internacional; (ii) preocupações humanitárias; e (iii) a existência de ligações históricas com o país receptor (WILLIAMS, 2013). Essas diretrizes têm ajudado a justificar a tímida participação nas operações realizadas nos últimos anos.

Apesar das restrições no envio de tropas, o Reino Unido tem participado ativamente das discussões que ajudaram a redefinir o escopo normativo e operacional do *peacekeeping*, sendo, inclusive, autor de várias resoluções com esse fim e liderando, a partir de 2009, uma iniciativa de reforma que visava melhorar a preparação, planejamento, monitoramento e avaliação das missões. Isso inspirou o Departamento de Operações de Paz a iniciar amplo processo de reformulação do aparato institucional e das diretrizes para atuação em campo para tornar as operações mais eficazes e eficientes, além de ampliar mecanismos de consulta àqueles que contribuem com tropas e civis para aumentar sua adesão (KARLSRUD, 2018).

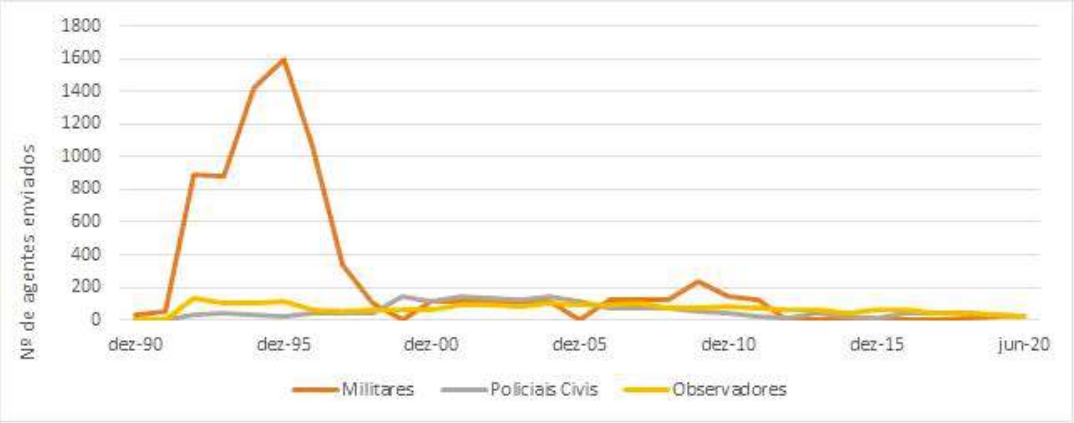
Rússia

A posição russa sobre as operações de paz sofreu várias mudanças ao longo dos anos, especialmente devido a transformações domésticas que levaram à reorientação de seu engajamento no sistema internacional (NIKITIN, 2013). Atualmente, o país mantém uma visão legalista e conservadora do uso de operações de paz para o gerenciamento de crises, expressando, de forma recorrente, preocupação com o que classifica como instrumentalização das missões pelas demais potências para atender a interesses particulares (BRATERSKY, 2018).

O contingente de pessoal enviado pela Rússia para as operações de paz em dezembro de 2020 era de apenas 68 pessoas, e não incluía soldados (UNITED NATIONS, 2020), o que contrasta fortemente com número de tropas enviado pelo país na década de 1990, como mostra o Gráfico 5. No que se refere às contribuições financeiras, o país é responsável por 3% do orçamento das operações de paz, sendo o oitavo maior contribuinte (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021).

CC BY NC SA

Gráfico 5 – Rússia: contribuições com envio de pessoal para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Nos primórdios da ONU, a União Soviética, ainda sob o domínio de Stalin, se posicionou frequentemente contra a implementação de operações de paz, seja vetando ou se abstendo nas votações no CSNU. No governo de Khruschev, passou a apoiar politicamente as operações; porém, não contribuía financeiramente ou com tropas. Durante a era Brezhnev, o país começou a oferecer modestas contribuições financeiras às operações no Oriente Médio e, já no governo de Mikhail Gorbachev, houve retirada de vetos e apoio mais significativo às missões, tanto em termos políticos, quanto financeiros (NIKITIN, 2013).

Com a mudança de regime para a Federação Russa, houve contribuição com tropas em missões na antiga Iugoslávia, na década de 1990, o que coincide com o pico de contribuições que pode ser observado no Gráfico 5. Depois disso, a Rússia passou a enviar contribuições simbólicas para missões geograficamente diversas (NIKITIN, 2013). O país é contrário à maior parte das propostas de reforma das operações de paz que, em sua visão, são motivadas por interesses geopolíticos de alguns Estados e, por isso, podem gerar mais instabilidade (BRATERSKY, 2018). A Rússia também defende que as missões sejam conduzidas majoritariamente pela ONU, restringindo o envolvimento individual de Estados e de organizações regionais a casos nos quais isso seja amparado por acordos intergovernamentais prévios, ou em que a missão se limite ao território de países membros das organizações que pretendem participar (BRATERSKY; LUKIN, 2017). As operações que não respeitam essas condições têm sido vistas pelos russos como violações do direito internacional ou, no mínimo, moralmente duvidosas (BRATERSKY, 2018).

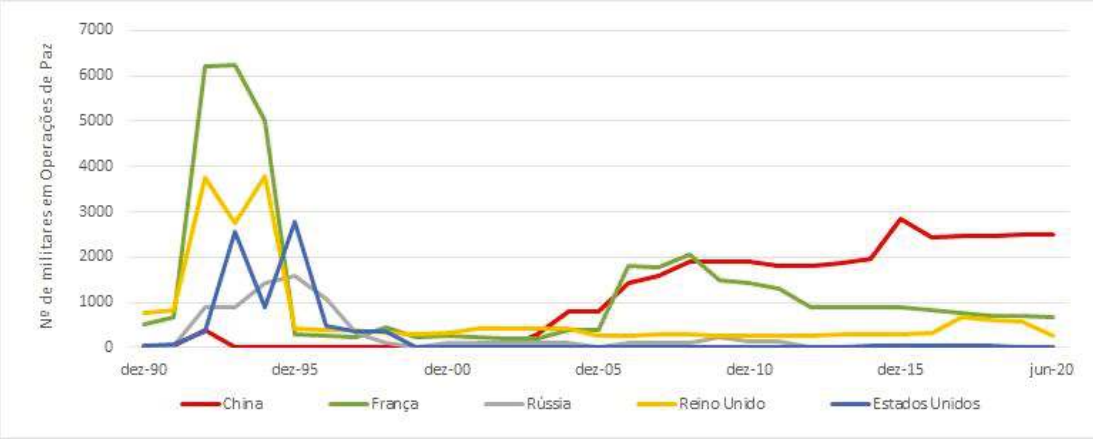
CC BY NC SA

A Rússia tem constantemente expressado preocupação com as pretensões dos membros ocidentais do P5 de usar as operações de paz da ONU como ferramenta para projetar agendas particulares, o que comprometeria seu papel tradicional como instrumento de resolução de conflitos. Por isso, foi contra a inclusão da autorização de uso da força pelos capacetes azuis na MONUSCO, que só foi autorizada com a condição de ser algo excepcional e que, assim, não criasse precedentes. No entanto, o que deveria se manter como exceção tem se tornado uma prática recorrente, o que a Rússia não vê com bons olhos (KARLSRUD, 2018). Nesse sentido, o país também se opõe ao envolvimento militar de grandes potências em operações de paz, defendendo que as tarefas em campo devem ser desempenhadas, principalmente, por contingentes militares de países "terceiros" (BRATERSKY, 2018).

USO ESTRATÉGICO DA PAZ E O NOVO PERFIL DAS OPERAÇÕES NO SÉCULO XXI

O que o breve perfil de envolvimento nas operações de paz de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, traçado na seção anterior, nos permite perceber é que, muito embora o P5 não seja mais o sustentáculo das missões em termos de fornecimento de pessoal, esses Estados permanecem sendo atores cruciais, política e economicamente, para o *peacekeeping*.

Gráfico 6 – Contribuições do P5 com envio de tropas para as operações de paz da ONU (1990-2020)

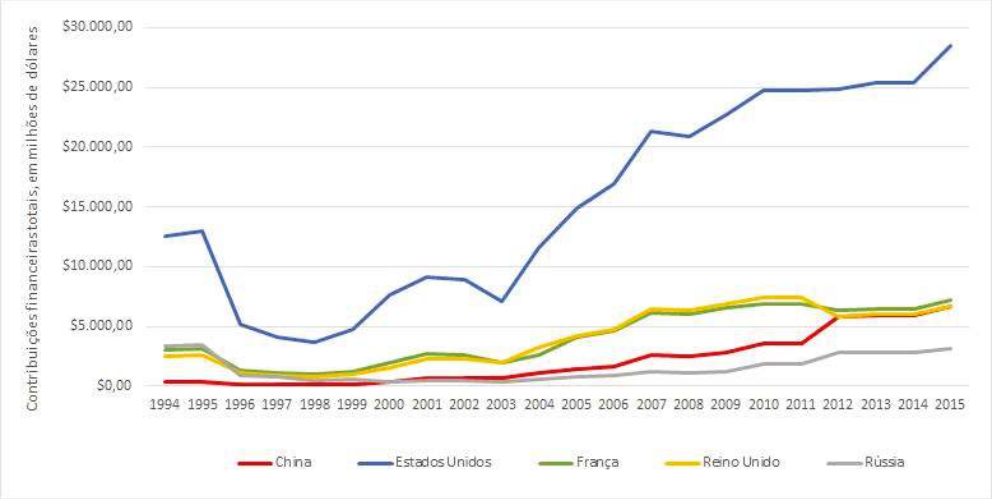


Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

CC BY NC SA

O Gráfico 6 mostra o desengajamento do P5 no que tange ao envio de tropas a partir de meados da década de 1990 (com exceção da China). Esta conduta, porém, contrasta com o compromisso desses Estados com as missões em termos financeiros, como é possível observar no Gráfico 7 abaixo, que mostra o crescimento das contribuições financeiras de todos os membros do P5 para as operações de paz da ONU nos últimos anos, se comparadas aos números de meados da década de 1990.

Gráfico 7 – Contribuições financeiras do P5 para as operações de paz da ONU (1990-2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em PROVIDING FOR PEACEKEEPING, 2020; UNITED NATIONS, 2020.

Mais do que isso, por serem o *core* do CSNU, seu apoio (ou pelo menos aquiescência) é fundamental para que as missões sejam autorizadas. Em termos políticos, o P5 também tem desempenhado papel determinante na delimitação dos objetivos e no próprio desenho dos mandatos, além de participar ativamente das discussões sobre o escopo normativo e doutrinário do *peacekeeping*.

Conforme apontado anteriormente, a hipótese aqui investigada gira em torno da ideia de que, para além de interesses na promoção da paz, segurança e estabilidade do sistema internacional em termos mais gerais, o envolvimento político, econômico e operacional do P5 é motivado por objetivos particulares variados, o que resulta em uma participação cada vez mais seletiva. Assim, esta seção será dedicada à discussão de elementos que ajudem a compreender o padrão de engajamento desses Estados nos últimos anos, e como o P5 tem

CC BY NC SA

instrumentalizado a sua participação junto às operações de paz, fazendo delas um meio de promoção de objetivos individuais.

Em relação à China, o principal contribuinte em envio de pessoal, podemos identificar várias lógicas que explicam o apoio às operações de paz. Em primeiro lugar, a busca por prestígio, já que, como argumenta Zurcher (2019), participar ativamente das missões da ONU é uma alternativa de relativamente baixo custo que permite demonstrar seu comprometimento com a paz e a segurança internacionais e afastar a imagem de que seu crescimento militar seja uma ameaça à ordem. Além disso, contribui para projetar a imagem de líder dos países em desenvolvimento, já que a China é a única dentre os membros permanentes que goza desse *status*.

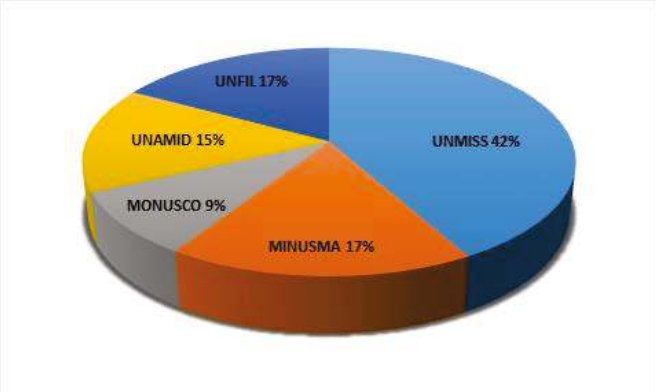
Considerando os fatores institucionais, pontuados por Bellamy e Williams (2013), vale destacar o ganho de experiência operacional para as forças armadas. Treinar e operar ao lado de tropas de outros países permite aos soldados chineses melhorarem suas capacidades de resposta, coordenação de comando de emergências e a habilidade de prosseguir com operações militares não-bélicas. A participação em missões no exterior também ajuda a modernizar e profissionalizar as forças de segurança, que adquirem conhecimento e experiência na realização de ações militares em diferentes ambientes e contextos (PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, 2020).

Outro ponto interessante é que a participação em operações de paz pode ser uma estratégia de apoio à ordem internacional e, em particular, à ONU (BELLAMY; WILLIAMS, 2013; MEISKE; RUGGERI, 2017). Isso interessa à China, que desde 1990 defende o fortalecimento do multilateralismo. Em especial, esse esforço é atribuído à preocupação com o protagonismo da OTAN e com o unilateralismo dos Estados Unidos. Na visão chinesa, uma ONU marginalizada abriria espaço para as iniciativas individuais dos EUA. Nesse sentido, fortalecer o *peacekeeping* e legitimar a ONU como autoridade na esfera da segurança internacional beneficia os interesses chineses de limitar a influência estadunidense (ZURCHER, 2019).

Por último, e lançando mão das hipóteses de Uzonyi (2020) e de Gaibulloev, Sandler e Shimizu (2009), que entendem que a contribuição com tropas pode ser motivada pelo desejo de controlar as externalidades de um conflito e por preocupações econômicas e comerciais, podemos analisar a participação chinesa nas operações de paz da ONU em países africanos. Atualmente, a China atua em 5 operações de paz, sendo 4 delas em território africano (Sudão do Sul, Mali, República Democrática do Congo e Sudão), como é possível observar no gráfico abaixo.

CC BY NC SA

Gráfico 8 – Tropas chinesas nas operações de paz da ONU (2020)



Fonte: elaboração própria, baseado em dados obtidos em UNITED NATIONS, 2020.

Conforme Uzonyi (2020) afirma, pelo fato de ter investido fortemente em Estados politicamente instáveis, o *peacekeeping* funciona como um instrumento para proteger e assegurar o retorno dos investimentos chineses nessas áreas. No Mali, por exemplo, a China temeria a ação dos rebeldes tuaregues, que poderiam levar o combate à fronteira com o Níger, onde foram feitos pesados investimentos chineses em extração mineral. Outra evidência foi a pressão chinesa, em 2014, para que o mandato da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS) incluísse uma referência à proteção à infraestrutura de petróleo do país (BOUTELLIS, 2019).

Zurcher (2019) afirma que não há relação direta entre os interesses econômicos chineses e sua atuação nas operações de paz, que deveria ser vista como uma forma de promover bens públicos globais. Entretanto, o próprio autor sinaliza que a participação no *peacekeeping* em países africanos beneficia os interesses da China, pois ajuda a proteger os investimentos feitos na África, promove o comércio, protege a diáspora chinesa na região e favorece a relação com os governos beneficiados pelas missões. Observando-se os investimentos nos países para os quais a China envia tropas, atualmente, pode-se notar sua a relevância. Entre 2005 e 2020, a China investiu U$15 bi na República Democrática do Congo, principalmente no setor de metais, U$6.8 bi no Sudão e U$2,5 bi no Mali. No Sudão do Sul, entre 2011 e 2020, foram investidos U$5 bi. Juntos, esses Estados representam aproximadamente 10% do total de investimentos chineses na África Subsaariana, o que não é desprezível (AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE, 2020).

CC BY NC SA

Já em relação aos Estados Unidos, como evidenciado anteriormente, em termos de contribuição com o envio de pessoal, a participação da superpotência nas operações de paz é, hoje em dia, ínfima. Além dos aspectos culturais mencionados na seção anterior, que configuram um certo senso de excepcionalismo, o fator mais substantivo que se pode destacar como inibidor dessa forma de contribuição é a preferência por soluções não onusianas. A primazia dos EUA na OTAN, em face da posição ocupada pelo Estado como um dentre cinco membros com poder de veto no CSNU, faz das intervenções realizadas por esta aliança militar uma ferramenta muito mais interessante do que o *peacekeeping* da ONU. Especialmente a partir do final dos anos 1990, essa lógica se tornou mais evidente. Como apontam Flavin e Aoi (2017), em 2001, os EUA mantinham cerca de 6 mil soldados na Bósnia e 5 mil no Kosovo com a OTAN, ao passo que mantinham apenas 44 soldados e cerca de 800 policiais sob o comando da ONU.

Além da OTAN, iniciativas unilaterais ou de coalizões também parecem ser mais adequadas aos interesses dos EUA, o que se verificou, principalmente, na década que sucedeu aos atentados de 11 de setembro de 2001. Segundo Smith (2013), em 2010, havia cerca de 165 mil soldados estadunidenses dentro e nos arredores do Iraque e cerca de 100 mil no Afeganistão. Nesse sentido, pode-se dizer que prioridades alternativas e a preferência por soluções não provenientes da ONU resultaram em grande engajamento das tropas em intervenções outras e em uma diminuição expressiva na contribuição com pessoal para as operações de paz.

A despeito disso, em termos financeiros e políticos, os EUA seguem sendo um apoiador vital, por possuírem, como aponta Karlsrud (2018), interesses estratégicos no *peacekeeping*. No mesmo dia em que o presidente Obama liderou uma cúpula sobre operações de paz, em 2015, a Casa Branca divulgou um memorando presidencial acerca do apoio do país a essa iniciativa. O documento apresenta uma ampla agenda de incentivo, entendendo as operações de paz como um mecanismo de resposta internacional às ameaças trazidas pelo terrorismo e pelo extremismo violento, por meio do qual é possível compartilhar custos globalmente. E, nessa direção, a experiência no Afeganistão e no Iraque é vista pelos EUA como algo que pode auxiliar a ONU a atualizar suas ferramentas, capacidades e doutrinas (UNITED STATES, 2015).

Acerca da participação francesa, nos últimos anos, o tímido engajamento em campo tem contrastado com uma atuação assertiva na definição do escopo doutrinário das operações de paz e na delimitação de mandatos. A França participa ativamente dos debates e da elaboração de resoluções no CSNU, comumente liderando as negociações e tendo sido responsável por redigir propostas de resolução que autorizaram algumas das principais operações de manutenção da paz contemporâneas, como aquelas enviadas para a Costa do Marfim (UNOCI), Mali

CC BY NC SA

(MINUSMA), Líbano (UNIFIL), República Centro-Africana (MINUSCA) e República Democrática do Congo (MONUSCO) (NOVOSSELOFF; TARDY, 2017).

A importância que o Estado dá à formulação de políticas sobre as operações de paz é tanta que ele foi patrocinador ou co-patrocinador de dois terços dos projetos de resolução sobre o assunto, adotados pelo CSNU (TARDY, 2016; KARLSRUD, 2018). Assim, podemos entender que a motivação para o apoio francês às operações de paz, nos termos de Bellamy e Williams (2013), é política e se associa ao desejo de manter voz ativa na arena internacional e na própria ONU. Um fato interessante nessa direção é que o posto de Subsecretário Geral para as operações de paz é ocupado, desde 1997, por representantes franceses, garantindo à França protagonismo no Departamento de Operações de Paz (TARDY, 2013; UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2021). Fazendo referência às motivações apontadas por Meiske e Ruggeri (2017), pode-se considerar a hipótese de influência na definição de questões militares e de segurança, como a formulação de doutrinas.

Por outro lado, analisando os fatores que atuam como inibidores, destaca-se a preferência por alternativas não onusianas, muitas vezes fundamentada em contradições normativas e doutrinárias. Um empecilho ao retorno efetivo da França às operações de paz da ONU é o posicionamento de suas Forças Armadas, já que a doutrina militar francesa dá centralidade ao uso da força em sua estratégia, estipulando que, quando tropas são destacadas, elas devem ser capazes de recorrer à ação coercitiva (FRENCH REPUBLIC, 2013). Esse posicionamento gera dificuldade em lidar com normas que limitam o uso da força nas operações de paz e contribui para a defesa de mandatos robustos para as operações atuais (KARLSRUD, 2018).

Como explicam Novosseloff e Tardy (2017), naqueles casos em que interessa à França intervir, como em conflitos em algumas de suas ex-colônias, as operações de paz da ONU podem ser entendidas como parte da estratégia de saída das tropas francesas. Nesse sentido, numa espécie de divisão do trabalho, caberia à França – ou a uma coalizão da qual ela faça parte – realizar uma intervenção inicial, antes que uma missão de longo prazo sob mandato da ONU assumisse o processo mais prolongado de construção da paz. Sem entrar no mérito da eficácia desse arranjo, aparentemente, a França enxerga o potencial de suas tropas na mitigação de crises e atribui às operações de paz da ONU as tarefas relacionadas ao *peacebuilding*.

No caso do Reino Unido, o baixo engajamento no que tange ao envio de tropas para as operações de paz pode ser explicado por pelo menos cinco fatores. O primeiro deles é que, já há algum tempo, as prioridades da política britânica não têm convergido com aquelas manifestadas pela ONU na autorização das missões, o que inclusive levou o país a adotar caminhos

CC BY NC SA

alternativos para o gerenciamento de crises e conflitos violentos, dando, desde os anos 2000, mais importância à OTAN (WILLIAMS, 2013). Para Williams (2013), o segundo fator é a auto percepção de excepcionalidade em virtude da posição no CSNU e da qualidade de suas tropas. Um terceiro fator relevante é o fato da maioria das operações de paz atuais ocorrerem na África Subsaariana, região que não está entre as principais preocupações geoestratégicas britânicas. Para Curran e Williams (2016), a opinião pública pode ser listada como um quarto fator, já que, desde as intervenções no Iraque e no Afeganistão, a população tem se mostrado reticente à interferência em conflitos no exterior, preferindo que a força militar seja usada apenas em casos de ameaça evidente ao país. Finalmente, o quinto fator seria a percepção dos militares de que sua participação nas operações de paz da ONU envolveria riscos significativos, relacionados a deficiências no planejamento de contingências, saúde, segurança e apoio logístico (CURRAN; WILLIAMS, 2016).

Consequentemente, o Reino Unido, assim como a França, tende a limitar o envio de pessoal às operações nas quais ele participa ativamente da definição dos mandatos e que estão mais claramente relacionadas aos seus objetivos políticos, como o combate ao extremismo violento e ao deslocamento de pessoas em direção às fronteiras sul e leste da Europa (CURRAN; WILLIAMS, 2016; KARLSRUD, 2018). As operações autorizadas pelo CSNU, especialmente desde 2010, têm se aproximado cada vez mais desses objetivos, incluindo estratégias que se assemelham àquelas empregadas pelo Reino Unido em casos como o do Afeganistão e do Iraque (KARLSRUD, 2018). Como afirma Karlsrud (2018), isso parece ter motivado a promessa feita pelos britânicos, na cúpula sobre operações de paz, em 2015, de dobrar suas contribuições militares, enviando pessoal ao Escritório de Apoio da ONU na Somália e um contingente maior à UNMISS. O Reino Unido também tem contribuído no treinamento, capacitação, apoio técnico e logístico às operações de paz, fornecendo, por exemplo, transporte aéreo estratégico para as missões no Mali e no Sudão do Sul (CURRAN; WILLIAMS, 2016).

Paralelamente, houve uma mudança na doutrina militar britânica, como é possível observar na *Strategic Defence and Security Review,* de 2015. No documento, que delineia a política de defesa do país para a próxima década, o papel atribuído às operações de paz é reforçado, e o envio de pessoal para as missões da ONU passa a observar diretrizes como: treinamento dos militares para conduzir operações com objetivo de restaurar a estabilidade; participação no treinamento de forças de paz estrangeiras; e envio de equipes formadas por militares e civis, incluindo especialistas na aplicação de leis (REINO UNIDO, 2015).

CC BY NC SA

Para Karlsrud (2018), a despeito das diferenças em termos de participação e nas perspectivas que apresentam, juntos, Estados Unidos, França e Reino Unido têm contribuído para definir o escopo normativo e, quiçá, doutrinário, das operações de paz. O P3, frequentemente, tem conduzido o processo de formulação das resoluções do CSNU, sendo, na maior parte dos casos, os *pen-holder*s dos mandatos das missões (WILLIAMS, 2019). E é em virtude do ativismo deles que a noção de estabilização tem sido introjetada no nome e no escopo das operações de paz mais recentes. Após a inclusão do termo no nome da operação de paz no Haiti (2004), a estabilização nomeou também as missões na República Democrática do Congo (2010), no Mali (2013) e na República Centro-Africana (2014). Em que pese o fato de não haver total clareza do que isso significa, em termos práticos, para o *peacekeeping*, a ideia central da estabilização reside na crença de que o uso da força é o elemento chave para solucionar conflitos e combater o extremismo violento. O P3, dessa forma, tem sido importante ao tentar embutir, no escopo das operações da ONU, suas concepções doutrinárias e suas experiências em missões de estabilização (KARLSRUD, 2018; HOWARD, 2019).

No caso da Rússia, o posicionamento em relação às operações de paz deve ser compreendido como parte da visão estratégica do país sobre o sistema internacional contemporâneo. Assim, em um cenário de reconfiguração da ordem, ela vê na ONU peça chave para preservar a arquitetura sistêmica desenhada após a Segunda Guerra Mundial, mantendo sua condição de potência. Essa ideia é especialmente importante dada a percepção de que a Rússia tem se tornado relativamente mais fraca em relação aos EUA e seus aliados ocidentais, que a veem como competidora e, em alguns momentos, oponente (BRATERSKY; LUKIN, 2017).

Em função dessas preocupações, Bratersky e Lukin (2017) classificam a Rússia como uma "potência *status quo*", que insiste na manutenção dos princípios do direito internacional (com ênfase na soberania), da estabilidade sistêmica e na preservação das instituições de governança global herdadas de Yalta e Potsdam como centrais para a resolução de disputas internacionais. Em relação às operações de paz, a Rússia tem manifestado preocupação com a possibilidade de terem se convertido em instrumentos de interesses particulares das potências ocidentais para adicionar territórios à sua esfera de influência, e, por isso, tem se posicionado contrariamente a reformas que possam afetar a estrutura e as prerrogativas do CSNU e de seus membros permanentes (BRATERSKY; LUKIN, 2017).

Essa visão geral se desdobra em cinco fatores mais específicos que ajudam a entender o baixo engajamento russo no que se refere ao envio de tropas para as operações da ONU nas últimas décadas. Primeiro, as prioridades de segurança para a Rússia, concentradas em questões domésticas e nos antigos Estados soviéticos – chamados por eles de "exterior próximo"

CC BY NC SA

– dificilmente convergem com as da ONU (BRATERSKY; LUKIN, 2017). O segundo fator é o atrito constante entre a Rússia e as potências ocidentais, com ambos os lados criticando as formas de manutenção da paz e intervenção humanitária lideradas pelo outro (BRATERSKY, 2018). Um terceiro fator é o que Nikitin (2013) chama de "síndrome pós-imperial", originada depois da queda da URSS, quando se passou a entender que a Federação Russa não deveria cometer os mesmos erros da sua antecessora no sentido de envolver-se com um "exterior distante". O quarto fator está associado às experiências negativas em operações de paz da ONU, especialmente nos países da ex-Iugoslávia, agravadas pela participação da OTAN (BRATERSKY; LUKIN, 2017). Finalmente, o quinto fator seria a preferência russa por instrumentos regionais para o gerenciamento de crises em países fronteiriços (NIKITIN, 2013).

Como resume Olga Abilova (2016), o engajamento russo nas operações de paz hoje se caracteriza por unidades pequenas e altamente especializadas, espalhadas em múltiplas localidades, de modo a maximizar a presença com o mínimo de pessoal em campo. Essa posição reticente em relação ao envio de pessoal contrasta com o grande envolvimento nas operações de paz por meio de contratos para fornecimento de serviços, sendo o segundo maior fornecedor da ONU de forma geral (KARLSRUD, 2018) e o maior se considerarmos os serviços de transporte aéreo (ABILOVA, 2016). Em 2011, por exemplo, contratos de empresas russas chegaram a compor 14% dos serviços relacionados às missões de paz, alcançando o valor de 382 milhões de dólares (NIKITIN, 2013). Entre 2005 e 2013, estima-se que os ganhos de empresas russas de aviação que prestam serviço para as operações de paz, liderados pela UTair, chegaram a U$ 1,3 bi (ABILOVA, 2016). Como destaca Abilova (2016), a Rússia tem bloqueado, nos últimos anos, tentativas de reforma que pudessem ampliar a transparência dos procedimentos para definir esses contratos, e dar mais autonomia às equipes de campo para geri-los, o que afetaria diretamente seus interesses comerciais e limitaria a influência e o poder de monitorar decisões.

Além dos contratos, a Rússia tem se mostrado bastante presente nas discussões sobre possíveis mudanças no arcabouço doutrinário das operações de paz e sobre ações capazes de ampliar sua eficiência operacional, preocupando-se mais com o objetivo das missões do que com seu escopo e escala (BRATERSKY; LUKIN, 2017). Um ponto importante para os russos é o que eles chamam de "de-ideologização" dos mandatos, que consistiria, basicamente, em impedir que as operações de paz atuem no sentido de transformar regimes políticos locais, em especial se isso favorecer a consolidação de uma visão de mundo alinhada à dos EUA e de seus aliados ocidentais (BRATERSKY; LUKIN, 2017). Para os russos, o papel dos Estados hospedeiros não pode ser subestimado (BRATERSKY, 2018) e, em caso de dúvida sobre como proceder para resolver os conflitos, a ONU deve favorecer atores estatais. Neste último ponto, o posiciona-

CC BY NC SA

mento da Rússia converge com os interesses dos EUA, França e Reino Unido de usar as missões para combater o extremismo violento, resultando em situações como a que ocorreu no Mali, quando os *peacekeepers* acabaram atuando para proteger o governo de seus opositores (HOWARD, 2019; DUARTE *et al*., 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou o envolvimento dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – nas operações de paz realizadas pela ONU nas últimas décadas. Em síntese, ainda que não sejam grandes contribuintes no que se refere ao envio de pessoal (com exceção da China), e que sua atuação seja motivada mais pela possibilidade de usar as missões como instrumentos de agendas particulares, podemos afirmar que esses Estados têm contribuído, cada um à sua maneira, para a evolução do *peacekeeping* no século XXI. Mesmo havendo diferenças significativas entre seus posicionamentos, o P5 tem participado da redefinição das diretrizes de atuação da ONU diante de conflitos violentos e da lógica dos mandatos autorizados pelo CSNU.

Como buscamos evidenciar, os membros permanentes do CSNU veem no apoio às operações de paz da ONU uma forma de projetarem agendas e interesses particulares, cada qual com suas motivações. A China, por meio do envio de tropas, busca se projetar internacionalmente e controlar externalidades de conflitos que ocorrem em países onde possui grandes interesses econômicos e comerciais. Estados Unidos, França e Reino Unido, a despeito de suas singularidades, além de se manterem como atores relevantes na tomada de decisão do CSNU, visam transferir, ao menos parcialmente, para a ONU os custos de combater globalmente o terrorismo e o extremismo violento. A Rússia, por sua vez, enxerga no *peacekeeping* uma forma de manter o *status quo* e sustentar a atual arquitetura do sistema internacional, preservando sua condição de potência e contendo os avanços dos EUA e de seus aliados ocidentais. Não se trata de afirmar que os interesses de promoção da paz e da segurança internacionais não sejam motivadores da ação do P5, mas de compreender que, para além disso, seu envolvimento político, econômico e operacional nas operações de paz é motivado por objetivos particulares variados.

Nesse sentido, o engajamento do P5 parece inclusive estar relacionado à emergência de um novo perfil de operações de paz na última década, caracterizado por maior presença de

CC BY NC SA

tropas originadas de países do sul global, a exemplo da China; por mandatos fortemente influenciados pela ideia de estabilização e uso robusto da força, graças ao P3; e pela cooperação com governos hospedeiros, valorizando a soberania estatal e a estabilidade sistêmica, como resultado da influência russa. Dessa maneira, mesmo que seja buscando interesses individuais, é possível compreender que cada um dos membros permanentes tem fornecido uma peça do quebra-cabeças que caracteriza as operações de paz da ONU no século XXI.

É possível imaginar que esse novo perfil do *peacekeeping* pode trazer importantes consequências para os processos de resolução de conflitos e até mesmo para o papel desempenhado pela ONU de ator central na promoção da paz. Fato é que essas questões devem ser pensadas em face da ideia de que as operações de paz não são instrumentos políticos neutros, pois resultam de diferentes padrões de envolvimento estatal que são, por sua vez, orientados por motivações e interesses particulares. É, sem dúvidas, impactante a realidade de que a tão necessária paz a ser alcançada em locais de conflito armado esteja à mercê de interesses outros das grandes potências, como se, por sorte, pudesse atender também às expectativas dos atores locais que dela dependem. Esse, contudo, é outro debate.

REFERÊNCIAS

ABILOVA, Olga. *Peacekeeping Contribution Profile*: Russia**.** 2016. Disponível em: <http://www.providingforpeacekeeping.org/2016/10/31/peacekeeping-contribution-profile-russia/> Acessado em 23 de julho de 2020.

ABDENUR, Adriana Erthal. UN Peacekeeping in a multipolar world order: norms, role expectations, and leadership. In: DE CONING, C; PETER, M (org). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. *China Global Investment Tracker*. Disponível em <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> Acessado em 21 de julho de 2020.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BRATERSKY, Maxim. Russia and Peacekeeping Operations: Conceptual and Practical Components of Russia's Policy. *International Organisations Research Journal, v. 13, n. 1, 2018, p. 157-170.*

BRATERSKY, Maxim; LUKIN, Alexander. The Russian perspective on UN peacekeeping: Today and tomorrow. In: DE CONING, C; KARLSRUD, J; AOI, C (org). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats. London: Routledge, 2017.

BOUTELLIS, Arthur. Rethinking UN Peacekeeping Burden-Sharing in a Time of Global Disorder. *Fundan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13, 2019, p. 193-209.

CURRAN, David; WILLIAMS, Paul D.; The United Kingdom and United Nations peace operations. *International Peacekeeping*, v. 23, n. 5, 2016, p. 630–651.

DUARTE, Geraldine; ANDRADE, Letícia; SOUZA, Matheus; BALLESTRINI, A. "It may look like war, but it's peacekeeping": a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. *Conjuntura Internacional*, vol. 16, n.1, 2019, p. 28-40.

FINDLAY, T. *Challenges for the new peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FLAVIN, William; AOI, Chiyuki. US doctrine and peace operations. In: DE CONING, C; KARLSRUD, J; AOI, C (org). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats. London: Routledge, 2017.

FRENCH REPUBLIC. *French White Paper*: defence and national security. 2013. Disponível em https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/defence-policy/white-paper-2013/white-paper-2013 Acessado em 27 mai. 2021.

GAIBULLOEV, K.; SANDLER, T.; SHIMIZU, H. Demands for UN and non-UN peacekeeping: nonvoluntary versus voluntary contributions to a public good. *Journal of Conflict Resolution*, v.53, n.6. 2009. p. 827-852.

GILL, Bates; HUANG, Chin-Hao. The People´s Republic of China. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HOWARD, Lise M. *Power in Peacekeeping*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

KARLSRUD, John. *The UN at War:* Peace Operations in a New Era. London: Palgrave Macmillan, 2018.

LANTEIGNE, Marc; HIRONO, Miwa (org). *China's Evolving Approach to Peacekeeping*. New York: Routledge, 2012.

MCGREAL, Chris. *Countries to pledge troops to bolster UN peacekeepers after intense US pressure*. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/27/un-peacekeeping-obama-countries-pledge-troops-counterterror> Acessado em 30 de maio de 2020.

MEISKE, Maline; RUGGERI, Andrea. Peacekeeping as a Tool of Foreign Policy. In: *Oxford Encyclopaedia of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MONTENEGRO, Renan H. Da Indiferença ao Engajamento: a participação da China em operações de paz das Nações Unidas. *Rev. Carta Inter*., Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2018, p. 73-97.

NIKITIN, Alexander. The Russian Federation. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NOVOSSELOFF, A; TARDY, T. France and the evolution of the UN peacekeeping doctrine. In: DE CONING, C; KARLSRUD, J; AOI, C (org). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats. London: Routledge, 2017.

PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA. *China's Armed Forces:* 30 Years of UN Peacekeeping Operations. 2020. Disponível em <http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202009/18/content_WS5f6449a8c6d0f7257693c323.html> Acessado em 26 de maio de 2021

PROVIDING FOR PEACEKEEPING. *IPI Peacekeeping Database*. Disponível em: <http://www.providingforpeacekeeping.org/contributions/> Acessado em 25 de abril de 2020.

REINO UNIDO DE GRÃ BRETANHA E IRLANDA DO NORTE. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. 2015. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf> Acessado em 15 de maio de 2020.

SMITH, Adam C. United States of America. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

TARDY, Thierry. France: the unlikely return to UN peacekeeping. *International Peacekeeping*, v. 23, n. 5, 2016, p. 610–629.

TARDY, Thierry. France. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

UNITED NATIONS. *United Nations Peacekeeping Data*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/data> Acessado em 25 de abril de 2020.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. *How we are funded*. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> Acessado em 26 de maio de 2021.

UNITED STATES. *Memorandum on United States Support to United Nations Peace Operations*. 2015. Disponível em <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201500663/pdf/DCPD-201500663.pdf> Acessado em 25 de maio de 2021

UZONYI, Gary. *Finding Soldiers of Peace:* Three Dilemmas for UN Peacekeeping Missions. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2020.

WILLIAMS, Paul D. The United Kingdom. In: BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D (org). *Providing Peacekeepers*: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press, 2013.

WILLIAMS, Paul D. The Security Council´s Peacekeeping Trilemma. *International Affairs*, vol.0, n.0. 2019, p.1-21.

ZURCHER, Christoph. *30 years of Chinese peacekeeping*. CIPS Report. 2019. Disponível em: <https://www.cips-cepi.ca/wp-content/uploads/2019/01/30YearsofChinesePeacekeeping-FINAL-Jan23-1.pdf> Acessado em 21 de julho de 2020.

CC BY NC SA

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.12462

Desenvolvimento em pequenos estados insulares: ensaio com foco em Cabo Verde

Development in small island states: an essay highlighting Cabo Verde

Desarrollo en pequeños estados islas: un ensayo que destaca a Cabo Verde

Hoyêdo Nunes Lins
Professor dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais e em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, SC, Brasil.
E-mail: hoyedo.lins@ufsc.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7438-2951

Juliane Becker Facco
Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: julianefacco@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7357-5118

Resumo: Totalizando quase três dezenas, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS na sigla em inglês) enfrentam grandes desafios ao desenvolvimento. Pequenez, dispersão geográfica, isolamento, forte dependência externa e vulnerabilidade a desastres naturais contam entre as razões. Daí a importância, para eles, de estratégias de desenvolvimento sustentável baseadas em parcerias com países e instituições internacionais. Configurado como arquipélago, Cabo Verde é um caso em questão, tendo firmado parcerias

com a União Europeia (UE) especialmente a partir de 2007. Baseado em pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho analisa aspectos dessas parcerias envolvendo os SIDS, mormente entre Cabo Verde e UE, para enfrentar dificuldades e promover o desenvolvimento sustentável. Concentra-se a atenção em projetos sintonizados, ao menos nas declaradas intenções, com os pressupostos da Agenda 2030. Conclui-se que essas parcerias costumam exibir ambiguidade, opacidade e limitação de propósitos quanto à promoção do desenvolvimento sustentável em Cabo Verde. Além disso, têm originado novas vulnerabilidades, inclusive porque vários projetos têm índole essencialmente retórica. Tudo isso não é estranho à grande assimetria de poder nas negociações internacionais e à dominação da agenda neoliberal imposta pelos doadores da ajuda ao desenvolvimento.

Palavras-chave: SIDS; Cabo Verde; Europa

Abstract: Nearly three dozen Small Island Developing States (SIDS) exist in the international system, practically all of them facing major development challenges. Problems such as smallness, geographical dispersion, isolation, strong external dependence and vulnerability to natural disasters count among the reasons. Hence the importance, to these countries, of sustainable development strategies based on partnerships both with States and international institutions. Being an archipelago, Cabo Verde is a case in point, having established partnerships with the European Union (EU) especially since 2007. Based on bibliographic and documentary research, this study analyzes aspects of these partnerships involving SIDS, especially between Cabo Verde and the EU, to deal with difficulties and promote sustainable development. Attention is focused on projects permeated (according to the declared intentions) by the assumptions adopted by Agenda 2030. One can conclude that these partnerships tend to be ambiguous and opaque, and that the purposes regarding the promotion of sustainable development in Cabo Verde are limited. In addition, new vulnerabilities have arisen, among other things because several projects have an essentially rhetorical nature. These questions are not without connection with the great power asymmetry in international negotiations and with the domination of the neoliberal agenda imposed by development aid donors.

Palavras-chave: SIDS; Cabo Verde; Europe

Resumen: Con un total de casi tres docenas, los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS según el acrónimo en inglés) enfrentan importantes desafíos de desarrollo. La pequeñez, la dispersión geográfica, el aislamiento, la fuerte dependencia externa y la vulnerabilidad a los desastres naturales son algunas de las razones. De ahí la importancia, para ellos, de las estrategias de desarrollo sostenible basadas en alianzas con países e instituciones internacionales. Configurado como un archipiélago, Cabo Verde es un ejemplo de ello, habiendo firmado asociaciones con la Unión Europea (UE) especialmente desde 2007. Basado en investigación bibliográfica y documental, el trabajo analiza aspectos de estos acuerdos que involucran a los SIDS, especialmente entre Cabo Verde y la UE, para hacer frente a las dificultades y promover el desarrollo sostenible. La atención se centra en proyectos sintonizados, al menos de acuerdo con las intenciones declaradas, con

los supuestos de la Agenda 2030. Se concluye que estas alianzas tienden a exhibir ambigüedad, opacidad y propósitos limitados en cuanto a la promoción del desarrollo sostenible en Cabo Verde. Además, han surgido nuevas vulnerabilidades, sobre todo porque varios proyectos son esencialmente de naturaleza retórica. Todo esto no es ajeno a la gran asimetría de poder en las negociaciones internacionales y al dominio de la agenda neoliberal impuesta por los donantes de ayuda al desarrollo.

Palabras-clave: SIDS; Cabo Verde; Europa

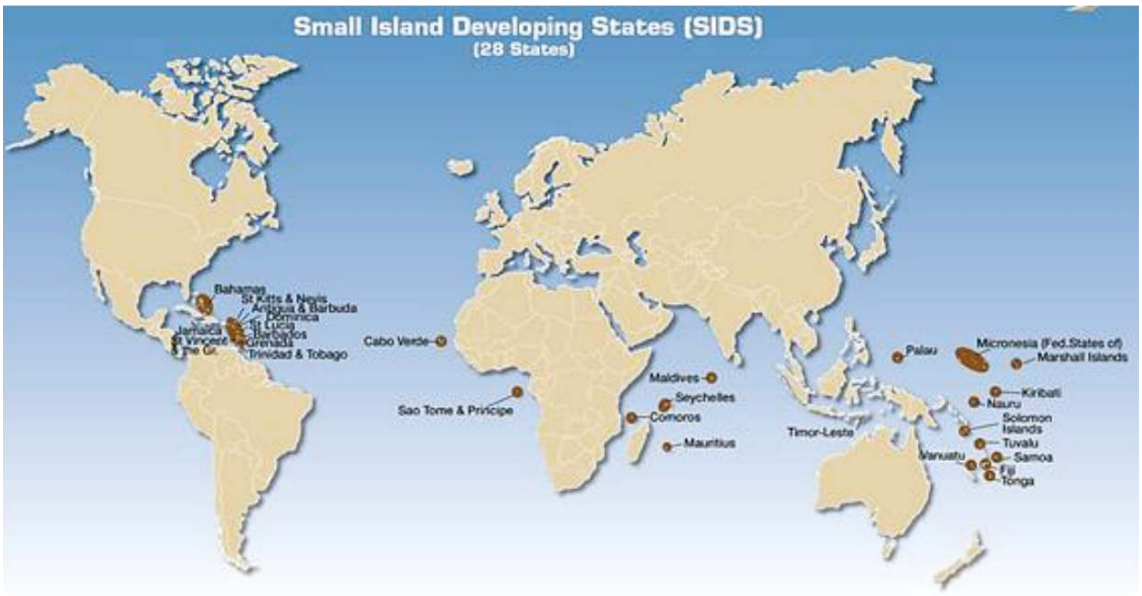
Recebido em:
13/07/2021

Aceito em:
01/02/2022

1 INTRODUÇÃO

Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS na sigla em inglês, e doravante assim designados) somam quase três dezenas de países, localizados em vários oceanos e mares. A figura 1 permite observar a distribuição desses territórios, segundo registro utilizado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD na sigla em inglês) para propósitos analíticos.

Figura 1 – Distribuição dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS)



Fonte: UNCTAD (2017)

Os desafios ambientais e de desenvolvimento dos SIDS são consideráveis. Envolvem problemas como escassez de recursos naturais, altos custos de energia, deficiência nos transportes e comunicações, acanhados mercados domésticos, alta volatilidade do desempenho econômico, grande densidade populacional, dependência externa e baixa resiliência a desastres naturais.

Sobre o último aspecto, note-se que, de 2000 a 2016, os SIDS registraram 335 desses desastres. As perdas provocadas foram estimadas em US$ 22,7 bilhões, sendo que esses países têm representado cerca de 2/3 dos que mais sofrem nesses termos na comunidade internacional (OECD, 2016).

CC BY NC SA

Diante disso, ganhou vulto o entendimento de que os SIDS devem ser objeto de condizente ajuda no âmbito das relações entre países. Diferentes parcerias desenhadas com esse objetivo viram a luz desde o início deste século. A União Europeia (UE) sobressai como origem de recursos na ajuda internacional ao desenvolvimento, e nas destinações dos seus auxílios têm figurado os SIDS. Uma importante questão sobre o assunto diz respeito aos contornos dessa ajuda, incluindo a natureza dos interesses incrustados nas relações, e à sua eficácia, ambos os aspectos representando elementos do problema geral abordado neste artigo.

Cabo Verde integra o conjunto dos países que, exibindo características de SIDS, aparecem como receptores. Especialmente desde 2007, esse Estado usufrui de recursos de fundos europeus, tendo figurado como o único SIDS (e país africano) detentor de *status* particular no contexto da Parceria Especial estabelecida naquele ano com a UE.

Este estudo se ocupa, em termos gerais, do papel da cooperação internacional no enfrentamento das dificuldades e na promoção do desenvolvimento sustentável nos SIDS. O foco específico é Cabo Verde, relativamente a alguns aspectos dos seus vínculos com a UE. O objetivo principal é identificar e discutir criticamente as interações estabelecidas com vistas a avançar, segundo os termos formais utilizados, no equacionamento das adversidades amargadas pelo país.

De caráter ensaístico, e baseado em pesquisa bibliográfica e documental realizada junto a fontes acadêmicas e institucionais, o artigo contém cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na próxima seção fala-se da emergência do desenvolvimento sustentável na agenda internacional e dos desafios enfrentados pelos SIDS nessa questão. Em seguida, aborda-se a realidade específica de Cabo Verde, destacando seus problemas. Na última parte, antes das considerações finais, examinam-se alguns projetos financiados pela UE em Cabo Verde desde 2007.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A PROBLEMÁTICA DOS SIDS

A temática ambiental com ênfase no desenvolvimento sustentável ganhou espaço nos debates internacionais desde as últimas décadas do século 20. Em processo sinuoso e afetado por confrontos de interesses, os avanços foram nutridos pelo percepção de que se avolumavam as pressões sobre os recursos do planeta.

CC BY NC SA

Tiveram influência nessa trajetória os desastres ambientais registrados desde os anos 1960. De tipos diversos e com resultados em geral dramáticos, esses desastres cevaram entendimento que se refletiu em multiplicação quer de tratados, sugestiva de uma maior consciência sobre os problemas ambientais, quer de demandas por qualidade ambiental (MITCHELL, 2017).

O contexto, entretanto, era de crescente demanda e de pressões pelo equacionamento dos problemas sociais, especialmente no Terceiro Mundo. Alternativas capitaneadas por países desenvolvidos, propondo a redução do ritmo de crescimento econômico e demográfico em prol da proteção do meio ambiente, eram criticadas e mesmo combatidas por países em desenvolvimento, já que as mazelas destes requeriam avanços na economia (SPETH, 2002). Os SIDS figuravam (como figuram até hoje) com destaque nesse cenário.

2.1 Esboço do percurso das ideias e ações sobre o desenvolvimento sustentável

As iniciativas em torno das questões ambientais, protagonizadas nos anos 1960 e 1970, culminaram na (histórica) Conferência do Meio Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo, quando o meio ambiente emergiu como preocupação legítima da comunidade internacional (KECK; SIKKINK, 1998). Nos anos 1980, os debates se intensificaram em meio a alarmantes níveis de carências e desemprego, principalmente nos países mais pobres.

A ideia de desenvolvimento sustentável foi apresentada em 1987 pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) no relatório “Nosso futuro comum” (Relatório Brundtland). Considerou-se sustentável, essencialmente, o desenvolvimento que satisfazia as necessidades das gerações atuais sem comprometer as futuras (CMMAD, 1988). Esse desenvolvimento, um importante conceito neste estudo, representa um reenquadramento da ligação entre economia e ecologia – passam a ser vistas como dimensões interdependentes (TULLOCH; NEILSON, 2014) – e coloca no centro do debate a questão da equidade intergeracional (VEIGA, 2005).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) robusteceu a ideia de desenvolvimento sustentável por meio da publicação da Agenda 21, pela qual os países têm o direito e a obrigação de buscar tal sustentabilidade. A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20, que teve lugar em 2012, ocorreram consultas sobre metas e objetivos compatíveis, os quais deveriam substituir, em 2015, os anteriormente previstos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

CC BY NC SA

Assim, na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, 17 objetivos e 169 metas foram aprovados, por 193 países e também por empresas, como núcleo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Definia-se, assim, o ano de 2030 como horizonte para o alcance desses objetivos e metas, relativamente às dimensões social, econômica e ambiental do desenvolvimento.

Observe-se que a Agenda 2030, com seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), abraçou uma visão holística do desenvolvimento. Passou-se a defender mais claramente a procura de um desenvolvimento articulado nos planos econômico, ambiental e social (UN SDSN, 2015). Esse caráter ecoa os trabalhos de Sachs (2004; 2009), para quem a sustentabilidade deve ser vista de forma abrangente (além de normativa). Tal ângulo constitui alternativa às condutas marcadas pelo ambientalismo pueril, refratário a considerações sobre a importância do dinamismo econômico para enfrentar a pobreza e melhorar padrões de vida sobretudo em regiões mais carentes, e pelo desenvolvimentismo anacrônico, sem maiores preocupações com as condicionalidades ambientais e as gerações futuras (VEIGA, 2005).

Para Sachs (2004), com efeito, o desenvolvimento sustentável apresenta-se como um projeto ancorado em objetivos sociais, desenhado e executado sob contingências ambientais e manifestado em atividades viáveis economicamente. São oito as dimensões da sustentabilidade, segundo essa visão: social, econômica, ecológica, ambiental, territorial, cultural, política nacional e internacional. A social deve figurar como primeira finalidade, pois o colapso nessa esfera pode causar colapso ambiental. E para tentar garantir vida digna às próximas gerações, cinco áreas básicas exigiriam grande atenção: planejamento (envolvendo não só o Estado), revolução energética (energias renováveis), revolução azul, revolução verde (*evergreen*) e cooperação internacional.

2.2 Particularidades associadas aos SIDS

A problemática do desenvolvimento sustentável é muito importante nos países mais pobres e frágeis, principalmente nos SIDS (GHINA, 2003). Suas características estruturais específicas, e o fato de sofrerem intensamente com choques em seus territórios e populações, magnifica a relevância das vinculadas questões para os SIDS. Desse modo, o discurso político sobre esses estados nos foros internacionais, objetivando atrair a atenção para seus problemas, incorporou aspectos do debate sobre a sustentabilidade do desenvolvimento, tendo a UNCTAD cumprido um papel estratégico nesse sentido.

CC BY NC SA

Todavia, houve diferentes fases no discurso político internacional desses Estados, e o problema da sustentabilidade do desenvolvimento não esteve sempre presente. De fato, a agenda internacional do desenvolvimento sustentável assumiu, muitas vezes, um caráter meramente programático, e nem sempre o contexto internacional favoreceu tal abordagem no discurso político das ilhas.

De 1972 a 1982, os SIDS eram considerados de modo semelhante ao das discussões sobre as barreiras estruturais ao desenvolvimento no Terceiro Mundo. Essa "diluição" da problemática dos SIDS motivou críticas à ideia de que caberiam para esses países as mesmas medidas gerais, como protecionismo e industrialização por substituição de importações (CAMPLING, 2006). Entre 1983 e 1992, as abordagens refletiam o contexto de crise no Terceiro Mundo, severamente atingido, em termos gerais, pela guinada neoliberal e pelos problemas do endividamento externo. Nesse quadro, o léxico neoliberal louvava as vantagens comparativas e a procura de nichos de mercado para as exportações dos países em desenvolvimento, incluindo os SIDS (STOUTENBURG, 2015).

Desde 1992, a questão desses Estados incorporou a problemática do desenvolvimento sustentável, ganhando força o discurso sobre a sua particular fragilidade perante as mudanças climáticas. Esse destaque levou a ativismo exemplificado pela formação, em 1990, do grupo de *lobby* político intitulado "Aliança dos Pequenos Estados Insulares" (AOSIS, na sigla em inglês), que logrou inserir as correspondentes preocupações em capítulo específico da Agenda 21 (HEIN, 2004).

Em 1994 ocorreu a Conferência Global de Barbados, sobre o desenvolvimento sustentável em SIDS. O resultado foi declaração para implementar a Agenda 21 nas ilhas – Programa de Ação de Barbados (BPOA) – com ações em 14 áreas chaves (COMMONWEALTH SECRETARIAT, 2012). Conferências subsequentes giraram em torno desse programa, como o Encontro Internacional para os dez anos de revisão, em 2005, em Maurício, quando se buscou comprometer a comunidade internacional e formular estratégia de continuidade. Na revisão desse encontro em 2010, a Mauritus+5, os SIDS declaram-se alinhados com o desenvolvimento sustentável. A conferência da ONU em 2012, a Rio+20, levou à Terceira Conferência Internacional dos SIDS em 2014 (proclamado o ano dos SIDS pela ONU).

Nesse processo, organismos internacionais propuseram medidas de melhoria da qualidade de vida dos habitantes das ilhas, sob o signo da sustentabilidade. Uma delas se referia à *blue-green economy*, segundo formulação das Nações Unidas, voltada à promoção do bem-estar e da equidade social com menores riscos ambientais (UN-Habitat, 2015).

O conceito de *blue economy*, especificamente, foi apresentado na Rio+20 como alternativa centrada nos oceanos, com extensão da "economia verde" na direção destes e das áreas costeiras. Nos seus termos, contemplava-se o desenvolvimento sustentável em setores cha-

CC BY NC SA

ves nas ilhas, como pesca, turismo, transporte, uso de recursos do fundo marinho e energia renovável. O entendimento era que buscar bons resultados exigia decisões e políticas públicas que articulassem a conservação e o uso sustentável da biodiversidade (UNEP; UN DESA; FAO, 2012).

3 CABO VERDE: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Cabo Verde é um pequeno país insular de 4.033 km², mais precisamente um arquipélago, distante cerca de 500 km da costa ocidental da África. Suas ilhas dividem-se entre as de Sotavento, que compreendem a de Santiago (com a capital, Praia), e as de Barlavento (Figura 2).

Figura 2 – Cabo Verde e suas ilhas



Fonte: Perry-Castañeda Library Map Collection (2004)

3.1 Traços gerais de Cabo Verde

A história do país é indissociável da expansão marítima europeia, mais propriamente portuguesa, nos séculos 15 e 16 (SILVÉRIO, 2013). A ocupação e o povoamento começaram pela ilha de Santiago, a maior de todas, cujos bons portos e nascentes de água doce favoreceram o início da agropecuária intensiva e a constituição de um centro comercial (DOMINGUES, 1991).

Outras ilhas foram ocupadas a partir de meados do século 16, e com mais vigor durante o século 17, mostrando-se a criação de gado e o provimento de peles e sebos para Portugal atividades duradouras (BALENO, 1991). Cabo Verde constituiu-se, especialmente com a autorização da então metrópole aos colonos para comercializar e traficar escravos com o continente africano, como uma espécie de ponte ou entreposto comercial entre África e Europa em razão de sua localização estratégica para os negócios e as futuras invasões (FERNANDES, 2002).

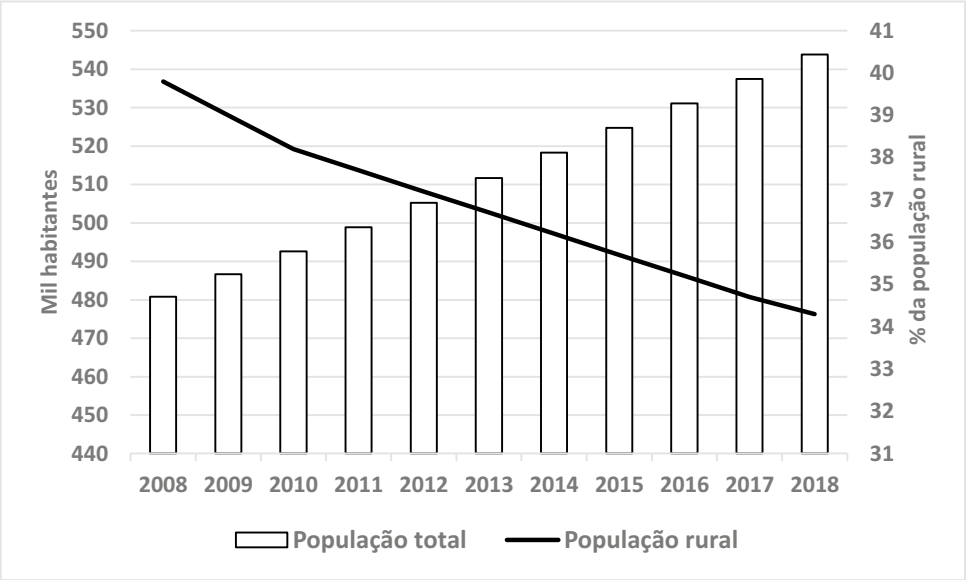
A trajetória local mostrou-se cíclica em termos econômicos. Fatores externos (ataques, concorrência) e as características naturais (solo, regime de chuvas) responderam por isso, que repercutiu em sucessivas crises de fome (ARQUIVO NACIONAL DE CABO VERDE, 2015). Cabe realçar o significado das vulnerabilidades naturais, ligadas à condição insular e à localização. Entre as implicações, deve-se indicar que: a pluviometria escassa e irregular provoca secas e desertificação, refletindo-se em desempenho agrícola que impõe a importação de mais de 80% dos alimentos consumidos; a dispersão geográfica, inerente à condição de arquipélago, onera muito a instalação de infraestrutura; a dependência energética externa supera ¾ das respectivas necessidades (GOVERNO DE CABO VERDE, 2017).

Esse percurso e essas condições fizeram da emigração um processo de grande importância na história de Cabo Verde. Atualmente – meados da segunda década do século 21 – a população em situação de diáspora (cerca de 1 milhão de pessoas) supera em muito o contingente que vive nas ilhas (BANCO MUNDIAL, 2016). É sugestivo que, entre 2008 e 2018, por exemplo, a população do arquipélago tenha crescido somente 13%, passando de 480.842 para 543.767, com taxa média anual de 1,2374 %. A participação da população rural mostrou-se declinante, embora continue considerável: regrediu naquele período de quase 40% do total para 34%. O gráfico da figura 3 permite observar esse comportamento.

O tamanho da diáspora é indicativo das presentes condições do país. No momento da independência, em 1975, a estrutura econômica era bastante acanhada e precária. As ações do setor público eram muito deficientes e as atividades do setor privado mostravam-se pouco competitivas seja na agricultura, na pesca ou na construção civil. A independência permitiu mudanças positivas na economia e na sociedade. Em política e liberdades civis, por exemplo, Cabo Verde passou a ser considerado um país livre. E, “Para um país que na independência [...] tinha só duas escolas de ensino médio, nenhum dinheiro, pouca infraestrutura e uma história de episódios de fome, essa trajetória [...] é admirável se comparada às desgraças de muitos países africanos pós independência” (ADB, 2012, [S.p.], nossa tradução).

CC BY NC SA

Figura 3 – Cabo Verde: população total e presença da população rural (2008-2018)



Fonte: elaborado pelos autores com dados de World Bank (2020a)

Na educação, o quadro de analfabetismo mudou drasticamente, pois 98% das crianças nas idades respectivas frequentam a escola primária; na secundária, 65% dos meninos e 74% das meninas na faixa etária correspondente encontram-se matriculados. O PIB per capita, que era de US$ 190 às vésperas da independência, ultrapassou há vários anos o patamar de US$ 3.000. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) cresceu de 0,562 em 2000 para 0,648 em 2015, um desempenho superior aos dos países localizados na África subsaariana (UNDP, 2016).

Mas a desigualdade se faz presente, embora o índice de Gini – medida de concentração de renda, sendo os números mais próximos de 1 indicadores de maior concentração, logo, de maior desigualdade – aponte melhora desde 2002: foi de 0,47 em 2007, por exemplo, abaixo do número para o primeiro ano, quando atingiu 0,59. Note-se também que 10% dos habitantes eram subnutridos em 2015 e que a taxa de pobreza atingia 27,6% em 2007, mais de trinta anos depois da independência, com manifestação mais intensa em algumas ilhas (WORLD BANK, 2017).

Aliás, a taxa de pobreza se ampliou desde então, segundo dados recentes do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020a). A tabela 1, que mostra indicadores selecionados sobre Cabo Verde, informa que essa taxa atingia 35,0% em 2015. Era inferior às taxas de países da África subsaariana ou oriental como Benin (40,1% em 2015), Burkina Faso (40,1% em 2014), Chad

CC BY NC SA

(46,7% em 2011), Lesoto (49,7% em 2017) ou Malawi (51,5% em 2016). Contudo, superava as de países como Etiópia (23,5% em 2015), Gabão (33,4% em 2017), Gana (23,4% em 2016) ou Mauritânia (31,0% em 2014). A tabela 1 também exibe, para Cabo Verde, o Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de desemprego e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Tabela 1 – Cabo Verde: indicadores socioeconômicos selecionados

	Indicadores	Números
Produto Interno Bruto (2018)	Valor total (US$ milhões)	1.977,0
	Valor per capita (US$)	3.635,41
	Composição (%):setor primário	5,26
	setor secundário	19,18
	setor terciário	75,56
Pobreza (2015)	Taxa de pobreza (*poverty headcount ratio*) (%)	35,0
	Taxa de pobreza (*poverty headcount ratio*) – US$ 1,90 por dia (%)	3,2
	Índice de Gini	42,4
Desemprego (2019)	Taxa de desemprego (% do total da força de trabalho)	12,25
	Taxa de desemprego masculino (%)	12,85
	Taxa de desemprego feminino (%)	11,49
Índ. Des. Humano	IDH (2018)	0,651
	Posição no ranking do IDH em conjunto de 189 países (2018)	126º

Fonte: elaborado pelos autores com dados de: World Bank (2020b,c) para o PIB; World Bank (2020d,e,f) para pobreza; World Bank (2020g,h,i) para desemprego; UNDP (2020) para o índice de desenvolvimento humano

Não obstante o que se logrou realizar em Cabo Verde, observa-se que pouco se avançou em desenvolvimento sustentável. Desde a independência o governo visou, antes de tudo, o crescimento econômico, embora o interesse nas questões socioambientais fizesse o país ratificar várias convenções da ONU sobre o assunto (CABO VERDE, 2012). Assim, de uma forma geral, mesmo que possa ter havido alguma melhora no cenário socioeconômico interno (em que pese o aparente aumento da taxa de pobreza), várias dificuldades perduraram, do que representa expressiva indicação o volume da diáspora.

Mostram-se especialmente ruins os números para as áreas rurais, ambientes de residência para pouco menos de 1/3 da população cabo-verdiana em 2018. Em 2007, por exemplo, a taxa de pobreza no meio rural era de 44%, contrastando consideravelmente com os 13,2% das áreas urbanas (CABO VERDE; UNIÃO EUROPEIA, 2008).

CC BY NC SA

A questão ambiental e do desenvolvimento sustentável permanece, com efeito, um assunto essencial no país. É eloquente, por exemplo, a posição de Cabo Verde no *Environmental Performance Index*, criado no âmbito da Universidade de Yale, nos Estados Unidos (EUA): 143ª posição entre 180 países. Esse instrumento indica o desempenho mormente em atividades ligadas à saúde humana e à proteção de ecossistemas. Os piores resultados para Cabo Verde referem-se a saneamento e agricultura e à proteção do habitat, da biodiversidade e dos recursos pesqueiros (HSU *et al*., 2016).

3.2 Interações externas de Cabo Verde

Na economia, Cabo Verde depende fortemente do setor de serviços, núcleo de cerca de ¾ do seu PIB. As atividades turísticas sobressaem, ao lado do comércio (BANCO MUNDIAL, 2016). As principais empresas do setor de turismo são oriundas de outros países, notadamente europeus, ou apresentam grande participação estrangeira. Trata-se, no essencial, de hotéis e resorts que importam bens de consumo e pouco interagem com a economia local (DIAS, 2016; ADB, 2012).

Sublinhe-se que a fragmentação geográfica do país e as distâncias entre as ilhas impõem elevados custos de transporte, assim como obstáculos para ganhos de escala na produção. Além disso, o balanço de pagamentos de Cabo Verde apresenta desequilíbrio permanente, com a economia em situação de grande dependência das remessas da diáspora e da ajuda ao desenvolvimento.

Os resultados não têm indicado melhoria ao longo do tempo no plano do auxílio externo para Cabo Verde. A ajuda oficial ao desenvolvimento, que alcançou o patamar de 55% do Produto Nacional Bruto do país nos anos 1980, representou em 2015 somente 10% daquele produto, em continuado processo de declínio (ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2017).

No comércio, Cabo Verde exibe um renitente e elevado déficit nas suas relações externas, figurando Portugal e Espanha como principais parceiros. A tabela 2 permite observar tal situação no período entre 2008 e 2018. Invariavelmente, o déficit apresenta-se muitas vezes superior às receitas de exportação.

CC BY NC SA

Tabela 2 – Cabo Verde: comércio externo (2008-2018) – US$ milhões

Ano	Exportações	Importações	Saldo
2008	32,0	825,0	- 793,0
2010	44,0	742,0	- 698,0
2012	56,0	766,0	- 710,0
2014	80,0	768,0	- 688,0
2016	60,0	666,0	- 606,0
2018	76,0	816,0	- 740,0

Fonte: elaboração própria com dados de World Bank (2020j) para exportações e de World Bank (2020k) para importações

A tabela 3 apresenta o perfil desse comércio para o triênio 2016-2018. Produtos da pesca e das indústrias de calçados e de artigos do vestuário, relativos a somente quatro códigos do sistema harmonizado de itens de comércio, representaram de 87% a 93% da totalidade das receitas de exportações naquele período.

Tabela 3 – Cabo Verde: principal do comércio externo (2016-2018) – US$ milhões

Código HS(*)	Produtos	2016	2017	2018
	Exportações			
	Total das exportações	60,4	49,9	75,5
1604	Pescado preparado ou conservado; caviar	26,1	27,2	46,0
0303	Pescado, congelado, excl. filés e outros cortes	23,1	9,1	12,8
6406	Partes de calçados	3,4	3,7	4,1
6203	Ternos, conjuntos, jaquetas, blazers, calças	3,6	3,4	3,4
	Sub-total	56,2	43,4	66,3
Código HS(*)	**Produtos**	**2016**	**2017**	**2018**
	Importações			
	Total das importações	672,2	793,6	812,8
2710	Óleos de petróleo, exceto crus	53,4	71,2	88,7
2523	Cimento Portland e outros cimentos	21,6	21,6	21,3
8703	Automóveis e outros veículos motorizados	16,3	19,3	23,6
1006	Arroz	16,1	22,5	16,2
0402	Leite e creme, concentrado ou com açúcar	13,4	13,7	14,6
0207	Carne e miudezas comestíveis de aves	12,5	13,6	15,1
8802	Outras aeronaves (helicópteros, aviões)	0,0	27,6	10,1
8517	Aparato elétrico para linha telefônica ou telegráf.	13,8	12,3	9,9

continua

CC BY NC SA

	Importações			
	Total das importações	672,2	793,6	812,8
7214	Outras barras e varas de ferro ou aço	9,5	12,8	13,6
8704	Veículos motorizados para transporte de bens	8,6	11,2	13,7
	Sub-total	165,2	225,8	226,8

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados de United Nations (2019, p. 90 e 91)
(*) Harmonized System 2012 – 4-digit heading

Assim, apenas dois tipos de bens concentram essas receitas: produtos da pesca (em queda devido às barreiras fitossanitárias) e o binômio confecções-calçados (com a facilidade de condições preferenciais de comércio), como também sublinha o Atlas of Economic Complexity (2017). Trata-se, como se vê, de vendas não só pouco diversificadas, mas também com baixo valor agregado. É flagrante o contraste com as importações, muito mais variadas: a tabela 3 mostra que os dez principais produtos importados representaram entre quase 25% e pouco mais de 28% do total, envolvendo matérias primas energéticas, insumos, veículos e alimentos.

A exportação de pescados concentra-se em atum, e envolve igualmente crustáceos, com pesca local de baixa capacidade e escassa qualificação. Mostra-se elevada a participação de empresas e embarcações estrangeiras, o que significa adversidades para os pescadores artesanais locais. Já a confecção de artigos de vestuário possui certa tradição no país. O *design* é especial, voltado para nicho de mercado nos EUA, sendo as exportações incentivadas por sistema de *duty free* em virtude de acordo comercial. Sobressai o chamado "pánu di téra", um tecido típico produzido em teares manuais (WEST AFRICA TRADE AND INVESTMENT HUB, 2016). Sua base é o algodão, e a produção começou no século 15 com técnica levada por escravos guineenses; trata-se de um poderoso testemunho da herança africana no arquipélago, além de símbolo da identidade cabo-verdiana (NOLASCO, 2018).

3.3 Um projeto para o país na aurora do século 21

A relevância da questão ambiental para os SIDS, em geral, e para Cabo Verde, em particular, e o papel desempenhado na economia desse país por atividades que têm na sustentabilidade dos recursos uma exigência inescapável – mais de ¾ das receitas de exportação refere-se a pescado, como se observou –, fariam esperar que as ações cabo-verdianas para promover o desenvolvimento fossem impregnadas, de algum modo, do sentido de desenvolvimento sustentável.

Assim, reconhecendo ser necessário aprimorar o modelo de desenvolvimento, o governo lançou em 2003 “A Estratégia de Transformação Econômica de Cabo Verde” (ANDRADE, 2015). Contemplava-se a construção de vantagem competitiva em turismo e a promoção da agricultura e de indústrias leves, objetivando a instalação, no longo prazo, de *clusters* econômicos que permitissem ao arquipélago tornar-se uma plataforma internacional de serviços de alto valor agregado.

O principal *cluster* teria a ver com o mar. Almejavam-se a criação de um centro regional de pesca e de outro dedicado ao transporte marítimo, a promoção do turismo apoiado nesses recursos e a implantação de um centro de conhecimentos e tecnologias ligados ao mar. Também miravam-se avanços em segurança marítima, tendo em vista a localização estratégica do arquipélago relativamente aos continentes banhados pelo Atlântico. A ideia, em suma, seria tornar Cabo Verde uma economia marítima com serviços de alta qualidade no Atlântico Médio (ADB, 2012).

Todavia, como quase sempre ocorreu na trajetória local, as condições ambientais e ecológicas se impuseram como dificuldades maiores para as atividades econômicas e para a própria sobrevivência das pessoas em Cabo Verde. O fato de 80% da população habitar em zonas costeiras representa grande vulnerabilidade, em razão das tempestades, inundações e ondas gigantes (CABO VERDE, 2012). Tal circunstância é especialmente dramática em país no qual se mostram agudas as consequências das mudanças climáticas, como desertificação, elevação do nível das águas do mar e condições extremas (WORLD BANK, 2016).

Além disso, como já assinalado, a virtual ausência de riquezas naturais e a adversidade representada por chuvas fracas e mal distribuídas fazem a população das ilhas mais agrícolas pressionar os parcos recursos existentes. Trata-se de espécie de ciclo em que a pobreza é agravada pelas condições ambientais e os contingentes mais necessitados sobreutilizam os recursos disponíveis, numa espiral que reduz a renda e exaure o solo. Assim, conforme apontado anteriormente, a produção agrícola não garante a segurança alimentar da população de Cabo Verde.

Tudo isso indica estarem ameaçadas, no que concerne ao arquipélago, as dimensões econômica (segurança alimentar), ambiental (respeito à capacidade de autodepuração dos ecossistemas) e social (igualdade no acesso a recursos sociais) da sustentabilidade, no sentido de Sachs (2009).

CC BY NC SA

Levando em conta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme Sachs, Schmidt-Traub e Delacre (2016), observa-se que são especialmente importantes os desafios relacionados com o combate à pobreza (ODS 1), mormente nas áreas rurais, onde se localiza a maioria da população pobre. Também o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar (ODS 2) é crucial, principalmente nas ilhas onde se depende de uma agricultura praticada sob chuvas irregulares.

A saúde e o bem-estar (ODS 3) merecem esforços particulares, pela falta de profissionais qualificados e a incidência de tuberculose. O acesso à estrutura básica em água e saneamento, energia limpa e inovação industrial (ODS 6, 7 e 9, respectivamente) mostra-se distante, e nos âmbitos econômico e social o desemprego apresenta-se como um problema grave (incidindo no ODS 8).

A redução das desigualdades constitui uma grande dificuldade (ODS 10), e a necessidade de erigir instituições fortes interpela a capacidade das lideranças (ODS 16). A promoção de cidades sustentáveis também representa esfera carente de realizações (ODS 11), haja vista as grandes emissões de partículas na queima de combustíveis fósseis e o limitado acesso a fontes adequadas de água potável. Na questão ecológica (ODS 14 e 15), destacam-se a insuficiente proteção das áreas marinhas e terrestres e a superexploração dos estoques de peixes.

Não é fortuita, assim, a declaração do governo do país em documento recente sobre os objetivos cabo-verdianos em matéria de desenvolvimento sustentável:

> [...] o maior desafio de Cabo Verde é construir uma economia com alto nível de crescimento sustentável e inclusivo, para superar restrições chaves, as vulnerabilidades estruturais, a dependência externa, o desemprego, a pobreza, a desigualdade na distribuição de renda, as reduzidas oportunidades para emigração e a consequente queda nas remessas. (GOVERNO DE CABO VERDE, 2018, p. 8, nossa tradução).

Observe-se que o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para o período 2017-2021, divulgado em 2017, foi elaborado, segundo o anúncio governamental, em sintonia com os princípios do desenvolvimento sustentável. Em seus vetores principais, definidos com base na observação do presente contexto internacional e da realidade do país, perfilam-se questões de índole geoeconômica e geopolítica e dá-se grande destaque à formação de recursos humanos e à promoção do turismo (GOVERNO DE CABO VERDE, 2017).

CC BY NC SA

4 CABO VERDE E UNIÃO EUROPEIA: RELAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL?

A Europa representa para Cabo Verde, além de parceria comercial chave, também pilar da cooperação internacional para o desenvolvimento. Tais relações situam-se, assim, no campo da Cooperação Norte-Sul, que Milani (2012) diz ter se consolidado desde os anos 1970, com mudanças de foco até a ênfase, nos anos 2000, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Merece destaque na cooperação UE – Cabo Verde o marco geral relativo ao Acordo de Cotonou, firmado em junho de 2000 com duração prevista até 2020. Foram envolvidos 79 países de África, Caribe e Pacífico (ACP), 26 deles na condição de SIDS (EUROPEAN COMMISSION, 2005).

4.1 Contornos e problemas do Acordo de Cotonou

O Acordo de Cotonou exibe, segundo Vogel (2009), um claro "espírito neoliberal". A razão é que os principais motores do desenvolvimento considerados no documento são a liberalização de mercados (por acordos de parceria econômica), o investimento externo direto, a proteção da propriedade intelectual, a liberalização do setor de serviços, a eliminação de subsídios e o protagonismo do setor privado (inclusive via privatizações), como assinalado em European Commission (2014).

Nessa iniciativa de cooperação internacional, atribui-se a instrumentos como acordos de parceria econômica (APE, essencialmente na perspectiva do livre comércio) a condição de possibilidade privilegiada, quiçá única, para o desenvolvimento. O praticado volume de *foreign aid* é condicionado por revisões periódicas das políticas executadas nos países receptores, uma prática que favorece a interferência externa nas iniciativas domésticas (ZIMELIS, 2011).

Nesse contexto, representam preocupação para os SIDS, e para Cabo Verde em particular, as orientações determinadas sobre tarifas aduaneiras e liberalização comercial. O mesmo ocorre com as obrigações sobre privatizações de serviços e outros setores. A contrapartida tem a forma de volumes incertos de ajuda. Sobressai nas inquietações o fato de que a diminuição ou eliminação das taxas alfandegárias seja sinônimo, praticamente, de queda nas receitas (representativas de cerca de 4% do PIB em Cabo Verde), por conta dos reflexos do aumento da exposição à concorrência estrangeira (BUSSE; GROßMANN, 2004).

CC BY NC SA

Mostra-se especialmente questionável, sobre os efeitos do Acordo de Cotonou e de seus APE, a imagem que a UE dissemina sobre a promoção do desenvolvimento sustentável (EUROPEAN COMMISSION, 2017). Trilhar o caminho desse desenvolvimento deveria significar, de forma articulada, um maior acesso a serviços básicos, a melhoria da qualidade de vida e a proteção do habitat, por exemplo.

Entretanto, isso não é assegurado pela parte principal do tratado. Seu foco básico é a promoção do setor privado mediante acordos de livre comércio que podem se revelar até mesmo capazes de prejudicar o alcance das metas da Agenda 2030. De fato, esses acordos podem resultar no agravamento da fragilidade dos SIDS, cujas economias já são, via de regra, muito vulneráveis.

É verdade que a revisão dos termos do acordo em 2005 incluiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e que a revisão de 2010 salientou aspectos do desenvolvimento sustentável e da agenda de *aid effectiveness*. Contudo, os montantes de recursos para os projetos permaneceram sem definição prévia e sem obrigação com metas (EUROPEAN COMMUNITIES, 2006; REVISED COTONOU AGREEMENT, 2010). Do mesmo modo, continuou bastante expressivo o realce atribuído à economia, na comparação com as dimensões social e ambiental.

Esse é o quadro geral, tendo como moldura o Acordo de Cotonou, em que Cabo Verde buscou um relacionamento mais próximo e intenso com a UE e uma melhor inserção internacional. O processo culminou numa Parceria Especial em 2007. Contemplavam-se avanços em governança, segurança/estabilidade, integração regional, convergência técnica e normativa, "sociedade do conhecimento" e luta contra a pobreza e desenvolvimento (EMBAIXADA DA REPÚBLICA DE CABO VERDE EM BRUXELAS, 2017a).

O nexo desenvolvimento-segurança, porém, é o que mais sobressai nessa parceria. Os projetos realmente ligados ao desenvolvimento sustentável perfilavam-se mais como contrapartidas da UE, em troca da adesão cabo-verdiana seja aos propostos pilares envolvendo integração regional e convergência com os padrões normativos, seja às diretivas neoliberais da UE (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

Em particular, mostrava-se importante para a UE a integração regional de Cabo Verde com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da qual Cabo Verde participa desde 1977. Não é aspecto menor dessa importância o fato de figurar a CEDEAO como exemplo de estabilidade política em grande região que, com histórico de conflitos, exibe localização geoestratégica (MADEIRA, 2015). O interesse da UE é explicitado na própria

CC BY NC SA

realização daquela Parceria Especial, constituindo motivação vínculos – de Cabo Verde com parceiros regionais – que sinalizavam uma condição de ponta de lança europeia na CEDEAO, área de mais de 250 milhões de habitantes e importantes recursos minerais.

Observe-se que uma integração fortalecida interessaria à própria região, podendo Cabo Verde vir a desempenhar papel de plataforma de prestação de serviços em escala de CEDEAO (MADEIRA; MONTEIRO, 2016). O arquipélago poderia usufruir, com efeito, de um aparentemente renovado interesse geral pela África, considerada por Monteiro (2016, p. 93) como "a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global". Mas, para lograr avanços, Cabo Verde necessitaria reestruturar a sua política externa, aprofundando o diálogo e o entendimento mútuo na área, assim como a confiança recíproca dos países envolvidos (MADEIRA, 2019).

Com respeito às questões de segurança, cabe assinalar que é sedutora, para a UE, a posição cabo-verdiana na rota atlântica. Por representar espécie de porta de entrada de drogas, armas e imigrantes na Europa, a UE enxerga considerável utilidade no arquipélago em matéria de segurança e também defesa (MONTEIRO, 2011). A inegável importância geopolítica e geoeconômica do Atlântico, sobretudo para a UE, representa, assim, oportunidade para Cabo Verde, que poderia assumir um papel de pivô no controle e no combate de atividades ilícitas desdobradas na costa ocidental da África e na costa leste da América do Sul (MADEIRA; MONTEIRO, 2017; MADEIRA; MONTEIRO, 2016).

Daí que, ciente do interesse europeu tanto na CEDEAO como na promoção da segurança das fronteiras da UE, Cabo Verde teria procurado um relacionamento pragmático, negociando fluxos financeiros para promover o seu desenvolvimento (OECD, 2009). Esse pragmatismo seria uma característica da política externa do país insular e refletiria a consciência das lideranças sobre suas próprias vulnerabilidades. Considerar esse ângulo ajuda a entender a aceitação, pelo governo cabo-verdiano, de algumas características do Acordo de Cotonou alinhadas aos interesses da UE trazidas pela Parceria Especial.

Essa incidência reflete a grande assimetria de poder nas negociações, em benefício dos propósitos europeus, como costuma ocorrer na Cooperação Norte-Sul, de um modo geral (MILANI, 2012). Mas, agindo de forma pragmática, Cabo Verde procurou usufruir da possibilidade de um maior acesso aos fundos de desenvolvimento e aos investimentos europeus, fazendo valer, ao que parece, a sua condição de SIDS em posição estratégica no Atlântico Médio (MONTEIRO, 2011).

CC BY NC SA

4.2 Perscrutando projetos importantes da parceria entre UE e Cabo Verde

Para uma breve análise exploratória sobre alguns projetos executados no marco da parceria entre UE e Cabo Verde, é útil classificar as incrustadas ações em imateriais e materiais.

4.2.1 Projetos com ações de tipo imaterial

Sobressaem entre as iniciativas de cunho imaterial aquelas referentes à boa governança. Dos 51 milhões de euros alocados pela UE em Cabo Verde no período 2008-2013, por exemplo, 32,6 milhões referiam-se a reformas macroeconômicas, com destaque para as finanças públicas.

Para o governo, esse seria o caminho para transformar o país no pretendido *hub* de serviços, com medidas em capacitação de quadros, reforma da administração pública, aumento da transparência, privatizações de serviços, combate à corrupção e reforma do sistema judiciário. Esse conjunto haveria de intensificar, como se idealizava, a atração de investimentos e de recursos da UE (GOVERNO DE CABO VERDE, 2008).

Outro pilar nessa órbita é a parceria sobre mobilidade. Definida em 2008, tal iniciativa sustentaria a abordagem sobre segurança e estabilidade. Pelo respectivo acordo, seria garantido o acesso facilitado ao território europeu para cidadãos de países que cooperassem com a UE no combate à imigração ilegal. Também se contemplava a articulação entre desenvolvimento e controle migratório, por meio do estímulo ao retorno voluntário da diáspora cabo-verdiana (EMBAIXADA DA REPÚBLICA DE CABO VERDE EM BRUXELAS, 2017b).

Esse instrumento refletia o interesse geral da UE na contenção de fluxos migratórios vindos de regiões pobres. Assim, abrangia o fortalecimento da capacidade de Cabo Verde para controlar viajantes oriundos sobretudo da África Ocidental. Isso condiz com a natureza desse tipo de mecanismo: Pina-Delgado (2013, p. 405, nossa tradução) assinala que seu uso contempla a ajuda aos países receptores de migrantes a "[...] controlar a migração pela oferta de incentivos a países emissores e, especialmente, de passagem de migrantes, em troca da sua 'cooperação'."

A cláusula do acordo relativa à readmissão por Cabo Verde de migrantes irregulares vindos de outros países e também de apátridas, em trânsito por seu território, não foi bem vista no país. O motivo é que atuar dessa forma faria aumentar a pressão sobre os serviços públicos cabo-verdianos, como indica Reslow (2012). Não obstante, o governo aceitou a proposta, haja

CC BY NC SA

vista os acenos de benefícios financeiros e o significado da emigração local como fonte de remessas para Cabo Verde.

Os resultados se materializaram, entre outras coisas, na criação do Centro Comum de Vistos em Cabo Verde, em atuação desde 2010 com respeito a vistos de curta duração para vários países europeus. O mesmo pode ser mencionado em relação ao Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem (CAMPO), surgido em 2009. Essa instituição prestaria informações aos interessados em migrar para a UE e orientaria migrantes em retorno para Cabo Verde (INSTITUTO CAMÕES, 2017).

Na parceria para a segurança e estabilidade de Cabo Verde, elaborou-se plano de ação com vistas a reforçar as instituições de segurança do país, modernizar o controle de fronteiras e aprimorar o patrulhamento do espaço marítimo. Seu escopo incluía capacitação institucional para prevenir casos de terrorismo, compra de equipamentos para a marinha e a aeronáutica e combate ao tráfico de drogas e outros ilícitos. Tais medidas representavam respostas às percebidas ameaças ao continente europeu ligadas ao fluxo de drogas, à pirataria e ao tráfico de pessoas, mostrando-se Cabo Verde um parceiro confiável na região sobre o assunto.

Essa projeção das interações não deveria surpreender. Como já indicado, a segurança marítima do Atlântico Médio, onde se localiza o arquipélago, é essencial para a UE. A área figura na rota para os cada vez mais demandados hidrocarbonetos e matérias primas transportados da África Ocidental para a Europa. Também o combate ao tráfico internacional de drogas e à pesca ilegal encontram-se entre os objetivos da ênfase atribuída ao binômio segurança-estabilidade (DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE, 2017).

4.2.2 Projetos com ações de tipo material

Também projetos materiais, para instalar infraestruturas e com efeitos nas atividades produtivas de várias comunidades, fazem parte do apoio financeiro e técnico concedido pela UE a Cabo Verde.

Um desses projetos envolveu parceria sobre pesca que entrou em vigor em 2007, foi tacitamente renovada até 2017 e representou uma das ações mais polêmicas, a despeito do declarado objetivo de promover a exploração sustentável de recursos pesqueiros (EUROPEAN COMMISSION, 2006). Nos seus termos, permitiu-se que embarcações francesas, espanholas e portuguesas pescassem atum e outras espécies nas águas do arquipélago, contra pagamento de taxas cujos recursos se destinariam ao aumento do controle e do patrulhamento e ao apoio às comunidades pesqueiras locais. Segundo a European Commission (2014), cuidou-se de que

CC BY NC SA

houvesse adequação à reforma associada à C*ommon Fisheries Policy (*CFP*)*, com cláusulas de transparência e respeito aos direitos humanos e aumento do montante pago pelas embarcações que exploram os recursos, entre outros aspectos.

Mas não faltaram indicações sobre os diversos efeitos negativos dos acordos de pesca firmados entre a UE e países africanos, especialmente os localizados na África Ocidental (KACZYNSKI; FLUHARTY, 2002). Com efeito, Mundt (2012) assinalou que esse tipo de instrumento ameaçaria os setores pesqueiros industrial e artesanal de Cabo Verde, cujos recursos eram muito limitados na comparação com os de países europeus. E, apesar de a UE afirmar que a pesca incidiria nos volumes excedentes, externos ao interesse ou à capacidade dos agentes locais, os pescadores entrevistados por aquele autor afirmaram não só que queriam pescar atum, mas também que conseguiriam fazê-lo. O problema é que o estoque de peixes declinara devido ao excesso de barcos em atividades, principalmente de origem estrangeira.

Quanto à parcela dos recursos a ser destinada à pesca das comunidades locais, quase 98% dos pescadores entrevistados por Mundt (2012) afirmaram não receber dinheiro do governo ou de outra instituição. Isso guardaria relação com o fato de o pagamento efetuado pela UE destinar-se diretamente ao Ministério de Relações Exteriores de Cabo Verde. Tal situação igualmente explicaria o não recebimento dos recursos por parte do Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas (INDP).

Outro aspecto era a enorme diferença de *expertise* e conhecimento, notadamente sobre os estoques de peixes, entre os interessados no âmbito da UE e nos países africanos. Merece ainda realce que o preço das licenças pagas pelos estrangeiros representava, praticamente, subsídio às atividades pesqueiras protagonizadas por agentes da UE: a quantia era irrisória se comparada ao preço flutuante do atum naquele período (preço que, dependendo da espécie específica, podia chegar a 1.500 euros por tonelada) (MUNDT, 2012).

Consoante a tudo isso, o Primeiro Ministro de Cabo Verde admitiu em 2014 que aquele "[...] foi o acordo possível" (GOVERNO DE CABO VERDE, 2014, S.p.). De todo modo, tal instrumento só foi definido e assinado após prolongadas e acirradas negociações com a UE.

4.3 Interações UE – Cabo Verde: alguns resultados auspiciosos

Em virtude dos seus percebidos reflexos, a parceria UE – Cabo Verde era fonte de preocupação sobre o alcance dos objetivos ligados às dimensões social e econômica do desenvol-

CC BY NC SA

vimento sustentável (pobreza, segurança alimentar, emprego), principalmente no tocante à população vulnerável que trabalhava na pesca artesanal. Era claro o *gap* entre o discurso e a prática em torno do assunto, e esse descompasso indicava solapamento das diretivas de *blue--green economy* idealizadas para os SIDS, em geral. Assim, estaria em risco o projeto cabo-verdiano de tornar o país um *hub* de serviços que privilegiassem o mar e os recursos pesqueiros.

Todavia, deve-se referir, sobre projetos de natureza material, às ações ligadas aos problemas de água e saneamento e de resíduos sólidos. Estima-se que quase 80% da infraestrutura de água e saneamento da cidade de Praia, a capital de Cabo Verde, tenha sido financiada pela UE. Em resíduos sólidos, sobressaiu a construção do Aterro Sanitário de Santiago, em 2012, um projeto executado com 6,5 milhões de euros da UE (NETRESIDUOS, 2015; AFRICA21, 2015).

Em água e saneamento, o projeto ISLHÁGUA registrou o apoio do Instituto Tecnológico das Canárias (ITC) e de empresas públicas e privadas das ilhas Canárias e de Cabo Verde. O projeto objetivava sensibilizar a população sobre o uso consciente da água potável, aumentar a capacidade de controle de qualidade da água e estimular o tratamento, a dessalinização e a reutilização dos recursos hídricos por meio de energias renováveis. Sua execução deveria ocorrer entre 2010 e 2015, com o uso de recursos majoritariamente oriundos da UE (ISLHÁGUA, 2017).

Na área energética, em que, segundo Ferreira *et al.* (2020), são muito grandes os desafios enfrentados por Cabo Verde, deve ser salientado o projeto do *Serviço Energético Sustentável para Povoações Rurais Isoladas Mediante Micro-redes com Energias Renováveis. Referente à ilha de Santo Antão*, esse projeto visa melhorar as condições de vida e o acesso a serviços em comunidades isoladas. Financiado em 75% pela UE, além de envolver outras fontes, a iniciativa resultou no primeiro sistema elétrico instalado em comunidades remotas de Cabo Verde (SESAM-ER, 2017).

A rede de distribuição atingiu amplitude capaz de fornecer energia aos 274 habitantes de 75 domicílios da pequena comunidade (cf. dados para 2017). O excedente permitiu produzir 500kg de gelo por dia para utilização na pesca, principal atividade econômica local. A vinculada iluminação beneficiou inclusive atividades pesqueiras noturnas, além de permitir a ampliação dos recursos e serviços de equipamentos comunitários (como biblioteca), conforme SESAM-ER (2017).

Todavia, permaneceu expressiva a disparidade de condições entre empresas cabo-verdianas e estrangeiras operando no setor energético. Isso é fato, especialmente, no que con-

CC BY NC SA

cerne às energias renováveis, um problema que impõe às empresas locais uma situação de concorrência consideravelmente adversa.

Como se observa, projetos importantes foram concebidos e executados em Cabo Verde, sob o signo de importantes parcerias internacionais, no marco do desenvolvimento sustentável. Entretanto, não lhes faltaram resultados ambíguos. Os projetos contribuíram para reduzir certas debilidades do país, mas, ao mesmo tempo, expuseram, por exemplo, as empresas locais a situações cujo enfrentamento tem exigido capacidade que parece superar as respectivas condições.

Não há como evitar o comentário, perpassado de observação crítica, de que se optou por tal caminho em vez de procurar iniciativas mais baratas. Estas, implicando tecnologias mais simples ou locais, revelar-se-iam, certamente, melhor sintonizadas com o espírito incrustado em posições defendidas no mencionado trabalho de Sachs (2009), entre outros. Tal espírito, aliás, já marcara obras pioneiras do debate sobre a necessidade de agir judiciosamente com os recursos do planeta, como argumentado em Schumacher (1974).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concebida em função do interesse na problemática dos SIDS, a presente pesquisa indagou sobre o papel das interações entre Cabo Verde e UE no enfrentamento das adversidades com que se depara o arquipélago. O pano de fundo era o problema da promoção do desenvolvimento sustentável nos SIDS.

Falou-se, inicialmente, que o debate sobre esse desenvolvimento adquiriu proeminência internacional, em processo que se estendeu por várias décadas. Observou-se também que os SIDS, procurando atrair a atenção para suas dificuldades, aproveitaram o apelo do desenvolvimento sustentável para tentar conseguir recursos por meio da cooperação internacional.

Cabo Verde, historicamente uma espécie de ponte entre os continentes africano e europeu, tem enfrentado consideráveis obstáculos para, tendo que lidar com vulnerabilidades estruturais, promover o desenvolvimento. Destacam-se nessas fragilidades o número reduzido de parceiros comerciais, as limitações do setor produtivo, a carência em serviços públicos, as inclemências climáticas (traduzidas notadamente em secas), a dependência de combustíveis fósseis oriundos do exterior e a falta de proteção do habitat. Tais características nutrem mazelas como insegurança alimentar, desemprego e pobreza.

CC BY NC SA

A análise de algumas parcerias entre UE e Cabo Verde sugere o quanto há de retórica no comprometimento da primeira com o desenvolvimento sustentável dos países menos desenvolvidos, entre eles os SIDS. Nas iniciativas repertoriadas, notou-se a imposição de rigorosos condicionantes ao fornecimento de recursos para esses países. Na experiência específica, a contrapartida abrangia a defesa dos interesses dos doadores, no tocante à harmonização normativa com o modelo europeu, à integração regional por parte de Cabo Verde e à adesão a áreas de livre comércio e regimes econômicos internacionais.

Isso é coerente com as aspirações dos agentes posicionados na origem dos recursos, quanto a assegurar vantagens comerciais, econômicas e securitárias para a UE e suas empresas. Aparentemente, tal orientação acarreta consequências preocupantes para as empresas dos SIDS, de um modo geral, e de Cabo Verde, em particular. A atrofia de possibilidades locais alternativas e mesmo o desestímulo com respeito à sua procura ou ao seu aproveitamento perfilam-se, ao que parece, entre os resultados.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas, teria sido capturada pelo ideário neoliberal. Essa circunstância tende a causar constrangimentos aos SIDS, embora a adesão àquela narrativa pareça a única opção disponível para o acesso desses países aos recursos. Tudo estaria a sugerir que tais parcerias e acordos têm consequências muito discutíveis quanto à promoção do desenvolvimento, como se nota em alguns projetos executados em Cabo Verde.

Isso está longe de se mostrar estranho ao fato de ser tendencialmente pouco transparente, ambíguo e até contraditório o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento no enfrentamento dos problemas dos SIDS e na promoção do desenvolvimento sustentável, no que se refere ao envolvimento da UE. As imposições desta podem mesmo representar forças contrárias ao alcance das próprias metas da Agenda 2030 nos países destinatários dos recursos.

Paira sobre tais problemas, talvez antes de tudo, a assimetria entre as partes envolvidas nas negociações em torno dos acordos. Também têm peso a presença dominante das ideias neoliberais, a manutenção de uma visão tradicional sobre o desenvolvimento e o fato de que a *foreign aid*, sendo uma política pública da UE, responde sobretudo aos interesses desse bloco de países em detrimento das necessidades dos países receptores.

REFERÊNCIAS

ADB – African Development Bank. *Cape Verde*: the road ahead. [S.l.]: ADB, Nov. 2012. Disponível em: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Cape%20Verde%20-%20The%20Road%20Ahead.pdf. Acesso em: 01 out. 2017.

AFRICA21. *Cabo Verde inaugura aterro sanitário financiado pela UE com 6,5 milhões de euros.* [S.l.], [S.p.], 6 maio 2015. Disponível em: https://africa21digital.com/2015/05/06/cabo-verde--inaugura-aterro-sanitario-financiado-pela-ue-com-65-milhoes-de-euros/. Acesso em: 31 out 2017.

ANDRADE, Á. L. Cabo Verde: a agenda de transformação. *Voa Português*, [S.l.], [S.p.], 3 jul. 2015. Disponível em: https://www.voaportugues.com/a/cabo-verde-a-agenda-de-transformacao/2846592.html Acesso em: 01 out. 2017.

ARQUIVO NACIONAL DE CABO VERDE. *As fomes em Cabo Verde*: causas e efeitos (1580-1949). Praia: ANCB, 2015. Disponível em: <http://www.arquivonacional.cv/index.php/84-exposicoes/111-as-fomes-em-cabo-verde-causas-e-efeitos-1580-1949>. Acesso em: 20/09/2017

ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. *Cabo Verde*. Cambridge, Mass.: Harvard University, Center for International Development, 2017. Disponível em: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/tree_map/import/cpv/all/show/2014/>. Acesso em: 01 out 2017.

BALENO, I. C. Povoamento e formação da sociedade. In: ALBUQUERQUE, L. de *et al.* (Eds.). *História Geral de Cabo Verde***.** V. 1**.** Lisboa; Praia: Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga, 1991, p. 125-177.

BANCO MUNDIAL. *Cabo Verde*: aspectos gerais. Dakar: Banco Mundial, 2016. Disponível em:< http://www.worldbank.org/pt/country/caboverde/overview>. Acesso em: 01/10/2017.

BUSSE, M.; GROßMANN, H. Assessing the impact of ACP/EU Economic Partnership Agreement on West African Countries. *HWWA Discussion Paper 294*, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics, 2004. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/26198/1/dp040294.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017

CABO VERDE. *Cabo Verde no contexto do desenvolvimento sustentável*: relatório à Conferência RIO+20. Praia: Governo de Cabo Verde, Jun. 2012. Disponível em: < https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1035capeverde.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

CABO VERDE; UNIÃO EUROPEIA. Document de stratégie pays et Programme indicatif national pour la période 2008-2013. [S.l.], [S.e.], 2008. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/csp/csp_10th_edf_en.htm. Acesso em 30 out. 2017

CAMPLING, L. A critical political economy of the Small Island Developing States concept. *Journal of Developing Societies***,** v. 22, n. 3, p. 235-285, 2006.

CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

COMMONWEALTH SECRETARIAT. *Small States***:** economic review and basic statistics. London: Commonwealth Secretariat, 2012.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM CABO VERDE. *Comunicado conjunto (Parceria Especial UE/Cabo Verde)*. Praia: DUECV, 2017.

DIAS, José Almada. Identidade crioula: Turismo de qualidade ou de quantidade? A hora da escolha. *Expresso das Ilhas*, n. 778. 26 out. 2016. Disponível em: <http://www.expressodasilhas.sapo.cv/opiniao/item/50785-identidade-crioula-turismo-de-qualidade-ou-de-quantidade?-a-hora-da-escolha>. Acesso em: 10 out. 2016.

DOMINGUES, A. Administração e instituições: transplante, adaptação, funcionamento. In: ALBUQUERQUE, L. de *et al*. (Eds.). *História geral de Cabo Verde***.** V. 1**.** Lisboa; Praia: Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga, 1991. p. 41-123.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA DE CABO VERDE EM BRUXELAS. *Parceria Especial Cabo Verde-União Europeia*. Bruxelas, 2017a. Disponível em: http://embcv.be/pt/cabo-verde/cooperacao-com-a-uniao/a-parceria-para-a-mobilidade/40-parceria-especial-uniao-europeia. Acesso em: 29 out 2017.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA DE CABO VERDE EM BRUXELAS. *Parceria para a mobilidade*. Bruxelas, 2017b .Disponível em: <http://embcv.be/pt/cabo-verde/cooperacao-com-a-uniao/a-parceria-para-a-mobilidade/21-cabo-verde/relacao-de-cooperacao >. Acesso em: 25 out 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *The Cotonou Agreement: From Lomé I to IV bis*. Brussels: EC, 2005. Disponível em: <http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

EUROPEAN COMISSION. Cape Verde: fisheries partnership agreement. Brussels: EC, 2006. Disponível em: <https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/cape_verde_en>. Acesso em: 27 out 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *Document de stratégie pays et Programme indicatif national pour la période 2008-2013 – Cap Vert*. Brussels; EC, 2008. Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/document-de-strat%C3%A9gie-pays-et-programme-indicatif-national-pour-la-p%C3%A9riode-2008-2013-cap-vert_fr. Acesso em: 30 out. 2017

EUROPEAN COMISSION. *The Cotonou Agreement*. Brussels: EC, 2014. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf. Acesso em: 01 dez. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *European development policy*. Brussels: EC, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy_en>. Acesso em: 26 out. 2017.

EUROPEAN COMMUNITIES. *Partnership Agreement ACP-EC*. Brussels: EC, 2006. Disponível em:<http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf>. Acesso em 09 nov. 2017.

FERNANDES, G. *A diluição da África:* uma interpretação da saga identitária cabo-verdiana no panorama político (pós) colonial. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2002.

FERREIRA, P.; LOPES, A.; DRANKA, G. G.; CUNHA, J. Planning for a 100% renewable energy system for the Santiago Island, Cape Verde. *International Journal of Sustainable Energy Planning and Management*, v. 29, p. 25-40, 2020.

GHINA, F. Sustainable development in Small Island Developing States. *Environment, Development and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. 139-165, 2003.

GOVERNO DE CABO VERDE. Parceria Especial Cabo Verde – EU: quadro orientador para a implementação. Praia: Governo de Cabo Verde, 2008. Disponível em: < https://www.governo.cv/documents/Parceria_especial_UE.pdf>. Acesso em: 31 out. 2017

GOVERNO DE CABO VERDE. *Acordo de pesca com a União Europeia foi o acordo possível*. Praia: Governo de Cabo Verde, 2014. Disponível em: http://www.governo.cv/index.php/destaques/5592-acordo-de-pesca-com-a-uniao-europeia-foi-o-acordo-possivel. Acesso em 29 out 2017.

GOVERNO DE CABO VERDE. *PEDS – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável – 2017/2021.* Praia: Governo de Cabo Verde, 2017.

GOVERNO DE CABO VERDE. *SDG Cabo Verde*: voluntary national report on the implementation of the 2030 agenda for sustainable development. Praia: Ministry of Finance, 2018.

HEIN, P. *Small Island Developing States*: origin of the category and definition issues. In: UNCTAD (Org.). *Is a special treatment of small island developing states possible?* Geneva: Unctad, 2004. p. 1-22.

HSU, A.; ESTY, D. LEVY, M. *et al*. *The 2016 Environmental Performance Index Report*. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309417857_2016_Environmental_Performance_Index_EPI#fullTextFileContent Acesso em 27 dez 2020.

INSTITUTO CAMÕES. *CAMPO – Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem*. Praia: Instituto Camões, 2017.

ISLHÁGA. *Proyecto ISLHÁGUA (2010-2015)*: informe de resultados. Canarias: ISLHÁGUA, 2017 Disponível em: <http://www.islhagua.org/flipbooks/informe_resultados/#p=1>. Acesso em 31 out 2017.

KACZYNSKI, V. M.; FLUHARTY, D. L.. European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? *Marine Policy***,** v. 26, n. 2, p.75-93, 2002.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders*: advocacy networks in international politics. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.

MADEIRA, J. P. Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno estado insular na África Ocidental. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais***,** v. 8, n. 4, p.59-79, 2015.

CC BY NC SA

MADEIRA, J. P. Política externa cabo-verdiana: evolução, perspectivas e linhas de força. Estudos Internacionais, v. 7, n. 1, p. 87-109, 2019.

MADEIRA, J. P.; MONTEIRO, N. A. Cape Verde in West Africa region: towards a new paradigma for regional integration. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 5, n. 3, p. 546-561, 2016.

MADEIRA, J. P.; MONTEIRO, N. A. Cabo Verde: entre as estratégias de segurança euro-atlântica e a nova dimensão de parceria Sul-Sul. *Meridiano 47*, n. 17, p. 1-11, 2016.

MADEIRA, J. P.; MONTEIRO, N. A. Cabo Verde na segurança e defesa do Atlântico: dimensões da parceria Norte-Sul e Sul-Sul. *Revista Geográfica Venezolana*, v. 58, n. 1, p. 102-117, 2017.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

MITCHELL, R. B. *International Environmental Agreements Database Project. 2002-2017*. Eugene: University of Oregon, 2017. Disponível em: http://iea.uoregon.edu/ Acesso em: 15 ago. 2017.

MONTEIRO, M. I. G**.** *Parceria Especial Cabo Verde/União Europeia - UE: uma mudança de paradigma nas relações entre Cabo Verde e UE?.* 2011. 106 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

MONTEIRO, N. A. África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: a geo-política de Cabo Verde no contexto da CEDEAO. *Revista de Relaciones Internacionales, Estratégia y Seguridad*, v. 11, n. 2, p. 93-109, 2016.

MUNDT, M. The effects of EU fisheries partnership agreements on fish stocks and fishermen: the case of Cape Verde. *Working Paper n. 12/2012*. Berlin: Institute for International Political Economy, 2012.

NETRESIDUOS. *Cabo Verde inaugura aterro sanitário com capacidade para tratar 1,2 milhões de toneladas de lixo*. [S.l.]: NetResíduos, 2015. Disponível em: http://www.netresiduos.com/content.aspx?menuid=134&eid=3091&bl=1. Acesso em: 31 out 2017.

NOLASCO, A. Designing national identity through cloth: *pánu di téra* of Cape Verde. *Island Studies Journal*, v. 13, n. 2, p. 9-24, 2018.

CC BY NC SA

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *West African perspectives*: resources for development. Paris: OECD Publishing, 2009.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Climate and disaster resilience financing in Small Island Developing States*. Paris: OECD Publishing, 2016.

PERRY-CASTAÑEDA LIBRARY MAP COLLECTION. *Cape Verde Maps***:** political. Austin: University of Texas, 2004. Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/cape_verde.html>. Acesso em: 15 set. 2017.

PINA-DELGADO, J. The current scheme to manage migration between Europe and Cape Verde: promoter of development or tool for border closure? *Population, Space and Place*, v. 19, p. 404-414, 2013.

RESLOW, N. The role of Third Countries in EU migration policy: the mobility partnerships. *European Journal of Migration and Law*, v. 14, n. 4, p. 393-415, 2012.

REVISED COTONOU AGREEMENT. *Official Journal of the European Union*, Luxembourg, [S.v], [S.n.], p. L287/3-L287/49, 2010. Disponível em:<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/revised-cotonou-agreement-2010_en.pdf>. Acesso em: 02 nov 2017.

SACHS, I. *Desenvolvimento*: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, J. D; SCHMIDT-TRAUB, G.; DELACRE, D. D. *Preliminary sustainable development goal (SDG)*: index and dashboard. [S.l.]: SDSN, SDSN Working Paper, Feb.15th 2016. Disponível em: http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2016/02/160215-Preliminary-SDG-Index-and-SDG-Dashboard-working-paper-for-consultation.pdf.Acesso em: 21/05/2017.

SCHUMACHER, E. F. *Small is beautiful*: a study of economics as if people mattered. London: Abacus, 1974.

SESAM-ER – Serviço Energético Sustentável para Povoações Rurais Isoladas mediante Micro-Redes com Energias Renováveis. *O projeto*. Santa Maria: SESAM-ER, 2017. Disponível em: < http://sesam-er.no.comunidades.net/o-projecto>. Acesso em: 31 out 2017.

SILVÉRIO, V. R. (Ed.). *Síntese da coleção história geral da África:* século XVI ao século XX. Brasília: Unesco/MEC/Ufscar, 2013.

SPETH, J. G. The global environmental agenda: origins and prospects. In: ESTY, D. C; IVANOVA, M. H. (Eds.). *Global environmental governance***:** options and opportunities. New Haven: Yale University Press, 2002. p. 1-20.

STOUTENBURG, J. G. *Disappearing island states in international law***.** Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

TULLOCH, L. K; NEILSON, D. The neoliberalisation of sustainability. *Citizenship, Social and Economics Education*, v. 13, n. 1, p. 26-38, 2014.

UN SDSN – United Nations Sustainable Development Solutions Network. *Getting to know the Sustainable Development Goals*: an introduction to the SDGS. [S.l.]: SDSN, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://sdg.guide/chapter-1-getting-to-know-the-sustainable-development-goals-e05b9d17801>. Acesso em: 21/05/2017.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. *Map of SIDS*. 2017 Disponível em: <http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Small Island Developing States/SIDS-map.aspx>. Acesso em: 07 set. 2017.

UNEP – United Nations Environment Programme; UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs; FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *SIDS-FOCUSED Green Economy*: an analysis of challenges and opportunities. Nairobi: UNEP, 2012.

UN-HABITAT – United Nations Programme for Human Settlements. *Urbanization and climate change in Small Island Developing States*. Nairobi: UN-Habitat, 2015.

UNITED NATIONS. *International trade statistics yearbook 2018*. V. 1. New York: United Nations, 2019.

UNDP - United Nations Development Programme. *Human Development Report 2016*: Cabo Verde. [S.l.]: UNDP, 2016. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/CPV.pdf. Acesso em: 30 set. 2017.

UNDP – United Nations Development Programme. *Cabo Verde*: human development indicators. 2020. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CPV Acesso em: 27 jun. 2020.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável:* o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VOGEL, C. *The Africa Policy of "normative" power EU considering Cotonou Agreement and promotion of EPAs.* 2009. 20 f. Monografia (Graduação em Afrikawissenschaftlichen Nachwuchstagung) – Universität Zu Köln, Colônia, 2009.

WEST AFRICA TRADE AND INVESTMENT HUB. *Cabo Verde AGOA workshop tackles lack of export strategy*. Accra: West Africa Trade and Investment Hub, Nov. 22th 2016. Disponível em: <https://www.watradehub.com/en/cabo-verde-agoa-workshop-tackles-lack-export-strategy/>. Acesso em: 09 out 2017.

WORLD BANK. *Turning the Tide*: Small Island States Lead, Innovate for Climate Solutions. [S.l.]: WB, 29 Apr. 2016. Disponível em:< http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/04/29/turning-the-tide-small-island-states-lead-innovate-for-climate-solutions>. Acesso em: 02 jul. 2017.

WORLD BANK. *Health nutrition and population statistics*. [S.l.]: WB, 2017. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=health-nutrition-and-population-statistics&preview=on#>. Acesso em: 29 set. 2017.

WORLD BANK. *Cabo Verde*. 2020a. Disponível em: https://data.worldbank.org/country/cabo-verde?view=chart Acesso em: 26 jun. 2020.

WORLD BANK. *GDP (current US$) – Cabo Verde*. 2020b. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CV&view=chart Acesso em: 26 jun. 2020.

WORLD BANK. *GDP per capita (current US$) – Cabo Verde*. 2020c. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CV&view=chart Acesso em: 26 jun. 2020.

WORLD BANK. *Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)*. 2020d. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC Acesso em: 26 jun. 2020.

WORLD BANK. *Poverty headcount ratio at $ 1.90 (2011 PPP) (% of population) – Cabo Verde*. 2020e. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=CV&view=chart Acesso em: 27 jun. 2020.

WORLD BANK. *GINI index (World Bank estimate) – Cabo Verde*. 2020f. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CV&view=chart Acesso em: 27 jun. 2020.

WORLD BANK. *Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate) – Cabo Verde*. 2020g. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=CV&view=chart Acesso em: 26 jun. 2020.

WORLD BANK. Unemployment, male (% of male labor force) (modeled ILO estimate) – Cabo Verde. 2020h. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.MA.ZS?locations=CV&view=chart Acesso em: 27 jun. 2020.

WORLD BANK. Unemployement, female (% of female labor force) (modeled ILO estimate) – Cabo Verde. 2020i. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.FE.ZS?locations=CV&view=chart Acesso em: 27 jun. 2020.

WORLD BANK. *Merchandise exports (current US$) – Cabo Verde*. 2020j. Disponível: https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.MRCH.CD.WT?locations=CV&view=chart Acesso em: 26 jun. 2020.

WORLD BANK. Merchandise imports (current US$) – Cabo Verde. 2020k. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/TM.VAL.MRCH.CD.WT?locations=CV&view=chart Acesso em: 26 jun. 2020.

ZIMELIS, A. Conditionality and the EU–ACP Partnership: a misguided approach to development? *Australian Journal of Political Science***,** v. 46, n. 3, p.389-406, 2011.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v11i21.15042

Uma Análise do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA Por Meio do Jogo de Dois Níveis: os Governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022)

An Analysis of the Technological Safeguards Agreement between Brazil and the USA through the Two-Level Games: the Cardoso (1995-2002) and Bolsonaro (2019-2022) Governments

Un Análisis del Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas entre Brasil y Estados Unidos por medio del Juego de Dos Niveles: los Gobiernos Cardoso (1995-2002) y Bolsonaro (2019-2022)

Kethlyn Gabi Winter
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Rio de Janeiro-RJ, Brasil
E-mail: kethlynwinter@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8431-2594

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves
Unilasalle-RJ
Niterói-RJ, Brasil
E-mail: fnanci@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1849-1317

Resumo: O Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) foi criado visando a ampliação da capacidade de lançamentos de satélites para o aprimoramento da indústria espacial no Brasil. Desde sua criação discute-se sobre a abertura comercial para lançamentos de outros países, o que seria possível a partir do Acordo de

Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos (AST). A negociação do Acordo de Alcântara se deu, inicialmente, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e resultou em seu veto. Posteriormente, durante o governo de Michel Temer, as negociações foram retomadas e se estenderam ao governo de Jair Bolsonaro, momento em que ocorreu a tramitação para aprovação e ratificação do AST nas duas casas do Congresso. A partir da aplicação da abordagem dos Jogos de Dois Níveis, de Robert Putnam, este artigo busca entender quais fatores conjunturais ajudam a compreender o sucesso do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso, analisando as mudanças nos níveis doméstico e internacional. Para tanto, o artigo utiliza-se do método de procedimento comparativo, por meio do qual são analisados os processos de negociação e tramitação do AST em ambos os governos, observando as mudanças que influenciaram as diferentes tomadas de decisão.

Palavras-chave: Acordo de Salvaguardas Tecnológicas. Cardoso. Bolsonaro.

Abstract: The Alcântara Launch Center (CLA, in Portuguese) was created aiming to expand the capacity of satellite launches to improve spatial industry in Brazil. Since its creation, it has been discussed about its commercial opening to launches from other countries, what would be possible after the conclusion and ratification of the Technological Safeguards Agreement between Brazil and the United States (AST, in Portuguese). The negotiation of the Alcântara Agreement started, initially, during the government of Fernando Henrique Cardoso and ended up resulting in his veto. Subsequently, during the Temer administration, the negotiations were resumed and extended to the government of Jair Bolsonaro, when the Agreement was prosecuted to be approved and ratified in both Houses of the National Congress of Brazil. By using Robert Putnam's Two Level Games approach, this paper aims to realize which conjunctural factors help understand the success of AST under the Bolsonaro government and its veto under the Cardoso government, analyzing changes at the domestic and international levels. For this purpose, the article uses the method of comparative procedure, through which the processes of negotiation and processing of the AST in both governments, observing the changes that influenced the different decision-making.

Keywords: Technological Safeguards Agreement. Cardoso. Bolsonaro.

Resumen: El Centro de Lanzamiento de Alcántara (CLA) fue creado con el objetivo de ampliar la capacidad de lanzamientos de satélites para el perfeccionamiento de la industria espacial en Brasil. Desde su creación se discute sobre la apertura comercial para lanzamientos de otros países, lo que sería posible a partir del Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil y Estados Unidos (AST). La negociación del Acuerdo de alcántara se dio, inicialmente, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y resultó en su veto.

Posteriormente, durante el gobierno de Michel Temer, las negociaciones se reanudaron y se extendieron al gobierno de Jair Bolsonaro, momento en que tuvo lugar el trámite para la aprobación y ratificación del AST en las dos casas del Congreso. A partir de la aplicación del enfoque de los Juegos de Dos Niveles, de Robert Putnam, este artículo busca entender qué factores coyunturales ayudan a comprender el éxito del AST en el gobierno Bolsonaro y su veto en el gobierno Cardoso, analizando los cambios a nivel doméstico e internacional. Para ello, el artículo se utiliza el método de procedimiento comparativo, por medio del cual se analizan los procesos de negociación y tramitación del AST en ambos gobiernos, observando los cambios que influyeron en las diferentes tomas de decisión.

Palabras clave: Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas. Cardoso. Bolsonaro.

Recebido em:
03/08/2021

Aceito em:
13/06/2022

INTRODUÇÃO

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) trata de um compromisso do Brasil em proteger tecnologias patenteadas norte-americanas nos processos relacionados às "Atividades de Lançamento" no Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). A partir do Acordo (2019), é possível que o Brasil realize, para qualquer nacionalidade, lançamentos de objetos espaciais, na base de Alcântara, que contenham partes norte-americanas em sua composição, desde que para fins pacíficos, o que contribui para que o CLA seja aberto ao mercado global (BRASIL, 2017). No que tange ao Centro Espacial de Alcântara (CEA), consiste em um espaço geograficamente estratégico no Maranhão, cujos principais propósitos são suportar as atividades de lançamento e rastreamento de instrumentos aeroespaciais e cumprir testes e experimentos relevantes ao Ministério da Aeronáutica (BRASIL, 1983).

Inicialmente, o AST foi assinado com os EUA no ano de 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Dadas as ações desfavoráveis de acesso do Brasil às tecnologias espaciais de ponta, o que foi visto como prejudicial para o programa espacial brasileiro, o acordo de Alcântara foi alvo de críticas do Congresso Nacional (ALMEIDA, 2011), ocasionando a sua não ratificação em 2000. Após sua rejeição, o Acordo foi retirado de pauta durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), tendo suas negociações retomadas apenas a partir da presidência de Michel Temer (2016-2018), sendo assinado na primeira viagem do atual presidente, Jair Bolsonaro (2019-2022)[1] aos Estados Unidos (SANTOS, 2019c). Assim como nos anos 2000, o Acordo de Salvaguardas ganhou destaque nas discussões domésticas. Na Câmara dos Deputados foi criada, inclusive, uma Frente Parlamentar para Modernização do CLA, composta por 222 Deputados Federais (ANDRADE et al., 2018). O intenso apoio à comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara por parte de diversos atores estatais (SANTOS, 2019c), garantiu que o AST fosse aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 64/2019 durante a gestão de Bolsonaro.

Uma vez apresentada essa breve retomada histórica, o presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente as mudanças ocorridas nos níveis doméstico e internacional que caracterizaram os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Jair Bolsonaro (2019-2020), resultando em diferentes efeitos nas negociações do AST com os EUA. Nesse

1 É importante ressaltar que Bolsonaro, ainda como Deputado Federal à época de Cardoso, foi um dos principais críticos do AST, chegando a pronunciar-se na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional por meio de discurso na sessão 164.3.51.O, de 2001, afirmando repúdio à atitude do então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, que era favorável à aprovação do acordo de Alcântara entre o Brasil e os Estados Unidos da América.

CC BY NC SA

sentido, a pergunta que guia este artigo é: quais fatores domésticos e internacionais ajudam a compreender o sucesso do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso?

Se afronta tal questionamento a partir da hipótese de que houve uma mudança no que tange aos fatores domésticos e internacionais que impactam a formulação da política externa quando comparados os dois governos, resultando em diferentes perspectivas dos grupos de coalizões que apoiaram cada governo em sua posição com relação à assinatura do AST. No governo Cardoso, as coalizões (políticas e da sociedade civil) que integravam o governo não compreendiam as vantagens quanto à assinatura do AST, enquanto no governo Bolsonaro as coalizões que apoiam o governo possuem a percepção de ganho no que tange à cooperação tecnológica e econômica. Ademais, como a administração de Cardoso possuía boa relação com os EUA, não havia a necessidade de estreitar ainda mais o vínculo entre os países por meio do Acordo, enquanto o governo Bolsonaro entende que este é o cenário ideal para promover a reaproximação das relações bilaterais após os governos petistas e a crise política e econômica brasileira.

Este artigo é dividido em quatro partes, além desta introdução. A primeira corresponde à apresentação do modelo teórico dos Jogos de Dois Níveis, proposto por Robert Putnam (2010). A segunda versa sobre o regime de negociação do AST no governo de Fernando Henrique e o decurso até a retomada da negociação no governo de Michel Temer. Em seguida, é abordado o processo de negociação do Acordo no governo Bolsonaro até o momento de sua ratificação. Por fim, a última seção destina-se à conclusão do trabalho, que propõe a comparação dos estudos de caso dos governos em questão.

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: A LÓGICA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

A APE surgiu nos anos 1950 como um campo de estudos nas RI e configurou-se como uma área que busca interpretar as ações dos *policy makers* no sistema internacional, entendendo o processo de formulação da política externa, seus resultados e suas consequências (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Assim, o estudo da política externa, que é uma política pública destinada ao internacional (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2013), envolve compreender o entrelaçamento das políticas doméstica e internacional. Para tanto, este estudo se fundamenta na Teoria dos Jogos de Dois Níveis proposta por Robert Putnam (2010), que busca explicar como interagem a diplomacia e a política doméstica.

CC BY NC SA

A visão estadocêntrica, segundo Putnam (2010), é incoerente quando desejamos analisar a interação entre os níveis doméstico e internacional e produzir explicações sobre a política externa dos Estados e suas posições durante negociações internacionais. Para identificar a posição dos Estados no tabuleiro internacional, é preciso levar em consideração os atores envolvidos no processo de tomada de decisão e a posição do Poder Executivo durante a negociação, visto que os atores políticos divergem entre si quanto ao que de fato é o interesse nacional. Vale ressaltar que, segundo o autor, o Executivo é um ator central no processo decisório, em evidência tanto no âmbito doméstico quanto no internacional.

A teoria proposta por Putnam (2010) apoia-se na ideia de que divisões internas instituem as demandas externas e, por outro lado, as pressões internacionais impactam a política doméstica (PUTNAM, 2010), o que torna o processo de negociação complexo, pois envolve equilibrar os dois níveis. No nível nacional, portanto, encontram-se os grupos e atores domésticos que buscam seus interesses ao pressionarem o governo para tomar decisões favoráveis a eles. Enquanto no nível internacional, os governos admitem o papel de maximizar seus ganhos no âmbito doméstico ao mesmo tempo que buscam minimizar as pressões da ação externa. Em ambos os lados do tabuleiro os países permanecem interdependentes e soberanos, o que impede que um dos dois jogos seja ignorado por uma das partes (PUTNAM, 2010). Quanto aos atores presentes nos dois níveis apresentados, Putnam (2010) relata que as contrapartes estrangeiras se sentam respectivamente em seus lados do tabuleiro com diplomatas e assessores internacionais, ao passo que a nível doméstico sentam-se os grupos de interesse e coalizão, partidos, legisladores, funcionários do Poder Executivo e instituições interessadas. Abaixo, é apresentada uma ilustração para resumir o modelo analítico do autor.

Figura 1 -Jogos de Dois Níveis e a interação entre a diplomacia e a política doméstica.



Fonte: elaboração própria a partir de Putnam (2010).

As negociações de dois níveis costumam ser interativas à medida em que os negociadores consultam os grupos domésticos e tentam diferentes acordos a nível internacional (PUTNAM, 2010). Nesse sentido, o autor analisa as negociações segundo "arranjos institucionais". Os arranjos institucionais, a partir do nível internacional (estágio de nível I) são representados pelo "negociador-chefe", que usa sua barganha para encontrar um acordo provisório; a nível doméstico (estágio de nível II), tais arranjos são representados por grupos de interesse e coalizão, que são observados por serem os responsáveis por ratificar ou não o acordo negociado a nível I. Vale ressaltar o emprego do termo "ratificar", que para Putnam (2010) pode significar tanto o processo formal de votação para aprovação de um acordo, como também um termo genérico para qualquer processo decisório no nível II que busque homologar formal ou informalmente um acordo. Como o processo de ratificação deve ser realizado por ambos os lados, nenhuma emenda no nível II pode ser feita sem reabrir as negociações no nível I (PUTNAM, 2010). Logo, a divisão dos estágios confere a possibilidade de consultas antecipadas e barganhas no nível II a fim de adotar uma determinada posição no nível I, já que o processo de ratificação no nível II pode abortar ou não as negociações no nível I.

Dado o exposto, Putnam (2010) define como "conjunto de vitórias" (*winsets*) o motivo central para o processo de ratificação. O termo refere-se ao maior número de acordos possíveis no nível I - que seriam vitoriosos - com base ao que se determina no nível II. Em resumo, quanto maior forem os *winsets* a nível doméstico, mais provável de haver um acordo bem-sucedido a nível internacional. Contrariamente, quanto menores os *winsets*, maiores são as chances de fracasso das negociações. Logo, é necessário que os *winsets* se sobreponham, de modo que se permita aumentá-los. Todavia, é fundamental apontar que na possibilidade de um acordo fracassado, propõe-se uma análise discriminada entre o que Putnam (2010) coloca como "defecção voluntária e involuntária". Esta refere-se à incapacidade de cumprimento do acordo pelo fracasso na ratificação; aquela conceitua-se como a rejeição por parte de um "ator egoísta racional" na inexistência de um contrato formal obrigatório. Desse modo, pode-se aludir a defecção involuntária ao menor número de vitórias obtidos em uma negociação. Por isso, o tamanho dos *winsets* do nível II abala a "distribuição de ganhos conjuntos das barganhas internacionais" (PUTNAM, 2010, p. 155).

É possível conferir a credibilidade de um negociador no nível internacional pela capacidade deste negociar no nível doméstico (PUTNAM, 2010). Em função disso, é ideal que o negociador não deixe as partes do nível I perceberem o tamanho dos seus *winsets*, pois a partir do momento em que esse seja percebido como um conjunto amplo, mais os atores a nível internacional pressionarão o negociador a nível doméstico. Em contrapartida, um pequeno *winset*

CC BY NC SA

pode ser vantajoso, uma vez que torna possível lamentar as restrições domésticas para lograr o desejado. A fim de evitar estratégias como essas, é viável que o negociador guarde para si uma "margem de negociação" para os grupos domésticos do nível II, previamente ao início das negociações internacionais (PUTNAM, 2010). O dilema dos *winsets* é elaborado por Putnam (2010) conforme a interpretação de conjuntos para se referir as possibilidades possíveis para a sobreposição dos acordos.

Para entender as circunstâncias que afetam o tamanho dos *winsets*, Putnam (2010) determina três fatores essenciais. O primeiro diz respeito às "*preferências e coalizões do nível II".* Toda teoria de negociação internacional de dois níveis envolve uma teoria de política doméstica sobre poder e preferências dos atores interessados. Assim, o tamanho dos *winsets* depende do tamanho das forças que se opõem à cooperação internacional e das forças que a apoiam. Vale ressaltar que a quantidade de grupos domésticos ativos se dá a partir do nível de politização do assunto a ser negociado, podendo reduzir o número de *winsets* ao ativar a participação de grupos menos interessados no assunto em questão.

O segundo fator corresponde "*às instituições do nível II"*, sobretudo seu poder sobre o processo de ratificação. Para medir tal influência, é necessário identificar a "força do Estado" para que se possa determinar a posição de cada um dos Estados no tabuleiro internacional (MILNER, 1987, *apud*, PUTNAM, 2010). A "autonomia do Estado" também é relevante, pois quanto maior a autonomia dos tomadores de decisão com relação às pressões domésticas, maior o número de *winsets* e, consequentemente, maior a possibilidade de lograr o acordo (PUTNAM, 2010).

Em terceiro lugar e não menos importante, estão "*as estratégias dos negociadores do nível I".* Cada negociador, a nível internacional, possui uma estratégia para conseguir maximizar os ganhos a nível doméstico - aumentar os *winsets* - e alcançar então, a ratificação de um acordo. Os negociadores, por sua vez, possuem táticas de negociação que refletem diretamente em sua relação com os grupos domésticos e em sua imagem no cenário internacional, buscando sempre maximizar seus ganhos. "Nessa empreitada, os negociadores do nível I estão frequentemente em conluio, pois cada um tem interesse em ajudar o outro a conseguir que o acordo final seja ratificado" (PUTNAM, 2010, p. 163).

De acordo com Putnam (2010), as teorias estadocêntricas são falhas ao tentar abordar o entrelaçamento nos níveis internacional e doméstico, sendo a abordagem dos Jogos de Dois Níveis a teoria ideal para essa análise, uma vez que observa os atores envolvidos no que se configura como "Estado". A existência de conflitos no âmbito doméstico é inevitável devido à interpretação do que é "interesse nacional" e por esse motivo, os tomadores de decisão bus-

CC BY NC SA

cam conciliar os dois níveis ao se colocarem no meio do tabuleiro (PUTNAM, 2010). As preferências das coalizões domésticas são fundamentais para o entendimento do diferente avanço da negociação do AST nos governos FHC e Bolsonaro, assim como o tamanho dos *winsets* em cada um dos contextos políticos. Da mesma forma, as instituições tiveram diferentes graus de participação em cada negociação. Durante o governo FHC o nível de politização do assunto se deu com muito mais força do que durante o governo Bolsonaro. Esses aspectos refletiram na força do Estado e na autonomia dos tomadores de decisões, de maneira a traçar caminhos diferentes que culminaram em resultados distintos para a então ratificação do Acordo. Outro ponto a se destacar são as estratégias do Executivo nos dois momentos da negociação. Mesmo que buscando maximizar seus ganhos, as motivações dos negociadores tiveram divergências em cada governo, por interpretarem de maneiras distintas o interesse nacional.

Aplica-se, portanto, a lógica dos Jogos de Dois Níveis para analisar a não ratificação do AST num primeiro momento; e a ratificação dele no atual governo, a partir das estruturas domésticas e internacionais em que foi negociado.

A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE ALCÂNTARA NO GOVERNO CARDOSO

Inicialmente, é necessário analisar brevemente o contexto internacional da década de 1990, para que seja possível compreender as características marcantes da política externa do governo Cardoso. Nesse sentido, vale destacar como ponto crucial o fim da Guerra Fria, que marcou o início de uma Nova Ordem Mundial e o impulso à globalização. A derrota do comunismo significou o reajuste das relações internacionais, uma vez que prevaleceu a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e o poder militar norte-americano. Consequentemente, a globalização, somada à integração regional, provocou a abertura de mercados e mais flexibilidade de capitais (CERVO, 2015). Uma maior preocupação era com a ascensão da hegemonia dos Estados Unidos, pois este deveria controlar as potências emergentes da época para se manter na liderança. Nesse contexto é que se inserem os dois mandatos de Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), marcados pelo desenvolvimento de uma nova inserção brasileira no cenário internacional. Durante seus dois governos houve uma redefinição da política externa: de uma agenda reativa pautada pela autonomia pela distância passou-se a uma agenda internacional proativa, estabelecida pela lógica da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Dentro dos padrões internacionais políticos e econômicos da época, a filosofia política neoliberal tomou a agenda do governo.

CC BY NC SA

Contudo, alguns efeitos deletérios dessa tentativa de se inserir no SI de forma mais participativa e integrada à nova ordem foram a "obediência as regras da governança global traçadas pelos ricos em seus benefícios" e o "sacrifício das relações com países emergentes em favor do primeiro mundo, em suma, uma perda de poder do país sobre o cenário internacional" (CERVO, 2015, p. 525-526). Nesse sentido, a autonomia brasileira em relação aos Estados Unidos contribuiu para sua viabilização na América do Sul, o que logo seria refletido na atuação internacional, onde o Brasil passa a se autoafirmar como *global player* e *global trader* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

À medida que o Brasil se inseria mais ativamente no plano internacional, as relações bilaterais com os Estados Unidos se intensificavam. A análise dessa relação é fundamental para melhor compreender a renovação e percepção da nova orientação da PEB (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), marcada pelo modelo da busca da credibilidade. Para Lima (2005), o fortalecimento do multilateralismo foi o caminho para a restauração da confiabilidade no cenário internacional, e as ações de política externa se somaram à manutenção da estabilidade macroeconômica e a busca por credibilidade nos foros internacionais. A forma como Cardoso lidou com a nova ordem mundial mostrou sua perspectiva de reconhecimento da potência dos Estados Unidos nas questões militares, econômicas e tecnológicas. A busca por melhores relações com os Estados Unidos, existente desde o primeiro ano do mandato de Cardoso, foi facilitada sobretudo no que tange à política de estabilização macroeconômica, a adesão ao *Missile Technology Control Regime* (MTCR, sigla em inglês) e a promessa de adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) por parte de Brasília (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Em suma, a boa relação com os Estados Unidos somada a autonomia pela integração resultaria na ampliação da projeção do Brasil no cenário internacional (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Nesse contexto, a simpatia entre Cardoso e Clinton reverberou na agenda oficial, originando maior cooperação no que tange ao âmbito militar. A escassa complexidade brasileira no campo da tecnologia fez com que o Brasil buscasse nos países do Norte e, especialmente, nos Estados Unidos cooperação militar a fim de modernizar seus instrumentos militares, além de incentivar o desenvolvimento da sua indústria de defesa (LIMA et al., 2017). Dessa forma, o Acordo de Alcântara com os Estados Unidos veio à tona e repercutiu domesticamente entre diversos atores da política e da sociedade civil brasileira.

A fim de iniciar uma análise da posição dos atores envolvidos no processo de negociação, é importante definir o que se configurava como interesse nacional à época. "O interesse nacional, hoje, não se coaduna com isolamento. Afirmamos nossa soberania pela participação e pela integração, não pelo distanciamento. [...] O Brasil está assim consolidando uma inserção

CC BY NC SA

ativa e soberana no sistema internacional" (CARDOSO, 1999, p. 47). Portanto, a manutenção da soberania nacional e a busca por maior participação do país nos assuntos internacionais eram elementos obrigatórios, a partir do interesse nacional, para a ratificação de um acordo, neste caso, o AST.

A negociação internacional se dá a partir da atuação de diferentes atores nos âmbitos doméstico e internacional. Ao analisar o acordo, identificar as preferências envolvidas, as coalizões de nível doméstico e como interagem com as instituições políticas é relevante para entender a força e a autonomia do governo. Conforme Putnam (2010) destaca, a possibilidade de lograr o acordo é influenciada pelo grau de autonomia dos tomadores de decisão. Assim, quanto maior a politização em relação ao tema negociado, menor pode ser o *winset* e menores são as chances de ratificação. Por isso, é necessário que o governo esteja atento às preferências domésticas e preparado para negociar segundo as vontades desses grupos, visando evitar a defecção do acordo.

Seguindo esta lógica, é possível observar um impacto considerável de atores domésticos nos processos de negociação, garantindo um alto nível de politização do assunto, o que significou neste caso, com base em Putnam (2010), uma menor margem de manobra para o governo, que tinha muitos atores e preferências para lidar com o AST. Como oposição ao Acordo de Alcântara estavam parte significativa do Legislativo, sobretudo partidos de esquerda, a mídia, comunidade científica, Organizações Não-Governamentais (ONGs), uma parcela das Forças Armadas, setores do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a sociedade civil (ALEXANDRE, 2007; SANTOS, 2016; BRASIL, 2001c). Na posição favorável encontravam-se basicamente, partidos de direita, parte das Forças Armadas, partes do MRE, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Defesa (MD) e o Presidente da República (BRASIL, 2001c).

No que diz respeito ao processo de tomada de decisão sobre o AST com os Estados Unidos, vale destacar a atuação do Legislativo. Dada a influência desta casa em assuntos de cooperação internacional e sua intensa atuação nos aparatos jurídicos para a ação externa, percebe-se uma participação crescente do Congresso sobre os processos de tomada de decisão, característicos de um mundo cada vez mais democrático e de amplo domínio nos tratados internacionais (ALEXANDRE, 2007). "Assim, em um momento em que fatores externos possuem um impacto inegável na esfera doméstica dos Estados, nos parece fundamental ressaltar a importância de um processo democrático na área de política externa" (ALEXANDRE, 2007, p. 17).

O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas foi visto como uma ameaça à soberania nacional, principalmente por conta de suas cláusulas a respeito de "salvaguardas políticas", além de envolver a questão do deslocamento forçado de comunidades quilombolas, interferindo em

CC BY NC SA

questões de Direitos Humanos (CALVI, 2020). No que tange ao processo de consulta da opinião pública, o acordo não foi ponderado nas esferas da sociedade civil (BRASIL, 2001c), o que diminuiu o espaço de manobra do negociador no nível internacional (PUTNAM, 2010).

O Acordo de Salvaguardas entre Brasil e Estados Unidos foi assinado pelos Estados partes em duas versões, igualmente escritas, nos idiomas inglês e português (BRASIL, 2000). O AST foi celebrado em abril de 2000, por Ronaldo Sardenberg, o então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia e sua negociação se deu pelo MCT junto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), representado pelo Ministro Sardenberg e pelo chanceler Celso Lafer, respectivamente. O Acordo de Alcântara foi apresentado ao Congresso Nacional, em formato de mensagem nº 296 (MSC 296/2001), pelo então Presidente Cardoso e contou com as posições do MRE, do MCT e do (MD) favoráveis ao acordo. Ainda, em audiência pública, o então Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, Hélio Costa, apontou que segundo o jornal Folha de S. Paulo, o embaixador responsável pela confecção do texto do Acordo foi o Sr. Rubens Barbosa. O acordo seguiu sua tramitação na CREDN, sem qualquer consulta pública à sociedade civil, até ser aprovado por esta casa com ressalvas e emendas (BRASIL, 2001c). Logo, em novembro de 2001, a MSC 296/2001 foi apresentada pela CREDN como um Projeto de Decreto Legislativo de Acordos (PDC 1446/2001) (BRASIL, 2001b).

A saber, foram cinco emendas supressivas, cinco emendas modificadas e a inserção de um dispositivo (BRASIL, 2001c). As emendas supressivas, elaboradas pelo relator deputado Waldir Pires, do PT-BA, foram (BRASIL, 2001e): (i) art. 3º, §1-A, desautoriza o lançamento de veículos a partir do CLA por países que tenham sofrido qualquer tipo de sanção pelo Conselho de Segurança da ONU e por Estados que tenham apoiado atos terroristas, na visão de ambas as partes; (ii) art. 3º, § 1-B, nega o uso do CLA por Estados não-membros do MTCR; (iii) art. 3º, § 1-E, proíbe a utilização dos recursos obtidos a partir do CLA, pelo Brasil, para fins de desenvolvimento de foguetes nacionais; (iv) art. 3º, § 1-F, afirma que o Brasil firmará, mandatoriamente, acordos com dispositivos equivalentes ao disposto com os Estados Unidos para utilização do CLA; e (v) art. 3º, § 3º, visa a aprovação de licenças de exportação, por parte dos Estados Unidos, necessárias para as atividades no CLA seguindo as leis, regulamentos e políticas oficiais norte-americanas.

As cinco emendas modificadas foram (BRASIL, 2001e): (i) art. 4º, § 3; (ii) art. 6º, § 2º; (iii) art. 6º, § 5º; (iv) art. 7º, § 1-B; e (v) art. 8º, § 3-B. Esses dispositivos passaram a incluir a permissão da presença de autoridades brasileiras, em acompanhamento às norte-americanas, nas áreas restritas e de inspeção aduaneira dos veículos e equipamentos utilizados no CLA. Finalmente, foi feita a inclusão de um §4º ao art. 5o, que previa a divulgação de substâncias

CC BY NC SA

possivelmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, presentes nos equipamentos de lançamento, por parte dos norte-americanos.

Em contrapartida à oposição do Acordo de Alcântara, havia os que defendiam a ratificação do Acordo. Os principais argumentos e interesses para a celebração, de acordo com Sardenberg e Lafer, era de que o Acordo não versava sobre questões militares, mas sobre empresas privadas estadunidenses (CANTANHÊDE, 2001; BRASIL, 2001a). Ainda segundo a reportagem de Cantanhêde, a importância da aprovação se daria pela incapacidade brasileira de arcar com todos os custos do projeto em Alcântara, além de aproveitar a tecnologia norte-americana para o desenvolvimento do projeto de satélites. Em suma, tanto Lafer quanto Sardenberg não enxergavam o acordo como um sinal de assimetria das relações bilaterais com os Estados Unidos. Já os críticos do acordo, tais como x e y, apontavam a negociação como um "entreguismo" brasileiro às exigências da contraparte.

Contudo, acerca dos motivos favoráveis ao Acordo, havia contradições e falta de transparência sobre a negociação. Figuras públicas importantes discordavam da natureza do AST. O Embaixador Rubens Barbosa, assim como o Ministro da Defesa Geraldo Quintão trataram o acordo com a finalidade de prestação de serviços (AITH, 2001; BRASIL, 2001a), em contrapartida, Sardenberg e Lafer afirmaram que se tratava de um acordo para permitir a utilização de tecnologias (BRASIL, 2001a). Isso gerou polêmica, levantando questões sobre qual seria o objetivo principal do acordo e do que ele tratava: salvaguardas ou prestação de serviços.

Quanto à falta de articulação prévia do governo, esta não se deu apenas no âmbito da consulta pública civil, mas também na participação de instituições das Forças Armadas. Conforme percebe-se em Audiência Pública número 000880/01, o Comandante do Exército Glauber Vieira e o Comandante da Aeronáutica Sérgio Chagasteles se pronunciaram mostrando desconhecimento acerca do andamento das negociações:

> **O SR. GLEUBER VIEIRA** - Deputado, o Exército não participou das conversações, das preliminares da redação. Portanto, não tem posição a respeito do acordo. Na qualidade de cidadão e de general, acompanho o noticiário a respeito e alimento muitas dúvidas. Várias delas estou esclarecendo agora, ouvindo debates em curso. A profundidade de minha análise não me permite manifestar posição, como comandante do Exército, hoje, favorável ou desfavorável. [...] **O SR. SÉRGIO CHAGASTELES** - Sr. Presidente, minha posição é idêntica à do Exército. A Marinha não participou das discussões. Lógico, acompanhamos por matérias jornalísticas, mas não tomamos parte nessa discussão. Estou aprendendo muito com as dúvidas que estão sendo levantadas aqui, hoje (BRASIL, 2001a, online, grifo original).

CC BY NC SA

Estabelecidos os *winsets*, é necessário entender a posição dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão, "como" e "por que" tomam determinadas decisões e a posição do negociador e do chefe do Executivo. Ademais, não se exclui da análise as pressões advindas do nível internacional, pois os atores internacionais também buscam maximizar os seus ganhos (PUTNAM, 2010).

A localização privilegiada do Centro de Alcântara, no Maranhão era de interesse e cobiça dos demais Estados na arena internacional, sobretudo dos Estados Unidos. Somado às questões de desenvolvimento de tecnologias e da indústria espacial, o acordo envolvia discussão sobre temas relacionados à soberania estatal: controle de território e fronteiras, proteção de riquezas e detenção de conhecimento tecnológico (IGLESIAS, 2008). Por meio do acordo negociado, era interesse norte-americano a não detenção de desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro, para que a hegemonia estadunidense no setor militar não estivesse ameaçada (IGLESIAS, 2008).

Diante das dificuldades para garantir a ratificação do acordo, surgiram preocupações acerca da retaliação dos Estados Unidos caso o Acordo de Alcântara não fosse aprovado pela Câmara dos Deputados, através da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa da Câmara (CRECD). Contudo, a preocupação com possíveis retaliações não foi maior que a preservação da soberania nacional e, por isso, o AST teve seu PDC 1446/2001 arquivado (BRASIL, 2001/b). Extraordinariamente, Jair Bolsonaro, então Deputado Federal pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB), foi um dos maiores críticos do acordo, o que negou qualquer viés ideológico por parte dos governos de esquerda. Em reunião ordinária da CREDN, Bolsonaro pronunciou-se:

> **O SR. DEPUTADO JAIR BOLSONARO** - Sr. Presidente, um colega disse, minutos atrás, que quem votar contra o parecer do Deputado Waldir Pires, estará votando favoravelmente ao projeto em sua forma original. [...] Louvo a competência do Deputado Waldir Pires, mas por outras razões que, no momento, preservo-me de citar, voto contrariamente ao projeto (BRASIL, 2001d, online, grifo original).

A teoria dos Jogos de Dois Níveis busca identificar as principais pressões sobre o processo de tomada de decisão, tanto no nível internacional quanto no nível doméstico. Cabe ao negociador chefe equilibrar essas pressões e manejá-las no cenário internacional, visando aumentar seu espaço de manobra (PUTNAM, 2010). A aplicabilidade dessa teoria à negociação do Acordo de Salvaguardas com os Estados Unidos se deve, no nível externo, a uma possível

CC BY NC SA

retaliação norte-americana e um conflito no que diz respeito à relação entre Brasil e China[2]; e no âmbito doméstico, a pressão de diversos grupos de interesse e coalizões, ao posicionarem-se garantindo um alto nível de politização e, portanto, diminuindo o espaço de manobra do negociador brasileiro.

No que se refere ao processo de ponderação da opinião pública, vale ressaltar a importância das pressões domésticas em uma negociação de dois níveis que, de acordo com Putnam (2010), podem determinar o sucesso ou não do acordo. Nessa perspectiva, é imprescindível que haja conhecimento das preferências domésticas, a fim de que haja êxito nas negociações e para que os grupos domésticos não influenciem negativamente os *winsets*. A ausência de um plebiscito ou de outra forma de consulta pública ou de busca por angariar apoio doméstico mostrou a incapacidade do governo em se articular previamente para obter maior apoio à ratificação do acordo. Em vista disso, é possível observar como resultado da não aprovação do Acordo de Alcântara com os Estados Unidos, uma defecção involuntária que, consoante Putnam (2010), é ocasionada pelo fracasso na ratificação.

No âmbito internacional, a pressão ocorria pelo não interesse imediato dos Estados Unidos e, no doméstico, pela grande oposição que o Acordo encontrava no país. Em entrevista à Folha de S. Paulo, o Embaixador Rubens Barbosa menciona a iniciativa brasileira de negociar o AST (AITH, 2001). Ainda, o embaixador afirma o temor estadunidense em ter sua tecnologia utilizada para fins militares e pontua que o acordo só pôde ser negociado pela influência direta do ex-presidente Clinton. Para a posição brasileira, não havia margem de manobra para uma renegociação, visto o desinteresse norte-americano no Acordo. Além disso, no momento de seu trâmite no Congresso brasileiro, o presidente nos Estados Unidos já era George W. Bush e após as resistências com o governo anterior, Brasília temia o fracasso do AST (AITH, 2001).

Em resumo, o AST foi visto no contexto do governo Cardoso como uma oportunidade de estreitar ainda mais as relações bilaterais com o país. Visando a estratégia da credibilidade, a PEB com relação aos Estados Unidos objetivava aproximar-se para comportar seus interesses, sem aderir a um alinhamento automático (SANTOS, 2016). Por sua vez, o fracasso do Acordo não afetaria significativamente a relação entre os dois países, já que esta relação já era bastante positiva (ALMEIDA, 2011). Ademais, a aceitação dos dispositivos apresentados pelos norte-americanos poderia comprometer as relações do Brasil com a China, tendo em vista que o

2 A China não é um Estado Membro do MTCR e, consoante exigido no Acordo (2000), não poderia utilizar a Base de Alcântara para atividades de lançamento de foguetes e satélites. Entretanto, em 2001, o Brasil apoiou a entrada da China na OMC e, portanto, tinha o país como segundo maior parceiro, atrás apenas dos Estados Unidos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Por esses motivos, a ratificação do AST implicaria na relação Brasil-China.

CC BY NC SA

país oriental não é membro do MTCR. Com isso, é perceptível que os *winsets* (PUTNAM, 2010) brasileiros colocaram em xeque os acordos viáveis entre ambas as partes para a ratificação do Acordo de Alcântara. Os atores domésticos[3] pressionaram o governo a favor da manutenção da soberania nacional, de maneira que a ratificação não foi possível.

De Cardoso a Lula da Silva (2003-2010), algumas mudanças na política externa aconteceram. A agenda internacional passa a basear-se em uma *autonomia pela diversificação* (VIGEVANI, 2007). A estratégia começou por rever as assimetrias das relações bilaterais e da distribuição desigual de poder no SI (CERVO, 2015). Nesse sentido, Lula manteve arquivado o projeto do Acordo de Alcântara do Congresso e assim permaneceu nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016). A renegociação se deu em meados de 2017, com o governo de Michel Temer (2016-2018), estendendo-se ao governo Bolsonaro (SANTOS, 2019c).

DA RENEGOCIAÇÃO À RATIFICAÇÃO DO ACORDO DE ALCÂNTARA

O governo de Michel Temer (2016-2018), mesmo que curto e com discussão sobre sua legitimidade, buscou ser ativo em assuntos internacionais, a começar pela substituição do ex-Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, para o senador José Serra, do PSDB, e posteriormente para o senador Aloysio Nunes, do mesmo partido. O ex-presidente, que apontava a PE do governo anterior como ideológica, aplicou novas diretrizes para a PEB pautadas em seus ideais partidários, não garantindo a neutralidade e tradição prometidas (MIRANDA, 2019). Em seu discurso de posse, José Serra (2016) citou na primeira diretriz o objetivo em reger a PEB pelos valores do Estado e da nação, excluindo a influência ideológica em sua formulação. Nesse sentido, o Brasil deveria se voltar para o Ocidente, numa narrativa de aderir ao globalismo[4] que permeia o mundo (MIRANDA, 2019).

Vale ressaltar que a PE de Temer retomou a estratégia de credibilidade. As novas diretrizes propostas por Serra buscavam resgatar a credibilidade e confiabilidade nacionais por meio de reformas econômicas neoliberais, alinhamento às questões dominantes na ordem interna-

3 Partidos de esquerda (tais como o PT), mídia (canais como Folha de S. Paulo), ONGs, comunidade científica, parcela das Forças Armadas, parte do MRE e a sociedade civil.

4 Segundo Vaz (1999), por globalismo entende-se que existe uma contraposição entre as esferas pública e privada, imposta principalmente pela lógica de mercado, o que resultou no surgimento de atores não-estatais, que possuem seus próprios interesses. Essa nova interação chama a atenção das agendas internacionais e coloca cada vez a mais em evidência a ação diplomática, dada a demanda por negociação entre Estados e outros atores (VAZ, 1999).

CC BY NC SA

cional e o forte engajamento à globalização (SANTOS, 2019a). Além disso, as diretrizes previam o estreitamento de laços bilaterais com os Estados Unidos. Essa cooperação presumia, além de outros objetivos, obter ajuda para que o Brasil saísse da recessão econômica que se encontrava (SANTOS, 2019a) e, nesse sentido, a retomada da negociação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas sobre Lançamentos a partir da Base de Alcântara entrou em pauta em 2017, com o envio de uma nova proposta pelo presidente Temer, visava flexibilizar algumas exigências dos Estados Unidos (BRASIL DE FATO, 2017).

A renegociação trouxe de volta as discussões sobre a soberania e a autonomia brasileira, principalmente por conta da falta de transparência sobre a nova proposta do Acordo. Logo, é percebida a influência de estruturas não só internacionais, mas também domésticas, sobretudo político-partidárias, na reorientação da nova PEB. Esse processo foi acentuado com a eleição de Bolsonaro como presidente, em 2018.

O governo Bolsonaro (2019-2022) tem como base um projeto neoliberal e de caráter conservador, que se estendeu para além do Executivo com candidatos em ambas as casas do Congresso Nacional, legitimados pelo "bolsonarismo"[5] (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Sua Política Externa é marcada por uma forte aproximação com os Estados Unidos, visto a volta do Ocidentalismo (ARAÚJO, 2017) e a quantidade de viagens já realizadas ao Estado norte-americano. Nessa perspectiva, a diplomacia brasileira se voltou à política externa estadunidense, notadamente à política externa de Donald Trump, a partir de uma ação ideológica e unilateral (VIDIGAL, 2019). O pensamento conservador de direita do governo e a convergência da ala ideológica com os ideais trompistas (SANTOS, 2019b) significou o abandono da tradição autonomista do governo e um alinhamento ideológico aos Estados Unidos (SANTOS, 2019a; VIDIGAL, 2019). Essa estratégia de aproximação está presente no caráter Ocidental da nova PEB que, segundo o chanceler Araújo (2017), busca promover uma nova ordem mundial, junto à Washington, firmada no liberalismo econômico e nos valores conservadores. Assim, Bolsonaro assume alegando o fim de uma velha política e o início de uma política mais neoliberal.

Contudo, é notável um alinhamento sem reciprocidade entre Brasil e Estados Unidos, pautados em um comodismo e alinhamento acrítico (VIDIGAL, 2019). Vale ressaltar que muitos acontecimentos, tais como os resultados da primeira viagem de Bolsonaro ao Estado norte-americano, foram desdobramentos da gestão de Temer. Havia uma preocupação grande do novo governante em não sair sem uma agenda concreta para "mostrar serviço" e resultados

5 Entende-se pelo termo, o conjunto de ideias e práticas que romperam com a política dos governos anteriores e que agora são pautadas pelos valores conservadores, tradicionais e patriotas (LIMA, ALBUQUERQUE, 2019).

CC BY NC SA

no alinhamento com os EUA, nessa primeira viagem. Dentre os pontos abordados no encontro, ocorreu a celebração do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas para utilização da base de Alcântara pelo país, processo cuja renegociação estava em curso desde Temer.

Ao observar o plano de governo de Bolsonaro (2018), nas poucas menções com relação à política exterior, o governo estabeleceu seu foco em facilitar o comércio internacional, de modo a promover o crescimento econômico com a abertura da economia e, assim, competir nos segmentos de alta tecnologia. Para além disso, o plano também aborda a priorização de relações bilaterais com democracias importantes e cita como exemplo EUA, Israel e Itália. Nesse sentido, a assinatura do Acordo faz-se positiva, uma vez que viabiliza a comercialização do Centro, beneficiando não só a União, como também o estado do Maranhão. Em rede social, Bolsonaro comemorou a ratificação do AST e durante a *live*, apontou o que considera ser seus pontos positivos. Em contrapartida, em 2000, enquanto deputado, Bolsonaro votou contra o Acordo de Alcântara e quando questionado, no atual governo, sobre a mudança de posicionamento do presidente, o Palácio Do Planalto disse que não se pronunciaria sobre o assunto (COLETTA, 2019).

Acerca do Acordo, os *winsets* são estabelecidos segundo a nova orientação da PEB e, portanto, o novo sentido de interesse nacional. Logo, destacam-se o alinhamento com os EUA e a busca por abertura ao mercado global, conforme afirmado desde o plano de governo (BOLSONARO, 2018). A partir de então, são analisadas as bases de apoio para que o AST fosse ratificado, buscando compreender seus atores e os motivos pelos quais defenderam suas posições.

O Acordo de Alcântara foi celebrado pelo chefe do Executivo em 18 de março de 2019, após uma contraproposta dos Estados Unidos ao acordo apresentado por Temer em 2017. Ainda em 2017, foi lançada uma Frente Parlamentar para a modernização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), composto por 222 deputados federais, com o objetivo de abertura do mercado internacional de satélites e salvaguardas (ANDRADE et al., 2018), sendo relançada em março de 2019 e composta então por 200 deputados federais e dois senadores (SANTOS, 2019c).

Em 05 de junho, o Acordo foi apresentado à Câmara dos Deputados em formato de Mensagem nº 208, sendo definido pela CREDN como relator do processo o deputado, alinhado ao governo (SANTOS, 2019c), Hildo Rocha (MDB-MA) (BRASIL, 2019f). Seu parecer foi favorável ao AST, com motivos diversos e entre eles destacam-se questões econômicas e sociais. Os atores envolvidos no processo de tramitação buscaram adotar medidas distintas para o atendimento de seus interesses. Enquanto a oposição se empenhou em postergar a tramitação, a posição buscou acelerá-la. Ao passo que Eduardo Bolsonaro, filho do presidente Jair Bolsonaro, e então presidente da CREDN da Câmara, buscou apressar a tramitação na tentativa de colocar

CC BY NC SA

a MSC em votação (SANTOS, 2019c), deputados da oposição, notadamente do PT e do PSOL, atrasaram o pedido com diversos requerimentos solicitando a inclusão de outras comissões no seguimento sem obter sucesso (BRASIL, 2019f). Em 13 de agosto, o parecer de Rocha foi encaminhado novamente para votação, que foi mais uma vez adiada pela oposição. Contudo, dias depois, em 21 de agosto, o parecer do relator foi aprovado com apenas seis votos contrários, sendo transformado em PDL 523/2019 (BRASIL, 2019c; 2019d).

Vale destacar a solicitação do Deputado Pedro Lucas Fernandes (PTB-MA) de um Requerimento de Urgência para a apreciação da MSC 208/2019, mudando o processo de tramitação do PDL. Assim, o projeto não precisou passar por outras comissões e foi direto para a votação no plenário da Câmara (BRASIL, 2019f). Em seguida, houve duas sessões deliberativas extraordinárias entre os dias 16 e 21 de agosto, com alto nível de debate entre as partes, porém com a manutenção dos argumentos acerca do Acordo (SANTOS, 2019c). Houve ainda, novas tentativas de obstaculizar a tramitação do AST, sem sucesso. Dessa forma, o Acordo de Alcântara foi aprovado na Câmara dos Deputados, seguindo para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado em 23 de outubro. Nesta casa, o relator designado foi o Senador Roberto Rocha (PSDB-MA), que emitiu parecer favorável ao Acordo. Como ocorrido na Câmara, o Senador Esperidão Amin (PP-SC) solicitou regime de urgência na tramitação do PDL, que foi aprovado em 12 de novembro. Assim, sem precisar de sanção presidencial, o PDL foi aprovado e promulgado, em 11 de novembro, como Decreto Legislativo nº 64 (BRASIL, 2019h).

Igualmente a conjuntura de Cardoso, a tramitação do AST causou polêmica pela forte participação da oposição parlamentar que, em 2019, passou a exigir mais fortemente um esclarecimento acerca das negociações, conforme pode ser observado pela ocorrência de reuniões públicas sobre a MSC 208/2019 (BRASIL, 2019f). Tendo como base as reuniões públicas, destaca-se como atores a favor do Acordo: as instituições governamentais como o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD), a Força Aérea Brasileira (FAB), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTIC) e a Agência Espacial Brasileira (AEB); partidos de centro-direita e direita[6] e o PSL (partido pelo qual o presidente da República foi eleito); a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), representando o empresariado; parcela significativa de parlamentares do Maranhão e o governador Flávio Dino (PCdoB-MA).

Dentre os argumentos favoráveis ao AST, destaca-se a parceria estratégica que permitiria ao Brasil acesso a recursos para alavancar a indústria espacial brasileira, a inserção brasileira no mercado espacial internacional e o retorno financeiro para o país e, principalmente, para

6 Por exemplo: DEM, PMDB, PODE e PSB.

o Maranhão (BRASIL, 2019i). Ainda, é negado o ferimento da soberania nacional pelo Acordo, por motivos de promover ao Brasil maior autonomia na indústria espacial no que tange ao aluguel de centros espaciais (SANTOS, 2019c). O Ministro Marcos Pontes reforça esse argumento afirmando a importância da assinatura do Acordo:

> **O SR. MINISTRO MARCOS PONTES** – [...] Quando conseguirmos desenvolver esse centro, a nossa soberania vai estar, vamos dizer assim, muito mais forte. Nós vamos ter um centro de lançamento e a capacidade de criar satélites e lançadores. Isso, para a soberania do País, é extremamente importante. Então, aprovar esse acordo significa aprovar o incremento da soberania do País, não o contrário. [...] isso fere a nossa soberania? Não, de forma nenhuma (BRASIL, 2019i, s.p., grifo original).

Na oposição encontravam-se a sub-Procuradora Geral Déborah Duprat, em representação ao Ministério Público Federal (MPF); o defensor regional de Direitos Humanos Yuri Michael Pereira Costa, em representação a Defensoria Pública; movimentos sociais como a Coordenadora Nacional Célia Cristina da Silva Pinto, de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas — CONAQ e o Coordenador-Geral Leonardo dos Anjos, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara — MABE; o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara, representando a Comunidade Quilombola de Mamuna com o Presidente Antônio Marcos Pinho Diniz, em Alcântara, Maranhão; partidos de esquerda[7]; mídia; sociedade civil.

Os principais contra argumentos desse grupo versavam sobre questões políticas que abarcavam a defesa da soberania nacional, que consoante as salvaguardas políticas do AST, feriam a autonomia decisória da PEB (BRASIL, 2019g; SANTOS, 2019c), além de que, contrariamente a fala do Ministro Pontes citada acima, enxergavam o projeto como responsável por interromper o avanço no desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro. Buscavam também a proteção aos Direitos Humanos, pois a instalação do CLA gerou tensões territoriais com comunidades quilombolas (LIMA; LOCATELLI, 2019). Ademais, os dispositivos do AST colocavam em jogo a parceria entre Brasil e China (um dos principais parceiros do país) no que se refere ao desenvolvimento e ao lançamento de satélites, por conta do país oriental não ser membro do MTCR (BRASIL, 2019), além de afirmar a subserviência, alinhamento e uma política caudatária aos Estados Unidos (BRASIL DE FATO, 2019; SANTOS, 2019c; VIDIGAL, 2019).

Vale ressaltar que a iniciativa de retomada das negociações partiu do governo brasileiro, colocando em evidência o uso da ação de política externa na adequação e objetivo em alcançar interesses de setores da política nacional (VIDIGAL, 2019). Dada a iniciativa brasileira de

7 Por exemplo: a bancada do PSOL, PT, PCdoB e PDT.

CC BY NC SA

renegociação do AST, as pressões domésticas um tanto que polêmicas e a nova reorientação da PEB, delimita-se também como prioridade e interesse nacional, a aproximação com os Estados Unidos, principalmente se observadas as motivações de Bolsonaro em alinhar-se à política externa de Trump.

Visto o alto nível de politização e as forças que pressionavam a cooperação internacional, os *winsets* para o Acordo eram bastante limitantes para o sucesso (PUTNAM, 2010). Todavia, isso não foi impedimento para a aprovação no Senado, pois a força política da base de coalizão do Executivo se mostrou suficiente para garantir a ratificação, afirmando autonomia e poder das instituições e dos tomadores de decisão no que tange à maximização de seus ganhos (PUTNAM, 2010). Vale ressaltar que, diferente do governo Cardoso, o governo Bolsonaro realizou consulta pública, que contou com oito votos apenas, que acabaram empatados. Apesar da pouca repercussão para a votação na sociedade civil, o governo foi prudente em se articular previamente para medir seu grau de apoio acerca da ratificação, o que em momento futuro, como prevê Putnam (2010), poderia vir a ser seu escudo para ampliação de manobras na negociação.

No que se refere ao nível I, questiona-se o interesse norte-americano na aprovação do AST. Especula-se que sua celebração se deu apenas pela aproximação entre Trump e Bolsonaro, que trabalharam em conjunto para se ajudarem na ratificação. Segundo o professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e ex-assessor de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2012-2013), Juliano Cortinhas, o Brasil tinha muito mais a ganhar com a negociação, por ter vantagem estratégica da Base, o que aumentaria seu poder de barganha (SOARES; SALGADO, 2019).

A inclusão do Brasil no grupo de países ricos é um dos objetivos principais da PE do chanceler Ernesto Araújo. Nesse sentido, conforme Bolsonaro (2019), o AST abre portas para que o país se coloque ao lado de países com economias complexas e de alto desempenho tecnológico espacial. Assim, as pressões internacionais apontavam para a ratificação do Acordo, em uma perspectiva de garantir oportunidades através do alinhamento com os EUA, para que o Brasil se inserisse no mercado global junto às grandes economias. Por outro lado, o sucesso do Acordo garantiria a proteção das patentes norte-americanas em lançamentos de outros países na Base de Alcântara, satisfazendo a preocupação dos Estados Unidos de não terem cópias não autorizadas de seus equipamentos (BRASIL, 2019b) e, consequentemente, mantendo a hegemonia norte-americana no setor espacial.

Em resumo, a renegociação do AST em Temer e sua ratificação em Bolsonaro foi um dos elementos de comprovação de uma transição à uma reformulação da PEB. Em Bolsonaro, a

CC BY NC SA

ratificação do AST é produto de uma relação bilateral mais subserviente e é ponto crucial para o governo afirmar a boa relação entre os países. Ademais, o Acordo reflete sua aspiração de abertura econômica aos investimentos estrangeiros, para que assim o país garanta estabilidade macroeconômica (BOLSONARO, 2018) e para que se detenha um "domínio completo do ciclo espacial", na perspectiva de lograr também proveitos tecnológicos (CANDEAS; VIANA, 2020, p. 27). O alinhamento automático com os Estados Unidos (VIDIGAL, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019) definia a ratificação do Acordo como ponto fundamental para a relação se fortalecer na perspectiva do governo, mesmo que na prática isso significasse colocar em segundo plano a relação Brasil-China. Logo, é percebido que os *winsets* brasileiros sofreram alterações do governo Cardoso para Bolsonaro, obtendo nesse último governo a sobreposição deles em cada uma das partes de nível II (PUTNAM, 2010). Assim, a ratificação foi possível, também, devido à rápida ação da base heterogênea liberal e conservadora, adepta ao bolsonarismo (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) ao alinhamento automático (VIDIGAL, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019), o Brasil renunciou a uma inserção e participação mais autônomas no SI em detrimento de um possível crescimento econômico a longo prazo (BOLSONARO, 2018), conduzido por uma política de *bandwagoning* com relação aos EUA (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) é um objetivo presente nos assuntos do governo brasileiro desde há mais de 20 anos. Para que a abertura do CLA ao mercado global fosse concretizada, era necessária a ratificação do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos. Nesse sentido, o processo de negociação iniciou-se em 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, estendendo-se ao governo de Jair Bolsonaro, obtendo resultados distintos. Em ambos os governos houve um alto nível de politização do assunto para a ratificação do AST, contudo a conjuntura tanto doméstica quanto internacional eram diferentes e influenciaram na tramitação do Acordo conforme os interesses de suas bases de apoio no Congresso.

Este artigo buscou investigar os fatores domésticos e internacionais que contribuíram para a ratificação do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso. A problemática proposta foi corroborada ao destacar as mudanças dos diferentes níveis de análise da política externa ao comparar os governos, a partir das diferentes perspectivas dos grupos de coalizões quanto à assinatura do AST. Inicialmente, os grupos de interesse que compunham

CC BY NC SA

o governo Cardoso não observavam vantagens quanto à assinatura do AST, ao passo que no governo Bolsonaro as coalizões que apoiam a gestão percebem ganhos quanto à cooperação tecnológica e econômica. Outro fator importante nesta análise foi a relação bilateral com os EUA, que na administração de Cardoso era satisfatória, ou seja, foi possível dispensar a assinatura do AST como símbolo de estreitamento da relação entre os dois países. Já no governo Bolsonaro entendeu-se que o Acordo seria o passo ideal para a reaproximação da relação Brasil-EUA, marcando uma mudança após os anos de gestão petista e tendo em vista a crise política e econômica brasileiras.

A relação bilateral com os EUA foi fator importante para que o Brasil atuasse em diferentes foros internacionais e se projetasse como potência regional na América do Sul, durante o governo Cardoso. A boa relação entre os dois países era produto do interesse em ter maior projeção brasileira no cenário internacional e, por esse motivo, o AST viria a ser um mecanismo para estreitar ainda mais a parceria. O fracasso do Acordo de Alcântara durante Cardoso não significou o enfraquecimento dessa relação bilateral. Contudo, mostrou que a manutenção da soberania nacional e a inserção ativa do país não se limitou às exigências assimétricas do Acordo. Em outras palavras, a defecção involuntária (PUTNAM, 2010) foi produto dos interesses dos grupos de coalizão domésticos.

Em contrapartida, no governo Bolsonaro, o alinhamento aos EUA significava, na perspectiva do presidente, a retomada das relações próximas entre os dois países, que havia se perdido nos governos petistas. Nesse sentido, a ratificação do Acordo era observada por Brasília como uma maneira de reaproximação com o país. As bases bolsonaristas, compostas por parte da ala militar, parte da burocracia governamental e partidos de direita e centro-direita, foram suficientes para garantir o sucesso do acordo e, logo, sua aprovação nas duas casas do Congresso, efeito da sobreposição de acordos possíveis entre as partes (*winsets*).

No quadro a seguir é possível comparar os contrastes durante ambos os governos, que foram essenciais para os diferentes resultados do Acordo. É percebida uma alteração no que tange ao interesse nacional e à estratégia da PEB nas diferentes conjunturas, além da posição divergente sobre a inserção brasileira no cenário internacional.

CC BY NC SA

Quadro 1 - Quadro comparativo entre os governos Cardoso e Bolsonaro, tendo em vista elementos do modelo analítico do Jogo de Dois Níveis.

	Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	**Jair Bolsonaro (2019-2020)**
Winsets	1. Manutenção da soberania nacional e inserção ativa; 2. Busca por maior participação nos assuntos internacionais. Essas questões eram defendidas por parte significativa do Legislativo, com enfoque nos partidos de esquerda, pela mídia, pela comunidade científica, pelas ONGs, por parte das Forças Armadas, por setores do MRE e pela sociedade civil.	1. Foco na relação bilateral com os EUA para abertura do país ao mercado global; 2. Competição nos segmentos de alta tecnologia. Essas questões eram defendidas pelo MRE, pelo MD, pela FAB, pelo MCTIC, pela AEB, pela AIAB, por partidos de centro-direita, com destaque ao PSL e significativa parcela de parlamentares do Maranhão, além do governador Flávio Dino (PCdoB-MA).
Contexto Internacional	1. Não interesse imediato dos EUA; 2. Influência do presidente Clinton; 3. Interesse do não desenvolvimento da indústria espacial brasileira.	1. Proximidade entre Trump e Bolsonaro; 2. Manutenção da hegemonia norte-americana no setor espacial;
Contexto Doméstico	1. Muitos atores e preferências contra o AST; 2. Falta de transparência; 3. Acordo como oportunidade de estreitar relações apenas.	1. Forte oposição e alto nível de politização; 2. Houve consulta pública; 3. Acordo como símbolo de alinhamento, relação considerada prioritária pelo governo Bolsonaro.
Argumentos contra	1. Ameaça à soberania nacional e entreguismo; 2. Assimetria nas exigências; 3. Deslocamento forçado de quilombolas; 4. Interrupção do desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro; 5. Possíveis impactos negativos na parceria com a China.	1. Ameaça à soberania nacional e subserviência; 2. Assimetria nas exigências; 3. Deslocamento forçado de quilombolas; 4. Interrupção do desenvolvimento tecnológico espacial brasileiro; 5. Possíveis impactos negativos na parceria com a China.
Argumentos a favor	1. Brasil poderia aproveitar a tecnologia norte-americana para o desenvolvimento do projeto de satélite; 2. O Acordo não tinha viés militar e sim comercial; 3. Havia incapacidade brasileira de arcar com todos os custos da Base e, por isso, deveriam abrir o Centro para o mercado; 4. Retorno financeiro ao país e ao estado do Maranhão.	1. O Brasil teria acesso a recursos para alavancar a indústria espacial; 2. Seria uma maneira de maior inserção brasileira no mercado espacial internacional; 3. Retorno financeiro ao país e ao estado do Maranhão; 4. Negação de ferimento à soberania nacional.

Fonte: elaboração própria.

CC BY NC SA

Em resumo, é percebida uma alteração nos âmbitos nacional e internacional nos dois governos, que foram responsáveis pelo sucesso do AST no governo Bolsonaro e seu veto no governo Cardoso. Rio Branco deixou como legado a “amizade estratégica”. A “política de amizade” com os EUA foi uma forma de defesa da autonomia nacional e internacional em contraponto ao alinhamento mais ou menos automático (VIDIGAL, 2019). Enquanto o governo Cardoso pautou sua política exterior na inserção internacional por meio de parcerias, mantendo certo grau de autonomia; o governo Bolsonaro marcou sua política exterior com a intensa aproximação com os Estados Unidos, maquiado de um caráter Ocidental de liberalismo econômico e implementação de valores conservadores. Bolsonaro abandonou a tradição autonomista da diplomacia brasileira com o alinhamento aos EUA a partir de uma ação ideológica e unilateral (VIDIGAL, 2019).

Logo, a ratificação do AST em Bolsonaro significou o sucesso de seu alinhamento automático com os Estados Unidos, mesmo em uma relação bilateral assimétrica, refletida inclusive nos dispositivos do Acordo. As preferências dos atores domésticos quanto a inserção do Brasil no mercado global e sua vontade em manter a estabilidade macroeconômica refletiram-se no novo paradigma da PEB e na consequente aprovação do AST, uma vez que os acordos possíveis se sobrepuseram em ambas as partes. Nesse contexto, o Acordo de Alcântara teve sua promulgação em 05 de fevereiro de 2020, como Decreto nº 10.220 (BRASIL, 2020). Por outro lado, a estratégia de inserção ativa nos assuntos internacionais, durante o governo Cardoso, não sustentaram o sucesso do Acordo de Alcântara, visto que sobressaiu, naquele contexto, as preferências dos atores domésticos que prezavam pela soberania nacional e pelo não alinhamento automático com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a relação entre os dois países já era satisfatória, o que levou ao veto, por defecção involuntária do Acordo.

Dados os possíveis impactos futuros da ratificação do AST, é constatado um amplo campo de pesquisas viáveis. Assim, propõe-se futuramente avaliar os resultados dessa ratificação em termos econômicos e/ou de desenvolvimento do programa espacial brasileiro. Ainda, é possível observar os efeitos da aprovação do Acordo sobre as relações bilaterais com os EUA e com a China, analisando os impactos na agenda da política exterior brasileira.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com EUA provoca polêmica. **Ambiente Brasil,** 2001. Disponível em: https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2001/10/17/2437-acordo-de-salvaguardas-tecnologicas-com-eua-provoca-polemica.html Acessado em 07 de junho de 2020.

AITH, Marcio. Embaixador defende acordo espacial. **Folha de S. Paulo,** 2001. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0409200121.htm Acessado em 16 de junho de 2020.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005).** Tese de mestrado. PUC Rio, 2007. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=9572@1 Acessado em 20 de junho de 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **As relações Brasil-Estados Unidos durante os governos FHC.** in: Sidnei J. Munhoz e Francisco Carlos Teixeira da Silva (orgs.), Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI (Maringá: Editora da UEM, 2011, 576 p.; ISBN: 978-85-7628-372-0; p. 273-307). Disponível em: https://www.academia.edu/5794648/089_As_rela%C3%A7%C3%B5es_Brasil-Estados_Unidos_durante_os_governos_FHC_2011 Acessado em 02 de junho de 2020.

ANDRADE, Israel de Oliveira; et al. **O Centro de Lançamento de Alcântara:** abertura para o mercado internacional de satélites e salvaguardas para a soberania nacional. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Trump e o Ocidente.** In: Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 3, n. 6. Brasília: FUNAG, 2017.

BOLSONARO, Jair. **Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro,** no "Brazil Day in Washington"-Washington/EUA. Planalto. Brasília, 18 de março de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-no-201cbrazil-day-in-washington201d-washington-eua Acessado em 19 de junho de 2020b.

BOLSONARO, Jair Messias. **O CAMINHO DA PROSPERIDADE:** Proposta de Plano de Governo. TSE, 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517//proposta_1534284632231.pdf Acessado em 25 de junho de 2020.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Decreto nº Decreto nº 88.136, de 1 de março de 1983.** Fica criado, no Ministério da Aeronáutica, o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e rastreamento de engenhos aeroespaciais, bem como executar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica, relacionados com a Política Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial. Brasília, 1983. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88136-1-marco-1983-438606-publicacaooriginal-1-pe.html Acessado em 16 de março de 2020.

_____. Agência Espacial Brasileira. **Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América nos lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara. 18 de abril de 2000.** Disponível em: http://portal-antigo.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/AcordoEUA2000-2.pdf Acessado em 16 de março de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública N°: 000880/01.** Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Setembro, 2001a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=000880/01&hrInicio=10:07&dtReuniao=05/09/2001&dtHorarioQuarto=10:07&dtHoraQuarto=10:07&Data=05/09/2001 Acessado em 16 de junho de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **PDC 1446/2001**, Aprova com ressalvas e emendas o texto do Acordo entre Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000. Brasília, 2001b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36249&ord=1 Acessado em 15 de março de 2020.

CC BY NC SA

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **MSC 296/2001**, Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América nos Lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, celebrado em Brasília, em 18 de abril de 2000. Brasília, 2001c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27258 Acesso em 15 de março de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Reunião Ordinária N°: 001260/01.** Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Novembro, 2001d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nmComissao=Comiss%C3%A3o%20de%20Rela%C3%A7%C3%B5es%20Exteriores%20e%20de%20Defesa%20Nacional&tpReuniaoEvento=Reuni%C3%A3o%20Ordin%C3%A1ria&dtReuniao=31/10/2001&hrInicio=10:23:00&hrFim=13:27:00&origemDiscurso=&nmLocal=Plen%C3%A1rio%20Principal%20%20CD&nuSessao=001260/01&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=10:23&sgFaseSessao=&Data=31/10/2001&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=Permanente&dtHoraQuarto=10:23&txEtapa= Acessado em 07 de junho de 2020.

_____. Pires, Waldir. **Parecer Reformulado Aditivo** - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, outubro de 2001e. Disponível em: http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4603A744484689DEE1822F66E911807.proposicoesWeb2?codteor=9591&filename=Tramitacao-MSC+296/2001 Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara. 18 de mar. de 2019a.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo Nº 523/2019.** Câmara dos Deputados. Brasília, 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2216799&ord=1 Acessado em 19 de junho de 2020.

_____. Congresso. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 523**, de 2019. 2019c. Senado Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139537 Acessado em 28 de junho de 2020.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **MSC 208/2019,** Acordo Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019. Brasília, 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206841 Acessado em 16 de março de 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 64***, de 2019.* Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019. Brasília, 2019e. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2019/decretolegislativo-64-19-novembro-2019-789423-norma-pl.html Acessado em 16 de junho de 2020.

_____. CCTCI/CDHM/CREDN. Reunião, **Audiência Pública Conjunta**, 10/04/2019. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019f. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cctci/documentos/notastaquigraficas/2019/nt-2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontesalcantara Acesso em 18 de junho de 2020.

_____. CDHM/CREDN/CCTI. Reunião, **Audiência Pública.** Notas Taquigráficas, 10/07/2019. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019g. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas-2019-1/10-07-2019-audiencia-publicaconjunta-cdhm-credn-ccti Acessado em 18 de junho de 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 64, de 2019.** Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, em 18 de março de 2019. Brasília, 2019h. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2019/decretolegislativo-64-19-novembro-2019-789423-norma-pl.html Acesso em: 16 jun. 2020.

_____. CCTCI/CDHM/CREDN. Reunião, **Audiência Pública Conjunta**, 10/04/2019. Notas Taquigráficas, Brasília: 2019i. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cctci/documentos/notastaquigraficas/2019/nt--2019-04-10-apc-mctic-min-marcos-pontesalcantara Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. Planalto. DECRETO Nº 10.220, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020. **Decreto nº 10220, de 5 de fevereiro de 2020.** Fica promulgado o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019, anexo a este Decreto. Brasília: 5 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10220.htm Acessado em 15 de março de 2020.

BRASIL DE FATO. Governo Temer assume negociação da base Alcântara com os EUA. **Brasil de Fato,** 2017. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/01/23/governo-temer-assume-negociacao-da-base-alcantara-com-os-eua Acessado em 18 de junho de 2020.

CALVI, Pedro. Justiça suspende remoção das comunidades quilombolas que vivem na área da Base de Alcântara no Maranhão. Brasília: **Câmara dos Deputados,** 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/justica-suspende-remocao-das-comunidades-quilombolas-que-vivem-na-area-da--base-de-alcantara-no-maranhao Acessado em 15 de março de 2020.

CANDEAS, Alessandro; VIANA, Benhur Peruch. "O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil--Estados Unidos e o Centro Espacial de Alcântara". In: **Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais,** v. 6, n. 9. Brasília: FUNAG, 2020.

CANTANHÊDE, Eliane. Deputado apresenta parecer que rejeita acordo espacial Brasil

EUA. São Paulo: **Folha de S. Paulo,** 2001. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2108200114.htm Acessado em 18 de junho de 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pronunciamento do Presidente da República:** Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1º de janeiro de 1999. In: Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 45-52.

CC BY NC SA

CERVO, Amado Luiz; CLODOALDO, Bueno. **História da política exterior do Brasil.** 5º ed. Brasília: Editora UnB, 2015.

COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro votou contra acordo com EUA sobre base de Alcântara em 2001. Brasília: **Folha de S. Paulo,** 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2019/03/bolsonaro-votou-contra-acordo-com-eua-sobre-base-de-alcantara-em-2001.shtml Acessado em 20 de maio de 2020.

CONTREIRAS, Hélio. Tio Sam contra-ataca. Brasil: **ISTOÉ,** 2001. Disponível em: https://istoe.com.br/40610_TIO+SAM+CONTRA+ATACA/ Acessado em 07 de junho de 2020.

IGLESIAS, Daphnee G. Prates F. Acordo Brasil/Estados Unidos pelo uso de Alcântara: total perda de soberania. **Fragmentos de Cultura.** Goiânia, v. 18, n. 1/2, p. 117-128, jan./fev. 2008. Disponível em: http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/531/423 Acessado em 20 de maio de 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. bras. polít. int.[online]**, v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292005000100002&script=sci_abstract&tlng=pt Acessado em 23 de junho de 2020.

LIMA, Maria Regina Soares, et al. **Atlas da Política Brasileira de Defesa.** 1º ed, Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. **Boletim OPSA**, ISSN 1809-8827, N. 1, Jan./Mar., 2019. Disponível em: http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf Acessado em 28 de junho de 2020.

LIMA, Marisvaldo Silva; LOCATELLI, Carlos Augusto. A retomada da base de Alcântara pela imprensa: onde estão os quilombolas? **Intercom.** Trabalho apresentado no GP Jornalismo Impresso, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Disponível em: http://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-1445-1.pdf Acessado em 19 de junho de 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292013000100001&lng=en&nrm=iso Acessado em 18 de março de 2020.

MIRANDA, Samir Perrone de. A "nova política externa brasileira" de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 51, p. 126-138, 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362/54294 Acessado em 23 de junho de 2020.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782010000200010&lng=en&nrm=iso Acessado em 20 de março de 2020.

RITTNER, Daniel. Alcântara deve ter lançamentos comerciais a partir de 2022, diz ministro. **Valor Econômico**, Brasília, 2020. Disponível em: l1nq.com/JWoF6 Acessado em 01 de julho de 2020.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013 Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000100003&script=sci_abstract&tlng=pt Acessado em 12 de março de 2020.

SANTOS, Leandro Wolpert. Mudanças na Política Externa Brasileira em relação aos Estados Unidos no Início do Século XXI: da Acomodação ao Balanceamento Brando. **IPRI**, 2016. Disponível em: http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10dissertacoes/4059-mudancas-na-politica-externa-brasileira-em-relacao-aos-estados-unidos-no-inicio-do-seculo-xxi-da-acomodacao-ao-balanceamento-brando Acesso em 18 de junho de 2020.

_____. A Política Externa Brasileira em Relação aos Estados Unidos nos Governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-): um retorno ao paradigma do americanismo ideológico? Trabalho apresentado na Conferência do **INCT-INEU**, 2019a. Disponível em: https://www.opeu.org.br/2019/11/20/conferencia-do-inct-ineu-reune-especialistas-brasileiros-e-estrangeiros/ Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. A política externa brasileira para os Estados Unidos no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro. **Boletim OPSA**, ISSN 1809-8827 N. 3 Jul./Set. 2019b, p. 15-22. Disponível em: http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n3_jul-set-1.pdf Acesso em 15 de junho de 2020.

_____. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – Estados Unidos: da (re)negociação externa à aprovação doméstica. **Boletim OPSA**, v. 3, n. 3, dez. 2019c, p. 15-25. Disponível em: https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm&ogbl#advancedsearch/attach_or_drive=true&-query=fernanda&isrefinement=true?projector=1 Acessado em 02 de março de 2020.

SOARES, João; SALGADO, Felipe. O que está em jogo no acordo com os EUA sobre a base de Alcântara. Brasil: **DW**, 2019. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-em-jogo-no-acordo-com-os-eua-sobre-a-base-de-alc%C3%A2ntara/a-49934660 Acessado em 19 de junho de 2020.

VAZ, Alcides Costa. Globalização e relações internacionais: o sistema de Estado-Nação frente aos processos econômicos globais. **Revista Múltipla**, Brasília, v.4, n. 7, pp. 61-68, dez. 1999. Disponível em: https://upis.br/biblioteca/pdf/revistas/revista_multipla/multipla7.pdf#page=61 Acessado em 26 de junho de 2020.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47**, v. 20, p. 1-16, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/27792 Acessado em 20 de junho de 2020.

VIGEVANI,Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social,** São Paulo , v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003 Acessado em 17 de maio de 2020.