Volume 02 | Número 04 | Julho - Dezembro 2013

# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



## Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria

UFGD editora

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

**EXPEDIENTE V. 2, N.4 – jul./dez., 2013**

**Editores:**

Professor Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Professor Me. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)

**Equipe Monções:**

Aline Perdomo
Amanda Lima
Gracia Sang A Yang Lee
Jéssica Sgub
Lisa Câmara
Marienne Cacho Pires
Rafael Grubert

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

**Conselho Editorial:**

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

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)
Me. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Me. Douglas Policarpo (UFGD)
Me. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Me. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Me. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

**Conselho Consultivo**:

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

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

**Diagramação:** Equipe Monções.

**Editoração:** Equipe Monções.

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.
É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

**ISSN: 2316-8323**

**Contato:**
Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

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

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

**JOÃO NACKLE URT**
Doutorando em Relações Internacionais pela UNB
Professor do Curso de Relações Internacionais da UFGD
E-mail: joaourt@ufgd.edu.br

A segurança é um tema estruturante para as Relações Internacionais (RI). Originariamente vinculado às perspectivas mais estritas da segurança nacional e da estratégia militar, o conceito de segurança tem passado por uma ampliação ontológica, que corresponde à diversificação do pensamento teórico no campo das RI. Passaram a compor o debate securitário questões sobre quem devem ser os objetos referentes da segurança, sobre quais são os setores da vida social onde a segurança se manifesta, sobre qual é o papel dos Estados na sua promoção ou degeneração. Em suma: a segurança tornou-se um conceito contestado de fato.

Os teóricos reconhecem que se trata de um "conceito essencialmente contestado", isto é, há decisões políticas e normativas fundamentais envolvidas na definição da segurança (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 10; SMITH, 2005). A palavra "essencialmente" implica que essa contestação é da própria essência do conceito e, portanto, subsistiria de um ponto de vista lógico atemporal. Mas foi apenas com o relaxamento da bipolaridade estrita que a área pôde se converter em um verdadeiro campo de batalha, em si e por si: um campo de batalha teórico-político. Provavelmente, foi o medo do holocausto nuclear que reavivou a preocupação civil em torno dos assuntos antes confiados aos Estudos Estratégicos. Tornava-se cada vez mais atual a frase de Georges Clemenceau: "A guerra é um assunto demasiado sério para ser deixado apenas aos generais!"

Ao mesmo tempo, a maioria dos Estudos de Segurança parece ainda corroborar com a ênfase estadocêntrica, nacionalista e eurocêntrica, herdada dos Estudos Estratégicos. Por mais vozes dissonantes que surjam, a guerra parece ser o tema por excelência da segurança e os acadêmicos que se envolvem com a segurança o fazem frequentemente por uma inclinação para os assuntos militares. A perspectiva da segurança nacional continua movendo muitos centros de pesquisa. E a lógica westfaliana de um clube de cavalheiros disputando alegremente possessões em territórios distantes, quase como num jogo de cartas, não foi completamente abolida. Continua muito periférica a perspectiva de um Josué de Castro e sua denúncia humanista da geopolítica

da fome (BRIGAGÃO, 2004, p. 15-18) e a lúgubre constatação de que o armamentismo segue sendo uma prioridade mais acentuada do ponto de vista da Alta Política.

Nesse contexto, o dossiê "Segurança internacional no pós-guerra fria" ora se apresenta com a pretensão de ser uma plataforma para o instante atual do debate securitário no Brasil. Assim, é digno de nota que a edição tenha início com a entrevista concedida pelo Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (IRel/UnB), um dos maiores especialistas em Segurança Internacional no Brasil, um dos acadêmicos cuja trajetória é mais rica em interações com o setor governamental e um incansável promotor do diálogo entre civis e militares no País. Fica registrado aqui o agradecimento, em nome da revista Monções e de toda a UFGD, pela atenção dispensada.

Foi aprovada uma significativa quantidade de trabalhos de reflexão teórica, o que indica uma salutar tendência à reavaliação dos fundamentos da produção em Segurança Internacional, como base indispensável para catapultar uma futura produção voltada mais diretamente para a solução de problemas. Nessa linha, dão início à edição, os trabalhos de Carlos Frederico Pereira da Silva Gama (PUC-RJ), Aureo de Toledo Gomes (UFU), Luiza Rodrigues Mateo (PPGRI-San Tiago Dantas) e Leonardo Paz Neves (CEBRI).

O texto de Carlos Silva Gama propõe-se abordar as falhas tectônicas (*fault lines*) da segurança internacional no pós-guerra fria, isto é, os pontos de atrito que foram ativados a partir da expansão vertical do conceito de segurança, atrevendo-se a assumir plenamente o desafio da (re)formulação ontológica. Com isso, discute de maneira competente conceitos-chave da subárea, tais como securitização e segurança humana.

Em seguida, Aureo Toledo Gomes traz uma análise crítica da literatura sobre operações de construção da paz (*peacebuilding*). A partir do reconhecimento das limitações da tese da paz liberal, Gomes ensaia o início de uma muito ansiada crítica decolonial de matriz brasileira aos estudos de segurança e relações internacionais. O resultado esperado, no longo prazo, é a completa revisão das ideias eurocêntricas que têm pautado as missões humanitárias multilaterais.

Luiza Mateo, na sequência, corrobora a necessidade de reavaliar o entendimento atual sobre a relação entre segurança e desenvolvimento. A autora apresenta uma rica análise sobre as consequências da "securitização" do desenvolvimento e a simultânea "humanização" da segurança, sobretudo a maneira como tais ideias impactam a agenda das instituições multilaterais.

E o texto de Leornardo Neves desenha o percurso histórico do surgimento da tese da responsabilidade de proteger (RdP). Etapa obrigatória para analisar a política externa brasileira contemporânea em matéria de intervenções multilaterais, na medida em que a responsabilidade de proteger tornou-se intertexto imediato da proposta de responsabilidade *ao* proteger, avançada pela diplomacia brasileira. O autor comenta também a reação chinesa ao conceito da RdP.

Outra expectativa em relação ao dossiê referia-se à tarefa de interpretar os cenários estratégicos que se configuram na atualidade. Após o avanço da dinâmica planetária da competição bipolar, mas sobretudo com a invenção dos mísseis balísticos intercontinentais, o mundo inteiro tornou-se um tabuleiro estratégico integrado. A

globalização, notadamente do ponto de vista da segurança econômica e societal, também enfatiza a dimensão planetária da estratégia.

Um dos principais desafios, nesse nível de análise, é endereçar-se à questão da transição hegemônica, tarefa assumida por Aline Tedeschi Cunha (PPG-Ciências Sociais, UNESP). A autora traz a lume importante revisão bibliográfica, contribuindo para compreender as variáveis que determinarão as relações bilaterais entre EUA e China nos próximos anos.

Complementarmente, o texto de Cauê Rodrigues Pimentel (USP) aborda um elemento estrutural que dialoga com a ideia de ruptura histórica no fim da guerra fria: o reaparecimento de companhias militares privadas. Trata-se de mais um fator a confirmar a fragilização da ordem vestfaliana nos nossos dias. O autor oferece um perfil dos conflitos internacionais contemporâneos e explora as causas da privatização da força.

Na sequência, vêm os artigos que privilegiam o nível regional. Evoca-se a crença de que o global não é o único, tampouco o nível de análise mais importante da segurança internacional nos dias de hoje. Como afirmam Buzan e Waever (2003, p. 3), "sem a rivalidade entre as superpotências se intrometendo obsessivamente em todas as regiões, as potências locais têm mais espaço para manobra". Para esses autores, as dinâmicas regionais tornaram-se centrais à análise securitária no pós-guerra fria. Assim, as Américas surgem como a circunstância determinante da ação política brasileira, razão pela qual se observa o interesse por compreender as dinâmicas que exsurgem da relação entre a potência hegemônica, Estados Unidos, uma potência média pouco disposta a arcar com os custos da liderança regional, Brasil, e os demais países hemisféricos, alguns em busca de preservar um campo de autonomia, como Venezuela, e outros completamente entregues ao guarda-chuva bélico norte-americano, de que é o exemplo mais óbvio talvez a Costa Rica.

A dimensão regional é objeto das apreciações de Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira (UFPB) e André Pimentel Ferreira Leão e Cristiano Morini (Unicamp). Marcos Alan Ferreira analisa a cooperação para o combate ao terrorismo no Cone Sul, notadamente a evolução das instituições domésticas dos países analisados, a partir da constatação, ligada às investigações dos atentados de 11 de setembro, de que haveria atividade terrorista na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

Em seguida, já fazendo a interface entre o nível regional e o nível nacional, André Leão e Cristiano Morini abordam a postura do governo brasileiro diante do Conselho de Defesa Sul-Americano. Sua análise é de que há uma "hegemonia consensual" do Brasil nesse órgão, combinação entre liderança, por meio da difusão de ideias e valores, e valorização da cooperação como meio de institucionalizar um projeto para a segurança regional sul-americana.

As reflexões sobre segurança do Brasil ficaram a cargo de Priscilla Villela (PPGRI-San Tiago Dantas) e Daniel Opperman (USP). O texto de Villela aborda o tráfico de drogas como tema da agenda de segurança no Brasil, fomentando o debate sobre o significado deste problema para o País e sobre a possibilidade de classificar tal ilícito como uma ameaça à segurança nacional, notadamente diante da imposição pelos Estados Unidos

de uma perspectiva de combate orientada pelo ângulo da oferta e não do consumo de drogas.

Fechando o dossiê, Daniel Opperman preenche uma importante lacuna no debate securitário brasileiro. Diante dos recentes acontecimentos de espionagem virtual norte-americana, o texto é elucidativo ao correlacionar a segurança cibernética com a governança da Internet, transitando entre a apresentação de informações técnicas e o debate político.

Chamo atenção também para a continuação da coluna de traduções da revista Monções que, neste número, traz o texto de Stefano Guzzini, intitulado em português "Uma reconstrução do Construtivismo nas Relações Internacionais". A tradução é produto da Oficina de Tradução em Relações Internacionais, projeto de ensino sob minha coordenação. A Oficina tem o objetivo não somente de proporcionar ao público em geral a leitura em vernáculo de textos essenciais de Relações Internacionais, mas também permitir o aprofundamento e a diversificação da aprendizagem na graduação em Relações Internacionais da UFGD. O desafio foi de grande monta e teria sido impossível sem a colaboração de colegas discentes, docentes e servidores técnicos, mas sobretudo a colaboração do próprio Stefano Guzzini, que mostrou-se de uma simplicidade incomum no mundo acadêmico, dispondo-se a rediscutir passagens polêmicas e explicando outras que talvez fossem óbvias para um leitor nativo de língua inglesa.

Para concluir, vale ressaltar que a consolidação da área de Segurança Internacional no Brasil indica o amadurecimento da democracia no nosso País. Ao desvincular-se da relação quase exclusiva com o estamento militar, que caracteriza os Estudos Estratégicos e a Ciência Bélica, a Segurança Internacional contribui para que a subordinação dos militares à definição política dos interesses nacionais seja percebida como parte integrante da vida democrática normal (Soares de Lima, 2010, p. 402). Ao rememorar os 40 anos do golpe militar no Brasil, é fundamental celebrarmos a superação dos traumas que afastaram a comunidade civil da investigação dos assuntos de segurança e defesa. O pleno amadurecimento de nossa democracia demanda que os civis concordem em participar da reflexão securitária. Somente assim poderão instruir os processos decisórios sobre os objetivos que devem ser perseguidos por meio das armas militares.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTELLA, Dario. La sécurité. In: D. Batistella, **Théories des relations internationales**. Paris: Presses de Sciences Po, 2009, p. 507-542 .

BRIGAGÃO, Clóvis. Estudos e pesquisas da paz no Brasil: Uma memória. In: C. Brigagão e D. Proença Jr. (orgs.), **Panorama brasileiro de paz e segurança**, São Paulo: Hucitec, 2004, p. 11-44.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SMITH, Steve. The Contested Concept of Security. In: K. Booth (ed.), **Critical Security Studies and World Politics**, Boulder: Lynne Rienner, 2005, p. 27-62.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: N. Jobim, S. Etchegoyen, J. P. Alsina (orgs.), **Segurança internacional**: Perspectivas brasileiras, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 401-418.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

## Entrevista com o Professor Doutor Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UNB)[1]

**1) O senhor poderia falar um pouco sobre sua trajetória acadêmica?**

Fiz Bacharelado em Relações Internacionais (UnB), Mestrado em Ciência Política (IUPERJ), Mestrado em Relações Internacionais (Maxwell School, Syracuse University) e Doutorado em Ciências Sociais (USP). Busquei instituições distintas, sempre as que recebiam a melhor avaliação no Brasil nas áreas em que quis estudar. Nos anos 1990, era mais difícil conseguir bolsas de estudo, mesmo quando se era aceito no exterior. No meu caso, perdi a oportunidade de estudar no exterior devido à contingência de uma crise econômica, em 1998, que levou o Governo a suspender as bolsas de estudo para ciência política e relações internacionais. Optei por não perder tempo e fazer o doutorado na USP, onde encontrei ambiente muito rico e favorável à formação acadêmica.

**2) De 2003 a 2011, o senhor teve uma intensa atuação junto a órgãos do governo brasileiro (MRE, MD, SAE-Presidência). Quais foram as principais atividades que o senhor desempenhou nessa passagem pelo governo?**

[1] Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1989), mestre em em Ciência Política pelo IUPERJ (1992) e em Relações Internacionais pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs - Syracuse University (1999). Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2002). Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1993. Dirigiu o Departamento de Cooperação do Ministério da Defesa e a implantação do Centro de Estudos Brasileiros em Porto Príncipe, Haiti, e integrou a Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Representou a área de Relações Internacionais junto ao Comitê de Área da CAPES e chefiou o Gabinete da Presidência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Atualmente é Assessor Especial do Ministro da Defesa. Sua pesquisa e produção científica concentram-se nas áreas de Teoria das Relações Internacionais, Segurança Internacional, Defesa Nacional e Política Externa dos Estados Unidos

Permaneço no Governo. Tive, ainda, uma passagem pelo Ministério da Educação, no Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação, de onde voltei para o MD. De forma concisa, minha atuação se destinou, e ainda se destina, a contribuir para o desempenho de três funções específicas: 1) Construir pontes entre civis e militares (isto é, criar melhores condições para que o diálogo flua sistematicamente e as duas comunidades se conheçam melhor, eventualmente ampliando as relações de confiança); 2) produzir e fomentar a produção de conhecimento científico, análises e informações sobre segurança internacional e defesa nacional; e 3) informar o processo decisório dos órgãos em que atuei.

**3) Qual é a sua avaliação sobre a atuação da MINUSTAH? As principais fragilidades e méritos do atual modelo de Operações de Paz da ONU podem ser observadas no Haiti ou se trata de um caso divergente?**

A MINUSTAH ilustra o atual modelo de Operações de Paz da ONU, mas foi pioneira em vários aspectos positivos, como indicar objetivos de longo prazo desde o início e envolver o representante residente do PNUD na administração da própria missão, reduzindo o risco de disputas e conflitos entre as missões no terreno e o trabalho mais permanente das agências especializadas da ONU. Distinguiu-se também pela modo como os militares brasileiros se engajaram na missão, procurando compreender as necessidades das comunidades cuja segurança têm a responsabilidade de garantir e contribuir para resolver as causas profundas da situação de segurança. Emprega-se uma atitude de empatia, que contribui para que a população local tenha confiança nas Forças. Isso vem contribuindo para mudar a percepção que os haitianos têm de forças armadas: em sua história, essa foi a primeira vez em que viram militares sistematicamente construindo coisas em prol da sociedade, ao tempo em que respeitam os limites colocados pelas regras de engajamento e, quando necessário, empregam a força.

As fragilidades são inerentes às missões da ONU em geral. As soluções para os problemas dos lugares em que elas se desenvolvem não dependem apenas de uma ordem estável, mas de condições de prosperidade, inclusão social e cidadania. Isso a ONU não pode construir, pois é algo que cada sociedade tem que fazer por si mesma. A ONU pode, isto sim, contribuir, com grandes limitações, para que se criem condições que permitam aos Estados nacionais engendrar esse ciclo de construção institucional e de prosperidade.

**4) O Brasil tem recebido intensa imigração do Haiti, especialmente após o terremoto de 2010. Essa procura pelo Brasil pode ser atribuída à sua participação na MINUSTAH? Por estar envolvido com a reconstrução do Haiti, o Brasil não teria uma responsabilidade com esses haitianos que aqui chegam?**

A imigração haitiana não é muito intensa. Ela chama atenção porque a maioria deles chega por uma via carente de condições de os acolher, sobretudo no Acre. Estamos falando de aproximadamente mil, mil e duzentas pessoas por ano, nos anos mais intensos. A meu ver, há relação entre esses fluxos migratórios e a presença brasileira no Haiti e o Brasil tem, sim, maior responsabilidade, pelas expectativas positivas que seu bom desempenho no terreno criou. Isso não é novidade na nossa história, marcada por ondas de imigrantes de diferentes países. Somos uma sociedade de imigrantes desde a nossa criação e, no longo prazo, essa limitada imigração haitiana contribuirá para enriquecer nossa sociedade.

**5) Quais são os pontos fracos do Brasil em termos de Segurança e Defesa hoje? O poder bélico do País é condizente com a realização de quais interesses? É possível ser grande potência sem um política de educação, ciência e tecnologia?**

A resposta curta é não; não é possível sequer ser uma potência média sem essas condições. O Brasil vem trabalhando nessas frentes, embora em ritmo muito mais lento do que todos nós queremos. No que concerne à Defesa, lidamos com décadas de carência de investimentos nos meios operacionais, um processo que vem se revertendo nos últimos anos.

**6) O senhor considera razoáveis as preocupações expressas por alguns setores da sociedade nacional quanto a um possível ataque bélico à Amazônia brasileira? Quais são as fragilidades estratégicas na Amazônia?**

Por princípio, não se pode excluir qualquer hipótese, mas esta é remotíssima hoje. Talvez não seja tão improvável dentro de 20 ou 30 anos, quando a escassez de água, alimentos e energia se intensificar, como resultado do crescimento demográfico. Hoje os riscos que corremos na Amazônia relacionam-se sobretudo com o crime transfronteiriço.

**7) A América do Sul está a rumar para a conformação de uma "comunidade de segurança" (nos termos de Buzan e Waever)? Os recentes avanços institucionais (p. ex. Conselho de Defesa da UNASUL) são sinais de um entendimento mais sólido no subcontinente? A atuação dos EUA na Colômbia favorece esse entendimento?**

Sim. Constrói-se, pouco a pouco, uma América do Sul mais integrada e estável, provavelmente mais próspera. A UNASUL tem oferecido condições para se ampliar o diálogo em várias dimensões e tem respondido com eficácia a situações de crise política. A forte presença dos EUA na Colômbia é compreensível quando se examinam os interesses dos dois Estados, mas a maioria dos analistas a percebe como algo que não contribui para promover a integração na América do Sul.

**8) Qual(quais) crise(s) bélica(s) atual(atuais) o senhor tem acompanhado mais de perto? Qual conflito, dentre os que estão em curso atualmente, lhe parece oferecer maior risco para a estabilidade do sistema internacional e a paz no globo?**

A crise na Síria e as tensões entre Rússia e Ucrânia, pelas implicações geopolíticas.

**9) O senhor acredita na ideia de que a existência de armas nucleares afastou definitivamente o risco de uma guerra de transição hegemônica? Quais outras variáveis têm maior poder explicativo/preditivo quanto a esse risco, na sua opinião?**

Não. Infelizmente, os países nuclearmente armados ainda consideram as bombas nucleares uma opção de emprego. Investimentos em tecnologia e o preparo adequado de militares profissionais serão os grandes diferenciais. Mas não se vê, no horizonte, outro período hegemônico. A tendência é a multipolarização.

**10) Quais são os temas "quentes" em Segurança Internacional nos dias de hoje? Existe alguma corrente teórica, nessa subárea, que o senhor considera mais promissora?**

Os de sempre. Possíveis guerras motivadas, na inteligente síntese de Clausewitz, por medo, honra e interesse. Enquanto o mundo estiver organizado em comunidades políticas que se vêm em um ambiente regulado em última instância pela força, o Realismo terá seu lugar. O problema é que essas premissas se ensinam nas escolas, o que retro-alimenta as percepções. Isso é o que nos ensinam os construtivistas e alguns pós-modernos. Temos, pois, que contribuir com ideias que sirvam para mudar as percepções de nossos líderes, a fim de construir um mundo mais regulado por normas e instituições, que interessa à humanidade no longo prazo.

**Entrevista concedida à Equipe Monções, para o Dossiê Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria, realizada em março de 2014 e reproduzida integralmente.**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# FAULT LINES AFTER THE COLD WAR: THE VERTICAL EXPANSION OF THE CONCEPT OF SECURITY, SECURITIZATION AND HUMAN SECURITY

# LINHAS DE FRATURA APÓS A GUERRA FRIA: A EXPANSÃO VERTICAL DO CONCEITO DE SEGURANÇA, SECURITIZAÇÃO E SEGURANÇA HUMANA

**CARLOS FREDERICO DA SILVA PEREIRA GAMA**
Professor de Relações Internacionais da PUC-Rio
Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio
E-mail: surrealogos@gmail.com

**ABSTRACT:** The paper approaches the "vertical expansion of the concept of security" reconstructing the debate on the concept of security within the discipline of International Relations after the Cold War. Considering that security is an "essentially contested concept", it offers a handful of comparisons between different conceptions, which provide different accounts of "broadening" security. Barry Buzan's Securitization approach was the first to engage seriously the challenges of "broadening" security in IR. For its merits, however, Buzan's communitarian ontology poses a problem to "broadening" security, as it reiterates the state as the gatekeeper of protection and as the authoritative site for defining existential threats. In this sense, in spite of all its overriding ambiguity, Human Security provides a better alternative for the "vertical expansion of the concept of security" than securitization. The paper, therefore, considers the respective contributions of securitization and human security to the debate on the vertical expansion of security under the light of the relationship between states and human beings.

**Keywords:** Security, Securitization, Human Security

**RESUMO:** O artigo aborda a "expansão vertical do conceito de Segurança" através da reconstrução do debate sobre o conceito na disciplina de Relações Internacionais após o fim da Guerra Fria. Considerando a Segurança como "um conceito essencialmente contestado", o artigo estabelece comparações entre diferentes concepções, as quais tornam possíveis diferentes "ampliações" da

Segurança. A Securitização proposta por Barry Buzan foi a primeira abordagem a encarar seriamente os desafios de "ampliar" Segurança nas RI. A despeito de seus méritos, porém, a *ontologia comunitarista* de Buzan impõe limites à "ampliação" da Segurança, ao passo que reitera o estado como principal provedor de proteção e lócus autoritativo para definir *ameaças existenciais*. Nesse sentido, apesar de sua considerável ambiguidade, a Segurança Humana nos proporciona uma alternativa mais adequada para a "expansão vertical do conceito de Segurança" que a Securitização. O artigo, portanto, aborda as contribuições respectivas da Securitização e da Segurança Humana para o debate sobre a "expansão vertical do conceito de Segurança" à luz do relacionamento entre estados e seres humanos.

**Palavras-chave:** Segurança, Securitização, Segurança Humana

## INTRODUCTION

Security has been a key issue for International Relations (IR); usually, it has been considered a foundational issue. We often find lessons, in IR manuals, on how the grim events of World War I inspired the birth of the discipline – as said by Carr (1939). References to foundational great debates – for example, Banks (1985) and Kahler (1997) – are numerous and security occupies a privileged place in most of them – if not all. According to Williams (2008: 1), "*Security matters*". This is an interesting starting point. In what sense could *defining security* matter?

Defining security, in hindsight, can be considered a matter of *discipline-building*. By defining security this or that way, the borders between disciplines in social sciences may or may not be shaken accordingly. It is particularly relevant, for IR as a *contested* discipline, to take into consideration the relevance of this kind of meta-theoretical reflection.

Even this said IR students and practitioners, sovereigns, international bureaucrats and many other human beings related to *the international realm* in some fashion diverge in what regards the meaning of *security*. The very definition of security has become an entrenched political landscape for turf wars, within and

beyond IR. In such a context, (re)thinking security becomes akin to reflecting on some of IR's (alleged) foundations. Being succinct not always pays off. There are strong *inter-disciplinary* incentives for reflecting on the concept of security, its limits and proposed expansions. The debate is not only driven by matters of problem solving within a discipline – it also impinges on *defining disciplines and managing their borders*.

In the words of Sheehan (2005), Security is a contested concept. We can translate that contestation in terms of security being a social construction, as said by Booth (2005). Those involved in defining security simultaneously mobilize material and symbolic resources. Security is not just an academic enterprise; what is framed as *security* reverbs through social networks, in which concepts are turned into policies, impacting the lives of human beings. Concepts as *pragmatic* entities can be mobilized either to legitimize a given social order or to unsettle its foundations. Security, usually considered the highest goal of human collectivities, dwells under sheets of urgency and exceptionality. Security as a concept becomes oblique.

Routinely dealing with a contested concept that matters, a growing awareness in the IR community is arising in what regards the non-triviality of defining, reflecting on, delving into security. Approaching security with eyes wide opened, in this paper I notice a series of ambivalent accounts overlapping, remarkably contrasting with the rather predictable, grayscale picture of decades ago. The *sedimentary* form of current *security studies* is a challenge to practitioners and ordinary people alike. All at once we deal with *expansion*, *critical* accounts, *new dimensions*, *referents*, "sectors", a host of *securities* apart from the usual suspects (*national*, *international* and *collective* security) – *environmental* security, *economic* security, *societal* security, *human* security, etc.

In this paper I approach a particular kind of expansion of the concept of security, the so-called *vertical* expansion. By taking sides with a *vertical* expansion one can arguably ask what would account for a *horizontal* one. Then we have a resulting two-dimensional security *matrix*. The picture of this *matrix* mirrors the impulse of *mapping* new meanings attributed to security. Matrices are one of the most striking (re)inventions of Modernity. The Cartesian plan, the geometric perspective in Renaissance, the Mercator projection in Geography – all matrices of space and time that informed out routes to Modernity. As this two-dimensional metaphor gets under the skin, ambiguities abound. What is tailor-made for the rows and what is adequate for the columns? Our contested concept that matters maybe prove too good for the metaphor's own good. By adopting an approach informed by the *angularity* of a vertical-horizontal matrix of *expanded* security, will we arrive at new wine in old bottles? What about remains spilling over and only duly acquiescing to a two-dimensional categorization?

My paper does not provide answers to those meta-theoretical inquiries. Rather, it brings to surface some *fault lines* triggered when the *vertical expansion of the concept of security* was invoked in the IR literature. By doing so, the paper constitutes a reflective effort on the *ontological* relevance of *defining* security.

Barry Buzan's Securitization approach was the first to engage seriously the challenges of "broadening" security in IR. For its merits, however, Buzan's communitarian ontology poses a problem to "broadening" security. It reiterates the state as the gatekeeper of protection, as the authoritative site for defining existential threats.

In this sense, in spite of all its overriding ambiguity, Human Security provides a better alternative for the "vertical expansion of the concept of security" than securitization. My paper, therefore, considers the respective contributions of securitization and human security to the debate on the vertical expansion of security under the light of the relationship between states and human beings.

In order to access the *vertical expansion of the concept of security*, firstly it is important to approach the "*original*" inception of the concept. The next section will provide a starting point for this debate.

## THE TRADITIONAL CONCEPTION

Witnessing the end of Cold War, Stephen Walt (1991) provided an eloquent, fiery defence of what he calls the *traditional concept* of security, in his attempt to reorganize a discipline "*in disarray*" during a tectonic shift in international relations. According to Walt, the siren's call of sudden change should not undermine the efforts of generations of *security studies* practitioners – the perils of disciplinary decadence were, then, present as never before. After recapitulating "*the successes and findings*" of *security studies* (and *strategic studies*) in the 20th century, as well as the political relevance of this field of study for the lives of human beings living in a world of sovereign states, Walt criticizes the search for alternative, *broad* conceptions of security.

Adhering to an unchangeable, parsimonious, "*scientific*" definition of security, the author reaffirms that security deals with "*the threat, actual use and control of military force between sovereign states*" (Ibid. 212), a definition inherited from strategic studies and consecrated in the first issue of "*the field's prominent journal, International Security*" (Ibid.). In Walt's words, the traditional definition sees the states' survival associated with their ability to deter and respond to internal and external aggression. Security is, thus, framed as military capabilities (the creation, the maintenance and the possible or actual use of military force by sovereign states).

Walt's traditional conception of security rests, according to Bartelson (2001), on an *ontological* distinction – between the sovereign *domestic* realm of a given state and the anarchical *international* realm of sovereign states. Those

realms are politically diverse. The *domestic* realm is a politically *secure* environment in which citizens authorize their state and the resulting hierarchy feeds back as security. On the other hand, the *international* realm is a politically *insecure* environment, in which the absence of authority limits the prospects of security provision.

International anarchy, in the words of one of its prominent proponents, Kenneth Waltz (1979) is a political system in which its agents, the sovereign states, relentlessly compete for security. Sovereign states are *self-help* agents, in the sense that they can only resort to their own efforts seeking for survival in the anarchical context. The logic of sovereign states' interaction differs from the logics of individuals interacting within a given sovereign state, something Waltz admits. Other IR realists such as Hans Morgenthau (1948) highlight the ethical implications of such ontological distinction between the domestic and the international realms – involving rationality, the *national interest* problematic and the struggle for *power* and *status*.

We are left chronically insecure, as the binary *sovereignty-anarchy* informs the ontology of security. *International* security becomes a game of *self-help* sovereign states, each counting on its own conception of "*national security*". Survival equals preserving the state's sovereignty – hierarchy on the "*inside*" and anarchy on the "*outside*". Sovereignty and anarchy are mutually reinforcing features in the traditional conception. It presupposes that the divide between the domestic and the international stands still.

The aforementioned divide arises from a particular conception of political relations on the "*inside*" that spills over into political relations on the "*outside*". In domestic political relations, the traditional conception postulates an exclusive *security bond* between the sovereign state and its citizens. It is said to be tantamount, for the sovereign state, to keep its citizens *safe* from other political entities. The latter are depicted as potential or actual *security* threats. However,

there is another relevance to those alleged threats – they may unsettle the domestic authority of the sovereign state, providing a window of opportunity for subversion, dissidence, rebellion, revolution, secessionism, insurrection.

The political relevance of "threats" is mirrored at the "international level" once the aforementioned domestic exclusive bond between citizens and sovereign state becomes "representation" when the sovereign state interacts with other sovereign states. The state is considered the representative of its citizens; there is no direct interaction between human beings in the "international", accordingly. The traditional conception professes an explicit scepticism regarding the prospects of human beings seeking security beyond the sovereign state. Through sovereign states, what is possible is an *ad hoc mutual restraint* situation, in which sovereign states form groups (through *the balance of power* mechanism).

As this paper deals with the *vertical expansion* of the concept of security, one arguably may ask why the concept needs to be expanded, by adopting the traditional conception – as Benjamin Miller (2001) did.

Miller criticized the idea of expanding the concept of security employing arguments similar to Walt's reaffirmation of the so-called traditional conception of Security. According to Walt, if the concept of security inherited from strategic studies was loosened, there would no point in talking about security anymore, once the definition is what constitutes the concept (and its correlate discipline) vis-à-vis others. Security Studies would lose its cohesion, its coherence and even its scientific status as a result of such "*temerity*".

If we remain within the confines of military relations between sovereign states, the overtly "*critical*" alternative to the traditional conception of security is *collective security*. Authors such as Inis Claude (1962) highlighted the idea that states, acting collectively, could employ armed force as a matter of perpetuating the *status quo*, supporting the inviolability of borders by countering and deterring

aggression. When the majority of sovereign states share a minimal amount of *status quo* behaviour in an *international* system, in the words of Claude, we fulfil one criterion for the emergence of a *collective security* system. It presupposes material capabilities, but it rests on normative ground. 19th century European order (from the Congress of Vienna onwards), taken as a social system, was able to spread this kind of behaviour – the Concert of Europe stands as a dry run. In an optimistic account of the traditional concept, the use of force by sovereign states shifts from part of the problem to a key asset in the *management* of international *anarchy*.

But there was another requirement that 19th century Europe couldn't fulfil – adequate international institution to handle collective security matters in "*neutral*" fashion (as neutral as one can get with great powers at the heart of such a system, as stressed by Claude). The Concert of Europe was just the first inception of an extended process of social change that would include the *international bureaus* of the 19th century, as well as late 19th-early 20th century's Peace Conferences at The Hague.

It was only after World War I that most states fell (for a moment) under the spell of *status quo* behaviour; conditions were adequate for the inception of an international organization specialized at helping states avoid the scourge of war and handle force collectively. We know this first attempt, the League of Nations, was not an extraordinary success – but its pioneering character cannot be underestimated. The United Nations (UN) followed another global conflict. Back in 1945, the UN was engendered as a "*collective security*" organization comprising the sovereign states that won World War II. It was an organization raised from the smithereens of a global conflict, meant as an international asset for restricting the use of force – for rendering exceptional the use of force between sovereign states.

Collective security kept the use of force at bay but it still presupposed the centrality of states and the prevalence of *high* over *low* politics. As a matter of ruptures within the field of security studies, other alternatives provided more daring challenges.

## BROADENING SECURITY: *HORIZONTALITY WITHOUT VERTICALITY*

The debate on expanding the concept of security arises from critical approaches to security – such as Booth (2005), Krause & Williams (1997). Critical approaches to security open the concept's "*black box*" – its ontology. Such openness brings to the fore entities beneath and above the sovereign state as "*referents*" of security (*vertical expansion*). It also represents the emergence of *issue-areas* challenging military issues as sources of threats (*horizontal expansion*).

As above-mentioned, traditional approaches to Security (adopted by strategic studies and IR's strands of realism) define security by associating the concept with state's survival. Human beings are seen as beneficiaries of state's security ("*human*" security is redundant). Expanding the concept of security beyond the confines of the state implicates falling prey to an *idealistic* deontology or, at least, a *cosmopolitan* teleology.

1983 was a pivotal year for the debate on the expansion of the concept of security. It spawned two relevant contributions, one promising a tentative middle ground, the other more overtly critic of the traditional concept. The former contribution, Richard Ullman's "*Redefining Security*" will be detailed as follows. The latter, Barry Buzan's "*People, State and Fear*", will be analysed in the next session.

By symptomatically titling his article "*Redefining Security*" Ullman (1983) poses a question: *why shall be security redefined*? The anarchical character of the international system provides the answer. The growing level of interaction between sovereign states, cutting across every boundary, engenders new security threats at the *international* level, which reverb at the *domestic* level as renewed need for policymaking. Therefore, Ullman neither undermines state sovereignty, nor replaces international anarchy with a new organizing principle or authoritative norm. The exclusive bond between state and citizens remains. Expanding security is a complimentary, pragmatic device.

That is why Ullman starts with *national security*. Sovereign states shall expand their conception of security to respond to emergent threats at the *international* level – drug trafficking, the (unsettling by 1983) ozone layer depletion, terrorism etc. Writing in the early 1980s, Ullman consider such threats unable to replace the Cold War's security agenda geared at superpowers – rather, they enhance its complexity.

The traditional conception, focused on military affairs, is rather inadequate a guide for action as we face other *issue-areas* which have become dangerous in their own ways. One of the most relevant contributions of Ullman's approach is the (re)opening of security's *black box* – bringing to surface its political implications. Besides military issues, there are other *issues that matter*. In this sense, Ullman proposes a *horizontal* expansion of the concept of security. *What values does Security promote*? *What would we be ready to do* (in terms of symbolic and material sacrifices) *in order to foster security*?

Ullman defines the state as a social phenomenon, a security provider. All socially relevant values would depend on security – in doing so, the author recalls Thomas Hobbes. Security on "*the inside*" and on "*the outside*" comprises the two sides of the social coin. *Contra* Hobbes, Ullman believes security to be a relative value, not an absolute one – societies can trade security for freedom, especially

democratic ones. There is a set of possible trade-offs between security and other values.

Highlighting the trade-offs between security and freedom, Ullman sidelines a potential *ontological paradox* of his account. By emphasizing democratic societies, which engender sovereign states, Ullman consider as unusual events states threatening the lives and values of its citizens. He recognizes that trade-offs between security and other values may eventually place citizens under *friendly fire* (for example, in "*totalitarian*" states such as the former USSR). That is why the author, remarkably, affirms that national security and Human Rights go hand in hand in democratic societies.

However, when Human Rights are tangled up in national security, we are left with no alternative to exclusive bonds between state and citizens – the traditional ontology is reaffirmed. The state remains the stronger element in this relationship. It is the state that *represents* citizens in the *international realm*. There is no escape from sovereignty and, paradoxically, Human Rights become a preserve of sovereign states instead of non-sovereign international organizations. Parodying Ullman, both superpowers defended their respective version of *rights* during the Cold War, according to their respective *national security* goals. Ullman's redefinition of security avoids the complexity of a *vertical* dimension.

The *state-as-threat* approach was left for other alternative conceptualizations of security. Barry Buzan's contribution comprises the next few sections.

## BROADENING SECURITY: *HORIZONTALITY WITH (SOME) VERTICALITY*

Barry Buzan's groundbreaking "*People, States and Fear*" (1983) challenged the realist orthodoxy in IR, just a few years after Kenneth Waltz's powerful reinvention of realism in his "*Theory of International Politics*". Waltz did not deny

the existence, or the relevance, of other political entities apart from the sovereign state. He also did not deny the relevance of non-military issues. The decisive move in his work, conferring centrality to states and consecrating the prevalence of *high politics* over *low politics*, derives from his account of anarchy as a s*ocial structuring principle*, which triggers competition between political unities (engulfing the prospect of cooperation in other issue-areas), and which places sovereignty above other social phenomena. Therefore, the states' primacy was a matter of systemic competitive efficiency.

It was Buzan who, for the first time, put into question the preponderance of *high politics*. He affirms that security was "*systematically forgotten*" in IR (Ibid. 35). Trying to *rescue* security from the wilderness, the author highlighted *the politics of defining security*. Security involves a perennial reflection on the core values of a collectivity – and on the ways of fostering them. This was not entirely new – realists such as Morgenthau and Arnold Wolfers dealt with *agonistic* challenges (in their view, propelling *self-help* behaviour).

Nevertheless, Buzan, Olae Weaver and others added nuances to carve an image of the world unsettling for realists. For the latter, security was a matter of *high politics*; there was a fixed set of threats to (state) integrity and values, which comprised the whole field of security studies. This alleged "parsimony" and "natural character" were pivotal elements in Stephen Walt's defence of the traditional approach and would provide justification for his disapproval of "broadening" alternatives. For Buzan *et al*, security is a matter of politics, simply put. Security is what political communities make of it. Therefore, they propose that the concept of security shall be expanded to account for new referents of security and non-military threats – as exposed in Buzan, Wæver and deWilde (1998) – instead of sticking to the old divide between *high* and *low* politics. Emerging threats to communal security (including environmental ones) become

as relevant, if not more relevant than, the threat of use of force by another sovereign state.

Buzan's contributions range from its 1983 book to latter works, which alternate between the *English School* of IR and the Copenhagen School of security studies. The author initially provides a critical account of Waltz's "*Man, the State and War*".

Waltz organized and evaluated the merits of a set of answers given by the discipline of *international political theory* to the question of the causes of war. He reaches three answers or *images* – man, the structure of states as *units* and the international system.

The author postulates that there is no relevant empirical correlation between the structure of states *as units* and the frequency, or the outbreak, of wars. In a critique addressed to 1950s behaviourists, Waltz says that empirical evidence does not match any of the proposed accounts of "*human nature*" by the 20th century. Therefore, we are left with the *third* image, the international system. Waltz says that this may prove a valuable hypothesis: that the anarchical character of the international system accounts for the frequency and the outbreak of wars.

That hypothesis was outlined in depth in Waltz's 1979 book *Theory of International Politics*. Anarchy is said to be an "*organizing principle*". Like-units (sovereign states) compete for security in an anarchical international system. Anarchy affects states' behaviour and the prospects for cooperation. It triggers the "*self-help*" behaviour. States regard other states as actual or potential threats and thus gather (material) resources for a future conflict, or for deterring aggressions. The formation of alliances is an outcome of the "*self-help*" behaviour. The enemy of my enemy becomes my temporary ally. By virtue of anarchy the whole international system becomes "*balanced*" and "*imbalanced*" from time to time.

Waltz (1959: 1) considers that men live in states and states live in a world of states. Buzan's starting point is a critical reflection on those relationships: men-state, state(s)-state(s).

Buzan considers that security is an underdeveloped concept in IR – usually cast in loose conceptions of "*national power*". Discarding the idea that the concept may prove too complex to handle, he considers other hypotheses – that there is an overlapping between security and power; that so-called alternative theories in IR are recalcitrant of dealing with a concept wholeheartedly associated with Realism; the long-lasting effects of methodological obsessions associated with the behaviourist "revolution"; the impact of *Strategic Studies* and its interface with governments; finally, and most relevant, Buzan (1983: 5-8) considers that depicting something as "*security*" evades the confines of *domestic* policymaking.

The author advances his reflection, disentangling individual security from state security, on grounds that both *entities* are relevant for "*societal construction of security*" (Ibid. 35). Contradictions and ambivalence abound in the relationship once individuals' security is not just a matter of "material satisfaction". Additionally, the state as sovereign can be a source of threat at least as much as it can provide security; the state has "*two faces*" (Ibid. 36-37). Buzan also disentangled state (national) security from international security on grounds that anarchy, as a permissive cause of conflict, doesn't inevitably entail conflict (Ibid. 37-38). The relevance of "*context*" is noticeable when the author sees different and conflicting accounts of *international* security arising in different parts of the globe.

The previous paragraphs sketch Buzan's justification for expanding the concept of security. In a certain sense, the individual is the only "*irreducible object of security*" (Ibid. 34) but states also have a conception of security that cannot be reduced to a sum of individual *securities*. The same can be said of the *international realm* as a political and social space – it is not just an anarchical

system. Altogether, those security theses mean the state no longer monopolizes the concept. This is an early version of the *vertical expansion* of the concept of security.

One step further (*widening and deepening*) in his ground-breaking contribution to the debate on the concept of security, during the 1990s Buzan and scholars associated with the Copenhagen School of security studies attributed to human communities the ability to *make* security, that is, to dialogically constitute which would the most relevant, urgent threats to socially consecrated values. *Horizontal* expansion corresponds to translating collective deliberation into policies for *issue-areas* (the environment, economy etc.).

Securitization brings about a discontinuity with the traditional approach when it considers that the meaning of "*security*" is indeterminate. What shall be *secured*? Who is relevant to be *secured*? By which means shall we *secure*? Those questions have no *a priori* answers. Security falls under the scrutiny of human communities/collectivities. Human beings collectively organized (an element which will be dealt extensively in the *Fault lines* section) decide what is essential in terms of being turned into "*security*".

The traditional conception presupposes a set of fundamental *political decisions*. Such decisions preside over the distinction between the domestic polity and the international anarchy. They also set citizens apart from their sovereign state (hierarchically superior), which is their representative in *the international realm*. Sovereignty implicates anarchy and, in the traditional approach, sovereignty is driven by security. Security matters are not simply thrown away to the "*other side*" of the border, in the wilderness of the *international realm*. Sovereignty implicates the state's autonomy to act *in the name of* its citizens – even if they may disagree. *Domestic* hierarchy becomes *international* acquiescence when citizens are turned into soldiers or non-combatants. *They are neither deciding to wage war nor making peace*.

Buzan says there is a set of political *channels* and institutions that structure the domestic policymaking process – "*business as usual*". Political questions can be solved within this *legal* framework, through established forms of authority. Security, on the other hand, transcends those channels – it is placed beyond "*business as usual*". Usually, dysfunctional political processes *make* an initially *non-security* issue become more dangerous, an *existential* threat.

Securitization implicates that *something* deemed essential is detached from the usual funnels of domestic political decision; that *something* is managed, as a matter of priority, in urgent terms, as a special political decision that is placed above politics itself – as stated in Buzan et al (1998: 23). The pragmatic character of language is essential in such an approach, allowing the compatibilization of "*worldviews*" and the constitution of collective action (Ibid.). On the other hand, the notion of security as something objective and neutral is lost, once we produce knowledge through language and language modifies the objects of inquiry.

Ontology is a constant feature in Buzan's works. In the case of securitization, ontological implications are immediate. Securitization promotes twofold reorganization – lexical and practical. Security no longer refers to a specific, *a priori* set of phenomena; it becomes a contextual human artefact. *Making* security becomes interwoven with communication, collective deliberation. The sovereign state is just one among other human collectivities. Securitization becomes a dialogic process, what differs substantially from the set of positivist epistemologies that inform the traditional conception. Even this said, for Buzan *et al*, securitization is compatible with Imre Lakatos' (1980) standards of scientific practice; it would be even able to *incorporate* the traditional approach alluding to the concept of "*threat*" and the study of "*sectors*".

## FAULT LINES

Previously I addressed Buzan's reworking of Waltz's ontology inside out, unveiling the correspondent need for *expanding* the concept of security beyond the *traditional* one-dimensional, state-centric, military-focused conception. However, there is more to his contribution than simply pioneering a *matrix* metaphor. Buzan's re-reading of Waltz *Man, the State and War*'s triptych of "*alleged causes of war*" (man, state and international system) allowed for the disentanglement of the entities – individuals, states, the international system, each taken as a particular "*referent of security*". The outcome is a plurality of possible security *arrangements* arising from different "issue-areas", not confined to military issues between sovereign states. *Vertical* and *horizontal* expansion?

Even considering that Waltz' anarchy may be too narrow an anarchy, the *logic of anarchy* remains a powerful drive in PSF. Buzan bears a more than deceptive resemblance to structural realism, as his account of anarchy keeps pushing individuals to states. In an anarchical system, even though a non-Hobbesian one, states remain the focal point.

In Buzan's ontology, there are traces of international security as well as blossoming demands for individual security. Nevertheless, one of his striking features – the disentanglement of *men, state and international system* – is somehow reversed when Buzan considers that the state is not just a different referent of security. The state remains, in Buzan (1983: 61), "*the most efficient provider of security*" to other referents. The ever growing but still diffuse "*international social environment*" is not as secure a provider of security as the sovereign state. It depends on the loose process of "*regionalization*" and "*internationalization*" of social practices to become *significant* as a security provider.

The relative fluidity of the *international realm* converges to a rump state-centrism. On the other hand, men are vulnerable and "*state security*" cannot be reduced to a sum of individual securities (Ibid. 37-40). The ontological distinction between referents and the ontological vulnerability attributed to men push forward an "*alliance*" between state and men.

As Buzan and his colleagues gradually developed "*securitization*" this *ontological drawback* got more sophisticated. Securitization presupposes human beings collectively organized, *making* security through collective deliberation.

One of Buzan's most noticeable contributions to the debate on the concept of security is the *politicization* of security. It is not devoid of problems, though. Securitization *politicizes* security by treating security as the outcome of a compelling process of collective deliberation, not restricted to military and diplomatic bureaucracies. *The distinction of security and politics becomes political.* That constitutive process feeds back internally, as strengthening or weakening of the state's authority; it also spills over to the *international realm* through representation.

It is, thus, the *absence* of human beings collectively organized that accounts for Buzan's sparse accounts of *international* security. Collective deliberation at the *international* level is further complicated (in dialogic terms, *distorted*) by human beings' membership in bounded political communities, which engender particular, conflicting, often *incommensurable* conceptions of "*existential threats*". The *international realm* is too pluralistic – a Tower of Babel – and it lacks the benefits of a bounded, *enrooted* community of belonging. Buzan, in this sense, embraces a *communitarian ontology*. Communities are presupposed; they persist in time. The resilience of human communities (a set of specific human communities) poses obstacles to *securitizing* beyond and beneath the state.

Another ontological problem is unveiled by Daniel Deudney's (1990) critique of *securitization* (from an environmental standpoint). Deudney considers shallow the prospects of the environment becoming more *secure* through *securitization*. In the author's words, the collective deliberation that turns *something* into *security* is not a neutral, *tabula rasa* process. Collective deliberation starts with the image of threats to socially consecrated values. There is an *elective affinity* between this concept of security and the traditional concern with military issues. The military as a *symbolic* resource previously available to human collectivities decisively informs securitizing moves that frame threats and issue-areas *as if they were* traditional threats in military terms – even when such issue-areas are ontologically distinct from the actual or potential use of violence. There is a *symbolic spillover*, according to Deudney. The environment not only would have been framed *as a military issue accordingly*; military and diplomatic bureaucracies remain in charge of environmental affairs. Steven Elbe (2005) employs a similar argument to criticize the idea of *securitizing* HIV/AIDS.

As innovative and challenging as Buzan's and Copenhagen scholars' works have been, there is a noticeable amount of continuity in securitization. It implicates the kind of exclusive bond – between human beings and a specific political entity endowed with the monopoly of the legitimate use of force – typical of modern politics. Securitization presupposes a fixed authority relation, between states and citizens in the domestic realm, whereas in the international real sovereign states rule themselves in anarchy (in this account of international society Copenhagen gets closer to England). This postulate – *that we need a political community whose boundaries are given before we can make security, as a collective enterprise* – frames the state in tones not that dissimilar to the traditional conception: human beings' protector and the pivotal political framework in Modernity.

Buzan *et al* presuppose an *a priori* consolidated political framework through which collective deliberation *makes* security. This "*logocentric*" – as said by David Campbell (1996) – element entices the resilience of relations of authority and representation *from* the state *to* its citizens. Therefore, *inner* limits rear their head, impacting the constitutive/constructive potential of securitization. Epistemology and "s*cientificity*" also provide unsuspected limits – for example, when Buzan, Wilde e DeWaap (1998) say that some threats exist independently of how agents perceive them. This *ad hoc philosophical realism* provides a bridge that may prove interesting for exchanges with the traditional conception, but it limits inter-subjectivity and communication.

Through decades of relevant contribution to IR's reflection on security Buzan kept this feature of his ontology intact. Thus, the *vertical expansion of the concept of security* is a matter of *levels of analysis*. In what regards those levels, we have a previous ontological articulation between men, state and the international system, a hierarchy with dependences and assumptions, which gets loosened, but not transcended, by allusions to either *horizontal* or *vertical* expansion moves. Buzan unsettles Waltz' ontology – just not enough. Thus, Buzan invest his efforts in the *horizontal* expansion of the concept of security (*sectors*), and tacitly puts aside *vertical* expansion.

Addressing threats that transcend states' borders may be the most relevant contribution of Buzan's (and Ullman's) works to debates on the expansion of the concept of security. However, as ontology goes, Ullman and (to a lesser extent) Buzan remained attached to authority and representation, with bounded political communities at the core.

Another alternative conceptualization of would cast a shadow over Buzan's and Waltz' ontological assumptions – states usually provide human beings security and that relations of authority are fixed "*inside*" and absent "*outside*".

This is the case of the plethora of definitions gathered under the "*human security*" umbrella.

## BROADENING SECURITY: *VERTICALITY BEYOND HORIZONTALITY*

Firstly, "*human security*" does not share with its counterparts the presupposition that the sovereign state is a security provider. On the one hand, interstate rivalry, enmity and jealousy are events that usually threaten the lives and well-being of populations. In an anarchic world, realists use to say, states are benign monsters; they may kill us, they sometimes make preys. Once we get secured by our particular state, we are in the (second) best of possible worlds. Against such claim, critical security theorists affirm that the state, even in domestic settings, usually falls short of security provision. "*Failed*" states are not the exclusive focus of the aforementioned critique.

What is at stake is the exclusive bond between state, the sovereign, and human beings as citizens. Sovereignty implies a Faustian deed; human lives are placed on states' hands and states draw the lines of belonging. Who counts as a citizen? Who belongs to the *social net* of Security? Uncountable ethnic minorities and political groups were *de facto* deprived of its citizenship *status* under the formal auspices of state sovereignty. Genocides, ethnic cleansing, forced displacement, *pathologic homogenization* as exposed by Heather Rae (2002) follow.

If the state becomes a source of insecurity, if sovereignty doesn't stand as a fixed principle of authority, human beings may be able to build security bonds across *the international realm* – which is also a social space – through, in spite of, state borders, building new authoritative relationships *in a global scale*. That is the bedrock of what this paper associates with Human Security.

As Nizar Messari (2002) says, neither the state is the only political entity able to provide Security, nor do Politics die down at states' borders with one another. For him, the process of statebuilding involves the building of borders, excluding human beings from the political community and *capturing* politics within the state. The state is *simultaneously a security provider to its citizens and a threat to the remainder*. It is not anarchy, but the *capture* of politics within the state that engender *depoliticized* and conflictive relations between states (what the author calls *interstatality*).

In tandem with Messari, Pinar Bilgin (2003) considers that the traditional conception of Security translates threats as externalities. It presupposes the state as a pacifier in the domestic realm and as a protector in the international realm. Once both presuppositions no longer hold, we can think of human beings seeking Security elsewhere in the *international realm* – especially those human beings in a situation of extreme fragility. The possibility of each human being living in peace within the frontiers of his respective state assumes different contours than it would in other approaches to Security. That statement belongs to UNDP's 1994 Human Development report, the document that pioneered the concept of "*Human Security*".

According to UNDP's 1994 report, Human Security aims at providing protection against sudden and harmful breakdowns of daily life. Human beings, not sovereign states, are the first subjects of Security and the state figures in the listing of actual spoilers of daily life. UNDP's concept, instead of just talking of a collective security of states, also considers "*humanity as a whole*" a subject of Security, in the sense that social international relations can bring about both Security and insecurity. In this sense, humanity-scale enterprises such as the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) become a relevant precedent to the 1994 proposal.

Bilgin and other authors present an array of Human Security concepts that emerged from, interacted with, or challenged UNDP's 1994 proposal. All those proposals consider the state a possible spoiler and highlight the need for transnational, global forms of authority in tandem with transnational, global security *safe nets*. Non-sovereign entities like NGOs – and the UN in special – assume a pivotal role in such academic-politic enterprise of refurbishing Security beyond and in spite of the sovereign state. Some of them are presented as follows.

Kanji Bajpai (2003: 195), considering that Human Security deals with "*how free we really are as individuals*", builds a genealogy of the concept starting in the 1970s – highlighting the normative and practical changes in Security that took place during, not just after, the Cold War. Bajpai eventually arrives at a cleavage between:

- The 1994 United Nations Development Program (UNDP) definition which, comprised "*economic security, food security, sanitary security, environmental security, personal security, communal security and political security*";
- The definition provided by *middle powers* of the 1990s, comprising states such as Canada, Japan and Norway. Bajpai employs the 1999 Canadian definition, which deals with

> "*...the international community's responsibility to intervene, if necessary; national policies fulfilling global patterns of Security; the intensive use of norms and strategies of Development to bring closer developed states and developing states*".

Bajpai brings to surface the overriding ambiguity of Human Security. It is not a clear-cut concept that burst out of a sudden from a single source. Roland Paris (2001) reinforces that mixed feeling when he considers ironically – and

pragmatically – that the concept provides the *glue* that holds a disparate array of middle powers, Development agencies and NGOs together, otherwise fighting for dire resources and publicity that may enhance the prospects for an alternative approach to security. This is another way of saying Human Security is an emergent set of practices which wasn't fully appreciated or institutionalized; therefore sketchy, messy, demanding thick descriptions.

Even supporters of Human Security provide vivid criticism. Edward Newman (2001) says it is markedly academic and only marginally political an affair. Taylor Owens (2004) considers Human Security itself a political focus for turf wars. Anaradha M. Chenoy (2005: 167), considering the issue to be founded upon "*human rights, human aspirations and human capabilities*" says the concept is limited in what regards gender issues. Elke Krahmann (2003) considers the UNDP proposal a supplement of the UN's policies towards states, therefore, its mainstreaming in political circles. Alex Bellamy & Matt McDonald (2002) affirm that the states' grip on of Human Security locks the unsettling changes envisioned by the concept within a traditional framework. Kerstin Mechlen (2004) considers Human Security's impacts on domestic relations of authority, once ordinary people are entitled to demand their rights in the *international realm*.

Bellamy, this time alongside Mark Beeson (2003), considers that Human Security is another way of coping, in critical key, with globalization, which produces inequalities and hardships in a global scale and which induces reflection on the relevance of borders for processes of identity-formation. Simon Dalby (1997) arguably correctly points that skipping the sovereign state does not automatically translate as a solution for Security problems in a global scale; the state may have provided some kind of tentative solution during Modernity's onset and, in this sense, alternative solutions may have to deal with their own limits in the future. In tandem with Chenoy's feminist critique, Robert BJ Walker (2006) also rather correctly affirms that the "*generic individual*" or "*humanity as a whole*"

are Modern abstractions as much the sovereign state itself – as such, they often become excuses for renewed forms of discrimination and oblivion of "*others*".

The relationship between Human Security and international organizations such as the UN is relevant for reflecting on the *vertical expansion of security* as the UN, devoid of sovereignty but usually called upon to act or criticized "*as if it were a state*" according to Gama (2009), since its inception mirrors the ambiguities of the human beings-sovereign states relationship.

The UN was born in 1945 out of the victors of World War II – "*the United Nations*". Its Charter evokes the centrality of state's sovereignty and the inviolability of territorial borders. According to Pinar Bilgin (2003) the UN Charter mirrored a 300-years' reflections on the *international realm* which conferred prominence to interstate conflict. Security equalled *interstate security*. Alternative conceptions of security (including, but not restricted to, cosmopolitan views) lost adepts once the European system of states was universalized through emulation as said by Bull (1977) from an English School standpoint and violence, as stated by "*critical globalists*" such as Scholte (2000). An exclusive bond between states and human beings (sovereignty) becomes a covenant domestically as well internationally – a given state is (said to be) in charge of human lives "*inside*" and "*outside*". It is hardly compelling to speak on Human Security before this exclusive bond is submitted to critical scrutiny.

This minimalist regime of Security – state as referent, territorial sovereignty as the organizing principle – decisively informed the UN's creation. However, another unsettling event was printed all over UN's DNA – the genocidal practices of World War II which have arisen, at least partially, from the exclusive bond between ruler and ruled, state and citizens. The UN Charter can be seen as an ambiguous deed between sovereignty and the recognition of its limits. One may even think of sovereigns selectively deconstructing the consecrated principle of their own entitlement.

Beyond the hypocrisy (or the malleability) of sovereignty we can notice that the UN is involved in a normative compromise. An often forgotten mention to "*the peoples of United Nations*" in the UN's Charter was attached to the recognition of UN member-states' sovereign prerogatives. As the *world organization* was born it was not only as collective security system, to save the legacy of the League of Nations from the scourge of war. It was an international organization built upon the idea of freedom – *freedom from want* and *freedom from fear*. Besides security, the promotion of adequate patterns of human living across the globe, through cooperative measures of member-states, was the second task of young UN. Since 1945 security and development gradually interlocked within the UN, bursting through the practices of the *world organization*, *exported* to the *international realm* through institutional innovation. That is mirrored, for example, in institutional changes that fostered the Millennium Development Goals (MDGs). The same can be said of the reconfiguration of UN peacekeeping operations (UNPKOs) during and after the Cold War as shown in Gama (2009).

Human Security, in this sense, is not a "*post-military*" strand of security but a handful of phenomena that takes place in the *borders* of the remaining security conceptions. Additionally, it does not advocate *abolishing* the state for the sake of transcending Modernity. Zaryab Iqbal (2006) acutely criticizes this rather hollow anti-statism by saying that *human insecurity* does not derive from states' interactions only. Putting an end to interstate war would not implicate human security. There are societal dimensions of Human Security "*above*" and "*beneath*" sovereign states.

Other critiques directed to Human Security highlight the complex relationship between men, states and the *international realm*. Far from a *levels-of-analysis'* perspective, Simon Dalby says Human Security, apart from coping

with remaining problems from other conceptions, engender problems of its own. Dalby, Chenoy and Walker, from different standpoints (critical theory, feminism, post-structuralism) affirm that reducing the security problematic to a "*states versus human*" dualism obliterates other politically relevant symbolic exclusions. Gender bias and a "*generic humanity*" share some problematic ontological assumptions of the traditional conception. Finally, Keith Krause and Michael Williams (1997) bring to surface the need to dig deeper into sovereignty and identity. If one sticks to a *contractual* version of sovereignty and to *context-free* individualism (mutually reinforcing), her/his alternative conceptions fall prey to traditional vices. They highlight the specificities of human practice in space and time.

## FINAL REMARKS

Through the paper, I exposed the idea that the relationship between states and human beings is the *core* of the debate on *the vertical expansion of the concept of security*. The traditional conception configures the human beings-state relationship around the concept of sovereignty, which *implicates* international anarchy. The traditional conception engenders two ontological outgrowths – authority and representation –, which keep human beings tied to sovereign states. Those outgrowths are held, even as collective security tries to *reform* the traditional conception, by modifying the *outlook* of international anarchy without altering its foundations.

The relevance of the different alternatives to the traditional conception – Ullman's "*redefinition of security*", Buzan's securitization and human security – was addressed in terms of their challenge to the traditional conception. By pushing the boundaries of the traditional conception in different ways, the

aforementioned contributions provide interesting, sometimes conflicting, accounts of security's expansion.

Non-traditional conceptions gradually disentangle human beings and the state. The resulting picture is an amalgam. It may be a dysfunctional amalgam when states threat human beings. Natural security no longer equals citizens' security.

According to Ullman's "*redefinition of security*", the momentary absence of military threats to a given sovereign state does not equal *security*. A series of non-military threats in meantime calls upon statesmen' attention. His proposal does not dismantle state's sovereignty; it means sovereign interaction engender emerging threats. Interdependence, interaction implicate a renewed, more complex international anarchy.

While Ullman kept almost intact the traditional bond between human beings and the state, Buzan criticizes such a formulation. Securitization proposes a new articulation between sovereignties and anarchy. On the one hand, states' sovereignty is reconciled with domestic authority and particularity. Being a sovereign state, *contra* Waltz, implicates espousing a particular set of values, distilled through different *issue-areas*, not just military affairs. In the words of the Copenhagen School, security becomes a matter of politics beyond politics. At any given time, the *security agenda* can be expanded or contracted according to collective deliberation.

On the other hand, paraphrasing Alexander Wendt (1992), anarchy is what the states make of it. Traces of securitization in the *international realm* can be seen, for example, in the *branding* of activities – ranging from transnational drug trafficking to piracy and terrorism – as threats to the *international community* as a whole, during the last decades. *Regionalization* stresses securitization moves beyond the nation state.

A surprising *drawback* to authority and representation in Buzan's works, thus, is not due either to blindfold state-centrism or to the remnants of Waltz's account of international anarchy. Rather, Buzan's *communitarian* ontology relies on collective deliberation by human beings collectively organized. That consideration unsettles the autonomy of both *individual* security and Buzan's *international* security (apart from his affinity with English School's idea of an *international society of sovereigns*) – eventually resorting to the sovereign state, the alleged "*most efficient provider*" of security. Buzan, thus, emphasizes *horizontal* rather than *vertical* expansion.

Human security, on the other hand, precisely by questioning the assumption of a fundamental bond between human beings and sovereign states, provides a more adequate account of the resulting ambiguity, a *thicker interpretation* of taken-for-granted IR assumptions (social relations of authority and representation).

Human security approaches are more radical (than Buzan) in what regards questioning the state's primacy. States' actions – unilaterally or in interaction – are insufficient to provide human beings security. The state is an *actual or potential* threat to human beings "*inside*" and "*outside*". Representation shall be submitted to criticism – there is no exclusive bond between human beings and the state. Human solidarity beyond borders becomes relevant, in a context of interdependence and globalization.

Another relevant contribution of human security to the *vertical expansion* of the concept of security is the critique of the *domestic-international divide* – that is, the critique of sovereignty. On the one hand, the sovereign bond is relaxed; human beings have not only the capacity to, they actually and intensively interact across borders, building multiple *international* relationships. On the other hand, sovereignty is pushed to the breaking point. It is not just about *freedom*

*from fear*, it also implicates *freedom from want*. States are often dysfunctional "*security providers*", alternatives accounts say.

Human security criticizes international anarchy – though not because it implicates interstate war. Anarchy poses a series of difficulties for human beings interacting beyond the sovereign state. Human security highlights the role of international institutions in overtaking the uncertainty of anarchy. More than just facilitating interaction and, providing information, institutions are a social space in which men and states "make" security in renewed ways. The United Nations is one of such institutions. Ambiguity is not a matter of problem solving, it a matter of constituting and defining international "agency" in ever-changing contexts.

Human security is, thus, an *umbrella* for theorization, grasping a host of challenges to traditional and *horizontally expanded* conceptions of security. It is also a *project*, a set of practices stemming from several international agents (prominently, the UN as a *hybrid* security-development organization) with the explicit aim of modifying current relationships between men, states and *international* entities.

Ramesh Thakur (1995) recapitulates the polemic on human security. The never-ending debate on security conceptions – alternative and traditional – derives from the character of security itself – an inter-subjective artefact, a set of ideas and concepts whose particular array translates into different guidelines for human action. Security is an essentially contested concept because it is a human artefact, symbolic and material. It is not something objectively given to human scrutiny; it arises from human practices and informs human practices. Security is an essentially contested concept *that matters*.

Security refers to a set of social phenomena, which arise from human practices. Such practices depend on inter-subjective arrangements that encompass not only the *social content* of action; they constitute what we know as *agency*. Human action engenders social structures, which inform subsequent

human action in space and time. Social practices are means and ends simultaneously – *structured structures* as said by Giddens (1984). Security is a dynamic concept, enrooted in and detached from varying social contexts, in relation to which the production of knowledge becomes constitutive.

Therefore, we can affirm that the polemic on security dealt with in this paper is a logical consequence of security being a human artefact, not a natural phenomenon. *Security is simultaneously an academic field of study and the outcome of diverse human practices*. The plasticity and complexity of human action are cornerstones of the two-pronged debate on the concept of security. The ethical implications of "*making*" security are easy to discern in all aforementioned conceptions.

## REFERENCES

BAJPAI, Kanji. 2003. "The Idea of Human Security". *International Studies* 40: 195-228.

BANKS, Michael. 1985. "The Inter-Paradigm Debate". In: LIGHT, Margot. GROOM, Arthur John (orgs.). *International Relations: A Handbook of Current Theory.* Londres, Pinter, pp. 7-26.

BARTELSON, Jens. 2001. *The critique of the state.* Cambridge, Cambridge University Press.

BEESON, Mark; BELLAMY, Alex J. 2003. "Globalisation, Security and International Order". *Australian Journal of Politics and History* 49(3): 339-354.

BELLAMY, Alex J. MCDONALD, Matt. 2002. "'The utility of human security': Which humans? What security? A reply to Thomas & Tow". *Security Dialogue* 33(3): 373-377.

BILGIN, Pinar. 2003. "Individual and Societal Dimensions of Security". *International Studies Review* 5: 203-222.

BOOTH, Ken. 2005. *Critical Security Studies and World Order.* Boulder, Lynne Rienner.

BULL, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics.* Londres, Macmillan.

BUZAN, Barry. 1983. *Peoples, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. DEWILDE, Jaap. 1998. *Security - A New Framework for Analysis.* Londres, Lynne Rienner.

CAMPBELL, David. 1996. "Political Prosaics, Transversal Politics, and the Anarchical World". In: SHAPIRO, Michael J. ALKER, Hayward R. (org.). *Challenging Boundaries: Global Flows, Territorial Identities.* Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 07-31.

CANADA. Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade. 1999. *Human Security: Safety for People in a Changing World.* Ottawa, Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade.

CARR, Edward Hallett. 1939. *The Twenty Years' Crisis.* Londres, Macmillan.

CHENOY, Anuradha M. 2005. "A Plea for Engendering Human Security". *International Studies* 42: 167-179.

CLAUDE, Inis. 1962. *Power and International Relations.* Nova York, Random House.

DALBY, Simon. 1997. "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse". In: KRAUSE, Keith. WILLIAMS, Michael (org.). *Critical Security Studies: Concepts and Cases.* Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 3-31.

DEUDNEY, Daniel. 1990. "The Case Against Linking Environmental Degradation and National Security". *Millennium – Journal of International Studies* 19: 461-476.

ELBE, Stefan. 2005. "AIDS, Security, Biopolitics". *International Relations*, vol.19(4): 403-419.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva. 2009. "Bridge Over Troubled Waters: United Nations, Peace Operations and Human Security". *Journal of Human Security*, vol.5 (1): 9-31.

GIDDENS, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity Press.

IQBAL, Zaryab. 2006. "Health and Human Security: The Public Health Impact on Violent Conflict". *International Studies Quarterly* 50(3): 631-649.

KAHLER, Miles. 1997. "Inventing International Relations: International Relations Theory after 1945". In: DOYLE, Michael W. IKENBERRY, G. John (org.). *New Thinking in International Relations Theory.* Boulder, Westview Press, pp. 20-53.

KRAHMANN, Elke. 2003. "Conceptualizing Security Governance". *Cooperation and Conflict* 38(1): 5-26.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. C. (eds.). 1997. *Critical Security Studies: Concepts and Cases.* Londres, UCL Press.

LAKATOS, Imre. 1980. *The Methodology of Scientific Research Programmes: Volume 1: Philosophical Papers.* Cambridge, Cambridge University Press.

MECHLEN, Kerstin. 2004. "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations". *European Law Journal* 10(5): 631-648.

MESSARI, Nizar. 2002. "The State and Dilemmas of Security: the Middle East and the Balkans". *Security Dialogue* 33(4): 415-427.

MILLER, Benjamin. 2001. "The Concept of Security: Should it be Redefined?". *The Journal of Strategic Studies*, vol.24 (2): 1-29.

MORGENTHAU, Hans J. 1948. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace.* Nova York, Alfred A. Knopf.

NEWMAN, Edward. 2001. "Human Security and Constructivism". *International Studies Perspectives* 2: 239-251.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Program. 1994. *Human Development Report 1994.* Oxford, Oxford University Press.

OWENS, Taylor. 2004. "Human Security – Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition". *Security Dialogue* 35(3): 373-387.

PARIS, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?". *International Security*, vol.26 (2): 87-102.

RAE, Heather. 2002. *State Identities and the Homogenization of Peoples*. Cambridge, Cambridge University Press.

SCHOLTE, Jan Aart. 2000. *Globalization: A Critical Introduction. Nova York,* Palgrave Macmillan.

SHEEHAN, Michael. 2005. *International Security – An Analytical Survey.* Boulder, Lynne Rienner.

THAKUR, Ramesh. 1995. "Freedom From Fear – Equitable, Efficient, and Equitable Security". In: HEINBECKER, Paul. GOFF, Patricia (org.). *Irrelevant or Indispensable? The United Nations in the 21st Century.* Ontario, Wilfred Laurier University Press, pp. 115-130.

ULLMAN, Richard H. 1983. "Redefining Security". *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer): 129-153.

WALKER, Robert B. J. 2006. "The Double Outside of the Modern International". *Ephemera – Theory and Politics in Organization*, vol.6 (1): 56-69.

WALT, Stephen. 1991. "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly* 35(2): 211-239.

WALTZ, Kenneth N. 1959. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis.* Nova York, Columbia University Press.

WALTZ, Kenneth N. 1979. Theory of International Politics. Boston, Addison-Wesley.

WENDT, Alexander. 1992. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, vol. 46 (2): 391-425.

WILLIAMS, Paul. 2008. *Security Studies – An Introduction.* Londres, Routledge.

**Recebido em: 23 de novembro de 2013**
**Aprovado em: 31 de dezembro de 2013**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# DA PAZ LIBERAL À VIRADA LOCAL: AVALIANDO A LITERATURA CRÍTICA SOBRE *PEACEBUILDING*[1]

# FROM THE LIBERAL PEACE TO THE LOCAL TURN: ASSESSING THE CRITICAL DEBATE ABOUT PEACEBUILDING

**AUREO DE TOLEDO GOMES**
Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
Doutor em Ciência Política (USP)
E-mail: aureotoledo@gmail.com

**RESUMO:** O artigo propõe-se a mapear parte da literatura crítica sobre as operações de *peacebuilding*. Com tal revisão, pretende-se demonstrar que a discussão sobre o tema transitou entre reformas e críticas estruturais ao modelo liberal de resolução pós-conflito, assim como análises que destacam a importância da análise das dinâmicas locais para a construção de uma paz duradoura. Inobstante importante inovação, tais propostas são passíveis de questionamentos teórico-metodológicos que ainda demandam respostas.

**Palavras-chave:** *peacebuilding – paz liberal – virada local*

**ABSTRACT:** The article intends to map part of the critiques about *peacebuilding* operations. With this review, we aim to show that the discussion moved between reforms and structural critiques of the liberal model of post-conflict resolution, as well as other studies that highlight the value of analyzing the local dynamics to build a lasting peace. In spite of such important innovation, these proposals face theoretical and methodological challenges that still need proper answers.

**Keywords:** *peacebuilding – liberal peace – local turn*

[1] O presente artigo é uma versão revista e ampliada da seção 2.3 da tese de doutorado do autor. Agradeço aos pareceristas anônimos da revista Monções pelos valiosos comentários ao artigo. Eventuais incorreções que porventura ainda tenham teimado em permanecer no texto são de minha única e exclusiva responsabilidade.

## INTRODUÇÃO

Uma das discussões mais intensas na área de Segurança Internacional durante os últimos anos girou em torno da construção da paz em situações pós-conflito civil. Com tal intuito, um dos instrumentos à disposição de organismos e potências internacionais são as chamadas operações de *peacebuilding*[2], as quais, em linhas gerais, envolvem estratégias cujo objetivo central é criar as condições para uma paz duradoura, sobretudo mediante programas destinados a reintegrar ex-combatentes à ordem política, treinamento de polícia civil local e reconstrução do Estado de Direito, ou seja, tarefas vistas como soluções para o que se entende como as causas estruturais das guerras civis (BRAHIMI, 2000; DPKO, 2008).

Questão decisiva nesse tocante – e, em nosso entender, ponto crucial das controvérsias em tela – é aquela relativa à natureza das tarefas executadas para a construção de uma paz que se pretenda duradoura. A ideia subjacente ao diagnóstico tradicional sobre a emergência dos conflitos civis, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro, possui em boa medida natureza institucional: a ausência de instituições consideradas mais adequadas para o desenvolvimento político e econômico em dados países culminaria no aumento de divergências internas que poderiam extrapolar as fronteiras nacionais e atingir outros países. O problema seria assim resolvido com reformas que incentivassem

[2] Tomando como referência a publicação conhecida como Doutrina Capstone (DPKO, 2008), podemos dividir as atividades da Organização das Nações Unidas com vistas à resolução de conflitos em 5 tipos: *conflict prevention*, isto é, o uso de medidas diplomáticas para se evitar que tensões inter e/ou intraestatais culminem em violência aberta; *peacemaking*, que consiste no uso de medidas para se lidar e findar com os conflitos já em andamento; *peacekeeping*, o qual se refere ao uso das técnicas necessárias para se preservar a paz após um cessar-fogo entre as partes; *peace-enforcement*, que se refere ao uso de meios coercitivos, inclusive militares, com autorização prévia do Conselho de Segurança, para se findar com o conflito; e, finalmente, as atividades de *peacebuilding*, foco deste trabalho.

– ou mesmo, mediante meios militares, forçassem – tais países a se tornarem democracias liberais (WESLEY, 2008).

Atualmente, o conjunto de reformas imbuído da responsabilidade de reconstruir tais países agrupou-se sobre o que se convencionou chamar *paz liberal*. Grosso modo, trata-se de ações cujos objetivos a serem perseguidos são a democratização, estabelecimento do Estado de Direito, proteção dos direitos humanos e promoção de uma economia orientada ao mercado em países saídos de conflitos civis (RICHMOND, 2006). É importante frisar que a lógica que fundamenta a escolha de tais estratégias ancora-se na conhecida tese da *paz democrática*, a qual vincula o tipo de regime político dos Estados e o nível de estabilidade do sistema internacional a partir de uma aparente constatação: a inexistência de guerras entre países com regime democrático[3]. Sintomático do sucesso de tais ideias e do alcance que tiveram não apenas no debate acadêmico, como também político, é a afirmação do ex-secretário geral da ONU Boutros-Boutros Ghali quando da publicação do relatório *Uma Agenda para a Paz*, primeiro documento da organização no pós-Guerra Fria que procurava sistematizar a prática das operações de paz (GHALI, 1992: 35):

> Há uma óbvia conexão entre práticas democráticas – tais como o Estado de Direito e a transparência na tomada de decisões – e a concretização de paz e segurança em qualquer nova ordem política. Estes elementos de boa governança devem ser promovidos em todos os níveis das comunidades políticas nacionais e internacionais[4].

[3] O debate sobre a paz democrática tornou-se tema de grande disputa teórica e empírica na área de Relações Internacionais. Aos interessados, sugerimos a excelente revisão da literatura realizada por Chan (1997), assim como o conhecido trabalho de Russet e O'Neal (2001). Por fim, apesar das bases liberais de ambas, neste trabalho diferenciaremos *paz democrática* de *paz liberal*: enquanto o primeiro conceito fará referência a este debate específico da década de 1990, o segundo se relaciona às estratégias utilizadas para a estabilização de países saídos de conflitos civis.

[4] Todas as traduções livres do inglês para o português apresentadas ao longo do texto são de nossa responsabilidade e para uso exclusivo neste artigo.

Não à toa, especialmente ao final da década de 1990 e início dos anos 2000 as operações de *peacebuilding*, mediante, por exemplo, (1) a formatação dos acordos de paz, (2) a cooperação técnica entre as partes envolvidas, (3) a imposição de condicionalidades, em conjunto com organismos financeiros internacionais, para incentivar reformas políticas e econômicas em troca de ajuda financeira, e, finalmente, (4) pelo próprio exercício de tarefas governamentais por parte dos interventores, contribuiriam para a criação de democracias liberais em contextos pós-conflito (PARIS, 2002).

Contudo, atualmente a *paz liberal* encontra-se sob intensas críticas (COOPER, 2007). Os legados do Afeganistão e do Iraque e a qualidade da paz construída em contextos pós-guerra civil, no qual a recorrência dos conflitos seria uma ameaça latente, foram entendidos como os principais indícios de tal crise. Ademais, consoante Mac Ginty (2011), quatro ameaças específicas desafiariam a hegemonia liberal, quais sejam: (1) problemas no campo, isto é, dificuldades, por exemplo, na implantação de um regime democrático ou mesmo as desigualdades econômicas oriundas da implementação de um novo regime econômico; (2) crise de confiança vis-à-vis a efetividade de grandes projetos de intervenção; (3) a não adesão dos atores locais ao projeto liberal, seja por negação aberta, seja por desconhecimento, dado que algumas intervenções não possuem capilaridade para alcançar o interior dos países; e (4) a concorrência de formas "não liberais" de resolução de conflitos avançadas por atores de peso como China, Rússia e Israel, os quais possuem estratégias distintas da abordagem liberal para os problemas de segurança adjacentes às suas fronteiras.

À luz de tamanha controvérsia, a meta do artigo é passar em revista parte da literatura crítica sobre o modelo liberal de *peacebuilding* e assim apresentar uma proposta para a organização da discussão sobre o tema. Ainda que modesta,

a proposta se justifica dada a pouca sistematização de tal debate no Brasil[5] e os desafios teórico-metodológicos, e consequentemente práticos, que os estudos críticos sobre *peacebuilding* precisam responder para se consolidarem como potenciais projetos concorrentes – e não apenas uma nova forma de aplicação - da paz liberal.

Para tanto, elegemos três eixos principais para a organização do texto: primeiramente, apresentaremos as *críticas reformistas*, isto é, aquelas que essencialmente questionam a forma como as operações são realizadas, e não seu conteúdo; as *críticas estruturais*, as quais interrogam o *peacebuilding* a partir do próprio funcionamento do sistema internacional; e o que a literatura sobre o tema chama de *virada local*, a qual destaca a importância da dinâmica local para o sucesso da estabilização pós-conflito. Por fim, na última seção do trabalho, tecemos algumas considerações sobre o atual estado da arte da literatura acadêmica sobre o tema.

## *AS CRÍTICAS REFORMISTAS*

Sob o epítome *críticas reformistas* enquadramos os argumentos que não desafiam o projeto intelectual e político da paz liberal, porém questionam a execução do mesmo. Sobremaneira, trata-se de propostas com vistas a alterar as estratégias de liberalização política e econômica, mas cujo objetivo final ainda é construção de democracias liberais orientadas ao mercado. Exemplar dessa corrente são os trabalhos de Simon Chesterman e Roland Paris, objetos de estudo desta seção.

[5] Salvo melhor juízo, até o momento a única tentativa de sistematização deste debate no Brasil é o bom trabalho de Silva (2012). Já no exterior existem outras revisões desta literatura, como aquela realizada por Chandler (2010) e Richmond (2005), mas com eixos distintos do mapeamento aqui proposto.

A principal contribuição de Chesterman (2004; 2007) localiza-se na questão relativa à tensão em se estabelecer as condições para um governo nacional legítimo e sustentável mediante um período do que chama de autocracia externa, na qual atores internacionais tomariam as rédeas de atividades governamentais até que o Estado sob intervenção tenha as condições consideradas adequadas para ter o controle local do processo. A grande crítica do autor à forma como a ONU põe em marcha suas operações de *peacebuilding* centra-se especialmente em um descompasso entre o fim almejado das missões em contraposição aos meios para se alcançá-lo.

De forma específica, Chesterman argumenta que a transferência do poder para uma autoridade nacional mediada por eleições deve ser o propósito central de qualquer administração transicional (transitional administration). Contudo, o meio para tanto, usualmente ancorado na ideia do controle local (*ownership*) e que pode significar desde consulta e prestação de contas dos atores externos até a participação ativa dos atores locais durante o processo, não parece ser o mais adequado, visto que as autorizações para as intervenção estariam embasadas no diagnóstico de que o governo local carece das capacidades institucionais necessárias para exercer seu poder ou mesmo que a presença internacional veio da necessidade de se transformar toda a estrutura política do país. Assim sendo (CHESTERMAN, 2007: 7):

> Se pareceu apropriado minar o controle local com a decisão de mandar milhares de tropas para o território, a cessação das hostilidades não é um bom indicador de que as razões que levaram à intervenção militar de fato desapareceram. Pior, a restauração prematura do controle local pode culminar no retorno de práticas políticas (ou à falta delas) as quais demandaram inicialmente a intervenção. O controle local (*ownership*) é certamente o fim desejado das operações, mas quase que por definição não é o meio adequado.

O autor defende, portanto, a ideia de que o controle local seja passado para a população apenas quando o país tiver as capacidades institucionais adequadas para governar. Dessa forma, trazendo o exemplo da ocupação dos EUA na Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial, na qual inicialmente a participação local no processo político era baixa, Chesterman defende a relativização do controle local como meio para estabilização, pois seria contraprodutivo afirmar o controle doméstico se os recursos ainda são majoritariamente controles por atores internacionais e se a agenda externa ainda é predominante no processo, o que poderia gerar, no mínimo, frustrações que tendem a levantar suspeitas sobre o papel da intervenção. Em síntese, é nesse sentido que "as administrações transicionais contemporâneas podem se beneficiar em serem mais, e não menos, coloniais" (CHESTERMAN, 2004: 47).

Por sua vez, uma das primeiras contribuições de Paris para o debate foi a crítica ao estado da arte em que se encontrava a literatura sobre operações de paz ao final dos anos 1990. Segundo o autor (PARIS, 2002), estes estudos, ao privilegiarem as implicações operacionais das missões, sobretudo após o final da Guerra Fria, acabavam por negligenciar, por exemplo, os pressupostos ideológicos de tais empreitadas. Para além de um exercício de resolução de conflito e um fenômeno que surgiria em reação às chamadas Novas Guerras (KALDOR, 1999) ou mesmo aos Estados Falidos, as transformações das operações de paz após a Guerra Fria seriam reflexo de uma conjuntura maior, a qual procuraria globalizar um modelo de governança doméstica – a democracia liberal – do centro para a periferia do globo.

Nessa toada, Paris (2002) faz um paralelo entre as correntes operações e as missões civilizadoras da era colonial: a despeito do abandono de uma linguagem retrógrada que contrapunha civilizados e bárbaros, hoje as missões ancorar-se-iam na crença da superioridade da democracia liberal como forma de

governo a ser transplantada para os países da periferia do sistema. Em adição a este argumento, o autor sugere que além de refletir interesses dos interventores e de agências internacionais, as operações de paz seriam também constrangidas pelo que chamou de cultura global, ou seja, normas internacionais que legitimariam certas políticas e desautorizariam outras (PARIS, 2003). Destarte, após a Guerra Fria a democracia liberal poderia ser considerada a forma mais legítima de governança doméstica e todas as missões seriam embasadas nesse princípio.

Inobstante apontamentos pertinentes, entendemos Paris como um reformador. Dito de outra forma, de forma semelhante à Chesterman, o autor acredita que democracia e economia de mercado são variáveis essenciais para a resolução dos conflitos, mas que as atuais missões pecam por fazerem uso de estratégias de implantação equivocadas. Em sua obra mais conhecida (PARIS, 2004), o autor desenvolve a hipótese de que as missões da década de 1990 foram guiadas por uma lógica de liberalização: no âmbito político, liberalização seria sinônimo de democratização, enquanto que, na esfera econômica, a diretriz apontaria para a necessidade de consolidação de uma economia de mercado.

Sua proposta, então, é uma nova estratégia para as operações de paz denominada *Institucionalização antes da Liberalização* (*Institutionalization before Liberalization*), ou seja, partindo-se da premissa de que democratização e reformas orientadas ao mercado devem ser o objetivo das missões, mas que tais metas são transformações muito profundas e podem tumultuar a frágil paz em construção, para se evitar quaisquer efeitos desestabilizadores seria importante que (PARIS, 2004: 7):

> Primeiro, os interventores deveriam postergar a introdução de reformas democráticas e pró-mercado até que uma rede rudimentar de instituições domésticas capazes de administrar as tensões da liberalização tenham se estabelecido. Em segundo lugar, assim que tais instituições estiverem em funcionamento, os interventores devem

> administrar os processos de democratização e reformas econômicas de forma incremental e a partir de etapas, ao invés de imediatamente libertarem a competição política e econômica. A estratégia contém outros elementos, mas seu ponto principal é o seguinte: o que é imprescindível no imediato pós-conflito não são eleições rápidas, efervescência democrática ou mesmo uma terapia de choque na economia, mas sim uma abordagem gradual e controlada para a liberalização, combinada com a imediata construção de instituições governamentais que controlem as reformas políticas e econômicas.

Ainda dentro deste conjunto de elementos, também fazem parte da estratégia de *Institucionalização antes da Liberalização*: (1) esperar até que as condições estejam maduras para eleições, ou seja, aguardar até que partidos moderados estejam dispostos a competir sem retornar às armas e que as instituições políticas estejam prontas para administrarem o embate eleitoral; (2) fomentar instituições que premiem a moderação e não o extremismo; (3) promover uma boa sociedade civil, aquela interessada em findar com as polarizações e que dê suporte para partidos políticos moderados; (4) controlar o discurso de ódio na imprensa e na sociedade; (5) adotar políticas econômicas que reduzam os conflitos, tais como investimentos em infraestrutura que melhorem a qualidade de vida das pessoas e não políticas de arrocho fiscal e controle de gastos, por exemplo; e (6) a construção de instituições estatais efetivas, isto é, aquelas que cumpram as funções supracitadas além de outras consideradas essenciais de um Estado moderno[6].

[6] O viés reformador do autor é ainda mais saliente em um de seus últimos textos. A despeito de críticas relativas à atenção inadequada às condições institucionais domésticas para o sucesso da democratização e das reformas pró-mercado, a falta de coordenação entre os diversos atores internacionais envolvidos, a pouca vontade política dos interventores para completar as tarefas, assim como os recursos exíguos para as missões e a baixa participação da população local nas principais decisões relativas às reconstruções, dentre outras, Paris (2010) afirma que parece não haver alternativa ao *peacebuilding* liberal e que tais missões podem e devem ser reformadas, mas dizer que as mesmas fizeram mais mal do que bem seria uma acusação no mínimo exagerada.

Assim, concordando com e estendendo a apreciação de Silva (2012), em boa medida o cerne da crítica reformista de Chesterman e Paris jaz no diagnóstico de que o problema da imposição do projeto liberal reside nas lacunas institucionais que tais sociedades apresentam para a recepção de novas ideias que as irão reorganizar política e economicamente. Logo, o norte de estratégias como a *Institucionalização antes da Liberalização* é uma execução gradual de tais reformas para que os países em questão consigam sustentar instituições que, em última instância, incentivem o conflito político – disputas eleitorais – e econômico – a lógica de mercado guiada pelas leis de oferta e demanda -, mas que não incentivem a população a recorrerem à violência para resolvê-los[7].

## *AS CRÍTICAS ESTRUTURAIS*

Mediante a rubrica *críticas estruturais* entendemos as abordagens inspiradas principalmente por ideias neogramscianas e pós-estruturalistas que interrogam a existência das operações de *peacebuilding* a partir do próprio funcionamento do sistema internacional. Trocando em miúdos, são análises que questionam, por exemplo, se as causas dos conflitos em questão não seriam intrínsecas ao funcionamento do sistema capitalista internacional, ou mesmo se as operações de *peacebuilding* contribuiriam para a manutenção da atual ordem internacional. Salvo melhor juízo, bons indicadores de tais estudos são as obras de Mark Duffield, Michael Pugh, David Chandler e Ian Taylor[8].

[7] Sintomático dessa preocupação do autor com a estabilidade em sociedades saídas de conflito é a recuperação que faz da conhecida obra de Samuel Huntington, *Ordem Política em Sociedades em Mudança*, para construir seu argumento e defender o gradualismo das reformas em tela.

[8] As primeiras obras de Oliver Richmond poderiam ser enquadradas como pós-estruturalistas, sobretudo seu livro de 2002. Contudo, optamos por discutir suas ideias a partir de sua proposição de uma paz híbrida, foco da seção seguinte, pois as consideramos marcos iniciais do que se convencionou chamar *virada local*.

De matriz neogramsciana, Michael Pugh (2005a; 2005b) procurou avaliar o que é transmitido mediante as operações de *peacebuilding* e como tais elementos contribuem para a manutenção da ordem internacional. Em primeiro lugar, Pugh argumenta que os relatórios que guiam as missões em campo muitas vezes executam reformas econômicas liberalizantes que privilegiam o capital internacional em detrimento da situação *in loco*, o que contribuiria para perpetuar a desigualdade entre periferia e centro.

De acordo com o autor, as transformações avançadas pelas operações de paz em sociedades saídas de conflito são feitas muitas vezes por meio da redução do papel do Estado, da promoção de privatizações e da confiança nas exportações e em investimentos diretos estrangeiros como mecanismos para se fomentar o crescimento econômico. Essa linha de raciocínio teria contribuído, segundo Pugh (2005a), para, por exemplo, o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento ter se recusado a financiar a reconstrução da infraestrutura estatal na Bósnia e privilegiar ações relativas à criação de um ambiente que atendesse aos interesses do capital externo.

Diante de tal quadro, tornar-se-ia cada vez mais legítimo e necessário perguntar quais interesses seriam privilegiados nas operações de paz atuais. A resposta de Pugh (2005b, p. 34) não é otimista visto que "consideradas congenitamente incapazes de se autogovernarem, as sociedades saídas de conflitos necessitariam de formas de tutela que inevitavelmente refletiriam mais os interesses dos interventores". Essa representação depreciativa dos países é um ponto importante no argumento do autor, pois: (1) reforçaria a superioridade dos valores liberais dificultando assim lidar com as causas estruturais das injustiças que alimentam as instabilidades no sistema; (2) contribuiria para a busca de apoio político para as operações; e (3) serviria para preencher um possível vazio de ameaças e manter as dualidades entre Nós e Eles no mundo do pós-Guerra Fria.

Taylor (2007, 2010) caminha teórica e empiricamente em seara similar à de Pugh. Comungando da ideia de que a *paz liberal* é um conjunto de reformas cuja meta precípua seria a construção de um arranjo institucional que permitisse que o setor privado se instalasse em países saídos de conflitos civis, sua contribuição para o debate reside, sobretudo, na compreensão de como a sociedade civil nessas regiões é criada. De suma importância nesse processo é a atuação de doadores internacionais, os quais selecionam e financiam aquelas camadas da sociedade sob reconstrução mais alinhadas ao projeto liberal e que teriam condições de exercer a hegemonia em nível local. Contudo, mediante a análise do *peacebuilding* em países africanos, Taylor (2007) argumenta que a implantação do projeto liberal é dificultada, pois as elites africanas possuem sérias dificuldades para exercerem a hegemonia. Segundo o autor (TAYLOR, 2007: 559):

> (...) o Estado moderno que a paz liberal pressupõe ou demanda é dependente da distinção burguesa-liberal entre público e privado, a qual garante então o espaço para que a política adquira uma identidade que assegure sua diferença da economia. Contudo, a lógica da política em boa parte da África é a completa fusão entre público e privado. Em boa medida, o Estado é o principal campo de batalha pelo qual tanto a dominação política quanto econômica pode ser alcançada.

A grande consequência deste quadro segundo o autor seria a dificuldade de instalação de uma hegemonia burguesa com base econômica independente do Estado, considerada essencial para a instalação da *paz liberal*. Dessa forma, teríamos um arranjo político e econômico sumamente patrimonialista, no qual a corrupção, e não a dominação hegemônica, seria a liga que une todo o sistema. Quando a liderança cai, o que se seguiria seria a disputa aberta – e por vezes violenta - para o controle do Estado.

Com *insights* pós-estruturalista, especialmente a concepção foucaultiana de biopoder[9], a crítica de Mark Duffield (2001, 2009) à *paz liberal* emerge com base na sua análise sobre os conflitos civis da década de 1990.

Segundo o autor, a partir da década de 1970 houve uma importante transformação no capitalismo mundial: de uma lógica expansiva e inclusiva, que procurava agregar todos os territórios, cada qual contribuindo para o funcionamento do sistema como um todo, teríamos agora um movimento de concentração e exclusão, ou seja, o comércio, finanças e complexos industriais formais estariam cada vez mais concentrados em determinadas regiões das Américas, Europa Ocidental e Leste Asiático, enquanto que outras regiões - coligidas pelo autor no termo Sul e que reuniriam a África, Ásia Central, entre outros - estariam excluídas do sistema formal[10]. Essa exclusão teria ocorrido pelo fato que a demanda por produtos tradicionais produzidos por esses países teria declinado, os investimentos diretos tornaram-se arriscados devido a conflitos civis e governos instáveis, a força de trabalho não seria qualificada, dentre outros fatores.

Paralelamente a esta reconfiguração do sistema capitalista hodierno, teríamos uma reinterpretação da natureza da segurança. Principalmente após o final da Guerra Fria, a preocupação com guerras interestatais deslocou-se, dando

[9] Foucault chama de biopoder esta forma de domínio que tem como campo de aplicação a vida da população e está conectado com o desenvolvimento de formas específicas de conhecimento. Segundo o autor, "a velha potência da morte em que se simbolizava o poder soberano é agora, cuidadosamente, recoberta pela administração dos corpos e gestão calculista da vida. Desenvolvimento rápido, no decorrer da época clássica, das disciplinas diversas – escolas, colégios, casernas, ateliês; aparecimento, também, no terreno de práticas políticas e observações econômicas, dos problemas de natalidade, longevidade, saúde pública, habitação e migração; explosão, portanto, de técnicas diversas e numerosas para obterem a sujeição dos corpos e o controle da população. Abre-se, assim, a era de um biopoder (FOUCAULT, 2007: 152)".

[10] Duffield (2001) argumenta que tal exclusão não significa um vácuo de qualquer tipo de atividade econômica transnacional nessas regiões ou mesmo uma exclusão total. De acordo com o autor, o Sul estaria se integrando ao capitalismo liberal por vias informais, mediante o aprofundamento de todos os tipos de atividades paralelas e transnacionais com os países do Norte, muitas delas até consideradas ilegais, como tráfico de drogas e armas, por exemplo.

lugar a uma crescente vilanização do subdesenvolvimento e a afirmação contínua do nexo entre segurança e desenvolvimento:

> O foco das novas preocupações de segurança não são as ameaças de guerras interestatais, mas o perigo do subdesenvolvimento como fonte de conflito, atividade criminal e instabilidade internacional. Esta reinterpretação, ademais, significa que a lógica do sistema é de exclusão, a ideia de que o subdesenvolvimento é perigoso e desestabilizador proporciona justificativas para contínua vigilância e engajamento (DUFFIELD, 2001: 7).

Excluídos do sistema capitalista formal e representados como ameaças à estabilidade internacional devido ao fracasso em alcançarem um modelo político e econômico de governo nos moldes liberais, essa seria, portanto, a situação dos países do Sul no sistema internacional. Assim, haveria um consenso de que os problemas do Sul poderiam ser resolvidos apenas com medidas que os retirassem do caos social e os transformassem em entidades políticas estáveis e cooperativas e, para tanto, as reformas avançadas pela *paz liberal*. Em suma, as políticas liberais em países saídos de conflito seriam formas de biopoder cuja meta seria a contenção dos problemas do Sul no Sul, evitando que os mesmos atingissem o centro do capitalismo.

Ademais, tal situação redundaria na figura do *governance state* (DUFFIELD, 2009: 166): um regime de financiamento ou mecanismo para países dependentes crônicos de ajuda externa que proporciona estabilidade na relação doador-Estado, visto que "envolve o último na formatação e na distribuição dos recursos, mas dá ao primeiro o controle formal". Por esse prisma, a comunidade não atuaria de forma externa ao Estado; pelo contrário, ela faria parte do Estado, ditando os rumos das reformas políticas e econômicas. Todavia, devido à forma como se dá a relação entre interventores e país-alvo, os primeiros não teriam que prestar contas sobre suas responsabilidades frente a quaisquer problemas no processo de reconstrução.

Não menos incisivas são as críticas de David Chandler (2006, 2007, 2010) à discussão ora em tela. De acordo com o autor, as atuais práticas de reconstrução de Estados apresentam contradições que, ao menos até o momento, não foram solucionadas e talvez nem se pretenda que sejam. Em primeiro lugar, ao privilegiar a construção de instituições políticas pela via externa, e guiadas pelas normas da boa governança, as atuais operações deixariam pouco espaço para que estas mesmas instituições desenvolvessem laços com as forças sociais dos países. Assim, as práticas de boa governança seriam apresentadas como uma solução técnica para os problemas da esfera política dos países sob intervenção, reduzindo o processo político à administração de soluções tecnocráticas, ao invés de se pensar a política como uma forma de se resolver as tensões inerentes de qualquer sociedade. O seguinte trecho sintetiza seu argumento (CHANDLER, 2007: 81):

> Há uma tendência dos interventores internacionais em separar as reconstruções de Estados da política doméstica nos países sob intervenção: as reconstruções seriam vistas como científicas, processos técnicos ou administrativos que não requereriam a consolidação de um consenso popular para dar à população local participação no processo decisório. Enquanto no pós-Segunda Guerra Mundial as administrações externas de Alemanha e Japão engajaram a população no projeto de reconstrução social, econômica e política, e por meio disso conseguiram alto grau de legitimidade popular, as administrações internacionais da Bósnia, Kosovo e Iraque, por exemplo, incluíram apenas poucos no processo de produção e implementação política.

Assim, consoante Chandler, encontraríamos um grande dilema na exportação da democracia para países saídos de conflitos. Fundamentado em práticas de boa governança, proteção aos direitos humanos e eleições, o formato das atuais reconstruções não deixaria espaço para a autonomia e autodeterminação daqueles para os quais a democracia está sendo exportada. Essa mesma democracia seria vista como panaceia – panaceia técnica, é

importante frisar - para todos os problemas da esfera política de países considerados fracassados ao invés de ser considerada um processo pelo meio do qual as forças sociais determinariam e dariam conteúdo para o que os gregos chamavam de boa vida.

Se as práticas correntes de intervenção tomaram tais formas e possuem tais contradições seria porque, de acordo com Chandler (2006), mediante esse formato potências ocidentais e instituições internacionais conseguem exercer o poder sem prestar contas para a população local ou mesmo para a audiência externa. Seriam formas de se negar o exercício do poder por parte desses atores externos assim como também negar as responsabilidades que os mesmos teriam nas reconstruções, argumento que Chandler condensa na expressão *Império em Negação* (*Empire in Denial*). Tais ações, ao mesmo tempo em que verbalizam parcerias com os países fracassados criariam novas formas de dominação que, no limite, dariam origem a *Estados Fantasmas* (*Phantom States*), cujas instituições possuem financiamento externo, mas carecem de legitimidade social e política.

Não menos estimulante é a crítica que Chandler endereça também aos próprios críticos da *paz liberal*. Conforme o autor, em certa medida um dos consensos entre os críticos é que a falência do projeto liberal seria oriunda da grande dose de liberalismo dos interventores, isto é, se não fossem liberais demais, eventualmente a assistência e/ou intervenção externa poderiam ser menos problemáticas. Todavia, tal descrição redundaria numa visão das populações dos países sob reconstrução como um Outro não-liberal, ora como barreira para as aspirações liberais, pois não possuem as capacidades institucionais para tanto, ora como aquele que resiste ao projeto liberal, o qual ameaça a sua existência política e econômica. Logo (CHANDLER, 2010: 10):

> A "crítica" se torna pedido de desculpas dado que esse foco discursivo sobre o não-Ocidental ou Outro não-liberal é frequentemente sustentada para explicar a falta de sucesso da estabilização pós-conflito e, por isso, sugerem que democracia ou desenvolvimento podem não ser metas apropriadas, ou mesmo que as expectativas devam ser substancialmente diminuídas ou alteradas para lidarmos com a diferença[11].

À luz de tal questionamento, uma linha mais promissora para se interrogar o *peacebuilding* seria, portanto, compreendê-lo não como um empreendimento que almeja transformar sociedades não-Ocidentais em redutos liberais, mas sim como práticas para manutenção de dado status quo. Em suma, uma crítica direcionada não às aspirações liberais, porém às políticas e práticas intervencionistas.

## *A VIRADA LOCAL*

Em alguma medida, é possível argumentar que o que hoje chamamos de *virada local* nos estudos de *peacebuilding* poderia ser considerado um *retorno ao local*, porém em registro distinto. Fazemos tal assertiva, pois no início dos anos 1990 parte significativa dos trabalhos sobre a ocorrência dos ditos novos conflitos civis centrava suas atenções na dinâmica local dos países em tela. Em outras palavras, a causa primária dos embates residiria, por exemplo, na *política identitária* (KALDOR, 1999), isto é, a reivindicação do poder estatal com base em uma identidade política, religiosa, clânica, dentre outras, ou mesmo na *vingança*

[11] A primeira vista poderia ser considerado no mínimo estranho apontar Chandler como um crítico estrutural, e não pertencente à virada local, a partir de tal questionamento. Contudo, nossa opção por este enquadramento deve-se ao fato de que a crítica acima apresentada é direcionada inclusive para autores como Oliver Richmond que tendem a enfatizar a importância do local nas operações de peacebuilding. Como será abordado na próxima seção, o cuidado dos autores alinhas à virada local em não romantizar e/ou exotizar as populações locais e entender o *peacebuilding* como uma empreitada híbrida em muito se inspira em críticas como as desenvolvidas por Chandler.

*dos pobres* (KAPLAN, 1994), das pessoas que estariam encontrando dificuldades para viver em um mundo cada vez mais interdependente. Em síntese, as causas das guerras civis no pós-Guerra Fria seriam explicadas pelas deficiências locais que agora, num contexto de globalização, ultrapassavam as fronteiras estatais.

Todavia, a atual *virada local* na discussão sobre *peacebuilding* distingue-se na medida em que emerge a partir de uma crítica ao projeto liberal de reconstrução pós-conflito e atenta-se para a dinâmica local como uma tentativa de se construir uma paz duradoura. Dentro desse campo de investigação, os trabalhos de Oliver Richmond e Roger Mac Ginty são exemplares dignos de nota. Em síntese, as principais críticas dos autores à paz liberal estariam calcadas nos dez pontos abaixo assinalados:

> É um projeto etnocêntrico, dirigido pelo norte e que pretende reproduzir formas de paz e governança alinhadas aos interesses de tais atores;
> Trata-se de uma empreitada elitista, controlada pelas elites locais e internacionais;
> Centra-se essencialmente em questões de segurança, privilegiando ordem e estabilidade em detrimento de uma possível emancipação;
> É superficial, dado que se preocupa mais com o conflito direto do que com suas causas estruturais;
> Possui natureza tecnocrática, uma vez que reduz a construção da paz a uma série de atividades técnicas;
> É rígida, pois baseia-se em modelos pré-definidos;
> É orientada por interesses de curto prazo, dado os orçamentos limitados e a alternância de governos nos países financiadores;
> Privilegia uma visão neoliberal para organização da economia;
> Cria-se uma paz ilusória, visto que pouca altera as relações de poder já existentes na sociedade;
> Não há conexão entre as expectativas internacionais e as demandas locais (MAC GINTY, 2011: 41-42).

Assim sendo, a partir da constatação de que a *paz liberal* não conseguiria avançar para além de uma paz virtual, na qual a recorrência dos conflitos seria uma ameaça latente, tivemos uma mudança significativa nos trabalhos sobre reconstrução pós-conflito: em detrimento de um viés que inescapavelmente comparava as deficiências de países ditos falidos com as virtudes dos países do

Ocidente e indagava o que faltava e/ou o que precisava ser transplantado para os primeiros, agora se opta por questionar que relações políticas, econômicas, sociais e culturais de fato existem nessas regiões antes da tentação de adjetivá-las como caos social ou fracasso estatal.

Propõe-se, portanto, um maior engajamento com o local, porém evitando-se uma inversão de polos e assim exotizando-o ou romantizando-o. Nesse sentido, nos últimos anos houve um investimento teórico e empírico significativo em trabalhos que advogam a ideia de uma paz pós-liberal ou mesmo de uma paz híbrida. Ancorados em boa medida pela perspectiva pós-colonial, os estudos sob questão procuram destacar a capacidade de agência da população local e como a mesma negocia, resiste ou mesmo subverte o projeto liberal de reconstrução pós-conflito. Nessa toada, para a construção de tais questionamentos é central a ideia de hibridismo, oriunda, sobretudo, dos trabalhos de Homi Bhabha (2007). Em síntese:

> Projetos sociais, econômicos e políticos sustentam-se a partir da emergência e manutenção de fronteiras: o sistema de classe e castas, monarquias e dinastias, disciplina militar e religião, para nomear apenas alguns. A noção do híbrido, ou mesmo um espaço intersticial entre duas entidades, sugere que fronteiras são porosas e, portanto, questiona a base da separação e a relação hierárquica superior-inferior constituinte das ordens sociais e políticas (MAC GINTY, 2011: 71).

Assim sendo, Richmond (2002; 2005; 2010) diferencia quatro gerações de estudos sobre paz e resolução de conflitos[12]. A primeira geração, herdeira das ideias do realismo político, parte da premissa de que o conflito é uma tendência biológica e que a única saída é garantir uma ordem mínima baseada em Estados e sem violência aberta entre os mesmos. A segunda geração, ao trazer para as

[12] No argumento inicial, apresentado em 2001 e aprofundado no livro de 2002, Richmond identifica três gerações. Ao retrabalhar suas ideias para o livro de 2010, o autor aponta a emergência de uma quarta geração.

análises as necessidades humanas e causas estruturais dos conflitos[13], procuraria resolver os conflitos, ao invés de apenas administrá-los, apresentando ideias como as de que paz demandaria desenvolvimento econômico, por exemplo. A terceira geração, por sua vez, enfatiza abordagens multidimensionais para consecução da paz, com uma gama variada de atores atuando em campo e prescrevendo democratização, estabelecimento do Estado de Direito, direitos humanos, mercados livres e globalizados e desenvolvimento nos moldes liberais como solução para os problemas. Implícito nesse discurso estaria a crença cosmopolita de que uma versão universal sobre a paz é normativamente possível por meio de aperfeiçoamento científico das estratégias a serem implementadas.

Nessa terceira geração, a paz alcançável é aquela que combinaria a construção da paz de cima para baixo, ou seja, a paz pode ser imposta de fora mediante a aplicação de mecanismos de governança por parte dos atores internacionais para controlar e tentar resolver os problemas das sociedades sob intervenção. Ao atender mais os interesses dos interventores, em especial atores internacionais como a ONU, organizações financeiras internacionais e ONGs, o resultado dessas intervenções seria a criação de instituições estatais fracas levando a uma situação em que a população não confiaria no novo Estado e na economia.

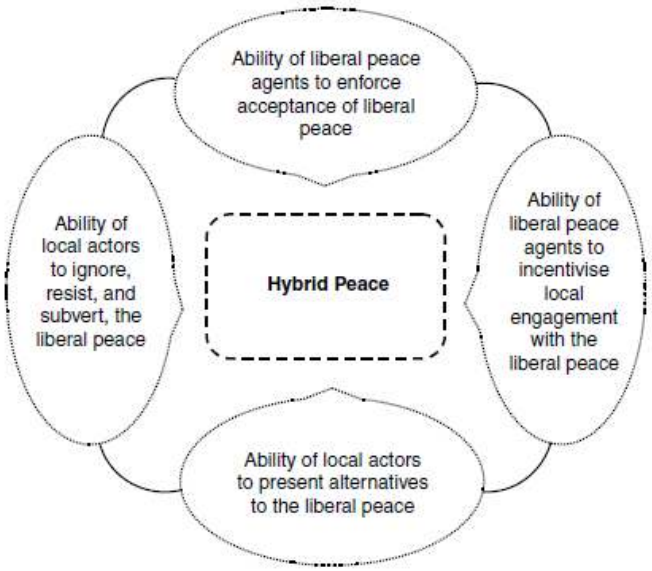
[13] A segunda geração foi influenciada por estudos como os de Johan Galtung (1990), que diferencia três tipos de violência. Teríamos assim a violência direta, caracterizada, por exemplo, por um assassinato; a violência estrutural, cuja melhor representação seria a morte das pessoas devido à pobreza; e, por fim, a violência cultural, tudo aquilo que nos impede de enxergar os fatos acima descritos como problemáticos ou que procuram justificar essas mesmas ações. Findamos com a violência direta ao mudarmos o comportamento do conflito (trazendo os contendores armados para a mesa de negociação, por exemplo); a violência estrutural extinguir-se-ia quando são removidas as contradições e injustiças da sociedade; e a violência cultural terminaria quando ocorrem mudanças nas atitudes dos atores frente as injustiças que ocorreriam cotidianamente. Dessa tipologia seria possível derivar os conceitos de paz negativa, caracterizada pela cessação da violência direta, e paz positiva, a superação das violências estruturais e culturais.

O pouco engajamento com a população culminaria, segundo o autor, na *romantização do local* (RICHMOND, 2009), ou seja, a visão de que os habitantes locais seriam (1) exóticos, informais ou inacessíveis; (2) incapazes de ter um papel substantivo na reconstrução, pois os mesmos não teriam a competência necessária para a construção de ordem formal liberal; (3) desonestos e incivilizados; e (4) um repositório de capacidades locais que agentes internacionais poderiam cooptar. A grande consequência dessa percepção é que não haveria espaço para a população local agir nos processos e que questões relativas ao bem-estar dos habitantes seriam relegadas, visto que seria contraproducente o engajamento com os locais. Devido a todos esses apontamentos, Richmond (2001: 335) afirma que:

> Conquanto terceiros – sejam Estados, acadêmicos, *peacekeepers* ou organizações – tenham mudado seus objetivos para a questão da segurança humana, e talvez com a melhor das intenções, ainda são relutantes em admitir que seus papéis e o impacto das suas ações não estão apenas fazendo a paz, como também exportando ordem, possivelmente de forma não intencional, mediante o sistema de valores e de modelos econômicos, políticos, sociais, culturais e normativos que moldaram o seu próprio desenvolvimento.

Uma quarta geração de estudos sobre paz e conflito, a partir das críticas aos problemas da terceira geração - em especial a dificuldade em se lidar com temas como justiça e reconciliação, identidade, gênero e pelo caráter impositivo da paz uma vez que há pouco diálogo com a população local – caminharia atualmente por duas searas. Inspirados nos trabalhos de Habermas, alguns autores apontam para atores não-estatais e formas de governança da sociedade civil como possibilidades de se criar uma paz emancipatória que contemple os interesses da população local. Outros, inspirados sobretudo pelos trabalhos de Foucault, enxergam os mecanismos acima descritos como formas de biopoder, por meio dos quais determinados atores conseguiriam capacidade e seriam autorizados a intervir em aspectos privados da vida humana.

Duas contribuições de ordem teórico-metodológica são, salvo melhor juízo, dois dos principais argumentos desenvolvidos por Mac Ginty (2011; 2013) para o debate em tela. A primeira contribuição do autor refere-se a um modelo metodológico para compreender o processo de hibridização em sociedades que passam por intervenções com o fito de construir a paz. Por conseguinte, o autor argumenta que tal processo seria resultante da correlação entre as seguintes variáveis: (1) a habilidade e poderes dos agentes externos em forçar a observância (*compliance*) do modelo liberal de construção da paz; (2) os incentivos externos para a instalação da paz liberal; (3) a habilidade dos atores locais em resistir, ignorar ou se adaptar as intervenções; e, por fim, (4) a habilidade desses mesmos atores em apresentar e manter alternativas ao modelo liberal: (MAC GINTY, 2011: 9):




Em segundo lugar, ao comungar da ideia de que as abordagens tradicionais tratam paz mediante uma definição negativa, entendida como ausência de conflito, assim como ao compartilhar da ideia de que a mesma é uma prática cultural, o autor procura desenvolver diretrizes para novos indicadores preocupados em mensurar paz em seus próprios termos. Nesse sentido, os novos indicadores deveriam ser construídos a partir das práticas cotidianas das

populações e a eleição de quais seriam os mais adequados ficaria a cargo dos participantes do projeto de reconstrução e de seus informantes, da mesma forma em que devem ser adaptáveis à mudança, perdendo, portanto, capacidade de generalização.

Todavia, os indicadores construídos a partir de tais diretrizes seriam construídos de baixo para cima, definidos e empregados pelas comunidades em tela, teriam o formato de descrições das condições e práticas locais e, consequentemente, conseguiriam transmitir uma gama de informações significativa as quais não seriam obtidas mediante os indicadores tradicionais. Nesse sentido, exemplos de indicadores locais seriam a retomada de práticas culturais que teriam declinado durante o conflito, a saúde e adoção de cães de rua[14], o aumento do número de donos de loja que pintam suas fachadas, dentre outros. Como o autor sugere, a ideia não é eliminar as ferramentas tradicionais, mas sim aprimorá-las: os indicadores locais poderiam atuar paralelamente aos já conhecidos, agregando valor, precisão e sentido para a construção da paz[15].

Tudo somado, temos uma discussão em boa medida normativa sobre *peacebuilding* a partir das críticas ao projeto liberal. Segundo Richmond (2011), devemos deixar de lado a concepção de *paz liberal* como um produto da modernidade ocidental aplicável nos mais distintos contextos e partirmos do pressuposto de que a construção da paz é uma prática cultural, com raízes em convenções sociais e políticas muito diferentes umas das outras. Assim, uma paz pós-liberal ou híbrida implicaria um engajamento com o Outro, procurando entender a dinâmica local, confrontando as dificuldades, mas também

[14] Em tempos de guerra o número de animais de rua cai devido à violência e à diminuição de lixo orgânico, pois as pessoas consomem menos, o que deixa de atrair os animais.

[15] Em comunicação pessoal com o autor, Roger Mac Ginty disse que a proposta dos indicadores locais atraiu a atenção da ONU e que atualmente está levando adiante um projeto para desenvolvê-los para 5 países da África Subsaariana.

aproveitando as oportunidades de tal contato para a construção de uma paz realmente orgânica.

Ademais, uma agenda de pesquisa orientada na busca de uma *paz pós-liberal* poderia investigar mais pormenorizadamente temas como tradições culturais locais, as operações de paz como processos emancipatórios preocupados com o cotidiano e a segurança humana, como criar processos decisórios comandados pelos locais e como agentes internacionais poderiam auxiliar nesse processo e pensar a paz para além do Estado liberal. Logo, a proposta da *virada local* é:

> (...) O engajamento com o local, e com as maneiras em que a paz é formada pelas forças locais (e internacionais) não é render-se às forças do capitalismo global ou mesmo aos pressupostos de superioridade ontológica do Ocidente. Pelo contrário, é mostrar como o poder circula e como a legitimidade mesmo nos recantos mais obscuros demanda prestação de contas. É pensar também a possibilidade de emancipação e empatia num contexto local e global, a partir de valores, identidades e necessidades dos sujeitos locais, em detrimento de supostos interesses nacionais e internacionais, de elites marxistas, liberais ou neoliberais cujas narrativas sobre a paz e sobre o suposto papel de uma vanguarda, de instituições internacionais ou mesmo do mercado global raramente conseguiram ter sucesso (MAC GINTY; RICHMOND, 2013: 780).

Por fim, o quadro abaixo apresentado é uma tentativa para sintetizar os principais desenvolvimentos da literatura aqui revisada:

| Síntese das abordagens | | |
|---|---|---|
| **Nome** | **Representantes** | **Argumentos principais** |
| ***Críticos reformistas*** | Simon Chesterman | Críticas à forma de execução, e não ao conteúdo, das operações de *peacebuilding* |
| | Roland Paris | |
| ***Críticos estruturais*** | Michael Pugh | *Peacebuilding* como ferramenta de manutenção do status quo internacional e como forma de biopolítica para controle de sociedades saídas de conflitos |
| | Ian Taylor | |
| | Mark Duffield | |
| | David Chandler | |
| ***Virada Local*** | Oliver Richmond | Importância da análise da dinâmica local, sem romantizá-la e tampouco exotizá-la.<br>*Peacebuilding* como um fenômeno híbrido. |
| | Roger Mac Ginty | |

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modesto intuito da presente revisão é apresentar aos interessados parte do atual estado da arte sobre os estudos críticos acerca das operações de *peacebuilding*. Após tal esforço, podemos notar que, diferentemente do início dos anos 1990, quando o foco dos estudos sobre operações de paz transitavam ora entre descrição das missões finalizadas ou em andamento, ora entre análises que buscavam produzir manuais de lições aprendidas, assim como faziam uso de metodologias especificas como estudos econométricos, para avaliar como as

missões poderiam ser melhor efetivadas, vemos que a discussão sobre a *paz liberal* e a *virada local* proporcionou uma oxigenação teórica na discussão, sobretudo ao indagar o estatuto ideológico das missões, seja apoiando ou seja questionando a qualidade do projeto liberal.

Inobstante críticas pertinentes, as indagações propostas por todas as três vertentes aqui resenhadas são passíveis de questionamentos, os quais, salvo melhor juízo, ainda permearão a discussão sobre o tema nos anos vindouros. Assim sendo, cabe-nos nestas considerações finais fazer um apanhado do que consideramos serem os principais problemas apresentados até o momento pelos autores em tela.

Com relação àqueles que defendem reformas do projeto liberal, aqui representados por Chesterman e Paris, duas grandes questões ainda encontram-se em aberto. Primeiramente, como o próprio Paris já antecipara, as estratégias propostas para reformar a execução da paz liberal podem eventualmente pecar por gerar uma situação de dependência externa, além dos altos custos envolvidos em tamanho engajamento internacional.

Frente a tal quadro, os autores argumentam que em boa medida não há alternativa, dado que se tratam de situações complexas e que o engajamento deve ser o suficiente para restaurar o governo central de tais países. Em termos de implementação em campo, decerto trata-se de um ponto importante, porém em nosso entendimento especialmente a estratégia de Paris - a qual é efetivamente uma proposta, e não uma diretriz, como a de Chesterman - é precedida por uma visão do país em questão como um local vazio, isto é, carecendo de desenvolvimento e de instituições e, portanto, culminando na construção de uma relação quase que pedagógica entre interventores e população. Logo, além da potencial dependência, teríamos também uma visão depreciativa sobre as sociedades alvo das missões.

Não à toa, termos-chave para Paris são "promoção de uma boa sociedade civil", "partidos políticos e sistemas eleitorais que premiem a moderação", "controle do discurso de ódio", entre outros. Não é nossa intenção fazer apologia à violência, mas sim mostrar que a partir de determinada reificação de identidades de interventores externos e população local é possível desautorizar questões como, por exemplo, que outros interesses estariam sendo privilegiados a partir da construção de democracias liberais orientadas ao mercado e minimizar a participação local em seu próprio processo de reconstrução.

É precisamente na esteira deste questionamento que, conforme vimos, surgem as *críticas estruturais*. Os autores alinhados a esta perspectiva, cada qual a seu modo, passam a enxergar as operações de *peacebuilding* como um mecanismo de reprodução de determinada ordem internacional, isto é, ao invés de se tratarem de mecanismos para resolução de conflitos, as missões deveriam ser entendidas como sintomas de um sistema internacional que cria suas próprias deficiências. Certamente, estamos frente a uma das mais potentes críticas às operações de paz, que inclusive leva-nos a refletir sobre a natureza extremamente desigual do sistema internacional contemporâneo, mas que ainda carece de uma resposta para a questão relativa a o que fazer frente a conflitos civis no curto prazo. Aqui, cabe a conhecida pergunta de Nicholas Wheeler (2002): se existe a possibilidade de resultados positivos de uma intervenção, se a mesma findará com as mortes, os interesses dos interventores podem eventualmente serem variáveis que impeçam que se salvem estranhos?

Finalmente, a *virada local*, a despeito de sua contribuição para romper com determinada visão pejorativa sobre países até então considerados falidos, também é alvo de disputas teóricas e práticas. Conforme muito bem apontado por Silva (2012: 80), a proposta de paz híbrida não consegue escapar de uma dicotomia entre o internacional e o local, culminando numa reafirmação de

identidades, sem tensionar "o particular que se pretende universal e o universal presente no particular". Ademais, por vezes o local é visto de forma homogênea e elevado ao estatuto de agente autônomo, capaz de fazer escolhas racionais e definir suas preferências, mas limitado por princípios e valores definidos por agentes externos, o que, em última instância, pode ser entendido como uma nova forma de se legitimar intervenções externas, pois o foco seria tão somente em entender como o local deveria ser incluído na construção da paz.

Em alguma medida, Mac Ginty e Richmond (2013) reconheceram tais críticas e as apontaram como aquelas que merecem profunda reflexão, além de também apontarem outra interrogação: qual é a relação entre poder e paz e como uma paz emancipatória relaciona-se com, ou emerge de, práticas de poder? São questões ainda em aberto e que demandam reflexão, mas percebe-se também que a despeito de todo o investimento teórico dos autores em abordagens que questionam a visão de identidades essencialistas e homogêneas, há a preocupação com uma paz que leve à emancipação.

Nessa direção, acrescentamos nós agora, se estamos tratando de identidades heterogêneas, que emergem a partir do contato ou que seriam resultados de disputas de poder por meio das quais um particular em determinado consegue impor seu projeto e passa a ser visto como universal, não seria interessante pensarmos em possibilidade de várias emancipações ao invés de uma emancipação? Dito de outra forma, ao menos em nosso entendimento há um paradoxo em destacar o caráter heterogêneo do local, mas afirmar apenas uma emancipação possível.

Assim, sendo, salvo melhor juízo, acreditamos que as próximas curvas de debate tão instigante cercarão tais questões e demandarão imersões teóricas e metodológicas cada vez maiores, sobretudo em termos de se é possível acessar o local, que tipo de emancipação é possível, se tal virada seria apenas um

movimento discursivo legitimador para intervenções e qual o estatuto ético-normativo do *peacebuilding*. Cremos que tal investimento é de suma importância, pois, apropriando-nos das palavras de Goodhand (2006: 45), "praticantes que relegam teoria podem acabar tornando-se escravos inconscientes das teorias de terceiros".

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BHABHA, Homi (2007). *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BRAHIMI, Lakhdar (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: General Assembly and Security Council.

CHAN, Steven (1997). "In search of Democratic Peace: Problems and promise". *Mershon International Studies Review* 41, p.p. 59-91.

CHANDLER, David (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press.

CHANDLER, David (2007). "The State-Building dilemma: Good Governance or Democratic Government?" In: HEHIR, Aidan; ROBINSON, Neil (org.). *State-Building: Theory and Practice*. New York: Routledge.

CHANDLER, David (2010) "The uncritical critique of 'liberal peace'". Review of International Studies, vol. 36, p.p. 1-19.

CHESTERMAN, Simon (2004). *You, the people: the United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.

CHESTERMAN, Simon (2007). "Ownership in theory and in practice: transfer of authority in UN Statebuilding". *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, n.1, p.p. 3-26.

COOPER, Neil (2007). "On the crisis of the liberal peace". *Conflict, Security and Development* vol.7, n.4, p.p. 605-616.

DPKO (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations.

DUFFIELD, Mark (2001). *Global Governance and the new wars: the merging of security and development*. London: Zed Books.

DUFFIELD, Mark (2009). *Development, Security and Unending War*. Cambridge: Polity Press.

FOUCAULT, Michel (2007). *A História da Sexualidade: A Vontade de Saber*. São Paulo: Graal.

GALTUNG, Johan (1990). "Cultural Violence". *Journal of Peace Research*, vol. 29, n. 3, p.p. 291-305.

GHALI, Boutros-Boutros (1992). *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Disponível em www.un.org. Acesso em 14/08/2011.

GOODHAND, Jonathan (2006). Aiding *Peace: the role of ONGs in armed conflict*. London: Lynne Rienner.

KALDOR**,** Mary (1999). *New and Old Wars: organized violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

KAPLAN, Robert (1994). "The Coming Anarchy". *The Atlantic Monthly*, February.

MAC GINTY, Roger (2011). *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. New York: Palgrave.

MACGINTY, Roger (2013). "Indicators +: a proposal for everyday peace indicators". *Evaluation and Program Planning*, n. 36, p.p. 56-63.

MACGINTY, Roger; RICHMOND, Oliver (2013). "The local turn in peace building: a critical agenda for peace". *Third World Quarterly*, vol. 34, n. 5, p.p. 763 - 783.

PARIS, Roland (2002). "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'". *Review of International Studies*, vol. 28, p.p. 637-656.

PARIS, Roland (2003). "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture". *European Journal of International Relations*, vol. 9, n. 3, p.p. 441-473.

PARIS, Roland (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

PARIS, Roland (2010). "Saving Liberal Peacebuilding". *Review of International Studies*, vol. 36, p.p. 337-365.

PUGH, Michael (2005a). "Peacekeeping and Critical Theory". In: BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul (org.) (2005). *Peace Operations and Global Order*. New York: Routledge.

PUGH, Michael (2005b). "The Political Economy of Peacebuilding: a Critical Perspective. *Journal of Peace Studies*, vol. 10, n.2, p.p 23-42.

RICHMOND, Oliver (2001). "A Genealogy of Peacemaking: the Creation and Recreation of Order". *Alternatives*, vol.26, n. 3, p.p. 317-348.

RICHMOND, Oliver (2002). *Maintaining Order, Making Peace*. London: Palgrave.

RICHMOND, Oliver (2005). *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave.

RICHMOND, Oliver (2006). "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'". *Conflict, Security and Development* vol. 6, n. 3, p.p. 291-314.

RICHMOND, Oliver (2009). "The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding". *The International Spectator*, vol. 44, n. 1, p.p. 149-169.

RICHMOND, Oliver (2011). *A Post-Liberal Peace*. New York: Routledge.

RICHMOND, Oliver (org.) (2010). *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave.

RUSSETT, Bruce; O'NEAL, John (2001). *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: W.W.Norton & Company.

SILVA, Francine Rossone (2012). *A paz liberal nas operações de peacebuilding: o 'local' e os limites da crítica*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

TAYLOR, Ian (2007). "What fit for the liberal peace in Africa?". *Global Society*, vol. 21, n. 4, p.p. 553-566.

TAYLOR, Ian (2010). "Liberal peace, liberal imperialism: a gramscian critique". In: RICHMOND, Oliver (org.) (2010). *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave.

WESLEY, Michael (2008). "The state of the art on the art of state building". *Global Governance*, 14, p.p. 369-385.

WHEELER, Nicholas (2002). *Saving Strangers: Human Intervention in International Society*. New York: OUP.

**Recebido em 12 de fevereiro de 2014.**
**Aceito em 26 de março de 2014.**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# ÁREAS NÃO GOVERNADAS, FRAGILIDADE ESTATAL E AMEAÇAS INTERNACIONAIS: O SURGIMENTO DO NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO

# UNGOVERNED AREAS, STATE FRAGILITY AND INTERNATIONAL THREATS: THE EMERGENCE OF THE SECURITY-DEVELOPMENT NEXUS

**LUIZA RODRIGUES MATEO**
Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas
(UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
E-mail: luizamateo@hotmail.com

**RESUMO**: O artigo tem como objetivo analisar o enquadramento das "áreas não governadas" como problema de segurança internacional na última década. Para tanto, o texto empreende uma discussão sobre a fragilidade estatal e a formulação estratégica, pelas lideranças ocidentais e instituições internacionais, do nexo segurança-desenvolvimento. O debate bibliográfico levantado tem como foco a compreensão das implicações políticas desta percepção que une problemas de governança estatal e a difusão global de ameaças, bem como sua relação com os mecanismos de administração das instabilidades na periferia do sistema internacional.

**Palavras-chave**: áreas não governadas, fragilidade estatal, nexo segurança-desenvolvimento

**ABSTRACT:** The article aims to analyze the framing of ungoverned areas as an international security issue in the last decade. Thereunto, the text engages a discussion about state fragility and strategic formulation of the security-development nexus by the western leaderships and international institutions. The bibliographic debate raised deals with the political implications of this perception which links state governability problems and global spread of threats, as its relation with the instability management mechanisms in the periphery of the international system.

**Key words:** ungoverned areas, state fragility, security-development nexus

## INTRODUÇÃO: ÁREAS NÃO GOVERNADAS E AMEAÇAS GLOBAIS LIGADAS À FRAGILIDADE ESTATAL

Na última década, a terminologia referente às "áreas não governadas" se consolidou no léxico das grandes potências, sobretudo nas formulações estratégicas de política externa dos Estados Unidos (EUA). Em documentos e discursos oficiais, o vácuo de governabilidade em diversos territórios ao redor globo aparece como fonte de ameaças, na medida em que estes espaços não governados possam ser explorados por atores ilícitos engajados, por exemplo, com o crime transnacional e com o terrorismo.

O discurso sobre as ameaças emanadas das áreas não governadas se coaduna com preocupações anteriores sobre focos de instabilidade em Estados fracos, frágeis, ou em processo de falência, cujos problemas internos de segurança podem transbordar para suas regiões imediatas ou mesmo para todo o globo. O resultado é um misto de crises humanitárias com fluxo de refugiados, proliferação de armas destruição em massa, tráfico de pessoas, armas e drogas, surtos de epidemias, ou crises energéticas com reflexo nas econômicas centrais. (PATRICK, 2006)

Se historicamente os "bolsões de fragilidade" estiveram associados a preocupações humanitárias, a partir dos episódios terroristas de 11 de setembro de 2001, eles passam a ser encarados como questão de segurança internacional. A atuação da Al Qaeda a partir de um santuário terrorista no Afeganistão alterou o olhar dos países centrais para as áreas não governadas em Estados frágeis na periferia do sistema. Na verdade, poucos ou nenhum dos problemas associados à fraqueza estatal são novos. O que mudou foi a atenção política (e o sentido de urgência) dada à temática.

Segundo o documento estratégico estadunidense lançado após o 11 de setembro: "Os Estados Unidos da América estão hoje menos ameaçados por Estados conquistadores do que por aqueles em processo de falência." (NSS, 2002, p.7) Na avaliação britânica, os Estados frágeis são "...mais propensos a se tornarem instáveis, a desestabilizar seus vizinhos, a gerar fluxos de refugiados, a disseminar doenças e a abrigar bases terroristas." (DFDI, 2005, p.5)

O então secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan (2005), afirmou que: "Um dos maiores desafios do novo milênio é garantir que todos os Estados sejam suficientemente fortes para enfrentar suas dificuldades. Se os Estados forem frágeis, a população mundial não desfrutará da segurança, desenvolvimento e justiça a que tem direito." Neste ínterim, os Estados frágeis são considerados uma ameaça por serem incapazes de prevenir a internacionalização de problemas de governança domésticos.

As áreas não governadas podem ser descritas, portanto, como aquelas nas quais o poder central não é capaz de exercer o monopólio da violência, de controlar os limites fronteiriços, de influenciar a população e de manter a lei e os serviços básicos. Devido à falta de capacidade do governo central, as áreas não governadas passam a ser geridas por autoridades paralelas que preenchem a lacuna estatal, muitas vezes conquistando apoio das populações locais. (GATES, 2010; LAMB, 2008; MENKHAUS, 2007).

Paralelamente à incorporação do discurso de fragilidade estatal e das ameaças vindas das áreas não governadas pelos documentos de segurança das lideranças ocidentais e instituições internacionais, observa-se uma tentativa de sistematização desta problemática por centros de pensamento estratégico (sobretudo por *think tanks* estadunidenses) e também por acadêmicos das Relações Internacionais. Enquanto os primeiros costumam coadunar a tendência de "securitização" das zonas com baixa governabilidade e da fragilidade estatal, apoiando a leitura estratégica de Washington, os segundos questionam a própria

validade do conceito de áreas não governadas e o "discurso de ameaça" em torno dele.

O *think tank* estadunidense Rand Corporation, por exemplo, faz um relatório minucioso apresentando os principais territórios não governados ao redor do globo, que seriam: a fronteira Afeganistão-Paquistão, a península arábica, o arco Sulawesi-Mindanao (sudeste asiático), o corredor do leste africano[1], a África ocidental, o norte do Cáucaso, a fronteira Colômbia-Venezuela e a fronteira Guatemala-México (região de Chiapas). Para este *think tank* conservador, os problemas de governança nestas regiões podem atrair grupos terroristas, insurgentes e criminosos por terem fronteiras porosas, vigilância reduzida (devido à corrupção e intimidação de oficiais), desgaste da legitimidade política e populações vulneráveis que, temendo por sua sobrevivência e privadas de serviços sociais básicos, acabam se filiando a autoridades paralelas capazes de suprir suas necessidades. (RABASA et al, 2007)

Em crítica aberta à noção de áreas não governadas e à indexação de Estados frágeis ou falidos, a pesquisadora norte-americana Anne Clunan afirma que estas terminologias empreendem um julgamento normativo sobre tipos de governança, denotando caráter pejorativo às estruturas de governo alternativas ao poder centralizado do Estado. (2010, p.5) A utilização destes conceitos seria equivocada, pois traz uma concepção estadocêntrica e universalista, que teria sido desenvolvida por governos e organizações internacionais ao fim do século XX: "Na realidade muitos dos chamados espaços não governados são apenas *diferentemente* governados." (CLUNAN E TRINKUNAS, 2008, p. 5)

De fato, nas áreas não governadas geralmente não há vácuo de poder, mas o predomínio de alguma "governança alternativa". Seriam arranjos locais híbridos que combinam, por exemplo, autoridades tradicionais, como unidades tribais ou

[1] Região que compreende os países: Somália, Sudão, Quênia, Tanzânia, Moçambique, Zimbábue.

étnico-religiosas que empregam leis costumeiras, a presença de paramilitares, senhores da guerra, forças de segurança privada, empreendedores transnacionais, ou grupos que exercem sua vigilância de fora das fronteiras. Estes sistemas híbridos proveriam alguma segurança, previsibilidade e cumprimento das leis, ocupando as funções não exercidas pela autoridade central, como prestação de serviços sociais e socorro humanitário em áreas de conflito. Dessa maneira, em situações nas quais o Estado é negligente ou representa uma ameaça, as autoridades paralelas seriam toleradas ou mesmo apoiadas por populações locais. (OLSON, 2010)

Para José Manuel Pureza (2006), o conceito de Estado frágil é um produto da vontade política dos EUA, que induziu o debate nos círculos estratégicos[2] a fim de preencher a lacuna de conhecimento deste "novo problema" de análise. Para o pesquisador português, o conceito revela, a priori, uma hierarquia de poder no cenário internacional: o poder de definir o propósito do Estado, de quantificar seus atributos e a partir daí montar listas classificatórias. Ou seja, o poder de definir um Estado "bem sucedido". Pureza destaca, ainda, o caráter prescritivo (mais do que descritivo) associado à literatura sobre falência estatal: "...a falência estatal não diz respeito necessariamente ao colapso das atividades de um Estado em particular, mas à incapacidade deste Estado de corresponder a demandas externas." (PUREZA, 2006)

Paradoxalmente, em muitos casos o surgimento de áreas não governadas é um efeito colateral da indução de políticas neoliberais (cujo horizonte é a diminuição do papel do Estado) vis a vis à incorporação dos incipientes artefatos institucionais nas redes da economia globalizada. Não obstante, raramente a literatura combina elementos internos e externos na análise sobre as origens da

[2] Pode-se elencar uma série de *think tanks* norte-americanos que problematizam a noção de áreas não governadas e de fragilidade estatal, como a já citada *Rand Corporation*, e também o *Center for Strategic and International Studies,* a *Brookings Institution*, *Hudson Institute, Heritage Foundation, Center for Global Development, Council on Foreign Relations*, dentre outros.

fraqueza estatal. Ela é entendida como uma patologia interna do Estado, e não como resultado das assimetrias da economia política internacional. É ilustrativo retomar, por exemplo, a analogia utilizada Hellman e Ratner (1992, p.3), que comparam a falência estatal a "uma grave doença mental ou física". Semelhantemente, Zartman (1995, p.8) afirmou que "...o colapso estatal é uma doença degenerativa de longo prazo."

Deve-se considerar, também, o papel do regime internacional de ajuda (ao desenvolvimento), que muitas vezes se dedica à construção de capacidade estatal em situações críticas ao redor do globo. Os doadores e seus mandatários (ONGs e empresas privadas) viabilizam a distribuição de bens e serviços sociais em programas de ajuda concorrentes àqueles do governo central. (FRANÇOIS e SUD, 2006) Assim, o fluxo de recursos de ajuda, em determinadas áreas não governadas, torna os atores externos mais influentes que o próprio Estado, minando sua legitimidade.

Em outros casos, observa-se a leniência dos doadores com elites nacionais corruptas e contestadas, por priorizarem demandas de curto prazo (em prol da estabilidade regional ou manutenção do abastecimento de recursos minerais e energéticos). Segundo Mark Duffield, a necessidade de uma governança mínima nas bordas do sistema internacional impele o Ocidente ao financiamento de redes estáveis de ajuda externa, voltada ao desenvolvimento destas regiões. (DUFFIELD, 2007, p.178)

Por sua vez, Stewart Patrick (2006, 2011) argumenta que as áreas não governadas não são produto apenas da fraqueza estatal. Em muitos aspectos, a ausência de "vontade política" é tão ou mais relevante que a capacidade e efetividade dos Estados. A tabela exemplifica sua consideração:

Tabela 1

| | Alta vontade política | Baixa vontade política |
|---|---|---|
| Alta capacidade | **Relativamente boas performances estatais**<br>ex. Senegal, Honduras | **Estados não responsivos, corruptos ou repressivos**<br>ex. Birmânia, Zimbábue |
| Baixa capacidade | **Estados fracos mas dispostos politicamente**<br>ex. Moçambique, Timor Leste | **Estados fracos e sem vontade política**<br>ex. Haiti, Sudão |

Fonte: Patrick, 2006, p.30

Segundo Patrick (2006), não há uma definição clara sobre quais seriam os indicadores de fraqueza estatal e tampouco evidências empíricas suficientes que justifiquem sua "securitização". Para o autor: "...parece que quase todas as ações políticas ocidentais estão embasadas em anedotas, evidências fracas ou exemplos isolados, tais como as operações da Al Qaeda no Afeganistão ou o tráfico de cocaína na Colômbia." (PATRICK, 2006, p.28-29)

No livro *Weak Links: fragile states, global threats, and international security* (2010), o pesquisador examina cinco ameaças que geralmente são atribuídas às "áreas não governadas" e aos Estados frágeis: terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, crime transnacional, doenças, segurança energética e instabilidade regional (transbordamento de conflitos ou emergências humanitárias). Sua conclusão é que cada tipo de ameaça está ligada a um nível de falência estatal. Por exemplo, a atividade terrorista tende é mais propícia em Estados fracos mas operacionais, com infraestrutura básica de finanças, transporte e comunicações, tais como Paquistão e Quênia.

> A maioria dos Estados frágeis não apresenta riscos significativos à segurança global, mas sim riscos à sua própria população...e os principais transbordamentos que preocupam a segurança nacional dos Estados Unidos apresentam igual probabilidade de emanar de Estados fortes e em desenvolvimento do que daqueles Estados mais fracos. (PATRICK, 2011, p.16)

Para Thomas Risse (2011), os limites da presença do Estado como provedor de segurança, de amparo legal, e de serviços sociais básicos, podem ser observados em quase todos os países do globo. Em suma, as lacunas de governabilidade existem tanto em Estados fracos ou quanto fortes. Isso porque as áreas não governadas não compreendem apenas áreas remotas ou refúgios geográficos (como montanhas, desertos ou selvas), mas também áreas urbanas, marítimas ou mesmo virtuais. Este amplo leque de "bolsões de ingovernabilidade" inclui, portanto, Estados com diferentes gradações de fragilidade, desde aqueles considerados estáveis (como Brasil, Colômbia, Venezuela, Filipinas e Indonésia) àqueles considerados falidos (como Haiti, Somália ou Iêmen).

Ao mesmo tempo, os Estados fracos podem ou não conter "áreas não governadas" que, por sua vez, podem ou não imprimir ameaças para sua população ou para a comunidade internacional. Robert Lamb afirma que a avaliação mais importante não diz respeito ao grau de governança de uma área, mas "...quem está e quem não está governando determinada área, e quais as consequências desta maneira particular de governar." (LAMB, 2008, p.20) Para o pesquisador, o entendimento se bifurca, por conseguinte, entre as fontes de ingovernabilidade e os fatores que conduzem à exploração do território por terroristas ou insurgentes.

Nos discursos e documentos que orientam a ação de Estados ocidentais e instituições internacionais, contudo, observa-se uma indistinção entre as noções de "áreas não governadas" e fragilidade estatal, que são entendidas como parte de um mesmo processo: as lacunas de governança (ou emergência de

autoridades paralelas) aumentam a fragilidade estatal, e a ausência de efetividade e legitimidade dos Estados propicia a emergência de áreas não governadas.

A equivalência entre os dois conceitos é, ao mesmo tempo, enganosa e instrumental. Ou seja, as áreas não governadas conformam menos um conceito operacionalizável na análise e gerenciamento de risco do que um *slogan* para adensar o discurso de urgência em prol da "securitização" da fraqueza estatal, sobretudo nos países problemáticos na periferia do sistema. Os governos ocidentais subscrevem a equação: quanto menor o controle estatal sobre território e população, maior a insegurança e a possibilidade de transbordamento de ameaças no globo.

## A EMERGÊNCIA DO NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NO DISCURSO POLÍTICO OCIDENTAL

Especificamente para a política externa norte-americana, os temas relativos à fragilidade estatal e às chamadas "áreas não governadas" ganham importância porque influenciam na luta contra o terrorismo transnacional. Segundo o relatório da *9/11 Commission* (2004): "...a linha de frente da guerra ao terror está nos territórios não governados." A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 também avalia:

> Estados fracos e empobrecidos, e áreas não governadas não são apenas uma ameaça às suas populações e um fardo às economias regionais, mas são também estão suscetíveis à exploração por terroristas, tiranos e criminosos internacionais. Nós vamos trabalhar para fortalecer Estados ameaçados, prover alívio para crises e construir capacitação nos países em desenvolvimento para aumentar seu progresso. (NSS, 2006, p. 33)

À semelhança dos documentos estratégicos rubricados por George W. Bush (2001-2008), aqueles produzidos na gestão Barack H. Obama (2009-atual) também contemplam o fortalecimento da capacidade estatal como objetivo de política internacional: "A boa governança é o único caminho para paz e segurança

duradouras." (NSS, 2010, p. 26). A ausência de governos eficazes ou responsáveis na Ásia, África e mesmo nas Américas funcionaria, assim, como solo fértil para atores não estatais, tornando-se potenciais santuários para atividades ilícitas. Ou seja, os documentos indicam "...desafios crescentes e ameaças vindos de territórios de Estados fracos ou em processo de falência." (QDR, 2010, p. 12)

Consolida-se, desta forma, uma percepção que relaciona a ausência de governança e fragilidade estatal às ameaças transnacionais e fontes de instabilidade na periferia do sistema. A reposta aparece nas estratégias políticas dos Estados Unidos e seus principais aliados, agora definidas pelo tripé defesa-desenvolvimento-diplomacia. Esta "abordagem 3D" exige esforços multi-agenciais, incorporando atores civis e militares em projetos de ajuda externa e intervenções ao redor do globo. O trecho do Plano Estratégico norte-americano sintetiza: "No mundo atual, é impossível delinear claramente o limite entre nossos interesses de segurança, nossos esforços pelo desenvolvimento, e nossos ideais democráticos." (USDS, 2007, p.6)

Em 2004 foi criado, no âmbito do Departamento de Estado, o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*[3] para lidar com as políticas de intervenção norte-americanas. Em 2005, a *United States Agency for International Development* (USAID, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) lançou o relatório *Fragile States Strategy* a fim de vincular as atividades de ajuda externa aos objetivos de construção de capacidade estatal, com foco em duas dimensões: efetividade e legitimidade do poder central. Contando com o *Office of Transition Initiatives* e o *Office of Conflict Management and Mitigation*, a USAID passou a ter como objetivo a prevenção de crises e alívio humanitário para populações em situação de conflito armado. Segundo a avaliação da agência:

[3] Em 2011, foi substituído pelo *Bureau of Conflict and Stabilization Operations*.

> Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências encobrem regiões inteiras e se lançam pelo mundo. Terrorismo, violência política, guerras civis, crime organizado, tráfico de drogas, doenças infecciosas, crises ambientais, fluxos de refugiados e migrações em massa acabam transbordando para além das fronteiras de Estados fracos, de maneira mais destrutiva que nunca. (USAID, 2002)

O Departamento de Defesa, de maneira semelhante, engajou-se com a problemática dos Estados frágeis. O Pentágono expandiu sua atuação nas atividades de ajuda externa, principalmente naquelas relacionadas ao fortalecimento da governança estatal e construção de infraestrutura em países assolados por crises civis ou humanitárias. Em 2005, o Pentágono foi o responsável por 22% da ajuda não-militar estadunidense, com destaque para os projetos de reconstrução no Afeganistão e Iraque. (DAC, 2006)

Segundo os documentos estratégicos de defesa, as Forças Armadas dos EUA "...precisam estar treinadas, prontas para operar e tomar decisões em áreas tradicionalmente não-militares, tais como recuperação de desastres e estabilização pós-conflito." (QDR, 2006, p.75) A *Defense Directive* 3000.05 comprometeu o Pentágono com atividades voltadas aos Estados frágeis:

> Operações de estabilização conduzidas para ajudar a estabelecer uma ordem que avance os interesses e valores estadunidenses. O objetivo imediato geralmente é o provimento de segurança e socorro humanitário às populações locais, o reestabelecimento de serviços. O objetivo de longo prazo é ajudar a desenvolver capacidade local para garantir os serviços essenciais, uma economia de mercado viável, o império da lei, instituições democráticas, e uma sociedade civil robusta. (USDD, 2005)

Em consonância com os EUA, também em 2005 o Canadá criou o *Stabilization and Reconstruction Task Force* e o Reino Unido lançou o relatório *Investing in Prevention*, complementando a atuação do *Department of International Development* em Estados considerados frágeis. Em 2007, o governo britânico criou uma agência interdepartamental responsável pelos processos de recomposição em situações pós-conflito, a *Stabilization Unit*. Segundo o

documento de política externa britânica, a fragilidade estatal está associada à instabilidade e:

> ...impede o estabelecimento de uma série de objetivos importantes para o Reino Unido e para a comunidade internacional – a redução de pobreza global, garantia de proteção humanitária e promoção de direitos humanos, a luta contra o terrorismo, a administração de fluxos migratórios, redução de ameaças do crime organizado e avanços na segurança energética. (Strategy Unit, 2005, p.20)

Dentro da lógica exposta pelo governo estadunidense e por seus aliados, as lacunas de governança nos Estados frágeis são, portanto, objeto da política de segurança nacional e devem estar articuladas com os esforços de promoção de desenvolvimento, principalmente através da ajuda externa, bilateral e multilateral.[4] Da mesma forma, instituições internacionais como a ONU, o Banco Mundial[5] e a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)[6] passaram a corroborar a articulação dos objetivos de ajuda para o desenvolvimento e alívio da pobreza àqueles de segurança internacional (sobretudo na luta contra o terrorismo).

Configura-se, assim, um "nexo segurança-desenvolvimento" que pode ser resumido por três pressupostos: a fragilidade estatal é fonte de ameaças transnacionais, a "má governança" é a causa da fragilidade estatal, e a necessidade de abordagens integradas para lidar tanto com as causas quanto as

[4] Desde os anos 90, o campo do desenvolvimento se expandiu e se politizou. Além dos tradicionais objetivos de crescimento econômico e redução da pobreza, a ajuda para o desenvolvimento englobou a promoção de democracia, economias de mercado e "império da lei".

[5] Em 2005, o Banco Mundial lançou o relatório *Fragile States: Good Practice in Country Assistance Strategies*. As preocupações com projetos para mitigação da fragilidade estatal, concebida sob o nexo descrito no texto, culminaram na criação do *Center on Conflict, Security and Development* em 2012.

[6] Na última década, diversos relatórios foram emitidos pela OCDE, consolidando a relação entre promoção de desenvolvimento e ganhos em segurança. Destacam-se: *Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence* (DAC, 2001), *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention (*DAC, 2003) e *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid* (DAC, 2004).

consequências da fragilidade. Sua expressão prática é a abordagem 3D, o aumento dos níveis de ajuda externa (com foco nos Estados frágeis) e o engajamento com intervenções de tipo humanitária e construção de Estados (*state-building*).

O pesquisador britânico Mark Duffield argumenta que o nexo segurança-desenvolvimento tem como objetivo o monitoramento dos focos de instabilidade no mundo não ocidental, através de técnicas de governança:

> ...a estabilidade é alcançada através de atividades designadas à redução de pobreza, satisfação de necessidades básicas, fortalecimento de sustentabilidade econômica, criação de instituições civis representativas, proteção de grupos sociais vulneráveis e promoção de direitos humanos. (DUFFIELD, 2001b, p.310).

Ou seja, para o autor, a promoção do desenvolvimento serve como instrumento para a manutenção da paz liberal, a fim de resolver conflitos, reconstruir sociedades, estabelecer mercados funcionais e evitar futuras guerras. (DUFFIELD, 2007) Para ele, a paz liberal é uma rede de governança não territorial, da qual participam atores estatais e não estatais.

> A paz liberal funciona como um sistema de recompensa e punição (*carrots and sticks*), no qual a cooperação abre caminho para a assistência ao desenvolvimento e para o acesso a redes mais amplas de governança global, enquanto a não-cooperação impõe variados graus de condicionalidade e isolamento. (DUFFIELD, 2001a, p. 34)

É instaurada, assim, uma lógica circular e auto reprodutiva: o desenvolvimento é impossível sem estabilidade e, ao mesmo tempo, a segurança não se sustenta sem desenvolvimento. O pesquisador conclui, assim, que o subdesenvolvimento se tornou uma ameaça, dando sentido de urgência aos projetos de correção das "falhas no progresso" do mundo não ocidental.

> O foco das novas preocupações de segurança não são mais as ameaças vindas de guerras interestatais, mas o medo do subdesenvolvimento como fonte de conflitos, atividades criminais e instabilidade internacional. Esta reinterpretação, aliás, significa que mesmo sendo uma lógica sistêmica de exclusão, a ideia de subdesenvolvimento como perigoso e desestabilizador provê uma justificativa para o monitoramento e engajamento continuados. (DUFFIELD, 2001a, p.7)

Consoante Duffield, o Estado frágil pode ser descrito como aquele que "...denota ausência crônica de capacidade estatal, fragmentação política, e isolamento social." (2001a, p. 159). A fragilidade estatal é marcada, por conseguinte, pela soberania incompleta ou até mesmo predatória. Para o autor, o termo Estado frágil representa uma atualização do "Estado falido" dos anos 1990.[7] A diferença entre os dois termos não compreende a forma como a autoridade (ou sua ausência) é concebida, mas quais são as ferramentas políticas, bem como o senso de prioridade, atribuídas pela comunidade internacional para lidar com os territórios não governados.

Se os Estados falidos, ao fim do século XX, não eram prioritários na agenda internacional (associados apenas à ajuda humanitária), a guerra infindável contra o terrorismo no século XXI alterou a necessidade de fortalecer a fronteira da soberania ocidental. (DUFFIELD, 2007) Ou seja, o nexo segurança-desenvolvimento traduz a necessidade (ou mesmo a responsabilidade) de intervir para conter as fontes de riscos e instabilidades, ou mesmo de gerar desenvolvimento na periferia do sistema.

O alargamento do espaço de atuação de países como os EUA e instituições internacionais como a ONU se deve à revisão do conceito de soberania, que passa a ser condicional à "efetividade" do Estado. Nesta concepção, "enquanto...a integridade territorial é respeitada, a soberania sobre a vida é internacionalizada, negociável e contingente." (DUFFIELD, 2007, p. 169).

Ao mesmo tempo, a construção de "regimes de governança" está intimamente ligada às redes de financiamento voltadas aos países dependentes de ajuda externa, provendo certa estabilidade para a relação entre doador-

[7] Na comunidade de desenvolvimento, por sua vez, a ideia de Estado frágil substituiu a antiga terminologia de parcerias difíceis, "países de baixa performance" e "países de renda baixa sob estresse".

receptor. "Na medida em que o subdesenvolvimento se tornou perigoso, novas redes se mobilizaram com foco na segurança." (DUFFIELD, 2001a, p. 45) A relação entre centro e periferia acaba sendo mediada, portanto, por "...estruturas de governança híbridas que reúnem Estados ineficazes, doadores, agências da ONU, ONGs, forças militares, empresas privadas, e assim por diante." (DUFFIELD, 2006, p.13)

Conforma-se, assim, um sistema de ajuda formado por redes público-privadas, que desagrega as zonas de conflito em vários indicadores de ameaça e vulnerabilidade, além da elaboração de modelos alerta precoce (*early warning*), mitigação dos impactos humanitários e reconstrução econômica e institucional. Segundo Pureza, os modelos de promoção de "boa governança" valorizam os aspectos técnicos em detrimento dos políticos: "O novo intervencionismo da paz liberal reclama-se de uma natureza despolitizada. *State building, nation building, capacity building, institutional building* são assumidas como dispositivos meramente técnicos." (PUREZA, 2011)

Já para David Chandler (2007), o nexo segurança-desenvolvimento surgiu como resposta às crises, ao final do século passado, dos modelos de desenvolvimento (em função dos poucos avanços dentro do espectro neoliberal do Consenso de Washington e do foco excessivo dado aos Estados com boa performance) e também de segurança (com a emergência de ameaças "não tradicionais" e do paradigma da segurança humana).

> A dinâmica por trás do nexo segurança-desenvolvimento não é baseada na vontade...de regular e controlar os Estados não ocidentais na periferia do sistema, mas antes no desejo de utilizar a esfera internacional como uma arena para grandes declarações políticas de missão e propósito: da "guerra global ao terror" ao desejo de "mudar a história da pobreza..." (CHANDLER, 2007, p.363)

Assim sendo, para este pesquisador britânico, o nexo segurança-desenvolvimento representa mais um aspecto retórico (de negação das abordagens tradicionais de segurança e desenvolvimento) do que a proposição

de um novo modelo de ação e intervenção, nos moldes da paz liberal. O resultado, segundo Chandler, é uma crescente desconexão entre a retórica e os interesses políticos, no contexto que ele cunhou de "anti-política externa". Esta seria marcada pelo desejo de compartilhar responsabilidades num *framework* de intervenções ad hoc, com expectativas limitadas e engajamento político mediado por diversas instâncias de agência da comunidade internacional, tais como ONGs, instituições internacionais e empresas. (CHANDLER, 2007, p. 364-365)

Sem agenda política clara ou confiança para implementar políticas específicas, as lideranças ocidentais e instituições internacionais passam a delegar a responsabilidade para os Estados subdesenvolvidos, através da retórica das parcerias, do "empoderamento" da sociedade civil e posse local, da construção de capacidade, etc. Ao mesmo tempo, os mandatos da ONU são direcionados, cada vez mais, a órgãos regionais e com a participação de tropas de países não ocidentais.

> Tendo em vista que os Estados não ocidentais são o foco de declarações das lideranças ocidentais e instituições internacionais, a ausência de conexão entre a retórica e as decisões político-estratégicas indicam menos a demanda de reviver as práticas coloniais de dominação e mais o desejo da anti-política externa de ver o mundo não ocidental em termos mais simbólicos que práticos. (CHANDLER, 2007, p. 376)

Em suma, o nexo segurança-desenvolvimento representa a separação entre meios e fins, ou mesmo a transformação de meios em fins (válidos por si mesmos). Não há engajamento com os problemas estruturais da periferia, que são enquadrados no nível micro, ressaltando elementos burocráticos e de coordenação técnica. (CHANDLER, 2007, p.378)

Ou seja, a política externa dos países ocidentais, guiada pelo nexo segurança-desenvolvimento, pode ser caracterizada como reativa e ad hoc, esvaziada de propósito político e incapaz de substituir o vácuo deixado pelo paradigma bipolar. Não estaríamos vivenciando um período de retomada do

imperialismo liberal (com técnicas de controle indireto[8]), como afirmou Duffield (2007, p.159-183), mas uma negação da responsabilidade e da política, que Chandler chamou de "império em negação":

> O Império não está em negação porque é incapaz de controlar o suficiente (de fato há muito mais controle ligado à ajuda externa, comércio e relações institucionais do que jamais houve no passado), mas porque o poder decisório, pertencente às elites nacionais, objetiva transparecer formas não-políticas, terapêuticas ou puramente técnicas, administrativas e burocráticas. (2006, p.11)

O argumento se coaduna com outra tese deste autor, sobre a emergência de um paradigma pós-liberal da segurança, caracterizado pela ausência da agência política racional e do sujeito da segurança. A segurança não depende, assim, do engajamento estratégico do ator político (seja individual ou coletivamente). Este ocupa a condição de administrador de choques externos: "...a capacidade de responder e adaptar-se às novas ameaças e administrar um mundo de complexidades e incertezas." (CHANDLER, 2010, p.99)

A insegurança permanente que caracteriza o paradigma pós-liberal imprime uma busca compulsiva pela resiliência, descrita como adaptabilidade às instabilidades e riscos que não podem ser assegurados. Os Estados fracos, em função da incapacidade de desenvolver práticas de flexibilidade e resiliência, seriam a principal ameaça ao tênue equilíbrio global de administração das inseguranças.

> Esta é a razão pela qual, no paradigma de segurança pós-liberal, Estados fracos ou em processo de falência são considerados as maiores ameaças à segurança. Não é porque eles são literalmente uma ameaça – no sentido que os "rogue states" foram no passado – mas antes porque eles podem se tornar veículos para estas ameaças. (CHANDLER, 2010, p.96)

[8] O autor traça um paralelo entre as estratégias lançadas pela paz liberal e aquelas utilizadas pelo império britânico, de "administração nativa".

Para Chandler, a ausência do sujeito de segurança capaz de "assegurar" estes Estados frágeis torna inócuo o discurso intervencionista. Doravante, os próprios Estados fracos teriam que garantir sua segurança, através do incremento de sua capacidade. "A intervenção não adota a forma liberal post-hoc de assegurar, desenvolver ou democratizar, mas a forma pós-liberal de recomendar preventivamente o desenvolvimento ou construção de capacidade, a fim de fortalecer a eficiência da adaptabilidade." (2010, p. 97)

O presente debate bibliográfico resumiu algumas preocupações sobre as consequências sistêmicas da instrumentalização do discurso de fraqueza estatal (e a consequente emergência de áreas não governadas), encabeçada pelas lideranças ocidentais na "securitização" da periferia turbulenta do sistema internacional. Para Duffield, se trata da expressão das técnicas de governança no contexto da paz liberal, mediada por atores estatais e não estatais. Para Chandler, se trata da ausência de modelos políticos capazes de substituir antigos paradigmas de segurança e desenvolvimento, em meio ao contexto de administração das instabilidades globais na busca por maior resiliência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo estabelecer uma reflexão sobre a terminologia das "áreas não governadas" e sua inserção dos discursos de política externa e de segurança nacional dos países ocidentais, sobretudo dos EUA. Num primeiro momento, é relevante questionar a própria validade deste conceito, que ao estabelecer o modelo desejável de Estado e de boa governança, hierarquiza o sistema internacional através de classificações e índices, e gera espaço de manobra para práticas intervencionistas. Desconsidera, igualmente, a legitimidade de formas alternativas de governança, que mantém uma ordem "não

liberal" através de leis costumeiras e do provimento de serviços sociais, angariando o apoio das populações locais.

Qual a relação do déficit de governança em "Estados frágeis" com as ameaças transnacionais no século XXI? Nos documentos oficiais, principalmente naqueles norte-americanos, aparecem sistematicamente os links entre as "áreas não governadas" e o terrorismo, o crime organizado transnacional e as atividades de "grupos insurgentes". Conforme ressaltado por Patrick, esta associação é superficial e mal compreendida, pois carece de embasamento empírico. Nas estratégias nacionais e discursos oficiais, não há uma clara distinção entre as noções de áreas não governadas, territórios mal governados, fragilidade estatal, Estados falidos, dentre tantos outros correlatos. Estes conceitos não se aplicam facilmente à realidade, mas cumprem o importante papel de lente pela qual se interpreta o cenário global. Muitas vezes, é mais importante enquadrar os atores que resolver os problemas.

Para diversos críticos, a terminologia imprecisa e os pressupostos que relacionam áreas não governadas, fraqueza estatal e ameaças transnacionais, são construções discursivas acopladas às técnicas de administração das inseguranças globais. No contexto da chamada paz liberal, "O objetivo deste *emergency-oriented approach* é a manutenção das periferias dentro do sistema global com um mínimo de turbulência". (PUREZA, 2011) Os novos conceitos que vão se sobrepondo garantem um sentido de ineditismo e alarme, criando um contexto de excepcionalidade política capaz de catalisar consenso e legitimação.

Observa-se, assim, o encontro de dois processos paralelos iniciados na década de 1990, a "securitização" do desenvolvimento e a "humanização" da segurança. Como consequência, conformou-se o nexo segurança-desenvolvimento que permeia a agenda política de diversas lideranças ocidentais e instituições internacionais como a ONU e a OCDE. A noção de inseparabilidade entre a contenção de riscos transnacionais (tais como terrorismo, crime

organizado, proliferação de armas de destruição em massa e de epidemias) e a superação da fragilidade estatal na periferia do globo alimenta um regime de ajuda externa que conjuga atores civis e militares, estatais e não estatais. O equilíbrio do sistema internacional dependeria, portanto, da incorporação dos Estados frágeis no sistema de governança que une doadores e receptores, numa relação de soberania compartilhada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNAN, Kofi. 2005. *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All.* New York: United Nations.

CHANDLER, David. 2006. *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London, Pluto.

CHANDLER, David. 2007. "The security-development nexus and the rise of anti-foreign policy". *Journal of International Relations and Development*, 10: 362-386.

CHANDLER, David. 2010. "Neither International nor Global: Rethinking the Problematic Subject of Security". *Journal of Critical Globalisation Studies*, 3: 89-101.

CLUNAN, Anne. 2010. *Ungoverned Spaces: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*. Stanford, Stanford University Press.

CLUNAN, Anne e TRINKUNAS, Harold. 2008. "Ungoverned Spaces? Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty". In: *International Studies Association 48th Annual Meeting*, São Francisco.

DAC. 2001. "Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence". *DAC Journal*, 2 (3).

DAC. 2003. "A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action". *OECD-DAC: Development Assistance Committee Guidelines and Reference Series*.

DAC. 2004. "The Security and Development Nexus: Challenges for Aid". *OECD: Development Assistance Committee High Level Meeting*.

DAC. 2006 "The United States Peer Review 2006". OECD. In: www.oecd.org/dac/peerreviews/us. (acessado em 21 de set. 2012)

DFID. 2005. "Why We Need to Work More Effectively in Fragile States". Department for International Development, London.

DUFFIELD, Mark. 2001a. *Global Governance and new wars.* London, Zed Books.

DUFFIELD, Mark. 2001b. "Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid". *Disasters,* 25 (4): 308-320.

DUFFIELD, Mark. 2006. "Ineffective States and the sovereign frontier". In: *Peacebuilding and failed states: some theoretical notes*. Oficina nº 256, Lisboa.

DUFFIELD, Mark. 2007. *Development, Security and Unending War.* Cambridge, Polity Press.

FRANÇOIS, Monika e SUD, Inder. 2006. "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States". *Development Policy Review*, 24 (2): 141-60.

GATES, Robert M. 2010. "Helping others defend themselves: the future of U.S. security assistance". *Foreign Affairs.* 89(3).

HELLMAN, Gerald B. e RATNER, Steven R. 1992. "Saving Failed States". *Foreign Policy*. 89: 3-20.

LAMB, Robert D. 2008. "Ungoverned areas and the threats from safe havens". *Office of the Under Secretary of Defense for Policy*. In: http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf. (acessado em 21 de set. 2012 )

MENKHAUS, Ken. 2007. "Terrorist activities in ungoverned spaces: evidence and observations from the horn of Africa". Paper prepared for *Southern Africa and International Terrorism workshop*, South Africa.

NSS. 2002. "The National Security Strategy of the United States of America". The White House: Washington DC.

NSS. 2006. "The National Security Strategy of the United States of America". The White House: Washington DC.

NSS. 2010. "The National Security Strategy of the United States of America". The White House: Washington DC.

OLSON, Dean. 2010. "Ungoverned Areas Pose Transnational Threats". In: http://www.eurasiareview.com. (acessado em 15 out. 2013)

QDR. 2006. "Quadrennial Defense Review Report". *Department of State*, Washington DC. In: www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf. *(acessado em 15 out. 2013)*

QDR. 2010. "Quadrennial Defense Review Report". *Department of State*: Washington DC. In: http://www.defense.gov/qdr/. *(acessado em 15 out. 2013)*

PATRICK, Stewart. 2006. "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction?" *The Washington Quarterly*, 29 (2): 27-53.

PATRICK, Stewart. *2011. Weak Links: Fragile States, Global Threats, and International Security. New York,* Oxford University Press.

PUREZA, José M. 2006. "Failed states: three deconstructions". In: *Peacebuilding and failed states: some theoretical notes*. Oficina nº 256 CES, Lisboa.

PUREZA, José M. 2011. "Humanitarismo e despolitização da dominação". In: *Observare International Conference*,18.

RABASA, Angel (et al.) 2007. "Ungoverned Territories: understanding and reducing terrorism risks". *RAND Corporation*. In: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf. (acesso em 15 out. 2012)

RISSE, Thomas. 2011. *Governance without a state? Polices and politics in areas of limited statehood*. New York, Columbia University Press.

*Strategy Unit*. 2005. Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response. Prime Minister's Strategy Unit: London. In :

*webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.../strategy/.../investing.pdf (acesso em 15 out. 2012)*

ZARTMAN, William. 1995. *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder, Lynne Rienner.

USAID. 2002. "Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity". *U.S. Agency for International Development*: Washington DC. In: www.au.af.mil/au/awc/.../usaid/foreign_aid_in_the_national_interest-full.pdf. *(acesso em 15 out. 2012)*

USAID. 2005. "Fragile States Strategy". U*. S. Agency for International Development*, Washington DC, 2005. In: *pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA999.pdf. (acesso em 15 out. 2012)*

Country Reports on Terrorism. 2004. *U.S. Department of State*: Washington DC, 2004. In: http://www.state.gov/s/ct/rls/crt. *(acesso em 15 out. 2012)*

USDD. 2005. "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations" (Directive 3000/05). *U.S. Department of Defense*: Washington DC, In: www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf. *(acesso em 15 out. 2012)*

USDS. 2007. "Strategic Plan: Transformational Diplomacy". U.S. Department of State: Washington DC. In: http://www.usaid.gov/policy/coordination/stratplan_fy07-12.pdf. *(acesso em 15 out. 2012)*

**Recebido em 17 de dezembro de 2013**
**Aceito em 24 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# NOVAS ABORDAGENS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL: CAMINHOS PARA A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

# NEW APPROACHES TO INTERNATIONAL SECURITY: PATHS FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

**LEONARDO PAZ NEVES**[1][2]
Professor de Relações Internacionais IBMEC
Doutorando em Políticas Públicas pela UFRJ
Coordenador de Estudos e Debates CEBRI
E-mail: lpaz@cebri.com.br

**RESUMO:** O século XXI tem sido extremamente interessante para se discutir as dinâmicas da segurança internacional, sobretudo esta segunda década, que por um lado tem oferecido uma série de conflitos emblemáticos, e por outro temos observado novas abordagens para a segurança internacional que se desenvolvem para lidar com tais desafios. O propósito desde artigo foi o de tentar localizar como e em quais circunstâncias tais novas propostas foram concebidas. O aperfeiçoamento do novo paradigma da segurança coletiva, através da doutrina da Responsabilidade de Proteger deve ser considerado um grande marco na agenda normativa de segurança, bem como as tentativas brasileira e chinesa de reformar tal estrutura.

**Palavras-Chave:** Responsabilidade de Proteger; Segurança Internacional; Intervenção Humanitária.

[1] Cientista Político, Coordenador de Estudos e Debates do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Professor no Departamento de Relações Internacionais na Faculdade IBMEC. Além disso, trabalhou junto à sessão de assuntos civis do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e foi Coordenador Executivo do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon/UCAM). Leonardo Paz tem experiência em Ciência Política e Relações Internacionais, com foco em conflitos internacionais, Estados falidos, operações de paz, democracia, política de segurança na América do Sul, cooperação Sul-Sul e Direitos Humanos.

[2] Fizeram parte do desenvolvimento desse trabalho os alunos envolvidos no Grupo de Pesquisa Segurança e Defesa Internacional da Faculdade IBMEC Rio - Ana Hortência Egito, Ana Luísa Sivero, Marina Carvalho, Marton Vieira de Souza Neto e Maysa Pessoa.

**ABSTRACT:** The XXI Century has been extremely interesting for the discussions surrounding the international security field, especially its second decade, which has offered a series of emblematic conflicts and at the same time let us observe new approaches for international security challenges. The purpose of this article was to pinpoint how and in which circumstances those new approaches were conceived. The development of the new collective security paradigm through de Responsibility to Protect (R2P) doctrine must be considered a great milestone in the normative security agenda, as well as the Brazilian and Chinese attempts to reform its structure.

**Key-Words:** Responsibility to Protect; International Security; Humanitarian Intervention

## INTRODUÇÃO

A segunda década deste século XXI tem sido particularmente interessante para analisar os desdobramentos das dinâmicas normativas da segurança internacional. O fenômeno conhecido como "Primavera Árabe", cunhado pela primeira vez por Marc Lynch em um artigo na Foreign Policy, deu contornos a um movimento que varreu boa parte do mundo árabe. Suas consequências, entretanto, tem sido de alcance global. Seja do ponto de vista político, econômico ou até normativo.

Em larga medida, a Primavera Árabe foi um movimento no qual diversos setores populares se 'levantaram' contra seus governos em protesto contra uma ampla gama de demandas. Esse movimento, que cobriu quase todo o Oriente Médio e norte da África, tinha em cada país, suas próprias características. Contudo, em sua maioria, as demonstrações tentavam pôr os seus governos em cheque ao exigir melhor qualidade de vida e representatividade.

Diversas explicações foram cunhadas, às pressas, para tentar entender esse movimento que apareceu quase que de forma instantânea. Para o Ocidente era óbvio, as populações do mundo árabe haviam se cansado da opressão e do autoritarismo que lhes foi imposto durante toda sua história. Dessa forma, não raro, julgávamos estar assistindo a verdadeiras revoluções democráticas – que essa 'primavera' era o 'despertar' de populações inteiras de um sono autoritário.

Outros analistas, mais cuidadosos, tentavam identificar causas no aumento sistemático dos preços dos alimentos, no descontentamento com a endêmica corrupção política, em reflexos que a crise financeira internacional gerou nas economias árabes impactando em desemprego, no aumento da pobreza, na insatisfação de uma juventude mais educada e mais íntima dos padrões ocidentais e no efeito dominó de inspiração (iniciado na Tunísia), etc.

O fato é que a Primavera Árabe ofereceu a comunidade internacional alguns complexos desafios no que tange a gestão da segurança internacional. Estes movimentos foram compostos por diversos setores da sociedade que até certo ponto atuaram de forma descentralizada. Suas principais armas eram protestos e greves. Ainda, eles ficaram realmente circunscritos ao seu entorno doméstico. Contudo, em alguns casos, o conflito tomou proporções mais graves. A violência usada por alguns governos para lidar com os protestos foi tão desproporcional que ao invés de aplacar o ânimo dos protestantes, ela apenas fez ao contrario, escalando os confrontos para um nível muito acima. Essa espiral de violência acabou por degringolar em guerra civil dentro desses países.

Líbia, Síria, Mali e em certa medida o Egito, Iêmen e Bahrein experimentaram graves conflitos – verdadeiras guerras civis com trágicos saldos de mortos, deslocados internos e refugiados. São justamente esses casos que, de certa maneira, nos oferecem desafios importantes no que tange a uma resposta da comunidade internacional. Uma abordagem pragmática e não emocional

identificaria que em todo conflito há custo humano, quase que por definição, e ainda que tais conflitos, de maneira geral, estejam restritos as suas fronteiras nacionais. Contudo, como pudemos perceber que nos principais conflitos da Primavera Árabe, há elementos que justificam a preocupação e presença da comunidade internacional, como por exemplo o transbordamento do conflito e suas consequências para a região.

Graves violações dos direitos humanos, elevados números de mortos e refugiados, irradiação da tensão e envolvimentos de países vizinhos – todos esses elementos indicam a necessidade de uma ação coletiva internacional para mitigar os efeitos do conflito. Perguntas importantes como: que ferramentas usar, quando agir, quem participará como garantir a legitimidade da iniciativa e mais importante, como operar de forma eficiente e eficaz? São fundamentais para que possamos tentar lidar com tais conflitos. Não é a intenção deste artigo responder tais questões, mas sim tentar pavimentar um caminho, histórico, para se compreender como podemos respondê-las.

## SEGURANÇA COLETIVA E INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS

Atualmente, vivemos sobre o paradigma da segurança coletiva. Esta pode ser entendida como 'uma estrutura organizada para ação conjunta, que visa prevenir e combater qualquer ameaça contra a ordem internacional e seus membros' (Scwarzenberger, 1951). Em outras palavras, a ideia que perpassa neste momento é o abandono do sistema de alianças e da concepção de *self-help*. Dessa forma, todos os países[3] deveriam concordar com uma série de princípios mínimos e estar dispostos a engajar em punir/combater um possível agressor da

[3] Idealmente, pois um regime de segurança coletiva não universal se assemelharia mais a uma aliança.

ordem internacional. Ao aderir ao sistema de segurança coletiva, um dado país estaria de certa forma abrindo mão de um grau de soberania, mas em contrapartida estaria tendo sua segurança garantida não apenas por si ou por uma aliança, mas por todo o sistema internacional.

Em teoria, a vantagem seria óbvia, pois como aponta Onyemaechi Eke (2007) um possível agressor, em um ambiente de segurança coletiva, teria de lidar com a formação de uma massiva força militar composta pelos Estados membros. Essa força massiva, decerto deveria ultrapassar em muito qualquer força de qualquer Estado ou conjunto de Estados. Dessa forma, um ambiente de '*deterrence* global' poderia ser criado. Naturalmente, como a história já comprovou, o sistema de Segurança Coletiva tem diversos pontos fracos. Por hora, basta lembrar o fracasso da Liga das Nações em prevenir a Segunda Guerra Mundial[4].

Outro fenômeno interessante relacionado ao Sistema de Segurança Coletiva é a 'deslegitimação' da guerra enquanto um recurso (em teoria) para se atingir objetivos. Até este momento, conforme a sabedoria clausewitziana, a guerra é a continuação da política por outros meios – dessa forma, um Estado poderia lançar mão do conflito caso julgasse que seus interesses não poderiam mais ser atingidos por meios políticos (diplomáticos). E, como já dito, esse panorama muda com o conceito da segurança coletiva.

A guerra passa a ser legítima apenas se satisfaz uma de três condições: i. própria defesa – um país tem o direito de se defender de alguma agressão vinda de outro(s) país(es); ii. ataque preemptivo – um dado país A poderia atacar outro país B, antes de ser atacado, caso o 'ataque' do país B fosse iminente; e iii. com a aprovação e a pedido do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ou da Liga

[4] Para maiores referências em problemas associados ao Sistema de Segurança Coletiva, ver EBEGBULEM, Joseph C. The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System. Transcience (2011) Vol. 2, Issue 2.

das Nações em seu tempo) – neste caso, tendo o Conselho de Segurança julgado necessário uma intervenção em um dado país para se prevenir, estabilizar ou cessar um conflito, um conjunto de países estaria autorizado a engajar no conflito.

Esta mudança na lógica da guerra (em teoria) seria determinante para a redução e possível eliminação do conflito como recurso para o interesse nacional ou solução de conflitos.

Do ponto de vista histórico, o primeiro embrião desse fenômeno apareceu com o fim da Primeira Guerra Mundial. Como dito anteriormente, a solução comum até então era a organização de alianças militares para aumentar seu ambiente de *deterrence*. Dessa forma, o paradigma que regia a dinâmica da segurança internacional até o fim da Primeira Guerra foi o da Balança de Poder. Neste caso, as alianças buscavam compor, por um lado com o maior número de membros possível (observando que o aumento do número de membros também pode ser considerado um fator de instabilidade e na probabilidade da aliança ser convocada, uma vez que um dos seus membros entre em conflito) e pelo outro com parceiros mais fortes.

Com o fim da Primeira Guerra, e diante de uma destruição e perda humana sem precedentes, os representantes dos países vencedores, inspirados pelas ideias do Presidente Americano Woodrow Wilson, criaram uma instituição que tinha como principal função manter a paz e segurança no mundo, a partir de uma série de princípios universalmente acordados (em princípio). Essa instituição foi chama de Liga das Nações. Para atingir tal princípio a Liga deveria, através do paradigma da segurança coletiva, evitar guerras, promover/supervisionar desarmamento, implementar embargos e sanções, mediar e arbitrar disputas e ainda atuar em questões de tráfico de drogas, armas e de pessoas, violações de leis humanitárias e proteger as minorias na Europa.

Como não possuía um exército próprio, a Liga dependia de seus membros para poder fazer valer suas decisões, principalmente às potências. Ao contrário da atual Nações Unidas, a Liga sofreu desde o início com problemas relacionados à universalidade. A Liga não apenas carecia na proporção de países, diferente da ONU, como também tinha problemas com algumas das principais potências como Alemanha, URSS, Itália e Espanha que não fizeram parte durante toda sua duração, além dos Estados Unidos nunca terem ratificado sua entrada. Boa parte desse problema se deu pela dificuldade que algumas potências tinham em lidar com as decisões da Liga, uma vez que algumas dessas iam de encontro aos interesses desses países, como no episódio da segunda guerra entre Itália e Etiópia.

Contudo, o pior fracasso da Liga das Nações, naturalmente, foi a sua incapacidade de prevenir a Segunda Guerra Mundial – que por ironia, obedeceu aos velhos e conhecidos parâmetros da Balança de Poder.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, novamente o paradigma da segurança coletiva foi 'convocado'. Esta segunda edição da Guerra tinha conseguido um grande feito – ser ainda mais destrutiva e letal do que a anterior. Outros elementos ainda tornaram este conflito um verdadeiro cisma na história da humanidade. Ela havia conseguido levar o conflito a praticamente todos os cantos do mundo (com conflitos chegando ao Atlântico Sul e a Austrália), presenciando práticas genocidas e de limpeza étnica, além de crimes de guerra, e ainda presenciamos o nascimento da era nuclear.

Desta vez, pareceu claro aos líderes das principais potências que o mundo poderia não sobreviver a um novo conflito (sobretudo com a ameaça nuclear pairando em cima de uma possível Terceira Guerra). Desta forma, esta nova instituição a ser criada, em substituição da Liga das Nações, deveria contar de fato com o apoio de todos – e ser universal.

Em larga medida, as principais tarefas das Nações Unidas (ONU) eram semelhantes as da sua antecessora. Manter a paz e a segurança, mediar e arbitrar disputas, promover embargos e sanções, etc. Diferentemente da Liga das Nações, a ONU acabou por contar com uma série de vantagens que lhe conferiria não apenas mais legitimidade (por contar com quase a totalidade dos Estados da comunidade internacional, sobretudo incluindo as principais potências), mas também mais recursos e uma melhor arquitetura institucional que garantiram lidar melhor com os conflitos e controvérsias.

Até o presente momento, pode-se dizer que a ONU logrou algum êxito na medida em que ela contribuiu para evitar uma terceira guerra de proporções mundiais ocorresse – tarefa não fácil, sobretudo após um tenso período de Guerra Fria. Ainda, a ONU também atuou ativamente ao longo do século XX e XXI na mediação, contenção e gestão de dezenas de conflitos ao redor do mundo, sejam inter ou intraestatais.

Naturalmente, esse pretenso 'sucesso' das Nações Unidas em manter a paz e a segurança internacional é bastante criticado. Abordar todas as críticas em relação a ONU seria em si um trabalho de grande folego, dessa forma, para os fins desse artigo, me concentrarei no que considero a principal questão contemporânea em relação a ONU, a reforma do Conselho de Segurança (CSNU). Como diversos autores pontuam (LAUB, 2013; OKHOVAT, 2011; LUCK, 2005; FOLEY, 2013) a crítica mais importante ao sistema ONU vai à direção da legitimidade e representatividade do Conselho de Segurança, que por consequência, tem desdobramentos em diversas questões das relações internacionais e da segurança global.

Nesse ensejo, a crítica mais comum (e recente) é relacionada à estrutura decisória e à composição do CSNU. A composição do Conselho de Segurança reflete uma dinâmica de poder dos anos 50 que, para os críticos, já foi superada

em muito com a inclusão de não apenas novos países na comunidade internacional, mas também na emergência de uma série de novos atores estatais e novos polos de poder (AMORIM, 1998). A atual estrutura, engessada e desigual em larga medida, permitiu, por vezes, que os interesses individuais dos membros permanentes do CSNU impedissem a ONU de agir em situações de conflito. Essa crítica, também muito recorrente, vai à direção de uma pretensa seletividade ao direcionar os recursos da ONU para conflitos que de fato sejam mais importantes para as potências.

Enfim, o mérito dessa passagem é o de identificar que de fato, ainda há falhas no sistema de segurança coletiva, uma vez que, desde que a ONU foi fundada, guerras e conflitos, seja entre Estados ou dentro deles, ainda são uma presença constante em nossa história recente. Não é à toa que em um passado recente novas abordagens para a segurança internacional tem sido desenvolvidas para solidificar cada vez mais a ideia de um sistema de segurança coletivo e efetivo.

Outro ponto interessante e extremamente importante, no que tange este novo contexto, é o vetor pelo qual o sistema de segurança coletiva canaliza a ação internacional para uma dada situação de tensão ou conflito. Há, de fato, uma ampla gama de ações que a comunidade internacional pode lançar mão para mediar, mitigar e até intervir diretamente em uma situação de tensão ou conflito[5]. Contudo, a face mais marcante e controversa da ação internacional são as intervenções, sobretudo as humanitárias, famosas nos anos 1990.

[5] Para mais informações acerca de que tipos pode ação a comunidade internacional pode recorrer, sugiro uma leitura do relatório: A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança internacional? - Organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pelo Instituto Igarapé.
http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Relatorio_R2P_PT.pdf

Por si só as intervenções humanitárias são extremamente polêmicas e controversas, e a complexidade da sua natureza pouco ajuda no entendimento e definição dessa ferramenta. Minimamente, essa questão pode ser vista pelos ângulos da Ciência Política, Relações Internacionais, Direito Internacional, Justiça/Moralidade, cada qual tentando naturalmente, dar um verniz que lhe é mais apropriado.

Ainda, é apropriado mencionar que dentre as críticas relacionadas à prática das intervenções humanitárias, uma em particular se destaca. Esta se refere à sua proximidade com a posição ideológica do Ocidente e do reforço que ela oferece ao discurso ocidental. Dessa forma, para os partidários dessa crítica, a lógica das intervenções é no mínimo contraditória, senão tendenciosa, pois ela apenas dá margem para ações de países desenvolvidos em países menos desenvolvidos[6], mas a recíproca não é verdadeira. Dessa forma, as intervenções humanitárias seriam consideradas uma maneira de legitimar e institucionalizar uma nova forma de ingerência das antigas metrópoles (e dos EUA) nas antigas colônias. Não a toa que boa parte do discurso dos países do sul global tende a focar no respeito à soberania como pilar central do debate sobre os limites da ação internacional no que se refere à segurança.

De todo modo, sem ter a intenção de discutir mais profundamente a essência das intervenções, é interessante, neste ponto, ter uma definição mínima que nos permita ter alguma clareza deste conceito. Para alguns autores, a intervenção humanitária é uma intervenção em um dado Estado, sem a anuência/permissão de suas autoridades e com o propósito de prevenir a difusão do sofrimento de sua população (Roberts, 1993). Outros, ainda que nessa linha, trazem um interessante foco no mau uso da autoridade do Estado para

[6] De maneira geral ex-colônias.

justamente perpetrar tal sofrimento, permitindo uma ação contraria em prol da sociedade civil (PAREKH, 1998).

Uma das formas de se tratar as críticas relacionadas às intervenções humanitárias pode ser através de um prisma histórico. Julgo que boa parte da dificuldade de diversos países aceitarem as premissas e legitimidade das intervenções reside no desejo de países que faziam parte do terceiro mundo[7] de 'jogar' de acordo com as regras de Westphalia. Por isto, quero dizer que virtualmente todo líder de um novo Estado, deseja ser reconhecido como um ator internacional (com os mesmos direitos que os demais), praticando sua soberania sem o risco de sofrer intervenções externas para influenciar sua dinâmica doméstica. Em contrapartida, a segunda metade do séc. XX, em especial sua última década, flexibilizou bastante os princípios de Westphalia que, paradoxalmente, são a base da Carta da ONU.

Uma breve regressão histórica pode nos ajudar a entender como essas 'novidades' podem ser mal vistas para muitos países no mundo. O ponto de partida pode ser estabelecido em 1648, com o fim da Guerra de 30 Anos no Sacro Império Romano e da Guerra dos 8 Anos entre a Espanha e a República Holandesa, onde foram assinados uma série de tratados que acabaram sendo conhecidos como a Paz de Westphalia[8], na qual resultou em uma nova ordem política na Europa. Essa nova ordem estaria baseada no conceito de soberania, no qual um dado Estado, governado por um soberano, não poderia/deveria sofrer intervenções de outros Estados em suas questões domésticas. Dessa forma, a Paz de Westphalia também reforçava o princípio da autodeterminação, no qual os povos deveriam ser livres para determinar-se soberano, escolhendo sua

[7] Nomenclatura polêmica que agrupava no Primeiro Mundo os países centrais e desenvolvidos do Ocidente, no Segundo Mundo os países pertencentes ao bloco Soviético e no Terceiro Mundo que agrupava os demais países que hoje conhecemos como países em desenvolvimento.
[8] Que de fato foi consolidada com a assinatura de 2 tratados, o de Osnabrück e Münster.

religião e sistema político. Por fim, outro importante conceito era o da equidade, indicando que cada Estado era um ator das relações 'internacionais' (basicamente europeias nesse contexto) tal qual seus congêneres – esse princípio foi de fundamental importância para a instituição de leis internacionais.

Uma questão que geralmente passa despercebida é que no contexto da Paz de Westphalia, quando esses importantes princípios estão em gestação, havia apenas cerca de 30 grandes chefes de 'Estado' no mundo, sendo um número ainda menor na Europa[9]. Por cerca de 300 anos as relações 'internacionais' foram orientadas pelo corolário da Paz de Westphalia, e culminaram ao oferecer como base os preceitos descritos na Carta das Nações Unidas em 1945. O século XX virou com já cerca de 60 países soberanos. Após a Segunda Guerra, esse número já era de quase 90 Estados. Na segunda metade do Séc XX, com o fenômeno da Descolonização, houve um aumento ainda mais expressivo no número de novos países soberanos – elevando esse número para pouco menos de 200 países na virada para o Século XXI.

O ponto aqui é que em 1648 um número muito pequeno de países desenvolveu toda uma arquitetura normativa de "relacionamento entre nações" que causou grande impacto em toda nossa história. Esses princípios regeram o cenário internacional por mais de 300 anos, nos quais, efetivamente, poucos países realmente participaram desse jogo. Em contrapartida, apesar da importância desses princípios para a Carta da ONU – tratado máximo no que tange as relações internacionais, a segunda metade do Séc. XX foi um período no qual se observou um importante movimento de flexibilização de alguns desses princípios, sobretudo o de soberania e não intervenção.

[9] Neste ponto é bom considerar que a maior parte do mundo era composto por colônias e ainda os poucos dos territórios independentes poderiam ser considerados Estado nacional, na acepção moderna da palavra.

Dessa forma, foi apenas há poucas décadas que a grande maioria dos países do mundo pôde, de fato, jogar com as regras de Westphalia, ou melhor, agora que esses novos países tem a oportunidade de se autodeterminar, ser soberano, não sofrer intervenções externas (em teoria) e se posicionar como um ator no cenário internacional, as regras começam a se flexibilizar e seus líderes veem seu poder e independência diminuídos. Inclusive, porque nessa nova configuração, não são eles que vão de fato participar ativamente (ou determinar) das decisões em relação às ações da comunidade internacional no que tange intervenções[10]. Na realidade, a situação se apresenta de forma oposta, ou seja, dada a natureza das intervenções, são justamente esses novos países que seriam candidatos a sofrer tais intervenções e quebra de soberania.

Outro elemento de vital importância em todo este contexto, e que de certa forma posiciona-se como um *game changer* é a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desde quando foi assinada em 1948, a Declaração começa a se tornar, ainda que não imediatamente, o principal *driver* da ação internacional. Sobretudo depois do fim da Guerra Fria, a ideia de que a defesa dos direitos dos indivíduos devem ser inalienáveis e a soberania do Estado não pode se sobrepor a tais princípios, dá (em teoria) legitimidade para as famosas intervenções humanitárias. Assim sendo, em casos de graves violações de direitos humanos, a comunidade passaria a poder tomar uma iniciativa.

Um problema que deriva da ação internacional é justamente quanto à questão da seletividade. Isso se torna uma questão importante, na medida em que o Conselho de Segurança das Nações Unidas, fórum legítimo para tais decisões, tem uma estrutura desigual e muitas vezes é criticado por não conseguir

[10] Neste caso vale lembrar que, de fato, países em desenvolvimento são os maiores contribuintes de tropas para as operações de paz, seja diretamente da ONU ou de alguma organização regional chancelada pelo CSNU. Neste caso chama-se a atenção para a participação nas decisões em quando e onde agir (ou não agir).

contrariar os interesses das potências com assento permanente. Dessa forma, alguns casos de grave violação não foram tratados de forma adequada, em função da relevância do país com o conflito. Três casos marcaram a história, na década de 1990, no que tange as falhas da comunidade internacional em lidar com conflitos.

O primeiro conflito foi a guerra da Bósnia, nos Balcãs, em 1991. Este episódio ficou famoso pelas táticas de limpezas étnicas promovidas pelas forças sérvias. O fato de um conflito dessa natureza ocorrer em solo europeu também chamou muito a atenção da comunidade internacional. Neste caso, a inabilidade das operações de paz de primeira geração de lidar com conflitos ainda latentes e de contrapor exércitos resultou em catástrofes, tanto humanitárias como também do ponto de vista moral para as Nações Unidas. Dois exemplos se destacam nesse contexto, o famoso cerco de Saravejo e o massacre de Srebrenica.

O segundo caso foi o somaliano, também em 1991-2, onde diversos crimes foram cometidos pelos atores envolvidos no conflito. Neste caso, o uso da fome como arma de guerra chocou todo o mundo, uma vez que as imagens de pessoas raquíticas e em estado deplorável eram indescritíveis – tais quais as famosas imagens de crianças raquíticas com uma enorme barriga d'agua criavam um contraste terrível. O conflito somaliano teve ainda um agravante também bastante negativo para a moral da comunidade internacional no que tange a motivação para agir em prol dos direitos humanos alheios. O episódio da frustrada missão norte americana em Mogadishu resultou não apenas na morte de 16 soldados, mas também produziu cenas impressionantes de dois soldados americanos sendo linchados por uma multidão e enforcados. As imagens mexeram muito com as sociedades dos países desenvolvidos (capazes de projetar poder fora de suas fronteiras e por tal, promover as intervenções humanitárias),

que começaram a se questionar se estavam dispostos a pagar o preço de ter que participar neste tipo de ação.

O resultado desse questionamento veio rápido e foi, sem dúvida, trágico. Já em 1994, a morte do presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana foi o catalizador de um dos episódios mais bárbaros dos últimos anos. Em quase cem dias, cerca de 800 mil hutus e simpatizantes perderam suas vidas de forma violenta e mais de 2 milhões de pessoas se refugiaram em países vizinhos após o conflito. Essa foi a segunda vez em que se falou em genocídio após a Segunda Guerra Mundial. O elemento marcante desse conflito foi justamente a inação dos países centrais, que ainda na fase inicial do conflito evitou a todo custo usar expressões como genocídio para evitar o imperativo moral de uma intervenção humanitária. Dessa forma, americanos, franceses, belgas, entre outros preferiram atuar no *backstage* político de Nova York e limitaram o escopo de ação da frágil operação de paz que já se encontrava em Ruanda.

Dessa forma, o dilema das intervenções humanitárias assolou a década de 1990. Por um lado, existia, como mencionado, um imperativo moral (pelo menos dentro dos corredores da ONU) da necessidade de agir em determinadas circunstancias de graves violações de direitos humanos. Retoricamente, o discurso que sublinhava esse imperativo era o que de muitos líderes de novos países, recém emancipados, reinavam soberanos em seus países, não apenas sem qualquer tipo de *accountability* em relação a sua população, mas com frequência usavam o seu poder de forma violenta e autoritária para consolidar o seu poder. Casos famosos como o de Mobuto Sesso Seko e Pol Pot se destacaram pela violência de suas políticas e quase eliminação de seus opositores. Dessa forma, na retórica da ONU, tais líderes não deveriam mais usar a soberania com um escudo para violar os diretos humanos de sua população.

A noção de Segurança Coletiva, o crescimento da importância da noção de diretos humanos e o fim da Guerra Fria (fazendo emergir um novo conjunto de ameaças na agenda de segurança internacional) fizeram com que as intervenções humanitárias ganhassem força dentro dos corredores da ONU.

Contudo, como já foi dito, se por um lado a ONU e os países centrais começavam a se preocupar cada vez mais com questões mais universais como os direitos humanos e com uma visão mais cosmopolita de sociedade global, pelo outro, tais novos líderes ainda continuavam mais preocupados com questões mais 'mundanas' como a consolidação de seu poder doméstico (independente se de forma violenta ou não). Um fator interessante foi que boa parte dos países emancipados no século XIX, assim como os países latino americanos, uniram suas vozes de forma resistente à flexibilização dos princípios de Westphalia. De certa forma, países como o Brasil, Bolívia e outros tinham em sua história recente diversos casos de interferência externa (neste caso, sobretudo, norte americana) que acabaram por criar um tipo de trauma em relação a intervenções e desrespeito a soberania.

Esse paradoxo de tensão entre países centrais tentando implementar intervenções humanitárias e países mais jovens resistentes à perda de sua soberania, por um lado é das críticas pela inação e despreparo da ação internacional para coibir tragédias humanitárias como as já citadas anteriormente, e pelo outro, faz um bom quadro da dificuldade do debate na década de 1990.

A virada do século trazia consigo o problema, quase insolúvel, das intervenções humanitárias. Se por um lado algumas deixaram de apresentar resultados satisfatórios ou não conseguiram lidar com a raiz do problema (deixando que o conflito retornasse poucos anos depois da intervenção), pelo outro a falta dela (seletividade na escolha dos conflitos aos quais a 'comunidade' internacional iria direcionar sua ação/recursos) ou o seu tímido escopo permitiram que o mundo assistisse verdadeiras catástrofes humanitárias nos anos 1990. Os casos de limpeza étnica nos Balcãs (Bósnia), o genocídio na Ruanda e os crimes contra humanidade praticados na Somália chocaram todo o mundo e motivaram debates, em diversos níveis, para se "remendar" a legitimidade e garantir maior efetividade na ação internacional.

É neste contexto que o governo canadense lança a iniciativa do *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2000. O objetivo era justamente de buscar uma solução para a tensão entre a violação da soberania e o imperativo moral das intervenções humanitárias. Havia uma necessidade latente de boa parte da comunidade internacional de impor certos limites materiais as intervenções. O resultado da Comissão foi um relatório intitulado "*The Responsability to Protect*"[11] – termo cunhado por Gareth Evans, Mohamed Sahnoun e Michael Ignatieff durante o terceiro encontro em Londres. A ideia do conceito foi de fato muito engenhosa, na medida em que ele sugeria ao mesmo tempo evitar a doutrina de "direito de intervir" e enfatizar que soberania exige um grau de responsabilidade com sua população, da mesma forma em que a comunidade internacional também deveria ser responsável por

[11] http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf

evitar tragédias humanitárias. Em outras palavras, o relatório apresentava uma ideia de que o Estado soberano deveria ser responsável pelos seus cidadãos e em paralelo a comunidade internacional deveria também lançar mão de outras medidas: econômicas, políticas, diplomáticas e sociais para conter e prevenir graves violações nos direitos humanos. Dessa forma, a opção militar, que ainda estava na mesa, deveria ser considerada a última alternativa.

O conceito de Responsabilidade de Proteger[12] ganhou força e em 2005, durante o World Summit, foi ratificado por consenso. O termo foi de alguma maneira adaptado para garantir um amplo apoio da comunidade internacional.

O documento final define que todas as populações da comunidade internacional devem ser protegidas contra quatro crimes: i. genocídio; ii. limpeza étnica; iii. crimes contra a humanidade; e iv. crimes de guerra. Para tal, a Responsabilidade de Proteger deveria ser baseada em três pilares. O primeiro pilar define que cada Estado deve ser responsável pelos seus cidadãos, na prevenção e proteção contra tais crimes. O segundo pilar define que caso um determinado Estado não tiver capacidades para proteger seus cidadãos, a comunidade internacional tem o dever/responsabilidade de apoiar o Estado para garantir a proteção da população atingida. Para tal, deverá lançar mão de recursos pacíficos e diplomáticos para mitigar (e eliminar) os impactos de tais crimes. O terceiro e mais polêmico pilar define que, caso tais meios pacíficos não funcionem, caso o Estado falhe em lidar com a crise e ao mesmo tempo não coopere com a comunidade internacional e em último caso o próprio Estado seja o perpetrador de tais crimes, a comunidade internacional deverá recorrer a uma ação coletiva/multilateral decisiva e oportuna para cessar tais crimes. Naturalmente, deve ser recordado que toda a decisão em relação às ações da comunidade internacional devem ser tomadas no âmbito do Conselho de

[12] http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf

Segurança das Nações Unidas, que deverá julgar caso a caso qual será o formato, escopo e duração de cada ação coletiva – seja ela econômica, política, diplomática, social ou militar.

O conceito de Responsabilidade de Proteger merece ainda algum destaque pela sua capacidade de se distanciar em alguns pontos fundamentais da ideia de intervenção humanitária. O primeiro ponto é em relação à prevenção. Neste caso, deve ser sublinhado que desde a primeira proposta do relatório do ICISS, a prevenção deve ser o objetivo primário seja do Estado, seja da comunidade internacional no que tange lidar com os quatro crimes. Essa preocupação fica clara ao observar os dois primeiros pilares, nos quais ações de cunho não coercitivo ou menos coercitivo tentam mitigar as tensões e arrefecer os conflitos, evitando a necessidade de uma intervenção direta e por consequência a 'violação' da soberania de um dado Estado.

O ponto da prevenção nos leva e reforça o segundo ponto que também merece destaque. A ideia de que a Responsabilidade de Proteger oferece e organiza um conjunto muito mais amplo de ferramentas para lidar com conflitos e tensões do que a Intervenção, que apenas contava com o recurso militar. Neste caso, a Responsabilidade de Proteger, oferece um cardápio de opções não coercitivas, menos coercitivas e coercitivas[13], sendo que apenas algumas das medidas coercitivas significariam, de fato, uma 'violação' de soberania. Dessa forma, isso reduziria a desconfiança de muitos países que temem ser alvo de intervenções.

Um terceiro ponto é relacionado com a reponsabilidade de reconstruir, ou melhor, a ação coletiva internacional não deve se esgotar com o termino das hostilidades, mas deve sim ter um maior amplitude que possa abranger também

[13] A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança internacional? Relatório organizado por Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pelo Instituto Igarapé. 2012.

uma ação de *peacebuilding* e reconstrução. Essa é uma concepção fundamental, não apenas para lidar com a raiz do problema, mas também de diminuir (e prevenir) a recorrência do conflito, uma vez que as forças internacionais deixem o país em questão.

Apesar do amplo apoio que o conceito de Responsabilidade de Proteger contou, sempre foi possível encontrar algumas vozes críticas a alguns aspectos. O terceiro pilar, de fato, é o tema central das atenções nesse caso. De maneira geral, os países em desenvolvimento veem com alguma suspeita a rápida invocação de ações previstas no terceiro pilar, sobretudo as de caráter coercitivo, pelos países desenvolvidos. De alguma maneira, sempre há alguma desconfiança de que tal iniciativa é apenas um subterfúgio para uma agenda de interesses individuais. Outras críticas ainda vão à direção da questão da seletividade, legitimidade e a extrapolação de mandatos, por parte dos países que promovem a intervenção. (Serrano, 2011) Críticos mais ferozes vocalizam que tal qual nas Intervenções Humanitárias, o terceiro pilar da Responsabilidade de Proteger, também representa a implementação de um sistema de intervenção e coerção a partir da institucionalização de um imperialismo moderno[14].

Como dito anteriormente, o fenômeno que ficou conhecido como Primavera Árabe, tem sido fundamental para se repensar o sistema de segurança coletiva, a partir da moderna doutrina da Responsabilidade de Proteger. Os casos da Líbia e, consequentemente, da Síria nos ofereceram um excelente e terrível laboratório para expor falhas e obstáculos do conceito de Responsabilidade de Proteger, em sua habilidade de prevenir e proteger povos em relação aos crimes já mencionados.

[14] DAVIDSON Joanna. Humanitarian Intervention as Liberal Imperialism: A Force for Good? POLIS Journal Vol. 7, Summer 2012.

A guerra civil na Líbia foi marcada por uma clara referência à Responsabilidade de Proteger. O episódio do cerco de Benghazi e a iminência de uma tragédia humanitária impeliu o Conselho de Segurança a determinar que medidas deveriam ser tomadas para proteger os cidadãos em risco, através da Resolução 1973. As medidas tomadas, entre outras, autorizavam todos os meios necessários para proteger os civis, previa o reforço do embargo de armas a Líbia, o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea e um bloqueio naval – essas últimas duas medidas visavam sua essência impedir a chegada de suprimentos para as forças leais a Gaddafi bem como impedir que sua força aérea fosse utilizada (que até então era o principal trunfo do governo).

Uma questão relevante nesse contexto é que, na esteira do que determina a doutrina da Responsabilidade de Proteger, resoluções anteriores já haviam tratado do tema do conflito líbio, com fins de mitigar o conflito por meios não coercitivos e menos coercitivos. Destaque para a Resolução 1970 que previa o congelamento de bens e *travel ban* para o Coronel Gaddafi e o seu primeiro escalão. Ainda, a mesma Resolução ainda fazia referência ao indiciamento de Gaddafi e seus filhos para a Corte Criminal Internacional. Deste modo, é possível identificar que houve de fato certo sequenciamento nas medidas tomadas pelo Conselho de Segurança e não um salto para a opção militar.

Outro dado interessante em relação às medidas tomadas para lidar com o conflito na Líbia é relacionado à aceitação ou a ausência de consenso nas medidas a serem tomadas. Durante a votação da Resolução 1973, que previa ações de natureza coercitivas, ao contrário dos demais países que concordavam com a resolução, os países dos BRIC mais a Alemanha optaram pela abstenção (o que também quer dizer que não se opuseram). Esse fato chama a atenção na medida em que alguns dos principais aspirantes a um assento permanente do Conselho

de Segurança (em uma possível reforma), Brasil, Índia e Alemanha tinham importantes ressalvas ao caminho que se desenhava.

O resultado prático da ação tomada pelo Conselho de Segurança foi a derrota de Gaddafi e por consequência o reconhecimento da principal aliança de oposição, o Conselho Nacional Transitório, como o legítimo poder de governo na Líbia, inclusive lhes sendo conferido assento na Assembleia Geral da ONU.

A ação da comunidade internacional, no entanto, gerou uma série de sérias críticas, sobretudo em relação a extrapolação do seu mandato. Desconsiderando a perene crítica relacionada a agenda oculta das potências internacionais nas intervenções por elas promovidas, três pontos merecem destaque diferenciado em função dos fatos concretos que se sucederam durante a campanha aliada. O primeiro e mais importante foi a derrubada e morte de Gaddafi. Definitivamente, mudança de regimes nunca esteve na mesa de negociações ou pelo menos nunca foi considerada uma opção real, na medida em o mandato previa, em ultima instância, a proteção de civis. Ainda, a morte de Gaddafi resultou em enorme polêmica, pois, ainda que ela tenha sido executada pelos rebeldes líbios, ela apenas foi possível com o apoio de logística e de inteligência da aliança. O ponto aqui é que os imperativos que dão lastro a ação coletiva internacional são de princípios de lei humanitária e garantia dos direitos humanos, nesse ensejo, a morte de Gaddafi (um não combatente, *a priori*) lhe privou do direito de um julgamento neutro que lhe permitisse se defender contra as acusações feitas contra ele, seja na Corte Criminal Internacional, ou seja, na própria Líbia, pelo novo regime.

Uma segunda crítica em relação aos excessos da Aliança é relacionado à campanha militar aérea. Esta campanha, em teoria, deveria concentrar seus esforços em garantir a supremacia aérea no território líbio e de neutralizar alvo militares que pudessem atrapalhar o objetivo da supremacia. No entanto, as

campanhas de bombardeio se estenderam a zonas residenciais especificas em que haviam residências da família de Gadaffi. Uma das operações, inclusive, resultou na morte de um dos filhos de Gaddafi e alguns netos[15].

Uma terceira e importante crítica feita a operação aliada na Líbia é relacionada a contradição entre o embargo de recursos militares e ao apoio que os aliados prestaram aos rebeldes. O embargo relacionado a armas e meios militares foram impostos a Líbia (a todo o país, em principio, independente dos atores) nas Resoluções 1970 e 1973. Contudo, algumas das potências envolvidas na operação do CSNU acabaram por fornecer recursos bélicos em quantidade, além de apoio logístico e de inteligência, aos rebeldes do Conselho Nacional Transitório. Estas ações em si são uma contradição, pois os mesmos países que estavam executando o mandato da ONU ao mesmo tempo estavam desrespeitando algumas de suas cláusulas operativas. Diante dessa contradição, logo evidente, um intenso debate tomou conta do Conselho de Segurança para se definir a legalidade da ação. Por um lado, alguns países defendiam o embargo total a todos os atores líbios envolvidos no conflito, para mitigar seus efeitos. Por outro lado, os defensores do apoio aos rebeldes argumentavam que como a Resolução 1973 previa 'todos os meios necessários' para a proteção de civis, isto poderia significar que fornecer armas aos rebeldes poderia, em certa medida, 'protegê-los' de ataques de forças leais a Gaddafi, evitando assim maiores perdas de vida[16].

A polêmica resultante do conflito líbio parece ter sido determinante nas discussões e paralisia do Conselho de Segurança em relação ao conflito sírio. Por um lado, os aliados e a OTAN julgaram a campanha da Líbia um sucesso, sendo considerada inclusive um modelo de intervenção, pois haviam conseguido

15 http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/05/bombardeio-da-otan-mata-filho-e-netos-de-kadhafi.html

16 http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12900706

proteger os cidadãos de Benghazi contra um massacre iminente e obtiveram uma vitória rápida. Ainda, a aliança conseguiu tudo isso engajando parceiros na região[17]. Pelo outro lado, as vozes críticas ao terceiro pilar diziam que seus piores medos haviam se materializado. Para os críticos, a Aliança havia tomado partido, apoiando diretamente um dos lados no conflito, violou cláusulas das resoluções 1970 e 1973 fornecendo apoio e suprimentos militares para o Conselho Nacional Transitório e, por fim, havia focado na mudança do regime (que culminou na morte de Gaddafi) ao invés de proteger os cidadãos e estabilizar o conflito, para que novos esforços diplomáticos pudessem ser retomados.

A tensão entre essas duas posições ficou clara nas discussões seguintes, no Conselho de Segurança, ao abordar o conflito sírio. Neste momento, os países a favor da intervenção encontraram uma resistência muito mais forte por parte de diversos países em desenvolvimento e, sobretudo da Rússia (aliada do regime sírio) e da China, que desde o inicio se posicionaram solidamente contra qualquer medida contra a Síria, por parte do Conselho de Segurança.

## FORTALECENDO OU ENGESSANDO A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER? AS PROPOSTAS DE BRASIL E CHINA

É neste contexto que o Brasil lança a iniciativa Responsabilidade ao Proteger[18]. No final de 2011, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Patriota, junto com o UN Special Adviser for Responsibility to Protect, Edward Luck, promoveu um debate no âmbito do Conselho de Segurança, no qual uma nota conceitual é apresentada. Nesta nota é expressada a visão

[17]DAALDER Ivo H., and STAVRIDIS James G. NATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention. Foreign Affairs, March/April 2012.
[18] http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf

brasileira em relação a preocupação de que ao aplicar a Responsabilidade de Proteger, a comunidade internacional deve demonstrar um maior nível de 'responsabilidade ao proteger' os cidadãos em situações de conflito. Esta iniciativa tinha uma "*relação intrínseca com a tradição conservadora e com os valores legalistas e multilaterais da política externa brasileira, resgata antigos princípios, parâmetros e critérios, sobretudo da teoria da guerra justa e do Direito Internacional Humanitário, para orientar operações de R2P.*"[19]

Ao contrário do que alguns pensaram inicialmente, a iniciativa brasileira não tinha o objetivo de substituir a doutrina de Responsabilidade de Proteger, mas sim de reforçá-la e de enquadrar melhor o terceiro pilar, no que tange as intervenções. Para tal, a proposta brasileira resgata alguns princípios e avança em novas propostas para, na visão do Brasil, incrementar a legitimidade e garantir uma ação coletiva internacional mais responsável.

A ideia da Responsabilidade ao Proteger, chama a atenção para conceitos como: i. garantia do uso da força apenas como último recurso; ii. *do no harm*; iii. proporcionalidade; iv. centralização da autoridade do Conselho de Segurança da ONU; v. *accountability;* e vi. necessidade de sequenciamento cronológico.

Não há muita novidade nos três primeiros conceitos, dado que eles já estavam previstos na doutrina de Responsabilidade de Proteger. A ideia nesse momento é de apenas corroborar sua importância e tentar garantir o respeito a eles. Os três conceitos seguintes, revelam alguma novidade. O ponto iv identifica que o Conselho de Segurança deve incrementar suas capacidades de monitoramento e avaliação para garantir que a resolução será corretamente interpretada e implementada de acordo com seus objetivos últimos, ou seja, a proteção de civis. O ponto v relacionado a *accountability* observa a prestação de

[19] HAMANN, Eduarda Passarelli. A "Responsabilidade de Proteger" e "ao Proteger": breve histórico e alguns esclarecimentos. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, CEBRI Dossiê, Edição Especial O Brasil e a Agenda Global, Volume 2, Ano 10, 2012.

contas daqueles que intervém para o Conselho de Segurança. Por fim, e possivelmente o ponto mais controverso, é a ideia de sequenciamento cronológico. Este prevê que os três pilares devem seguir uma rígida sequencia no qual a comunidade internacional deve observar as devidas medidas previstas em cada pilar, garantindo assim a exaustão de todos os recursos possíveis, antes de lançar mão do recurso militar. Dessa forma, o principal fundamento desse ponto é a necessidade de se ter clara a distinção dos meios não coercitivos em oposição aos meios militares.

A proposta brasileira, no entanto, encontrou algumas dificuldades. Do lado dos BRICS (Rússia e China, mais especificamente) houve certa frieza. Ainda, naturalmente, a proposta não foi vista com entusiasmo pelos países centrais (de maneira geral, membros da OTAN) que viram com suspeita à proposta brasileira. Na opinião destes, a ideia de Responsabilidade ao Proteger, se rigorosamente implementada, poderia na realidade dificultar a aprovação e condução de intervenções e por consequência inibir a tarefa de proteção dos civis e isto se deveria a duas razões fundamentais. [20]

A primeira razão é relacionada aos obstáculos para a aprovação de uma ação coletiva militar. A exigência de um longo e burocrático processo e a necessidade de passar por todas as etapas a fim de extinguir todos os recursos possíveis antes da ação militar, permitiria um grande custo humano, quando em alguns casos as etapas poderiam ser eliminadas com mais rapidez – garantindo assim que as forças internacionais pudessem chegar no campo a tempo de se evitar alguma tragédia humanitária. A segunda razão é relacionada à redução da independência das forças de intervenção. Aumentar o poder de monitoramento e avaliação do Conselho de Segurança, e ao mesmo tempo exigindo que as

[20] STUENKE Oliver. Brazil as a Norm Entrepreneur: The Responsibility While Protecting in "Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?" Eduarda P. Hamann and Robert Muggah (org), Igarapé Institute, Brasília (2013)

principais etapas e decisões passem por ele, iria dificultar muito a eficácia das tropas no solo, o que poderia resultar na perda de importantes janelas de oportunidade.

Na esteira do debate, uma proposta de Proteção Responsável[21] foi elaborada, em meados de 2012, pelo Chinese Institute of International Studies, *think tank* ligado ao Ministério das Relações Exteriores da China. A ideia de Proteção Responsável, por um lado, segue algumas premissas da Responsabilidade ao Proteger. Contudo, ela indica uma postura mais crítica em relação à violação de soberania e intervenção. A proposta traz duas ideias que perpassam por todo o relatório. A primeira é a firme condenação da ideia de intervenção humanitária, que posiciona os direitos humanos acima da soberania - sendo durante todo o texto referido como 'Proteção'. A segunda ideia critica frontalmente o mau uso da doutrina de Responsabilidade de Proteger pelos países do Ocidente, ideia essa que motivou o desenvolvimento da proposta chinesa.

O conceito chinês pode ser entendido a partir de seis elementos básicos: i. o primeiro se refere a 'quem' deve ser o objeto da proteção internacional, do ponto de vista do relatório, apenas civis inocentes e não indivíduos de específicos partidos políticos ou forças armadas; ii. o segundo princípio define que apenas o Conselho de Segurança tem legitimidade para decidir pelas ações coletivas da comunidade internacional; iii. o terceiro elemento tenta definir o escopo da proteção, estabelecendo que ela deve ser rigorosamente limitada; iv. o quarto princípio chama a atenção para os possíveis excessos perpetrados pelas forças internacionais durante a implementação da proteção, esse ponto se assemelha com a ideia de *do no harm* e parece estar diretamente ligada a crítica da mudança de regimes; v. o quinto ponto define que aqueles que estiverem engajados na

[21] http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm

ação coletiva para a proteção, também devem fazer parte dos esforços de reconstrução; e vi. por último, o sexto elemento também denota a necessidade do maior monitoramento e avaliação do Conselho de Segurança durante as fases da ação de proteção.

No caso chinês, críticas[22] vão à direção do caso sírio. Argumenta-se que a proposta chinesa tem como papel de fundo elaborar um conceito que dê lastro às posições da China dentro do Conselho de Segurança. Aparentemente ainda em discussão na China, este conceito ainda não ganhou grande aceitação e 'prestígio' tal qual sua matriz, a Responsabilidade de Proteger, conseguiu alcançar.

## CONCLUSÃO

Conforme dito no início deste artigo, este século XXI tem sido extremamente interessante para se discutir as dinâmicas da segurança internacional, sobretudo esta segunda década, que por um lado tem oferecido uma série de conflitos emblemáticos, e por outro temos observado novas abordagens para a segurança internacional.

O propósito desde artigo foi o de tentar localizar como e em quais circunstâncias tais novas propostas foram concebidas. O aperfeiçoamento do novo paradigma de segurança coletiva, através da doutrina da Responsabilidade de Proteger deve ser considerado um grande marco na agenda normativa de segurança. Ainda que muitas críticas tenham sido feitas à Responsabilidade de Proteger no âmbito de alguns dos conflitos contemporâneos, principalmente ao caso sírio, é importante ter em conta que este conceito tem pouco menos de dez anos de vida, e pode ser considerada uma gota no oceano da história, como

[22] http://www.ipcs.org/article/china/responsibility-to-protect-chinas-version-4176.html

podemos ver no caso dos princípios da paz de Westphalia, que tem já mais de 350 anos. Devemos ter em mente que no sistema internacional, os novos paradigmas precisam de tempo de maturação. Indicar o fim de tal doutrina deve ser considerado um verdadeiro desserviço a um dos fenômenos que tem tentado revolucionar a ação coletiva internacional e o relacionamento entre as nações.

É em vista disso que devemos valorizar iniciativas como a Responsabilidade ao Proteger do Brasil e de Proteção Responsável da China. Estas novas abordagens, a sua maneira, tentam expressar preocupações de atores que tradicionalmente estiveram alijados do centro de poder e da formulação da maior parte das normas internacionais. Este movimento de *norm-taker* para *norm-maker* que Brasil e China fizeram está em consonância com a atual ordem global, na qual países emergentes estão, cada vez mais, ganhando papel de preponderância no cenário internacional.

Há problemas, sem dúvida, nas propostas dos dois países. Até o momento, por exemplo, tem sido tímido em promover uma campanha internacional de *advocacy* para defender, explicar e, possivelmente, implementar seus conceitos. Tanto o Ministério das Relações Exteriores quanto o think tank chinês, em 2013, desenvolveram inciativas em seus países para o debate de suas ideias, mas isso não é o suficiente. Esse debate tem de ganhar mais corpo e amplitude.

Talvez, não sejam estas duas propostas que irão, de fato, conseguir fortalecer os mecanismos da responsabilidade de proteger. Talvez, como Xenia Avezov argumenta, nós estejamos fazendo as perguntas erradas. Talvez, ao invés de exaurirmos nossos esforços focando em questões menos práticas e mais conceituais, devêssemos visar temas mais ligados aos custos das intervenções e quais são os seus impactos na decisão de se agir, ou não.

A Responsabilidade ao Proteger e a Proteção Responsável devem ser entendidas como os primeiros passos para o fortalecimento da Responsabilidade de Proteger. Mais debates são necessários para que este importante conceito consiga abarcar maior consenso e garantir mais legitimidade e eficácia à ação coletiva internacional.

## REFERÊNCIAS

**A Implementação da Responsabilidade de Proteger: novas direções para a paz e a segurança internacional?** Relatório organizado por Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e pelo Instituto Igarapé. 2012.

AMORIM, Celso L. N. **Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Texto do evento realizado no IEA "O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional" realizado no dia 11 de setembro de 1998.

BANERJEE Dipankar. **Responsibility to Protect: China's Version**. China Articles. Institute of Peace and Conflict Studies. 14 November 2013. Fonte: http://www.ipcs.org/article/china/responsibility-to-protect-chinas-version-4176.html

BELLAMY Alex J. **The Responsibility to Protect—Five Years On**. Ethics & International Affairs, 24, no. 2 (2010), pp.143–169

DAALDER Ivo H., and STAVRIDIS James G. N**ATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention**. Foreign Affairs, March/April 2012.

DAVIDSON Joanna. **Humanitarian Intervention as Liberal Imperialism**: A Force for Good? POLIS Journal Vol. 7, Summer 2012.

EBEGBULEM, Joseph C. **The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System**. Transcience (2011) Vol. 2, Issue 2.

FOLEY, Connor. **To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians**. Série Brazil and the World. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Instituto Igarapé. 2013.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **A "Responsabilidade de Proteger" e "ao Proteger": breve histórico e alguns esclarecimentos**. CEBRI, CEBRI Dossiê, Edição Especial O Brasil e a Agenda Global, Volume 2, Ano 10, 2012.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **The protection of civilians in armed conflict and Brazil's "responsibility while protecting"**. NOREF Policy Brief, October 2012.

LAUB Zachary, **The UN Security Council. Council of Foreign Relations. Backgrounder**, 2103.

LUCK, Edward C. **Rediscovering the Security Council: The High-level Panel and Beyond in Reforming the United Nations for Peace and Security**. Yale Center for the Study of Globalization, New Haven, Connecticut, March 2005

OKHOVAT, Sahar. **The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform**. CPACS Working Paper No. 15/1, December 2011.

PAREKH, Bhikhu. **Rethinking Humanitarian Intervention**, in Jan Nederveen Pieterse (ed.), World Orders in the Making, London, Macmillan Press Ltd, 1998, p. 147.

RYNIKER, Anne. **The ICRC's position on "humanitarian intervention".** IRRC June 2001 Vol. 83 No 842.

ROBERTS, Adam. **Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights**. International Affairs, Vol. 69, No. 3, July 1993, p. 426.

SCHWARZENBERGER, G. (1964) **Power Politics: A Study of International Society** (3rd ed.) London EKE, O. (2007) "Strategic Studies: Logical Focus in the 21st Century". Abakaliki: Willy-Rose and Appleseed Publishing Coy

SERRANO, Mónica. **Responsibility to Protect and its Critics: Explaining the Consensus**. Koninklijke Brill NV, Leiden, Global Responsibility to Protect 3 (2011) 1–13.

STUENKE Oliver. **Brazil as a Norm Entrepreneur: The Responsibility While Protecting** in "Implementing the Responsibility to Protect: New Directions for International Peace and Security?" Eduarda P. Hamann and Robert Muggah (org), Instituto Igarapé, Brasília (2013).

**Recebido em 23 de dezembro de 2013**
**Aceito em 27 de fevereiro de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# PONDERACIONES SOBRE LA IMPROBABILIDAD DEL CONFLICTO DIRECTO ARMADO ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS

# PONDERAÇÕES SOBRE A IMPROBABILIDADE DE CONFLITO ARMADO DIRETO ENTRE CHINA E ESTADOS UNIDOS

**ALINE TEDESCHI CUNHA**
MESTRANDA EM CIÊNCIAS SOCIAIS UNESP/MARÍLIA
E-MAIL: aline.tedeschi@gmail.com

**RESUMEN:** La relación entre Estados Unidos y la República Popular de China se encuentra llena de complejidad. Existen factores en dicha relación que la favorecen, pero también está el lado negativo que no permite una integración de amistad y confianza total. La relación actual entre EE.UU. y China es claramente mixta, formada por un conjunto de elementos cooperativos y competitivos. La relación puede ser representada como residiendo en algún lugar a lo largo de un espectro que se extiende desde la cooperación pura en un extremo a la competencia desenfrenada y el conflicto en el otro. El futuro de las relaciones Estados Unidos-China será determinado por el choque entre estos dos conjuntos opuestos de fuerzas. Teniendo en cuenta eventos recientes, y bajo la perspectiva racionalista de las relaciones internacionales, este artículo procura demonstrar que las relaciones entre Estados Unidos y China será conflictiva o no en función de la capacidad para establecer consensos sobre sus intereses estratégicos, y que más allá de la desconfianza de ambos los lados, el conflicto militar directo no está asegurado.

**Palabras-clave:** Estados Unidos. China. Relación Bilateral.

**ABSTRACT:** The relationship between the United States and the People's Republic of China is full of complexity. There are factors that favor such a relationship, but also the negative aspect that does not allow integration of friendship and confidence. The current relationship between the U.S. and China is clearly mixed, formed by a set of cooperative and competitive elements. The relationship can be represented as lying somewhere along a spectrum ranging from pure cooperation at one hand to rampant competition and conflict on the other. The future of U.S.-China relations will be determined by the clash between these two opposing sets of forces. Given recent events, and under the rationalist perspective of international relations, this article seeks to demonstrate that relations between the U.S. and China will conflict or not based on the ability to establish consensus on its strategic interests and, beyond distrust of both sides, direct military conflict is not insured.

**Key-words:** United States. China. Bilateral Relationship.

## INTRODUCCIÓN

La relación entre Estados Unidos y China presenta una excepcionalmente amplia gama de temas, desde la seguridad, el comercio y las cuestiones económicas más amplias, hacia el medio ambiente y los derechos humanos. Estudiosos se preguntan sobre qué tipo de relación Estados Unidos debería tener con China y la forma en que Estados Unidos debe responder a "ascenso" de China.

Como peso económico y estratégico de China ha crecido en los últimos tres decenios, la relación de Estados Unidos con China se ha expandido para abarcar una amplia gama de temas globales, regionales y bilaterales. Con la economía de China, ahora el segundo más grande en el mundo, Washington busca la cooperación de Beijing en el reequilibrio de la economía mundial y sostener el crecimiento global. Se espera que China, miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ayudará a bloquear las ambiciones nucleares de Irán y Corea del Norte y ayudar a resolver la crisis en Siria. Los Estados Unidos también buscan alentar a China a contribuir a la paz y la

estabilidad en la región Asia-Pacífico, en particular en el estrecho de Taiwán, el Mar de China Meridional y el Mar Oriental de China.

Como los Estados Unidos se centró en la recuperación de su fuerza económica, Washington está tratando de lograr lo que se denomina igualdad de condiciones para las empresas estadounidenses que comercian y operan en China, para hacer frente a las intrusiones cibernéticas supuestamente procedentes de China, que se dirigen a los secretos comerciales y militares, y para detener violaciones de derechos de propiedad intelectual de Estados Unidos en China.

Con los Estados Unidos y China ahora los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero, Washington busca la cooperación de Beijing para abordar el cambio climático. Por último, mientras siguen relacionando con el gobierno comunista autoritario de China, los Estados Unidos también buscan promover los derechos humanos y el Estado de Derecho en China, incluso en las regiones de minorías étnicas del Tíbet y Xinjiang.

En lo que cierne sobre la relación, la cuestión más amplia es si, a medida que China crece en poder económico y militar, los Estados Unidos y China puede gestionar su relación de tal manera que se evite la rivalidad debilitante y los conflictos que han acompañado el surgimiento de nuevas potencias en el anterior eras .

Teniendo en cuenta eventos recientes, este artículo procura demonstrar que las relaciones entre Estados Unidos y China será conflictiva o no en función de la capacidad para establecer consensos sobre sus intereses estratégicos, y que más allá de la desconfianza de ambos los lados, el conflicto militar directo no está asegurado.

El trabajo, bajo el debate racionalista de las relaciones internacionales, parte del presupuesto de que China, siguiendo una actuación de potencia militar no revisionista[1] en el escenario internacional, sería más propensa a involucrarse en relaciones de cooperación con otros Estados a través de un mayor poder de negociación en las organizaciones multilaterales, lo que haría más fácil para cuidar de sus necesidades de seguridad. China va a actuar como un *free-rider* en el escenario internacional, siempre y cuando sea posible, de acuerdo con las normas globales y regímenes selectiva y continua para evitar problemas que podrían retrasar su status económico del crecimiento, es decir, los líderes chinos continúan aplicando una estrategia de política exterior integracionista hasta el momento en que provoca resultados positivos, pero tal estrategia podría cambiar de rumbo si las tasas de crecimiento invierten fuertemente, o si las consecuencias negativas de la liberalización económica - como el aumento de la desigualdad social - superan a las positivas.

Para lograr demonstrar el supuesto, el artículo se dividirá en dos partes – una para investigar los puntos de fricción en las relaciones chino-estadounidenses y otra que reflexione sobre la improbabilidad de conflicto militar directo entre ambas potencias - además de esta introducción, y seguido por observaciones finales.

## EL DILEMA DE LA SEGURIDAD Y LOS PUNTOS DE INFLEXIÓN

En una visita a los Estados Unidos en febrero de 2012, Xi Jinping – que asumió su cargo de presidente en el 18 Congreso del Partido Comunista Chino en noviembre de 2012 - dijo que había llegado a un acuerdo con el presidente

[1] Estado satisfecho con su *status quo* en relación a otros Estados. Ver: Jervis (1989).

Obama y el vicepresidente Biden que los dos países podrían establecer un "nuevo camino de la asociación de cooperación entre los principales países que ofrecen la convivencia, las interacciones sanas y cooperación de beneficio mutuo [2]". Algunos principios de este "nuevo modelo" de la relación entre Estados Unidos y China ya están en marcha.

La Administración de Obama ha asegurado repetidamente a China que "da la bienvenida a una China fuerte, próspera y exitosa que juega un papel más importante en los asuntos mundiales", y China ha declarado que "da la bienvenida a los Estados Unidos como una nación de Asia y el Pacífico, que contribuye a la paz, la estabilidad y la prosperidad en la región." Pero la construcción de una relación que evita la rivalidad y el conflicto sigue siendo un trabajo en progreso. Muchos observadores en Washington y Beijing señalan desconfianza profunda en ambos lados de la relación Estados Unidos - China. Señalan, además, que aun cuando los Estados Unidos habla de un "nuevo modelo de cooperación" con China , se está aplicando al mismo tiempo un reequilibrio estratégico para la región de Asia-Pacífico, diseñado, en parte, para tranquilizar a los países asiáticos afectados por las implicaciones estratégicas de creciente poder de China en la región.

Teniendo en cuenta el supuesto de que el surgimiento de China como una gran potencia se chocará con los intereses de EE.UU., Kaplan (2005), en artículo intitulado *How we would fight China*, desarrolla una estrategia para contener el poder chino a través de una "coalición de equilibrio" bajo el nombre de Comando del Pacífico de América del Norte (PACON – *U.S. Pacific Command*), establecido entre los Estados Unidos y varios países interesados en la neutralización de la

[2] The White House, "Remarks by Vice President Biden and Chinese Vice President Xi at the State Department Luncheon," press release, 14.feb.2012. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2012/02/14/ president-obama-s-bilateral-meeting-vice-president-xi-china#transcript.

emergencia de China con el fin de atacar la serie de callejones sin salida en el estilo de la Guerra Fría. Para Kaplan (2005), sólo un enfoque Bismarkiano pragmático permitirá a EE.UU. acomodar la inevitable re-emergencia de China como una gran potencia.

> La alternativa será convertir la tierra del siglo XXI en un campo de batalla. Siempre que las grandes potencias han aparecido o reaparecido en la escena (Alemania y Japón en las primeras décadas del siglo XX, por citar dos ejemplos recientes), han tendido a ser particularmente asertivo - y han arrojado los asuntos internacionales en el caos violento. China no será la excepción. Hoy los chinos están invirtiendo tanto en submarinos a diesel como a propulsión nuclear - claro señal de que se proponen no sólo a proteger sus plataformas costeras, sino también para ampliar su esfera de influencia lejos en el Pacífico y más allá (KAPLAN, 2005, p. 1).

Un segundo enfoque de estrategia es sustentado por Pinkerton (2005), que señala a la no confrontación directa desde EE.UU. hacia China, como se enfrentó a la antigua Unión Soviética, sino de poner en movimiento el equilibrio del poder político, en el que China estaría debilitada indirectamente. Es decir, en lugar de enfrentar directamente a las potencias asiáticas, los Estados Unidos deben tocarse el uno al otro. Como la expresión latina *tertius gaudens* nos recuerda, en lugar de entrar en el centro de todas las peleas, a veces es mejor "mantener las capas de los que pelean."[3] Por el interés nacional de EE.UU., una mejor Asia sería una en que China, India, Japón y posiblemente otro 'tigre' luchan entre sí por el poder mientras EE.UU. disfrutan satisfechos el lujo de mirar a todo desde afuera.

Esa desconfianza mutua de larga data también se debe en parte a muy diferentes sistemas políticos de los dos países. Muchas personas en los Estados Unidos se sienten incómodos con el sistema autoritario del gobierno de China y,

[3] Equivale a lo que John Mearsheimer llama *bait and bleed*. Pero, a diferencia de Pinkerton (2005), Mearsheimer (2003) califica la estrategia como ineficaz. En primer lugar, ya es muy difícil provocar un conflicto sin estar expuesto. En segundo lugar, es difícil de manipular los Estados poderosos, con sistemas eficaces e inteligencia diplomática. (MEARSHEIMER, 2003, p. 154)

a veces brutal represión de la disidencia y ven el continuo dominio del Partido Comunista en un mundo posterior a la Guerra Fría como un anacronismo. Algunos en China creen que cuando los Estados Unidos presiona a China a aliviar las restricciones a la libertad de expresión y la libertad de Internet, mejorar su tratamiento de los practicantes religiosos y de las minorías étnicas, y respetar los derechos legales de los ciudadanos, el verdadero objetivo de los Estados Unidos es desestabilizar China y empuje el Partido Comunista del poder.

Además, hay muchas dudas sobre el futuro de las instituciones políticas chinas. Si China no cambiarlas, sin embargo, parece probable que ciertos rasgos persistentes de régimen interno de los Estados Unidos - como el argumento de la "paz democrática" - pueden inclinarlos hacia el conflicto. Como Doyle (1983, p. 325-326) ha señalado: "La restricción constitucional, los intereses comerciales comunes y el respeto internacional de los derechos individuales que promueven la paz en las sociedades liberales pueden exacerbar los conflictos en las relaciones entre las sociedades liberales y no liberales." De facto, históricamente las relaciones entre los estados liberales y no liberales generalmente se llevan a cabo en una "atmósfera de sospecha", en parte debido a " la percepción de los estados liberales que los estados no liberales están en un estado permanente de agresión contra su propio pueblo." (DOYLE, 1983, p. 326)

En última instancia, China no es ahora una democracia liberal. Por lo tanto, no debería ser una sorpresa que muchos estadounidenses la ven con recelo y hostilidad.

Desde esta perspectiva, las disputas entre Estados Unidos y China sobre los derechos humanos (por ejemplo) no son sólo un provocativo menor en la relación. Son, en cambio, sintomáticas de una dificultad más profunda que no puede ser fácilmente suavizada. Desde la perspectiva de EE.UU., violaciones de derechos humanos no sólo son intrínsecamente malas, sino que también son un

signo seguro de que un régimen es ilegítimo, y por lo tanto no confiable. Las acciones que el régimen chino ha tomado en el pasado y puede tomar en el futuro para mantener su control del poder, como tomar medidas enérgicas contra los disidentes, restringiendo el acceso a la Internet, o la emisión de espeluznantes amenazas contra Taiwán - son acciones que van a reforzar este punto de vista de China como un país autoritario represivo.

Las acciones que el gobierno de EE.UU. (o simplemente del Congreso, o incluso ciudadanos estadounidenses) han tomado y están propensos a tomar para expresar la desaprobación de los chinos de comportamiento tales como criticar Beijing sobre los derechos humanos, la financiación de Radio Free Asia, la emisión de declaraciones de apoyo a Taiwán, o mostrar simpatía por el Dalai Lama - , inevitablemente confirmarán una visión más oscura desde algunos líderes chinos de las intenciones de Estados Unidos. Las diferencias ideológicas y rencores ideológicos arraigados, pueden por lo tanto a reforzar la dinámica de la inseguridad en la relación Estados Unidos-China.

Además, aunque las economías de China y EE.UU. son en gran medida interdependientes, con un comercio bilateral de $536 mil millones en 2012, los diferentes modelos económicos de los dos países han contribuido a la desconfianza. El Estado juega un papel importante en la economía china y las empresas de propiedad estatal dominan las filas de los negocios más grandes de China. A diferencia de la economía de los EE.UU., la economía de China tiene también en las últimas décadas dependió en gran medida de las exportaciones y la inversión, en lugar de consumo, para el crecimiento. Puntos conflictivos en la relación económica bilateral incluyen acusaciones de ciberespionaje chino dirigido las corporaciones estadounidenses y las agencias gubernamentales, la cuestión relacionada con la incapacidad o falta de voluntad de China para evitar violaciones de la propiedad intelectual extranjera por entidades chinas, las

políticas chinas que parecen discriminar en contra de los Estados Unidos las empresas extranjeras y la política monetaria de China. Por su parte, los funcionarios de la República Popular China han criticado a Estados Unidos por sus altos niveles de consumo, la deuda a largo plazo, la política monetaria expansiva, y supuestas barreras a la inversión china en los Estados Unidos.

La desconfianza es particularmente pronunciada en materia de seguridad. El gobierno de EE.UU. considera que la modernización militar de China tiene como objetivo, en parte, limitar la libertad de los militares de EE.UU. de movimiento en Asia y disuadir la intervención de EE.UU. en el caso de los chinos usaren la fuerza contra Taiwan. Una preocupación inmediata es que el uso de China de la coacción en las disputas con sus vecinos sobre el territorio en el Mar de China Oriental y el Mar del Sur de China podría socavar la estabilidad en la que la prosperidad de que la región depende.

Varios eventos y gestos diplomáticos duros por parte de China han puesto su estrategia de "ascenso pacífico" en duda. En 2009, cinco barcos chinos realizaron maniobras en las proximidades de una nave desarmada EE.UU., *Impecable* - diseñada para disuadir las amenazas submarinas a la marina de los EE.UU. - en aguas internacionales de la costa sur de China. En el Foro Regional de la ASEAN en julio de 2010, el Ministro de Relaciones Exteriores de China, Yang Jiechi, advirtió a los estados del sudeste asiático no coordinar con "poderes de afuera" en temas como disputas territoriales con Beijing[4]. En el mismo año, Beijing ha exigido disculpas y una indemnización de Tokio después que Japón detuvo - y luego suelto inmediatamente bajo la presión de China - el capitán de un barco pesquero chino, cuyo barco chocó con un buque guardacostas japonés. También

[4] CHING, F. "ASEAN, be careful of China's tactics", *The China Post*, 11.ago.2010. Disponible en: http://www.chinapost.com.tw/commentary/the-china-post/frank-ching/2010/08/11/268169/ASEAN-be.htm. Asesado en 11.nov.2013.

en 2010, los funcionarios chinos criticaron EE.UU. y Corea del Sur por sus ejercicios navales en aguas internacionales cerca de China.

Por su parte, algunos en el gobierno de China han estado nerviosos por finales de 2011 con el anuncio de una política de reajuste estratégico de EE.UU. hacia Asia, viéndolo como animando a los rivales de China en las disputas territoriales y tratando de limitar las actividades de los militares chinos. La fuente más animosa de agravio para China en el lado de la seguridad de la relación bilateral es la política de EE.UU. hacia Taiwan, que muchos chinos ven como la intención de impedir la unificación de la República Popular China con Taiwán, un objetivo preciado por la PRC.

Como parte del reajuste estratégico, EE.UU. continuará la mejora de los acuerdos de cooperación existentes con Japón, Corea del Sur, Filipinas, Singapur, Australia y otros países de la región, incluidos ejercicios conjuntos y patrullas del vasto territorio. En este contexto, también se debe incluir acuerdos de cooperación militar firmado recientemente por los Estados Unidos y la OTAN, y por separado, negociaciones con Nueva Zelanda y Filipinas, para restaurar las bases militares de Estados Unidos que existía en eses países hasta hace pocos años. Un eslabón importante de este ajuste es el envío, desde el mes de abril, del primer contingente de marines a base de Robertson en Darwin, al norte de Australia, para los llamados "despliegues rápidos", destinados a operar en Oceanía y en el Océano Índico[5].

Se sabe, además, que los Estados Unidos y Australia negocian el establecimiento de un base naval conjunta sobre el atolón Cocos, las 2.000 millas de sur del continente, pero muy cerca del Estrecho de Malaca, por el que transita el 80% del petróleo que China importa de Oriente Medio y África y de los

[5] UNITED STATES OF AMERICA. US Marines arrive in Darwin. Ministery of Defense, *Press conference*, 4.abr.2012. Disponible en: http://www.minister.defence.gov.au/2012/04/04/press-conference-us-marines-arrive-in-darwin/. Asesado en 12.nov.2013.

estrechos de Sunda y Lombok, en Indonesia, es decir, los medios más rápidos de vinculación del Sudeste de Asia hasta el Océano Índico[6].

Sin embargo, el programa sigue aumentando el presupuesto de más de $ 15 mil millones para la construcción de nuevas instalaciones para los portaaviones nucleares y bombarderos estratégicos en Isla de Guam, colonia virtual de EE.UU. y uno de los puertos del sudeste de Asia[7]. Se debe incluir los acuerdos firmados por los EE.UU. hacia Afganistán, país vecino del gigante asiático, con el objetivo de mantener la presencia militar de EE.UU. en este lugar durante mucho tiempo.

Pero aún más fuerte motivo de incertidumbre con respecto a las intenciones de EE.UU. hacia China es la utilización decurrente del termo "giro a China" (*pivot to China*) referente a las preocupaciones políticas externas de EE.UU., y la divulgación de un concepto operativo militar - *Air-Sea Battle (ASB)* – por un centro de evaluaciones estratégicas estadunidense, el *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA)[8]. *Air-Sea Battle* describe cómo las fuerzas estadounidenses deberían operar para "cegar" y "deshacer" las capacidades de zona marítima que China ha desarrollado a lo largo de las dos últimas décadas[9].

---

[6] PETERSEN, F. "Australia may let US use Cocos Islands to launch spy drones", *Global Post*, 27.mar.2012. Disponible en: http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/asia-pacific/120327/cocos-islands-australia-china-us-military-drones-spies-espionage-global-hawk. Asesado http://www.huffingtonpost.com/2013/11/26/china-disputed-islands_n_4344546.html. Asesado en 27.nov.2013.en 17.nov.2013.

[7] STEWART , P. ; ALEXANDER, D. U.S. Military Aircraft Fly Over East China Sea Without Informing China, *Hufftington Post*, 26.nov.2013. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2013/11/26/china-disputed-islands_n_4344546.html. Asesado en 27.nov.2013.

[8] KREPINEVICH, A. F. "Why AirSea Battle?". Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA). *Publicaciones*, 19.feb.2010. Disponible en: http://www.csbaonline.org/publications/2010/02/why-airsea-battle/. Asesado en 20.oct.2013.

[9] El ASB surge como respuesta a lo hecho de que China ha desarrollado una gran cantidad de armas (especialmente misiles anti-buque) en las últimas dos décadas, que son de gran preocupación para los militares de EE.UU.. Estas armas, conocidas en el Pentágono como capacidades *anti-access/area-denial* (A2/AD), podrían socavar el derecho internacional para el libre paso en las aguas circundantes de China o, en el caso de un conflicto sobre Taiwán o islas disputadas en los mares de Sur y Este de China, impiden que EE.UU. cumplir con sus compromisos de defensa a sus aliados en la región.

Supuestamente, en la apertura de la "campaña de cegamiento", los EE.UU. ataca las redes de reconocimiento y de mando y control de China para degradar la capacidad del Ejército Popular de Liberación (*People's Liberation Army – PLA*) de atingir albos estadounidenses y fuerzas aliadas. A continuación, el ejército toma la pelea a la parte continental de China, golpeando lanzamisiles de largo alcance. Dado que este es el lugar donde se encuentran los misiles anti-buque, es lógico que los EE.UU. tendrían como objetivo el ataque a las plataformas terrestres chinas. Y para llegar hasta ellas, habría que sacar los sistemas de defensa aérea de China, los centros de control y comando, y otras armas anti-acceso. En resumen, ASB requiere una guerra total con China[10].

Aún quedan preguntas acerca de la credibilidad política y la viabilidad financiera del concepto, que en gran medida se basa en los submarinos y un futuro nuevo bombardero, en lugar de las capacidades existentes. Además, *Air-Sea Battle* parece una respuesta particularmente arriesgada a las capacidades crecientes de China, y de necesidad cuestionable. Dan Blumenthal del *American Enterprise Institutes* está de acuerdo en que "ASB es un concepto operativo separado de una estrategia [...] Como resultado, los EE.UU. está haciendo compromisos con Asia que puede no ser capaz de pagar, y a la vez, articula una doctrina operativa de alto riesgo que no responde a preguntas estratégicas básicas. [11]"

[10] Varios criticos señalan que ASB es inherentemente progresiva y es probable que acelere la carrera armamentista en la región Asia-Pacifico. Se puede esperar que China responda a la implementación de ASB con la aceleración de su proprio crecimiento militar. El coronel chino Gauyue Fan señaló que "si los militares de EE.UU. desarrollaren AirSea Battle para lidar con el [Ejército Popular de Liberación], el PLA se verá obligado a desarrollar anti-AirSea Battle." Fuente: "Pentagon to Weigh Sending Extra Subs, Bombers to Asia-Pacific," *Global Security Newswire*, 2.ago.2012. Disponible en: http://www.nti.org/gsn/article/pentagon-weighing-sending-extra-subs-bombers-asia-pacific/. Asesado en 20.oct.2013.

[11] BLUMENTHAL, D. "The US Response to China's Military Modernization". In: Strategic Asia 2012-13: China's Military Challenge, ed. Ashley Tellis and Travis Tanner. Washington, DC: The National Bureau of Asian Research, 2013.

Aunque los objetivos políticos más amplios de ambas partes son, en cierto sentido, puramente defensivos, las medidas que cada uno necesita para asegurar su posición y lograr sus objetivos aún pueden despertar alarma y estimulan las contramedidas en el otro lado. Estos procesos parecen estar trabajando en varios aspectos de las relaciones entre EE.UU. y China contemporánea. En cuanto a Taiwán, el objetivo de China puede ser sólo para evitar que la isla se pase hacia la independencia. Los dirigentes de la República Popular China pueden ser perfectamente dispuestos a vivir con el *status quo* indefinidamente, pero crean que tienen que emitir amenazas periódicas para impedir que Taiwán avance. El objetivo de EE.UU. puede ser sólo para impedir una posible reunificación forzada. Pero las amenazas de China y la acumulación militar en curso pueden aumentar los temores de que Beijing finalmente se sienta capaz de lograr sus objetivos a través del uso de la fuerza. Para mantener la disuasión, Washington puede entonces sentirse obligada a aumentar la ayuda militar a Taiwán y tomar otras medidas para hacer que parezca más probable que los Estados Unidos intervendrían solamente si Taiwán fuera atacada. Pero estos pasos ponen el gobierno de PRC más temeroso de un perno taiwanés por la independencia, lo que hará que Beijing intensifique sus esfuerzos militares y aumente su retórica, y así sucesivamente.

El objetivo de China en el despliegue de un gran número de misiles balísticos de puede ser principalmente para disuadir a Taiwán de declarar la independencia, pero esos despliegues aparecen inevitablemente como amenaza no sólo a Taiwán, sino también a Japón, a los Estados Unidos, y otros en la región. Por el contrario, el objetivo de EE.UU. para avanzar hacia la implementación de algún tipo de sistema de defensa de misiles (TMD - *Theater Missile Defense*)[12]

[12] SMITH, S. D. "Missile Defense Program Moves Forward". American Forces Press Service. Washington, 11.jan.2006. Disponible en: http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=14631. Asesado en 20.oct.2013.

puede ser el de proporcionar una medida de protección a los amigos y aliados de Estados Unidos y de sus bases y fuerzas en el Pacífico occidental. Sin embargo, la posibilidad de tal despliegue es, obviamente, amenazante para los chinos, que lo ven como un debilitamiento de su capacidad para evitar los acontecimientos regionales desfavorables, especialmente si el sistema de TMD de EE.UU. se amplía para incluir Taiwan.

La respuesta de China a estos acontecimientos es probable que incluya medidas para aumentar fuerzas de ataque de rango intercontinental, que tenderá a aumentar la ansiedad de Estados Unidos sobre sus intenciones. Funcionarios estadounidenses ven las alianzas regionales como baluartes defensivos de la estabilidad y niegan cualquier intención de cercar y contener a China.

No es sorprendente, sin embargo, que los estrategas chinos tienden a ver el comportamiento de EE.UU. en una luz menos benigna. Desde el fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos han estado ocupados tratando de fortalecer y consolidar sus lazos con sus aliados tradicionales de la región (incluyendo a Japón, Corea del Sur y Australia), en gran parte debido a la preocupación sobre el crecimiento del poder chino.

Sobre todo porque la última parte de la década de 1990, los Estados Unidos también han estado trabajando para ampliar su red de alianzas en el Sudeste, Sur y Asia Central. Los ataques terroristas del 11 de septiembre se han intensificado esta tendencia. Más allá de que los portavoces de EE.UU. pueden decir, los observadores chinos son propensos a ver gran parte de esta actividad dirigida a China como hostil a sus intereses. En su parte, China tratará de oponerse a las acciones de Estados Unidos al criticar la persistencia de las alianzas estadounidenses, o al tratar de fortalecer su propia relación con Rusia o con las repúblicas de Asia Central, así que sus acciones serán vistas por muchos en los

Estados Unidos como prueba de la hostilidad y de tendencias expansionistas. Ante este impasse, Kissinger (2011) señala:

> Cuando la visión de prelación encuentra el concepto occidental de la disuasión, un círculo vicioso puede sobrevenir: acciones defensivas diseñadas en China pueden ser vistas como agresivas en el mundo exterior; impulsos dirigidos a la disuasión realizados por Occidente en China pueden ser interpretados como un intento de cerco. Estados Unidos y China enfrentaran a este dilema en varias ocasiones durante la Guerra Fría; en cierta medida, hasta la fecha no han encontrado una manera de trascenderlo (KISSINGER, 2011, p. 142).

Sumariamente, en los Estados Unidos se teme que el ascenso de China puede plantear desafíos a la economía y el liderazgo global de EE.UU, y muchos en China creen que Estados Unidos se siente amenazado por el creciente poderío económico y militar de China.

Aún así, en este contexto el presidente Obama ha declarado que los Estados Unidos da la bienvenida a "ascenso pacífico[13]" de China. En reunión con su homólogo chino, en junio de 2013, Obama declaró que "es en gran medida en el interés de los Estados Unidos que China continúe su ascenso pacífico, porque si China tiene éxito, ayuda a impulsar la economía mundial y coloca a China en condiciones de trabajar con nosotros como socios iguales en el tratamiento de muchos de los retos globales que ninguna nación puede hacer frente por sí misma."[14] Sobre la base de esa creencia, la Administración Obama ha tratado de ampliar la cooperación con China en una amplia gama de cuestiones, aprovechar las oportunidades para las reuniones bilaterales de alto nivel y la adición a la actual profusión de mecanismos de diálogo bilateral.

[13] Heping jueqi – 和平崛起. Doctrina presentada en el Foro de Boao para a Asia en 2003. Esta doctrina supone que China va a evitar el expansionismo y la agresión promovida por los poderes anteriores en el momento de su ascensión al uso de la violencia para recaudar fondos y buscar la hegemonía global. Más bien, se utilizarán las mejoras que también benefician a otros países con los que China mantiene relaciones políticas y/o económicas.

[14] The White House Office of the Press Secretary, "Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China After Bilateral Meeting," transcript, 8.jun.2013. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the-press- office/2013/06/08/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china-.

Al mismo tiempo, la política de la Administración de China se ha centrado en las maneras de asegurarse de que el ascenso de China es, de hecho, pacífico, y que no perjudique la integridad del sistema internacional.

## LA EDULCORACIÓN DE TENDENCIAS CONTRADICTORIAS Y LA CONVERGENCIA DE LAS COMPLEMENTARIAS.

De hecho, hay que preguntarse si hay otras estrategias que no funcionan en el supuesto de que las relaciones sino-estadunidenses representan un juego de suma cero. Por ejemplo, se debe considerar si hay estrategias en las que la superpotencia persigue sus intereses por la acogida de una potencia creciente - sobre todo cuando esta es principalmente una potencia regional – de manera a permitirla una mayor esfera de influencia[15]. Esta es la forma en que Gran Bretaña, una vez la superpotencia que se basó en gran medida en el poder naval, acomodó un aumento de influencia del advenedizo Estados Unidos.

En los Estados Unidos, la tendencia a centrarse en la esfera de poder duro y coercitivo de las relaciones internacionales es en parte un reflejo de la cultura y las instituciones políticas del país. Es decir que la manera de analizar amenazas por parte de otro actor internacional y buscar resoluciones bélicas para tal contexto es también reflejo de paradigmas tradicionales e históricos, y que no

[15] De hecho, una fuente importante de información sobre el desarrollo alternativo de la política hacia China en la Casa Blanca es el informe de Jeffrey A. Bader. Habiendo servido como director de asuntos de Asia Oriental en el Consejo de Seguridad Nacional de enero de 2009 a abril de 2011, Bader informa en detalle sobre cómo el gobierno de Obama se acercó a la política de China. Cuando Obama era todavía un senador en campaña en la elección de 2008 – mientras el Pentágono pensaba en lanzar la misión de AirSea Battle – su filosofía era añadir a las naciones del mundo, en lugar de enfrentarse a ellas; confiar en la diplomacia en lugar de medidas agresivas y coercitivas; y dibujar el sistema internacional en el multilateralismo y no en medidas unilaterales. Tras su elección, el personal clave del presidente señalan que, en lo que respecta a China, la contención no era "una opción", ni tampoco abrazó la realpolitik de equilibrio de poderes. Fuente: BADER, J. A. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, DC: The Brookings Institution, 2012.

pueden ser extendidos o generalizados. De hecho, la mayoría de las teoría de las relaciones internacionales se derivan inductivamente de la experiencia europea de los últimos cuatro siglos, durante el cual Europa era el lugar y el generador de la guerra, innovación, y la riqueza (WALTZ, 1979). Debido al foco en las súper potencias, al tratar de entender las relaciones internacionales, los estudiosos han desplegado a menudo simplemente conceptos, teorías y experiencias derivadas de la experiencia europea, y más contemporáneamente estadunidense, para proyectar y explicar Asia.

Así que esta tendencia belicosa estadunidense se ha visto reforzada por las teorías predominantes de la política internacional vistas desde los EE.UU. Para Arrighi (2008), muchas de las estrategias propuestas para la determinación de la de la política exterior de EE.UU. direccionada al surgimiento de China,

> [...] Ignoran por completo la historia de China y se basan en una lectura muy simplista de la historia oriental. Por supuesto, es necesaria una lectura selectiva del pasado para dar paso a la gran muralla de incógnitas sobre las posibles consecuencias del ascenso de China (ARRIGHI, 2008, p. 315)

El enfoque neoclásico dominante para los asuntos internacionales ha sido llamado Realismo y su linaje se remonta a grandes pensadores como Tucídides y Maquiavelo, y en la época contemporánea está representado por Hans Morgenthay, Henry Kissinger, George Kennan y Robert Gilpin, entre otros[16]. No corresponde a este artículo el debate acerca de los paradigmas de las relaciones internacionales, sino más bien presentar concisamente la visión racionalista que trae la base sobre la que acentúa argumentos para pensar de manera más amplia las relaciones chino-estadounidenses. Parte-se del presupuesto racional para que

[16] El Realismo se basa en los presupuestos: 1) que las naciones-estado, en un sistema centrado en los estados, son los agentes claves; 2) que la política interna puede separarse claramente de la política exterior; 3) que la política internacional es una lucha por el poder en un entorno anárquico; 4) que hay gradaciones de capacidades entre las naciones-estado – grandes potencias y estados menores – en un sistema internacional descentralizado de estados que poseen igualdad legal o soberanía.

se pueda ampliar la gama de debate y de posibilidades ante las relaciones entre EE.UU. y China.

El argumento central racionalista es que las instituciones internacionales juegan un papel fundamental en la promoción de la cooperación a través de su impacto en cómo los Estados definen sus intereses. En *After Hegemony*, uno de los primeros hitos de esta literatura, Keohane (1984) dijo que recurrir a la elección racional para mostrar, "contrariamente a lo que la sabiduría convencional sugiere" es que la cooperación es posible, incluso por parte de actores puramente racionales y egoístas.

> El análisis de la elección racional ayuda a criticar, en sus propios términos, el sombrío panorama del Realismo como la inevitabilidad de la hegemonía o el conflicto. Reexaminando el Realismo a la luz de la teoría de la elección racional, y atentando a la importancia de las instituciones internacionales, podemos evaluar sus debilidades y fortalezas. Podemos quitar parte del aura de verosimilitud alrededor del Realismo y reconsiderar los fundamentos lógicos y empíricos de sus pretensiones. (KEOHANE, 1984, p. 84).

Los realistas más pesimistas tienden a inferir intenciones de un actor internacional a partir de capacidades, y por lo general asumen la existencia de ciertos principios universalmente aplicables de conducta internacional: China es una potencia emergente; las potencias emergentes tienden a tener intereses en expansión y ser propensos a la conducta asertiva o agresiva; y por lo tanto China es muy probable que se comporte de manera similar. Todavía no todos los análisis están dispuestos a seguir esta cadena de razonamiento hasta su conclusión. Incluso aquellos que aceptan que el poder de China está creciendo, y que creen que las potencias emergentes tienden a estar insatisfechas, no necesariamente creen que China se comporte de una manera especialmente asertiva o agresiva. La acción agresiva no puede ser simplemente una función de la capacidad potencial militar o económica de China, sino un reflejo de las intenciones subyacentes.

Como señala Randall Schweller (1993), las potencias pueden diferir en la medida de su insatisfacción con el *status quo*, y por lo tanto en el ámbito de sus ambiciones. Algunas potencias emergentes tienen objetivos verdaderamente revolucionarios: en otras palabras, buscan derrocar un sistema completo de normas internacionales y de instituciones. Pero otros pueden tener objetivos más modestos, que busquen ajustes marginales al status quo en lugar de cambios fundamentales.

A diferencia de los años 1950 y 1960, la China de hoy no parece ser un poder revisionista en ningún sentido del término. Ha abandonado su objetivo antes de difundir el comunismo en toda Asia y, de hecho, ya no es en sí inherente a la ideología marxista- leninista- maoísta. Los cambios concretos en el *statu quo* que los líderes chinos buscan son, podría decirse, limitados: la reintegración de Taiwán con el continente, la rectificación de algunas fronteras en disputa, y la aceptación por parte de la comunidad internacional de sus pretensiones de las partes del Mar del Sur de China. Si estos problemas se pueden resolver pacíficamente, China bien podría entrar en las filas de "potencias satisfechas" con el *status quo* (BIATO JR., 2010).

Además, afirman portavoces chinos y muchos observadores estadounidenses de la política China, que China no tiene una historia moderna de extensa conquista territorial y, con las pocas excepciones señaladas arriba – que no son sino maneras de mantener su tradicional e histórica influencia-, no hay ningún deseo visible a expandirse. Más aún, dado el hecho de que su economía depende fundamentalmente de las buenas relaciones comerciales con Occidente, China prioriza actitudes tanto más suaves y pragmáticas basadas en la "coexistencia pacífica", evitando conflictos con las potencias occidentales,

especialmente Estados Unidos[17]. La interdependencia económica ya ha contribuido a crear un fuerte interés común entre las dos potencias del Pacífico, de manera que se puede mencionar una "simbiosis" de las economías de EE.UU. y China. Salvo alguna interrupción importante, las fuerzas económicas probablemente seguirán limitando y amortiguando cualquier tendencia hacia el conflicto directo.

Además, por el hecho de China ser una potencia no revisionista, las instituciones internacionales pueden ayudar a mejorar la comunicación entre los estados, lo que reduce la incertidumbre sobre las intenciones y el aumento de la capacidad de los gobiernos para hacer creíble los compromisos vinculantes entre sí. De este modo, pueden ayudar a aliviar o contrarrestar algunos de los efectos de la anarquía internacional, despejando el camino para un mayor nivel de confianza que hubiera sido asequible.

Hay que tener en cuenta que desde el fin de la Guerra Fría se ha producido una proliferación de instituciones regionales en el este de Asia. Se incluyen entre ellos la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), la ARF (Foro Regional de la ASEAN - Asociación de Naciones del Sudeste Asiático); ASEAN + 3, la Cumbre de Asia Oriental, una red en expansión de conversaciones militares bilaterales, así como una gama aún más amplia de diálogos de seguridad casi oficiales que involucran académicos, analistas y funcionarios de los países de la región. En el transcurso de la última década, China ha buscado también la entrada

[17] Desde la regularización de las relaciones comerciales entre China y Estados Unidos, y en especial desde la firma del Tratado Comercial Bilateral firmado entre ambos países mediante el cual Estados Unidos aplicó un tratamiento arancelario de NTR permanente (MFN), el intercambio comercial entre ambos países ha tenido un crecimiento impresionante, puesto que pasó de 94,899.3 millones a 536,062.5 millones de dólares de comercio total entre 1999 y 2012. Además, con cerca de US $ 1,3 billones en bonos del Tesoro, China es el más grande propietario extranjero de la deuda gubernamental de los EE.UU., sin hablar de los US 3,1 trillones de activos denominados en dólares. Fuente: UNITED STATES CENSUS BUREAU. *Foreign Trade*, 2012. Disponible en: http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html. Asesado en 10.oct.2013.

en varias instituciones mundiales importantes, incluida la OMC (que ingresó en 2001) y el régimen de no proliferación nuclear (que se adhirió en 1996).

Además, se ha comenzado a desempeñar un papel más activo y prominente en las Naciones Unidas. Por un cargo, la adhesión de la República Popular China en las organizaciones gubernamentales internacionales formales más que duplicó entre 1977 y 1997 (del 21 a 52) – en este año de 2013 participa de 72[18]-, mientras que su participación en organizaciones no gubernamentales internacionales se disparó durante el mismo período de 71 a 1,163. El crecimiento de las instituciones internacionales en Asia y la expansión de actuación tanto de EE.UU. como de China en ellos llama ambos para engrosar una red de lazos que puede promover una mayor comprensión mutua, o por lo menos, una menor probabilidad de error de percepción bruta. Aparte de cualquier efecto directo que puede tener en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, el aumento de la participación de China en las instituciones internacionales también debe darle una creciente, aunque de manera más difusa, participación en la estabilidad y continuidad del orden mundial existente.

El deseo de los líderes de China para seguir disfrutando de los beneficios de hacer parte en ese orden debería hacerlos menos propensos a tomar medidas que pondrían en peligro el *status quo*. Esto, a su vez, debe reducir la probabilidad de que la República Popular China actuará de maneras que podrían traer en conflicto con los Estados Unidos, que es, antes de cualquier debate, el principal arquitecto, defensor, y el beneficiario del sistema internacional contemporáneo.

Prueba de que China intenta más hacer parte del sistema internacional de globalización y liberalización de mercado que revolucionarlo, es el hecho de que los dirigentes chinos - Presidente Xi Jinping y Premier Li Keqiang - presentaran

[18] CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *Field Listing International Organization Participation*. CIA World Factbook, 2013. Disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2107.html. Asesado en 20.nov.2013.

en el III Sesión Plenaria del 18º Comité Central del Partido Comunista, en noviembre de 2013, instrucciones para profundizar las reformas político-económicas iniciadas desde 1978, es decir, una nueva ronda de reestructuraciones pro mercado[19].

Ya en febrero 2012, el Consejo de Estado para Investigación y Desarrollo junto con el Banco Mundial produjeron un informe que titularon "China 2030", para describir el proyecto de desarrollo pro mercado. En noviembre el mismo *think tank* que ayudó a escribir "China 2030[20]" (Centro de Investigación de Desarrollo del Consejo de Estado[21]) dio a conocer planes más concretos bajo el nombre de "Proyecto 383". Ese plan, publicado semanas antes del tercer plenario, es una clara indicación de que China no quiere fallar en su reforma económica. Propone reducir el rol del estado en la banca, en la industria, en política agraria y que las actividades económicas sean formuladas mediante políticas monetarias e impositivas.

El plan reconoce que las reformas deben ser integrales, coherentes con objetivos claros y concretos, programas ejecutables y de capacidad para la aplicación efectiva. Al mismo tiempo, explica el hecho de que las relaciones y las percepciones no se pueden cambiar de un día para otro y que la transformación rápida y extensa es poco realista en un país de 1,3 millones de personas.

---

[19] El "tercer plenario" de cada nuevo comité central ha sido siempre un punto de inflexión en el proceso de la restauración capitalista de China en los últimos 35 años. El tercer plenario del 11º Comité Central del PCC vio la llegada al poder de Deng Xiaoping en 1978.

[20] WORLD BANK. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society. Washington, DC: World Bank, 2012. Disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf. Asesado en 15.nov.2013.

[21] A la cabeza de este grupo Xi Jinping puso Liu He, que estudió economía y finanzas en la Universidad de Harvard y es el nuevo director de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la Oficina Central para Asuntos Económicos y Financieros. En 1993, Liu estaba en el equipo de Jiang Zemin que preparó la creación del sistema llamado "economía de mercado socialista", aprobada por el Comité Central – y fue el segundo gran momento reformador en la historia moderna de China.

En este contexto, la nueva zona de libre comercio en Shanghai (*Shanghai Free Trade Zone*) - la ciudad más internacional de China, con los líderes más experimentados e internacionales - es una experiencia avanzada en la reforma administrativa y la liberalización. Una zona de libre comercio regula la inversión extranjera durante el uso de un enfoque de "lista negativa" que identifica los ámbitos en que están prohibidas o restringidas las inversiones extranjeras, y por lo tanto sujetos a medidas administrativas especiales. Este esquema aislado es novedad, ya que permitirá a los actores extranjeros ayudar a dar forma a la relación entre el Estado chino y el mercado. En resumen, la tercera sesión plenaria intenta digerir las experiencias de China, así como las mejores prácticas internacionales, con el fin de forjar un consenso para una estrategia de reforma coherente que fomente un orden de crecimiento inclusivo, innovador y sostenible.

En cuanto al dilema de la seguridad, puede haber una variedad de otros factores en curso que mitiguen sus efectos y ayude a mantener las relaciones entre Washington y Beijing lejos de una espiral fuera de control. Tanto en los ámbitos económicos y militares, hay obstáculos importantes que se sobrevenir si las tasas recientes de crecimiento han de ser sostenidos. De hecho, hay una probabilidad significativa de que el poder de China no seguirá creciendo a algo parecido a que el ritmo de las últimas dos décadas. El proceso de expansión económica, en particular, puede muy bien ser interrumpido por la turbulencia social y política interna, aún más en este momento de revisión de sus instituciones políticas y económicas a partir del III Sesión Plenaria del 18º Comité Central del Partido Comunista.

Irónicamente, una lectura profunda de las relaciones entre EE.UU. y China sugiere que, aunque China no siga con los mismos índices de crecimiento, la expansión económica de China ya ha establecido una interdependencia mutua

con los EE.UU. en el que China recicla su enorme superávit comercial para comprar la deuda estadunidense (GOODMAN, 2003). Ninguna de las partes puede fácilmente desenredarse de este nexo de beneficio mutuo de la interdependencia. A diferencia de Gran Bretaña en el siglo XIX, la posición de Estados Unidos como un importador neto de capitales limita severamente su potencial influencia política exterior (FERGUSON, 2002). Sin embargo, factores no económicos, tales como deficiencias en la organización, la educación, la formación, y el desarrollo doctrinal, también pueden impedir la aparición de China como una potencia militar de primera clase.

Asimismo, la posesión mutua de armas nucleares por parte de las dos potencias polares debe servir como una fuente adicional de restricción en su comportamiento. Este factor se destacó, por ejemplo, por Avery Goldstein (1998) quien argumenta que ofrece las razones más fuertes para esperar que los peligros asociados con la llegada de China como una plena gran potencia serán limitados. Goldstein (1998) sugiere, refriéndose a lo que Robert Jervis (1989) ha llamado la "revolución nuclear", que los Estados Unidos y China ya han llegado a una "[relación] fácilmente establecida de disuasión mutua que proporcionan no sólo un amortiguador robusto contra la guerra en general, pero también una fuerte restricción tanto a la guerra limitada como el comportamiento de crisis." (GOLDSTEIN, 1998, p. 70).

Robert Ross (1999) y Michael McDevitt (2001) creen que la geografía mejorará en gran medida la estabilidad de la relación entre EEUU y China. Los Estados Unidos, en este punto de vista, es una potencia marítima. Sus intereses y ámbito de influencia son, y probablemente seguirá siendo, centrados en alta mar en el norte-este y el sudeste marítimo de Asia. China, por el contrario, es y ha sido históricamente sobre todo una potencia terrestre. Su ámbito "natural" de influencia incluirá Asia Central y el Sudeste de Asia continental. Ross sostiene que

estas esferas de influencia no se superponen, con la posible excepción de la península de Corea, Taiwán y las Islas Spratly. A condición de que las cuestiones relacionadas con estas tres áreas se pueden manejar adecuadamente, debe haber poca razón u ocasión para que Estados Unidos y China entren en conflicto directo.

En resumen, cuatro áreas deben ser consideradas en tal proceso: i) Si bien la economía china por sí misma no determina su fuerza militar, así mismo limita sus opciones. Sería prudente tener en cuenta que el PIB per cápita de China es muy inferior a la de los Estados Unidos, y que el Partido Comunista tiene que amparar, alimentar, vestir, y servir cuatro veces más personas que en Estados Unidos – y aún hacer frente a las principales cepas ambientales, al envejecimiento de la población, al alto nivel de corrupción y el creciente malestar social[22]. ii) La modernización militar de China a menudo provoca la preocupación de que China este "actualizándose". Aunque es cierto que China ha aumentado el gasto militar, el presupuesto para el EPL empezó bien detrás de la de los militares de EE.UU. y los gastos de defensa de China aún quedan eclipsados por la de los Estados Unidos. iii) Cualquiera que sea su capacidad, las intenciones de China son relevantes. China muestra poco interés en la gestión de los asuntos mundiales o imponer su ideología a otras naciones. En cambio, China ha mostrado un gran interés en el flujo de materias primas y energía en la que la economía depende. Sin embargo, los Estados Unidos pueden acomodar a este interés básico sin poner en peligro su seguridad al facilitar los esfuerzos de China para asegurar acuerdos de energía en el mercado global y las vías para el flujo de recursos (mediante la construcción de gasoductos, ferrocarriles y puertos nuevos en lugares como Pakistán) - en lugar de tratar de bloquearlas. iv) Por último, existe un amplio acuerdo de que Estados Unidos ya no pueden darse el lujo de pelear grandes guerras. Además, hay que notar que las amenazas más urgentes a la

[22] Ver: Etzioni (2013).

seguridad de los EE.UU. según los propios estadunidenses son los cuales se pueden encontrar en el Medio Oriente y no en el Lejano Oriente.

## CONCLUSIONES FINALES

Puede ser, de hecho, que cada una de las perspectivas – realista y racionalista - capturan algún aspecto de la realidad sino-estadunidense, y que la mayoría de los mecanismos causales están en curso simultáneamente. Las verdaderas preguntas se refieren a la fuerza comparativa y los efectos combinados de esos mecanismos.

La relación actual entre EE.UU. y China es claramente mixta, formada por un conjunto de elementos cooperativos y competitivos. La relación puede ser representada como residiendo en algún lugar a lo largo de un espectro que se extiende desde la cooperación pura en un extremo a la competencia desenfrenada y el conflicto en el otro. Hay fuerzas causales que están empujando a la relación hasta el conflicto y, por otro lado, fuerzas compensatorias que tenderían a promover la paz. El futuro de las relaciones Estados Unidos-China será determinado por el choque entre estos dos conjuntos opuestos de fuerzas, y el escenario dentro de diez o veinte años dependerá de la fuerza relativa de esos dos vectores causales en el tiempo o del tamaño y de la dirección del vector resultante que es producido por la colisión de fuerzas.

Con referencia al final de la Guerra Fría soviético-estadounidense, es posible imaginar que un gran avance repentino hacia la reforma política interna en China podría abrir el camino para la mejora radical en las relaciones con Estados Unidos. Al mismo tiempo, sin embargo, es concebible que una crisis imprevista o mal administrada (sobre Taiwán, por ejemplo, o Corea del Norte o en el Sur de Asia) podría dar lugar a un resultado opuesto.

El futuro de las relaciones entre EEUU y China es probable que se determine, en definitiva, por lo que John Lewis Gaddis (2005) denomina, en otro

contexto, la "fratricida" de tendencias contradictorias, así como la "convergencia" de las complementarias.

Los costos potenciales de un conflicto entre las dos potencias, sobre todo teniendo en cuenta que ambos poseen armas nucleares, deberían también ayudar a mantener los impulsos competitivos dentro de los límites y hacer los dos lados muy cuidadoso de emprender cualquier curso que podrían correr el riesgo de un conflicto directo. La nueva composición del Partido Comunista chino también podría contribuir a que las relaciones no sean direccionadas al juego de suma cero y al enfoque *realpolitik* de las relaciones con Estados Unidos. Igual que en la Unión Soviética durante la época de la perestroika, también en este caso los cambios en el pensamiento de alto nivel podría tener un efecto calmante en las relaciones bilaterales, aunque no sean acompañadas de inmediato por las reformas políticas internas más profundas y de largo alcance.

La colisión entre los conjuntos opuestos de fuerzas producirá una relación sino-estadunidense que se sigue caracterizada por la restringida, o limitada, competencia. Así como hacen hoy en día, los dos países negociarán, hablarán y cooperarán en algunos temas, pero todavía se consideran uno a otro con profunda desconfianza, maniobrando para obtener ventajas diplomáticas y desarrollando sus capacidades militares con la mirada puesta en un posible enfrentamiento futuro. Este tipo de situación ambivalente será diferente de las que Estados Unidos han tenido para hacer frente a lo largo del último medio siglo, un período durante el cual el mundo tendría a dividirse claramente entre los principales aliados y socios económicos de Estados Unidos, por una parte, y enemigos abiertos (con los cuales Estados Unidos negociaran y hablaran relativamente poco) por otro. Relaciones mixtas son, sin embargo, mucho más típicas de la historia política de ambas las potencias.

## BIBLIOGRAFIA

ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim*: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

BIATO JR, O. *A parceria estratégica Sino-Brasileira*: origens, evolução e perspectiva (1993-2006). Brasília: FUNAG, 2010.

DOYLE, M. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2," *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, pp. 325–326, 1983.

ETZIONI, A. "Accommodating China," *Survival*, Vol. 55, No. 2, 2013.

FERGUSON, N. *The Cash Nexus*: Money and Power in the Modern World, 1700-2000. London: Penguin Press, 2002.

GADDIS, J. L. *The Cold War*: A New History. New York: Penguin Press, 2005.

GOLDSTEIN, A. "Great Expectations: Interpreting China's Arrival," *International Security*, Vol. 22, No. 3, 1997/98.

GOODMAN, P. "U.S. debt to Asia swelling", *Washington Post*, 13.sep.2003.

JERVIS, R. *The Meaning of the Nuclear Revolution*: Statecraft and the Prospect of Armageddon. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1989.

KAPLAN, R. D. "How We Would Fight China.", *The Atlantic*, jun.2005. Disponible en: http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/06/how-we-would-fight-china/303959/. Asesado en 20.oct.2013.

KEOHANE, R. *After Hegemony*. Cooperation and Discord in the World Political Economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

McDEVITT, M. Roundtable: Net Assessment—Objective Conditions versus the U.S. Strategic Tradition. In: TAYLOR, P. D (Ed.). *Asia and the Pacific: U.S. Strategic Traditions and Regional Realities*. Newport, R.I.: Naval War College Press, 2001.

MEARSHEIMER, J.J. *The tragedy of great power politics*. Nova York & Londres: W.W. Norton & Company, 2003.

PINKERTON, J. "Superpower showdown", *The American Conservative*, 7.nov. 2005.

ROSS, R. S. "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty First Century," *International Security*, Vol. 23, No. 4, pp. 81–118, 1999.

SCHWELLER, R. "Tripolarity and the Second World War", *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 1, mar.1993.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Washington, DC: Waveland Press, 2010.

**Recebido em 29 de novembro de 2013**
**Aceito em 31 de dezembro de 2013**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# A ASCENSÃO DE EMPRESAS MILITARES E DE SEGURANÇA PRIVADA NO PÓS-GUERRA FRIA: GENESIS DO PROBLEMA E SEUS IMPACTOS SOBRE A SEGURANÇA INTERNACIONAL

# THE ASCENSION OF PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES IN THE POST-COLD WAR: GENESIS OF THE PROBLEM AND ITS IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL SECURITY

**CAUÊ RODRIGUES PIMENTEL**
Doutorando em Ciência Política (USP)
E-mail: cauerpimentel@hotmail.com

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é compreender as origens das Empresas Militares e de Segurança Privada (EMSPs) e avaliar seus impactos para o pensamento estratégico e crítico para os Estudos de Segurança Internacional (ESI). Este fenômeno possui suas raízes no imediato pós-guerra fria, ainda que sua presença acentuada se manifesta na primeira década do século XXI. Devido ao seu crescimento massivo essas empresas se tornaram um importante elemento para uma análise holística dos problemas de segurança internacional contemporânea. Para poder ilustrar sua trajetória e desenvolvimento, o artigo se utiliza de múltiplos eventos que permitiram a ascensão destas empresas, com especial foco no caso estadunidense onde a complexa relação entre setores público e privado permitem a observação dos três fatores principais que engendram a gênese desses agentes: o perfil dos novos conflitos internacionais, o impacto da onda neoliberal e a redução dos custos políticos propiciada pela utilização destas empresas em substituição de soldados regulares.

**Palavras-Chave**: Empresas Militares e de Segurança Privada; Segurança Internacional; Novos Conflitos.

## INTRODUÇÃO

Empresas Militares e de Segurança Privada são corporações que atuam ativamente nos esforços de guerra ao oferecer serviços de segurança armada, transporte, alimentação, treinamento militar, funções de inteligência e consultoria estratégica em atividades e setores que antes eram competência exclusiva dos homens fardados. Estas empresas surgem depois da Guerra Fria, resultado de uma combinação de fatores e contextos que permitem a expansão do mercado de segurança privada em âmbito internacional: o fim dos dispositivos clássicos de segurança do mundo bipolar; a emergência de conflitos irregulares ("novas guerras") e ameaças transnacionais como o terrorismo; a desmobilização massiva dos exércitos regulares, criando um pool de recrutamento de profissionais de segurança; e por último, a predominância da ideologia neoliberal que privilegia a suposta eficiência da iniciativa privada e da organização empresarial frente às pesadas e caras estruturas militares estatais (AVANT, 2007; BROOKS, 2001; ROSÉN, 2008; SINGER, 2008; STANGER, 2009).

Nas guerras do Afeganistão e Iraque sua presença se tornou notável e sua relevância atraiu o interesse sobre esses agentes. Nesses dois conflitos, a quantidade de agentes contratados superou o número de tropas regulares à serviço do governo de Washington. Em seu momento mais saliente, foram registrados no Afeganistão 104 mil agentes privados e 98 mil soldados regulares enquanto no Iraque a estimativa é de 180 mil e 160 mil soldados no ano de 2007 (SINGER, 2008). Essas empresas atuaram ativamente nos esforços de guerra ao prover segurança, transporte, alimentação, treinamento militar e consultoria estratégica, funções antes exclusivas dos homens fardados (BROOKS, 2001).

Este artigo explora os fatores do pós-Guerra Fria que possibilitaram a gênese e a proliferação destes agentes, analisando criticamente suas implicações

para pensar a segurança internacional contemporânea. Para tal finalidade, está organizado em duas seções: a parte introdutória resgata elementos da antiguidade e da história moderna que auxiliam a compreender as raízes profundas do problema do mercenarismo e sua relação com o Estado e a guerra. A segunda seção se foca em três pilares que sustentam a expansão dessas empresas no pós-guerra fria (o perfil das "novas guerras", o choque neoliberal na administração pública e o problema político das intervenções armadas) e discorre sobre as principais características dessas empresas, além de abordar suas diversas implicações para os ESI.

## MOVIMENTOS CONTEMPORÂNEOS DA PRIVATIZAÇÃO DA FORÇA: PRINCIPAIS CAUSAS

A emergência de um mercado privado relacionado ao uso da força no pós-Guerra Fria corresponde a uma série de fatores políticos e econômicos específicos. Este artigo visa elucidar os principais pontos que engendram essa expansão.

Com o fim da Guerra Fria uma nova agenda de ameaças tomou conta da agenda internacional sobre segurança. Esse fenômeno explica-se principalmente pelo desmantelamento do sistema de segurança internacional que regia as relações internacionais no pós-Guerra Fria e que se alimentava da tensão entre EUA e URSS[1]. Sem a arbitragem e o suporte político e militar das grandes potências polares, diversos países se convulsionaram em disputas políticas nacionais envolvendo querelas pelo poder ou reivindicações de cunho étnico,

[1] Segundo Pecequilo (2005, p.247), "mesmo conflitos menores, periféricos aos grandes poderes e motivados por razões alheias à guerra comunismo/capitalismo eram transportados para a lógica da Guerra Fria". Assim, uma variedade de conflitos compunha a agenda internacional de segurança das superpotências. O poder militar e nuclear de Moscou e Washington funcionava como fator limitante a estes conflitos, já que o risco de escalada nuclear colocava limites às hostilidades periféricas.

religioso e político que rapidamente se traduziram em uma série de conflitos. Assim, verifica-se após a Guerra Fria um surto de violência em diversos rincões do mundo, aonde a instabilidade germinou com a ausência do protetorado e da arbitragem das potências. Segundo Hobsbawm (1992, p.538):

> Os anos que se seguiram a 1989 viram mais operações militares em mais partes da Europa, Ásia e África do que qualquer um pode lembrar, embora nem todas elas fossem oficialmente classificadas como guerras: na Libéria, em Angola, no Sudão e no Chifre da África, na ex-Iugoslávia, na Moldávia, em vários países do Cáucaso e Transcáucaso, no sempre explosivo Oriente Médio, na ex-soviética Ásia Central e no Afeganistão [e Iraque].

Com o fim da rivalidade entre EUA e URSS, os países do Terceiro Mundo perdem relevância na *grand strategy* das potências. O recuo do "patrocínio" dos grandes polos retirou o suporte político de diversos países do Terceiro Mundo fomentando crescente instabilidade política. Ademais, a legitimidade de diversos desses governos se tornou insustentável sem o apoio da diplomacia e da força das potências (BUZAN, 1991). Durante a década de 1990 surgiu um questionamento da concepção Vestfaliana das relações internacionais. Se em 1648 havia se decidido pela não-interferência em assuntos internos de Estados terceiros, nos anos 90 os Estados Unidos e a comunidade internacional se viram diante dos casos de Kosovo, Somália, Haiti, Bósnia e Ruanda, episódios que problematizaram a necessidade preeminente de agir e intervir em assuntos internos (KISSINGER, 1994).

Neste mundo de crescente instabilidade, a segurança internacional passa a abarcar novos elementos e concepções que ampliam seu sentido cognitivo (MACHADO, 2007, p.42). Senhores da Guerra em cruzadas regionais, intervenções humanitárias, multiplicação de crimes transnacionais, novos conceitos de soberania e recentemente o conceito de "Guerra contra o Terrorismo", que

engendrou as campanhas do Afeganistão e do Iraque, representam novas demandas e percepções relacionadas à segurança[2].

É dentro deste macro-contexto que as EMSPs encontram espaço para se proliferarem e constituírem um novo mercado da força, propagando uma nova onda de privatização da força (ISENBERG, 2006) A seguir, são levantadas as principais causas que confluem para o florescimento destas empresas: o perfil dos novos conflitos internacionais; a onda neoliberal e os movimentos de privatização; as vantagens estratégicas que o uso de EMPs propiciaria à iniciativa estatal. O exame dessas motivações permitirá melhor qualificar as EMPs e entender as razões que tornam o setor terceirizado uma componente fundamental das intervenções militares contemporâneas, sobretudo no caso estadunidense.

## O PERFIL DOS NOVOS CONFLITOS INTERNACIONAIS

A guerra nunca foi objeto estático e imutável das relações internacionais. Ao longo da história, este fenômeno sofreu diversas alterações em seu *modus operandi.* Ao final da Guerra Fria, ficam evidentes as transformações que a organização, a finalização e a concentração da violência armada contemporânea sofreram e que diferem do que foi reconhecido e tratado como guerra no mundo ocidental até o fim do século XX (GRÓS, 2009).

[2] Tomemos como exemplo sintomático o notável aumento de operações militares dos Estados Unidos após 1991, quando o exército estadunidense interveio em 48 operações diferentes, três vezes mais que durante toda Guerra Fria (BACEVICH, 2002, p.143). Igualmente impressionante é o substancial aumento dos gastos militares no período pós-11 de setembro: desde 2001 os gastos americanos com defesa aumentaram em 54%, atingindo a cifra de US$ 687 bilhões em 2011 representando aproximadamente 45% de todos os gastos em defesa no mundo. Segundo Pecequilo (2005, p.248), "em vez de ter de enfrentar um inimigo único, como fora a URSS, os EUA iriam deparar-se cada vez mais com ameaças pontuais e localizadas de difícil percepção e resolução", dificuldades que refletem as dificuldades do campo da segurança internacional hodierna.

Condensados baixo o título de *Novas Guerras*[3], este conceito engloba um rol de estratégias e características que tornam o campo de batalha singelamente distinto do cenário clássico de embate entre Estados nacionais. Apesar da diversidade de abordagens sobre o tema, o núcleo do conceito aponta que a lógica da violência contemporânea envolve uma zona cinzenta em que se aproximam e se confundem noções de guerra, criminalidade transnacional, violações dos direitos humanos e agentes privados envolvidos diretamente nos conflitos (KALDOR, 2006).

A emergência destes novos conflitos está diretamente conectada ao período do pós-Guerra Fria por dois motivos principais. O primeiro, é que este tipo de conflito reflete um período de transição de poder onde a onipresença de uma potência global não consegue preencher todos os vácuos da política internacional. Ademais, reflete um contexto de desagregação da autonomia e capacidade do Estado nacional, deficiências sentidas tanto nos países desenvolvidos como no conjunto dos países em desenvolvimento, com diferentes matizes e graus de intensidade, mas cuja principal característica é a erosão do monopólio legítimo da violência. O segundo motivo reúne as transformações tecnológicas e da multiplicação de conexões transnacionais que borram as linhas que distinguiam conflitos internos e externos, entre problemas locais e globais, além de multiplicarem os canais de financiamento, recrutamento e compra de armas dos grupos engajados na luta armada[4] (KALDOR, 2006, p.5).

[3] Angstrom (2001, p. 93) aponta que há uma multiplicidade de conceitos que se referem ao fenômeno dos conflitos armados e suas características multifacetadas na década de 1990: novas e velhas guerras, guerras intraestatais, conflitos étnicos, guerras de baixa intensidade, pequenas guerras, guerras pós-modernas, guerras incivis, etc. são alguns dos possíveis referentes oriundos de uma abundante bibliografia que se debruça sobre o tema.

[4]Hedley Bull, em seu clássico *A Sociedade Anárquica* (2002, p.286), oferece uma interpretação mais drástica para o possível quadro em formação: é possível que a política internacional caminhe para um "novo medievalismo" operando o sistema internacional sob um paradigma de "lealdades múltiplas e autoridades sobrepostas". De fato, "hoje os estados soberanos dividem o palco da política mundial com "outros atores", assim como na época medieval o estado o partilhava com "outras associações" (para empregar a terminologia dos medievalistas)" No entanto, "A simples

A distinção entre novas guerras e guerras civis clássicas pode ser delineada em quatro pontos: primeiro, o conflito civil clássico possuía raízes ideológicas enquanto os novos conflitos se pautariam por confrontos étnicos e tribais marcados pela pilhagem e criminalidade; segundo, o conflito civil era resultado de descontentamentos ou insuficiências políticas, já as novas guerras seriam motivadas pela possibilidade de subsistência econômica através da manutenção do ciclo de violência; terceiro, guerras civis clássicas possuíam apoio popular e movimentação das massas, já os novos conflitos seriam conduzidos por grupos muitas vezes autônomos ou descolados de uma ampla base social; por último, as guerras civis tradicionais aconteciam de maneira centralizada, enquanto novos conflitos seriam travados por unidades descentralizadas e sem buscar o desfecho militar. Em diversos casos, é preciso entender que a erupção do conflito não significa simplesmente a quebra da ordem anterior vigente, mas representa o desenvolvimento de novas formas de troca e suporte econômico que tornam o estado de conflito permanente viável e atrativo para alguns atores (KALYVAS, 2000).

A dimensão econômica das novas guerras é o fator central para a análise deste complexo quadro. Tilly (1996) oferece uma problematização sobre a natureza dos conflitos partindo da correlação entre uso intensivo de capital nos instrumentos de guerrae o monopólio estatal da força. Segundo o autor, quanto mais intensivo o uso do capital na fabricação e organização da guerra, mais estatocêntrica ela será. Em contrapartida, quando é necessário pouco capital e poucos recursos humanos para engajar em uma atividade bélica, mais atores se utilizarão de meios violentos para alcançarem seus fins econômicos e políticos.

existência desses outros atores, além dos estados, não nos dá qualquer indicação de uma tendência no sentido do ressurgimento do medievalismo. A questão crucial é saber se a penetração dessas "outras associações" (para usar a expressão dos medievalistas) na soberania ou supremacia do estado sobre o seu território e os seus cidadãos é de molde a desfazer tal supremacia, retirando do conceito de soberania a sua utilidade e viabilidade" (p.296).

Seguindo esta lógica, a era nuclear foi o ponto máximo em que a guerra era uma competência exclusiva do Estado. Já em cenários de guerras de baixa intensidade, onde o capital necessário para deflagrar um conflito é baixo, e os instrumentos de violência são armas de pequeno porte, veículos civis adaptados ou artefatos explosivos de fácil fabricação, o uso da força está amplamente pulverizado. Assim, a intensidade do capital é uma variante decisiva para entender o problema[5].

Neste sentido, apesar da qualificação dos conflitos contemporâneos como "novas" guerras, um ponto central nesta discussão é como estes conflitos envolvem aspectos da guerra moderna e pré-moderna. Assim, muitas de suas características se assemelham à das guerras pré-Vestfalianas, ou seja, anteriores à formação dos Estados nacionais e onde o uso da violência residia basicamente na mão de agentes privados.

O fato que torna as EMPs relevantes nesses novos cenários de violência é a formatação de seus negócios que supostamente oferecem uma alternativa viável e adaptável para este tipo de conflito onde a efetividade dos grandes exércitos nacionais é questionável. As grandes estruturas militares desenvolvidas ao longo do século XX foram pensadas e construídas visando o confronto direto entre Estados Nacionais, ou seja, onde os dois lados utilizariam dos mesmos recursos bélicos e de estratégias de natureza semelhante visando a solução política através do embate bélico. Já os novos conflitosconstituem guerras de baixa-intensidade (*low-intensity wars)* que são caracterizadas pelo enfretamento de grupos armados que não oferecem o combate aberto, evitam a busca de uma decisão bélica e visam destruir o apoio e a vontade de combater do inimigo através de ações guerrilheiras e terroristas. Isso torna as grandes e onerosas

[5] A sofisticação da guerra está intimamente ligada com a capacidade criadora do capitalismo. Tilly (1996) ilustra a situação com uma metáfora irônica: enquanto nos séculos XIII-XVII, toda casa senhorial possuía um estábulo com cavalos e um estoque de espadas, no século XX, nenhuma família burguesa possuía um porta-aviões estacionado na garagem

estruturas militares tradicionais pouco fungíveis para este tipo de problema de segurança[6].

Frente a esta situação, as EMPs se apresentariam, *a priori*, como uma alternativa mais barata e enxuta do que as estruturas militares tradicionais aos desafios da guerra contemporânea. As EMPs seriam mais eficientes em termos financeiros e operacionais do que os exércitos nacionais, sendo, portanto, como uma solução viável para a natureza cambiante do campo de batalha contemporâneo onde as distinções entre guerra e segurança pública são cada vez menos visíveis[7]. As vantagens imediatas na privatização da força se resumiriam a uma maior mobilidade de tropas funcionando em um sistema *ad hoc* que apresenta melhor estrutura de comando, e que podem ser acionadas a qualquer momento pelo Estado (mesmo aqueles sem tradição ou poder bélico) mediante o aporte de recursos financeiros.

Um segundo fator relevante é o grau de especialização destas empresas. Ao focar-se em um nicho específico de técnica, suporte logístico, operacional ou de segurança, as EMSPs conseguiriam resultados mais eficientes na alocação de recursos. Além disso, devido à especialização e à utilização de tecnologias cada vez mais avançadas no terreno militar, a iniciativa privada seria capaz de fornecer, a menor custo, especialistas em diversas áreas e a curto prazo.

[6] Vide o exemplo estadunidense nas campanhas do Afeganistão e Iraque. Mesmo com sua superioridade massiva em números e poder de fogo, o exército estadunidense enfrentou, ao longo de uma década, duas guerras cujas causas políticas e os objetivos iniciais se descolaram à medida que o conflito se prolongou e não apresentou saída viável pela via militar. Ao esquivar-se do confronto e promover ataques terroristas, a resistência à presença estadunidense visava minar não somente o poder muscular das tropas, aeronaves e blindados americanos, mas atinge a opinião pública que legitima e torna possível a manutenção de tropas estacionadas no estrangeiro.

[7] Um estudo de caso bastante ilustrado no debate sobre o tema é o caso de Ruanda, em 1994, quando abordagens preliminares sobre a utilização de EMPs para por término ao genocídio na região apontavam custos de US$150 milhões. A opção era cinco vezes mais barata que a ação das Nações Unidas no país, que foi reconhecidamente ineficiente e se limitou apenas a fornecer ajuda humanitária de maneira falha (MAGALHÃES, 2005).

Como a condução de operações militares depende cada vez mais da funcionalidade das tecnologias da informação para operar os avançados sistemas de armas de longo alcance, coletar inteligência a partir de satélites e monitorar complexas redes de informação, bem como o controle e a manutenção de itens de alta tecnologia, o mercado privado seria a melhor alternativa para prover uma gama de serviços de alta tecnologia e que atualmente são utilizadas para tarefas militares[8] (UESSELER, 2008). Assim, os exércitos não necessitariam manter em caráter permanente especialistas em diversos ramos da engenharia e tecnologia; quando preciso, esses profissionais poderiam ser selecionados a partir do *pool* privado de recrutamento.

Essa capacidade de deter recursos humanos especializados e *know-how* privilegiado faz com que as EMPs sejam uma alternativa viável para diversos países que não possuem tradição na seara militar, possibilitando o acesso facilitado a serviços altamente especializados. Assim, não é coincidência que o primeiro surto destas empresas tenha se desenvolvido majoritariamente no continente africano, onde a situação prolongada de insegurança e conflito, mais a marginalização política dos países da região e a falta de instituições militares confiáveis resultaram em um mercado profícuo para as EMPs. Os primeiros episódios notáveis destas empresas estão registrados na atuação da *Executive Outcomes* em Angola e Serra Leoa, e no papel da *Sandline* em Papua Nova Guiné (PAOLIELLO, 2011).

A *Executive Outcomes* (EO) foi fundada em 1989 e atuou em Botsuana, Madagascar, Malaui, Argélia, mas sua atividade foi mais marcante nas guerras civis de Serra Leoa e Angola. A empresa foi formada a partir de ex-soldados de elite ligados à SADF (*South African Defence Force*) do regime do *apartheid.* A

[8] Este é um ponto interessante das novas ameaças de segurança. Anteriormente, a tecnologia era desenvolvida com fins militares, mas acabava adaptando-se para aplicação na vida civil. Hodiernamente, tecnologias que surgem para uso civil, principalmente no campo das tecnologias da informação, acabam sendo adaptadas para o uso militar e para coleta de inteligência.

empresa logo conseguiu lucrativos contratos no continente africano envolto em guerras civis e situações de risco. Em Angola, a atuação da EO foi decisiva na vitória contra a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) após as eleições de 1992. A empresa ofereceu apoio militar e estratégico para a MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), garantia a segurança de poços de petróleo na região e auxiliou no processo de recrutamento e treinamento das forças da MPLA. Em troca de seus serviços, a parte dos US$40 milhões de dólares por cerca de dois anos e meio de serviços prestados, a EO também adquiriu o controle sobre diversos recursos estratégicos no país como petróleo e diamantes. O caso da EO é interessante, pois revela a dinâmica de formação de boa parte das EMPs (a partir do recrutamento de ex-militares) bem como a sua inserção em áreas instáveis possui impactos estratégicos significantes sobre a segurança e o ambiente político (CLEARY, 1999, p.151). Também demonstra como os negócios de algumas EMPs estão interconectados com outros ramos transnacionais da exploração de recursos naturais. Segundo Pech (1999, p.84), entre 1994 e 1998, a EO compunha um conglomerado de mais de 30 empresas cujo núcleo duro repousava sobre seu vetor de segurança. O papel desempenhado pela EO no treinamento das forças armadas angolanas também é representativo, já que no Afeganistão e Iraque, grande parte do treinamento das forças policiais e militares foi terceirizada.

Assim como a EO, o crescimento das EMSPs na década de 1990 é resultado da confluência de movimentos de demanda por segurança, mas também de oferta de mão-de-obra. A atividade militar não fica alheia ao processo de *downsizing* das administrações públicas, sob o argumento de diminuição da ameaça de um confronto militar entre as grandes potências, desmobilizando quase 10 milhões de soldados ao longo da décadae de 1990, abrindo caminho para uma paulatina terceirização de serviços militares (CHAKRABARTI, 2009). Muitos desses ex-soldados, principalmente aqueles altamente especializados,

encontraram refúgio no mercado crescente das EMPs, configurando assim um cenário apropriado de oferta e demanda de serviços especializados que impulsionou o desenvolvimento deste nicho de negócios[9]. Este é um movimento que se verifica tanto nos países desenvolvidos como no Terceiro Mundo. Nos EUA, em 1989, as tropas americanas contabilizavam 2.130.229 homens; dez anos depois, esse número era de 1.385.703, uma diminuição de 800 mil no efetivo (KANE, 2004)[10]. No continente africano, o mesmo fenômeno pode ser observado em diversos países na década de 1990: a Etiópia diminuiu seu exército em 500 mil soldados; a Eritréia em 50 mil; Uganda em 36 mil, Moçambique em 90 mil e a Namíbia em 50 mil, entre outros (KINGMA, 2000 apud MEHLUM et al, 2002).

Os clientes das EMPs não se limitam, no entanto, a países frágeis. Seus maiores empregadores, bem como a sede das principais companhias se situam no mundo desenvolvido, revelando uma dinâmica interessante sobre a proliferação desses agentes. O seu portfólio de clientes não se restringe à "Estados Falidos" e ditadores do Terceiro Mundo; seus serviços atendem à grandes conglomerados de empresas transnacionais, ONGs e superpotências atuando em territórios de Estados terceiros (AVANT, 2007). É esta característica que torna o surgimento das EMPs um fenômeno global e com consequências importantes para a segurança internacional.

---

[9] Como aponta Mehlum et al (2002, p.447): "*After the Cold War this kind of privatization of violence and security has been boosted by a substantial demobilization of military personnel. In Russia the private protection business has exploded. [...] Military security is no exception to the trend towards privatization. International firms like Sandline International, Defense Systems Limited, Military Professional Resources Inc., Gurkha Security Guards, and Executive Outcomes have been offering a wide range of military training, armed protection, and military strategic consulting in conflict-ridden countries*".

[10] Importante notar que esse número sofreu pouca alteração em 2003: mesmo com duas campanhas de guerra ativas no Iraque e Afeganistão, o contingente das tropas americanas sofreu um aumento de apenas 48 mil homens. Paralelamente, o número de contratos com empresas privadas disparou, fornecendo o contingente suplementar para as campanhas em solo afegão e iraquiano.

Diversos fatores propugnariam estas empresas como suposto modelo alternativo, mais eficiente e econômico, para as novas questões de segurança que emergem no cenário global. Porém, como demarca Avant (2007), a emergência de novos problemas de segurança e as características dos novos conflitos poderia ser contra-atacada com outras ferramentas e não necessariamente através de movimentos de terceirização. É preciso buscar em outros movimentos políticos os fatores que dão vazão à privatização do uso da força. Uma das facetas que contribuem para esse resultado é a guinada para o modelo gerencialista pregado pelas correntes neoliberais que comprimem o Estado contemporâneo entre o paradigma da burocracia mínima, a multiplicação de demandas sociais (inclusive no terreno da segurança) e os desafios em nível global (DUPAS, 2005a, p.11).

## A ONDA NEOLIBERAL

A prevalência do paradigma neoliberal no plano ideológico e político do mundo anglo-saxão é fator fundamental que permite a eclosão de um amplo mercado de segurança privada e o florescimento das empresas de segurança. As origens desta terceirização podem ser identificadas em diversas iniciativas nos anos 60 e 70. É nas décadas de 80 e 90, no entanto, que essas políticas ganham ampla difusão global no âmbito de uma nova visão sobre o papel do Estado e atingem os mais variados ramos da atividade econômica, inclusive no âmbito militar. Sob o guarda-chuva ideológico da competitividade, eficiência e racionalização, o movimento privatizador avançou como força normativa e política decisiva sobre todas as searas da competência estatal (NASCIMENTO, 2010; DUPAS, 2005a).

A compreensão da dinâmica neoliberal ajuda a entender porque as EMPs floresceram no mundo ocidental desenvolvido. Se em um primeiro estágio essas empresas foram embrionadas no continente africano, em um segundo momento,

as sedes destas empresas se proliferam nos Estados Unidos e no Reino Unido, berços da ideologia neoliberal. Este é um reflexo das reformas políticas que diminuem a administração pública e abrem as portas para a iniciativa privada, política. O colapso da União Soviética e o fim do modelo alternativo de Moscou reforçam esta dinâmica patrocinada pelo eixo conservador Reagan-Thatcher, tanto no mundo anglo-saxão, como no plano global através do FMI e Banco Mundial (AVANT, 2007). Na expressão de Donhaue (1989), para os neoliberais, os fins públicos do Estado deveriam ser perseguidos através de meios privados. Baixo o lema de "abrir, privatizar e estabilizar" e o signo da "flexibilização", as esferas do público e do privado entram em um choque constante que define um movimento prolongado de turbulência, como sublinha Dupas (2005b, p.35)[11]:

> A consolidação da hegemonia capitalista do Pós-Guerra Fria definiu claramente o tom hegemônico contemporâneo. A mobilidade do capital e a emergência de um mercado global criaram uma nova elite que controla os fluxos do capital financeiro e das informações, atuando predominantemente em redes e *clusters* reduzindo progressivamente seus vínculos com as comunidades de origem. Como consequência, enquanto o mercado internacional unificou-se, a autoridade estatal enfraqueceu-se. Com isso, acentuou-se a fragmentação [...] e acelerou-se a perda do monopólio legítimo da violência pelo Estado.

No caso dos Estados Unidos, este processo é evidente e serve de exemplo para entender como o efeito neoliberal alcança as instituições de defesa e segurança. A política norte-americana de privatização da administração pública pode ser retraçada pelo menos até 1966 quando a Circular A-76 do *Office of Management and Business* (OMB) preconizava a competição comercial para

[11]Vale remarcar que após 20 anos de prevalência do modelo neoliberal este têm enfrentado sistemáticas críticas resultantes de seus fracassos sonoros, seja no caso da América Latina, da crise financeira de 2008 e da crise econômica dos EUA. A presente crítica às EMSPs é também um sinônimo desse amplo movimento contestatório: se as EMPs apareciam como uma possibilidade viável aos problemas internacionais de segurança na década de 90, após uma década de experiência no Iraque e Afeganistão, a massa crítica sobre o papel desta empresas se assoma cada vez mais, expondo o problema e criando resistências contra sua perpetuação.

prestação de serviços federais, abrindo uma janela legal para a terceirização de serviços públicos (CULLEN; WEINBERG, 2007). Esta circular, publicada originalmente na administração Johnson, foi reiterada e atualizada em 1999 e 2003 pelo governo Bush filho, reiterando a aposta que as forças de mercado são a melhor opção para assegurar a alocação eficiente de recursos do contribuinte[12].

O exemplo desta prática é ilustrado pela presidência Reagan que, em 1983, anima a privatização através da reedição do A-76 e proclama que o poder público não deve competir com a atividade privada, a liberdade individual e a iniciativa empresarial que seriam os símbolos da excelência do capitalismo norte-americano. Assim, o governo deveria "fiar-se de fontes comerciais para fornecer os produtos e serviços que o governo demanda[13]" (STANGER, 2009, p.13).

De fato, grande parte da projeção do poder americano na segunda metade do século XX se deve ao dinamismo e penetração de seu setor privado e seu capital[14], articulação que ganha novo fôlego com a onda neoliberal (STANGER, 2009, p.29). Mas se as origens remotas da terceirização estão nos anos 60 e sua consagração está nos anos da administração Reagan, ela ganha ímpeto considerável somente após o fim da Guerra Fria, tornando-se a bandeira do

[12] No original: *"The longstanding policy of the federal government has been to rely on the private sector for needed commercial services. To ensure that the American people receive maximum value for their tax dollars, commercial activities should be subject to the forces of competition"* (Disponível em <http://goo.gl/R6ItV>). Donahue (1989) aponta que a ideia da eficiência do setor privado possui um significado *sui generis* para o público estadunidense e a apelação a esta fórmula supostamente mágica é recorrente em momentos de aperto fiscal e crise econômica. Obviamente, o fato da elite administrativa americana ser proveniente de limitados círculos acadêmicos e empresariais reforça esse senso comum e o transforma em política ativa de Estado.

[13] No original *"To rely on commercial sources to supply the products and services government needs".*

[14] Como afirmam Maria da Conceição Tavares e Luiz Belluzo (in: FIORI, 2004, p.134-136), a globalização liderada pelos EUA articulou o sistema de crédito, a acumulação produtiva das empresas, o consumo privado e a gestão das finanças (particularmente da dívida pública) de maneira inédita. O poder militar estadunidense ofereceu a força muscular para sustentar esta estrutura que se caracteriza pelo intervencionismo que constitui, organicamente, o núcleo da política capitalista expansionista dos EUA.

receituário internacional patrocinada pelos EUA. No caso específico do Departamento de Defesa estadunidense, há um movimento paralelo entre sucessivos cortes de orçamento e o aumento da terceirização de serviços, revivendo e reeditando o A-76, agora permeado por um ideário neoliberal gerencialista. É notável que orçamento do DoD alcançou o seu menor nível histórico em relação ao PIB em meados da década de 90 (3,59%, em 1999). Durante o mesmo período, de 1992 a 2006, os gastos com contratos terceirizados, somente no DoD, sobem de US$ 23 bilhões para US$ 100 bilhões (GANSLER, 2007)

Outros documentos complementares como relatórios e memorandos específicos do Departamento de Defesa surgem na década de 1990 em prol da privatização de serviços, como o documento central emitido em 1996, intitulado "*Improving the Combat Edge Through Outsourcing"* que traz em seu título a ideia central de que a terceirização garantiria melhores capacidades ao exército e que, consequentemente, define o espírito da política futura do DoD:

> Como as melhores companhias e organizações dos Estados Unidos, o Departamento de Defesa embarca em um sistemático e vigoroso esforço para reduzir seus custos e melhorar a performance de suas atividades de apoio[15].

Este mesmo documento apresenta as linhas mestras que legitimaram a terceirização no Departamento de Defesa. A agência elenca diversos benefícios oriundos do *outsourcing,* entre eles: *flexibilidade*, na composição e no tamanho dos recursos humanos necessários para uma determinada missão; *economia de escala*, ao permitir que empresas privadas se especializem em determinados ramos e atividades conseguindo atingir uma economia de escala capaz de

[15] No original: "*Like the best companies and organizations in the United States, DoD has embarked on a systematic and vigorous effort to reduce the cost and improve the performance of its support activities*".

oferecer melhores serviços com custos reduzidos; *melhorias de gestão*, através da concentração de recursos humanos nas competências centrais da missão ao terceirizar aquelas funções vistas como complementares ou secundárias; *competitividade,* ao incrementar a qualidade e eficiência ao mesmo tempo em que reduz gastos. O relatório ainda acrescenta de maneira enfática (DEPARTMENTO DE DEFESA, 1996):

> Os benefícios do *outsourcing* e da competitividade são aparentes todos os dias em nossa economia nacional; eles não são teóricos ou baseados em suposições incertas. Companhias relatam que a terceirização provê os benefícios desejados. Ela permite que as empresas foquem em suas principais competência; melhorem a qualidade de seus serviços, responsividade e agilidade; obtenham acesso a novas tecnologias; e empreguem práticas comerciais mais eficientes[16].

Os documentos citados focam a terceirização como algo amplamente positivo e que deveria ser aplicado às funções marginais da administração pública, neste caso do Departamento de Defesa, para melhores resultados. Estes documentos, no entanto, oferecem definições extremamente vagas sobre quais são as funções vitais que não poderiam ser terceirizadas e aquelas que estão sujeitas à ação da atividade privada. Não por acaso, EMSPs têm se ocupado de diversas atividades, sejam periféricas como alimentação, limpeza e logística, sejam funções de inteligência, segurança de bases e embaixadas no exterior e até mesmo auditoria de outros contratos terceirizados, demonstrando a zona cinzenta que esta prática resulta para a administração pública[17].

[16] No original: "*The benefits of outsourcing and competition are apparent every day in our national economy; they are not theoretical or based on uncertain assumptions. Companies report that outsourcing provides the desired benefits. It enables the firms to focus on their core competencies; improve service quality, responsiveness and agility; obtain access to new technologies; and employ more efficient business practices".*

[17] Curiosamente, este documento do DoD que coloca as diretrizes do *outsourcing* justifica os benefícios desta prática baseando-se em pesquisas realizadas por consultorias privadas como *KPMG, Outsourcing Institute* e *Pitney Bowes.*

O caráter gerencialista que rege o documento, repleto de vocábulos dos campos da microeconomia e da administração de empresas, indica a incorporação do paradigma do *New Public Management* no setor de defesa estadunidense. Esse termo introduz a modernização do setor público através da adoção de empreendedorismo e de embasamento teórico escorado na microeconomia e na metodologia da escolha racional. A crise fiscal do estado colocaria duros desafios sobre as instituições governamentais que acabam legitimando a terceirização de serviços públicos sob o argumento de que a capacidade inovadora e criativa do empreendedorismo é a única saída viável para as crescentes pressões orçamentárias (BELLONE: GOERL, 1993, in: LAPSLEY, 2008). Os resultados são mudanças nas estruturas hierárquicas antes organizadas e centradas no Estado para uma rede de atores horizontais ligados por interações complexas (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Mais do que a solução contra uma amarga conjuntura de limites orçamentários, o neoliberalismo criou uma imagem duradoura no imaginário político de grande parte da opinião pública de que o setor privado é, *par excellence*, mais eficiente que o setor público, independentemente da natureza da atividade em questão, imagem que exerce grande peso nos arranjos institucionais do Estado e na tomada de decisões sobre políticas públicas[18].

Verifica-se, portanto, que a terceirização de serviços na seara militar é um movimento diretamente conectado ao avanço neoliberal e ao choque gerencialista em busca do Estado-mínimo da década de 90. Particularmente nos EUA, esse aparato conceitual e ideológico da primazia da eficiência privada versus a pública fermenta a terceirização agressiva. Como aponta Singer (2008, p.70), "a

[18] Seu reflexo no arranjo político contemporâneo é evidente quando constatado que os gastos da administração federal norte-americana com contratos terceirizados mais do que dobraram na administração Bush, passando de US$201,3 bilhões em 2000, para US$ 377,5 bilhões em 2005, um aumento de 86% em apenas meia década (STANGER, 2009, p. 13).

indústria militar privada é apenas o próximo passo lógico na tendência mundial de privatização e terceirização".

A posição do Departamento de Defesa de privilegiar a iniciativa privada na prestação de serviços demonstra que há uma simbiose, um interesse mútuo, entre setor público e privado que resulta na forte corrente de privatização. Assim, a privatização de serviços na área de segurança e defesa é sancionada e encorajada pelos governos nacionais, sendo tolerada naqueles casos em que o Estado não consegue controlá-la. Desta maneira, configura-se paulatinamente uma "divisão do trabalho" entre setor privado e setor público, sendo que o primeiro se ocupa daquelas atividades que demandam uso intensivo de mão-de-obra (monitoramento, guardas patrimoniais, serviços de logística e apoio administrativo, manutenção de sistemas de armamentos, etc.), enquanto o setor público mantém o monopólio simbólico sobre o uso da força e as principais funções de combate e formulação da estratégia (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Essa é uma relação elástica, constituída tanto de parcerias colaborativas, bem como de tensões e agendas conflitantes, que muitas vezes se solapam e criam intercalações de interesses em que o público e o privado não são facilmente distinguidos ou são mutuamente excludentes.

Portanto, as justificativas de cunho econômico e o alinhamento destas políticas com a ideologia neoliberal são centrais para a explicação da difusão de um mercado de segurança. Porém, na perspectiva militar, critérios técnicos e estratégicos também são utilizados para justificar a preferência por EMPs.

## AS EMSPS E A REDUÇÃO DO CUSTO POLÍTICO

Outro aspecto relevante é o menor custo político que as EMSPs ofereceriam ao Estado e aos *decision-makers*, diminuindo, *a priori*, a resistência da opinião pública a ações militares. A possibilidade de driblar a conscrição militar

traz consequências para o conceito de cidadão-soldado e para a ideia amplamente difundida de que as democracias moldam o comportamento internacional dos Estados para uma tendência à paz, libelo plasmado nos escritos kantianos sobre a paz perpétua. Porém, a partir do momento em que um mercado privado da força supre a demanda de recursos humanos para o engajamento bélico do Estado, o sistema de freios que a conscrição nacional (ou mesmo o alistamento voluntário) possui sobre a decisão política da guerra é enfraquecido.

Esta realidade é particularmente importante nos países ocidentais desenvolvidos onde a aceitação do uso internacional da força é cada vez menos acolhida mesmo em casos legítimos de intervenção humanitária. No caso norte-americano este aspecto é sintomático nos 90 após o fiasco da operação estadunidense na Somália (UNOSOM) que resultou na morte de 18 militares e na retirada das tropas americanas[19]. É possível que a terceirização da guerra seja uma solução viável e plausível à Síndrome do Vietnã[20], que tornou o apoio popular a ações militares um complicado entrave na política externa americana

[19] A título de comparação, estimativas apontam que mais de 500 civis e paramilitares somalis foram mortos, e a contagem dos feridos superava os milhares (BOWDEN, 1999). Esta comparação demonstra a sensibilidade da opinião pública americana (e em geral das democracias) ao número de mortos. Na realidade, a demonstração de violência na Batalha de Mogadíscio foi o primeiro choque significativo da opinião pública norte-americana no pós-Guerra Fria ao ver a única superpotência mundial emaranhada em um conflito distante e sanguinário em um dos países mais pobres da África.

[20] Após a Guerra do Vietnã, os EUA baniram a conscrição obrigatória. Após o fiasco no leste asiático, a sensibilidade americana ao alistamento militar se tornou um dos principais dispositivos de constrangimento político à projeção militar dos EUA no mundo. As EMSPs, no entanto, podem representar uma alternativa para fomentar o número de tropas através de dinâmicas de mercado. É importante destacar o papel que estas empresas possuem no processo de "vietnamização" do Afeganistão e do Iraque. A estratégia de vietnamização desenhada por Nixon para desafogar o exército americano do conflito visava armar e capacitar as forças aliadas locais e gradualmente retirar as tropas estadunidenses. Esse processo é semelhante ao do Afeganistão e do Iraque, porém, além do empoderamento das instituições locais, processo complicado e lento, as EMSPs exercem um papel fundamental ao ocupar os vácuos deixados pela saída dos soldados americanos, oferecendo uma saída rápida via mercado ao invés da difícil e dispendiosa tarefa de reconstruir instituições basilares do Estado.

(KISSINGER, 1994). Dessa forma, as EMPs se apresentariam como uma alternativa para a efetivação de políticas externas com custos financeiros e políticos reduzidos. Goulay enfatiza:

> O uso de empresas militares privadas permite que Washington projete sua influência de maneira barata e muito rapidamente naqueles países em que normalmente seria difícil enviar tropas por causa de sensibilidades políticas. Além disso, o custo de cortar qualquer ligação com qualquer regime estrangeiro seria ainda menos dispendioso[21] (apud LOCK, 1999).

Essa ideia é reforçada pela exposição de como as EMSPs diminuem o *accountability* sobre o uso da força. Segundo Avant e Sigelman (2010), o exercício da administração democrática hodierna reside em três pilares essenciais: transparência, constitucionalismo e consentimento público. A utilização de EMSPs pelo Estado afeta diretamente estes três pilares de diversas maneiras. Em relação ao primeiro quesito, a pergunta central se refere ao acesso à informação no tocante às atividades militares. O principal problema está relacionado à falta de transparência na publicação do número de baixas de trabalhadores das EMSPs. A ausência de um censo oficial sobre o número de mortes de agentes privados faz com que estes números não integrem as estatísticas oficiais dos conflitos, minimizando, ao menos no plano formal, os custos humanos da guerra[22] Assim, o número de agentes terceirizados mortos ou feridos em combate se torna um ponto cego das campanhas militares. Neste aspecto, as EMPs constituem uma ferramenta que obscurece a dimensão dos custos humanos da guerra e aproxima a estratégia dos EUA àquela preconizada por Collin Powell de que a superioridade tecnológica do exército estadunidense

[21] No original: *"[t]he use of a private military contractor permits Washington to project its influence quite cheaply and very quickly to countries where it would be normally difficult to send troops because of political sensitivities. Moreover, the cost of cutting any links with a foreign regime is even less expensive".*

[22] . A mídia, que deveria ser por excelência o meio alternativo para a publicação destes números cumprindo assim sua função de *whistleblower*, mantém um papel de divulgação, mas que é limitado a alguns casos isolados.

levaria a intervenções sem baixas (ao menos do lado americano). Essa perspectiva fictícia de "guerra virtual" demonstra a inclinação da política externa americana de tratar a intervenção armada não como um assunto de debate político, mas como uma questão técnica e competente à administração burocrática do Pentágono (ZIZEK, 2003)[23].

Além da falta de informação precisa sobre o número de baixas de agentes terceirizados, a sensibilidade da opinião pública é qualitativamente menor quando as mortes se referem a empregados de empresas privadas. Uma série de entrevistas conduzidas por Avant e Sigelman (2010)[24] exemplifica o problema: diversos entrevistados receberam notícias reais e fictícia com conteúdo similar sobre mortes no campo de batalha, entretanto, em parte das notícias, as baixas se referiam a soldados regulares e em outras notícias, a agentes privados. A pesquisa concluiu que a sensibilidade do público é bem menor em relação às baixas de agentes terceirizados. A maioria dos entrevistados reagiu às baixas do exército indicando que estes indivíduos morreram a serviço de seu país e que portanto eram mártires ou símbolos de heroísmo. Quando as baixas eram sobre agentes privados, a percepção é que eles estavam no campo de batalha por motivos estritamente materiais ou por questões de ofício particulares, mas não a serviço de seu país[25]. A conclusão geral é que há uma tendência de que soldados regulares sejam vistos como motivados por valores patrióticos enquanto agentes privados são motivados por ganhos pessoais (ainda que seja por necessidade

[23] Complementa Segundo Grós (2009, p.244):Intervir no Iraque ou em outros países não é fazer-lhe guerra. A "intervenção" não é de resto um termo estrita e propriamente militar. Quem "intervém"? Primeiramente técnicos [...] chamados para descobrir as causas do não funcionamento, para encontrar soluções, consertar e repor em funcionamento". As EMSPs seriam uma saída supostamente "técnica" para problemas de segurança, dificuldades cujas raízes na verdade são políticas e sociais.

[24] Um total de 800 entrevistas. Para maiores detalhes sobre a metodologia utilizada consultar AVANT e SIGELMAN, 2010, p.257-261.

[25] A sensibilidade é menor ainda quando se trata de agentes terceirizados recrutados em outros países de origem e que portanto não gozam de cidadania norte-americana.

financeira mais do que pelo simples espírito aventureiro ou de enriquecimento rápido) o que não desperta a empatia do público pelo seu destino fatal. O resultado mais interessante da pesquisa, sem embargo, é que nove de cada dez entrevistados alegou não ter conhecimento prévio sobre a utilização de empresas privadas no Iraque e Afeganistão prestando serviços à campanha militar estadunidense.

Assim, com as EMSPs a transparência e o *accountability* sobre o envio de forças ao estrangeiro se tornam mais complicados. Enquanto o exército possui a obrigação legal de permitir o acesso público e detalhado ao número de tropas em operação, informação sobre baixas e inclusive sobre violações de conduta, esses mecanismos desaparecem quando se trata de EMSPs. Além disso, a utilização de EMSPs permite uma brecha para driblar o *Freedom of Information Act* (FOIA) que garante o acesso à informação considerada de interesse público. As informações das EMSPs, apesar de suas atividades públicas, recaem sobre a proteção de informação comercial sigilosa impedindo a publicação de dados sensíveis[26] (AVANT, SIGELMAN; 2010).

Outro ponto sensível é que a utilização de EMSPs oferece um canal alternativo para recrutamento[27] que dribla a prerrogativa congressual de limitar

[26] Em 2004, por exemplo, a empresa KBR, que possuía contratos que somavam mais de US$2,5 bilhões com o Pentágono, bloqueou o acesso público a certas informações sob a alegação de que a competitividade da companhia poderia ser prejudicada no mercado com a publicação de dados (ECKHOLM, 2005).

[27]Desde o fim da conscrição obrigatório nos EUA, em 1973, a atração de recrutas é um dos problemas centrais na manutenção do poder muscular norte-americano. Vale ressaltar que a transição do modelo de conscrição obrigatória para uma força exclusivamente voluntária era regida, para além dos argumentos liberais filosóficos, pela racionalidade econômica. Para realizar a transição com sucesso, a medida prioritária para acabar com a conscrição era o aumento substancial dos salários para os soldados. O relatório da comissão especial sobre o Exército rechaça o alistamento obrigatório dizendo que "*conscription may have been [necessary] in World War II, [but] it has revealed many disadvantages in the past generation. It has been a costly, inequitable, and divisive procedure for recruiting men for the armed forces. It has imposed heavy burdens on a small minority of young men while easing slightly the tax burden on the rest of [Americans]. It has introduced needless uncertainty into the lives of all our young men. It has burdened draft boards with painful decisions about who shall be compelled to serve and who shall be deferred. It has weakened the political fabric of our society and impaired the delicate web*

o número de tropas para um determinado cenário de conflito. Através de contratos terceirizados, o Pentágono pode aumentar seu contingente de homens em campo, como fez no Iraque e Afeganistão, sem necessitar de um aval do Congresso. Avant e Sigelman (2010, p.25) citam que mesmo o bloqueio no número de agentes privados tem sido esquivado pela prática comum de que as empresas que ganham determinados contratos do governo federal subcontratam outras empresas (sobretudo locais) para levar a cabo suas atividades. Assim, o debate político sobre o número de tropas torna-se secundário para aplicação de uma campanha militar; o Pentágono passa a desfrutar da prerrogativa de determinar o número de tropas, ainda que por caminhos tortuosos. Este fenômeno pode ser associado como um indicativo do agravamento da "Presidência Imperial", termo cunhado por Schlesinger (1973) e amplamente discutido pela ciência política estadunidense desde então. Ele preconiza que o Executivo paulatinamente avança sob as competências do Congresso, centralizando as decisões e minando os *checks and balances* do jogo político, além de enfraquecer os canais para a participação democrática. Isto possui um significado especial para a formulação da política externa americana, pois concentra a decisão sobre a estratégia política na presidência e seus órgãos executivos (principalmente o Pentágono) e contribui para a militarização e a exacerbação do intervencionismo americano, colocando em xeque o postulado de que democracias tendem à paz.

A introdução de empresas que oferecem serviços que podem substituir os militares transladam o recrutamento militar de uma base civil-democrática para uma base mercadológica de oferta e procura. Ao fazer do serviço militar simplesmente um contrato que pode ser desmobilizado a qualquer momento, os

*of shared values that alone enables a free society to exist"* (GREENSPAN et al., 1970, p.10).A comissão foi composta por 15 especialistas, dentre os quais, destacam-se os nomes de Milton Friedman e Alan Greenspan, dois gurus da política neoliberal estadunidense nas décadas subsequentes.

controles democráticos baseados na participação popular são enfraquecidos (AVANT; SIGELMAN, 2010).

As EMPs somente reforçam a tensão constitutiva da atividade militar sobre a democracia[28]. Elas corroem a ideia do cidadão-soldado através da abrasiva ação do mercado neoliberal. Obviamente, os custos humanos não são totalmente anulados e outras questões de natureza econômica surgem sobre a aplicação da força. Todavia, o pilar fundamental do fardo político da conscrição e do número de baixas são amplamente diminuídos[29]. A guerra é despolitizada e substituída pela decisão de "técnicos" que tratam da ocupação e segurança do território estrangeiro como uma simples decisão de números e recursos. A terceirização permite que os Estados Unidos entrem em guerras sem instituir uma convocação obrigatória e, portanto, permite aos Estados Unidos perseguir uma política externa demasiadamente ambiciosa e sem os adequados controles democráticos (STANGER, 2009).

## NOVAS DINÂMICAS ENTRE MERCENARISMO E ESTADO (?)

A comparação conceitual (e por vezes valorativa) entre mercenários e EMSPs é um tema recorrente na bibliografia especializada. Seriam os funcionários destas empresas uma nova forma de mercenarismo corporativo? Para fins deste artigo, nos limitamos a resgatar a ideia central de que o processo de monopolização da coerção pelo Estado e sua paulatina modernização estiveram

[28] A preocupação central de Huntington no seu clássico "O Soldado e o Estado" era de que existem contradições filosóficas irreconciliáveis entre o pensamento liberal e a conduta dos militares. Como a necessidade de se proteger é uma realidade incontestável, Huntington dedica sua obra a pensar no arranjo institucional que permita a máxima liberdade individual, com o máximo de segurança, uma dualidade fundamental para qualquer democracia contemporânea.

[29] Isto é particularmente verdadeiro para conflitos ou intervenções vistas como periféricas ao interesse nacional (no caso americano, principalmente no tocante a intervenções humanitárias): Guerras pequenas, periféricas, as quais não são cruciais à sobrevivência de um país, incitam maior protesto doméstico quando utilizam um exército conscrito (AVANT; SIGELMAN, 2010).

intrinsecamente ligados com a atividade mercenária[30]. Foi a gradual hierarquização vertical das companhias, culminando na autoridade estatal monárquica, que forjou as primeiras organizações militares modernas. Os mercenários não foram excluídos do campo de batalha por meio de decreto ou maneira singular[31], mas estiveram sempre em coadunação com as forças embrionárias do Estado moderno. Assim como as EMSPs que surgem no final do século XX não para substituir os exércitos regulares ou a autoridade estatal, mas que atuam interagindo e complementando estes dois pilares, com relações marcadas por encontros e tensões entre interesses multilaterais diversos.

A perspectiva histórica, contudo, é interessante para a análise do estudo de caso proposto. Se o Estado foi forjado pela paulatina "desprivatização" da força e pela concentração dos meios de violência, hodiernamente são as estruturas estatais que promovem um movimento de privatização da força, atribuindo a diversas empresas competências antes incorporadas à administração pública. Desta forma, o ressurgimento contemporâneo das Empresas Militares

[30] Como no caso emblemático das *compagnies d'ordenance* do imperador Carlos VII na França do século XIV. O imperador foi pioneiro ao centralizar parte do processo de recrutamento de tropas por meio de um sistema de aglutinação em torno da autoridade real. Surgiam assim as *compagnies d'ordenance* que selecionavam e treinavam soldados visando uma composição militar melhor organizada taticamente e que lutassem oficialmente em nome da monarquia em troca de transferências regulares do tesouro estatal. Essas companhias não eram comandadas diretamente pelo Estado, mas eram concedidas como títulos a pessoas de elevada posição social e que gozavam do *status* de coronéis de regimento. Esses coronéis "*eram também proprietários, da mesma forma que os chefes das unidades de mercenários que continuaram a coexistir com os novos regimentos reais até o século XVIII*" (KEEGAN, 1993, p.33). Os coronéis recebiam o título e um financiamento do tesouro real que gastavam a seu juízo em salários, treinamento e equipamento das tropas sob seu domínio. Assim, os coronéis organizavam o uso da força de maneira privada mas regulamentados e submetidos ao poder estatal em última instância. Aqui é possível traçar paralelo interessante com as contemporâneas EMSPs e sua subordinação, ao menos no plano formal *a priori,* aos interesses da política externa de um determinado Estado.

[31] Ainda que tivessem sido banidos pelo tratado de Vestfália (mais precisamente pela interpretaçãodo artigo CXVIII). Vale lembrar que o exército do império britânico, por exemplo, contratou mercenários até 1871 ainda que sua Magna Carta de 1215 explicitamente condenasse a manutenção de mercenários em solo britânico em tempos de paz. Outras práticas tais como as cartas de corso, que podem ser consideradas variantes do mercenarismo medieval, estiveram em voga até meados do século XIX (mais precisamente até a Declaração de Paris de 1856).

Privadas coloca a distinção entre o que é público e privado na seara do uso da força em discussão uma vez mais (LEANDER, 2004). É preciso, portanto, readequar os instrumentos e as leituras sobre a contemporaneidade política sobre determinadas dinâmicas da segurança internacional.

O fato mais marcante dessas empresas e o que impulsiona sua atividade econômica é o ganho pecuniário, o lucro. Neste sentido, acatar-se-ia o argumento de as EMSPs serem a face mais agressiva de um "neomercenarismo", levando em conta que "enquanto o vínculo das tropas regulares se estabelece por ligações sociais, religiosas, territoriais ou ideológicas, o mercenário é aquele que engaja na luta armada por motivos estritamente pecuniários" (NASCIMENTO, 2010, p.28).

A observação mais profunda do fenômeno, porém, torna o objeto e sua caracterização mais complicada. A ramificação do setor e a gama variada de serviços que estas empresas prestam aos exércitos nacionais torna a própria definição do termo problemática. As EMSPs provêm segurança, transporte, alimentação, treinamento militar, consultoria estratégica e outros serviços antes funções exclusivas das forças armadas (BROOKS, 2001). Reduzir todo um ramo à categoria de neomercenarismo, portanto, pode acarretar em imprecisões, uma vez que não distingue, por exemplo, o serviço do imigrante que trabalha em tarefas de apoio mal-remuneradas e precarizadas daquele do ex-militar de forças especiais que atua armado no *front* da batalha, geralmente angariando ganhos substanciais que superam as centenas de dólares por dia[32]. As dificuldades de

[32]A heterogeneidade dessas empresas torna a classificação problemática. Ela emprega desde ex-soldados de elite dos EUA, Israel, África do Sul e Reino Unido (com salários que facilmente excedem US$ 10 mil mensais) até mão-de-obra barata recrutada na África sem garantias trabalhistas e condições decentes de trabalho, cuja motivação é mais a subsistência do que a promessa enriquecimento fácil (VICKY, 2012). Por exemplo, estima-se que pelo menos 10 mil ugandenses participaram da Guerra do Iraque (MMALI, 2009). Esta heterogeneidade é uma das razões que torna complexa e problemática a designação de neomercenários. Como aponta Davis, mesmo no campo da segurança internacional, a lógica do capital está criando divisões sociais que estão intrinsicamente ligadas com as disparidades de desenvolvimento (in: ABRAHAMSEM;

caracterizar um ramo que se modifica e se inova a todo momento torna esta tarefa ainda mais arenosa[33].

O próprio termo EMP (no original, *private military companies*) surgiu de dentro da indústria, por um de seus idealizadores, Timothy Spicer[34], na tentativa de separar a atividade mercenária da atividade legitima dessas novas companhias. Esse fato revela o movimento por legitimação que essas empresas buscam, na tentativa de limpar sua imagem através de boas relações públicas e *marketing.* A construção de uma imagem corporativa respeitosa e da formalidade dos negócios atende aos interesses do setor que visa se legitimar como uma alternativa responsável e confiável para diversos problemas internacionais de segurança.

Esta comparação histórica é importante, pois permite situar que o problema sobre os limites e meandros do uso da força em uma perspectiva cronológica e evolutiva própria; por outro lado, demonstra que há dificuldades em comparações diretas e transparentes entre antigos mercenários e as EMSPs, apesar de reconhecer que a introdução de dinâmicas de mercado no uso da força pode ter consequências ainda não bem auferidas na comunidade internacional.

---

WILLIAMS, 2011, p.226): *"an evolving social division of labour between public and private sector [...] The private sector, exploiting an army of non-union, low-wage employees, has increasingly captured the labour-intensive roles (guard duty, residential patrol, apprehension of retail crime, maintenance of security passages and checkpoints, monitoring of electronic surveillance, and so on), while public law enforcement has retrenched behind supervision of security macro-systems".*

[33]Sarah Percy (2007) oferece uma possível tipologia para a classificação destas empresas. A autora subdivide as EMPs em três filões caracterizados pelo tipo de atuação: mercenários, empresas militares de combate e empresas militares privadas não engajadas no combate. Ainda sim, esta divisão, bem como várias outras propostas metodológicas não conseguem capturar a complexidade e ramificações do fenômeno em sua totalidade.

[34]Timothy Simon Spicer, ex-tenente-coronel do Exército Britânico, foi um dos pioneiros do ramo tornando-se diretor da EMP *Aegis Defence Services*, da *Control and Risk Management* e da *Trident Maritime*. Spicer se tornou uma figura pública relevante do setor, sendo um dos principais idealizadores do termo *private military companies* e da propagação de uma imagem destas empresas como exemplos de hierarquias profissionalizadas estruturadas e responsáveis (CAMPBELL, 2002; SINGER, 2002).

O ponto central é menos tentar ler o presente com os fatos do passado, e sim entender a persistência de certas dinâmicas entre segurança, Estado e capital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reaparecimento de companhias militares privadas no pós-Guerra Fria é explicado por uma gama de fatores econômicos e políticos cuja confluência cria um terreno fértil para estas empresas. No centro desta dinâmica encontram-se relações de demanda e oferta de segurança que alimentam o crescimento do setor: de um lado, o fim dos dispositivos de segurança que regeram o sistema internacional da Guerra Fria, a crescente instabilidade no mundo subdesenvolvido, a expansão de empresas transnacionais na era do neoliberalismo sem fronteiras, a emergência de novos conflitos, fazem com que haja forte demanda por serviços de segurança. Do outro lado, a desmobilização em larga escala de tropas cria um *pool* de recrutamento de mão-de-obra para suprir a esta demanda (ROSÉN, 2008).

A grande dificuldade na abordagem do tema é a sua evolução recente e sua inserção pouco debatida em questões de segurança internacional, o que resulta na escassez de conceitos adequados e bem definidos para domar o objeto.

O ressurgimento de agentes privados envolvidos na guerra significaria o simples retorno ao *status quo ante*? Paralelos entre antigos mercenários e os novos agentes privados são possíveis e ilustrativos, mas não dão conta das macrotransformações nas quais os eventos recentes estão incluídos. Muitas vezes a comparação entre mercenários é mais valorativa do que conceitual. Ela se apoia em análises de valor moral, de corte maquiavélico ou kantiano e menos em conceitos bem amarrados por uma investigação histórica.

Pensar sobre a gênese das EMSPs oferece um panorama interessante para pensar a proliferação de novas guerras e novos agentes, ajudando a compreender a bifurcação no campo da segurança internacional que aparta a dimensão militar tradicional dos conflitos contemporâneos não-convencionais, tumultuosos e que desafiam algumas dicotomias básicas no pensamento das Relações Internacionais (guerra/paz, interno/externo, dentro/fora, civil/militar, etc.) Para complementar este argumento, é necessário a introdução de um segundo elemento explicativo, para compreender como as questões de segurança internacional não somente reconheça o surgimento de novos agentes e novas guerras, mas que explique como companhias privadas com registro comercial se tornam agentes relevantes. A segunda explicação é, consequentemente, um pacote de relações econômicas e políticas que criam o cenário hodierno que permite a proliferação de empresas militares e de segurança privada. Elementos conjunturais como a ampla desmobilização de tropas no pós-guerra fria, o uso de novas tecnologias de guerra, e a resistência política das democracias ocidentais com comprometimentos externos são alguns dos fatores que explicam a ascendência destas empresas.

É importante frisar estas contradições da agenda econômica neoliberal para entender o fenômeno das EMSPs, pois o avanço da iniciativa privada sobre o campo da segurança é a conquista da última fronteira pelo neoliberalismo. A transformação de bens públicos em serviços comercializáveis representa novas dinâmicas em diversos aspectos da vida hodierna, inclusive para o campo da segurança pública, dentro da lógica da mercadificação de tudo (HARVEY, 2008). Ao afetar a lógica das intervenções militares e mesmo as definições e práticas do que se entende por segurança, estas empresas são agentes políticos importantes na reconfiguração da segurança internacional (BIGO, 2011; LEANDER, 2011).

Por estas razões, as EMSPs serão um ator relevante atuando nas relações internacionais. É ingênuo supor que um mercado bilionário será subitamente

dissolvido simplesmente pela imposição de anseios de utopias morais ou por um ressurgimento democrático. Estas empresas continuarão a ser um tópico sensível na agenda internacional e um elemento de análise importante na investigação da complexidade da formação da política externa estadunidense.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABRAHAMSEN, R; WILLIAMS, M. *Security Beyond the State: Private Security in International Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ANGSTROM, J. Towards a Typology of Internal Armed Conflicts. *Civil Wars*, v.4, n.3 p.93.116, 2001.

AVANT, D. The Emerging Market for Private Military Services and Problems of Regulation. In: CHESTERMAN, S; LEHNARDT, C. *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies.* New York: Oxford University Press. Cap. 10, p.181-195, 2007.

AVANT, D; SIGELMAN, L. Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq. *Security Dialogue*, v.19, n.2. p.230-265, 2010.

BACEVICH, A. *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy.* Cambridge: Harvard University Press, 2002.

BELLUZO, L; TAVARES, M. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, J. *O Poder Americano.* Cap. 3, p.111-138. Petrópolis: Vozes, 2004.

BELLONE, C.J.;GOERL, G. F. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy 1992, in: LAPSLEY, I. *The NPM Agenda: Back to The Future.* Financial Accountability & Management**.** 2008.

BIGO, D. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practice and Practice of Power. *International Political Sociology,* v.5, n.3, p.225-258, 2011.

BOWDEN, M. *Black Hawk Down: A Story of Modern War.* New York: Atlantic Press, 1999.

BROOKS, D. Messiahs or Mercenaries?The future of International Private Military Services. In: *Managing Armed Conflitcts in 21st Century.* Londres: Frank Cass & Co, 2001.

BULL, H. *A Sociedade Anárquica.*São Paulo: Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, B. New Patterns of Global Security in the 21st Century. *International Affairs*, v.67, n.3. p. 431-451, 1991.

CAMPBELL, D. Marketing the New Dogs of War. *Centre for Public Integrity.* 2002. Disponível em: <http://goo.gl/spfzI>. Acesso: 05 Set. 2012.

CHAKRABARTI, S. *Privatisation of Security in the Post-Cold War Period: An overview of its nature and implications*. New Dehli: Institute for Defense Studies and Analysis, Disponível em: <http://goo.gl/3rjzO>. Acesso: 30 Jan 2013. 2009.

CLEARY, S. Angola – A case of study in Private Military Involvement. In: CILLIERS, J; MASON, P. *Peace Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African States.*Cap.8, p.141-174.Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

CULLEN, P; WEINBERG, P. Reframing the Defense Outsourcing Debate:

Merging Government Oversight with Industry Partnership.2007. *Peace Operations Institute*. Disponível em: <http://goo.gl/x8Vsc>. Acesso: 20 Ago. 2012.

DEPARTAMENTO DE DEFESA. *Improving Combat Through Edge Thorugh Outsourcing.* 1996. Disponível em: <http://goo.gl/d4Pnn>. Acesso: 20 Ago. 2012.

DONAHUE, J. *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means.* New York:Basic Books, 1989.

DUPAS, G. *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: Assimetrias, Instabilidades e Imperativos de Legitimação.* São Paulo: UNESP, 2005a.

_____. Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n.124. p. 33-42. 2005b.

ECKHOLM, E.Now You See It: An Audit of KBR. *The New York Times*.20 de Março 2005.Disponível em: <http://goo.gl/IY8Cnl>. Acesso: 15 Ago. 2012.

FIORI, J. *O Poder Americano.* Petrópolis: Vozes, 2004.

GANSLER, J. *The Gansler Report*.2007. Disponível em: <http://goo.gl/ig2gb>. Acesso: 20 Ago. 2012.

GREENSPAN, A. et al. *The President's Commission on an All-Volunteer Force.*Washington: US Government Printing Office, 1970.

GRÓS, F. *Estados de Violência.* Aparecida: Idéias & Letras, 2009.

HARVEY, D. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBSBAWM, E. *A Era dos Extremos*. 2ºed. São Paulo: Schwarcz, 2009

ISENBERG, D.A government in search of cover: PMCs in Iraq. In: MARKET FORCES: REGULATING PRIVATE MILITARY COMPANIES. 2006, Nova Iorque Conferência. Disponível em: <http://goo.gl/yu7EF>. Acesso. 03 Out 2012.

LEANDER, A. Wars and the Un-making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World. In: GUZZINI, S; JUNG, D (org.) *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. New York: Routhledge, 2004.

_____. The Promises, Problems, and Potentials of a Bourdieu-Inspired staging of International Relations.*International Political Sociology*,v. 5, n.3, p.294-313, Setembro, 2011.

KALDOR, M. *New and Old Wars.*Polity Press, 2006.

KALYVAS, S. —Newll and —Oldll Civil Wars: Is The Distinction Valid? In: *La Guerre entre le Local et Global: Sociétés, Etats et Systèmes,* 2000. Disponível em: <http://goo.gl/vbCO2>,

Acesso: 02 Out. 2012.

KANE, T. Global US Troop Deployment. *Heritage Foundation*, 2004.Disponível em <http://goo.gl/Ms9WQ>. Acesso: 02 Out. 2012.

KEEGAN, J. *Uma História da Guerra.* São Paulo: Schwartz, 1993.

KISSINGER, H. *Diplomacy.* New York: Simon & Schuster, 1994.

LOCK, P. Africa, military downsizing and the growth in the security industry. In: CILLIERS, J; MASON, P. *Peace Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African States.* Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

MACHADO, R. O Século XXI e as Novas Percepeções de Ameaças à Segurança. *Revista da Escola Naval de Guerra*, p. 42-52, 2007, Disponível em: <http://goo.gl/QZjfP>. Acesso: 14 Ago. 2010.

MAGALHÃES, A. Empresas Militares Privadas e a Resolução de Conflitos no Quadro da ONU. *Nação e Defesa*, n.111, p.155-174, 2005.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe.* São Paulo: Martins Fontes, 1995.

MEHLUM, H; MOENE, K; TORVIK, R. Plunder & Protection. *Journal of Peace Research*, v.39, n.4, p.447-459, 2002.

MMALI, J. Why Ugandans want work in Irak. *BBC,* 6 Nov. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/mxfHJ>. Acesso: 20 Mar. 2013.

MÜNKLER, H. *Viejas y Nuevas Guerras. Asimetría y Privatización de La violencia.* Madrid: Siglo XXI, 2005.

NASCIMENTO, M. *Uma Perspectiva sobre o Emprego da Força por Atores Não-Estatais no Âmbito Multilateral.* Brasília: FUNAG, 2010.

PAOLIELLO, T. *O padrão de atuação das empresas de segurança privada: o*

*caso de Angola*. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo.

PECEQUILO, C. *A Política Externa dos Estados Unidos.* Porto Alegre: UFRGS, 2º Ed, 2005.

PECH, K. Executive Outcomes – A corporate conquest. In: CILLIERS, J; MASON, P. *Peace Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African States.*Cap. 5, p.81-109.Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

ROSÉN, F. Commercial Security: Conditions of Growth. *Security Dialogue*, v.39, p.77-97, 2008.

SARAIVA, F. (org.). *História das Relações Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização.* São Paulo: Saraiva, 2008.

SCHLESINGER, A.*The Imperial Presidency.*Boston: Houghton Miffin, 1973.

STANGER, A. Iraque e Afeganistão: As Guerras Terceirizadas dos Estados Unidos. *Época*. 30 Dez. 2009a. Entrevista concedida à José Antonio Lima. Disponível em: < http://goo.gl/HoNHM>. Acesso: 05 Set. 2012.

_____. *One Nation Under Contract: the Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy.* Yale University Press. 2009b.

SINGER, P. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry.* New York: Cornell University, 2008.

_____. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security. *International Security,* v.26, n.3, p.186-220, 2002.

TILLY, C. *Coerção, Capital e Estados Europeus.* São Paulo: EDUSP,1996.

UESSELER, R. *Guerra Como Prestação de Serviços.* São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

VICKY, A. Soldados Africanos para Guerras Norte-americanas. *Le Monde Diplomatique*, p. 21-23, Jul. 2012.

ZIZEK, S. *Bem-vindo ao Deserto do Real*. São Paulo: Boitempo, 2003.

**Recebido em 23 de dezembro de 2013**
**Aceito em 26 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# COOPERATION IN COMBATING TERRORISM IN SOUTHERN CONE AND THE CHALLENGE OF DOMESTIC LEGISLATION[1]

**MARCOS ALAN S. V. FERREIRA**[2]
Professor do Departamento de Relações Internacionais da UFPB
E-mail: marcosalan@gmail.com

**RESUMO:** Este artigo visa analisar a cooperação entre Argentina, Brasil e Paraguai no combate ao terrorismo, bem como os desafios trazidos pelas diferentes legislações domésticas acerca da ameaça terrorista. De acordo os Estados Unidos e alguns analistas, os dois ataques ocorridos nos anos 1990 em Buenos Aires criaram a percepção de que a região seria um possível santuário financeiro do terrorismo internacional. Depois dos ataques de 11 de Setembro, a região aumentou sua cooperação no combate ao terrorismo, embora as nações tenham mantido diferentes leis para combater a ameaça. O artigo evidencia a necessidade de uma percepção comum acerca do terrorismo, especialmente ao se considerar que a região abrigará dois importantes eventos nos próximos anos: os Jogos Olímpicos de 2016 e a Copa do Mundo FIFA 2014.

**Palavras-chave***:* Terrorismo, América do Sul, Legislação, Cooperação.

[1] This paper has been previously presented in the 54th International Studies Association Convention 2013 (San Francisco, USA), in the panel "Security and Defense Cooperation in South America: The Challenges of the New Security Agendas". I am thankful for the comments of the discussant Prof. Dr. Paulo R. Kuhlmann (UEPB – State University of Paraíba) that has helped to improve the content of this manuscript.

[2] Department of International Relations at Universidade Federal da Paraíba - UFPB Website: https://sites.google.com/site/riufpb/

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the cooperation between Argentina, Brazil and Paraguay in combating terrorism, as well as the challenges that arise with the different domestic legislation about terrorist threat. According to some analysts and by the United States, the two 1990s attacks occurred in Buenos Aires, created the perception of the region as a possible financial safe haven of international terrorism. After 9/11 attacks the region has increased the cooperation in combating terrorism, nonetheless the countries maintained different laws towards this threat. The paper evidences the necessity of a common perception to combating terrorism, especially considering that the region will host two important events in the next years: the Olympic Summer Games 2016 and FIFA World Cup 2014.

***Keywords:*** Terrorism, South America, Legislation, Cooperation.

## INTRODUCTION

The scenario that emerged after the attacks of 09/11 brought an elementary change in the direction of the defense and security sector. Under the influence of the major global power and the events that hurt Americans, British and Spanish population, the international arena was pushed to be more concerned with the issue of terrorism. In the Southern Cone of South America the question is not different. Reemerged concerns regarding the possible presence of terrorist groups with fundamentalist Islamic background. This concern came from the attacks in Argentinean land in 1992 and 1994 that targeted the Israeli Embassy and the Argentine Israelite Mutual Association (AMIA), and victimized 107 people.

Since the Argentine government investigations indicated the entry of the authors of the attack via Tri-Border Area of Argentina, Brazil and Paraguay (TBA), the Southern Cone region happens to be in the U.S. lenses from beyond the problems of transnational crime that permeate the region - such as drug trafficking, arms smuggling and piracy. It is in this context that the region shall be more present in American discourse on terrorism. Since then, had became

recurrent accusations that the TBA is a safe haven for groups like HAMAS and Hezbollah, since the individuals living in the region would be serving as possibly financial support to Lebanese and Palestinian sympathizers in Middle East. These assertions are quoted in reports from the State Department - as the Country Reports on Terrorism - and in the speeches of senior U.S. officials (U.S.D.S., 2008b).

Nevertheless, before the 11/09 the Southern Cone countries still indicated to be concerned to sign multilateral cooperation in defense and security issues. On one hand, such initiatives were leaded by Argentinean in a will to interdict terrorist attacks on its territory. On the other hand, by the political determination from Brazil, Uruguay or Paraguay to deal with transnational crime, particularly drug trafficking.

This paper aims to describe and analyze the main political events that indicate a steady multilateral cooperation in the Southern Cone to deal with transnational threats, in special in the fight against terrorism. To reach this goal, were studied the diplomatic and multilateral meetings, talks and agreements that meant a rapprochement between the countries of the region, as well as the plans to combat crime and efforts to interdict terrorism. As will be noticed, there is a significant proactive diplomacy between the countries, but that often finds political and bureaucratic contingencies that emerges as obstacles in fighting crime in the region – as the case of different domestic legislation and perceptions to combat terrorism.

## THE GROUP "3+1" AND THE FIGHT AGAINST TERRORISM

The Brazilian government has historically repudiated the idea that TBA serves as financial safe haven for global terrorism. However, this position does not mean a disregard of Brazilian diplomacy in combating this issue. After the

bombings attacks in Argentina in the 1990s, were recurring meetings and agreements to enhance cooperation among the countries of the region in search for concrete actions against illegal activities, including terrorism.

One of the most significant initiatives was the creation of the *Grupo dos Três* (Group of Three), or Security Group of TBA, created in December 1992 by initiative of Argentina. Basically, the *Grupo dos Três* has been a diplomatic forum of consultation among three countries: Argentina, Brazil and Paraguai. Through annual meetings, usually in Brasilia, Buenos Aires and/or Asunción, the group aims to fight against the multiple possibilities of crime on the border, like money laundering and probable terrorist support. Later, in 2002, the George W. Bush administration demonstrated concern in the area and requested the entry of U.S. in the diplomatic forum. Consequently, this group then became composed of the three geographically participating countries more the United States, being called since then *Grupo 3+1* (Group 3+1). The U.S. admission came about after an invitation by the Foreign Ministry of the three countries of TBA in June 2002. Afterward, there were negotiations between senior officials during LVII UN General Assembly to finally ratify the U.S. entry on October 18 (Amaral, 2010: 195)[3].

The cooperation in this group is done especially in the field of intelligence, with regular meetings to exchange security information that potentially threaten the four countries. In the midst of its goals, is highlighted the promotion of regional cooperation against transnational crimes, the coordination of intergovernmental actions, and the need to provide mechanisms for sharing intelligence information and advance the multilateral engagement.

[3] According to Department of State, "[...] in 2002, at their invitation, the United States joined them in what became the "3+1 Group on Tri-Border Area Security" to improve the capabilities of the three to address cross-border crime and thwart money laundering and potential terrorist financing activities" (U.S.D.S, 2008a).

In the years following the 11/09 attacks, the *Grupo 3+1* meeting minutes repeatedly denied evidence of terrorism financing and presence of operating cells in the Southern Cone. However, at the plenary session of the *Grupo 3+1* in January 2008, more incisive measures were taken to track the possibilities that the area could be used as a terrorist safe haven. In the occasion, has been set the foundation for the operation of a Regional Intelligence Center in Foz do Iguaçu (USDS, 2008b). According to Green (2008), in an article published by the U.S. Embassy in Brazil

> [...] one of the purposes of the center [...] is to monitor any suspicious activity of terrorism in the triple border region. [...] As informed in the report *Terrorist Groups and Organized Crime in the Tri-Border Area of South America*, although this joint force, the efforts of governments to contain the tri-border organized crime and terrorist groups "were hampered by problems like institutional corruption, inadequate funding and investigative resources ", among other obstacles. (Green, 2008)

According one of the minute draft of the *Grupo 3 +1*, the officials who work in this Regional Intelligence Center are representatives of Federal Police of Brazil, Gendarmerie's Argentina and Paraguayan National Police. The work there has focused so far on fighting smuggling and trafficking in persons (USDS, 2008b:4).

Additionally, it is said in the minutes that there is a focus on monitoring the "entry and exit of groups with respect to which possible connections with violent fundamentalist groups" (USDS, 2008a, p.4). This section of the minutes, plus the Green's affirmation (2008), open the inquiring if the "monitor any suspicious activity of terrorism" in the TBA could provide, in turn, improper surveillance of citizens of Arab and/or Muslim background in region. As indicated by other authors (Youngers, 2003; Cirino *et. al.,* 2004; Sanin *et. al.,* 2002), this monitoring is occurring, and causes a concern about the civil rights of those citizens. Also, as reported by Arab community in a visit to the region, there are a feeling that such accusations is an unjustifiably criminalization that affects their daily life.

This violation of civil rights of citizens of Arab and/or Muslim origins in the Southern Cone due to the vigilance after 09/11 is an open question that deserves further analysis through a sociological or even legal perspective. In the literature on the topic, there is no specific discussion about the matter, while it is an issue of essential importance.

## THE COOPERATION PLANS FOR REGIONAL SECURITY IN SOUTHERN CONE

In addition to the important discussion forum that the *Grupo 3 +1* is, other multilateral cooperative actions were taken to interdict transnational crime and terrorism in the Southern Cone. Among these resolutions, many of them were taken in the 90s, at a time that the fight against drug trafficking was a key topic on the security agenda of the main hemispheric power. Moreover, it was in this decade that the murder rate and drug-related crimes reach an alarming peak in some Brazilian states, directing Brasilia to seek cooperation to deal with this problem.

One of the first initiatives of multilateral cooperation was a rapprochement between the foreign ministries of Argentina, Brazil and Paraguay to deal with illegal activities in the Southern Cone. In 1991, concern about the security of the region gave rise to the First Meeting of Ministers of Justice of Mercosur. Four years later it was the turn of the TBA foreign ministers to meet to discuss security in the region. Ciro Cunha (2009, p. 57) adds that

> (...) in a meeting in 1995, the foreign ministers of Argentina, Brazil and Paraguay have expressed concern about the illegal activities in the region. At the time, it was determined to carry out a meet between the designed authorities for the elaboration of a set of measures for border security. In 1996, it was agreed to create a common database among the three countries, with the aim of better identifying and controlling the flow of people and vehicles.

Before long, in 1996 we can notice the creation of two important instruments of cooperation: a common database for identification of people and vehicles and the Tri-Border Operating Agreement (*Acordo Operativo da Tríplice Fronteira*), establishing the Tripartite Command. The latter aims to promote police cooperation in the region, especially in TBA, trying to coordinate the actions of police and customs among the Federal Police of Brazil, Paraguay's National Police and Gendarmerie's Argentina. In addition, intelligence agencies of the three countries would assist each other in the police activities for law enforcement in the region. Subsequently, the U.S. has closely followed the work of the Tripartite Command, with the argument that the safety of TBA is also an interest for the country because the possible threats coming from there – mainly terrorism financing.

After the creation of the Tripartite Command, a strong rapprochement between the ministries of interior and/or justice of the countries in the region has been seen. Such proximity would culminate with the institutionalization of the Meeting of Interior's Ministers of MERCOSUR (MIM-MERCOSUR), including Uruguay in multilateral mechanisms for security cooperation. In addition, it was after two meetings of MIM-MERCOSUR that ministers worked for the opening of a broader cooperation in pursuit of institutional effectiveness.

It was through the adoption of the General Plan for the Triple Border Security (*Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira e do Plano de Cooperação*) and Plan of Reciprocal Assistance and Cooperation for Regional Security in MERCOSUR (*Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no MERCOSUL*) that the efforts of ministers crystallized. The latter was replaced in 1999 by the General Plan for Mutual Cooperation and Coordination for Regional Security (*Plano Geral de Cooperação e Coordenação*

*Recíprocas para a Segurança Regional*), "more comprehensive, as applicable to all the borders involving MERCOSUR and also Chile and Bolivia" (Cunha, 2009: 58).

Along with the goals of the General Plan for Mutual Cooperation and Coordination for Regional Security, figure mutual assistance between the organs of control and security forces and/or police, through the exchange of information; cooperation and coordination for the development of synchronized activities and operational control; the establishment of the indispensable facilities for the exercise of police action, through the implementation of computer systems and communications, called Information Exchange System Security of MERCOSUR; the rational use of available human resources, perfecting their skills through the interrelations between the different organs of control and security forces and/or police, as well as through the exchange of experience between them (MERCOSUR, 1999, p.2). For Alcides Costa Vaz, such initiatives

> [...] configured, at same time, responses to the increasing rates in drug trafficking and to U.S. pressure for more proactivity by Brazil in facing [the threats]. Both plans include cooperation among security forces, police forces, customs authorities and intelligence agencies for the exchange of information, development of joint operations and tracking the movement of people and goods across borders (Vaz, 2004: 94).

Although the important instruments signed in the 1990s and which continue to operate today, there is still a long way to go in combating crime in the Southern Cone. The diplomatic tools have achieved its objectives in terms of sharing intelligence and police operations against transnational crimes – in special drug trafficking – but there are improvements to be made.

In the Brazilian case, the complex structure of police and intelligence divides the fight against crime in the civil, military, and federal police and the Brazilian Intelligence Agency, creating barriers to a more streamlined flow of information to the authorities of the neighboring countries.

Another issue that hampers the fight against crime is the political contingencies. While a particular party that governs a state blames the federal government because of porous borders on crime rate issue, the same federal government insinuates that the argument said by opposition party serves to justify their inability to deal with the topic. Such context has been seen particularly in the state of São Paulo, but is not limited solely to it. Looking on the scenario, the designed plans mean important steps taken to combat illicit transnational activities, but that should be improved to avoid political contingencies that affect them to achieve their goals.

## THE CICTE AND THE PROCESSES TO APPROVE AN ANTITERRORIST LEGISLATION

Although we can notice initiatives like the aforementioned plans and meetings, it is a fact that terrorism did not appear until 2001 as a matter of profound meaning in diplomacy in South Cone. However, the attacks on U.S. contributed to expand its importance in the multilateral agenda of the sub region.

Immediately after the attacks, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs declared repudiation to all forms of terrorism. The Brazilian ambassador in U.S., Rubens Barbosa, was one of the most active diplomats in publicly display the Brazilian response to 09/11. For him, "(...) the impact of the terrorist attacks in Brazil and South America (...) was serious, both politically and economically, and is even more significant to South America than anywhere else in the world (Barbosa, 2003: 80)."

Besides the Barbosa's statement, it has significant importance in symbolic terms the consequences of Brazilian declaration minutes after the attack. In the case, the Brazilian government through the former president Fernando Henrique

Cardoso immediately expressed solidarity with the U.S. invoking the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Barbosa, 2003: 80). The subsequent action, supported by Brazil in the Organization of American States, was even blunter. As Vaz (2004, p. 95) affirms,

> [...] the culmination regarding the instrumentalization of cooperation against terrorism within the framework of the OAS, and as a direct consequence of the attacks of September 2001, was the adoption by the General Assembly at its 32nd period of sessions, in June 2002, the Inter-American Convention against Terrorism, the main instrument governing the present regional cooperation in the field [...].

The Inter-American Convention against Terrorism (CICTE) served to recognize the OAS as a legitimate forum for discussion of this transnational threat in the Americas. Among its objectives are the basic exchange of information between authorities, the establishment of a database-related issue of terrorism, a proposal to help member states in building anti-terrorism laws, adherence to international conventions against this threat and extensive cooperation on measures for security travel (Rochman, 2007: 148).

Even considering the vow signed officially, the financial dimension emerges as an immediate field for action (Vaz, 2004, p. 89), which justifies, on the other hand, the intense action by *Conselho de Controle de Atividades Financeiras* (Board of Financial Activities Control - COAF) of Brazilian Ministry of Finance in this important matter[4].

In addition to the active participation in CICTE, Brazil is one of the few countries signatories of the thirteen existing global conventions on terrorism. Additionally, it should be noticed that the Brazilian government has

[4] As said in the Inter-American Convention Against Terrorism, the fight against terrorism must include a "[...] comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks, other financial institutions, and other entities deemed particularly susceptible to being used for the financing of terrorist activities. This regime shall emphasize requirements for customer identification, record-keeping, and the reporting of suspicious or unusual transactions" (OAS, 2002).

worked actively in the last decade in a Special Working Group of the United Nations for the construction of a universal convention on terrorism. However, such stance it has not been translated in a legal domestic framework to condemn the terrorism, except one direct mention in *Lei de Segurança Nacional* (Law of National Security), dated from 1983 – when Brazil still had military dictatorship as political regime.

Looking on the countries of TBA, Brazil is the only one that doesn't approved in its Congress a antiterrorist law after 09/11. This stance is opposite to the Article 4 of Inter-American Convention against Terrorism, when affirms that

> [...] each state party, to the extent it has not already done so, shall institute a legal and regulatory regime to prevent, combat, and eradicate the financing of terrorism and for effective international cooperation (OAS, 2002).

Nevertheless, it is also important to say that the pressure of CICTE to create an antiterrorist legislation can be seen as a specific example of a disproportionate demand of U.S. diplomacy for the region. Considering that CICTE was approved in a critical moment in which U.S. has been attacked, some countries signatories of OAS convention on terrorism before long noticed that terrorism not necessarily is in the peak of the regional security agenda. In this sense, while an antiterrorist law could be approved in its Congresses, it does not would reflect the real illicit threats to the states in the region, in which drug trafficking emerges as the main one.

This was the Brazilian case after 09/11. In a country worried with the advance of criminal gangs funded by cocaine and other drugs consumption, the terrorism did not materialize as an important topic in the public security priorities. This circumstance only changed in the last years, when Brazil won the bids to host Fifa World Cup 2014 and Olympic Summer Games 2016.

After the victories of Brazilian candidatures for both important sport events, the public opinion and some politicians has been expressed their concerns about the probability of terrorists use the occasions to perform attacks against civilians and/or authorities. This perception finally pushed for an action by two senators that proposed antiterrorist draft bills to be analyzed by Brazilian Senate.

The first draft bill was written by Senator Blairo Maggi (Republic Party – PR – Mato Grosso state) and was presented to Brazilian Senate in Nov. 2011 (PLS 707/2011). One month later, the Senator Aloysio Nunes (Brazilian Social Democracy Party – PSDB – São Paulo state) proposed a similar law (PLS 762/2011). Given the similarities of the antiterrorist drafts bills, the Commission of Constitution and Justice decided to transact both together for analysis by the Senate. It is important to notice that both senators that sent a draft bill to analysis and voting are opposition to the current administration of Worker's Party lead by President Dilma Rousseff.

While is still soon to make an appropriate analysis of the draft bills, it is clear that they try to overcome the conceptualization of terrorism indicated in Article 20 in the *Lei de Segurança Nacional*. In the case, the 1983's law quotes the terrorism in a wider definition created to avoid political opposition when Brazil still lived in a military dictatorship. Given the inadequacy of the *Lei de Segurança Nacional* twenty-eight years after the redemocratization, a more modern law seems to be needed, adapted to the challenges of 21st century and to the multilateral instruments ratified by Brazilian diplomacy in the last years. In his proposal, Senator Nunes quotes in the justification section that urges to Brazil to give domestically a legal framework for the conventions and treaties signed in last years on the topic (Nunes, 2011: 4).

After a previous analysis of the Senate's Comission of Constitution and Justice, the draft bills has been approved to examination and voting by Brazilian Senators, arguing that

> [...] great international events will arrive in Brazil in the next year: the FIFA Confederation Cup (2013), the World Cup (2014) and Olympic Games (2016). The Brazilian Agency of Intelligence (ABIN) alerted for the real possibility of episode of terrorist attacks becase those events. Because that, urges a legal definition of terrorism (Senado Federal, 2012).

The justification shows that the Brazilian Senate is concerned with the possibilities of terrorist attacks in the occasion of two important sport events to be held in the next years. While is still soon to evaluate if the law will be approved, it is a fact that the perception about terrorism by Brazilian politicians has changed after the country won the bids to World Cup and Olympic Games. Moreover, a possible acceptance of an antiterrorist bill can open new ways to cooperation in the issue. More recently, in November 2013, the bill has been approved in the Brazilian House of Representatives. In the next months the bill will be analyzed and voted in the Senate.

According some interviews with U.S. officials recorded in 2008, one of the main obstacles for cooperation in the matter of terrorism in Southern Cone – and TBA in special, the main concern for U.S. in South America – is the lack of an antiterrorist law in the countries of region (Realuyo, 2008; Interview 1, 2008). This context has changed dramatically after such pronouncements.

In addition to Brazilian Senate process to endorse an antiterrorist law, Paraguay and Argentina has approved their laws in the last years. In the Paraguayan case, the law no. 4024 was signed in both legislative houses (Representatives and Senate) in 23rd June 2010. The bill indicates imprisonment from 10 to 30 years for anyone involved in causation of a terror act. Association with terrorists and financing terrorism can be punished with 5 to 15 years of imprisonment.

The process to approve such regulation happened after years of Washington diplomatic pressure. This demand is justified because the main concern of U.S. officials of financing terrorism in TBA is the lack of law enforcement precisely in Paraguay. With the law, the legislative body of Paraguay had overcome the suspicion of the main hemispheric state and created the framework to avoid the use of its territory as safe haven.

Nevertheless, the approval of law 4024/2010 was not unanimity. The executive branch expressed concerns regarding the law, seen as a possible tool for persecution against some social movements, according a President's Lugo advisor (LEI, 2010). Similar perceptions have been expressed when Argentina modified the criminal code to indicate the terrorism as a crime.

In 2007, the Argentinean legislative branch approved a modification to criminal code, including the association and financing to terrorism as a crime to be punished with 5 to 15 years of detention. But, precisely in 26th Dec. 2011, a new postscript to the criminal code was considered controversial. While the code kept the same period of imprisonment, the addendum incorporated a fine for who collect money or support 'injurious acts' or finance an 'offensive organization' (Argentina, 2011). The openness of such sentence can be used to punish social organizations and movements that can use a pacific protest as political tool for reach any goal.

In the only country of TBA that did not approve an antiterrorist law, the same concern of Paraguayans and Argentineans is expressed by NGOs and left-wing parties. However, the Ministry of Justice, the also left-wing José Eduardo Cardozo, has expressed in some occasions to support the inclusion of terrorism crime in the new criminal code, law that is being currently discussed in Senate and House of Representatives. While can be seen as a paradox, the affirmations shows that the current Minister of Justice is in agreement with the opposition

senators that proposed the antiterrorist law – what can mean an ease for it approval in the subsequent months.

Based in the scenario described above, is seen that all TBA countries are working to fulfil the requirements of CICTE, like to "[...] institute a legal and regulatory regime to prevent, combat, and eradicate the financing" terrorism (OAS, 2002). The process of approval of new domestic legislations combating terrorism can be considered an important step to institutionalize the multilateral instruments signed by the three countries. While in the Argentina and Paraguay the law is in effect, in Brazil there is still a way to go – political and bureaucratic – to sanction the terrorism as a crime.

Furthermore, while the region built in the last decades an adequate multilateral framework, as well as a good advancement in the adoption of a domestic legislation to prevent terrorism, still remains the need of a common perception of what really means terrorism for the TBA countries. In this sense, although can be seen as unrealistic, the ideal for a better cooperation between the countries would be an improvement in the communication for a common perception of what, who and how can be understood the words 'terrorism', 'terrorist' and 'terrorist organization'. Such enhancement could be very useful for a more effective cooperation in TBA.

Finally, in this debate cannot be neglected the role of U.S. pressure to approve such bills. In a world that breath the air of the war on terror by 12 years, the terrorism became omnipresent in the discourses and practices related to international security. At the same time that it is important to prevent terrorist attacks by a legal framework, cannot be neglected that other challenges in the region – like drug trafficking, arms smuggling and human trafficking – ought to stay in the top of regional security agenda.

## CONCLUSIONS

Our purpose in the present paper was to discuss the cooperation between the countries of Southern Cone in the matter of terrorism, in special by Argentina, Brazil and Paraguay. These countries share a border that is quoted in several official documents – mainly by U.S. – and by some scholars as a financial terrorist safe haven. In a look on the multilateral agreements and meetings to deal with transnational threats in the area, is seen that a good advancement has been achieved in last decades.

Firstly, I tried to show the importance of the creation of *Grupo "3+1"*, the first initiative to approximate the governments in the fight against terrorism after the attacks in 1992 in Buenos Aires. This diplomatic forum has shown effectiveness to share information, which even enabled the creation of a Regional Intelligence Center. On the other hand, there are concerns regarding the violation of civil rights of citizens from Arab and Muslim backgrounds. Such concerns deserve better examination in future academic researches about the area.

Regarding the multilateral talks in the issue of terrorism, there were several meetings involving Interior's and Justice's Ministers. In addition to *Grupo "3+1"*, such talks allowed the creation of some important agreements signed between 1991 and 1999, like the Tri-Border Operating Agreement (*Comando Tripartite),* General Plan for the Triple Border Security, Plan of Reciprocal Assistance and Cooperation for Regional Security in MERCOSUR and the General Plan for Mutual Cooperation and Coordination for Regional Security. All the plans contributed for the institutionalization of effective tools to deal with illicit networks that affect the neighboring countries, including preventing terrorism.

After the 09/11 attacks, the Americas' nations through the OAS signed the Inter-American Convention against Terrorism (CICTE), a multilateral mechanism that pushed the countries to adapt their domestic laws to prevent and combat actions and financing terrorism. In the TBA, after long talks in their legislative houses, Paraguay and Argentina passed an antiterrorist law, respectively in 2010 and 2011. Brazilian legislative branch is now discussing the approval of an antiterrorist bill and is still soon to evaluate if it will be approved.

Even taking into account the low probability of attacks against authorities and civilians in Southern Cone, the existence of legislation guarantees a legal framework to prevent such attacks independently of ideological or religious orientation. Nevertheless, is needed a better clarification of what, who and how 'terrorism' or 'terrorist' can be understood, given the probability of misuse of the legal framework to criminalize social movements.

Finally, the creation of a domestic legislation and multilateral tools to deal with terrorism are important not only because the pressure of U.S. after 09/11. While the countries of region need to be alert to not adopt a disproportionate concern pushed by powerful countries, a legal framework is important to prevent that violent individuals and organizations use extreme violence as an instrument against the authorities and civilians. At same time, problems like drug and human trafficking and arms struggling must be in the top of regional security agenda, since such threats affect more acutely the Southern Cone citizens at the present time.

## REFERENCES

AMARAL, Arthur B. 2010. *A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror.* Rio de Janeiro: Apicuri.

ARGENTINA – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. 2011. *Ley de la Nación no. 26.734,* Buenos Aires, 27th Dec. 2011.

BARBOSA, Rubens. 2003. Post 9/11: A Brazilian View, *World Policy Journal,* v. 20, n. 3, Fall 2003.

CIRINO, Julio A., ELIZONDO, Silvana & WAWRO, Geoffrey. 2004. Latin America's Lawless Areas and Failed States: An Analysis of the "New Threats". In: TAYLOR, Paul (ed.). *Latin American Security Challenges: A Collaborative Inquiry from North and South.* Newport : Naval War College Press.

CUNHA, Ciro L. M. da. 2009. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro.* Brasília : FUNAG.

GREEN, Eric. 2008. *EUA estão "satisfeitos" com a criação do Centro Sul-Americano de Inteligência.* Brasília, Embaixada dos Estados Unidos. In: http://embaixadaamericana.org.br. (acessado em 13 de março de 2008).

INTERVIEW 1. 2008. Anonymous - Department of State official, specialist in Southern Cone issues. Washington, EUA [10 jul. 2008]. Interview for the Ph.D. Thesis: FERREIRA, Marcos Alan. *O Cone Sul e o Terrorismo Internacional: uma análise da política externa dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira após o 11 de setembro.* Campinas-SP : UNICAMP.

LEI antiterrorismo entra em vigor no Paraguai. 2010. *Portal R7,* 25th June 2010. In: http://noticias.r7.com/internacional/noticias/lei-antiterrorismo-entra-em-vigor-no-paraguai-20100625.html. (acessado em 13 de março de 2013).

MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). 1999. *Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional,* MERCOSUL/CMC/DEC N° 22/99, Montevidéu (Uruguai).

Nunes, Aloysio. *Projeto de Lei do Senado no. 762, de 2011.* 2011. Brasília : Senado Federal, 2011. In: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=101843&tp=1 (acessado em 12 de março de 2013).

OAS (Organization of American States). 2002. *Inter-American Convention Against Terrorism.* Washington, DC.

PARAGUAY – Gaceta Oficial. 2010. *Ley n° 4.024.- que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo,* Asunción, 23rd June 2010.

REALUYO, Celina. 2008. Interview for Ph.D. Thesis [July 2008]: FERREIRA, Marcos Alan F. S. *A Tríplice Fronteira e a "guerra global ao terrorismo": uma análise da política externa dos Estados Unidos para a região de George W. Bush a Barack Obama.* Campinas-SP : UNICAMP.

ROCHMAN, Alexandre. 2007. US Security Policy and South America after September 11: A Brazilian Perspective. In: MILLER, Mark J. & STEFANOVA, Boyka (ed.) *The War on Terror in comparative perspective: US security and foreign policy after 9/11.* London : Palgrave MacMillan.

SANIN, Francisco G.; HERSHBERG, Eric; HIRST, Monica. 2002. Change and Continuity in Hemispheric Affairs: Latin America after September 11. In: HERSHBERG, Eric & MOORE, Kevin W. *Critical Views of September 11: Analyses from Around the World.* New York : New Press.

SENADO FEDERAL – BRASIL. 2012. *Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 762, de 2011, que define crimes de terrorismo,* Brasília, 25 de junho de 2012. In: http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/110478.pdf (acessado 12 de março de 2013).

U.S.D.S. (United States Department of State). 2008a. *Country Reports on Terrorism 2007 (released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism).* Washington D.C.: 2008a. In: http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf (acessado em 13 de janeiro de 2009).

U.S.D.S. (United States Department of State). 2008b. *Sixth Plenary of the 3 + 1 Security Mechanism in the Tri-Border Area Shared by Argentina, Brazil, and Paraguay,* Doc. # LS No. 01-2008-0160, 2008b. Asunción, 10-11 jan. 2008.

VAZ, Alcides Costa. 2004. A Cooperação Multilateral frente ao Terrorismo Internacional: dimensões e desafios da participação brasileira. In: BRASIL - Gabinete de Segurança Institucional/Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. *II Encontro de Estudos: Terrorismo.* Brasília: GSI/PR.

YOUNGERS, Coletta. 2003. Latin America. In: FEFFER, John (ed.). *Power Trip: U.S. Unilateralism and Global Strategy after September 11.* New York: Seven Stories.

**Recebido em 04 de dezembro de 2013**
**Aceito em 31 de dezembro de 2013**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: HÁ ESPAÇO PARA "HEGEMONIA CONSENSUAL" DO BRASIL?

# THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL OF UNASUR AND THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY: IS THERE ROOM FOR "CONSENSUAL HEGEMONY" FROM BRAZIL?

**ANDRÉ PIMENTEL FERREIRA LEÃO**
Mestrando em Ciência Política (UNICAMP)
E-mail: andre087@yahoo.com.br

**CRISTIANO MORINI**
Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da UNICAMP
Doutor em Engenharia de Produção (UNIMEP)
E-mail: cristiano.morini@fca.unicamp.br

**RESUMO:** A política externa brasileira do governo Rousseff para a América do Sul, em relação ao governo Lula, é marcada por algumas mudanças; no entanto o objetivo da projeção da liderança do Brasil na região mantém-se e relaciona-se com a eficiência brasileira em disseminar ideias nos mecanismos de integração regionais, como o Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL. O artigo analisa o conceito de hegemonia gramsciana, que enfatiza a importância das ideias, e aplica-as à atuação e ao exercício da liderança ideológica do Brasil na América do Sul e no Conselho. Como resultado dessa análise, observa-se que o Brasil exerce uma "hegemonia consensual" em função do seu perfil de liderança, que envolve, essencialmente, a difusão de suas ideias e o predomínio de meios de negociação não impositivos e não coercitivos, diferentemente de uma perspectiva neorrealista das relações internacionais.

**Palavras-chave:** Hegemonia; Política Externa; Conselho de Defesa Sul-Americano.

**ABSTRACT:** Rousseff government's Brazilian foreign policy towards South America marks some changes in relation to Lula's government. However, Brazil maintains its aim to project its leadership in the region, which relates to its efficiency in disseminating ideas in the regional integration mechanisms, such as the South American Defense Council of UNASUR. This paper analyzes the concept of gramscian hegemony, which emphasizes the importance of ideas, and applies it to the performance and exercise of Brazil's ideological leadership in South America and in the Council. As a result of this analysis, one observes that Brazil exerts a "consensual hegemony" because of its leadership's profile, which involves essentially the diffusion of ideas and the prevalence of non-authoritative and non-coercive means of negotiation, in non-accordance with a neorealist perspective in international relations.

**Keywords**: Hegemony; Foreign Policy; South American Defense Council.

## INTRODUÇÃO

A política externa do governo Lula foi marcada pela priorização das relações do Brasil com os países do seu entorno regional. Desse modo, a integração sul-americana consolidou-se como um dos principais eixos de atuação da política exterior, durante oito anos, e estendeu-se para além do âmbito econômico-comercial, assumindo um caráter político e passando a abranger a infraestrutura física, a energia e temáticas sociais. Esse tipo de articulação integracionista enquadra-se em um marco de regionalismo pós-liberal, em que os governos mais progressistas tendem a ser mais nacionalistas e protecionistas, o que implica a busca de formas de cooperação que escapem da mera troca comercial. A materialização desse novo arranjo regional expressou-se na conformação da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), em 2004, que, posteriormente, foi rebatizada de União de Nações Sul-americanas (UNASUL), em 2008.

A política externa do governo Rousseff evidencia-se, em linhas gerais, ser contínua em relação ao governo antecessor, mas enfrenta alguns percalços porque perde espaço em função da priorização dada pela presidente ao âmbito

doméstico. A diplomacia presidencial também perde força quando é novamente comparada ao governo Lula e, apesar da manutenção da América do Sul como uma das temáticas centrais da agenda da política exterior, ela também sofre um recuo considerável.

No que diz respeito à integração em matéria de defesa, observou-se um empenho significativo do Brasil, ao propor a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), no governo Lula, e conseguir apoio por meio da disseminação de suas ideias, que refletem a política de defesa nacional e contribuem para o exercício da liderança brasileira na região. No governo Rousseff, verifica-se uma manutenção da política de defesa regional e avanços na institucionalização do CDS.

Neste artigo, trabalhamos com o conceito de hegemonia gramsciana, abordado sob o termo "hegemonia consensual" de Sean Burges (2008), que remete ao exercício de uma liderança ideológica e política que não é coercitiva nem impositiva, mas busca a irradiação de ideias que levem ao consentimento dos demais atores. Na "hegemonia consensual" supõem-se complexas relações de forças. Para Gramsci, os níveis de relações de forças podem ser abordadas em três esferas: social, política e militar. A concepção de hegemonia para Gramsci não trata apenas de uma fusão política, mas de uma fusão de objetivos econômicos, políticos, intelectuais e morais, realizada por um grupo, com a aliança de outros grupos, por meio de uma ideologia. E acrescenta que, embora a hegemonia seja ético-política, ela também deve ser econômica (MOUFFE, 1998). Enfim, nossa hipótese é a de que, na UNASUL, o CDS, levando em conta seu grau de institucionalização, é um dos principais órgãos em que a política externa se articula para exercer essa "hegemonia consensual".

Nesse sentido, objetivamos enfatizar que o papel do Brasil é crucial para a formação e a consolidação do CDS, ao mesmo tempo que esse órgão desempenha função relevante para a política externa brasileira (desde o governo

Lula), considerando-se que consiste em um meio em que o Brasil projeta suas ideias para ampliar sua influência em relação aos seus vizinhos. É importante ressaltar que nosso esforço se restringe à análise da atuação da política externa brasileira no CDS; portanto, não destacamos o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) nem a CASA.

Este artigo apresenta como metodologia um estudo exploratório e teórico, que se divide em quatro partes: na primeira, desenvolvemos o arcabouço teórico, ou seja, o conceito gramsciano de hegemonia; na segunda, apontamos a estrutura do CDS e as negociações entabuladas que culminaram na sua criação; na terceira, analisamos, brevemente, a política externa de Lula e de Rousseff para a América do Sul e mostramos suas continuidades e descontinuidades. Finalmente, na quarta, observamos a função do CDS para a política externa brasileira e o peso das ideias do Brasil na sua estruturação.

## A "HEGEMONIA CONSENSUAL" DE SEAN BURGES

De acordo com Burges (2008), a utilização do conceito de hegemonia para tratar a atuação da política externa brasileira sofre resistência dos diplomatas brasileiros, tendo em vista que o seu conteúdo é um tanto impreciso e relaciona-se com as noções de coerção e de dominação. Para demonstrar essa imprecisão conceitual, o autor, em seu artigo, seleciona trabalhos de alguns autores, como Kindleberger e Krasner, e apresenta as ideias deles sobre o conceito de liderança e de hegemonia, de modo a enriquecer a discussão teórica.

Um dos principais motivos que leva à crença de que a hegemonia é uma concepção vaga reside no seu uso pela escola neorrealista de relações internacionais, considerando-se que os autores dessa corrente entendem a hegemonia como se ela envolvesse, somente, as questões do poder e da quantidade de recursos materiais que um país possui para impor regras no

sistema internacional. O argumento neorrealista, portanto, é de que um país que é líder deve ser militar e economicamente mais poderoso do que os demais.

Em suma, para o neorrealismo, a liderança é sinônimo de dominação. (BURGES, 2008). Kindleberger (1981) não concorda com essa visão e, desse modo, ao contrário da corrente neorrealista, distingue as concepções de liderança e de dominação. Segundo esse autor, um país domina o outro quando este deve levar em conta as ações que aquele tomou, mas o dominante pode ignorar o dominado; e a liderança existe quando um país persuade outro a seguir um determinado curso de ação que não fazia parte dos interesses desse país. Galvão (2009) ilustra bem essa distinção entre ambos os conceitos, quando afirma que a liderança depende da visão do outro (país) e do seu consentimento, algo que não se sustenta no exercício da dominação. Para Burges (2008), o conceito de liderança empregado por Kindleberger remete à importância das ideias para a hegemonia. Portanto, não são somente o poder e os recursos materiais que importam para que um país exerça liderança.

Nesse sentido, no que diz respeito a essa visão limitada do neorrealismo sobre a problemática da hegemonia, ela não pode ser aplicada à atuação do Brasil no seu entorno regional, porque esse país evita práticas coercitivas e não tem capacidade de ameaçar todos os seus vizinhos, principalmente, a Argentina e a Venezuela. Além disso, a manutenção das relações interestatais dentro do sistema regional depende da capacidade de absorção de custos por parte de um Estado, e não do exercício da dominação (BURGES, 2008).

A escola neoliberal institucionalista das relações internacionais, assim como a neorrealista, também apresenta limitações. Burges (2008) critica Krasner e sua noção de hegemonia para negar a sua aplicação à atuação da política externa brasileira no sistema regional. Para Krasner (1976), "um sistema hegemônico é aquele em que há um único Estado que é bem maior e mais avançado que os demais" (KRASNER, 1976, p.322, tradução nossa). De acordo

com Burges (2008), essa visão é demasiadamente ampla e não pode ser aplicada ao Brasil. Esse país possui as características descritas por Krasner e não está, necessariamente, inserido em um sistema estatal regional que seja hegemônico.

As limitações das visões neorrealista e neoliberal institucionalista das relações internacionais leva Burges (2008) a fazer uma abordagem da concepção de Gramsci sobre a hegemonia e a selecionar outros autores para contradizer o argumento de que a hegemonia se trata de dominação e de coerção. O argumento de que a hegemonia, para Gramsci, inclui, ao mesmo tempo, a liderança e a dominação, não se sustenta, segundo Femia (1981), porque o conceito de hegemonia é concebido como uma liderança ideológica, que se contrapõe à força e que é exercida pelo consentimento. Mesmo quando Gramsci trata de "hegemonia política" ou de "liderança política", ele refere-se ao aspecto consensual do controle político (FEMIA, 1981).

A visão de Kindleberger, de que as ideias importam, apesar da relevância do emprego de recursos materiais – econômicos e militares, por exemplo – aproxima-se daquela de Gramsci (BURGES, 2008). Para Fontana (1993), Gramsci entende a hegemonia como a unidade do conhecimento e da política que, quando se prolifera e se concretiza na sociedade, torna-se uma prática das massas. Em outras palavras, para Gramsci, um conjunto de ideias, quando disseminado, transforma-se numa forma de agir da sociedade. Na visão gramsciana de hegemonia, essa é entendida em termos de cooptação e de cooperação; se a coerção for usada para manter o controle de um sistema, a relação interestatal torna-se uma de dominação e não de liderança ou de hegemonia tal como compreendidos por Kindleberger (BURGES, 2008).

Galvão (2009) vai ao encontro das visões de Kindleberger e de Gramsci sobre hegemonia e liderança quando as aplica à atuação da política externa brasileira na América do Sul. O conceito de liderança é desconstruído em três aspectos, que são a visão do outro, a vontade de desempenhar o papel social de

líder e os meios de liderar. Esse último aspecto vincula-se a elementos tradicionais de poder, como o econômico e o militar, mas sua legitimidade deriva da aquiescência, do interesse mútuo e do consentimento dos Estados. Desse modo, o autor afirma que a liderança não é exercida, somente, por intermédio de ameaças e de imposições, mas também pelo uso de um processo de socialização e pela transformação das ideias dos agentes que fazem parte de um arranjo social, o que o leva a diferenciar liderança e hegemonia, ao argumentar que a primeira depende da visão do outro, ao passo que a última não.

Essa análise de Galvão (2009), portanto, considera a importância dos recursos materiais de poder; no entanto, assim como Kindleberger e Gramsci, pode-se dizer que a liderança é um exercício que ocorre por meio da disseminação de ideias de um determinado Estado que são captadas, consentidas e aceitas pelos demais; não há, destarte, uso exclusivo de coerção ou de imposição para que um país seja líder.

Burges (2008) argumenta, por exemplo, que a visão gramsciana de hegemonia pode ser aplicada ao Brasil, porque a diplomacia nacional põe ênfase em ideias como inclusão e cooptação; a hegemonia pode significar a construção de uma ordem ou acordo consensual que é liderada por um Estado predominante, como o Brasil, cujo Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, tem uma tradição de liderança por meio da divulgação de ideias, de sugestões e de rascunhos de textos de negociações e que se pauta por discussões bem fundamentadas sobre temas sensíveis. Assim, segundo o autor, a hegemonia na América do Sul exercida pelo Brasil materializa-se na criação daquela ordem consensual na qual ele estrutura a base para o desenvolvimento das relações econômicas, sociais e políticas.

A hegemonia pressupõe – em grupos que são induzidos pelo grupo que exerce a liderança – um conjunto de interesses comuns e um nível de comprometimento que deve ser similar entre os seus membros; além disso, o

grupo que lidera deve fazer sacrifícios no âmbito econômico[1] (GRAMSCI, 1968). Para Burges (2008), a chave para o estabelecimento da hegemonia é a habilidade que o Estado tem de induzir os demais Estados a internalizar as suas ideias. Isso pode ser observado nos esforços do Brasil em formar a região da América do Sul (BURGES, 2008). Um agente que exerce hegemonia deve articular seu projeto de modo que os demais agentes queiram adotar elementos-chave da ordem hegemônica que constituam um conjunto de interesses, de valores, de prioridades e de objetivos comuns, que legitimam as relações econômicas, sociais e políticas (GRAMSCI, 1968; BURGES, 2008). Destarte, esse acordo entre agentes pode ser poderoso porque ele pode neutralizar possíveis divergências e divisões que surgirem de um conflito de interesses (FEMIA, 1981).

No que diz respeito à articulação do projeto por um Estado e seu consentimento pelos outros, Arrighi (1990) afirma que o Estado passa a ter uma função de hegemonia quando ele lidera (com um projeto) os demais Estados na direção em que deseja, de modo que isso passa a ser percebido como um interesse universal a ser alcançado, o que implica o uso de ideias para criar posições comuns e articular um projeto compartilhado por todos. Burges (2008) afirma que esse argumento de Arrighi é aplicável à atuação do Brasil na América do Sul, considerando-se que esse país guia – sem usar os artifícios da imposição e da coação – os seus vizinhos em direção a um objetivo comum: a construção de um espaço sul-americano. Nesse sentido, Galvão (2009) afirma que a ideia do MERCOSUL ampliado e o avanço institucional da UNASUL são projetos impulsionados pelo Brasil e, portanto, evidenciam a imagem de liderança brasileira na região, ao invés de hegemonia (como sinônimo de dominação e de coerção).

[1] Esses sacrifícios indicam a importância do conceito de *paymaster* para o Brasil, o qual é tratado adiante.

Esse avanço da UNASUL, impulsionado pelo Brasil, materializa-se, sobretudo, no CDS. A análise da liderança brasileira na América do Sul implica o apontamento, ainda que breve, da formação e do funcionamento do CDS.

## ESTRUTURA DO CDS

A UNASUL foi constituída em 23 de maio de 2008 com a publicação de seu Tratado Constitutivo, após reunião dos doze países da América do Sul; no entanto o Tratado somente entrou em vigor em março de 2011, quando se cumpriu a condição de ao menos nove países o ratificarem. O Brasil foi o décimo país a fazê-lo[2] (BRASIL, 2008).

A UNASUL é composta de quatro órgãos: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; e a Secretaria Geral (BRASIL, 2008). Além disso, possui doze Conselhos Setoriais, dentre os quais o CDS, que, após um período de consultas entre os Estados, foi apresentado pelo Presidente Lula na mesma reunião em que se instituiu o Tratado da UNASUL (SIQUEIRA SANTOS, 2010). A materialização da ideia brasileira de criação do CDS, nessa ocasião, não logrou êxito, devido, principalmente, à oposição da Colômbia, cujo presidente à época, Álvaro Uribe, entretanto, concordou com a formação de um grupo de trabalho para entrar em consenso sobre a forma que deveria ter o CDS (SAINT-PIERRE, 2009).

Saint-Pierre (2009) aponta que um dos argumentos colombianos que justificaram a recusa era o de que a região já contava com a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Isso relaciona-se com os acordos de bases militares que a Colômbia tem com os Estados Unidos, cujo papel na OEA,

[2] Brasil é o décimo país a entregar ratificação do tratado da Unasul. Disponível em: http://noticias.terra.com.br/mundo/brasil-e-o-10-pais-a-entregar-ratificacao-do-tratado-da-unasul,975b0970847ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html

segundo Serbin (2009), é frequentemente preponderante na resolução de crises. Desse modo, o que se percebe é uma postura mais conservadora desse país andino, preferindo, em um primeiro momento, a priorização da manutenção das relações com os Estados Unidos em um tema tão sensível como a defesa.

Apesar da resistência inicial da Colômbia, após visita de Lula a esse país em julho de 2008, foram colocados em pauta quatro aspectos sobre o CDS para serem levados em consideração: a adoção de decisões por consenso; a possibilidade de constituição de um mecanismo de cooperação política com base no marco civil de controle das Forças Armadas de cada país; o rechaço de grupos violentos, sem importar qual sua origem; e a superação de fracassos anteriores de cooperação multilateral (PAGLIARI, 2010; SAINT-PIERRE, 2009). Finalmente, foi instituído, em 16 de dezembro de 2008, o CDS.

Em sua estrutura, o CDS, em linhas gerais, é encabeçado pelas ministras e ministros de defesa dos países membros; sua instância executiva é gerida pelas vice-ministras, vice-ministros de defesa ou seus equivalentes; e sua presidência é exercida pelo mesmo país que estiver exercendo a presidência *Pro Tempore* da UNASUL. Seus objetivos principais são os de consolidar a América do Sul como uma zona de paz, construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional (UNASUL, 2008).

Houve uma proposta, na época de criação do CDS, de formação do Centro de Estudos Estratégicos para a Defesa (CEED), que foi aprovada em março de 2009; contudo o CEED só foi instituído em 2011, com sede em Buenos Aires. Ele inclui-se no âmbito institucional do CDS e tem como objetivo gerar um pensamento estratégico regional que contribua para a coordenação e para a harmonização de políticas de defesa na América do Sul (UNASUL, 2013).

O alcance dos principais objetivos do CDS e a formação de um pensamento comum de defesa na América do Sul têm relação estreita com os objetivos da política externa brasileira para a região. Dessa forma, é preciso

observar suas linhas de ação para entender de que modo pode impactar na institucionalização do CDS.

## A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL (2003-2013)

A atuação do Brasil no seu entorno regional, na primeira metade do século XX, concentrou-se na estabilização das relações com os vizinhos, sobretudo nas questões de fronteira (MALLMANN, 2010). Nessa época, a ideia de América do Sul na política externa brasileira já se processava; no entanto, quando utilizada no discurso diplomático, a expressão "América do Sul" restringia-se apenas ao Cone Sul (GALVÃO, 2009; SANTOS, 2005).

A partir da década de 1960, observou-se um maior engajamento do Brasil para além do Cone Sul, quando foram lançadas as bases para a integração, que se estabeleceram com a criação da Associação Latino-americana de Comércio (ALALC); contudo a ALALC fracassou, e a solução para a integração conformou-se na instituição da Associação Latino-americana de Integração (ALADI) (MALLMANN, 2010).

As iniciativas de integração que passam a abranger o âmbito sul-americano ocorrem nos anos de 1990, com a instituição do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações (CAN), que surgem como resultado da aproximação dos países sul-americanos; o primeiro começou a costurar-se nas reuniões bilaterais entre Brasil e Argentina, ainda na década de 1980; o segundo tem base no Pacto Andino, firmado em 1969 (MALLMANN, 2010).

Desse modo, a partir da década de 1990, começa a configurar-se um conceito de América do Sul que se refere à contiguidade geográfica, englobando os 12 países da região, e que possibilita a diferenciação entre espaço sul-americano e latino-americano (GALVÃO, 2009).

Desde esse período, a ideia de América do Sul tornou-se prioridade na política externa brasileira (COUTO, 2010). Em todos os governos – Fernando

Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – observam-se ações que elucidam essa afirmação.

No governo de Collor de Mello, foi assinado o Tratado do Mercosul; o governo de Itamar Franco propôs a criação da ALCSA (Associação de Livre Comércio Sul-americana) (MALLMANN, 2010); no governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma aproximação aos vizinhos sul-americanos, evidenciada, principalmente, na Reunião de Chefes de Estado de 2000, que culminou na criação da IIRSA (GALVÃO, 2009); o governo de Lula apoiou, firmemente, a construção da CASA, que, posteriormente, veio a se chamar UNASUL (MALLMANN, 2010); finalmente, no governo de Rousseff, verifica-se uma importância contínua da América do Sul na política externa, sobretudo no CDS, que tem contribuído para uma maior aproximação entre os atores da região no âmbito militar (SARAIVA, 2010).

A política externa do governo Lula teve como uma das suas principais prioridades a América do Sul (AMORIM, 2011; SANTOS, 2005; SARAIVA, 2012). As iniciativas dos governos anteriores contribuíram para que o conceito de América do Sul se tornasse frequente na retórica diplomática do Brasil (SANTOS, 2005). Ao governo Lula, coube institucionalizar esse conceito por meio de ações, além da retórica, o que se expressou com a criação de uma Subsecretaria geral para a América do Sul, nos quadros do Itamaraty, e com a grande participação do Brasil na formação da CASA e da UNASUL (GALVÃO, 2009).

A integração sul-americana é, portanto, fundamental para a estratégia da política externa brasileira, porque os seus formuladores veem-na como um instrumento de acesso a mercados externos e como um mecanismo de fortalecimento do Brasil nas negociações internacionais (SARAIVA, 2012). A integração regional teve seu escopo ampliado para além do âmbito estritamente comercial, devido às dificuldades de cumprimento dos objetivos econômicos do MERCOSUL, o que implicou uma ênfase em sua dimensão política (LIMA &

COUTINHO, 2007). Além disso, a integração possui um caráter político e social, baseado na construção de uma identidade sul-americana, que consiste em um objetivo da política externa (SARAIVA, 2012). Essa ampliação de escopo da integração materializou-se na criação da CASA e da UNASUL e na expansão da agenda integracionista, que incluiu esforços de cooperação nas áreas cultural, educacional e científica e tecnológica, como é o caso do PROSUL (Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia) e da promulgação da Lei 11.161/2005[3], que regulamentou o ensino do espanhol nas escolas brasileiras (COUTO, 2007).

O surgimento de muitos governos de esquerda e antiliberais – que visam à reforma de seus sistemas políticos – aliada à ausência de uma política externa específica dos Estados Unidos para a região, contribuíram para que o Brasil possua maior autonomia e tenha um objetivo de exercer a liderança na América do Sul (SARAIVA, 2012). Uma das razões dessa ausência foi o atentado terrorista em solo norte-americano, em 2001, que determinou a primazia de uma política de segurança nacional em detrimento de uma política exterior voltada para a América Latina, cuja uma das poucas exceções foi a constituição do CAFTA (Área de Livre Comércio da América Central).

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), o exercício da liderança, pelo Brasil, pode ser alcançado por meio de uma diplomacia mais ativa e dinâmica; mas o tema da liderança é complexo porque está relacionado com o papel de *paymaster*, que significa poder arcar com os custos da integração. No que concerne a esse conceito, há diferentes visões. Burges (2005) faz uma análise do comércio e de investimentos na região para demonstrar que a integração sul-americana está beneficiando muito mais ao Brasil, e que este país não está disposto a assumir os custos do processo de integração, por exemplo, a importar

[3] LEI FEDERAL Nº 11.161, 2005.

produtos menos competitivos dos seus vizinhos. Para Saraiva (2012), o governo Lula demonstrou-se disposto a exercer tal função, e sugere que houve um aumento do papel de *paymaster* do Brasil. No Mercosul, ele ocorreu com a criação do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul) e, na América do Sul, por intermédio da busca de consensos políticos em temas sensíveis, levados a cabo com a UNASUL, que incita a construção de posições comuns em relação a situações de crises (SARAIVA, 2010; SARAIVA, 2012).

A política externa de Dilma Rousseff tem continuidade em relação à implementada por Lula; no entanto, observam-se algumas inflexões em sua formulação e nos ajustes de sua aplicação (SARAIVA, 2012).

Segundo Saraiva (2012), por um lado, a continuidade revela-se no seu uso como instrumento de atração de investimentos e de busca por insumos para o desenvolvimento nacional e porque se mantém, em seu cerne, uma estratégia revisionista[4]. Por outro lado, destacam-se ajustes de ênfase e de estilo na sua condução que geram novas expectativas por parte dos vizinhos. A diplomacia presidencial, tão presente no governo Lula, recua em função do perfil de liderança da presidenta Rousseff, que se traduz na forma de certo desinteresse pela política externa (BELÉM LOPES, 2013); destarte, o papel da presidência como elemento de articulação e de contribuição para a formulação da política externa reduz-se consideravelmente (SARAIVA, 2012).

No tocante à América do Sul, o contexto internacional continua a favorecer a autonomia da política externa, com a continuada ausência de uma política específica para a região pelos Estados Unidos e com a eleição de novos governos

[4] No governo Lula, a política externa foi revisada em relação ao governo antecessor, de Fernando Henrique Cardoso. Consequentemente, o Brasil adotou uma política de diversificação de parcerias, por meio da qual estreitou seus laços com os países do Sul, por exemplo, da África, da América do Sul e do Oriente Médio. O governo Rousseff segue essa revisão da política externa – apesar da diferença de estilo na sua condução.

progressistas, como o de Ollanta Humala, no Peru (SARAIVA, 2012). No entanto, segundo Belém Lopes (2013), o regionalismo pós-liberal, que se configurou na construção da CASA e da UNASUL, foi relegado a segundo plano, apesar do discurso da Presidenta Rousseff, no início de seu governo, de que a América do Sul seguiria sendo prioridade em seu governo (ROUSSEFF, 2011). Para Saraiva (2012), o que se verifica, portanto, é uma perda de importância da América do Sul no horizonte da política externa, que assume um caráter mais pragmático e um perfil mais acanhado, não obstante a continuação – com menos vigor – da integração sul-americana, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento da infraestrutura regional. Desse modo, a prioridade da construção da liderança regional abre espaço para uma liderança mais ampla, voltada para a atuação do país no eixo sul-sul.

## O CDS E O BRASIL

A construção da liderança brasileira na América do Sul passa, principalmente, pelo seu esforço em construir a UNASUL e em consolidá-la por meio do aprofundamento de sua institucionalização. Nesse sentido, como exemplo desse processo, deve-se destacar a importância do CDS, cuja proposta de formação ocorreu ainda antes da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. Ugarte (2010) aponta que, assim como a UNASUL, o CDS constitui um objetivo das políticas externa e de defesa do Brasil.

De acordo com Battaglino (2009), a criação do CDS foi fruto de ideia do governo Lula, e sua ampla aceitação pelos demais países demonstrou a liderança do Brasil na região. A situação da defesa na América do Sul apresentava os seguintes aspectos: a renovada presença militar dos Estados Unidos na Colômbia, por meio do Plano Colômbia, da reativação da IV frota e do envio de armamentos; a tensão recente na região andina, que envolveu o desrespeito à soberania territorial do Equador cometido pela Colômbia, em 2008; e a disputa pelos limites

marítimos entre o Chile e o Peru (BATTAGLINO, 2009). Tudo isso constituiu-se em oportunidades para o Brasil materializar sua nova orientação de política externa, iniciada no governo Lula: a busca pela posição de líder regional, cuja manifestação institucional ocorre no CDS.

O peso das ideias do Brasil no CDS é significativo. Saint-Pierre (2009) afirma que a preocupação brasileira com o contexto internacional e, especialmente, com o regional, se manifesta em praticamente todos os aspectos estratégicos da Estratégia Nacional de Defesa (END). Ugarte (2010) vai ao encontro dessa afirmação e argumenta que existe uma forte vinculação entre a política de defesa brasileira e o CDS, que se exemplifica no artigo 18 da END – a qual objetiva o estímulo da integração da América do Sul, por intermédio do fomento da cooperação militar regional, da integração das bases industriais de defesa e do monitoramento de conflitos – e no artigo 22, que prevê a possibilidade de desenvolvimento de produção de defesa em conjunto com os países vizinhos (UGARTE, 2010). Não se trata de mera coincidência, pois, que as funções do CDS reflitam essas mesmas diretrizes estabelecidas pela END. Nesse sentido, Battaglino (2009) aponta três funções principais do CDS: a construção de um pensamento regional para temas de defesa; o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa; e a atuação como uma administradora das crises e tensões regionais.

A criação do CDS e sua aceitação pelos demais países relaciona-se com a capacidade do Brasil em cooptar os vizinhos, pela busca de um acordo consensual e por meio da disseminação de suas ideias, de modo a visar ao exercício da liderança regional. Há alguns fatos que elucidam esse argumento. Segundo Siqueira Santos (2010), o foco da proposta brasileira era a constituição de um arranjo que se centrasse na cooperação, no campo da segurança e da defesa. Para conseguir o consentimento dos demais países, Saint-Pierre (2009) chama a atenção para as ações realizadas pelo então Ministro da Defesa, Nelson

Jobim, que realizou, no início de 2008, viagens e reuniões com os seus homólogos ministeriais com o intuito de angariar apoio para a proposta brasileira.

Além disso, Battaglino (2009) exalta a ênfase do Brasil em construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa como resposta à heterogeneidade de visões dos países. Na Venezuela, por exemplo, a visão que sobressaía era a de uma possível intervenção militar dos Estados Unidos, identificada como a ameaça central à segurança do Estado; na Argentina, considerou-se essencial a defesa dos recursos naturais, que configurou uma nova doutrina: a defesa contra um inimigo estatal externo; finalmente, na Colômbia e no Peru, a utilização das Forças Armadas deve concentrar-se no combate a grupos guerrilheiros. Destarte, o Brasil atuou no sentido de que a conformação de uma identidade comum em matéria de defesa se tornasse um dos principais objetivos do CDS.

A formação do CDS, bem como da UNASUL, é uma expressão dos interesses do Brasil de se converter em ator global e, assim sendo, cabe aos demais países ou desinteressarem-se pela região e firmarem acordos de livre comércio e alianças com atores extra regionais ou trabalhar com o Brasil para tentar extrair os maiores benefícios possíveis da política brasileira (UGARTE, 2010).

Nesse sentido, Serbin (2009) demonstra o consentimento dos demais países em relação às ideias do Brasil, o que é atribuído ao fato de o país exercer uma diplomacia cautelosa e consistente. Serbin (2009) aponta que havia uma concorrência de visões e uma disputa de liderança entre a Venezuela e o Brasil. Exemplos disso são: a proposta de construção do Gasoduto do Sul pela Venezuela, que foi progressivamente substituída por uma visão mais pragmática do Brasil, o qual sugeriu o transporte marítimo de gás; a diplomacia petroleira da Venezuela sofreu certo desgaste com a projeção brasileira, articulada por meio de acordos com Cuba na área de exploração de petróleo e por meio da assinatura

de tratados com os membros do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA); finalmente, a proposta do Brasil, de criação de um organismo que estabelecesse políticas de defesa em comum e que promovesse o diálogo na região, substituiu, de forma hábil, a proposta venezuelana de formação de uma aliança militar – a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)[5], nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Saint-Pierre (2009) deixa claro que o CDS não se propõe a estabelecer uma aliança militar, tampouco ser um órgão de caráter militar que tenha como finalidade a resolução de conflitos. Segundo o autor, o CDS:

> Parece ser uma tentativa de integração do pensamento de defesa sub-regional para discutir as necessidades de defesa comuns. Defenderia como princípios gerais a consolidação da democracia e da paz, a não intervenção em assuntos internos e o respeito à soberania dos países da sub-região, a autodeterminação dos povos e a integridade territorial. A pretensão dessa iniciativa é tratar de reunir as estruturas existentes na América do Sul em um Conselho integral de defesa, por meio de decisões não vinculantes. (SAINT-PIERRE, 2009, p.15-16, tradução nossa)[6].

Esses princípios gerais do CDS foram proferidos no discurso do então Presidente Lula: "[...] Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à auto determinação, à integridade territorial dos Estados e à não-intervenção em assuntos internos" (SILVA, 2008). É preciso lembrar que alguns deles estão contidos no artigo 4º da Constituição Nacional, que rege as relações

[5] Chávez defende OTAN para a América do Sul. Disponível em: http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI2709657-EI306,00-Chavez+defende+Otan+para+a+America+do+Sul.html

[6] Parece ser una tentativa de integración del pensamiento de defensa subregional para discutir las necesidades de defensa comunes. Defendería como principios generales la consolidación de la democracia y la paz, la no intervención en los asuntos internos y el respeto a la soberanía de los países de la subregión, la autodeterminación de los pueblos y la integridad territorial. La pretensión de esta iniciativa es tratar de reunir las estructuras existentes en América do Sul en un Consejo integral de defensa, bajo decisiones no vinculantes.

internacionais do país (BRASIL, 1988); logo é possível notar a influência brasileira na integração sul-americana.

Outro aspecto que contribui para o exercício dessa liderança do Brasil é o desinteresse dos Estados Unidos pela região, o que conferiu autonomia para que o país engendrasse a construção do CDS (AGUILAR, 2013). Nesse sentido, é possível verificar a preocupação brasileira em, ao visar à conformação de uma política de defesa comum dentro do CDS, diluir a presença dos Estados Unidos nos temas de defesa (SERBIN, 2009). Isso pode ser observado na afirmação de Nelson Jobim sobre o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa, de que o Brasil deveria liderar uma corrente de cooperação tecnológica regional, que reduzisse consideravelmente a dependência tecnológica das indústrias de defesa dos Estados Unidos (BATTAGLINO, 2009).

O governo Rousseff, apesar do estilo mais distante em relação à UNASUL, que gera insatisfação dos demais países[7], tem sido marcado por uma continuidade, em relação ao governo Lula, no que concerne à sua política de defesa e à sua participação no CDS.

Amorim (2012), o atual Ministro da Defesa, faz uma análise da política de defesa brasileira sob o ângulo da cooperação e da dissuasão e cita a capacidade persuasiva, negociadora e de irradiação de valores por parte do Brasil, entendida como *soft power* (poder brando) – considerando-se que o Brasil sempre tem preferência pela cooperação em detrimento de ações impositivas ou intimidatórias – mas que nós atribuímos como a hegemonia no sentido definido por Gramsci, ou seja, liderança ideológica e política, construída consensualmente.

Para Amorim (2012), a expansão do *soft power,* por intermédio da cooperação, permite que haja uma confluência da política de defesa com a política externa e visa à promoção de uma ordem global que favoreça o

[7] Sul-americanos se queixam de estilo "distante" de Dilma. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/12/121206_dilma_estilo_bg.shtml

entendimento ao invés do conflito; no entanto o autor considera que o *soft power* não é suficiente para que o Brasil tenha voz ativa e se previna de tensões externas que podem advir de possíveis falhas no sistema de segurança coletivo e que ameacem os recursos naturais da América do Sul, o que implica um robustecimento desse poder. Sendo assim, faz-se necessária uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores.

A estratégia da cooperação, que o Brasil usa para promover seus valores e ideias, passa pela organização de mecanismos que gerem mais confiança, transparência e previsibilidade na tomada de decisões no CDS, o que contribui para unificar o pensamento regional e para o exercício da liderança brasileira. Saint-Pierre (2009) entende que o CDS envolve uma maior transparência, confiança e previsão entre os países, que contribuem para uma melhor interpretação das percepções regionais das ameaças e dos desafios para a articulação de políticas de defesa comuns. Nesse sentido, o autor aponta para a necessidade de maior transparência das estratégias do Brasil para a região, o que envolvia a criação de um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Além disso, ele discorre sobre a importância de tornar pública a divulgação da END, já que o Brasil expõe pela primeira vez seu pensamento estratégico em defesa, suas percepções, suas hipóteses de emprego das Forças Armadas e suas preocupações.

Diante disso, entendemos que a criação do LBDN, a revisão da Política de Defesa Nacional (PND) e da END[8], no governo Rousseff, e iniciativas como a proposta de instituição da Escola Sul-americana de Defesa pelo Equador[9] – que

[8] Governo divulga documentos com nova política de defesa do Brasil. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/07/governo-divulga-documentos-com-nova-politica-de-defesa-do-pais.html

[9] UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. 2013.

contou com grande apoio do Brasil[10] e foi aprovada na V Reunião de Ministros da UNASUL[11] — a criação de um registro sul-americano de gastos de defesa[12], o Curso Avançado de Defesa Sul-americano (CAD-SUL) – realizado na Escola Superior de Guerra (ESG)[13] – e a formação de um comitê de estudo para o desenvolvimento do primeiro avião de treinamento regional[14] são medidas que legitimam ainda mais a disposição brasileira em fortalecer um arranjo de cooperação como o CDS, tendo em vista que contribuem para que haja maior confiança, transparência e previsibilidades nas relações com os vizinhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa para a América do Sul implementada nos últimos dez anos é caracterizada por inflexões, devido à menor ênfase imprimida pelo governo Rousseff na integração regional. Vimos que a América do Sul perde espaço no horizonte de formulação da política externa; no entanto notamos uma continuidade importante no que concerne às estratégias de liderança regional, que avançam no âmbito da defesa sul-americana.

Reconhecemos que o espaço temporal de nossa análise é curto, afinal o CDS tem, somente, cinco anos de formação. Além disso, certamente há problemas em restringir a análise do exercício da liderança brasileira somente a

[10] Brasil apoia proposta de criação da Escola Sul-americana de Defesa, diz amorim. Disponível em: http://www.revistaforcasarmadas.com.br/revista/noticias/brasil-apoia-proposta-de-criacao-da-escola-de-defesa-sul-americana-diz-amorim

[11] UNASUR aprobó la creación de la Primera Escuela Suramericana de Defensa de la región. Disponível em: http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/unasur-aprob%C3%B3-la-creaci%C3%B3n-de-la-primera-escuela-suramericana-de-defensa-de-la-regi%C3%B3n

[12] UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. 2011.

[13] Mais detalhes em: http://www.esg.br/cursos/curso-avancado-de-defesa/

[14] Conselho da Unasul cria comitê para desenvolvimento do primeiro avião de treinamento regional. Disponível em: http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/04/conselho-da-unasul-cria-comite-para-desenvolvimento-do-primeiro-aviao-de

esse campo, mas é patente que a habilidade de construção do CDS pela diplomacia brasileira, no governo Lula, e o seu aprofundamento institucional, no governo Rousseff, demonstram o êxito do Brasil em difundir seus valores e ideias pela região, o que também coincide com um menor interesse dos Estados Unidos.

A capacidade do Brasil de cooptar os seus vizinhos e de fazê-los perceber que a cooperação é o melhor meio de ação para a concretização de um mecanismo integrador de defesa explicitam a sua competência em guiar os demais países em torno de um projeto seu. Nesse sentido, parece-nos ser possível afirmar que o Brasil exerce uma "hegemonia consensual" na região, por conta de sua maneira de negociar acordos: de forma não impositiva ou não coercitiva, o que implica o exercício de uma liderança ideológica, que envolve a prevalência de suas ideias e o consequente consentimento dos demais. Assim, devemos rechaçar hipóteses que vejam o Brasil como constituindo uma hegemonia – no sentido neorrealista – que coage os outros atores regionais. Em suma, o Brasil prefere a cooptação à coação.

O nosso destaque, ao longo do artigo, ao direcionamento da política exterior do Brasil em relação à América do Sul e à sua relevância na construção do CDS não implica um entendimento de que somente o papel do Brasil importa na sua relação com o CDS. Exaltamos a importância da atuação do Brasil na formação do CDS como forma de ressaltar, igualmente, a função do CDS para a política externa brasileira, dado que a estratégia de disseminação de ideias e de cooptação dos demais Estados fortalece-se e consolida-se quando implementada dentro da estrutura desse órgão da UNASUL. De fato, o CDS não é o único mecanismo de que o Brasil dispõe para projetar-se como liderança na região; entretanto acreditamos que, na UNASUL, ele é fundamental por ter tido avanços concretos ao longo de um curto período, o que contribui para o desenvolvimento da integração sul-americana.

Os desafios que enfrenta o processo de integração regional de cunho pós-liberal, em um mundo globalizado e ainda marcado pelo neoliberalismo, são grandes. Desse modo, apesar de certas continuidades, faz-se necessário que a política externa para a América do Sul volte a ser uma das prioridades do Brasil, uma vez que, para que a integração tenha êxito, é importante que o país assuma custos e corra riscos e, dessa forma, contribua para o desenvolvimento da região.

## REFERÊNCIAS

*AGUILAR. Sérgio Luiz Cruz. 2013. "Segurança na América Latina: Cenários e Perspectivas"*. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, 2 (3):13-37.

AMORIM, Celso. 2012. "A Política de Defesa de um País Pacífico". *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 27(54):7-15.

AMORIM, Celso. 2011. *Conversas com jovens diplomatas*. 1ª ed. São Paulo, Benvirá.

ARRIGHI, Giovanni. 1990. "The three hegemonies of historical capitalism". *Review (Fernand Braudel Center)*, 13(3):365-408.

BATTAGLINO, Jorge. 2009. "O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano". *Nueva Sociedad (especial em português)*: 79-89.

BELÉM LOPES, Dawisson. 2013. *Antonio, o Breve*. O Estado de São Paulo. In: http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,antonio-o-breve,1042847,0.htm. (acessado em 16 de agosto de 2013).

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acessado em 19 de novembro de 2013).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2008. *Tratado Constitutivo*. In: http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul (acessado em 19 de novembro de 2013).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2008. *UNASUL*. In: http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul (acessado em 20 de novembro de 2013).

BURGES, Sean W. 2005. "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region". *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3):437-454.

BURGES, Sean W. 2008. "Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War". *International Relations*, 22(1):65-84.

COUTO, Leandro Freitas. 2007. "O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 50(1):159-176.

COUTO, Leandro Freitas. 2010. "Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula". *Civitas*, Porto Alegre, 10(1):23-44.

FEMIA, Joseph V. 1981. *Gramsci's political thought: hegemony, consciousness, and the revolutionary process*. Oxford, Clarendon Press.

FONTANA, Benedetto. 1993. *Hegemony and power: On the relation between Gramsci and Machiavelli*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

GALVÃO, Thiago Gehre. 2009. "América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 52(2):63-80.

GRAMSCI, Antonio. 1968. *The modern prince and other writings*. New York, International Publishers.

KINDLEBERBER, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Rides". *International Studies Quarterly*, 25(2):242-254.

KRASNER, Stephen D. 1976. "State Power and the Structure of International Trade". *World Politics*, 28(3):317-347.

LIMA, Maria Regina Soares De; COUTINHO, Marcelo 2007. "Uma versão estrutural do regionalismo". In: DINIZ, Eli. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*.1ª ed. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp.125-151.

MALLMANN, Maria Izabel. 2010. "Relações Sul-americanas em perspectiva". *Diálogo*, Canoas, 16:183-201.

MOUFFE, Chantal. Hegemonía y Ideología en Gramsci. 1998. In: DEL CAMPO, Julio Labastida Martin (coord.), *Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina: seminario de Morelia*. Ciudad México: Siglo Veinteuno Editores, 2. ed.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. 2008. *Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, durante a reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - UNASUL*. In: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/1o-semestre/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 (acessado em 12 de novembro de 2013).

PAGLIARI, Graciela De Conti. 2010. "Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil". *Diálogo*, Canoas, 16:13-29.

ROUSSEFF, Dilma. 2011. *Discurso da Senhora Presidenta da República Federativa do Brasil, durante cerimônia de formatura da turma 2009-2011 do Instituto Rio Branco.* In: http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-2009-2011-do-instituto-rio-branco (acessado em 12 de novembro de 2013).

SAINT-PIERRE, Hector Luis. 2009. "La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa ". *Análisis del Real Instituto Elcano*, DT: (50).

SANTOS, Luis Cláudio Villafañe Gomes. 2005. "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 48(2):185-204.

SARAIVA, Miriam Gomes. 2010. "Integração regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPSA,* (7):1-16.

SARAIVA, Miriam Gomes. 2012. "La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: continuidad en estrategias y ajustes en prioridades". In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (org.). *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración regional y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires, CRIES, pp.289-300.

SERBIN, Andrés. 2009. "A América do Sul em um mundo multipolar. A UNASUL é a alternativa?". *Nueva Sociedad (especial em português)*: 4-16.

SIQUEIRA SANTOS, Antonio Rafael. 2010. "A Situação Militar do Brasil na América do Sul: Conselho de Defesa Sul-Americano e a Necessidade de Fortalecimento do Poder Militar". *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, *8*(1): 201-216.

UGARTE, José Manuel. 2010. *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y Perspectivas.* In: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf (acessado em 19 de setembro de 2013).

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. 2013. *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa: Boletín de Información de Defensa y Seguridad Regional*. In: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/NEWSLT/Boletin-CEED-N2.pdf (acessado em 21 de novembro de 2013).

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. 2013. *Centro de Estudos Estratégicos de Defesa: Missão.* In: http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html (acessado em 21 de novembro de 2013).

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. 2011. *Plan de acción 2010/2011: Diseño de una* Metodología *Comun de Medición de Gastos de Defensa*. In: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Metodologia_Comun.pdf (acessado em 21 de novembro de 2013).

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. 2008. *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.* In: http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf (acessado em 21 de novembro de 2013).

VIGEVANI, Tullo.; CEPALUNI, Gabriel. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 29(2):273-335

**Recebido em 02 de dezembro de 2013**
**Aceito em 12 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# O TRÁFICO DE DROGAS: UMA AMEAÇA À SEGURANÇA DO BRASIL

# DRUG TRAFFICKING: A THREAT TO BRAZILIAN NATIONAL SECURITY.

**PRISCILA VILLELA**
Mestranda no Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
E-mail: villela.priscila@gmail.com

**RESUMO:** O tráfico de drogas não é um tema tradicional das relações internacionais, mas vem ganhando destaque na agenda de segurança internacional desde a década de 1990. O fim da Guerra Fria e as decorrentes transformações políticas, econômicas e tecnológicas levaram ao crescimento da criminalidade organizada transnacional, assim como a percepção que se tinha sobre ela. Desde então, consolidou-se um regime de proibição global das drogas no âmbito da ONU e das organizações regionais e os Estados Unidos passaram a marcar sua presença na "guerra às drogas" na América do Sul. A entrada das drogas e a atividade de organizações criminosas por meio das fronteiras ocupa hoje uma das principais preocupações do Brasil em segurança nacional. O propósito desta pesquisa é identificar a inserção do Brasil neste contexto e analisar historicamente como e se o tema do tráfico de drogas é tratado politicamente no âmbito da segurança nacional, com nas práticas políticas que vêm sendo adotadas a partir da década de 1990, em resposta ou reação de uma tendência que vinha se consolidando internacionalmente. A intensificação de medidas de repressão ao tráfico de drogas e o emprego das Forças Armadas nas fronteiras em atividades que até então não lhe diziam respeito é um dos principais indícios de que o tráfico de drogas deve ser tratado em termos de excepcionalidade e que, portanto, é compreendido como uma ameaça à segurança nacional do Brasil.

**Palavras-Chave:** Tráfico de Drogas; Segurança Internacional; Segurança Nacional do Brasil.

**ABSTRACT:** The drug trafficking is not a traditional subject in international relations, but its importance as an international security matter is growing since the 1990s. The end of the Cold War and the resulting political, economic and technological changes have boosted the growth of transnational organized crime, as well as the political perception about it. Since then, a global drug prohibition system have been consolidated under the UN and regional organizations and the United States marked their presence in the "war on drugs" in South America The entry of drugs and the activity of criminal organizations across national boundaries occupies a major concern of the Brazil national security nowadays. The purpose of this research is to identify how Brazil has reacted to this context and to analyze how and if the issue of drug trafficking is handled politically as national security matter, based on the policies that have been adopted since the 1990s, in response from or reaction to a trend that had been consolidating internationally. The intensification of repressive measures against drug trafficking and the use of the Armed Forces in activities across the borders not traditionally defined as national security is one of the major indications that drug trafficking should be treated in terms of exceptionality and, therefore, it was been understood as a threat to national security in Brazil.

**Keywords:** Drug Trafficking; National Security in Brazil; International Security.

## INTRODUÇÃO

O tráfico de drogas foi incorporado na agenda de segurança nas relações internacionais a partir da década de 1990, que até então tinha um enfoque primordialmente militar. O fim da Guerra Fria e as decorrentes transformações políticas, econômicas e tecnológicas permitiram o crescimento da criminalidade transnacional, assim como a percepção que se tinha sobre ela. O conflito entre leste e oeste e o equilíbrio nuclear perderam importância estratégica, enquanto cresciam as expectativas com relação à nova ordem global que se consolidava. O modelo econômico neoliberal norte-americano triunfou, impondo a liberalização do mercado e a abertura das fronteiras ao comércio internacional, com força especial à América do Sul na década de 1990. Como instrumento e também como consequência deste processo, as comunicações, assim como o transporte,

avançaram com uma rapidez até então inédita, permitindo melhor eficiência e velocidade nos processos comerciais e nas relações sociais entre países.

A universalização do modelo liberal significou permeabilidade das fronteiras às mercadorias, aos serviços e às pessoas, mas também facilitou a transnacionalização das organizações criminosas. Embora o tráfico de drogas já fosse considerado crime há décadas, não era até então tratado como ameaça à segurança. A reconsideração da dimensão que estes fenômenos tomaram como novas ameaças ao Estado e à ordem internacional pressionaram não só disciplina de relações internacionais, como as agências nacionais de segurança a lhes dar um novo tratamento, passando a considerar um conceito mais ampliado e multidimensional de segurança. A partir delas, foi possível que os principais problemas do Brasil e da América do Sul como um todo passassem a ser compreendidos como novas ameaças à segurança, como é o caso do tráfico de drogas, que se tornou um tema central na agenda de segurança regional.

Tradicionalmente, os estudos de segurança nas relações internacionais foram definidos como "o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar" (WALT, 1991: 212). A ascensão das agendas econômica e ambiental nos anos 1970 e 1980, das questões de identidade e do crime transnacional na década de 1990 colocaram em cheque o conceito de segurança centrado nas questões militares e no uso da força (BUZAN, 1997: 9). Temas tais o tráfico de drogas não se constituem como ameaças aos moldes tradicionais e não são exercidos por atores estatais, ainda que desrespeite os limites das fronteiras nacionais. Ao longo deste processo, emergiu uma significativa literatura que colocou em cheque as definições de segurança trabalhadas pelas relações internacionais até então, com o fim de propor um conceito mais amplo que permitisse a consideração de novos atores e de temas que até então não poderiam ser compreendidos sob a ótica da segurança, mas que vinham ganhando destaque na agenda política internacional

(BUZAN, 2012: 287-289). A partir dos anos 1990, o crime organizado transnacional, do qual se inclui o tráfico de drogas[1], passou a ser apresentado como uma ameaça à segurança internacional e não apenas como um problema de ordem criminal (ANDREAS, et al., 2006: 11). Para Williams (1994: 329), "se alguém define a segurança como não apenas ameaças militares externas, mas como um desafio para o bom funcionamento da sociedade, então o tráfico de drogas é muito mais grave do que muitas questões que têm sido tradicionalmente vistos como uma ameaça à segurança".

Na América do Sul estão os três maiores produtores de folha de coca do mundo: Bolívia, Colômbia e Peru abastecem sozinhos todo o mercado mundial de cocaína (UNODC, 2011: 38). Ainda que seja considerada uma das regiões mais pacíficas do planeta por conta da baixa ocorrência de contendas e guerras formais, a América do Sul é uma das regiões mais violentas do mundo, dado em grande medida vinculado aos conflitos envolvendo organizações criminosas do tráfico (HERZ, 2010: 332; UNODC, 2008: 31). Os últimos dados coletados pela UNODC (2011b: 10-11) revelam que 31% dos homicídios no mundo ocorreram nas Américas em 2010, estabelecendo um índice de 16 homicídios por 100 mil habitantes por ano, mais que o dobro da média global. Destes, 25% estão relacionados ao crime organizado (UNODC, 2011: 10). A taxa de homicídios no Brasil (22,7%) está entre as mais altas do mundo (UNODC, 2011: 54).

O crescimento da produção de folha de coca na América Latina, o fortalecimento de grupos criminosos e insurgentes que promoviam o tráfico somado à explosão do consumo de drogas na sociedade norte-americana levou

[1] A ONU oficializou em 1994 dezoito categorias de crimes transnacionais: lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de drogas, corrupção e suborno, infiltração nos mercados legítimos, falência fraudulenta, fraude a seguros, crimes através do computador, roubo de propriedade intelectual, tráfico ilícito de armas, terrorismo, apoderamento ilícito de aeronaves, pirataria marítima, roubo de carga, tráfico de seres humanos, comércio ilegal de órgãos humanos, roubo e comércio de obras de arte e objetos culturais, crimes contra o meio ambiente, outras ofensas cometidas por grupos e criminosos organizados que atue de forma transnacional (PEREIRA, 2011: 22).

a política externa dos Estados Unidos para a América Latina a pautar-se principalmente pela chamada "guerra às drogas". Neste mesmo contexto, os arranjos multilaterais também engajaram-se no adensamento do regime de proibição e combate no âmbito da ONU (Organização das Nações Unidas) e das organizações regionais, contando com forte influência norte-americana.

Com base nesse cenário, a agenda de segurança nacional do Brasil vem sendo ajustada ao crescente senso de urgência que o tema das drogas vem suscitando entre a opinião pública e os governantes. É possível notar a partir deste período um adensamento do aparato legislativo e institucional voltado às temáticas das drogas, bem como o reordenamento do aparato de segurança nacional, as Forças Armadas, para lidar com o tráfico de drogas, problema que até então não lhe diziam respeito. A partir de 1990, reproduzindo e reformulando uma tendência que se consolidava internacionalmente, o Brasil não apenas endureceu, as políticas de repressão ao tráfico de drogas, como também passou a fazer uso das Forças Armadas para lidar com temas que tradicionalmente seriam tratados no âmbito da segurança pública.

Buzan et al. (1998: 27) define um fenômeno como tema de segurança quando este representa uma ameaça existencial a um determinado objeto de referência – tradicionalmente o Estado, mas nem sempre –, justificando o uso de medidas extraordinárias e o uso da força para lidar com ele. Com base nesta noção, este artigo investigará se o tráfico de drogas pode ser considerado um tema da segurança nacional do Brasil, com base nas práticas políticas que vêm sendo adotadas para combatê-lo.

Na primeira sessão, será apresentado o contexto internacional que se consolidou a partir da década de 1990 no sentido de trazer as drogas para o centro das preocupações na ordem internacional, o que será demonstrado pelos esforços das organizações internacionais incorporarem este tema em suas

agendas. Será dado um destaque especial à iniciativa e às pressões norte-americanas para que o tema das drogas passassem a ser tratados sob a ótica da segurança internacional. Em seguida, discutiremos de que forma o Brasil incorporou ou não estas visões que se consolidaram internacionalmente e se, portanto, o tráfico de drogas passou a ser tratado politicamente no Brasil como um tema não apenas de ordem criminal, mas como uma ameaça à segurança nacional.

## INSERÇÃO DO TRÁFICO NA AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A cocaína produzida na Bolívia, na Colômbia e no Peru tornaram o Brasil um importante corredor para o tráfico internacional de drogas a partir de década de 1970. Considerando que o Brasil não é um importante produtor de drogas, apesar de crescente consumidor, os esforços no combate às drogas concentram-se nas fronteiras, por onde entram grandes quantidades de drogas para o comércio e consumo (PROCÓPIO, 1999: 85). O Brasil compartilha de fronteiras terrestres com dez países vizinhos[2], incluindo a Colômbia, a Bolívia e o Peru, que sozinhos abastecem a totalidade do mercado de cocaína no mundo (UNODC, 2011: 38). É por meio das fronteiras que se verifica a etapa fundamental do tráfico de drogas e o controle deste espaço é um dos maiores entraves na contenção da entrada de drogas no país.

Desde a década de 1990, a política externa dos Estados Unidos para a América Latina passou a pautar-se principalmente pela chamada "guerra às drogas", declarada pela primeira vez por Richard Nixon na década de 1970, mas aprofundada nas próximas décadas pelos sucessivos governos (ANDREAS, 1995:

[2] A extensão da faixa de fronteira, segundo o Programa de Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) é de 16.880km, mas segundo relatórios do Ministério da Integração, a extensão das fronteiras terrestres é de 15.719 km.

76). A Estratégia de Segurança Nacional para um Novo Século, documento publicado pela Casa Branca em 1999, aponta esta preocupação quando afirma que "a principal preocupação de segurança no hemisfério é de natureza transnacional, como o tráfico de drogas, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, a imigração ilegal, o tráfico de armas e o terrorismo" (THE WIGHT HOUSE, 1999. Tradução nossa). A captura e julgamento do presidente Noriega, do Panamá, por participação do tráfico já em 1989, o Plano Colômbia de 2000 e A Iniciativa Regional Andina de 2001 foram grandes marcos desta relação (PEREIRA, 2011:102).

A partir do governo Reagan (1981-1989) foi instaurado o processo de "certificação" que listava anualmente os países que colaborariam ou não, segundo critérios norte-americanos, à guerra às drogas no continente. O Brasil nunca foi acusado nestes relatórios, mas era frequentemente elogiado pelos esforços de repressão, ainda que o governo nunca viesse a reconhecer o mecanismo (SILVA, 2013: 151). No Relatório da Estratégia de Controle de Narcóticos de 2002, os Estados Unidos reconheceram que o Brasil

> empreendeu vários esforços bilaterais e multilaterais para atender todos os objetivos da Convenção das Nações Unidas contra as Drogas de 1988 e implementou medidas adequadas para a aplicação da lei, alcançando progressos significativos no combate contra as drogas ilegais (WASHINGTON FILE, 2002).

Em 1986, os dois países assinaram o Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas. Este acordo seria implementado por Memorandos de Entendimento (MDE) anuais que definiriam órgãos responsáveis, contribuição das partes, bem como suas metas mensuráveis específicas (MRE, 1986). Estes termos foram renovados em 1995, com a assinatura do Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes. Os investimentos previstos nestes

compromissos totalizam, de 1983 a 2008, cerca de US$ 28,6 milhões em aplicação da lei, repressão, equipamentos, treinamento e redução da demanda. Estes acordos firmaram a parceria entre a Polícia Federal do Brasil e a agência governamental norte-americana de combate às drogas desde 1973, a DEA (*Drug Enforcement Administration*), que dispõem de informações sobre drogas no Brasil muito mais apuradas que os próprios órgãos nacionais (PROCÓPIO, 1999:84).

Em março de 2001, oficiais militares do Brasil chegaram a visitar o Pentágono, onde foram discutidos temas como a segurança nas fronteiras e programas de desenvolvimento no Brasil (MORGAN, 2002). A Iniciativa Andina lançada por George W. Bush direcionou ao Brasil US$ 6 milhões em assistência antidrogas e US$ 12 milhões em fundo de desenvolvimento social em 2001 (MORGAN, 2002). Neste mesmo ano, foi assinado mais um acordo de cooperação mútua que contou com o auxílio norte-americano na Operação Cobra e outras operações policiais e militares antidrogas (ibidem). O Brasil ainda faz parte do Programa Internacional de Educação e Treinamento Militar (IMET sigla em inglês) e do SOUTHCOM, exercícios multilaterais regulares comandados pelos Estados Unidos. Além disso, o Brasil participa da Escola das Américas, do Centro de Estudos de Defesa Hemisféricos, da Academia da Força Aérea Interamericana e de outras escolas que oferecem treinamento e educação aos militares sul americanos (HERZ, 2006: 210).

Ainda que venha procurando cooperar com os Estados Unidos neste tema, já que ambos os países convergem quanto à concepção do tráfico como uma ameaça à segurança da região, o Brasil expressou sua desconfiança com relação às intromissões norte-americanas. A crise na Colômbia e o Plano Colômbia implantado pelos Estados Unidos em 2000 para combater as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), grupo insurgente envolvido com o tráfico

de cocaína, foram os motores desta divergência. Com o fim de combater os traficantes e a guerrilha em conflito com o Estado colombiano, os Estados Unidos direcionaram US$ 1,3 bilhão em ajuda militar ao Plano Colômbia, criado pelo então presidente colombiano Andrés Pastrana. O Brasil foi um dos maiores críticos da presença militar norte-americana na América do Sul, temeroso de perder controle sobre suas fronteiras e sobre as políticas de drogas na região diante das constantes violações às fronteiras amazônicas por parte da DEA (PROCOPIO, 1999: 93).

A partir deste período, o tráfico de drogas começou a ocupar um espaço importante também no âmbito multilateral. A ONU (Organização das Nações Unidas), OEA (Organização dos Estados Americanos), o Mercosul (Mercado Comum Sul-Americano) e a Unasul (União das Nações Sul-Americanas) ao longo das décadas adensaram o regime de proibição e combate às drogas, com diferentes enfoques, e incluíram em suas agendas o tráfico e o consumo de drogas como um problema de ordem internacional. Em relatório oficial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do ponto de vista do Brasil, os compromissos assumidos nestes fóruns multilaterais são "fontes de orientações e estratégias pertinentes ao enfrentamento multilateral das distintas modalidades de crime que exigem resposta concertada entre os países" (MRE, 2010).

O regime de proibição internacional das drogas consolidou-se com a Convenção Única sobre Drogas das Nações Unidas de 1961, que listou os psicoativos que teriam seu uso legal assegurado, tendo por ilegal todos os demais. Este processo veio a ser complementado ao longo das próximas décadas com a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Convenção de Viena (ou das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas) de 1988. Estes acordos estão hoje sob administração do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) que, além disso, fornece

assistência técnica e produz estudos sobre o assunto, facilitando a atuação política. Todas as três foram ratificadas pelo Brasil. Este regime tem um caráter primordialmente proibitivo e se compõem de dispositivos de caráter coercitivo, direcionando os países a adequarem seu aparato doméstico de controle de droga com base nos tempos propostos pelas convenções.

Dentre as organizações regionais, a OEA foi a primeira a instituir um fórum hemisférico de competência exclusiva no mérito das drogas. Em 1987, foi aprovado o Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (conhecido como "Programa do Rio") que afirmou ser o tráfico de drogas "um fenômeno global que pode ameaçar a soberania dos Estados e a integridade e identidade dos povos" e recomendou que a Assembleia Geral da OEA criasse a Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD), criada no mesmo ano (OEA, 1986). Uma das razões para o fortalecimento da organização no tratamento deste tema foi o interesse norte-americano em complementar a "guerra às drogas" com uma abordagem multilateral, produzindo dados que convençam os países de que é do interesse de todos combater este tipo de crime (SILVA, 2013: 254).

No Mercosul, foi criado em 1996 a Reunião de Ministros de Interior (RMI) com o fim de lidar com as ameaças transnacionais e medidas comuns de contenção, para fins de cooperação no âmbito policial, sobretudo. Impulsionado pela luta contra o narcotráfico foi criado em 1998 a Reunião Especializada em Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de Uso Indevido e Recuperação de Dependentes de Drogas. A dinâmica de trabalho consiste em reunir os Ministros do Interior (no caso do Brasil, o Ministro da Justiça) semestralmente para discutir as questões de cooperação jurídica e intercâmbio de informações entre os países da região (DONADIO et al., 2007:211-212).

No âmbito da Unasul, (União das Nações Sul Americana) por iniciativa

brasileira, os Chefes de Estado decidiram criar em 2009 o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), órgão específico para o combate às drogas na América do Sul. Ainda que esteja em uma fase muito incipiente, este órgão traz de novo o enfoque sobre todos os aspectos do tráfico, que incluem a produção e o consumo, e reforça o princípio da responsabilidade compartilhada entre todos estes aspectos. Em 2012 foi criado, também no âmbito da Unasul, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional que deverá trabalhar em coordenação com o CSPMD (MRE, 2012).

Além disso, o Brasil tem também acordos bilaterais com praticamente todos os países da América do Sul em cooperação para repressão ao tráfico. Com relação aos países com quem o Brasil faz fronteira na região amazônica, é clara a opção por uma abordagem militarizada de combater o tráfico de drogas. O Brasil tem fortalecido a cooperação com o Peru, Colômbia, Bolívia e Paraguai, sobretudo, em inteligência por satélites e veículos não tripulados (VANT) no âmbito do SIVAM (Sistema de Vigilância Amazônica) e entre as Polícias Federais e Forças Armadas com base em acordos bilaterais ou amparados pelo Plano Estratégico de Fronteiras lançado em 2011.

## UMA AMEAÇA À SEGURANÇA NACIONAL DO BRASIL

Em resposta a este cenário que se consolidou internacionalmente, desde a década de 1990, a agenda de segurança nacional do Brasil vem sendo ajustada devido ao crescente senso de urgência que o tema das drogas suscita entre a opinião pública e os governantes. É possível notar a partir deste período um adensamento do aparato legislativo e institucional voltado às temáticas das drogas, bem como o reordenamento do aparato de segurança nacional, as Forças

Armadas, para lidar com o tráfico de drogas, problema que até então não lhe diziam respeito.

A criminalização do comércio e do consumo de drogas foi consolidada em 1976, com a aprovação da chamada "Lei dos Tóxicos" (Lei nº 6.368/76) que dispunha de medidas de repressão e prevenção ao tráfico e uso indevido das drogas, seguindo as bases da Convenção Única sobre Drogas de 1961 da ONU e na Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971. Esta lei foi complementada em 2002 pela Lei nº 10.409/02, que dispunha sobre prevenção, tratamento, fiscalização, controle e repressão à produção, ao uso e ao tráfico de ilícitos. Considerada problemática, esta lei, assim como a de 1976, foi revogada em 2006 pela Lei nº 11.343/06. A nova lei distinguiu usuários de dependentes de drogas e traficantes, não mais sujeitando este a penas privativas de liberdade, mas, sim, a medidas sócio-educativas aplicadas pelos juizados especiais criminais. Além disso, determinou o aumento do tempo de prisão para os traficantes (3 a 15 anos) e para financiadores do tráfico (8 a 20 anos). Como resultado da falta de critérios que permitam que o agente de aplicação de lei faça a devida distinção entre usuários e traficantes, de 2005 a 2013 a população prisional por crimes relacionados ao tráfico de drogas saltou de 33 mil (11% do total) para 138 mil (25% do total) (CARTA CAPITAL, 2013). Para Boiteux et al. (2009: 21), a legislação brasileira sobre drogas tem sido influenciada fortemente pelas convenções internacionais postas pelas Nações Unidas.

Em 1980 foi criado o Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), o primeiro órgão centralizador das políticas nacionais sobre drogas do Brasil. Ele passou a ser responsável pela formulação de políticas públicas para o enfrentamento do problema das drogas, focando sobretudo em atividades de repressão à produção, tráfico e consumo. A partir de 1993, foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes (Lei nº 8.764/93), sob o Ministério da Justiça, com o

fim de supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo COFEN. Em 1998 estes órgãos foram respectivamente transformados no Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) – vinculado à Casa Militar da Presidência da República e hoje sob o Gabinete de Segurança Institucional – e na Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). A SENAD passou a ser subordinada a um general e o extinto COFEN, comandado por civis, foi substituído pelo CONAD, do qual faz parte o Estado-Maior das Forças Armadas (ZAVERUCHA, 1998: 13).

Estes órgãos nasceram sob o impacto da adesão do Brasil no documento da Sessão Especial da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas de 1998. Reafirmando a perspectiva de que

> as drogas são graves ameaças à saúde e ao bem estar da humanidade, à independência dos Estados, à democracia, à estabilidade das nações, à estrutura das sociedades, e à dignidade e esperança de milhares de pessoas e de seus famílias (UNGASS, 1998:3).

Wálter Maierovitch, então chefe do SENAD, afirmou que é

> a partir do momento que as organizações do tráfico fizeram do Brasil um mercado e um corredor de passagem das drogas, essa se tornou uma questão de preservação do Estado democrático de direito e de defesa dos direitos e garantias individuais' (ISTOÉ, 1999).

No ano de 2000 foi criada a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) do Narcotráfico com a finalidade de apurar organizações que atuam no tráfico de drogas no Estado de São Paulo, assim como a participação ou colaboração de agentes públicos e órgãos estatais nas ações criminosas. Decorrente das investigações desta comissão, em 2002 foi criada a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico da Câmara dos Deputados (CSPCCOVN) pela Resolução nº 27/02 com a finalidade de se criar um espaço, no âmbito legislativo, de especialização, discussão e um instrumento para elaborar a normas.

Com o fim de endurecer as medidas de repressão ao tráfico de drogas, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Polícia Federal foi reaparelhada e as Forças Armadas ganharam algumas prerrogativas no combate às drogas (PROCÓPIO, 1999; 85). Respondendo a pressões constantes dos Estados Unidos para o envolvimento das Forças Armadas no combate às drogas, naquele momento sob o governo Clinton, elas passaram a apoiar a Polícia Federal em operações de combate ao tráfico de drogas na Amazônia nas áreas de inteligência e em apoio logístico (PROCOPIO, 1999:133). A partir da década de 1990, as Forças Armadas brasileiras passaram a realizar transferência de unidades militares para a Amazônia, ampliando o contingente de soldados e oficiais na região (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

No governo Lula foi aprovada a chamada Lei do Abate (Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998 e Decreto nº 5.144, de 2004), que foi criada ainda no governo Fernando Henrique, mas aprovada apenas em 2004. Esta lei visava impedir "aeronaves e outros engenhos aéreos para prática de atos hostis ou atentatórios contra a segurança da Nação Brasileira", presente na exposição de motivos nº C-004/GM-3/1995, assinado por Nelson Jobim, então Ministro da Justiça, e por Mauro José Miranda Gandra, da Aeronáutica (FEITOSA et al., 2012: 78). Na ocasião de sua aprovação, foi enfatizada pelo então Ministro da Defesa José Viegas a importância desta medida para que "a invasão de nossas fronteiras por quadrilhas internacionais de narcotráfico" fosse combatida com armas adequadas (FEITOSA et al., 2012: 85).

Em 1999 foi editada a Lei Complementar nº 97 que regulamenta a atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem "após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. nº 144 da Constituição Federal". O passo seguinte à possibilidade da atuação das Forças Armadas em atividades que,

até então, seriam prerrogativa das policias federal e militar (Art. nº 142 da Constituição) foi dado em 2010, com a aprovação da Lei Complementar nº 136. Esta lei passou a conceder às Forças Armadas o poder de,

> por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, ações de: (I) patrulhamento; (II) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e (III) prisões em flagrante delito.

Estas medidas legislativas apontam para a excepcionalidade, que define um tema da segurança nacional, no caso das drogas. Segundo consta no Artigo nº 144 da Constituição Federal de 1988, segurança pública é exercida por meio das polícias e está a cargo da Polícia Federal "prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins" (§1º). As Forças Armadas, com base no artigo nº 142, "destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem".

O combate aos crimes de fronteira têm tornado turva a tradicional distinção entre atividades policiais e militares (ANDREA et al., 2005: 7). Sob pressão norte-americana, vários países da América do Sul, inclusive o Brasil, passaram a revisar o papel que as Forças Armadas deveriam exercer no combate ao crime, uma vez que o problema vem sendo tratado internacionalmente como uma ameaça à segurança dos Estados. Segundo a opinião do ex-Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos (2003-2007) é adequado e legítimo o emprego das Forças Armadas em cooperação com as polícias "nos casos em que as polícias tenham que atuar contra grupos dotados de um poder econômico e logístico capaz de inibir ou tornar inócua sua ação, sabidamente o narcotráfico nas regiões de fronteira" (BASTOS, 2004: 133).

Em 2011 foi instaurado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pelo Decreto nº 7.496, um plano de reforço da presença do Estado nas fronteiras terrestres e fluviais com o fim de enfrentar os crimes de fronteira, como o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, além dos ilícitos ambientais e fiscais, como o contrabando e o descaminho. O PEF consiste na ação integrada de diversos órgãos do governo nas fronteiras, principalmente Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e Guarda Nacional.

A Presidente Dilma Rousseff chegou a afirmar que esta medida era uma prioridade em sua gestão: "é a própria Presidência da República que assume um papel ativo no controle, na avaliação, no fornecimento de instrumentos para que este plano seja, de fato, um plano vitorioso e vigoroso." (AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2013). Dada sua importância, o plano é considerado de alta prioridade, de modo que está sob coordenação do vice-presidente da República, integrando ações de diversos ministérios e de poderes públicos locais.

Uma de suas frentes é a Operação Sentinela, uma missão permanente de inteligência nas fronteiras, coordenada pelo Ministério da Justiça e operacionalizada pela Polícia Federal Rodoviária, Receita Federal e a Força Nacional de Segurança. A outra é a Operação Ágata, conduzida pelo Ministério da Defesa e exercida pelas Forças Armadas, visando a ações repressivas. A Operação Ágata, portanto, institucionalizou o emprego direto das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas e aos demais crimes de fronteira.

Para o General Rui Monarca da Silveira (2004: 180), General-de-Brigada, Subchefe do Estado-Maior do Exército, segundo a Constituição Federal, o emprego das Forças Armadas no combate a delitos transfronteiriços deve estar condicionado a uma diretriz presidencial que delimite a área de atuação e duração da missão, bem como a definição específica de quais delitos teriam a prevenção e repressão a cargo das forças, uma vez que nem todos os delitos

transfronteiriços ou praticados em áreas próximas à fronteira exigem a atuação das mesmas, por não comprometerem a ordem pública ou a segurança nacional. Apesar disso, o PEF incluiu dentre suas missões o combate a todos os crimes transfronteiriços em toda a extensão da fronteira e, segundo o vice-presidente Michel Temer, responsável pela coordenação do PEF, "o Plano Estratégico vai continuar, não é transitório" (MJ, 2011).

Apesar da Política de Defesa Nacional de 1996 afirmar que está

> voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar (PDN, 1996).

Ainda que aponte a América do Sul como uma região pacífica, reconhece que "continuam existindo certas zonas de instabilidade que podem ter efeitos negativos sobre os interesses brasileiros. São motivo de preocupação as ações das bandas armadas que estão ativas nos países que fazem fronteira com a Amazônia brasileira e o delito internacional" (PDN, 1996).

## CONCLUSÃO

O tráfico de drogas entrou para a agenda acadêmica e política das relações internacionais a partir da década de 1990. As consequências de ordens política, econômica e tecnológica do fim da Guerra Fria não só impulsionaram o crime transnacional, como passaram a ganhar a atenção dos Estados que neste contexto redefiniam suas estratégicas de segurança. Na esteira deste processo, uma nova agenda de pesquisa em segurança internacional emergiu na tentativa de explicar estes novos fenômenos.

Na América do Sul, diante dos crescentes índices de criminalidade envolvendo o tráfico de drogas, assim como o aumento da produção de coca e o fortalecimento de grupos criminosos envolvidos em seu comércio tornaram o problema, que até então era de ordem criminal, um problema de segurança internacional, concepção consolidada pelas organizações internacionais e pelos Estados Unidos, que marcavam a presença na região pela chamada "guerra às drogas".

Caracterizado como um país de trânsito, entrada das drogas e a atividade de organizações criminosas por meio das fronteiras passou a ocupar uma das principais preocupações do Brasil. Diante deste cenário que se desenhava a partir de 1990, o propósito deste artigo foi analisar historicamente como e se o tema do tráfico de drogas passou a ser tratado politicamente como uma ameaça à segurança nacional do país, seguindo a tendência que se fortalecia internacionalmente. Com base nos compromissos internacionais, na criação de aparatos legais e instituições com o fim de lidar com a questão, e na construção de planos militarizados de repressão nas fronteiras com crescente engajamento das Forças Armadas, instrumento de defesa nacional do país, no combate ao crime reforçam a ideia de que o tráfico de drogas é um tema hoje tratado sob a ótica e por instrumentos da segurança nacional do país.

## BIBLIOGRAFIA

AGENCIA CÂMARA NOTICIAS. 2013. Governo comemora primeiros resultados do Plano Estratégico de Fronteiras. In: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/434002-GOVERNO-COMEMORA-PRIMEIROS-RESULTADOS-DO-PLANO-ESTRATEGICO-DE-FRONTEIRAS.html> (acesso: 14/02/2014).

ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. Policing the Globe: criminalization and crime

control in international relations. 1ª Edição. Oxford. Oxford University Press.

BAGLEY, Bruce. 2010. Tráfico de Drogas y el Crimen Organizado en las Américas. Tendências Principales en el Sigle Veinteiuno. In: MATHIEU, Hans y ARREDONDO, Paula Rodriguez (Eds). Bogota, Anuario de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe 2010. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Pp. 234-251.

BASTOS, Marcio Thomaz. 2004.As Forças Armadas e a Segurança Pública. In: In: PINTO, J. R. De Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pp. 127- 134.

BIATO, Marcel Fortuna. 2012. Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violência y el crimen organizado. Revista CIDOB d'afers internacionals, Barcelona. pp. 117-133.

BOITEUX, Luciana ; Wiecko, Ela ; VARGAS, Beatriz ; BATISTA, Vanessa Oliveira ; PRADO, G. M.. 2009. Tráfico de Drogas e Constituição. 1. ed. Brasilia-DF: Ministério da Justiça, v. 1.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. 2012. A evolução dos Estudos de Segurança Internacional. 1ªEdição. Tradução de Flávio Lira. São Paulo, Editora UNESP.

BUZAN, Barry; Waever, Ole; Wilde, 1998. Jaap de. Security: a new framework of analysis. London, Lynne Rienner Publishers.

BUZAN, Barry. 1991. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. 2ª Edição. Wheatsheaf Books.

CARTA CAPITAL. 2013. A Lei de Drogas fracassou? Explosão de mulheres presas por drogas em SP mostra que a legislação não funcionou, dizem especialistas. In: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/explosao-de-mulheres-presas-por-drogas-em-sao-paulo-mostra-fracasso-da-legislacao-afirma-estudo-5497.html> (Acesso em 23/02/2014)

DONADIO, Marcela; CASTRO, Gustavo. 2007. La Cooperación en Matéria de Seguridade en el Ámbito del MERCOSUR. In: SEPULVEDA, Isidro (ed.). Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamerica. IV Semana Iberoamerica sobre Paz, Seguridad y

Defensa. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa. Madrid, Instituto Universitário General Gutierrez Mellado. Pp. 209-230.

HERZ, Monica. 2002. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. Estudos Avançados, São Paulo, 16(46). Pp. 85-104.

HERZ, Monica. 2010. Segurança Internacional na América do Sul. In: ALSINA, João Paulo; ETCHEGOYEN, Sergio W.; JOBIN, Nelson A (Orgs.). Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro, Editora FGV. Pp. 331-343.

HERZ. Mônica. 2006. Brazil, Andean Region and U.S Regional Security Policy. In: LOVEMAN, Brian (ed.), Addicted to Failure: U.S Security Policy in Latin America and the Andean Region. 1ª Edição. Lanhan, Rowman & Littlefield Publishers Inc. Pp.197- 223.

ISTOÉ. 1999. Wálter Maierovitch: Um juiz em guerra. In: <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/32274_UM+JUIZ+EM+GUERRA > (Acesso em 20/02/2014).

MARTINS FILHO, João Roberto. 2000. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás. Revista Olhar, São Paulo, ano 02, n. 4.

MJ (Ministério da Justiça). 2011. Temer destaca resultados do Plano de Fronteiras. In: <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2011/12/temer-destaca-resultados-do-plano-de-fronteiras> (Acesso em 02/02/2014).

MRE (Ministério das Relações Exteriores).1989. Acordo de Cooperação mútua entre os Governos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos da América par Redução da Demanda, prevenção do uso indevido e combate à produção e ao tráfico ilícito de drogas. Brasília.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). 2010. Balanço Política Externa 2003-2010. Ilícitos Internacionais.

OEA. 1986. Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

PDN (Plano de Defesa Nacional). 1996. Brasília: Ministério da Defesa.

PDN (Plano de Defesa Nacional). 2005. Brasília: Ministério da Defesa.

PEF (Plano Estratégico de Fronteira). 2012. Diário Oficial da União Seção 1. Nº 56. In: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=21/03/2012&jornal=1&pagina=43&totalArquivos=168 >(Último acesso: 2 de outubro de 2013)

PEF (Plano Estratégico de Fronteira). 2012. Diário Oficial da União Seção 1. Nº 56.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. 2010. Crime Transnacional no Pós-Guerra Fria. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). Novas Perspectivas sobre Conflitos Internacionais. , 1ª Edição. São Paulo: Editora UNESP.

PEREIRA, Paulo José Reis. 2011 Securitização do crime organizado transnacional nos Estados Unidos na década de 1990. 2011. Campinas: Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

PLANALTO. 2013. Em coluna, Dilma fala sobre o Plano Estratégico de Fronteiras e investimentos em educação. In:<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/conversa-com-a-presidenta/document.2013-08-20.2710530636> (acesso em 14/02/2014).

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. 1997. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. Rev. bras. polít. int. [online], Vol.40, n.1, pp. 75-122.

PROCOPIO, Argemiro. 2000. Drogas ilícitas em espaços transfronteiriços. Cena Internacional, Brasília, ano 2, n.1. pp. 92-122.

PROCOPIO, Argemiro. 1999. O Brasil no Mundo das Drogas. Petrópolis: Editora Vozes, 1ª Edição.

RODRIGUES, Thiago. 2012. Narcotráfico e militarização das América: Vício de Guerra. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, Vol. 34, n1, janeiro/junho, p. 9-41.

SILVEIRA, Gal. 2004. Rui Monarca. Segurança e Defesa - A Visão do Exército Brasileiro. In: PINTO, J. R. De Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pp. 167- 187.

THE WIGHT HOUSE. 1999. A National Security Strategy for a New Century. In:

<http://cryptome.org/nss2000.htm> (Acesso: 14 de março de 2014).

UNGASS. 1998. Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem. New York, 9-10 Junho.

UNOD (United Nations Office on Drugs and Crime). 2008b. Relatório Mundial Sobre Drogas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. Relatório Mundial Sobre Drogas.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2012. Relatório Mundial Sobre Drogas.

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

WALT, Stephen. 1991. The Renaissance os the Security Studies. International Studies Quarterly, Vol. 35. No. 2. Pp. 211-239.

WILLIAMS, Phill. 1994. Transnational Criminal Organisations and International Security. Survival, Vol. 36, No. 1, Spring. Pp. 96–113.

ZAVERUCHA, Jorge. 1998. Sarney, Collor, Itamar, FHC e as Prerrogativas Militares (1985-1998). Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer Hilton House Hotel.


**Recebido em 09 de dezembro de 2013**
**Aceito em 05 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# GOVERNANÇA DA INTERNET E SEGURANÇA CIBERNÉTICA NO BRASIL

# INTERNET GOVERNANCE AND CYBER SECURITY IN BRAZIL

**DANIEL OPPERMANN**[1]
Doutor em Relações Internacionais pela UNB
E-mail: dan.oppermann@gmail.com

**ABSTRACT**: Internet Governance and cyber security are related to each other. This observation became clear already in the early days of international debates on Internet Governance which in the first decade of the 21st century were concentrated mainly around the United Nations Internet Governance Forum (IGF). Since then, a constantly growing number of stakeholders from several countries became involved in discussions concerning the Internet. Also in Brazil, there is a growing interest in Internet topics while the country sees increasing numbers of Internet users. However, besides higher user rates there has also been growing concerns regarding cyber security issues in the country. This article analyses the current situation of cyber security in Brazil and integrates the topic into the context of Internet Governance.

**Keywords:** Internet Governance, cyber security, Brazil

[1] Possui Mestrado em ciência política pela Universidade Livre de Berlim (FUB). Como diretor de uma empresa de TI em São Paulo e pesquisador da Universidade de São Paulo (USP) ele está constantemente observando e analisando os processos de governança da internet em vários países.

**RESUMO**: A governança da internet e a segurança cibernética estão relacionadas entre si. Essa observação ficou clara já nos primeiros dias dos debates internacionais sobre a governança da internet, que aconteceram durante a primeira década do século XXI principalmente em torno de Fórum de Governança da Internet (FGI) das Nações Unidas. Desde então, o número de atores de vários países envolvidos nos debates sobre a internet está cada vez maior. Também no Brasil o interesse nos tópicos relacionados à internet está aumentando e a quantidade de usuários está crescendo. Ao mesmo tempo, aumenta a preocupação com a segurança cibernética no país. Este artigo analisa a situação atual da segurança cibernética no Brasil e pretende enquadrar o assunto no contexto da governança da internet.

**Palavras-chave:** Governança da internet, segurança cibernética, Brasil

## INTRODUÇÃO

Desde o início do Fórum de Governança da Internet das Nações Unidas (FGI) em 2006, a segurança cibernética era um dos temas centrais discutidos por uma variedade de atores interessados de países diferentes. Na literatura atual esse fenômeno raramente é analisado através do contexto Sul Americano. A maioria das contribuições é orientada pelos desenvolvimentos da América do Norte, da Ásia e da Europa enquanto os problemas e desafios na América do Sul (e especialmente no Brasil) são amplamente negligenciados. Além da pouca atenção que é dada à segurança cibernética na América do Sul, os poucos contribuintes ao debate (especialmente na mídia) estão frequentemente retratando a situação em uma forma menos objetiva e mais espalhafatosa, o que é contra-produtivo para um debate que, de fato, necessita de explicações ao invés de exageros. Sem dúvida a segurança cibernética, assim como outros temas de governança da internet são raramente discutidos entre a comunidade político-científica da América do Sul e também entre a população como um todo. A ideia

deste artigo é apresentar uma contribuição construtiva para informar o leitor interessado sobre os desenvolvimentos de segurança cibernética no Brasil e também estimular um debate que, na segunda década do século 21, mais de 20 anos após a transformação da internet em uma rede-comercial é definitivamente necessário.

## GOVERNANÇA DA INTERNET

Desde o início do processo de governança da internet, o Brasil era constantemente envolvido nos debates globais e reuniões que tratavam da sociedade da informação e o desenvolvimento da internet. Em Novembro de 2007, a segunda reunião do FGI aconteceu no Rio de Janeiro. O FGI foi fundado durante a segunda reunião da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (sigla em inglês: WSIS) em Tunis em 2005 (WSIS 2005, par. 72). Sua fundação foi baseada em uma recomendação do Grupo do Trabalho sobre Governança da Internet (sigla em inglês: WGIG), que foi fundado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan para a discussão e desenvolvimento de estratégias que fortalecessem o debate sobre a governança da internet em uma escala global (WSIS 2003, C6 13b). O primeiro mandato do FGI aconteceu entre 2006 e 2010 (seguido pelo segundo mandato), quando um encontro anual[2] era conduzido para unir todo os grupos de atores interessados e discutir diversas questões que se desenvolveram em torno da internet nos anos e décadas anteriores, assim como os temas e desafios mais recentes da rede global de computadores. O FGI, assim como a maior parte das reuniões e processos sobre a governança da

2 Os encontros do primeiro mandato aconteceram na Grécia (2006), no Brasil (2007), na India (2008), no Egito (2009) e na Lituânia (2010). Os encontros do segundo mandato aconteceram até este momento no Quênia (2011), no Azerbaijão (2012) e na Indonésia (2013). O encontro de 2014 vai acontecer na Turquia.

internet, foi estabelecido a partir de uma abordagem de governança multissetorial, incluindo atores do setor público, do setor privado e da sociedade civil. A ideia básica dessa abordagem é reconhecer a diversidade de grupos de interesse e oferecer oportunidades para que todos podem se encontrar em um ambiente onde discussões e debates entre todos os atores se tornem possíveis em um nível horizontal e não-hierárquico.

## A ABORDAGEM MULTISSETORIAL

O processo de governança da internet é um dos ambientes em que a abordagem multissetorial foi aplicada com sucesso no início do século XXI. Desde o papel importante de atores não–governamentais de ambos o setor privado e sociedade civil durante o processo do WSIS, o multissetorialismo se tornou a forma crucial de organização, também no processo do FGI. As razões porque essa abordagem se tornou popular dentro deste contexto podem ser encontradas no desenvolvimento histórico da internet e também nas mudanças de constelações da política global.

A internet teve início como uma rede de computadores criada por pesquisadores dos EUA em universidades diferentes e institutos de pesquisa nos anos 1960 (Kleinrock 2008, p. 10ff). Apesar de o projeto ter sido financiado pelo Departamento de Defesa dos EUA através da *Advanced Research Projects Agency* (ARPA) fundada em 1958, a motivação dos pesquisadores desenvolvendo redes não era de natureza militar. Em um tempo que o conhecimento era mantido em segredo pelos governos e serviços secretos, que temiam a vantagem de um adversário, os engenheiros de TI perceberam que compartilhar o conhecimento era de maior importância que esconde-lo. Por esse motivo eles estabeleceram uma rede que permitia acesso instantâneo a informações, livre de custo (com

exceção do equipamento técnico). A ideia de compartilhamento de informação se espalhou em um nível não-comercial em diversos países, apoiada basicamente por instituições acadêmicas. Em 1987 pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) decidiram promover a ligação de instituições acadêmicas brasileiras à rede internacional, que naquela época já era conhecida como a internet. Depois de uma primeira conexão a BITNET[3] ter sido estabelecida em 1988 no Laboratório Nacional de Computação Cientifica (LNCC) no Rio de Janeiro, a primeira conexão à internet aconteceu em 1991 na Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP) (Stanton 1998). Naquele tempo quando o Brasil se tornou conectado à internet, a ideia não-comercial de compartilhamento de conhecimento ainda era um conceito dominante dos programadores envolvidos. No entanto, ao mesmo tempo os primeiros atores comerciais entravam em cenário nos EUA. Depois de Tim Berners-Lee ter desenvolvido a linguagem de programação HTML possibilitando o desenvolvimento de um ambiente amigável ao usuário, um número crescente de companhias reconheceu o potencial econômico que a internet iria implementar nos próximos anos. Fornecedores como Network Solutions Inc (NSI) começaram a lucrar com um número crescente de serviços (Mueller 2002, p. 105ff). Este avanço causou descontentamento, especialmente entre os criadores da internet, que viam a sua função em prestação de serviços em uma base não-comercial acima do que como um negócio lucrativo (Goldsmith; Wu 2006, p. 35f).

Durante os anos de 1990 o conflito entre os grupos de interesse aumentou quando o setor público também se uniu ao cenário. Como naquele tempo a maioria das discussões cruciais em relação a função e a administração da internet aconteceram no EUA, também foi o governo de Washington que se tornou o envolvido mais ativo entre os representantes do setor público. Esta influência

3 BITNET foi uma rede entre um número limitado de insitiuições em países diferentes nos anos 1980 e 1990.

precoce facilitou sua posição dominante na administração técnica da internet, que mais tarde foi criticada por diversos outros atores envolvidos no processo de governança da internet (Klein 2002, p. 201; Mueller 2005, p. 3). Especialmente na segunda metade dos anos 90, mais governos se interessaram pela internet, fortalecendo a posição do setor público no ambiente de governança da internet. A constelação de atores neste contexto é exemplara para o ambiente multissetorial em geral. A coexistência de governos (como representantes de estados-nação), companhias privadas (fornecendo capital de investimento) e da sociedade civil (trazendo conhecimento especializado e representando interesses de usuários) pode ser também observada em outros processos de governança como na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, México) ou na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, África do Sul) que aconteceram ambos em 2002.

Independente do processo de governança da internet, as mudanças das constelações globais também favoreceram a proliferação do modelo multissetorial especialmente depois do fim da Guerra Fria. Enquanto durante as décadas do conflito leste-oeste o problema da segurança dominava os debates e negociações internacionais, o fim da confrontação entre os blocos nos anos 90 possibilitou a aparição de questões que vinham sendo ignoradas pelos governos nos anos antecedentes. Entre elas estavam temas como direitos da minorias, questões ambientais ou desenvolvimento sustentável, em sua maior parte áreas em que os atores da sociedade civil haviam se comprometido há anos e na qual eles obtinham um alto grau de experiência (Fues; Hamm 2001, p. 54). Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992, um grande número de atores da sociedade civil foi convidado a participar, pela primeira vez em um processo internacional que anos antes era dominado por governos nacionais (Dodds 2002, p. 28).

E a participação do setor privado também cresceu ao longo dos anos, impulsionado pela necessidade de apoio financeiro por uma variedade de programas novos que haviam entrado na agenda internacional. Ao apresentar o Pacto Global em 1999, um programa de cooperação entre as Nações Unidas e companhias privadas, Kofi Annan incluiu o setor privado em uma variedade de questões na agenda internacional (Kell; Ruggie 1999, p. 103). Nesse contexto, a convergência de diferentes grupos de interesse no processo de governança da internet no início do século XXI estava refletindo um desenvolvimento que acontecia globalmente em numerosos processos de governança ao mesmo tempo.

## SEGURANÇA CIBERNÉTICA

O processo de governança da internet relatado ao FGI foi de início organizado em uma estrutura clara de tópicos, sendo eles: acesso, diversidade, abertura e segurança. Nos anos seguintes, recursos críticos da internet foram acrescentados à agenda anual (Kleinwächter 2007, p. 16ff). Ao olhar mais de perto aos temas diversos sendo trabalhados, torna-se claro que uma certa parte do debate sobre a proteção dos recursos críticos da internet coincide com o debate sobre a segurança cibernética. Recursos críticos da internet são frequentemente definidos como as partes da infra-estrutura da rede que mantém a internet em funcionamento, sendo especialmente partes técnicas como a Autoridade para Atribuição de Números da Internet (sigla em inglês: IANA) e o Sistema de Nomes de Domínios (sigla em inglês: DNS) ou o próprio Sistema de Servidores-Raiz. Outros incluem também os Registros Regionais da Internet (sigla em inglês: RIR) (Mueller 2010). A definição de WGIG de recursos críticos da internet é:

> resources, including administration of the domain name system and Internet protocol addresses (IP addresses), administration of the root server system, technical standards, peering and interconnection, telecommunications infrastructure, including innovate and convergent technologies, as well as multilingualization. (WGIG 2005, p. 5)

No entanto, de acordo com Vint Cerf, programador do TCP/IP, antigo presidente do conselho de diretores da ICANN e desde 2005 vice-presidente do Google também existem outros componentes importantes que fazem parte da lista de recursos críticos da internet que são pessoas e conhecimento:

> [...] people play a critical role in the well-being and evolution of the Internet. Without skilled programmers, engineers, operators, equipment makers, application designers, enlightened governmental policymakers, thoughtful legal practitioners, effective and innovative business leaders, researchers, teachers and knowledgeable users, the Internet would not be the remarkable global engine of innovation and utility that it has become. Any consideration of critical Internet resources must take into account the wide range of people resources that are needed to keep the Internet operating and evolving in productive directions. (Cerf, 2007, p. 209).

E Geoff Huston do *Asia-Pacific Network Information Centre* (APNIC) destacou em um artigo de CircleID que os recursos mais críticos da internet são simplesmente "users like you and me" (Huston, 2007).

Ao observar o nível técnico, há uma série de recursos críticos da internet no Brasil que necessitam que seu funcionamento seja garantido para manter a rede trabalhando. Entre eles estão os servidores raiz, que estão localizados em cidades como Brasília, Curitiba, Florianópolis, São Paulo e outras. Os servidores raiz estão no topo da hierarquia do DNS e permitem a comunicação entre

computadores e redes diferentes. Apesar de todos os 13 operadores de servidores raiz estarem localizados fora do Brasil, também é mantida uma série de servidores no país para facilitar o acesso ao serviço do DNS. Além disso o domínio de topo de código de país (sigla em inglês: ccTLD) .br administrado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI) também é um recurso crítico da internet. O CGI, uma entidade organizada de forma multissetorial, fundado pelo governo em 1995 para administrar e investigar o desenvolvimento da internet no Brasil, é responsável pela coordenação de números de IP no Brasil e pela distribuição de nomes de domínio sob o ccTLD nacional (Ministério das Comunicações 1995). É registrado na IANA como a organização administrativa oficial de ccTDL do Brasil.

Outros recursos críticos da internet importantes são os Pontos de Troca de Tráfego (PTT). PTTs são centros de processamento de dados nos quais os provedores de rede se conectam a outras redes para troca de dados. Dessa maneira os usuários têm acesso a todos os servidores e redes conectados à internet a um custo menor. De forma alternativa, as redes poderiam se conectar umas às outras através de redes terceiras, que demonstra um custo mais dispendioso para os usuários. Os PTTs têm uma alta importância para o funcionamento da internet, já que sua ausência não só causa custos altos para os provedores e usuários, mas também interfere na velocidade do fluxo de informação. Com freqüência a falta de PTTs força os provedores de rede a enviarem suas informações a outros países para a troca de dados com outras redes. Em 2012 o projeto *PTTMetro* do CGI dava suporte aos PTTs em 20 grandes cidades do Brasil. Outros 40 locais estavam sendo analisados para estabelecer mais PTTs[4]. Um estudo de 2012 da *Internet Society* (ISOC) mostrou os efeitos

4 Pela página http://www.ptt.br o CGI está divulgando as informações atualizadas em relação à situação dos PTTs no Brasil.

positivos dos PTTs em relação ao desenvolvimento de mercados crescentes da internet (Kende; Hurpy 2012).

Além de recursos técnicos também existem, como já citado anteriormente, pessoas como um recurso crítico para o desenvolvimento e funcionamento da internet. Os usuários comuns, em especial, têm um papel importante, também relativo a questões de segurança. A internet como ela existe hoje é um produto de milhões de contribuições feitas individualmente. Além de centros de dados e prestadores de serviços, a proteção de cada computador em casa e no trabalho é portanto um aspecto central de segurança cibernética a nível nacional e internacional. Em 2011 foram reportados aproximadamente 400.000 incidentes de segurança cibernética ao Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT). Comparado aos dados de 2006 isso significa um aumento de mais que 100% em cinco anos (CERT 2012). Como os casos são relatados de forma voluntária, é muito provável que o número real de incidentes seja muito maior. Incidentes cibernéticos direcionados a usuários são em maior parte relacionados a malware de diversos tipos com intenção de cometer fraudes, furto de identidade, furto de senhas (também conhecido como *phishing*) e também a intrusão em redes e computadores vem acontecendo com frequência. Enquanto todos esses acontecimentos fazem com que usuários se tornem vítimas de ataques cibernéticos, que com frequência se encaixa na categoria de crime cibernético, os usuários podem também tornar-se co-autores de outros ataques sem sequer se dar conta do fato. Embora as obstruções e prejuízos deixados pelos ataques cibernéticos mais intensos dos anos passados na Estônia (2007) e na Geórgia (2008) estejam geograficamente distantes da América do Sul, é óbvio que os computadores e redes brasileiros estavam envolvidos nestes incidentes ou em outros similares. Ataques Cibernéticos como estes acontecem como ataques distribuídos de negação de serviço (sigle em

inglês: DDoS) que necessitam de uma alta quantidade de computadores para seu sucesso.

Ataques DDoS são formas comuns de desativar uma rede escolhida por um determinado período de tempo. Em Geórgia ocorreu paralelamente à invasão militar da Rússia no conflito na Ossétia do Sul. Na Estônia, aconteceu durante as tensões políticas entres russos e estonianos causadas por conflitos nacionalistas (Oppermann 2010). O objetivo de um ataque DDoS é enviar uma quantidade enorme de solicitações a uma rede ao mesmo tempo que consequentemente causa um colapso da rede ou do servidor. Para alcançar esse objetivo milhares de solicitações devem ser agrupadas, o que acontece através das *botnets* (Feily; Ramadass; Shahrestani 2009). Botnets são computadores conectados de forma não legítima e são operados por uma só pessoa conhecida como o *bot herder*. Mandando códigos maliciosos (por exemplo pelo spam) o bot herder tem acesso a computadores de toda a parte do mundo, que formam sua botnet. Ao longo dos anos um negócio lucrativo se desenvolveu em torno das botnets. Criminosos cibernéticos ou atacantes motivados por esquemas políticos que necessitam de uma botnet grande em algum período de tempo para lançar um ataque ou conduzir atividades criminosas no espaço cibernético alugam botnets que são oferecidos no espaço cibernético pelos bot herders profissionais. Esses bot herders também estão utilizando redes e computadores pouco protegidos no Brasil para condução de ataques cibernéticos ou atividades de crime cibernético no Brasil e em outros países. O fato de redes brasileiras estarem envolvidas nestas atividades não encaminha diretamente à conclusão de que os bot herders em si estão localizados no país. Um bot herder pode operar sua botnet de qualquer lugar do mundo. O aspecto crucial para o Brasil é que é um dos países mais afetados do mundo em relação às botnets. Segundo analistas de segurança de TI da Microsoft, Symantec, e Trend Micro, redes brasileiras têm uma das maiores taxas de infecção por malware no mundo (Microsoft 2011; Symantec 2011; Trend

Micro 2010). Como conseqüência, o Brasil tem a segunda maior concentração de infecções de botnets no mundo (Symantec 2011, p. 6). Uma razão importante para isto pode ser encontrada na alta taxa de crescimento de usuários da internet nos últimos anos combinado com o baixo nível de proteção pelos usuários (geralmente por falta de conhecimento).

## CRESCIMENTO DA INTERNET E AMEAÇAS CIBERNÉTICAS

O crescimento econômico no Brasil se ligou a um aumento constante em relação à quantidade de usuários da internet e à velocidade da internet nos últimos anos. Segundo uma análise do CGI, 46% de todos os domicílios no Brasil tinham um computador em 2012 (CGI 2013, p. 457). A maior parte deles também tinha conexão à internet, formando 40% de todos os domicílios. 51% da população brasileira era considerada usuário da internet.

Proporção de domicílios com computador - Total Brasil (%)

| Ano | % |
|---|---|
| 2008 | 25 |
| 2009 | 32 |
| 2010 | 35 |
| 2011 | 45 |
| 2012 | 46 |

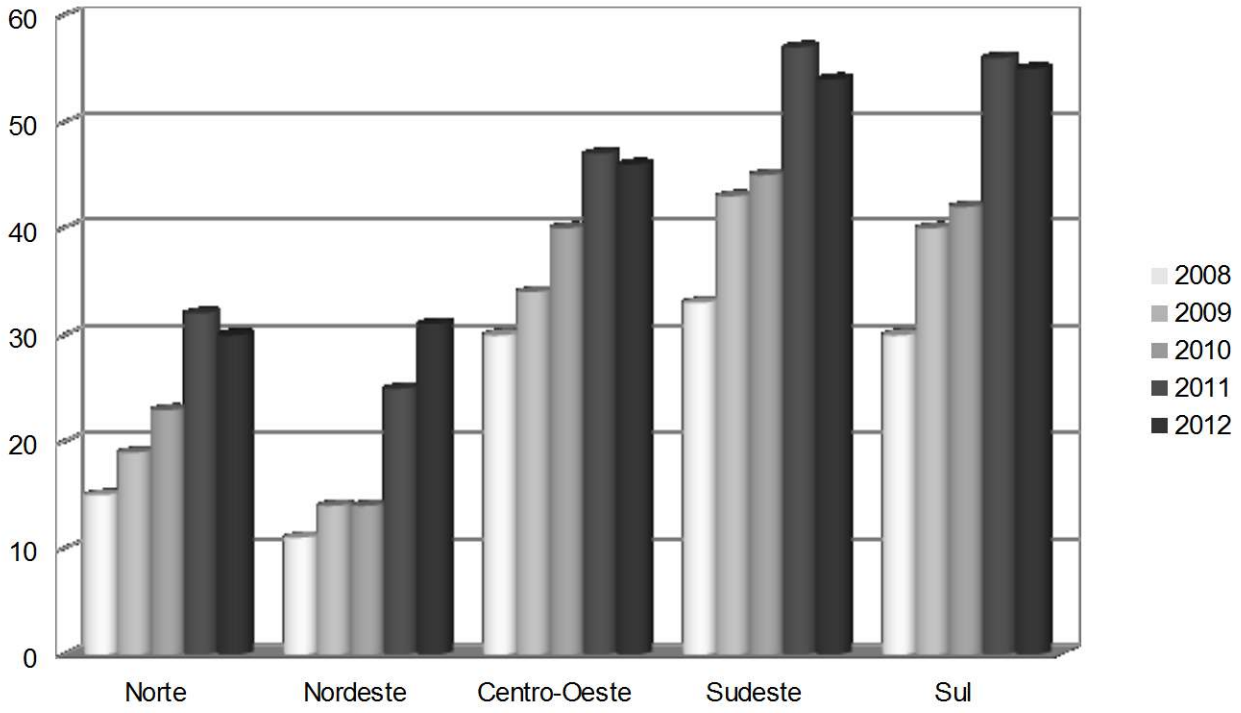
Fonte: CGI

Proporção de domicílios com computador, por região - Total Brasil (%)

| | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul |
|---|---|---|---|---|---|
| **2008** | 15 | 11 | 30 | 33 | 30 |
| **2009** | 19 | 14 | 34 | 43 | 40 |
| **2010** | 23 | 14 | 40 | 45 | 42 |
| **2011** | 32 | 25 | 47 | 57 | 56 |
| **2012** | 30 | 31 | 46 | 54 | 55 |

Fonte: CGI

Proporção de domicílios com computador, por região - Total Brasil (%)




Fonte: CGI

Proporção de domicílios com acesso à internet – Total Brasil (%)

| Ano | % |
|---|---|
| 2008 | 18 |
| 2009 | 24 |
| 2010 | 27 |
| 2011 | 38 |
| 2012 | 40 |

Fonte: CGI

Desde que o CGI começou a publicar as informações de pesquisa em 2005, um aumento contínuo de usuários da internet pode ser observado. Para apoiar esse desenvolvimento e especialmente para trazer aqueles com um poder aquisitivo menor para o mundo virtual, o governo desenvolveu uma série de programas para facilitar a aquisição do equipamento de TI, para a conexão de escolas e para a extensão de acesso a conexões de banda larga. Em 2010 a banda larga era a forma mais importante de acesso à internet no Brasil. A conexão discada estava em constante declínio e quase alcançou figuras em uma posição tão baixa como o acesso móvel (CGI 2011, p. 146f). Ao implementar o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) o governo planejou conectar até 40 milhões de domicílios e pequenas empresas adicionais à internet através da banda larga até 2014 (Presidência da República 2010; Senado Federal 2011). O PNBL pode diminuir a exclusão digital e expandir o número de usuários da internet no Brasil, especialmente em áreas rurais onde o acesso à internet é mais caro do que em centros urbanos, enquanto o salário médio é menor do que nos centros. Ao

mesmo tempo estes 40 milhões de novas conexões da internet são capazes de piorar a segurança das redes brasileiras, já que entre estes mais de 40 milhões de novos usuários apenas uma pequena porcentagem estará preparada para se proteger da variedade de ameaças cibernéticas que se espalham pelas redes do país já da data atual. O alto nível de computadores infiltrados que colocam o Brasil na liga de países mais afetados por atividades maliciosas é causado pela alta velocidade de novos computadores conectados à internet combinado com a insuficiência de preparo da comunidade de usuários. Apesar de usuários mais frequentes da internet estarem cientes da existência de malware (frequentemente resumidos erroneamente como "vírus") raramente há um conhecimento mais profundo relacionado às possibilidades destes programas afetarem o funcionamento da internet. Dessa forma, um simples clique em uma rede social ou em um e-mail pode entregar um computador em casa, no trabalho ou na escola a um bot herder ou a outro tipo de criminoso cibernético e acabar como um componente em um sistema de amplitude nacional de fraudes bancárias on-line ou um conflito internacional em qualquer parte do planeta.

Além dos riscos para o usuário comum, também o setor público e o setor privado sofrem de grandes dimensões de insegurança no espaço cibernético brasileiro. Como o problema foi amplamente ignorado, não há informações disponíveis em relação a, por exemplo, perdas financeiras em relação a ameaças cibernéticas no setor econômico privado do Brasil. De fato, poucas companhias publicam tais informações simplesmente para não expor sua própria vulnerabilidade ao resto do mundo provocando falta de confiança e portanto evitando uma maior perda financeira. No entanto, dados dos EUA demonstram que a insegurança no espaço cibernético é um problema concreto para a economia privada e causa perdas anuais de milhões de dólares dependendo do tamanho da empresa e dos ataques que elas sofrem (Ponemon 2011). Da mesma forma a economia brasileira está investindo milhões de reais todos os anos para

proteger suas empresas de invasores online. E não somente as grandes empresas sofrem com ameaças virtuais. Negócios pequenos e médios também estão sofrendo ataques on-line. Estas empresas em especial enfrentam problemas de estabelecer um orçamento suficiente para proteger suas redes e computadores.

O grau em que o setor público foi afetado por ataques cibernéticos foi ocultado (ou ignorado) pelo governo nos últimos anos até que uma série de eventos deixou claro que a segurança cibernética era uma questão séria que precisava ser considerada com mais cuidado. Em 2011 uma onda de ataques cibernéticos no Brasil causou invasões de redes imensos (especialmente *web defacements*[5]) em uma série de sites importantes, entre eles ministérios, o senado, universidades e a Receita Federal (Oppermann 2011). Nos anos antecedentes observações ocasionais feitas por analistas políticos considerando a possibilidade de que ataques cibernéticos serem responsáveis por uma série de apagões entre 2005 e 2009 (o que foi negado por parte do governo) e tentativas de extorsão de instituições públicas por hackers (o que foi confirmado por parte do governo) acompanhavam o início de um discurso mais ou menos público sobre a segurança cibernética no Brasil e apoiavam os defensores de uma estratégia de segurança cibernética nacional que foi então levada a caminhar e teve sua primeira versão publicada em 2010 (Rodrigues 2009; Soares 2009).

## ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA CIBERNÉTICA NACIONAL

Em dezembro de 2010 o Departamento de Segurança da Informação e Comunicações (DSIC) no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) publicou o Livro Verde de Segurança Cibernética no Brasil (Mandarino 2010). Ao fazer isso, o Brasil deu um primeiro passo em uma forma importante de proteção de sua rede de computadores nacionais contra formas

5 Web defacements são atos em que um invasor manipula o visual de uma página incluindo imagens ou textos próprios.

diferentes de ameaças cibernéticas. O objetivo do Livro Verde era a apresentação de um primeiro conceito do que mais tarde viria a se tornar uma estratégia completa chamada Política Nacional de Segurança Cibernética. Segundo recomendações internacionais o DSIC compreende segurança cibernética como um desafio transfronteiriço e internacional ao invés de apenas uma questão exclusivamente nacional.

Portanto o Livro Verde se refere a numerosas estratégias internacionais em maior parte de organizações internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e outras (idem, p. 20ff). Além disso, o DSIC também segue a abordagem multissetorial ao sublinhar a importância da inclusão de atores diferentes da sociedade no processo de desenvolvimento de uma estratégia nacional, que é crucial para alcançar resultados mais efetivos. Neste contexto, o Livro Verde se refere principalmente aos cinco atores principais sendo o governo, o setor privado, academia, o terceiro setor e a sociedade (idem, p. 14). A cooperação desses atores é aspirada nas áreas de políticas e estratégicas, economia, aspectos sociais, ciência, tecnologia & inovação (CT&I), educação, problemas legais, cooperação internacional e segurança das infraestruturas críticas. Aqui é importante diferenciar entre infraestruturas críticas como mencionada no Livro Verde e recursos críticos da internet, como citados acima. A infraestrutura crítica tem um significado mais amplo do que recursos críticos da internet, incluindo energia, transporte, água, telecomunicações, finanças, informação e mais. É definida no Livro Verde como "instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provocará sério impacto social, econômico, político, ambiental, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade." (idem, p. 19). Quando se compara a definição anteriormente citada de recursos críticos da internet (em especial a definição sobre as partes técnicas) à definição de

infraestrutura crítica, se torna claro que os recursos críticos da internet são parte da infraestrutura crítica de todos os países. Entre as estratégias de segurança cibernética desempenham um papel central. Por outro lado, obviamente há muito mais em relação à segurança cibernética do que a proteção da infraestrutura técnica.

Não é sem motivo que o fator humano é considerado a parte mais fraca em qualquer ambiente de segurança cibernética (Tech Journal 2011). Como já citado, as botnets e seus resultados (como os ataques DDoS) estão intimamente ligados às lacunas de segurança causadas pelo usuário comum. Como o Brasil tem uma das mais altas concentrações de botnets no mundo, é obvio que as abordagens de segurança incluindo o comportamento do consumidor devem ser uma parte central da estratégia de segurança cibernética brasileira. No Livro Verde o fator humano é considerado diretamente e indiretamente em vários momentos. De forma direta acontece na secção de educação que refere-se a alguns desafios para incluir questões de segurança cibernética nos ambientes de educação básica e superior. Além disso, o Livro Verde introduz as ideias de uma cultura e conscientização nacional de segurança cibernética entre usuários de todas as idades e classes sociais (Mandarino 2010, p. 45). Essa ideia é de grande importância já como a segurança cibernética não pode ser alcançada apenas ao treinar profissionais de TI para proteger pontos estratégicos da infraestrutura nacional. Apesar de isso ser, sem dúvida, também um aspecto muito importante. No entanto, um grande número de ataques cibernéticos (incluindo atividades de criminosos cibernéticos) está acontecendo no nível do usuário privado. De fato, uma variedade de ataques cibernéticos em pontos estratégicos da infraestrutura de telecomunicação nacional e em outras partes da infraestrutura crítica são conseqüências lógicas de ataques cibernéticos que aconteceram em um nível privado anteriormente. O fechamento temporário de serviços públicos e privados pelos ataques DDoS só são possíveis devido a milhares de redes e computadores

que foram infiltrados anteriormente. Por essa razão, o desenvolvimento de uma estratégia de sensibilização é essencial. Especialmente á luz de um crescente aumento de usuários da internet esperado.

O fator humano também é levado em consideração em outras partes do Livro Verde além da educação. Na verdade, em todas as secções mencionadas existem diretivas referentes à necessidade de profissionais treinados para o estabelecimento de órgãos coordenadores como na área de decisão estratégica, a preparação de representantes da economia do setor privado para o desenvolvimento de um ambiente de comércio on-line seguro, a especialização de pesquisadores para investigação da segurança cibernética e criação de soluções, a formação de profissionais para monitoria e resposta de ataques cibernéticos e mais (idem, p. 43ff). Essa necessidade amplamente citada de profissionais preparados e educação da comunidade de usuários destaca um problema fundamental: a falta de conhecimento em relação à segurança cibernética.

Depois da publicação do Livro Verde o DSIC abriu uma discussão pública e convidou diversos grupos de interesse para comentar a edição antes de se tornar um estratégia nacional. Ao fazê-lo, também seguiram as necessidades básicas de uma abordagem multissetorial para o desenvolvimento de um ambiente estável no qual todos os atores teriam seus próprios interesses considerados, sendo esses em especial do setor público, da economia privada e da sociedade civil. No entanto, deve ser mencionado que até agora o debate sobre segurança cibernética é dominado pelo setor público. No Brasil ainda falta uma representação forte nessa área, especialmente na sociedade civil. Há poucas organizações oriundas deste setor da sociedade com envolvimento ativo nos debates. Enquanto o setor privado demonstra grande interesse na segurança cibernética para proteger seus próprios negócios e estruturas financeiras, a

maioria das organizações da sociedade civil no Brasil é mais relutante quando se trata da inclusão de segurança cibernética em sua agenda. No entanto, há uma necessidade crescente de se ter a participação de atores do terceiro setor nos debates. Especialmente porque os regulamentos de segurança cibernética normalmente afetam os direitos do consumidor, a liberdade de expressão, a privacidade e outros tópicos que também devem ser protegidos pela sociedade civil (Deibert 2011). Como mostraram as campanhas em relação aos regulamentos dos EUA PIPA e SOPA em janeiro de 2012, decisões tomadas em outros países podem ter influência nos direitos do usuário no Brasil. A participação de uma grande quantidade de indivíduos nos protestos contra PIPA/SOPA (principalmente por mídias sociais como Facebook e Twitter) mostra que há uma crescente consciência por parte dos usuários de internet no Brasil em relação às políticas da internet. Apesar de PIPA/SOPA não serem tópicos comuns de segurança cibernética, eles definitivamente marcaram um passo importante para a participação da sociedade civil brasileira em questões globais da internet, às quais se inclui a segurança cibernética. A (re)fundação do capítulo brasileiro da ISOC que teve sua primeira assembleia geral ordinária em São Paulo em Fevereiro de 2012[6] também é um passo crucial para o fortalecimento da sociedade civil da internet no Brasil que precisa (e provavelmente irá) considerar questões de segurança cibernética. No fim, a segurança cibernética não é um problema que pode ser deixado apenas para o setor público e atores tradicionais de segurança como polícia e o corpo militar que já tinha estabelecido em agosto de 2010 seu Centro de Defesa Cibernética do Exército (CDCiber) baseado na portaria nº 666, 4 agosto 2010. Assim como todos os temas da esfera da governança da internet a segurança cibernética também exige uma contribuição de todos os setores da sociedade.

6 Em 1998 já havia a fundação de um escritório da ISOC no Brasil, que mais tarde se tornou inativo.

## CONCLUSÃO

Desde que em 2006 o FGI posicionou a segurança cibernética como um dos temas centrais da agenda de governança da internet, tem sido dada uma atenção crescente a esse fenômeno em diversos países. O Brasil também começou a se conscientizar da necessidade de discutir os problemas de redes de informação desprotegidas e a dar os passos necessários para proteger suas redes. Um aspecto importante é perceber que a segurança cibernética não é um problema inteiramente técnico e portanto não pode ser resolvido apenas por engenheiros de TI. Também não é uma questão que pode ser resolvida por governos ou forças de segurança mas necessita de esforços de diversos atores da sociedade. É uma questão de formar uma consciência e uma atenção publica na comunidade usuária, que tem crescido em uma taxa impressionante no Brasil nos últimos anos. Ao encorajar grande parte da população a entrar on-line o governo brasileiro está ao mesmo tempo melhorando o desenvolvimento da sociedade de informação e observando a formação de milhões de novos pontos de acesso mal protegidos utilizados por milhões de usuários inadequadamente preparados que podem se tornar vítimas e também participantes nos crimes cibernéticos ou outras atividades maliciosas na internet. O desenvolvimento de uma estratégia de segurança cibernética nacional como iniciada pelo Departamento de Segurança da Informação e Comunicações é um passo importante em direção à proteção de redes de informação e de usuários da internet. Mais uma vez, é necessário destacar que a estratégia do governo não pode se limitar à proteção da infraestrutura crítica de natureza técnica, mas também precisa considerar os usuários como parte fundamental. E na verdade há uma série de passagens no Livro Verde que consideram a necessidade de se desenvolver programas educacionais para usuários de todas as idades e classes

sociais. Nesse contexto é dada uma atenção especial à criação de um programa de conscientização nacional sobre segurança cibernética que poderia contribuir para o desenvolvimento de uma consciência entre a população e especialmente entre os usuários da internet. Além disso, uma série de sugestões é feita para aprimorar a situação de usuários profissionais, que quer desenvolver treinamento e programas de instrução para especialistas de TI com foco em questões de segurança cibernética. Seguindo a abordagem multissetorial o Livro Verde também foi aberto a comentários feitos por qualquer dos grupos de interesse. No entanto, após esse processo de discussão que até agora levou mais de três anos, a estratégia final de segurança cibernética ainda não foi publicada (fevereiro de 2014). Por outro lado, como o Brasil está entre os países do mundo mais infectados por malware e tem um problema sério com as botnets, o governo precisa muito continuar o processo de recaptura das partes de redes nacionais que já estão sob o controle de criminosos cibernéticos. Mas não só o setor público precisa reconhecer sua importância nesse contexto, também a sociedade civil precisa começar a expandir suas atividades relacionadas a questões de segurança cibernética. Especialmente grupos da sociedade civil organizada precisam tomar posições para defender os direitos dos usuários contra possíveis restrições que vão aparecer por parte do governo nos próximos anos. Uma conscientização crítica entre a população não pode ser reduzida a restrições estrangeiras como o SOPA/PIPA, e precisa também considerar desenvolvimentos dentro do país.

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto N. 7175, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 12 maio 2010. Disponível em: http://bit.ly/cvgQEq. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

BRASIL – MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Gabinete do Ministro, Portaria Interministerial N° 147, 31 maio 1995. Disponível em: http://bit.ly/I29qAN. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

BRASIL – SENADO FEDERAL. Banda larga chegará a 40 milhões de domicílios até 2014, prevê Paulo Bernardo, Portal de Notícias, 31 agosto 2011. Disponível em: http://bit.ly/IAVhNm. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

CERT. Estatísticas dos Incidentes Reportados ao CERT.br, 1999 a março 2012. Disponível em: http://bit.ly/58IS48. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

CGI. TIC: Domicílios e Empresas 2010, Comitê Gestor da Internet no Brasil, São Paulo, 2011. Disponível em: http://bit.ly/vdo1Ic. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

CGI. TIC: Domicílios e Empresas 2011, Comitê Gestor da Internet no Brasil, São Paulo, 2012. Disponível em: http://bit.ly/1ejzEfE. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

CGI. TIC: Domicílios e Empresas 2012, Comitê Gestor da Internet no Brasil, São Paulo, 2013. Disponível em: http://bit.ly/1ejzEfE. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

CERF, Vint. Critical Internet Resources – A Private Sector Perspective, em: Kleinwächter, Wolfgang: The Power of Ideas. Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment, Marketing für Deutschland GmbH, Berlin, 2007, pp. 208-214.

DEIBERT, Ron. Towards a cyber security strategy for global civil society? Global Information Society Watch, 2011. Disponível em: http://bit.ly/IcI3Yu. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

DODDS, Felix. The Context: Multi-Stakeholder Processes and Global Governance, in: Hemmati, Minu: Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability, Earthscan, London 2002, pp. 26-38.

FEILY, Maryam; RAMADASS, Sureswaran; SHAHRESTANI, Alireza. A Survey of Botnet and Botnet Detection, Securware, 2009 Third International Conference on Emerging Security Information, Systems and Technologies, 2009, pp. 268-273.

FUES, Thomas; HAMM, Brigitte I. Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Dietz, Bonn, 2001.

GOLDSMITH, Jack; WU, Tim. Who Controls the Internet? Oxford University Press, New York, 2006.

HUSTON, Geoff. On the Hunt for "Critical Internet Resources", CircleID, 12 Nov 2007. Disponível em: http://bit.ly/Idprq2. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

KELL, Georg; RUGGIE, John Gerard. Global markets and social legitimacy: the case for the 'Global Compact', Transnational Corporations, Vol 8, No 3, December 1999, pp. 101-120. Disponível em: http://bit.ly/w2nsKy. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

KENDE, Michael; HURPY, Charles. Assessment of the Impact of Internet Exchange Points - Empirical Study of Kenya and Nigeria, Internet Society, April 2012. Disponível em: http://bit.ly/JbE1Oj. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

KLEIN, Hans. ICANN and Internet Governance: Leveraging Technical Coordination to Realize Global Public Policy, The Information Society, 18, 2002, pp. 193-207. Disponível em: http://bit.ly/rOQwe2. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

KLEINROCK, Leonard. History of the Internet and its Flexible Future, IEEE Wireless Communication, February 2008. Disponível em: http://scr.bi/sYzMoh. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

KLEINWÄCHTER, Wolfgang. The Power of Ideas. Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment, Marketing für Deutschland GmbH, Berlin, 2007.

MANDARINO JUNIOR, Raphael; CANONGIA, Claudia. Livro Verde: Segurança Cibernética no Brasil, Gabinete de Segurança Institucional, Departamento de Segurança da Informação e Comunicações, Brasília 2010. Disponível em: http://bit.ly/e5Iif8. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

MICROSOFT. Security Intelligence Report, Volume 12, July-December 2011. Disponível em: http://bit.ly/4fxWfo. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

MUELLER, Milton *et al*. Political Oversight of ICANN: A Briefing for the WSIS Summit, Concept Paper by the Internet Governance Project, 1 November 2005. Disponível em: http://bit.ly/ulRsDG. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

MUELLER, Milton. Ruling The Root, Internet Governance and the Taming of Cyberspace, MIT Press, Cambridge 2002.

OPPERMANN, Daniel. Entre hackers e botnets: a segurança cibernética no Brasil, Boletim OPSA, No 2, abril/junho 2011, pp. 12-16. Disponível em: http://bit.ly/tqsqQD. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

OPPERMANN, Daniel. Virtual attacks and the problem of responsibility: the case of China and Russia, em: Carta Internacional, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, Vol. 5, No 2, Dez 2010, pp 11-25. Disponível em: http://www.usp.br/nupri/. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

PONEMON INSTITUTE. Second Annual Cost of Cyber Crime Study, August 2011. Disponível em: http://bit.ly/pftNlW. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

RODRIGUES, Fernando. Hacker troca senha de servidor de um ministério e exige US$ 350 mil, Folha de São Paulo, 8 de novembro de 2009.

SOARES, Marcelo. Brazilian Blackout Traced to Sooty Insulators, Not Hackers, Wired.com, 9 November 2009. Disponível em: http://bit.ly/1c3Frl. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

STANTON, Michael A. A Evolução das Redes Acadêmicas no Brasil: Parte 1 - da BITNET à Internet (1987 a 1993), RNP News Generation, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 6, 1998. Disponível em: http://bit.ly/JNeLhF. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

SYMANTEC. Symantec Intelligence Quarterly, July-September 2011. Disponível em: http://bit.ly/IQox12. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

TECH JOURNAL. Cyber security must focus on users, not just attackers, 29 November 2011. Disponível em: http://bit.ly/JNLV0t. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

TREND MICRO. TrendLabs. Global Threat Trends 1H 2010. Disponível em: http://bit.ly/JcRlya. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

WGIG: Report of the Working Group on Internet Governance, Château de Bossey, June 2005. Disponível em: http://bit.ly/dxGmEp. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

WSIS: Geneva Plan of Action, WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E, 12 December 2003. Disponível em: http://bit.ly/vNs6xW. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

WSIS: Tunis Agenda for the Information Society, WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-E, 18 November 2005. Disponível em: http://bit.ly/tAnjdR. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

**Recebido em 05 de março de 2014**

**Aceito em 24 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# NARRATIVA E A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO: UM DIÁLOGO ENTRE HOMI BHABHA, "LENI" RIEFENSTAHL E FRANZ NEUMANN.

# NARRATIVE AND NATION: A DIALOGUE BETWEN HOMI BHABHA, "LENI" RIEFENSTAHL AND FRANZ NEUAMNN.

**KATIUSCIA GALHERA**
Doutoranda em Ciência Política pela UNICAMP
E-mail: kgalhera@yahoo.com.br

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é demonstrar a importância da narração na construção do consenso em torno da ideia de nação nacional-socialista, especificamente pela análise do filme de Leni Riefenstahl "Triunfo da Vontade". Considerando que a cinematografia era controlada pelo Estado totalitário, procuraremos ilustrar os recursos de convencimento narrativos utilizados nesta propaganda nazista. Para tanto, utilizaremos tanto a análise crítica de Franz Neumann sobre a desconstrução da ideia de nação sob Hitler – um dos autores (mais desconhecidos) da Teoria Crítica/ Escola de Frankfurt –, quanto Homi Bhabha – um dos principais expoentes do pós-colonialismo – para fundamentar o papel e a importância da(s) narrativa(s) sobre a formação do Estado nacional.

**Palavras-chave:** Teoria pós-colonial; nacional-socialismo; Teoria Crítica

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to demonstrate the importance of narration in building consensus around the idea of the National Socialist nation, specifically by the analysis of Leni Riefenstahl's film "Triumph of the Will". Given that the cinematography was controlled by a totalitarian state, we will seek to illustrate the resources of persuasion by narrative used in this Nazi propaganda. For so much, both critical analysis of Franz Neumann on deconstruction of the idea of nation under Hitler - one of the authors (most unknown) of the Critical Theory / Frankfurt School, - as well as Homi Bhabha's analysis - one of the leading exponents of post-colonialism - will be useful author to support the role and importance of account(s) on the construction of the national state perception.

**Keywords:** Post-Colonialism; National Socialist; Critical Theory

## INTRODUÇÃO

"Nação" não pode ser definida em termos absolutos. Língua, geografia, religião, nacionalidade, etnia, costumes, povo e tradição, dentre outras supostas determinantes, não encerram o significado de nação. Esse conceito, ideia, noção ou abstração da imagem coletiva não cabe em conceitos duros, definidores e absolutos.

A nação, conforme a descrevemos neste espaço, é uma *narração.* Uma memória, uma parte da história e, por isso mesmo, incompleta. A nação não representa um povo, palavra inserida dentro do projeto da modernidade que tende a homogeneizar e excluir. Por ser memória, possui lembranças seletivas. Lembranças do grupo hegemônico, do "vencedor", do branco, do colonizador, de uma dinastia, da aristocracia, da classe dominante. Nação como conceito e prática política nasceu de *narrações,* dentro de um projeto hegemônico moderno e frequentemente excludente.

Nesse sentido, a nação pode ser considerada aquilo que Benedict Anderson chamou de *comunidades imaginadas,* que Michael Foucault classificou como *realidade discursiva*, que Ernest Renan denominou de *vontade e esquecimento*. Em seu sentido moderno e gramsciano, a ideia de nação intenta, pela via da narração, criar *consenso* na sociedade. É a narração o que também irá contribuir para a construção da legitimação e da *violência simbólica* a que referia Pierre Bordieu.

São essas as características de nação que pretendemos ressaltar nesse trabalho. Assim sendo, nosso objetivo não é esgotar o que seja nação, mas destacar o papel narrativo na construção desta. Especificamente, versaremos

sobre o papel da narração no filme de "Leni" Riefensthal "Triunfo da vontade" (1935) no contexto do nacional-socialismo.

Este artigo está dividido em três partes, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte, buscamos uma aproximação do que é nação em seu sentido contemporâneo pela revisão bibliográfica de alguns dos principais autores que versaram sobre o tema. Nossa intenção nesta seção é demonstrar: (i) que a sua noção democrática, embora apresente inúmeros problemas os quais observamos cotidianamente, é o que melhor se aproxima de algum tipo de representação de pluralidades de interesses; (ii) que o sentido de nação sob o nacional-socialismo estava bastante distante do sentido democrático de nação apresentado. Franz Neumann, em seu livro "Behemoth" servirá de fundo para o desenvolvimento de todo o artigo, mas principalmente da primeira parte.

Considerando estar claro que o nacional-socialismo foi a exacerbação de exclusões em seu sentido *sui generis* de nação no *Volks Group/* povo racial e na soberania racial, tentaremos demonstrar, na segunda parte do artigo, o papel da narração na construção de um tipo de realidade, ou uma memória específica e excludente, no filme de Riefenstahl. Demonstraremos, nesta parte, quão convincente pode ser a defesa do Estado totalitário quando são utilizados mecanismos audiovisuais sob a direção de uma pessoa tão talentosa quanto esta diretora.

Por fim, antes de proceder às considerações finais, na terceira seção traremos alguns argumentos para fomentar e aprofundar o debate, em base às análises providas por Homi Bhabha em "Nation and Narration".

## FRANZ NEUMANN, O NACIONAL-SOCIALISMO O SENTIDO MODERNO DE NAÇÃO

Franz Neumann (2005) em seu celebrado livro: "Behemoth: pensamiento y acción en el nacional-socialismo" analisa amplamente as determinantes da ascensão do nazismo em detrimento de um ambiente anterior tão próspero que foi a República de Weimar. Embora pouco conhecida no Brasil, nesta obra Neumann aponta o colapso da antiga República (como as forças sociais, o declínio das associações de classe, e o colapso da democracia, dentre outros), as técnicas do Estado totalitário (como cooptação), a relação entre partido e Estado sob esse regime, a burocracia racional, o papel do líder carismático, o racismo, a teoria do imperialismo racial, o *Grossdeutsche Reich,* a economia monopólica e totalitária de *trusts* e cartéis, e a nova sociedade que emerge desse contexto, dentre outros vários aspectos.

Para fins desse artigo, interessa-nos saber especificamente a análise de Neumann, tomando como base o nacional-socialismo, sobre as categorias nação e nacionalidade e como se construiu, nesse regime, um conceito próximo que possibilitou algum tipo de coesão política. Antes de entrar nessa análise, tentaremos algumas definições de nação de outros autores.

Ernest Renan, em seu artigo-conferência "Qu'est-ce qu'une nation?" (1882) faz uma afirmação provocadora: "a vida nacional deriva de uma *vontade* de *viver* como nação" (apud ALONSO; TITAN JR., 1997, p. 154, grifo nosso). Não existem determinantes raciais, linguísticas e religiosas para o Estado-Nação. Ademais, a nação se baseia grandemente no *esquecimento* da sempre presente brutalidade da formação da unidade, no erro histórico e na geografia/fronteiras naturais.

Com efeito, "nação", conforme veremos com mais profundidade, é um tema amplamente explorado em, por exemplo, romances e novelas (na construção do *esquecimento* de alguns fatos vexatórios em detrimento da *narração* de glórias e belas conquistas) (BAUER, 2000; BHABHA, 1990). A nação sob as artes certamente foi e continua sendo explorada muito mais do que sociólogos, políticos e cientistas políticos gostariam.

Benedict Anderson prefere argumentar que a nacionalidade ou a condição nacional e o nacionalismo são produtos culturais específicos. Nação é uma comunidade *imaginada,* "porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão ou sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros, embora todos eles tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles" (2008 [1983], p. 32).

Eric Hobsbawn (2004 [1990], p. 15) em "Nações e Nacionalismos" escreve:

> *As tentativas de se estabelecerem critérios objetivos* sobre a existência de nacionalidade, ou de explicar porque certos grupos se tornaram "nações" e outros não, frequentemente *foram feitas com base em critérios simples* [...] – língua, etnicidade ou qualquer outro – *e são em si mesmos ambíguos, mutáveis, opacos e inúteis* [...]. É claro que isso os tornou excepcionalmente convenientes para os propósitos propagandísticos e programáticos e não para fins descritivos (grifo nosso).

Para Otto Bauer (2000, pp. 45-49), "A questão da nação só pode ser abordada a partir do conceito de caráter nacional", isto é, "o complexo de características físicas e mentais que distinguem uma nação de outra", "uma comunidade cultural". Bauer, desta forma, definiu nação fugindo das armadilhas guiadas pelos determinantes fluidos, intercambiáveis e pouco estáticos.

O "Dicionário de Política" de Norberto Bobbio (*et alli*, 1983), nos esclarece que seu sentido político aparece apenas durante a Revolução Francesa. Após afirmar que o termo aparece primeiramente no romantismo alemão (em

narrações literárias) nas obras de Herder e Fichte, há a tentativa de um período aproximado: "Para encontrarmos uma teorização consciente da Nação como fundamento natural do poder político, isto é, da fusão necessária entre Nação e Estado, precisamos chegar até meados do século XIX". A nação seria uma ideologia do Estado burocrático centralizado; ligaria "ao Estado um conjunto de comportamentos econômicos, políticos, administrativos, jurídicos" que antes da Revolução Industrial eram impensáveis e que, ademais, "foi e permanece o instrumento mais indicado para criar e manter uma lealdade[1] potencialmente total" (Rossolillo, 1983, p. 798).

Franz Neumann (2005, p. 125) concorda com a definição parcial moderna de Rossolillo, que confere à "Nação" um conceito político que implica a ideia de Estado, e afirma que: "o fundamento ideológico que justifica uma autoridade coactiva central [...] serve como mecanismo para unificar a vasta rede de interesses individuais" (tradução livre). Essa é a sociedade política que sob Hobbes, Rousseau e Montesquieu comprovou sua força, primeiramente na Revolução Francesa, e posteriormente ao longo da história, não ausente de problemas que acometem qualquer instituição.

Nação, portanto, embora seja uma categoria política e analítica carregada de problemas práticos e (im)possibilidades definidoras, é imprescindível para as sociedades contemporâneas, assim como a democracia. Essa categoria política, contudo, não foi utilizada nos termos democráticos contemporâneos que acabamos de apresentar. Sob o nacional-socialismo, as categorias políticas e analíticas se calcavam no *Volks Group* (ou povo racial) e na soberania racial.

[1] "[...] o sentimento íntimo da personalidade e da afinidade básica do grupo" (idem ibidem, p. 798).

Conforme nos demonstra Neumann, essas categorias trazem em seu bojo problematizações práticas de consequências frequentemente danosas: "povo" contém traços culturais (como situação geográfica, usos e costumes e elementos culturais). "Raça", por sua vez, é um conceito absolutamente calcado na biologia. O "povo racial", portanto, é uma categoria política que foge do sentido de pluralidades resguardadas e seguras sob um guarda-chuva institucional para basear suas políticas na biologia, excluindo automaticamente, por exemplo, os negros: "o conceito de nação não enraizou nunca na Alemanha [...] uma teoria biológica racial substituiu a teoria política da nacionalidade" (NEUMANN, 2005, pp. 127-128, tradução livre). Portanto, no lugar de incluir as pluralidades, as políticas de arianização do nacional-socialismo passaram a "defender e justificar 'direitos cívicos desiguais'" (idem ibidem, p. 124).

O povo era fonte do carisma no nacional-socialismo (idem ibidem, p. 122): diferentemente de outras nações, na Alemanha nazista o poder carismático do líder não derivava de Deus ou da tribo, mas da raça ariana. Na Alemanha nacional-socialista o sentido de nação foi projetado e modificado pelo sentido de "povo racial". Ainda de acordo com o autor (idem ibidem, p. 123):

> [...] o termo 'ario' não denota una estrutura óssea ou uma composição sanguínea comum, não sequer outra semelhança física ou biológica, mas meramente uma origem linguística comum. Nem sequer os 'descobrimentos' da antropologia nacional-socialista foram incorporados em grande parte ao corpo da filosofia nacional-socialista, que fala da superioridade nórdica o germânica (tradução livre).

A crescente arianização da sociedade através, por exemplo, da promulgação de leis que expropriavam deliberadamente os judeus de suas casas, de seus comércios, de suas riquezas e, finalmente, de suas próprias vidas, é uma das consequências mais lembradas dessa política nefasta, justamente pelo horror de suas premissas, mas principalmente por suas consequências. Foi uma das facetas da "questão judaica" de que nos lembra Hannah Arendt (1989): a

"maldição" dos judeus pela ausência de uma nação que os confortasse e protegesse do antissemitismo exacerbado no nazismo é talvez o exemplo mais triste dessa época.

Dentre outras questões, o nazismo destruirá o princípio da soberania tão caro ao mundo a partir do Tratado de Vestfália de 1648. A ideia de nação foi substituída pela noção de povo racial: um alemão na França não responderia ao Estado francês, mas ao Reich, por exemplo. A soberania, tal como entendida em Vestfália, se desterritorializa e a expansão territorial depende do *Volks Group*. A soberania racial une dois conceitos a princípio divergentes, mas que ocorrem na prática: soberania (conceito democrático) e racial (conceito totalitário).

*Volks Group* ensejou à (tentativa de) prática da teoria dos espaços vitais e justificou fortemente o expansionismo alemão sob o nacional-socialismo. De acordo com Friedrich List, em "A economia dos grandes espaços", se não há grandes espaços, não é possível criar grandes economias. Essa teoria vai ao encontro do desejo de expansão das classes econômicas dirigentes do *Volks Group:* a Alemanha, em 1919, era o país mais industrializado do mundo, além de ter características como forte cartelização e presença de *trusts,* características essas que alavancaram o desejo de expansão econômica. Note-se que a teoria dos espaços vitais, em sua natureza imperialista, também ignora a nação e a soberania de outros Estados, que passam a ser vistas como entraves ao expansionismo e à pretensa evolução econômica.

Franz Neumann dedica o seu livro inteiramente a entender como se construiu, para utilizar termos gramscianos, o bloco histórico nacional-socialista sob o comando de Adolf Hitler e da cúpula nazista. Não é nossa intenção retomar esse debate em completude neste espaço, mas entender mais profundamente como se deu a construção do consenso nesse quadro. Especificamente, como se deu a construção de consenso em uma *narrativa* específica. Para isso, na próxima

parte nos dedicaremos a analisar o que talvez seja a forma mais sutil de convencimento: a propaganda nazista materializada em uma *masterpiece* da sétima arte.

## "LENI" RIEFENSTAHL, O "TRIUNFO DA VONTADE" E A PROPAGANDA NAZISTA

Riefenstahl começou sua carreira como dançarina e, após uma lesão no joelho, passou a interpretar filmes relacionados com a natureza, principalmente em montanhas, nos quais eram destacados o vigor físico e a beleza. Foi em "Luz Azul", filme no qual trabalhou como atriz e diretora, que "Leni" (apelido para Helena) chamou a atenção de Hitler, que a convidou para dirigir "Triunfo da Vontade"[2], lançado em 1935. A diretora também dirigiu outro filme que, assim como "Triunfo", passaria a figurar dentre uma das *masterpieces* de sua vida, do III Reich e da própria história do cinema mundial: "Olympia". Especialistas da área afirmam que Riefenstahl trouxe inovações importantes para a cinematografia nos marcos do expressionismo alemão.

A forma de gravar do que ela chamou de documentário (refutando sua culpabilidade como propagandista nazista) é, em si, interessante: ao passo que muitos documentários possuem narrativas em *off* explicitando didaticamente o que é o "bem" e o "mal" aos receptores, "Triunfo" não apresenta narrativas objetivas, mas discursos próprios do 6º Congresso do III Reich ocorrido em Nuremberg de 5 a 10 de setembro de 1934: embora "Triunfo" não se baseie largamente na mensagem falada, é um deleite para os sentidos. Contudo, não é menos nociva que outras produções. Antes pelo contrário, suas imagens, símbolos, simbologias, narrativas oferecem um prato cheio e deliciosamente recheado do que Pierre Bordieu (1974) denominou violência simbólica,

[2] Doravante "Triunfo".

penetrando no indivíduo de forma agradável, receptiva, intempestiva e talvez por isso mais perniciosa.

Na tentativa de defesa, Riefenstahl argumentou, em "A Deusa Imperfeita" (documentário de Ray Müller), que em sua produção "Não havia mais nada. Havia somente Hitler e o povo" (apud TEIXEIRA, 2010, p. 65). Essa explicação anda de mãos dadas com "Triunfo": ao mesmo tempo em que demonstra uma simples relação de dois atores (Hitler e o povo), subjetivamente e implicitamente abre um amplo campo de possibilidades de manipulação midiática. Existem duas grandes conclusões sobre a defesa que Riefenstahl advoga a seu favor (desconhecer as práticas de extermínio e não ter se filiado ao Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (em alemão *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* – NSDAP), não tenho por consequência nenhuma posição política em relação ao nacional-socialismo: (i) "[...] não passam de uma versão cínica" e (ii) trata-se "de uma tentativa desesperada de se redimir de uma condenação individual por uma culpa que é coletiva, em uma situação social e política [...] ainda hoje difícil de compreender" (idem, ibidem, pp. 62-63),

O julgamento de e sobre "Leni" até os dias atuais, 10 anos após a sua morte, demonstram indiretamente o fôlego de sua obra (bem como os malefícios). "Triunfo" é uma produção que encanta, inclusive os mais esclarecidos em relação ao seu conteúdo. Não há medo (patente) no filme, que chama atenção pela grandeza dos espaços públicos, imponência do III Reich, organização militar (inclusive quando camponeses e jovens são retratados), limpeza e hegemonia política. As cenas, quando mostram líderes nazistas, são tomadas de baixo para cima, enfatizando sua pretensa grandeza e poder. As músicas são fortes e robustas, militarizadas, e passam um sentido de ordem e progresso quando entoadas. A massa, por sua vez, é filmada sempre coletivamente, frequentemente em voos aéreos, documentada diversas vezes sem expressões individuais ou,

ainda, com rostos quase apagados, ressaltando sua passividade, aceitação, falsa docilidade e, em um olhar mais atento, frequente tristeza. Nos momentos de contemplação, as músicas são leves, nos convidando para uma meditação fugaz e para o esquecimento dos horrores das câmaras de gás, cooptando-nos.

O filme começa com a suástica protegida por uma grande águia, forte e robusta fabricada sobre algum material maciço, provavelmente cobre. Essa imagem será recorrente ao longo do filme (em especial a suástica) e busca demonstrar o desejo nacional-socialista de uma instituição forte que não se desgasta ao longo do tempo. Logo em seguida aparecem os seguintes dizeres:

> Triunfo da Vontade. Documentário do Congresso do Partido do Reich, 1934. Produzido por ordem do "Führer". Criado por Leni Riefenstahl. Vinte anos após a eclosão da Guerra Mundial. Dezesseis anos após o começo do sofrimento alemão. *Dezenove meses* após o começo do renascimento da Alemanha Adolf Hitler voou novamente para Nuremberg para uma celebração militar (tradução livre, grifo nosso).

A propaganda nazista começa neste instante: destaca-se o desejo do regime em atender (ou pelo menos publicitar) os anseios da população dentro de um período relativamente curto – um pouco mais que um ano e meio, os 19 meses destacados. Esse tipo de mensagem, o "fim do sofrimento" após 20 anos, especialmente o sofrimento econômico, toca o cidadão que foi por ele atingido imediata e profundamente: 19 meses são destacados para passar a impressão de muita eficiência. Após essa mensagem, o filme será completamente baseado na grande festa sóbria do III Reich (com foco na liderança carismática de Hitler), bem como na presunçosa prosperidade, felicidade e completude dos âmbitos da vida que o nacional-socialismo supostamente oferecera.

Hitler chega do céu, após passar por nuvens, na leveza de uma vida plena, pousando em uma Alemanha limpa, próspera e organizada. As multidões caminham ao seu encontro, em filas organizadas militarmente. Quando de sua chegada, as multidões gritam, levantam os braços em saudação nazista. Crianças

e adolescentes, brancas, limpas, bem alimentadas e vestidas, com caras de choro emotivo gritam, como se encontrassem seu ídolo de infância e juventude (ver figura 1). A câmera se abre para a multidão, igualmente feliz, limpa e bem vestida, que se aperta de forma organizada para saudar o grande líder. Hitler parte para a parada militar em carro, com as costas eretas. Como um pai amado de grande coração e bondade, saúda a multidão alegre, festiva e excitada olhando-a como fruto do trabalho bem feito de um sábio. Todos gritam em sonido: "Führer!" Muitos ficam até a noite em frente ao hotel onde este está hospedado. Sobre as velas acesas, o símbolo da suástica.

Não há medo. A suástica em cada canto de quase cada tomada assusta o expectador atual, no pós-julgamento de Nuremberg. Ao se transpor para a época sob a versão de Riefenstahl, contudo, a suástica protege e a paisagem é de um povo satisfeito. Não falta nada aos arianos nesta leitura de Helena. A beleza sob os padrões de Riefenstahl salta aos olhos: raramente se vê velhos no meio da multidão e não há um fio de cabelo desgrenhado ou dente ausente. A música de fundo é uma grande ode ao progresso, tornando-se progressivamente calma quando se volta ao acampamento de jovens. Suas barracas estão organizadas, lado a lado. São mostrados os corpos de meninos e garotos brancos, bem alimentados, límpidos, atléticos, sorridentes, alguns vestidos com o uniforme *standard* do regime. A coletividade caminha sem percalços ou vozes dissonantes (até mesmo seus cortes de cabelo e ausência de barbas são padronizados) e não falta comida (ver figura 2). Todos trabalham felizes.

Os trabalhadores do campo são mostrados em seus trajes especiais de festas típicas e trazem suas colheitas, demonstrando bonança em uma espécie de oferta divina. A música progressivamente se torna mais alta e intensa, culminando na figura do líder. Bonança, saúde, felicidade, compartilhamento ideológico e bem estar são armas fortes da propaganda.

*Figura 1*



*Figura 2*



Na abertura do Congresso, salta aos olhos a multidão que assiste à cúpula do Reich realizar seus pronunciamentos. Neste momento nota-se a sensação de pertencimento da massa na política (embora, como sabemos, as decisões tomadas se realizassem na cúpula). Um a um, os líderes do nacional-socialismo discursam seguidos de aplausos, ressaltando as benesses realizadas. Em uma tomada ao ar livre, Hitler fala a uma massa de camponeses dispostos como um batalhão de guerra. Novamente aqui Riefenstahl utiliza a estratégia de filmar Hitler de cima para baixo, fornecendo ao expectador a ideia de grandeza, filmando os camponeses de pé, no chão, aos milhares, de todas as partes da Alemanha, unidos. Em seu discurso, Hitler diz que nunca mais faltará trabalho no país. Na tomada noturna, novamente o vigor alemão toma forma em meio à neblina.

Há uma marcha cívica com jovens e de novo com elas as multidões em ode coletiva. É interessante notar na obra de Riefenstahl a apropriação do discurso socialista pelos nacional-socialistas. Nas palavras de Hitler: "nós não queremos mais ver divisões de classe" (tradução livre). O que seguem são discursos inflamados do "Führer" a esses jovens. Aqui é evidente que o ensinamento dos dogmas nacional-socialistas: além da presença de eventos e

líderes inspiradores, como este no qual Hitler fala a uma multidão de jovens, são premissas para a continuidade da fé na raça ariana, bem como para a continuação das diferenças baseadas no *Volks*. Esse sistema de "ensino" também é uma forma de propaganda: "Das 62 mil escolas que funcionavam na Alemanha, 40 mil possuíam salas de projeção" (LENHARO apud TEIXEIRA, 2010, p. 40).

Talvez o momento mais interessante e estarrecedor do filme seja aquele em que diversas pessoas passam com bandeiras com a suástica gravada. Em certo momento não é possível ver pessoas, mas apenas o símbolo máximo do nacional-socialismo sobre, em meio e dentro da multidão, simbolizando sua hegemonia, aceitação e orgulho aparentes (ver figura 3). O espetáculo se estende à noite a partir do entardecer, fornecendo, ao expectador atual, um misto de estranheza, medo e necessidade de regatar pela memória o que levou uma sociedade tão próspera em Weimar resultar em algo fúnebre como este evento, dado o nível de convencimento das imagens. Em certo momento Hitler diz: "não é o Estado quem nos comanda, mas somos nós que comandamos o Estado. Não é o Estado quem nos criou, mas nós quem criamos o Estado" (op. cit., tradução livre. Ver figura 4). Partido e Estado se unem.

*Figura 3*



*Figura 4*




Em outro ponto alto do filme, novamente a câmara captura uma multidão em casca obediente, servil, amadora e leal à raça ariana. Talvez aqui tenha

escapado à "Leni" um dos princípios tão venerados às democracias, justamente por ser tão importante: a pluralidade de ideias. Não há voz ressonante nas multidões que "Leni" descreve. Não há oposição, apenas situação. E ela é totalitária. Ao tentar demonstrar absoluto consenso e força ao partido-Estado, ela deixa escancarada a característica marcante de totalitarismo do nazismo. Há medo. Medo velado. Nunca demonstrado deliberadamente no filme, mas implicitamente, assim como ocorria no cotidiano do cidadão ariano comum.

O filme caminha para seu clímax com uma overdose de grandiosidade, força, organização, limpeza e, novamente, hegemonia nazista. Burocracia, ideologia e hegemonia se mesclam nas patentes dos altos escalões, nas demonstrações públicas e nos símbolos e simbologias. Todos marcham: soldados, operários, camponeses, velhos e jovens. O indivíduo aparece, mas em meio à multidão, calado. Não há expressão individual. A multidão aparece submissa, resignada, dócil e organizada em fileiras militares (ver figura 5). As faces aparecem parcialmente apagadas. Hitler, ao contrário, aparece em foco. Ele fala pela última vez, finalizando o Congresso: "O partido será sempre o líder político dos alemães" (livre. Ver figura 6). Toca o hino. O filme termina com um grande *close* na suástica.

*Figura 5*



*Figura 6*



Na primeira parte deste artigo buscamos argumentar que a nação, segundo o seu sentido democrático (unificação de uma vasta rede de interesses individuais sob as premissas fundamentais de Hobbes, Rousseau e Montesquieu) não poderia ser aplicado à nação segundo o entendimento nacional-socialista, pois neste caso a pluralidade não existiria: antes pelo contrário, o povo racial/ *Volks Group* e a soberania racial seriam antes de nada excludentes de todas as divergências relacionadas ao dogma nazista: judeus, negros, ciganos e muitos sindicalistas seriam perseguidos, exonerados e possivelmente mortos. Para tanto, buscamos retomar o sentido democrático de nação para demonstrar sua incompatibilidade com o nacional socialismo, ilustrando alguns aspectos do último.

Na segunda parte buscamos demonstrar que, a despeito dos horrores causados pelo III Reich - como a construção de campos de concentração, perseguição, mortes, implantação do medo, ímpetos imperialistas e Estado totalitário -, o filme de Leni Riefenstahl como *masterpiece* propagandístico é uma forte tentativa (que logrou êxito em inúmeros casos) de convencimento de uma pretensa positividade nazista. "Triunfo" se utiliza de recursos sensoriais (visuais e auditivos), políticos, emotivos, *narrativos* em sua grande obra cinematográfica para convencer o expectador e levá-lo para o lado "de lá". Após mostrar pessoas sadias e felizes, a ordem e o progresso, a limpeza e a satisfação em recursos avançadíssimos de filmagem e técnicas de direção, Riefenstahl nos convida a aceitar que o Estado totalitário é algo bom.

Nesta última parte, nossa intenção é demonstrar, baseando-se largamente no livro organizado por Homi Bhabha, "Nation and Narration" a força, vigor e importância de mecanismos sutis de manipulação e propaganda, como o filme

de "Leni". Embora o livro de Bhabha tenha como escopo a análise da construção da nação em romances, entendemos que esse tipo de narração também é válido. Interessa-nos analisar aquilo que Benedict Anderson chamou de *comunidades imaginadas*, que Gramsci denominou construção do *consenso* e/ou *hegemonia*, ou que Pierre Bordieu chamou de *violência simbólica* legitimada pelo capital social.

Desejamos deixar claro que narrativas(s) não existe(m) no lugar da política "dura" ou têm a pretensão de substituir ou se equiparar ao poder do Estado, ou ainda de substituir as políticas objetivas e violentas do III Reich em sua tentativa de arianizar a sociedade como, por exemplo, a expropriação de propriedades judias pela via da lei. As narrativas, em suas variadas formas, podem ser *instrumentos* ou *ferramentas* importantes e indispensáveis que contribuem para o que Bhabha (1990, p. 3), inspirado em Foucault e Gramsci, chamou de "conceito discursivo de ideologia" (tradução livre). Neste sentido, "ideologia (como linguagem) é conceitualizada em termos de articulação de elementos [...]. Para a nação, como uma forma de *elaboração* cultural (no sentido gramsciano), é uma agencia de narração *ambivalente* que sustenta a cultura em sua posição mais produtiva, como uma forma de 'subordinação, fratura, difusão, reprodução, assim como produção, criação, violência, guia'" (idem, ibidem, pp. 3-4; SAID apud BHABHA, idem ibidem, p. 4).

O papel da narração é ressaltado por diversos autores renomados que já pensaram detidamente sobre o tema sua relação com a nação. Otto Bauer (2000, p. 45) mostra seu incômodo: "Até agora, a ciência deixou a nação quase exclusivamente aos poetas, aos jornalistas e aos oradores [...] mal chegamos a ver as primeiras abordagens de uma teoria satisfatória da essência da nação".

Com efeito, a nação foi um tema abordado nas artes antes de ser definida formalmente. Na Alemanha, especificamente, além de nação ter conotações

subjetivas antes de entrar como sujeito da política, sua história é fortemente influenciada pelo pensamento antissemita. Segundo Neumann (2005, p. 134), "[...] toda la historia de la vida intelectual alemana está llena de ataques a los judíos y las organizaciones antisemitas desempeñaron en ella un papel destacado, aun durante la época imperial [...] Con la excepción de Lessing, Goethe, Schelling y Hegel".

O termo nação nas e nliteratura alemã aparece nos romancistas antissemitas Johann Gottfried von Herder (1744-1803) e Johann Gottlieb Fichte (1814-1976), que viveram na mesma época da Revolução Francesa (1798-1799), quando o termo aparece na política, ainda que sem "univocidade" (ROSSOLILLO, 1983, p. 795). Fichte, em particular, era um grande agitador antissemita e força política desde as Guerras Napoleônicas até Bismarck. A respeito de Herder, Neumann (2005, p. 129) escreve:

> [...] la creencia en la supremacía racial alemana está profundamente arraigada en la historia del pensamiento alemán. Herder, el primer filósofo de la historia de gran categoría, habló de "un Pueblo que, por su talla fortaleza de su cuerpo, y su espíritu bélico, emprendedor, audaz y perseverante... ha contribuido más que ninguna otra raza al bien y al mal de esta parte do globo. También quienes no sólo conquistaron, colonizaron y modelaron a la mayor parte de Europa, sino que la cubrieron y protegieron".

Na lista de Neumann ainda constam: Friedrich von Schlegel (poeta e filósofo), Henrich von Treitschke (historiador e político literário), Richard Wagner (maestro e compositor, que suspeitava que o diretor judio Herman Levi conspirava quando a execução de alguma de suas obras andava mal), o mencionado Friedrich List e Adolfo Wagner (estudioso e político que baseou sua doutrina do imperialismo racial na guerra franco-prusiana de 1870). A gênese da doutrina racista, contudo, está em Houston Chamberlain, em "Los fundamentos del siglo XIX" e Wilhelm Marr (jornalista e incitador de antissemitismo violento

em 1873). Até mesmo Martinho Lutero está na lista de Neumann que aponta as seguintes formas de antissemitismo: religioso, econômico, politico e social.

Ao chamar atenção para a larga existência de pensadores antissemitas na história da vida intelectual alemã, não desejamos impor a essa sociedade um sentido essencialmente antissemita ao alemão: Neumann (2005, p. 148) deixa claro que "não se conhece um só ataque antissemita espontâneo feito por persona alheia ao partido nacional-socialista" (tradução livre). Desejamos, com essa ampla lista de pensadores, ilustrar que é a tradição de certo tipo de pensamento que propicia as bases de um "sistema de significação cultural como a representação da *vida* social" (BHABHA, 1990, pp. 1-2, tradução livre). Em outras palavras, uma linha ou tradição de pensamento pode desembocar em um *tipo de narração* como representação da realidade: "Iracema, a índia dos lábios de mel e de cabelos mais negros que a asa da graúna" é uma alegoria da nativa sedutora e bela dentro de um tipo de tradição literária branca e de colonização portuguesa.

Ernest Renan já dizia em 1882: para construir uma nação, são necessárias uma boa dose de esquecimento, mais uma de erro histórico e outra forte dose de vontade. É preciso eliminar a *narrativa* das minorias, ou pelo menos descrevê-las de forma mais conveniente. Iracema - a índia provavelmente violada - torna-se sedutora, exótica e belíssima segundo certo tipo de *narração*, isto é, tentadora, maliciosa e culpada de sua violação não narrada. Assim argumenta Doris Sommer (1990, pp. 81-82), ao escrever sobre o papel de novelas e romances na construção da nação:

> Uma elite branca [...] teve que convencer a todos, de fazendeiros e mineiros até índios e uma ampla massa de negros e mulatos, que a sua liderança liberal realizaria construiria as pontes tradicionalmente antagônicas raças e regiões em uma nova prosperidade [...] A hegemonia, afinal de contas, não é um projeto igualitário, mas um que legitima a liderança de um setor social ao conseguir o consentimento de outros.

No caso nacional-socialista sob Riefensthal, a intenção, embora fosse construir consenso dentre os arianos, estava longe de tentar fazê-los entre as minorias apontadas, o que o torna ainda mais brutal. Os judeus, assim como a violação não narrada Iracema, tornam-se *narrativamente* os culpados pelo fracasso da nação no pós-guerra. Frequentemente aparecem em produções arianas como pestes dessa sociedade. Essa era a narração a que interessava o nazismo: melhor e mais próspera essa sociedade apenas com os arianos limpos, bem vestidos e alimentados; felizes e prósperos. Conforme argumenta Homi Bhabha (1990, p. 1):

> Nações, como narrativas, perdem suas origens nos mitos do tempo e somente percebem completamente seus horizontes pelos olhos da mente. [...] O que não significa negar a tentativa pelos discursos nacionalistas em persistentemente produzir a ideia da nação como uma narrativa contínua de progresso nacional, o narcisismo da própria geração ou a presença primitiva do *Volk* (tradução livre).

Joseph Goebbels (Ministro da Propaganda) e Adolf Hitler tinham bastante claro quão poderosa essa ferramenta de convencimento via propaganda pode ser. Riefentahl era uma gênia da sétima arte e ambos sabiam de seu extraordinário talento, ainda que o conteúdo de "Triunfo" não fosse desenvolvido para fins exatamente pacíficos. Antes pelo contrário, ao afirmar a validade e benesses do Estado totalitário via mecanismos *soft,* "Triunfo" contribuiu para tornar propícia uma identidade cultural e afetiva voluntária da política de arianização da sociedade. Sua obra se tornou um instrumento poderoso de "intervenção substancial daquelas justificações da modernidade – progresso, homogeneidade, organicismo cultural, nação profunda, passado longo – que racionalizam o autoritarismo, 'normalizando' tendências dentro das culturas em nome do interesse nacional e da prerrogativa étnica" (BHABHA, 1990, p. 4).

Ao destruir a memória do que se tornou progressivamente minoria (negros, ciganos, sindicalistas e principalmente judeus), a *narrativa* traz a

possibilidade de construção de um novo tipo de memória, uma história específica, uma nova realidade discursiva ainda que incompleta ou arianizada. Talvez por esse motivo, para dar a essas minorias eliminadas brutalmente o seu lugar na história e memória, bem como a "justeza" de sua existência, tenham surgido no pós-julgamento de Nuremberg toda sorte de filmes e documentários que traziam à tona aquela parte da narração que faltou nas obras dessa época. Esse resgate póstumo é a tentativa de trazer, na memória, pela *narração,* o que lhe foi subtraído.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme argumentamos neste artigo, a narração é uma ferramenta poderosa de construção do consenso visando hegemonia de um determinado grupo rumo na edificação de um bloco histórico em um Estado e/ou na legitimação de uma concepção específica e racista de nação. Também argumentamos que a narração não elimina o papel de outros instrumentos e mecanismos diretos de imposição de tal minoria inseridos no Estado, seja ele totalitário ou não.

O papel da narração como instrumento de construção de consenso é um fenômeno universal nas sociedades desde a invenção da escrita e da língua falada, sempre visando (re)afirmar um ponto de vista, geralmente o ponto de vista da minoria no poder. Assim o foi com as declarações de Bush filho na "Guerra ao Terror" e com os discursos do Destino Manifesto ao longo da história estadunidense. Assim acontece no Brasil com os principais veículos de formação de opinião que disseminam pontos de vista parciais. O pobre conservador, o homossexual homofóbico e a mulher machista são talvez os exemplos mais imediatos encontrados nas sociedades contemporâneas como reflexo de tipos de pensamento que não refletem a manifestação de seus interesses por suas condições sociais.

Essa realidade discursiva permite adentrar na percepção de qualquer pessoa, de qualquer classe, raça, sexo, etnia, nacionalidade e etc.. Embora o impacto das narrativas das realidades discursivas se encontre por toda a parte, ele é mais forte e evidente naqueles grupos que possuem mais poder, notadamente grandes veículos de comunicação. Por esse motivo, ao unir Foucault e Gramsci, Homi Bhabha fala de ideologia discursiva. A mensagem a partir de um ponto de vista específico visa domesticar, dominar, cooptar o receptor. Demonstramos que essa mensagem foi passada brilhantemente por Leni Riefensthal no nacional-socialismo. É mais facilmente verificável sua manipulação nos dias atuais, após o julgamento de Nuremberg e as centenas de outras narrativas que competiram com a visão de Riefensthal e criaram um novo consenso. O que é difícil, nos dias atuais, é mensurar o alcance da manipulação realizada cotidianamente sobre nós próprios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Angela; TITAN JR, Samuel. (1997). Ernest Renan "O que é uma nação? (tradução). **Plural**; Sociologia, USP, São Paulo, 4: 154-175, 1. Sem.

ARENDT, Hannah. (1989). **Origens do Totalitarismo.** São Paulo, Companhia das Letras.

ANDERSON, Benedict. (2008). **Comunidades Imaginadas.** São Paulo, Companhia das Letras.

BAUER, Otto. (2000). A nação. In: BALAKRISHINAN, Gopal (org.). **Um mapa da questão nacional.** Rio de Janeiro, Contraponto.

BHABHA, Homi. (1990). Introduction. In: BHABHA, Homi (org.). **Nation and Narration.** Londes, Routledge.

BOURDIEU, Pierre. (1974). **A economia das trocas simbólicas.** São Paulo, Perspectiva.

HOBSBAWN, Eric. (1990). **Nações e nacionalismos desde 1870.** Rio de Janeiro, Paz e Terra.

NEUMANN, Franz. (2005). **Behemoth: pensamento y acción em el nacional-socialismo.** São Paulo, Fondo de Cultura.

RENAN, Ernest. (1990). What is a Nation? In: BHABHA, Homi (org.). **Nation and Narration.** Londes: Routledge.

ROSSOLILLO, Francesco. (1983). Nação. In: BOBBIO, Norberto (et al.). Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB.

SOMMER, Doris. (1990). Irrestible romance: the foundational fictions of Latin America. In: BHABHA, Homi (org.). **Nation and Narration.** Londes, Routledge.

TEIXEIRA, Karoline Viana. (2010). Seduções da ordem: propaganda e estatuto fílmico nos documentários Triunfo da Vontade e Olympia, de Leni Riefenstahl. **Doc On-line**, n.08, www.doc.ubi.pt, pp. 36-69.

BENJAMIN, Walter. (1985). Teses sobre a Filosofia da História. In: Obras Escolhidas Vol I: magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, p. 226-237.

## Dados do filme

O Triunfo da Vontade (www.angelfire.com/film/tdw_bible/)

Título Original: Triumph des Willens

Tempo de Duração: 110 minutos

Ano de Lançamento (Alemanha / Bélgica / Grã-Bretanha): 1935

Estúdio: L.R. Studio-Film

Direção: Leni Riefenstahl

Roteiro: Leni Riefenstahl

Produção: Walter Traut

Música: Horst Wessel, Karl Heinz Muschalla, Herbert Hammer, Albert Methfessel, Kleo Pleyer Friedrich Silcher, Ludwig Uhland, Will Decker, A. Pardun, Bruno Schestak, Hans Otto Borgmann, Baldur v. Schirach.

Fotografia: Sepp Allgeier

Edição: Leni Riefenstahl

Efeitos Especiais: Sven Noldan, Fritz Brutsch, Hans Noack

**Recebido em 01 de setembro de 2013**
**Aceito em 17 de dezembro de 2013**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# RÚSSIA E CHINA: TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS À LUZ DA HISTÓRIA DAS RELAÇÕES BILATERAIS

# RUSSIA AND CHINA: ECONOMIC TRANSFORMATIONS IN THE LIGHT OF HISTORY OF BILATERAL RELATIONS

**IRINA MIKHAILOVA**
Professora do departamento de Ciências Econômicas da UFSM
E-mail: irinaufsm@gmail.com

**RESUMO:** O objetivo principal deste trabalho foi examinar as transformações econômicas na Rússia e na China à luz da evolução histórica das relações entre os dois países e explicar como estas relações influenciaram caminhos dos países em questão. Procurou-se mostrar que as relações sino-soviéticas não só impactaram, direta e indiretamente, no desempenho das economias socialistas, mas, numa certa medida, estimularam as transformações pós-socialistas nos países. Foram analisadas diferentes estratégias de transição da economia planificada socialista para a economia de mercado: a estratégia gradual dirigida pelo Estado, no caso da China, e a estratégia neoliberal de transformações rápidas, no caso da Rússia. Também, foram revelados os fatores que contribuíram para caminhos diferentes dos países.

**Palavras Chave:** Rússia; China; Planificação; Estratégias de Transição; Relações Bilaterais

**IRINA MIKHAILOVA**

**ABSTRACT:** This article aims to investigate the economic changes in Russia and Chine in the light of history evolution of the relationships between the two countries. Attempt was made to explain how these relationships have impacted the transformation process results. The retrospective analysis has demonstrated that the china-soviets relations influenced, both directly and indirectly, the macroeconomic results as well as stimulated the transformations in these countries. Two different transition strategies from the planned to market economy - the state-directed gradual strategy, in the case of China, and the neoliberal strategy of fast transformations, in the case of Russia, - have been examined. The factors which contributed for the different ways of these countries have been revealed too.

**Keywords:** Russia; China; Planning; Transition Strategies; Bilateral Relations

## INTRODUÇÃO

A Rússia e a China são os dois maiores países do continente eurasiano, os quais percorreram, nas últimas décadas, caminhos de grandes transformações, transitando do sistema socialista para o capitalista. Quando, em 1º de outubro de 1949, surgiu um novo Estado no mapa político, a República Popular da China, ele foi imediatamente reconhecido pela União Soviética (URSS). Por sua vez, a China proclamou a amizade com a URSS como a principal prioridade da sua política externa. No período inicial das relações entre os países, em dezembro de 1949, houve a visita de Mao Tse-tung a Moscou, que durou dois meses e bateu o recorde da duração de visitas oficiais do século XX. Em fevereiro de 1950, foi assinado a Tratado de Amizade, Aliança e Assistência Mútua Sino-Soviético para o período de 30 anos.

Toda a década de 1950 pode ser considerada também como o recorde em sentido da proximidade de relações entre dois países e da unanimidade de suas visões ideológicas. Nunca antes um país tivera tanta influência econômica, técnico-científica e cultural sobre a China como a União Soviética. O próprio Mao Tse-tung batizou os dois países como "irmãos para sempre". Tanta aproximação entre duas grandes potências do campo socialista assustou muito os países

ocidentais. A propaganda ideológica capitalista divulgava persistentemente a tese sobre a grande ameaça "vermelho-amarela" ao mundo livre.

Os dois países têm uma história comum de construção e funcionamento do sistema socialista planificado. A China, quando começou a construir a economia socialista, já tinha como exemplo a seguir o modelo soviético. Além disso, este processo, na China, foi auxiliado pela grande ajuda financeira e técnico-científica do seu vizinho poderoso. Os dois países sentiram a necessidade de reformar os seus sistemas socialistas em direção à maior liberalização econômica, flexibilização da gestão centralizada e abertura comercial. A China, em 1978, e a União Soviética, em 1985, começaram a implementar mecanismos de mercado para reformar suas economias.

Enfim, os dois países, iniciando reformas, não objetivaram a transição para o capitalismo, mas, sim, pretenderam melhorar o socialismo. Em 1990, Chen Duqing, na época cônsul geral da República Popular da China em São Paulo, caracterizando o relacionamento da China com a União Soviética, relatou que

> reconhecendo a diferença nos métodos adotados nos respectivos países, acredito que os dois países estão aperfeiçoando o sistema socialista. Tendo em vista as condições específicas, cada país tem o seu direito a escolher os meios que bem entender (DUQUIG, 1990, p. 7).

Os proeminentes pesquisadores americanos da economia russa opinaram que a transição da Rússia para o capitalismo foi a consequência não antecipada das tentativas das reformas do socialismo iniciadas por M. Gorbachev. Para eles,

> Policies adopted by the Soviet Union when it embarked on the path of reforms were not intended to turn it into fifteen independent capitalist nations. Rather, Gorbachev hoped that *perestroyka* would strengthen socialism by making it more efficient and more humane. The transition to capitalism was a largely unanticipated consequence of the changes initiated by Gorbachev (SCHWARZ et al, 2002, p.2).

A partir daí, os caminhos dos países passaram a ser diferentes. "Dois fatos espetaculares marcaram o final do século XX e tiveram repercussões oceânicas

sobre a economia, a política e a ideologia mundiais: o colapso da União Soviética [...] e a espetacular ascensão econômica da China [...]" (MEDEIROS, 2008, p.1). Nas últimas duas décadas, ganharam espaço no meio acadêmico as seguintes questões estudadas sob perspectiva comparada: a tentativa fracassada das reformas no decorrer da *Perestroika*, na URSS, e o sucesso das reformas econômicas na China; a profunda crise transformacional na Rússia, na década de 1990, e o crescimento acelerado da China; a estratégia neoliberal de rápidas transformações econômicas na Rússia e a de forte controle estatal de transformações gradativas na China.

O presente trabalho visa colaborar com os debates referidos, dando enfoque não somente às estratégias diferentes dos países no período de transição, mas também ao retrospecto do período socialista e à perspectiva atual. O objetivo principal deste trabalho é examinar as transformações econômicas na Rússia e na China à luz da evolução histórica das relações entre os dois países, visando explicar como estas relações influenciaram os resultados das transformações.

Além da introdução, o presente trabalho abrange três seções. Na primeira delas, faz-se análise retrospectiva das transformações socialistas na União Soviética e na China. Em seguida, o trabalho volta-se para a análise das estratégias dos países no período de transição e para a apresentação do panorama atual das suas relações e desafios. O trabalho se encerra com a conclusão.

## ZIGUEZAGUES DAS RELAÇÕES SINO-SOVIÉTICAS E TENDÊNCIAS DAS SUAS ECONOMIAS PLANIFICADAS SOCIALISTAS

Após a proclamação da República Popular da China, em 1949, o governo chinês começou a construir a economia centralmente planificada de acordo com o modelo soviético. Foram tomadas em considerações as experiências soviéticas desde o início do processo da planificação estatal. Este processo teve início em

1920, na Rússia Soviética[1], após o período pós-revolucionário do chamado comunismo de guerra. O primeiro plano foi o Plano GOELRO (Plano Estatal da Eletrificação da Rússia), em 1920, o qual garantiu o monopólio estatal sobre a produção e o fornecimento da energia e previu o crescimento acelerado do setor energético, entre outras diretrizes principais. Em 1921, foi fundado o órgão central da coordenação do processo da planificação, o GOSPLAN (Comitê Estatal da Planificação). No entanto, a elaboração da base metodológica da planificação demorou alguns anos. O primeiro Plano Quinquenal (o principal elemento do sistema de planos) foi elaborado para o período de 1928-1932.[2]

No decorrer da elaboração do I Plano Quinquenal, houve grande discussão entre duas correntes contraditórias. Defensores da primeira corrente chamaram-se "genéticos". Eles pensavam que planos devem basear-se na análise de tendências, levar em conta a disponibilidade de recursos e a avaliação da perspectiva econômica. A segunda corrente defendeu a abordagem teleológica, e seus proponentes consideravam a formulação de objetivos e a elaboração das metas de desenvolvimento como a etapa mais importante da planificação. Para o cumprimento das metas, segundo eles, devem ser buscados recursos e formadas novas tendências. Sendo assim, o plano basear-se-ia mais nas diretrizes centrais do que nas previsões científicas. Os proponentes da segunda corrente foram, na maioria, membros do Partido Comunista e os economistas que prefeririam seguir pela linha geral do Partido (ver KARR, 1990; KURNOSOV, 2010).

No final das contas, a corrente teleológica venceu, o que implicou a prioridade de fatores políticos sobre fatores econômicos. A partir daí, formou-se a grande crença de que

[1] A própria União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ou a União Soviética foi fundada mais tarde, em dezembro de 1922.
[2] Análise mais detalhada do período inicial da planificação pode-se ver em KURNOSOV, 2010.

> [...] a econômica soviética pode crescer num ritmo impossível para a economia capitalista. Planificação não deve levar em conta o passado. Devem ser colocadas grandes metas e procurados meios para seu cumprimento (BRUTSKUS, 1995, p.125. Tradução nossa).

Como resultado disso, o processo de planificação centralizada, desde o seu início, submeteu-se à esfera ideológica, tornando-se dependente das decisões políticas, às vezes voluntaristas e não profissionais. Em certa medida, a politização excessiva da planificação econômica, a partir da experiência soviética, foi adotada posteriormente pela China.

I Plano Quinquenal na União Soviética objetivou a industrialização forçada e definiu a prioridade da indústria pesada sobre outros setores da economia. As metas principais, previstas nas diretrizes do plano quinquenal, foram atingidas em quatro anos. A construção da base industrial do socialismo continuou no decorrer do II Plano Quinquenal para o período de 1933-1937, o qual também foi bem sucedido. O resultado principal dos dois primeiros planos quinquenais foi a formação da base material do socialismo. Em 1936, o XVIII Congresso do Partido Comunista da URSS, nomeado *Congresso dos Vencedores*, declarou a finalização, em princípio, da construção do socialismo. Naquele momento, a participação do setor estatal na produção total ampliou-se até 99%. Para comparar, o mesmo indicador, no ano de 1924, contava por volta de 35% (ABALKHIN, 1978, p.3). No entanto, para tal sucesso da economia, os esforços e sacrifícios da população foram grandes. Concorda-se com H. Magdoff, que, numa entrevista, afirmou o seguinte:

> Para cumpri-lo [o plano] requeria-se, em um sentido, uma militarização da economia. A militarização pode ser uma grande palavra, mas a mobilização econômica tomou a forma de uma economia de guerra. Diretores fortes, pressionando as pessoas ao extremo, perseguindo aqueles que não produzissem por várias razões [...]. Da mesma forma, os agricultores foram forçados à coletivização (MONTHLY REVIEW, 2002, p.2).

A história da economia planificada na China, assim como na União Soviética, apresenta-se como a sequência de planos quinquenais. I Plano Quinquenal chinês foi elaborado para o período dos anos 1953-1957 e, nas palavras de um pesquisador russo, "[...] ficou parecido com o I Plano Quinquenal soviético como duas gotas de água: foram colocadas as mesmas grandes metas que entusiasmaram os primeiros construtores do socialismo [...] "(FYODOROV, 2007, p.1, tradução nossa). O I Plano chinês determinou, assim como na URSS,, visando à construção da base material do socialismo, e também foi bem sucedido. No final do período quinquenal, o sistema da planificação centralizada foi, em geral, implementado: doze indicadores macroeconômicos principais foram elaborados centralmente e inclusos nas diretrizes do plano, 80% das receitas totais foram distribuídas centralmente, e os 532 itens de recursos materiais também foram alocados conforme as indicações de órgãos centrais (FYODOROV, 2007, p.2). A industrialização forçada na China resultou em altas taxas de crescimento, as quais foram comparáveis com os mesmos indicadores soviéticos no período da industrialização. A produção industrial chinesa crescia, durante o período do I Plano Quinquenal, com uma taxa média de 18 % por ano. O resultado disso foi o aumento da participação da indústria na produção total de 10 %, em 1949, até 56,7%%, em 1957 (ZHENG, 2004, p. 78).

Os períodos iniciais da planificação, na União Soviética e na China, caracterizaram-se por mais pontos em comum. Empresas de grande porte, em todos os setores, foram privilegiadas em comparação com empresas menores, o que, posteriormente, complicou a gestão da economia tanto na Rússia, como na China. As transformações socialistas no setor agrícola, nos dois países, elas foram realizadas rapidamente sem levar em conta condições locais específicas e por métodos de coerção de agricultores à coletivização.

As relações entre os dois países, neste período da década de 1950, atingiram o seu auge e demonstraram o alto grau de integração econômica. Uma das

formas importantes dessas relações foi a ajuda financeira e técnico-científica soviética. Durante a década de 1950, a URSS concedeu à China empréstimos subsidiados (com taxa de juros duas a três vezes menores do que a taxa de empréstimos que poderiam ser obtidos de países capitalistas) no valor total de 2 bilhões de rublos[3]. Estes empréstimos foram usados para importar máquinas e equipamentos da URSS. Além disso, a URSS prestou para a China assistência para a construção e instalação de objetos diversos de infraestrutura produtiva e social. Durante a mesma década, foram doados à China 24 mil pacotes de documentações técnico-científicas, inclusive 1900 projetos de empresas de grande porte, e cerca de 10 mil de engenheiros e outros profissionais soviéticos (sem contar militares) anualmente trabalhavam na China (INTSUN, 2003, p. 4).

Afirma-se que, graça à enorme ajuda da União Soviética, a China tornou-se, ao longo de uma década, um Estado independente e conseguiu desenvolver setores industriais diversificados e fortalecer o setor agrário. Para a União Soviética, a década de 1950, por sua vez, representou o período da culminação econômica. Essa foi "a década de triunfo e maravilha econômica quando a URSS fazia parte do grupo de países com o crescimento mais rápido no mundo" (KNAHIH, 2002, p.55, tradução nossa). Assim sendo, os dois países em questão revelaram, na época, as vantagens reais de uma economia centralmente planificada e controlada pelo Estado.

Junto às transformações econômicas, na China foram efetuadas mudanças na esfera social (inclusive a reforma da educação), as quais também seguiram, em geral, os padrões soviéticos. A reforma do ensino superior chinês conduziu-se com a participação direta de especialistas soviéticos, graça aos quais, no período de 1951 a 1957, inauguraram-se mais de 300 novos cursos de graduação e mais

[3] Conforme a taxa de câmbio oficial vigente na época, essa quantia correspondia aproximadamente a 3 bilhões de dólares.

de 500 laboratórios científicos Citam-se ainda mais alguns dados que revelam a proximidade das relações sino-soviéticos: na década de 1950, 747 filmes soviéticos foram exibidos na China e 15 mil chineses estudavam na URSS (INTSUN, 2003, p.15).

Entretanto, a amizade entre os dois países logo esfriou. A ajuda da União Soviética passou a ser considerada como interesseira pela China. Em 1960, a URSS chamou de volta todos os especialistas e profissionais que tinha na China. Em seguida, as relações se congelaram. O Tratado de Amizade e Aliança, assinado em 1950, para o período de 30 anos, foi revogado. Em 1969, houve um conflito militar devido à disputa fronteiriça. As causas da chamada ruptura sino-soviética da década de 1960 são bastante estudadas, principalmente por historiógrafos e cientistas políticos. A visão mais reconhecida é de que a URSS pretendia tratar a China como mais um dos seus satélites, ao estilo dos países da Europa Oriental, e os dirigentes da China desejavam um tratamento em condições de igualdade. Conforme pesquisadores russos, a principal causa da ruptura sino-soviética eram as discordâncias ideológicas crescentes. Para eles, as discordâncias se revelaram em questões como as apresentadas a seguir. Um dos pontos de discórdia foi que a URSS defendia a tese da coexistência pacífica, e a China era favorável à ideia da guerra revolucionária permanente[4]. Além disso, a União Soviética demonstrou uma atitude neutra em relação ao conflito entre a China e a Índia, nos anos de 1959 e 1962, o que não foi perdoado pela China. Enfim, os dirigentes soviéticos enxergaram ambições de Mao Tse-tung de ser líder da frente comunista internacional e submeteram estas ambições injustificadas à grande crítica (LAVRENOV e POPOV, 2003, p.337-340).

[4] Os pesquisadores citam a conhecida frase de Mao Tse-tung de que " se a metade da população mundial for morta, a outra metade da população ficará viva, porém o imperialismo será totalmente destruído" (LAVRENOV E POPOV, 2004, p. 338. A tradução do russo é nossa).

No período de congelamento das relações, as tendências econômicas dos dois países sofreram alterações. Mudanças drásticas aconteceram na China. Como resultado direto da chamada Revolução Cultural Chinesa (período de 1966-1976), o sistema planificado tornou-se desorganizado. O desempenho dos III e IV Planos quinquenais fracassou, e a economia retardou. O prejuízo econômico resultante da Revolução Cultural foi avaliado em 500 bilhões de yuanes, e 20 milhões de pessoas tornaram a ser desempregados (LAVRENOV e POPOV, 2003, p. 346). Em 1967, ano posterior ao início da Revolução Cultural, a renda nacional chinesa caiu em 7,4%, e a produção industrial encolheu-se em 13,6 %. Nas palavras de um pesquisador chinês, "a revolução cultural [...] fez com que todo o país mergulhasse num túmulo econômico, social e político" (ZHENG, 2004, p.81).

No mesmo período, a economia soviética começou e se desacelerar (ver Tabela1) e apresentar alguns sinais da ineficiência do sistema planificado. A prioridade da indústria bélica e dos meios de produção, em detrimento dos outros setores, causou a demanda não atendida por vários bens de consumo e serviços. Nos primeiros planos quinquenais, esta prioridade justificou-se como necessária para construir a base material do socialismo e, assim, fora considerada como o sacrifício inevitável para vencimentos futuros. Já no período em questão, a existência desses problemas não poderia ser justificada e, por isso, repercutiu negativamente sobre a motivação dos trabalhadores e a produtividade de trabalho.

Tabela 1 - Taxas anuais de crescimento da Renda Nacional e do Investimento total na economia soviética nas décadas de 1950 a 1970 (em %, média no período)

| Indicadores | 1951–1960 | 1961-1965 | 1966-1970 | 1971-1975 | 1976-1980 |
|---|---|---|---|---|---|
| Renda Nacional | 10,2 | 6,5 | 7,8 | 6,3 | 4,2 |
| Investimento total | 10,8 | 5,4 | 7,3 | 6,7 | 3,7 |

**Fontes:** Adaptado de VEDUTA, 2002, p.237.

Vale notar que os gastos estatais soviéticos com a corrida armamentista cresceram ainda mais a partir da década de 1960 devido à escalada da tensão com a China. Naquele momento, até surgiu a ameaça da guerra sino-soviética. As relações bilaterais foram praticamente rompidas. O valor total do comércio entre a Rússia e a China caiu em quase 50 vezes: de 2 bilhões de rublos, em 1959, até 42 milhões de rublos, em 1970 (LAVRENOV e POPOV, 2003, p.344).

Conforme já demonstrado acima, foram significativos os gastos soviéticos com a ajuda financeira e técnica à China, na década de 1950. No entanto, com a cessação destes gastos, na década seguinte, devido à ruptura sino-soviética, intensificou-se a ajuda da URSS aos outros países do campo socialista e aos novos países recém-libertados do colonialismo com vistas a fortalecer o socialismo e obter aliados na possível expansão do socialismo no mundo. Todos esses "custos ideológicos" afetaram negativamente o desempenho interno da União Soviética, juntamente com os outros fatores da desaceleração de economia.[5]

Pode-se dizer que as relações entre os dois países não só impactaram, direta e indiretamente, sobre seus desempenhos macroeconômicos, mas, em certa medida, influenciaram as reformas iniciadas. Devido a discordâncias ideológicas em torno do modelo de "socialismo verdadeiro", cada um dos países visou aperfeiçoar o sistema planificado socialista e demonstrar as suas vantagens. A mais importante reforma econômica no período soviético, antes da *Perestroika*,

[5] Fatores da desaceleração da economia soviética foram analisados em AUTOR, 2011.

foi a de Kosygin[6], lançada em 1965. Pela primeira vez, visou-se introduzir alguns elementos de mercado através do mecanismo de *khozraschet* (comercialização), mantendo inalterada a própria base econômica do socialismo.

Na China, após a morte de Mao Tse-tung, em 1976, deu-se o fim da Revolução Cultural e logo o país passou a desconsiderar a luta de classes sociais como o elo-chave de desenvolvimento e voltou às reformas econômicas na direção de maior liberalização e de maior abertura para o mundo externo. O aperfeiçoamento do socialismo foi visto como a implementação de mecanismos de mercado na gestão econômica. Esta visão apoiou-se e justificou-se na afirmativa de Deng Xiapong de que o planejamento econômico não é a mesma coisa que o socialismo e que a economia de mercado não é a mesma coisa que o capitalismo (PEI CHANGHONG, 2004, p.102). Em 1982, no Congresso do Partido Comunista da China, Deng Xiapong justificou a concepção da construção do "socialismo específico chinês".

Na primeira metade da década de 1980, a taxa de crescimento econômico da China superou a da União Soviética em três vezes e, no período de 1986-1990, o qual foi o período do XII e o último Plano Quinquenal na URSS, a diferença aumentou ainda mais devido ao fato de que, no ano de 1990, o crescimento soviético, pela primeira vez, ficou negativo (ver dados da Tabela 2).

Tabela 2 - Taxas anuais de crescimento da Renda Nacional da URSS e do PIB da China na década de 1980 (em %, média no período)

| Indicadores | 1981-1985 | 1986-1990 |
|---|---|---|
| Renda Nacional da URSS | 3,5 | 1,1 |
| PIB do China | 10,7 | 7,9 |

**Fontes:** Dados da Rússia: adaptado de VEDUTA, 2002, p.237. Dados da China: CHANGHONG, 2004, p.101.

[6] Em nome de Aleksei Kosygin, na época o primeiro ministro da URSS. Também é conhecida como a Reforma de Libermann.

Entretanto, as relações entre os países tiveram uma nova virada. Em 1982, o Secretário Geral do Partido Comunista da URSS, Leonid Brezhnev, no seu discurso em Tashkent, declarou que a União Soviética reconhecia a China como um país socialista e não tinha nenhuma pretensão territorial para com ela. Este discurso marcou o ponto inicial da normalização das relações sino-soviéticas. A aproximação sino-soviética concretizou-se com a visita de Gorbachev, o novo e o último Secretário Geral do Partido Comunista da URSS, a Pequim, em 1985.

Mikhail Gorbachev iniciou, em 1986, a nova reforma da economia socialista através do processo da *Perestroika*.[7] As medidas da *Perestroika* visaram retomar o crescimento econômico por meio da implementação do "socialismo de mercado" (Gorbachev, 1995). A partir da normalização das relações sino-soviéticas e das reformas parecidas iniciadas pelos dois países, poderia ser esperado que a União Soviética, do mesmo jeito que a China, teria o sucesso na sua reformulação do socialismo. Mas não foi assim. Acontecimentos políticos no país e na Europa do Leste travaram a realização das medidas econômicas previstas pela *Perestroika.* A reforma econômica fracassou. No entanto, ela desencadeou o processo de descentralização política, o que deu início aos movimentos nacionalistas e à destruição das relações econômicas entre as unidades do sistema planificado, o qual acabou sendo desmontado junto com a desintegração da União Soviética, em dezembro de 1991. Os caminhos da Rússia pós-soviética e da China tornaram se diferentes.

## TRANSFORMAÇÕES NA CHINA E NA RÚSSIA NO PERÍODO PÓS-SOVIÉTICO E PERSPECTIVAS ATUAIS

As relações entre a China e a Rússia (que passou a ser o Estado continuador da União Soviética conforme ao princípio adotado de continuidade jurídica), no período de transição, vêm sendo desenvolvidas com a tendência de

[7] Na literatura brasileira, uma análise da estratégia de reformas de Gorbachev pode ser encontrada em MEDEIROS, 2011, p.p 20-24.

reaproximação crescente. Em 1994, eles declararam as relações de aliança construtiva e, em 1996, integraram-se na Organização para Cooperação de Xangai (OCX), junto com os três outros Estados asiáticos (ex-repúblicas soviéticas Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão). Em 2001, os presidentes russo e chinês assinaram "O tratado de amizade e cooperação", que foi o primeiro no mesmo gênero desde o ano 1950 e lançou a base estável para o desenvolvimento das relações entre a Rússia e a China no novo século.

A reaproximação econômica e política sino-russa foram acompanhadas pela crescente diferença nos ritmos de crescimento econômico. Se, em 1979, o PIB chinês correspondia a 40% do PIB da Rússia (na época ainda era a República da URSS), em 2007, ele ficou mais do que 400% do PIB russo (KARLUSOV, 2008, p. 2). A década de 1990 foi marcada pela profunda crise transformacional na Rússia e pela ascensão contínua da China (ver dados da Tabela 3).

Tabela 3 - Taxas anuais de crescimento do PIB da China e da Rússia na década de 1990 (em %, média no período)

| Indicadores | 1991-1995 | 1996-2000 |
|---|---|---|
| PIB da Rússia[1] | -12,1 | 2,4 |
| PIB do China | 12,0 | 8,3 |

1. Dados do ano 1991 usados para calcular a média são a taxa de crescimento da Renda Nacional da antiga URSS. Fonte: VEDUTA, 2002, p.237

Fontes: Dados da Rússia: elaboração própria a partir de dados de Minekonomrazvitiya. Dados da China: PEI CHANGHONG, 2004, p.101.

O primeiro ano em que a Rússia voltou ao crescimento positivo foi somente o de 1999. No período de 1991 a 1998, a produção industrial encolheu em duas vezes, e o investimento total se reduziu em quase 4 vezes. A profunda contração de indicadores macroeconômicos foi acompanhada pela hiperinflação, quando os preços ao consumidor subiram, neste período, em 4458 vezes (Minekonomrazvitiya, 2003, p.4) e houve excessiva piora de indicadores sociais.

Durante essa crise transformacional, a taxa geral de mortalidade da população russa aumentou em quase 50%, fato assustador para um período pacífico (POPOV, 2007, p. 14).

A questão das diferenças nas tendências de desenvolvimento dos países foi bastante explorada na literatura. Conforme C. Medeiros, as diferencas "[...] deveram-se à coalização do poder político, à concepção estratégica e à forma como a liderança reformista construiu politicamente e administrou os conflitos do processo de mudança" (MEDEIROS, 2008, p.52). Os caminhos dos países foram muito diferentes no período de transição apesar das mesmas experiências no passado socialista e de vários fatores geoeconômicos e geopolíticos comuns no presente. Para D. Kotz, um dos importantes pesquisadores na área de economia em transição,

> Russia in 1991 and China in 1978, despite their similarities as large state socialist countries poised to embark on a market transition, differed from one another in many ways besides their different transition strategies (KOTZ, 1999, p. 8).

As estratégias de transição para a economia de mercado podem ser denominadas como a estratégia gradual dirigida pelo Estado, no caso da China, e a estratégia neoliberal de transformações rápidas, no caso da Rússia. As estratégias incluem quatro políticas. A primeira é a política de liberalização, ou seja, a remoção das restrições governamentais sobre o nível de preços e a eliminação do controle estatal sobre a distribuição de recursos. A segunda é a política de estabilização, ou seja, a condução da política fiscal e monetária adequada no momento. A terceira política, a mais radical, é a privatização e a quarta política refere-se à abertura comercial.

Essas políticas foram conduzidas de jeitos diferentes na Rússia e na China. Na Rússia, as mudanças ocorreram muito rapidamente. Desde o dia 2 de janeiro de 1992, todos os preços foram liberados e saltaram da noite para o dia, desencadeando a hiperinflação. A política monetária restritiva, que visava conter

a hiperinflação, fez com que o indicador de estoque da moeda sobre o valor do PIB caísse de 100%, no ano de 1990, até somente 16%, em 1994 (World Bank, 1996, p.21). Tanta desmonetização da economia levou até a situação na qual alguns bens desempenharam o papel de moeda. Salários com pagamentos atrasados por meses ou parcialmente substituídos pelas mercadorias produzidas na mesma empresa foram comuns na primeira metade da década de 1990. Neste período, o valor total de pagamentos atrasados superou a metade do valor do PIB (MOROZOV, 1997, p.4). Como resultado disso, por volta de 70% de todas as transações na economia efetuaram-se nas formas não monetárias, via escambo (*barter*) (LEBEDEV, 1998, p.28).

A terceira política de estratégia de transição, a privatização, foi conduzida na Rússia com velocidade inesperada e por métodos duvidosos. Sob as condições da desmonetização da economia, da ausência de legítima classe média, da crescente corrupção e criminalização da sociedade, o resultado de tal privatização foi a formação do novo pequeno grupo oligárquico - o único que se beneficiou da privatização da propriedade pública estatal criada pelo trabalho imenso, muitas vezes forçado, dos milhões de pessoas, ao longo de sete décadas soviéticas. Finalmente, a imediata abertura comercial fez com que os produtores nacionais tivessem que enfrentar a concorrência externa antes que eles estivessem prontos para concorrer.

No caso da China, as mudanças foram graduais e mais lentas. A política da desregulamentação de preços foi gradual ao invés de instantânea, ou seja, o Governo manteve o controle sobre os preços de vários bens até o ano 1991, deixando, assim, o duplo sistema de preços durante os treze primeiros anos das reformas. No que tange à política da estabilização, a China, ao invés de conduzir políticas monetária e fiscal rígidas, promoveu a expansão de crédito e o aumento de gasto público com o investimento para a infraestrutura produtiva. O indicador de estoque da moeda sobre o valor do PIB aumentou de 25%, no ano de 1978,

até 89%, em 1994 (World Bank, 1996, p.21). A política de privatização também não foi tão radical como na Rússia. Sendo assim, a China conseguiu evitar a privatização em massa. O governo chinês estimulou a fundação de novas empresas privadas e buscou modernizar empresas públicas já existentes, mantendo a economia mista, de duas esferas, privada e pública, enquanto na Rússia, foram privatizadas empresas antigas estatais, mesmo que fossem ineficientes. Finalmente, a política de abertura comercial foi efetuada na China com sucesso, mas junto à proteção do mercado interno, o que ajudou a preservar a competitividade de produtores nacionais. Uma comparação entre as estratégias é mostrada no Quadro 1. [8]

Quadro 1 - Uma comparação entre a estratégia neoliberal das transformações pós-soviéticas na Rússia e a estratégia gradual dirigida pelo Estado na China

| Componentes das duas estratégias | Consequências da estratégia neoliberal na Rússia | Específica da estratégia gradual na China |
|---|---|---|
| Liberalização de preços | Hiperinflação | Manutenção de duplo sistema de preços com controle de governo |
| Política de estabilização | Recessão profunda e desmonetização da economia | Expansão de crédito e o aumento de gasto público |
| Privatização | Formação do pequeno grupo oligárquico (com pouco benefício para a própria sociedade) | Fundação de novas empresas privadas e modernização de empresas existentes |
| Abertura comercial | Prejuízo aos produtores nacionais | Proteção de mercados internos |

Fonte: Elaboração própria

[8] Pode-se ver análise mais detalhada das reformas na Rússia e na China, numa perspectiva comparada, em WORLD BANK, 2002; KOTZ, 2000, 2005; BLANCHARD e SHLEIFER, 2000; POPOV, 2007, 2009; MEDEIROS, 2008;

A exposição realizada acima das estratégias da China e da Rússia leva às seguintes indagações. Por que as escolhas foram estas? Quais fatores contribuíram para caminhos diferentes dos países em questão? Acredita-se que as escolhas feitas deveram-se à vontade política dos dirigentes dos países naqueles momentos e à combinação dos acontecimentos internos e externos. No que tange à segunda indagação, poderiam ser destacados, a nosso ver, alguns fatores para explicar as diferenças nos caminhos dos países no período pós-socialista, expostos a seguir.

Primeiramente, a China beneficiou-se, numa certa medida, do colapso da União Soviética, e a própria Rússia perdeu. Deixando de lado a análise objetiva dos efeitos do colapso da URSS sobre a Rússia pós-soviética (o tema é muito controverso e foge do escopo do trabalho presente), vale comentar as percepções subjetivas da população. Em 2011, vinte anos depois da desintegração da União Soviética, 50% da população da Rússia avaliaram esse acontecimento como a catástrofe nacional e (ou) global, 29% viram efeitos tanto positivos como negativos da desintegração da URSS, somente 9% consideraram o acontecimento como positivo e os restantes, 12 %, não tiveram uma resposta definitiva (conforme resultados da pesquisa do Instituto de Sociologia da Rússia: INSTITUT SOTSIOLOGII, 2011, p.189). Entre os pontos negativos da vida atual, em comparação com a no período soviético, os mais alegados foram os seguintes: a perda da confiança no futuro e a perda da sensação de segurança (foi indicada por 43% e 35% dos respondentes, correspondentemente); a piora geral no padrão de vida (35%); o aumento da injustiça social (27%); a corrupção (19%); a perda de valores morais da sociedade (18% dos respondentes), entre outros[9] (INSTITUT SOTSIOLOGII, 2011, p. 27).

[9] A soma das versões das respostas supera 100%, pois poderiam ser escolhidas até 3 respostas.

No caso da China, os efeitos do colapso da União Soviética foram positivos. A desintegração da grande potência mundial, a qual era o vizinho próximo da China, acabou com o mundo bipolar e levou a um novo quadro geopolítico mundial. Neste novo quadro, a China obteve o lugar mais privilegiado no processo da integração asiática. Como bem percebe o pesquisador brasileiro, "[...] a China foi a grande beneficiária da erosão bipolar, pois conseguiu explorar as contradições internacionais para consolidar as reformas econômicas" (PAUTASSO, 2011, p.56).

Em segundo lugar, a China conseguiu aproveitar as experiências do sistema planificado socialista, e a Rússia descartou essas experiências. Conforme V. Popov,

> [...] o recente sucesso chinês [...] possui bases nas conquistas do período do governo Mao (1949-1976) – fortes instituições estatais, governo eficiente e aumento do capital humano. Diferentemente da antiga União Soviética, essas conquistas não foram desperdiçadas na China [...] (POPOV, 2007, p.13).

Na Rússia, após a desabilitação dos mecanismos de planificação, houve o seu desprezo ao longo da década de 1990 (o próprio termo "planificação" sumiu da linguagem científica e política). A consciência de que instrumentos de plano e de mercado podem atuar conjuntamente na economia chegou mais tarde, depois da constatação de que "a negação da planificação da economia levou o país a uma armadilha econômica [...] precisa-se repensar [...] a experiência soviética na planificação econômica" (FELDBLUM, 2001, p.5. Tradução nossa).

Em terceiro lugar, fatores políticos devem ser considerados. O forte regime autoritário na China contribui para manter a estrutura institucional necessária para a condução das reformas econômicas. O estabelecimento do fraco regime democrático na Rússia, após a desintegração da URSS, levou ao colapso institucional, o que agravou a crise transformacional. Conforme O. Blanchard e A. Shleifer, diferenças nos caminhos russo e chinês deveram-se ao grau de centralização política. As transformações econômicas na China vêm-se realizando

sob forte controle do Partido Comunista, implicando um alto grau da centralização política, enquanto na Rússia, no período inicial de transição, houve uma grande descentralização política (ver BLANCHARD e SHLEIFER, 2000).

Enfim, a própria lógica das transformações nos dois países predeterminou caminhos diferentes. Na China, as reformas bem-sucedidas começaram no setor agrícola, estimulando a atividade de pequenos produtores. Camponeses chineses estavam muito dispostos a aceitar a terra e tornarem-se os pequenos produtores rurais. Na Rússia, após uma longa história de produção coletiva e de proibição da propriedade privada, poucos quiseram e tiveram coragem, quando as reformas iniciaram, de começar a produção individual.

As relações entre dois países durante a década de grandes transformações, a de 1990, refletiram as mudanças ocorridas. Devido à profunda crise na Rússia, o valor oficial do comércio bilateral vinha diminuindo e chegou ao seu mínimo histórico, 5,5 bilhões de dólares, em 1998. No entanto, no mesmo período, desenvolveram-se as relações econômicas informais. Nas regiões próximas da fronteira, inúmeras trocas foram efetuadas através de milhares de camelôs russos e chinês. Conforme V. Karlusov, nos alguns anos da década de 1990, as estimativas das transações informais chegaram a ser até 80% do valor total do comércio bilateral (KARLUSOV, 2008, p.4).

Desde a retomada do crescimento econômica na Rússia, em 1999, e depois a entrada da China para a Organização Mundial de Comércio, em 2001, as formas decentralizadas das relações econômicas bilaterais foram gradualmente substituídas pelas formas de controle estatal. O valor do comércio bilateral russo-chinês cresceu em ritmo muito mais rápido do que o mesmo indicador referente ao comércio destes países com seus outros parceiros. Já no ano 2001, em comparação ao de 1998, o valor total do intercâmbio comercial russo-chinês duplicou. Na primeira metade da década de 2000, o mesmo valor triplicou, chegando, em 2005, a 29,1 bilhões de dólares (ver dados da Tabela 4). A partir de

2007, a China passou a ter as exportações líquidas para a Rússia positivas (com a exceção do ano 2009). A tendência de intensificação crescente do comércio bilateral foi interrompida só uma vez, em 2009, quando as exportações chinesas para a Rússia caíram em 47% devido à recessão econômica. No entanto, a tarefa de aumentar o valor total do comércio russo-chinês até 100 bilhões de dólares por ano, a qual foi proclamada em "O tratado de amizade e cooperação", de 2001, ainda não foi atingida.

Tabela 4 – Fluxos de comercio internacional entre a China e a Rússia na década de 2000 (em bilhões US$)

| Fluxos | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Exportações da China para a Rússia | 2,7 | 6,0 | 13,2 | 28,5 | 33,1 | 17,5 | 29,6 |
| Importações chinesas da Rússia | 8,0 | 9,7 | 15,9 | 19,7 | 23,8 | 21,2 | 25,9 |
| Valor total do intercâmbio comercial russo-chinês | 10,7 | 15,7 | 29,1 | 48,2 | 56,9 | 38,7 | 55,5 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de China Statistical Database: www.stats.gov.cn/english

No ano de 2011, completaram-se 10 anos da nova rodada da amizade russo-chinesa. Avaliando esta década de reaproximação, podem ser apontados os seguintes resultados: i) a delimitação da fronteira e a resolução dos problemas fronteiriços restantes; ii) a forte intensificação do comércio internacional bilateral e; iii) a elaboração do Programa de Aliança e Cooperação entre grandes regiões, a Sibéria Oriental e o Extremo Oriente da Rússia e o Nordeste da China, para o período de 2009-2018. Reconhecendo-se as implicações positivas dos dois primeiros processos, cada vez mais aumenta a discussão em torno dos possíveis efeitos do referido Programa sobre a economia da Rússia. Vários economistas e políticos têm visão crítica deste Programa, pois o consideram como mais um

passo para a chamada "chinesação" da Sibéria e do Extremo Oriente da Rússia (FYODOROV, 2011).

Apesar de terem caminhos diferentes, os dois países tornaram-se as grandes potências emergentes, passando por uma nova etapa da aproximação política e econômica. No entanto, existe uma certeza de que

> As relações econômicas internacionais entre a Rússia e a China, no século XXI, não são a retomada de suas relações antigas, mas fazem parte, sim, do novo processo da integração asiática" (KARLUSOV, 2008, p.5. Tradução nossa).

Portanto, onde chegaram os dois países no momento atual? Para esclarecer esta indagação, no que se refere ao tipo de sistema econômico, tem-se que reconhecer que não existe uma visão única e uma resposta determinada nem para a Rússia, nem para a China. No caso da Rússia, é difícil atribuir um termo definitivo ao seu sistema econômico atual. Grigory Yavlinsky, o ex-candidato da oposição para o cargo do presidente da Federação Russa em 2012, na sua tese de doutorado, definiu o tipo da economia russa como uma economia "mista". O termo é dado entre aspas, pois este não tem o significado que a teoria econômica lhe confere. Nas palavras de Yavlinsky,

> Isto é a economia na qual [...] a própria lógica do comportamento ficou mista [...]. Há segmentos com concorrência de mercado e com monopólio puro, mas estes segmentos não determinam a face da economia [...]. Alguns segmentos da economia são dominados pelas forças criminais, outras estão sob pleno controle administrativo [...]. Hoje a atividade econômica [...] se baseia numa mistura eclética de instituições e relações [...] (YAVLINSKY, 2005, p.137. Tradução nossa).

No que tange à China, alguns pesquisadores chineses caracterizam a economia da China como o sistema socialista de mercado (ver, por exemplo, JIRU, 2004). De outro ponto de vista, nas palavras de R. Sawaya,

> O sistema chinês é capitalista porque está constituído dentro [...] da lógica do processo de acumulação ampliada do capital. Na verdade, demonstra que o processo de acumulação do capital tem muito pouco a ver com a lógica do mercado livre [...] Por isso, a economia chinesa não é uma economia de mercado no sentido metafísico do termo (SAWAYA, 2011, p.25).

Qualquer que seja a definição certa do sistema chinês, socialismo de mercado ou capitalismo planejado, esta questão é mais semântica e não importa tanto quanto o próprio modelo de crescimento econômico. O modelo atual de crescimento econômico na China está baseado na alta contribuição de exportações para o PIB, ou seja, voltado para o setor externo, e está fortemente dependente de investimento. Reconhece-se que este modelo cada vez mais se esgota e deve ser modificado. Para sustentar o crescimento econômico no futuro, ele tem que se basear mais no consumo interno. Além disso, algumas mudanças político-institucionais são necessárias. Como concluem Kotz e Zhu :

> [...] a China faces a choice. Either significant changes will take place in China`s current political and institutional structure relatively soon, or the thirty years of rapid economic growth will come to an end (KOTZ e ZHU, 2008, p.31).

A Rússia também, nos dias atuais, necessita mudanças cruciais para sustentar o seu crescimento econômico. Recentemente, foi elaborada a Estratégia de Desenvolvimento Socioeconômico da Rússia, para o período até 2020. Neste documento do planejamento estratégico, reconhece-se que o modelo atual de desenvolvimento está esgotado e propõe-se um novo modelo de crescimento e uma nova política social através de novas reformas em todas as esferas da sociedade (STRATEGIYA-2020, 2011).

Sendo assim, os dois países em questão chegaram ao momento em que há a necessidade de novas reformas, inclusive as transformações econômicas. O fortalecimento das relações entre os países pode auxiliar, em certa medida, as reformas econômicas. A discussão sobre a perspectiva das relações sino-russas gira em torno das duas questões: se a Rússia vai aceitar o sistema sinocêntrico na

integração asiática e a qual das opções internacionais, eurasiática ou ocidentalista, ela vai priorizar (PAUTASSO, 2011, p.54)? Em relação à primeira questão, concorda-se com o autor citado que isso é pouco provável. No que tange à segunda indagação, acredita-se que esta nunca será respondida, pois a Rússia sempre vai ter seus interesses voltados para a Europa e a Ásia ao mesmo tempo, assim como a águia bicéfala do seu brasão tem uma cabeça voltada para Ocidente e a outra cabeça com o olhar para Oriente.

## CONCLUSÃO

Os dois países em questão têm um passado comum na sua história de construção e funcionamento do sistema socialista planificado. A China, quando começou a construir a economia socialista, já tinha como exemplo a seguir o modelo soviético. Na URSS, o processo de planificação centralizada, desde o seu início, submeteu-se à esfera ideológica, tornando-se dependente das decisões políticas, às vezes voluntaristas e não profissionais. Em certa medida, a politização excessiva da planificação econômica, a partir da experiência soviética, foi herdada posteriormente pela China. Ao longo do período soviético, a China e a URSS experimentaram fortes oscilações nas suas relações políticas e econômicas, que vêm da grande amizade, passando pela chamada ruptura sino-soviética e pelo longo período de inimizade até o início da normalização de suas relações, em 1982, e finalmente, até o encerramento final, em 1989, o período de congelamento das relações.

Pode-se dizer que as relações entre os dois países não só impactaram, direta e indiretamente, os seus desempenhos macroeconômicos, mas, em certa medida, motivaram as reformas transformacionais. Devido a discordâncias ideológicas em torno do modelo de "socialismo verdadeiro", cada um dos países visou aperfeiçoar o próprio sistema planificado socialista e demonstrar as suas

vantagens. Tanto a China como a Rússia, pensando nas reformas, não objetivaram a transição para o capitalismo, mas, sim, pretenderam melhorar o socialismo.

A partir do início das reformas de transição, os caminhos pós-socialistas da Rússia e da China tornaram-se diferentes. A análise demonstrou alguns contrastes como a tentativa fracassada das reformas, no decorrer da *Perestroika,* na URSS, e o sucesso das reformas econômicas na China; a profunda crise transformacional na Rússia, na década de 1990, e o crescimento acelerado da China; a estratégia neoliberal de rápidas transformações econômicas na Rússia e a estratégia de forte controle estatal de transformações gradativas na China.

No decorrer do trabalho, foram examinados os seguintes fatores que contribuíram para os caminhos diferentes dos países. Primeiramente, a China beneficiou-se do colapso da União Soviética, e a própria Rússia perdeu. Em segundo lugar, a China conseguiu aproveitar as experiências do sistema planificado socialista, e a Rússia descartou dessas experiências. Enfim, as diferenças nos caminhos russo e chinês deveram-se ao grau de centralização política, ou seja, ao forte regime autoritário na China e ao fraco regime democrático na Rússia.

Apesar de terem caminhos diferentes, os dois países atualmente tornaram-se as grandes potências emergentes, passando por uma nova etapa da aproximação política e econômica. A nova reaproximação entre a Rússia e a China, no século XXI, não é a retomada de suas relações antigas, mas faz parte do novo processo da integração asiática a qual, com certeza, terá forte impacto sobre a economia mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABALKHIN, Leonid. Sovetskiy Soyuz "União Soviética". In: *Bol´shaya Sovetskaya Entsiklopediya ("Grande Enciclopédia Soviética").* Moscou: Politizdat, 1978, vol.24, n.2: 1-56. No original: Л.И. Абалкин. СССР. Большая Советская Энциклопедия. Том 24 (2).

BLANCHARD, O. and SHLEIFER, A. Federalism with and without political centralization: China versus Russia. *NBER Working Paper.* 15 de February, 2000, p.1-16.

BRUTSKUS, B.D. *Sovetskaya Rossiya e sotsializm (Rússia Soviética e socialismo).* São Petersburgo: Zvezda, 1995. No original: Бруцкус Б. Д. Советская Россия и социализм. Санкт Петербург: Звезда, 1995.

CHANGHONG, Pei. Revisão e Panorama de Reestruturação Econômica na China. Em: BELLUCCI, B. (org.) *Abrindo os olhos para a China.* Rio de Janeiro. Centro de Estudos Afro-Asiáticos, v.1, 2004, p.p. 101-110.

CHINA STATISTICAL DATABASE. National Bureau of Statistic's Database. < http://www.stats.gov.cn> Acesso em 20 de maio de 2012.

DUQUING, Chen. Política exterior da China. Em: *Textos do Instituto de Estudos Avançados da USP.* 8 de agosto de 1990. < http://www.iea.usp.br/artigos > Acesso em 1 de maio de 2012.

FELDBLYUM, Vladislav**.** *Besplanovaya Rossiya: k 90 letiyu sozdaniya e 20-letiyu razrusheniya Gosplana SSSR (A Rússia sem Plano: 90 anos da fundação e 20 anos da destruição do Gosplan da URSS).* Forum Nauka i Zhizn, p.p. 1- 4, 23 de agosto de 2011. No original: ФЕЛЬДБЛЮМ, Владислав. Бесплановая Россия: к 90-летию создания и 20-летию разрушения Госплана СССР.Форум Наука и Жизнь, 23 августа, 2011 г.

FYODOROV, Gleb. Chto prinesli Rossii 10 let drujby s Kitaem? "O que 10 anos de amizade com a China trouxeram para a Rússia?" BBC Russian, Moscow, 15 de julho de 2011. No original: Г. Федоров. Что принесли России 10 лет дружбы с Китаем?

GORBACHEV, Mikhail. *Zhizn e reformy (Realidade e Reformas).* Moscou: Politizdat, 1995, 64 p. No original: ГОРБАЧЕВ, М. С. Горбачев. Жизнь и реформы. Москва, Политиздат, 1995.

INSTITUT SOTSIOLOGII. *Dvadtsat' let reform glazami rossiyan (Vinte anos das Reformas sob o olhar da população russa).* Relatório Final, Moscou: Instituto da Sociologia, 304 p, 2011. No original: Институт Социологии Российской Академии Наук. Двадцать лет реформ глазами россиян. Аналитический Доклад, 304 стр., 2011.

INTSUN, Chjao. Ekonomicheskaya pomoshch Sovetskogo Soyuza Kitajskoj Narodnoj Respublike v 1949-1959 godah." Ajuda econômica da União Soviética à China nos anos 1949-1959". Tese de doutorado (em russo). Moscou. Universidade Técnica Estatal. 2003.

Em: biblioteca eletrônica de teses < http://www.dissercat.com > Acesso em 1 de julho de 2012.

JIRU, SHEN. A estratégia internacional chinesa no século XXI. Em: BELLUCCI, B. (org.) *Abrindo os olhos para a China.* Rio de Janeiro. Centro de Estudos Afro-Asiáticos, v.1, 2004, p.p. 335-370.

KARLUSOV, V.V. Rossiisko – kitaiskie otnosheniya v integratsionnom pole Evraazii.

"Relações russo-chineses no processo de integração da Eurásia". Em: Mirovoe e natsional'noe hozyajstvo. MGIMO. N.2 (5), 2008, p.1-8. No original: В. В. Карлусов. Российско-китайские отношения в интеграционном поле Евразии. Мировое и национальное хозяйство. МГИМО. N.2 (5), 2008.

KARR, E.H. *Russkaya revolyutsiya ot Lenina do Stalina: 1917-1929. (Revolução russa de Lenin a Stalin: 1917-1929).* Tradução do inglês de Chernyakhovskaya, L. Moscou: Inter-

Verso, 1990, 208 p. No original: Карр, Э. Х. Русская революция от Ленина до Сталина, 1917-1929. Перевод с англ. Л.Черняковской. Москва: Интер-Версо, 1990, 208 стр.

KHANIN, Grigory. Desyatiletie triumfa sovetskoi ekonomiki: pyatidesyatye gody (Década de triunfo da economia soviética: anos de 1950). Em*: Svobodnaya mysl´- XXI vek,* n.5, p.p. 50-67, 2002. No original: ХАНИН, Г. И. Десятилетие триумфа советской экономики: годы пятидесятые. Свободная мысль - XXI век, n. 5, стр. 50-67, 2002.

KOTZ, David M. Lessons from Economic Transition in Russia and China. In: BAIMAN, R.et.al (org.). *Political Economy and Contemporary Capitalism: Radical Perspectives on Economic Theory and Policy*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, p.p. 210-217, 2000.

KOTZ, David M. The role of the State in Economic Transformation: Comparing the transition expediencies in Russia and China. In: Economic Department Working Paper Series. University of Massachusetts. n.67, 2005, p.1-36.

KOTZ, D. and ZHU, A. China`s Growth Model: problems and alternatives. Working Paper, October 2008, p.1-54. Disponível em: < http://www.networkideas.org/ideasact/jan09/PDF/Andong.pdf >

KURNOSOV, Vasily**.** Kak nachinalos' sovetskoe planirovanie (Como se iniciou a planificação soviética). Em**:** *Izvestiya. Universidade de Economia e Finanças de São Petersburgo,* n.6, p.p. 113-117, 2010. No original: КУРНОСОВ В. В. Как начиналось советское планирование. Известия Санкт-Петербургского Университета Экономики и Финансов, № 6, стр. 113-117, 2010.

LAVRENOV, S. e POPOV, I. Sovetskij Soyuz v lokal'nyh vojnah e konfliktah. "União Soviética nas guerras e conflitos locais". Moscou: Astrel, 2003. No original: С. Я. Лавренов и И.М. Попов. Советский Союз в локальных войнах и конфликтах. Москва: издательство Астрел, 2003.

LEBEDEV, N. Rossijskaya ekonomika v 1998 godu (Economia russa em 1998). Em: *Obshestvo e Ekonomika (Sociedade e Economia),* Moscou, n. 1, p.p. 22-35, 1998. No original: ЛЕБЕДЕВ, Н. Российская экономика в 1998 году. Общество и экономика, № 1, 1998.

MEDEIROS, C.A.de. A Economia Política da transição na Rússia. Em: ALVES A.G. de M.P. (org.) *Uma longa transição. Vinte anos de transformações na Rússia.* Brasília: IPEA, p.p.13-38, 2011.

MINEKONOMRAZVITIYA (Ministério da Economia). *Ob itogah sotcialno-ekonomicheskogo razvitiya RF za 2000-2002 gody (Desenvolvimento socioeconômico da Federação Russa nos anos 2000-2002).* Moscou: Minekonomrazvitiiya, 2003, 182 p. No original: Минэкономразвития. Об итогах социально-экономического развития РФ за 2000-2002 годы. Москва: Минэкономразвития, 2003.

MONTHLY REVIEW. *Criando uma Sociedade Justa: Lições da planificação na URSS & nos EUA*. Entrevista com Harry Magdoff, co-editor da Monthly Review. Vol. 54: 5, p.1-4, 2002. Tradução de Sérgio Ortiz. <http://resistir.info/mreview/magdoff_54_port.html> Acesso em 29 de janeiro de 2012.

MOROZOV, V. Programa stabilizatsii ekonomiki e finansov (Programa da estabilização da economia e de finanças). Em: *Voprosy Ekonomiki (Questões da Econômia)*, Moscou, n.1,

p.p. 3-12, 1997. No original: МОРОЗОВ, В. Программа стабилизации экономики и финансов. Вопросы экономики, № 1, 1997.

PAUTASSO, D. China, Rússia e a integração asiática: o sistema sinocêntrico como parte da transição sistêmica. Em: Conjuntura Austral.Porto Alegre. v.2, n.5, 2011, p.p. 45-60.

POPOV, Vladimir. China's Rise in the Medium Term Perspective: an Interpretation of the differences in Economic Performance of China and Russia since 1949. Em: *Historia e Economia.* Revista Interdisciplinar, vol. 3, n.1-2, 2007, p.13-38, 2007.

POPOV, Vladimir. Lessons from the transition economies. Putting the success stories of the post-communist world into a broader perspective. In: *UNU/WIDER Research Paper.* n. 2009/15. March 2009, p.p. 1-18.

SAWAYA, R.S. China: uma estratégia de inserção no capitalismo mundial. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n.28, 2011, p.p.5-35.

SCHWARZ, Michael; LAZEAR, Edward; ROSEN, Sherwin. Russia in transition. In: *Harvard Instutute Research Working Paper,* Harvard, n.1982, p. 1- 42, November 2002.

STRATEGIA-2020. *Novaya model rosta i novaya sotsial'naya politika (Estratégia-2020. Novo modelo de crescimento e nova política social)*. Relatório Final. Moscou, 2012, 864 p. No original: Стратегия – 2020. Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы. Москва, 2011. Disponível em<http://2020strategy.ru/documents/32710234.html > Acesso em 1 mar. 2012

VEDUTA, Elena. *Strategiya e ekonomicheskaya politika gosudarstva. (Estratégia e política econômica do governo)*. Moscou: Vyschee obrazovanie, 2002, 361 p. No original: ВЕДУТА, Е.Н. Стратегия и экономическая политика государства. Москва, Высшее образование, 2002.

THE WORLD BANK. *Transition. The first 10 years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union.* The World Bank, Washington, D.C., 2002, 149 p.

YAVLINSKY, Grigory. *Sotsial'no ekonomicheskaya sistema Rossii e problema eyo modernizatsii (Sistema socioeconômico da Rússia e o problema da sua modernização).* Moscou. Tese (Doutorado em Economia), TSEMI RAN, 2005, 348 p. No original: Явлинский, Григорий. Социально-экономическая система России и проблема ее модернизации. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва, ЦЭМИ РАН, 348 стр. Disponível em:< http://www.yavlinsky.ru/said/articles/index.phtml?id=2073 > Acesso em 1 de fev. 2012.

ZHENG, Lu. A caminho de desenvolvimento econômico chinês. Em: BELLUCCI, B. (org.) *Abrindo os olhos para a China.* Rio de Janeiro. Centro de Estudos Afro-Asiáticos, v.1, 2004, p.p. 75-100.

**Recebido em 28 de setembro de 2013**

**Aceito em 05 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# REPRESENTAÇÕES ESTÉTICAS DO SUBLIME E A UNPROFOR: UMA LUZ SOBRE A CARTA DA ONU E A AUTORIZAÇÃO DO USO DA FORÇA NO PÓS-GUERRA FRIA

# AESTHETIC REPRESENTATIONS OF SUBLIME AND UNPROFOR: INSIGHT OVER ONU CHARTER AND USE OF FORCE AUTHORIZATION IN POST-COLD WAR ERA

**JOÃO VICTOR PINTO DUTRA**
Mestrando em Relações Internacionais pela PUC-Rio
E-mail: joaovpdutra@gmail.com

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é pensar de que maneira as representações estéticas da violência do conflito, da guerra são realizadas de modo a contemplar a defesa e o uso da violência como forma de combater essa esse ato sublime: aquele que está representado de tal maneira que não pode ser descrito. Nesse sentido, as Operações de Paz fornecem importante substrato para estudar a relação entre a autoridade, a legitimidade e prescrição do que é a violência indizível a que as Nações Unidas buscaram evitar, tendo em vista a memória da Segunda Guerra Mundial. No momento em seguida ao fim da União Soviética, à queda do muro de Berlim, as respostas da ONU e do Conselho de Segurança também mudaram, ao buscar outros meios para a garantia da Paz e Segurança internacionais. Assim, é que a UNPROFOR, Operação de Paz na região dos Bálcãs, é símbolo de um período em transição, onde os Direitos Humanos passaram a exercer um papel mais preponderante em detrimento da soberania estatal.

**Palavras-chave:** Operações de Paz, Estética, Segurança Internacional, Violência

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to think of how the aesthetic representations of the violence, of the conflict, the war is conducted in order to include the defense and the use of violence as a way to combat this that sublime act : one that is represented in a way that can not be described. In this sense, peace operations provide important substrate for studying the relationship between authority, legitimacy and the prescription of the unspeakable violence that the UN sought to avoid, given the memory of World War II violence. Upon following the end of the Soviet Union, the fall of the Berlin Wall, the responses of the UN and the Security Council have also changed, to seek other means of ensuring international peace and security. Therefore is the UNPROFOR, Operation Peace in the Balkans, a symbol of a period of transition where human rights have come to play a greater role at the expense of state sovereignty.

**Keywords:** Peace operations, Aesthetics, International Security, Violence

## INTRODUÇÃO

Pensar a estética não é necessariamente pensar a obra de arte, o belo, o bom e a verdade; é, antes, ocupar-se das representações do mundo, daquilo que Sócrates uniu com o fim da tragédia através do racionalismo (Nietzsche, 2005) e Kant e o iluminismo separaram em conhecimento objetivo e subjetivo, o conhecimento cognoscível e o conhecimento confuso das representações. É política porque coloca cada um no seu lugar, na sua forma de sentir, de ver e de olhar, mas, principalmente, de falar. O problema em Aristóteles e Platão é colocar cada um em si para com a comunidade grega: o espaço em comum, a linguagem em comum e o tempo em comum cria partes em ação: mesmo a parte daqueles que não tem parte alguma na sociedade (Rancière, 2009b).

Nesse sentido, é que podemos colocar o problema para as Relações Internacionais. O chamado turno estético, nesse campo, busca revisar ou tornar vistas as relações entre o representante e o representado, a realidade e o realizável, na forma de desvencilhar os hábitos representacionais de um mundo eminentemente representado. Assim, alguns autores comprometidos com o

estudo das implicações políticas na estética, bem como nas implicações estéticas da política, têm demonstrado interesse na área, sobretudo com a publicação de edições especiais das revistas menos comprometidas com uma visão mais tradicional da disciplina (Bleiker, 2009).

Em relação a isso, o interesse que nos faz trazer dois temas que aparentemente são vistos como distintos ou não-complementares é justamente a noção de vislumbrar outras leituras possíveis sobre a representação da violência e seus usos na ponta de lança da ação da ONU: as operações de paz. Mais especificamente, a relação de como o humanitarismo, o humanitário e os Direitos Humanos ficaram encapsulados numa representação sublime da violência e como o sofrimento, a dor e a perda são tão grandes e impactantes – portanto sublimes – que são impronunciáveis. Neste caso, a Carta da ONU, ainda assinada em São Francisco, com as sombras da Segunda Guerra Mundial, deixa explicitamente essa noção da violência, da guerra, como o sublime estético. A importância está em como a violação dos Direitos Humanos, a não-qualidade do ser humano como um ser humano, tornou-se objeto da representação da violência indizível e para combatê-la passou-se a autorizar o uso da violência – o último recurso.

Por isso o objeto de estudo será a UNPROFOR – United Nations Protection Force – quando esta virada acontecerá e os dois lados do sublime contidos na Carta da ONU – o vínculo entre a grande violência da guerra e a resposta contida nos capítulos VI e VII (principalmente este) àqueles que ameaçassem a paz e a segurança internacionais ou realizassem uma agressão. A peculiaridade da UNPROFOR, desta maneira, é o fato de ser um dos casos (dos chamados três fracassos – que foram Ruanda, Somália e Bósnia) que com toda a revisão das condutas e políticas culmina com o uso da força autorizado e com a revisão de toda a postura do DPKO (Department of Peacekeeping Operations) e da própria

ONU, em relação à imparcialidade, atuação consensual das partes e, obviamente, à força, o que fez dela uma operação com um caráter da segunda geração (Kenkel, 2013). O horror da inação (ICISS, 2001, 1) foi um problema enfrentado, posteriormente, pela incapacidade da organização – sua burocracia, como o secretariado e a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança – em atender uma crescente demanda por ações e por um outro modelo de atuação em que pusesse os Direitos Humanos como uma prática normativa. De certa maneira, no decorrer da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, e, consequentemente, de toda uma estrutura normativa calcada na soberania dos estados, as expectativas acerca da atuação da ONU se multiplicaram num mundo em que a proteção ao indivíduo seria cada vez mais dada importância.

## ESTÉTICA E POLÍTICA INTERNACIONAL

É de Schopenhauer a preocupação de como a representação é a visão de mundo objetivada da vontade. E do Romantismo, onde se inscreve toda a representação do nacionalismo, da nação, da burguesia e do proletariado. Não à toa as massas se tornaram o grande agente político da modernidade e da modernização. Para a Política Internacional, pela tradição estética, existiriam duas tradições em que o estudo dos conflitos, as Relações Internacionais poderiam beber: a abordagem mimética (*mímesis*) que, em última instância está relacionada com a origem da disciplina – o realismo, o liberalismo – onde se busca representar a política "realisticamente", objetivando capturar a política mundial como realmente é. Nesse esquema, a abordagem mimética não foca sua atenção entre aquilo representado e a sua representação. Elas são teorias contra a representação (Bleiker, 2009; pg. 21).

Já a segunda abordagem, a abordagem estética (*aisthesis*) assume que existe uma diferença analítica entre o objeto de estudo e sua representação e é nessa diferença, nesse espaço que a política se localiza. Mais que isso, existe uma

preferência entre padrões de eventos que preferimos ao invés de outros padrões, o que, em última instância, é a forma como se organiza o conhecimento, o entendimento da realidade. Nota-se, também, que

> It is a process through which we organize our understanding of reality. Note as well that even if the ideal of mimesis – perfect resemblance between signifier and signified – were possible, it could offer us little political insight. It would merely replicate what is, and thus be as useless as 'as a facsimile of a text that is handed to us in answer to our question of how to interpret that text'. (Bleiker, 2009; pg. 21)

Sobre as implicações da estética para a representação no realismo, por exemplo, podemos exemplificar rapidamente, o seu sucesso na empreitada de deslocar os valores subjetivos de uma representação. A "realidade realística do realismo" é baseada numa crença prévia na essência dela mesma. A "doxa" composta na sua realização, ou seja, na colocação dos problemas ditos científicos que ao mesmo tempo em que os cria, também dá a resposta – na inauguração e na construção de uma realidade já construída – imprime sua transformação do conhecimento em algo avalorativo (Bourdieu, 1976). A transposição da lógica da anarquia, para Waltz, ou da contenção do nazismo para Carr e Morgenthau, de formas contingenciais – específicas na diacronia e na sincronia – em explicações a-históricas e universais cujas versões são atribuídas à natureza humana e a Política Internacional (Bleiker, 2009; pg. 24); essas são todas formas de suprimir a qualidade estética da política ou a intermediação entre ela e a política da estética, ou ainda o desenvolvimento de um conhecimento antiestético.

Discutir o significado dos problemas das convenções miméticas torna-se importante porque, por um lado, acredita-se ser possível capturar a essência das relações sociais e de uma natureza política humana, e por outro, a exclusividade de um conhecimento positivo apaga o local das lutas políticas pela representação daquilo que se luta - a realização da ordem policial baseada no consenso para Rancière (1998).

## A NATUREZA SUBLIME DA POLÍTICA GLOBAL

Davide Panagia (2006) dedica em seu livro "The poetics of political thinking" às formas de pensar a sensibilidade estética na teoria política moderna. A idéia é que as imagens, as impressões que as formas estabelecem sobre o conteúdo e de como normalizamos essas relações nas práticas diárias. Ele lembra que o que percorre a História do ocidente desde o século XVIII é uma representação do sublime localizado nas relações entre os estados modernos. Na Revolução Francesa, o sublime surge juntamente com o assombramento, com a desorientação, a sensação extrema de mudanças, rupturas e fraturas que transformaram a sensação política, as categorias sensíveis. Lembra que a Revolução Francesa radicaliza a singularização da experiência individual, quando se pensa no medo, na dor, no sofrimento, bem como de desordem, dissolução social.

Então, seria possível mostrar como a sensibilidade estética pode oferecer ideias para os dilemas políticos. Para a estética e suas representações, a beleza está ligada com a harmonia e o prazer, enquanto o sublime está relacionado a sentimentos de agitação, medo – quando não seriam também da violência e o terror. (Bleiker, 2009: pg. 67).

Roland Bleiker defende que a natureza da política global – aquilo pelo que convencionalmente temos como o tradicional - está baseada também neste sublime: basta lembrar das abordagens realistas para perceber que toda a prática está marcada pela iminência da desordem, do conflito, da violência. E esta iminência é de extrema importância quando se pensa numa teoria da ordem, onde a emergência é a normalidade é a ideologia da segurança responsável pela formação da ordem social (Neocleous, 2008), que paradoxalmente é tênue, frágil, porosa – categorias abstratas e sensíveis:

> But all too often the experience of dislocation wrought by the sublime is countered immediately with heroic and masculine understandings of the political, which seek to mobilise the unleashed energy for projects of mastery and control. The sublime appears to invite its own dissolution, as whole nations attempt to obliterate the conditions of possibility of ambivalent experiences. (Bleiker, 2009: 68)

O sublime, portanto, seria uma medida do inconsciente humano: dimensões que são moldadas por recursos estéticos, como literatura, arte e música.

Mas, porque o sublime seria um conceito importante para a análise política? Ele não estaria ligado à exultação ou à beleza, como geralmente pensaríamos, no entanto seria algo bem mais específico. A princípio, tentou-se diferenciar o sublime do belo universal:

> Both Kant and Burke illustrate emotions associated with the sublime through examples drawn from the experience of observing natural phenomena. They contemplate the encounter of our minds with momentous forces, such as thunderclouds and storms, hurricanes and volcanoes: phenomena that are so overpowering that they are not just awe-invoking, but simply too vast to be comprehended in their totality (Bleiker, 2009; pg. 70)

Um exemplo seria o ataque terrorista de 11 de setembro nos EUA, e toda a forma de repetição e imitação da destruição e da desordem: uma imagem da morte e destruição tão terrível que não é capaz de ser compreensível pelo real; as imagens da televisão, difundidas em todo o mundo, foram produtos dessa criação de uma sensibilidade única. Da mesma forma, a experiência da guerra é algo tão profundo que, apesar das recorrentes imagens de dor, medo, morte e trauma, é possível pensar numa orientação dessa experiência pelo prazer, quando o inimigo é uma (Bleiker, 2009; pg. 71). Do mesmo modo não é diferente pensar as representações da (prepar)ação da guerra: soldados perfilados, vestindo uniformes, compondo seus equipamentos, toda a honra e toda tradição construídas no cidadão guerreiro (Reardon, 1986).

Sobre o 11 de setembro e suas consequências para a política mundial,

> Washington's foreign policy became immediately centred on this major event. The motives and means of terrorists were presented as 'fanatical' and 'irrational'. Couched in a rhetoric of 'good' versus 'evil', the US response to 11 September reestablished the sense of order and certitude that had existed during the Cold War: an inside/outside world in which, according to the words of President George W. Bush, 'you are either with us or against us'.16 But this very rhetoric of evil removed the phenomena of terrorism into the realm of irrationality. Evil is a term of condemnation for things that can neither be fully comprehended nor addressed, except through militaristic forms of dissuasion and retaliation. (*idem*, 2009: 72)

É desta maneira que a análise do sublime permite entender como e por que práticas de representação são integradas ao fenômeno político. Uma primeira característica do sublime é que ele tem a ver com o encontro entre um evento terrível e nossas mentes e como o entendemos.

> The attack thus shattered our understanding of the real; it interrupted the daily flow of events and confronted us with our inability to represent something that, in essence, cannot be represented, that is beyond our imagination.23 The result is incomprehension, pain and fear, expressing the gap between what is experienced and what can actually be apprehended by existing conceptual and descriptive means. This is particularly the case for survivors of major traumas, who tend to find that there are no words to convey adequately what happened.(Bleiker, 2009; pg. 74)

Uma segunda característica seria o distanciamento em relação aos eventos, o que explicaria a contradição de sentimentos enfrentados. Já a terceira, e última, característica seria a mais importante para a política, que é o problema da representação. Tal fato se traduz na não realização da realidade, ou seja, na incapacidade de conhecer a realidade tal qual ela é – o que seria contrário à concepção realista de mundo:

> If we accept the lessons of the sublime and recognise that no authentic representation is possible, then we must also recognise that political insight should do more than merely present 'factual evidence'. The political, in this sense, is located around practices of representation that manipulate our inability to know the world as it really is. (*idem*, 2009: 75)

É no Romantismo do século XIX que volta a aparecer a agência humana como parte transformadora do mundo e da realidade. Devemos lembrada aparição do nacionalismo e das inúmeras revoltas populares ocorridas durante o século, que, de certa maneira, começou na Revolução Francesa. Mas esse sujeito romântico moderno também tem suas representações, sobretudo quando é pensado o ato heroico:

> But the Romantic reassertion of agency and subjectivity was associated with a very heroic and masculine understanding of the political. Thus, most illustrations of the sublime since Burke and Kant have focused on heroic events, on the effects of tornadoes and erupting volcanoes, for instance. Various commentators have stressed how Burke and Kant, and their Romantic interpreters, advance a highly gendered view of the word. The key lies in retaining the insight derived from an engagement with the sublime – insight related to the political nature of representation – but detaching it from both a preoccupation with dramatic events and an assertion of human agency. Such a step first requires the recognition that the sublimes, in essence, not about big natural disasters or political events and heroic responses, but about our *perception* of these events. (Bleiker, 2009: 76)

A essa suposta grandeza dos eventos sublimes, a Guerra, o atentado a violência inominável, podemos opor uma outra realidade representada que, no entanto, não aparece na capa do jornal, nem nas imagens da televisão no horário nobre: o subliminal é aquilo que está baseado na prática diária, num universo mais "mundano"; os princípios da estética tradicional dão conta de um mundo da harmonia, da ordem, o que faz com que o conhecimento da construção de um senso de mundo "filtre" as distorções da realidade, por uma representação da realidade, enquanto os eventos do sublime se realizam na ruptura dessa ordem diária, e que apaga a ordem subliminal de outros sofrimentos e outras dores.

A normalidade do cotidiano provém uma fundação da vida, uma determinada ordem policial que realiza a partilha do sensível onde cada parte tem sua parte inscrita na comunidade política (Rancière, 1996); o subliminal realiza-se para além dos limites, mas sobre os limites do conhecimento. O projeto iluminista era cultivar uma consciência da existência, uma ordenação do

conhecimento concreto, aquele por excelência que pode ser cognoscível. Neste ponto surge a distinção e a separação dos conhecimentos sensíveis e concretos: a estética é o domínio do pensamento que pensa as formas de sensibilidade; para Kant é o pensamento sobre um conhecimento confuso, um pensamento daquilo que não pensa (Rancière, 2009: 12 e 13).

É nesta concentração do conhecimento como dado objetivo que as funções e implicações sociais e políticas do inconsciente ficam invisibilizadas:

> The very meaning of 'knowledge' needs to be expanded so as to incorporate these insights about the neglected role of the subliminal. This is not to say that drawing on the unconscious for insight and inspiration is an easy and straightforward affair. How can we access our large and largely untapped powerhouse of subliminal ideas? This question has been at the centre of William Connolly's research, which has explored the boundaries between disciplines such as political theory, neuroscience and international relations. Connolly disputes the value of intellectualist and cognitive models of politics and ethics, because they are not attentive to the different layers and levels of subjectivity. (Bleiker, 2009; 81)

## A CARTA DA ONU

A ONU, como herdeira dos problemas e soluções da Liga das Nações, recebeu como um de seus princípios a organização de estados que buscariam a segurança coletiva. A Liga das Nações surgiu na crença de que os estados seriam capazes de resolver suas disputas de forma pacífica, sem que assim, o conflito se espalhasse por seus vizinhos e/ou aliados e, consequentemente, alterar a ordem sistêmica. Assim, o papel das normas seria o de contornar o fato soberano dos estados de ter o direito à guerra. A criação, portanto, de um acordo que retesasse as armas, teria de partir de três princípios básicos: "Obliges the parties to settle their disputes in a peaceful manner; creates an organ with the authority to make judgments about the type and degree of possible violations of duties, as well as the consequences of such violations; and contains clear provisions for measures for the enforcement of such judgments" (Gareis e Varwick, 2005: 61).

Para conseguir o sucesso desses princípios, fica evidente, para Gareis e Varwick, que os estados-parte consintam que ao estabelecer a segurança coletiva, eles devem desistir do uso da força, como regra universal; além disso, os estados devem estar prontos para a ação coletiva contra àqueles que cometam a infração à regra, ou seja, o não-uso da força, mesmo que isso seja contra seus interesses; em terceiro, tal sistema deve ter um arcabouço jurídico-institucional que tenha instâncias diferentes para diferentes ações, mas que haja um mínimo de capacidade para a coação na implementação de suas decisões. Por último, deve haver um consenso em relação às normas, regras e procedimentos ao lidar com essas violações, mas, sobretudo, "the decisive factor for the functional efficacy of a system of collective security, however, which usurps all other prerequisites, is trust" (2005: 61).

Com o fracasso na resolução do movimento imperialista da Alemanha nazista, a inovação posta na ONU é a necessidade do consenso e a limitação do veto aos membros permanentes do Conselho de Segurança ao estabelecer suas resoluções, ou seja, em última instância, as grandes potências ganhadoras da Segunda Guerra Mundial devem entrar em comum acordo, além de estabelecer normas relativamente claras sobre o uso da força e como impedi-lo através da coerção militar, se necessário. A exceção do uso da força está na ação coletiva autorizada pelo Conselho e embasada no capítulo VII da Carta, no direito de autodefesa em relação a um estado agressor, e – em artigo posteriormente anulado – em ações contra os estados inimigos, os países do Eixo. De modo geral, o problema dessa conceptualização é que as formas de violação estão presas na construção do conflito entre dois estados. Conforme veremos, a mudança dada pelas "Novas Guerras" "internalizará" a violência e essa compreensão legal se tornará inócua e incapaz de lidar com as questões contemporâneas (Gareis e Varwick, 2005: 75).

Assim, veremos de que forma o resultado da Segunda Guerra Mundial encapsula a Carta da ONU – a entidade responsável pela paz internacional e para que aquilo ocorrido durante o conflito não se repetisse – num momento sublime da violência. No seu preâmbulo, a Carta das Nações Unidas declaram veementemente o objeto deste estudo: a natureza do indizível, a natureza do sublime. É importante ressaltar que a violência a que se remete e é capturada pelo político é aquela, sobretudo, de Auschwitz, do totalitarismo e do mal supremo; da fome e da morte, bem como dos Direitos Humanos daqueles cuja qualidade primeira é, paradoxalmente, não ter direitos, por terem sido subtraídos do exercício da humanidade. Reunidos contra esse mal supremo, a dor maior – aquela da segunda guerra, a do direito humanitário – que se estabelecerá os limites e possibilidades de ações:

> NÓS, OS POVOS DASNAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.
>
> E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. (Carta das Nações Unidas, 1946: 3)

Então, como princípio, em seu artigo I, a carta dirá como primeiro propósito a manutenção da paz e da segurança, bem como a repressão de qualquer ato de violência e agressão contra outrem. É neste âmbito, na permissão da possibilidade de agir violentamente contra uma violência indizível, que mais à frente constará as formas de ação e reação, por parte da ONU, no seu compromisso com a paz, e como a intervenção – no sentido de reequilibrar as

forças no campo e tratar uma resolução pacífica e negociada entre as partes – será algo totalmente inédito na carta da ONU, com a constituição das operações de peacekeeping (Fetherson, 1994).

O Conselho de Segurança da ONU é quem terá a atribuição de submeter em julgamento se determinadas ações geram e produzem inseguranças ao sistema internacional (artigo 24, Carta das Nações Unidas: 18). E sob seu julgamento, também, resolvem sobre como responder às ameaças e como atender à sua resolução. Sob o capítulo VI, artigo 33:

> As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. (Carta das Nações Unidas, 1946: 22)

Não resolvendo a controvérsia pela negociação, restará ao Conselho de Segurança a definição do que é uma ameaça à paz, sua ruptura ou agressão e estabelecerá as medidas coercitivas necessárias: desde o rompimento das ligações comerciais, à restrição do meio de comunicação, bem como dos aparelhos de comunicação de rádio, televisão, ou, além disso, o pedido para o bloqueio diplomático por parte dos estados-membros das Nações Unidas; em último caso – ou na sua necessidade – o Conselho de Segurança deve levar a cabo uma operação para compelir tais forças que ameacem a segurança internacional:

> *Artigo 39*
>
> O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.
>
> ...
>
> *Artigo 41*
>
> O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para

> tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.
>
> *Artigo 42*
>
> No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas. (Carta das Nações Unidas, 1946: 25 e 26)

Portanto, o desafio é admitir como as forças da UNPROFOR vislumbraram uma violência tamanha uma distribuição do sensível tal, que sob o caráter da ameaça à paz e ruptura do momento subliminal, da localização do mal, da dor e do medo.

## DIREITOS HUMANOS, HUMANITARISMO, O ESTÉTICO E SUAS SUBJETIVIDADES

Aqui, devemos lembrar em que medida a tensão entre a soberania dos estados e os Direitos Humanos dos indivíduos foram vistos como antagônicos e quais reflexos essa discussão teve para a caracterização da violência e da sua representação. Bellamy (2009), por exemplo, destaca três pontos determinantes que se tornaram, a partir do fim da bipolaridade da Guerra Fria, em dilemas e paradoxos com os quais os estados deveriam enfrentar. O primeiro foi a proibição da guerra, da violência, como uma possibilidade da política, conforme consta a proibição no artigo 2 (4) da Carta da ONU; aqui o uso da força só é possível com a autorização do Conselho de Segurança ou como autodefesa. O segundo princípio é a autodeterminação dos povos presente no artigo 1 (2), como o direito de cada população poder governar a si mesma. Já o terceiro princípio é aquele que, de certa maneira, é tensionado politicamente com os demais; resulta da

reação das potências em relação às violações aos Direitos Humanos perpetrados pelo nazismo no Holocausto. O problema é, então, como conciliar esses diferentes princípios:

> The tension this problem created is to 'reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person', while also promising to 'practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbors'. This set in train a critically important political dilemma: how should states behave in cases where maintaining faith in human rights meant refusing to be a good neighbor to genocidal and tyrannical states? (Bellamy, 2009: 9)

O debate passou a ser em que medida a soberania e a ordem internacional são prerrogativas diante dos Direitos Humanos ou como pode haver situações em que intervenções são permitidas por violações contra os Direitos Humanos, num sistema que, contraditoriamente, aqueles perpetradores da violência não são os inimigos estrangeiros, mas em sua maioria os próprios governos (Krause e Williams, 1997). O dilema é a oposição entre essas duas práticas e como em momentos variados uma sobrepõe a outra.

A responsabilidade de proteger, ou "R2P", portanto seria a tentativa de mudança na visão desse antagonismo entre soberania estatal e Direitos Humanos, na relação pendularia entre direito do indivíduo e direito do estado, de modo que fosse encontrada uma resposta às emergências humanitárias em que a ação estivesse legitimada. Ainda assim, para os autores, o maior impedimento sobre as intervenções continua sendo mais a "Realpolitik" do que o respeito à soberania alheia. Já a soberania popular faria parte dos movimentos de autodeterminação dos povos engendrado pela descolonização, como a maneira razoável de legitimar os governos (Bellamy, 2009: 10 e 11).

O problema resultante disso é que os Direitos Humanos passaram a ser vistos como um meio de outros países em desafiar a ordem interna e interferir em sua política doméstica; em parte, isso é resultante da preocupação extrema da não intervenção durante a Guerra Fria, quando cada potência tinha sua esfera

de influência (Macfarlane e Khong, 2006). Por isso mesmo essa é chamada de soberania tradicional: em que a garantia de não intervenção respeita a autodeterminação dos povos (Bellamy, 2009: 15).

Nesse sentido, a soberania como responsabilidade faz parte da compreensão de que a soberania do Estado deriva dos Direitos Humanos individuais; repousa, portanto, em dois fundamentos: de que os indivíduos nacionais possuem direitos inalienáveis e universais e que a razão de existir dos governos é ter a responsabilidade de proteger seus cidadãos, "...but where they abuse those rights international society acquires rights *and duties* to take measures to protect the rights in question." (Bellamy, 2009: 20).

Portanto, dos três "grandes fracassos" das Operações de Paz – Ruanda, Bósnia e Somália – a realidade experimentada foi a de que os preceitos tradicionais de soberania não davam conta da resolução dos problemas enfrentados pelas guerras identitárias. Nesse sentido, a resposta veio com chamada terceira geração das operações de paz – considerando a primeira geração aquela compreendida sob a Guerra Fria, e a segunda pelo período imediatamente seguinte. Nesse tipo, podemos concluir que a qualidade as distingue está na aplicação do *peace enforcement*, ou seja, em resposta aos grandes fracassos – ou propriamente ao horror da inação – houve um aumento na permissão do uso da força, da utilização de todos os meios necessários para a consecução da operação. Como salientado, ao consagrar o capítulo VII da Carta da ONU deu margem ao entendimento – ou à contradição inerente – de que a concentração de perpetradores estaria presente num lado do conflito, o que criaria um dilema moral sobre a imparcialidade basilar como um princípio da "Santíssima Trindade", conforme explicado acima.

Além disso, dentro deste novo paradigma, questionou-se a inviolabilidade das fronteiras demandada pela soberania: sob este pretexto, as violações dos

Direitos Humanos poderiam ser ponderadas como uma questão doméstica, somente. Ora, nesse momento os Direitos Humanos surgirão com uma base normativa capaz de engendrar os limites do uso da força na figura dos direitos dos estados sobre o direito dos indivíduos (Kenkel, 2013: 130). Também surge o relatório Brahimi, de modo a inspirar novas práticas e regras dentro da instituição. O embaixador Lakhdar Brahimi, da Argélia, foi o responsável por esse relatório, produto do Painel das Nações Unidas sobre as Operações de Paz, demandado pelo ainda Secretário-Geral Kofi Annan, em 2000. A questão era revisar as doutrinas e condutas para um novo paradigma de resolução de conflitos, direcionado tanto para os estados-membros como para o Secretário-Geral:

> One of the central points made by the panel is the assertion that peacekeeping and what has come to be called peace-building are inseparable activities, as already demonstrated by the so-called complex peacekeeping operations. In order to plan, set up, and manage such complex peace operations, the panel recommends that integrated mission task forces (IMTFs) should be established for each operation, drawing the necessary staff on temporary assignment from the DPKO, the Department of Political Affairs (DPA), and other departments, units, and agencies concerned throughout the UN system, such as the Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA), the UNHCR, the UNDP, and others. The panel also recommends that the DPA be designated the focal point in the Secretariat for peace-building activities and that the UN's capacity in this field be substantially strengthened. (Shimura, 2001: 54)

Todos esses movimentos em torno da "modernização" da burocracia internacional da ONU tendem a visar, basicamente, o empoderamento da organização, sobretudo para a prevenção de conflitos e do crescimento da violência em cenários já conturbados, além de garantir uma administração mais efetiva e compatível com as necessidades de um amplo espectro de ações. A atenção deve ser dada para a otimização dos recursos e a rápida distribuição das tropas nos campos de combate.

As práticas de *peace enforcement,* resultaram na criação das intervenções humanitárias – termo influenciado pelo "direito de ingerência", cunhado pelos

Médicos Sem Fronteiras – como produto dessa extrema preocupação com a verticalidade do conceito de soberania baseada no estado, mas que passou a se apoiar na soberania individual. Assim, a primeira vez em que uma motivação humanitária serviu como base para uma intervenção foi o caso de Kosovo, por parte da OTAN. Caso interessante em que os países do tratado decidiram por bem passar por cima dos vetos do Conselho de Segurança ao uso da força na operação de paz subjacente, causando uma grande celeuma nos meios acadêmicos, políticos e jurídicos (Simma, 1999). Outra característica eminente é a maciça presença e condução das atividades por organizações regionais ou coalizões multinacionais, evidenciando uma limitação na capacidade endógena da ONU em atuar na dissuasão militar.

Com as chamadas intervenções humanitárias, a intenção em usar a força para garantir a sobrevivência e a atuação das organizações humanitárias suscitou um debate sobre os sentidos e o *ethos* da atuação desses grupos. Para Barnett e Weiss (2011), o humanitarismo não possui uma essência, mas é um trabalho em progresso, cujos significados e práticas mudaram no decorrer do tempo. Por isso mesmo é uma categoria política, politizada. De alguma forma, o humanitarismo foi baseado no salvamento de vidas em risco, em fome aguda, necessitando de ajuda médica, em suma, o alívio daqueles que sofrem. Além disso, a identidade humanitária seria um produto da natureza e do incentivo: de quem o sofrimento importa, o que é necessário para aliviar esse sofrimento e como essa "humanidade" é moldada pelo humanitarismo. O exemplo do Comitê Internacional da Cruz Vermelha é evidente: do foco exclusivo em soldados feridos em guerra – e seu produto principal, as Convenções de Genebra e a "humanização" do combate – ao atendimento de pessoas em risco em conflito ou desastres naturais.

Uma vez visto que o humanitarismo são práticas em constante processo político, o sujeito do Direito Humano também seria passível de mudanças ontológicas. Para Douzinas (2007), os direitos serão dados em consideração à humanidade do ser, de uma natureza humana com suas necessidades, características e desejos. A definição do que é humano determinaria diretamente os direitos a que esses teriam direito. Além disso, aqueles que desfrutam os Direitos do Homem são, sobretudo, o homem heterossexual, branco, urbano e bem sucedido. Mas com isso, adianta, também persiste a criação de bárbaros, humanos desumanos, entre outras denominações que habitaram e habitam os campos de concentração modernos.

Mais adiante, diz que

> In Kosovo, Serbs massacred in the name of threatened community (the Serb nation should keep Kosovo its 'cradle' in perpetuity and oppress Albanians who lived there in a large majority). The allies bombed in the name of threatened humanity and in support of universal rights, even though the link between the rights of Kosovar Albanians and the bombing of civilians in Belgrade is not immediately apparent. (Douzinas, 2007; pg. 3)

Antes, ao se pensar numa humanidade não essencialista, os direitos humanos apareceriam como construções sociais, uma contingência na história política da Europa. A própria conceptualização do direito pertenceria a uma determinada ordem simbólica da linguagem e da lei que precisariam de categorias ontologicamente sólidas, como no caso do Homem, natureza humana e dignidade: "The 'human' of rights or the 'humanity' of humanitarianism can be called a 'floating signifier'" (Douzinas, 2007: 4).

Ora, é nesta lacuna entre a humanidade dos kosovares e o uso da força em Belgrado – que, na verdade, é o produto dos processos dados durante os acontecimentos na Bósnia e na Croácia – e na materialização da abstração do Direito, que entra a representação estética do sublime, o elo que permite, na política, essa criança. Mas falar em humanitarismo é falar em quem é o objeto da

política humanitária; em outras palavras, o humanitarismo surge onde faltam as coisas necessárias, a gravidade dos Direitos Humanos. Mas quem estaria sujeito a estar inscrito nessa lógica? Qual o sujeito da subjetividade inscrita nos Direitos do Homem tornando-se os Direitos Humanos e, por conseguinte, o Humanitarismo?

Para Rancière, em Dissensus (2010), o tema precisa ser revisto sob outra ótica. O autor lembra-se da discussão de Hannah Arendt em "As origens do totalitarismo" e da sua impressão do final da Primeira Guerra sobre a massa de sujeitos refugiada, sobre quem não incidia nenhum direito, porque eram indivíduos sem uma comunidade nacional que os protegessem. Assim, a sua despretensiosa contradição: os Direitos do Homem repousam sobre aqueles que como última qualidade é ser um ser humano, ou seja, é o direito daqueles que não têm direito algum.

Este ponto iria de encontro com o de Burke, quando os Direitos do Homem eram uma fantasia idealista revolucionária da Revolução Francesa; para Arendt, eles seriam o direito paradoxal do indivíduo privado, pobre, despolitizado, o que seria tautológico. Agamben (trazendo as categorias aristotélicas de "*bios*" e "*zoe*"), como Arendt, também parte do pressuposto que o homem sem direito é aquele em que a vida nua (*bare life*) é indistinta na divisão entre a vida privada e vida pública, e portanto, a vida política – a cidadania – seria autônoma da vida privada. Trazendo o relato de uma mulher, chamada Olympe de Gauges, durante a Revolução Francesa, de que "... if a women were entitled to GO to the scaffold, then they were also entitled to go to assembly" (Rancière, 2010; pg. 68) Olympe provaria que a linha clara entre a vida privada e a vida pública não é tão fácil de ser estabelecida. É na inscrição do bem comum da comunidade política que, ao pertencer ao espaço privado – tradicionalmente feminino – e, portanto, não pertencer ao espaço público da vida política, surge a contradição do consenso: é

neste momento em que a vida privada prova ser, também, a vida pública quando a mulher é sentenciada à morte como inimigas da revolução –

> If they could lose their 'bare life' thanks to a politically motivated public judgment, this meant that even their bare life – their life from the standpoint of its being able to be put to death – was political. If they were as equal 'as men' under the guillotine, then they had the right to the whole of equality, including equal participation in political life. (Rancière, 2010: 69)

A questão passa a ser a representação do *demos* enquanto comunidade política: quem toma a parte do todo e por quem se toma a parte daqueles que não tem parte. A subjetividade política reside aí, na qualidade única daqueles que não tem qualidade alguma, ou seja, a não qualidade. A comunidade política poderia, então, ser contada em dois caminhos opostos, o primeiro pelo consenso, o segundo pelo dissenso: "There is the Police way of counting it as the sumof its parts (that is, of its groups and of the qualifications that each of them bear); and there is the political way of counting it as the supplement added to the sum (as the part of those who have no part, and that acts to separate the community from its parts, places, functions and qualifications)." (*Idem*: 70)

Neste caso, quando acontece um dissenso – a inversão da contagem das parcelas na comunidade política – contra a negação dos direitos é quando efetivamente realizam-se os Direitos do Homem, os Direitos Humanos. Mas a lógica consensual estaria inscrita nos direitos reais que são dados aos cidadãos de um país por serem justamente cidadãos do mesmo. Assim, toda forma de luta fora do espectro estado nacional estaria negada. O consenso busca a normalização da comunidade, a redução da democracia para um estilo de vida ou um *ethos* da sociedade; dessa forma que o consenso é o responsável pelo encolhimento da atuação política, pela despolitização. Este processo ocorreu de tal maneira que os Direitos do Homem se tornaram vazios, tornaram-se o direito daqueles sem direitos, o direito daqueles expostos à repressão e condições de existência inumanas: "The Rights of man become humanitarian rights, that is, the

rights of those Who cannot enact them, of victims whose rights are totally denied." (Rancière, 2010: 72).

Por fim, e mais importante, quando a relação dissensual não existe, ou quando a atribuição de direitos aos despossuídos de direitos não é verdadeira, na verdade o que ocorre é o direito dos outros. Em última instância esse será o direito de que outros indivíduos ajam no acordo para que a relação entre o direito humanitário e aqueles vítimas da repressão inumana, gerando o direito da interferência humanitária – ou a intervenção humanitária. "The human rights that are 'returned' are the rights of the absolute victim, so-called because to the sender – and avenger – are akin to a Power of infinite justice against the Axis of Evil" (Rancière, 2010: 74).

## A UNPROFOR E OS ACONTECIMENTOS

Nambiar (2002) fala da particular euforia encontrada na ONU, após o fim da Guerra Fria: entre 1945 e 1988, foram realizadas 15 operações de paz, enquanto entre 1989 e 1993, foram 16 missões. A característica deste período foi a "internalização" dos novos conflitos, ou das Novas Guerras, para lembrar Mary Kaldor. Muitas vezes os perpetradores da violência não eram os exércitos nacionais, mas sim forças paramilitares, ou os chamados Warlords. Além disso, como reflexo do tipo de conflito, a maior parte das mortes era direcionada aos civis, aqueles que teoricamente não participariam do conflito propriamente. Nesse contexto, as operações de paz passaram a lidar com cada vez mais tarefas – civis e militares – sem, no entanto, verem suas capacidades aumentadas, tanto em tropas, como pessoal especializado e em recursos.

A UNPROFOR (United Nations Protection Force) surgiu no contexto do desmembramento da antiga Federação Iugoslava, no final da década de 1980, coincidindo com a morte do líder Jozef Tito, herói da resistência contra a ocupação alemã da Segunda Guerra Mundial. Nesse momento, algumas das

repúblicas da federação vislumbraram a possibilidade de conseguir mais autonomia e, consequentemente, sua emancipação.

Em meados 1991, Eslovênia, Croácia e Macedônia decretam a separação. Seguindo o exemplo desses países, a Bósnia-Herzegovina também busca sua libertação de Belgrado. Uma explicação para o sucesso da Eslovênia é sua aparente homogeneidade étnica, uma vez que contava com 90% da população de eslovenos, bem como o sucesso no reconhecimento de sua independência; já na Croácia, o processo se deu de maneira menos positiva: lá cerca de 78% da população se considerava croata – o que reforçou a resistência dos sérvios; enquanto na Bósnia-Herzegovina, 44% da população eram de muçulmanos, 31% de sérvios e 17% de croatas (Stedman; Stephan; e Cousens, 2002: 535).

Portanto, a despeito do relativo processo pacífico de independência da Eslovênia, nos outros dois casos salientados, a minoria sérvia, apoiada pela República Federal da Iugoslávia (contidas, então, pela Sérvia e Montenegro) – e pelo seu exército, começou a resistência armada contra a separação, no entanto desrespeitando as regras humanitárias internacionais, através do assassinato sistemático das etnias separatistas, e outras formas de violência como estupros e tortura. Além disso, os conflitos geraram uma imensa massa de refugiados que buscavam sair da insegurança a que estavam submetidos (Mingst e Karns, 2000: 97).

A primeira resolução criada pelo Conselho de Segurança, sobre o conflito ocorrendo na Croácia foi a 713. Nela, foi decretado o embargo da venda de armas para todo o território da ex-Iugoslávia, sob o regulamento do capítulo VII da carta, mas também já havia sendo criada a preocupação em relação às violações de direitos humanos:

> The Security Council, ... *Deeply concerned* by the fighting *in* Yugoslavia, which is causing a heavy loss of human life and material damage, and by the consequences for the countries of the region, in particular in the border areas of neighbouring countries,.... *Concerned* that the continuation of this situation constitutes a threat to international peace and security,...*Decide*, under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that all States shall, for the purposes of establishing peace and stability in Yugoslavia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia until the Council decides otherwise following consultation between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia; (S/Res/ 713, 1991).

Com um embargo sobre a circulação de armas nos Bálcãs, a expectativa da ONU era de negociar uma saída pacífica do conflito. Assim, foram convidados Cyrus Vance (ex-Secretário de Estado dos EUA) e Lord Owen (seu respectivo do Reino Unido); o plano deles era refazer o arranjo territorial entre as fronteiras dos novos estados, o que se mostrou ineficaz devido ao aumento no conflito (Mingst e Karns, 2000: 98).

Aqui também é importante ressaltar a importância da participação de outras organizações regionais no processo de desenvolvimento das operações de paz. Pelo capítulo VIII, no artigo 53, da Carta da ONU, o Conselho de Segurança poderá permitir que essas organizações tomem ações coercitivas, quando solicitado pelo próprio e quando a ameaça à paz em questão for mais bem solucionada através da região. No caso da UNPROFOR, o Conselho de Segurança outorgou a participação da Comunidade Europeia – a personalidade jurídica da União Europeia à época – e da OTAN, como organização militar composta pela maioria dos países da Europa Ocidental, que com o fim do socialismo europeu no leste e consequentemente o fim do Pacto de Varsóvia, tornou-se a portadora da segurança europeia.

O lançamento da UNPROFOR aconteceu, então, sob a égide do capítulo VI: o envio de soldados armados somente para a autodefesa buscava a garantia de definição das fronteiras desses estados. É importante ressaltar que o caso da Croácia e Bósnia-Herzegovina é exemplar de como as operações de paz no pós-Guerra Fria aumentaram a forma de atuação em escopo, sem que a eficiência e recursos necessários – e, principalmente, a capacidade dissuasória armada – acompanhassem este processo (Fetherson, 1994). De todas as inovações estão marcadas a combinação de atividades civis e militares, o envolvimento em conflitos domésticos (genocídios e guerras civis, por exemplo) bem como a transição do uso do capítulo VI para o VII (Mingst e Karns, 2000: 97). Apesar desse movimento, "ao longo de sua atuação em campo, essa operação recebeu do Conselho de Segurança autorização para se valer do uso da força (art. 42) para proteger grupos de indivíduos vitimados pela "limpeza étnica" promovida na região e retaliar seus agressores, especialmente no que diz respeito à região da Bósnia-Herzegovina." (Figueiredo, 2006).

Assim, no período inicial, na atuação da UNPROFOR na Croácia, sob a resolução 743 do Conselho de Segurança, o objetivo era criar as condições para a negociação da paz, observando a saída do exército iugoslavo da Croácia, garantir a segurança dos seus cidadãos e dos refugiados que voltassem a seu país, conforme os acordos de Genebra e Sarajevo:

> The Security Council... Convinced that the implementation of the United Nations peace-keeping plan (S/23280, annex III) will assist the Conference on Yugoslavia in reaching a peaceful political settlement,... Urges all parties and others concerned to comply strictly with the cease-fire arrangements signed at Geneva on 23 November 1991 and at Sarajevo on 2 January 1992, and to cooperate fully and unconditionally in the implementation of the peace-keeping plan (S/Res/743, 1992)

Para tal, foram criadas as Áreas de Proteção das Nações Unidas (UNPA) dentro da Croácia, com relativo sucesso. No entanto, os grupos sérvios expulsos daqui se juntaram aos grupos bósnios (Macinnis, 1997: 149); portanto, o conflito já havia se alastrado para a Bósnia-Herzegovina, onde, como adiantado acima, a heterogeneidade da população abriria uma frente maior da violência. É então que a resolução 757 do Conselho de Segurança autoriza oficialmente a atuação da UNPROFOR na Bósnia-Herzegovina, juntamente com amplos embargos econômicos, diplomáticos e militares contra a Iugoslávia:

> *Reaffirming* its support for the Conference on Yugoslavia, including the efforts undertaken by the European Community in the framework of the discussions on constitutional arrangements for Bosnia and Herzegovina, and recalling that no territorial gains or changes brought about by violence are acceptable and that the borders of Bosnia and Herzegovina are inviolable,
>
> *Deploring* the fact that the demands in resolution 752 (1992) have not been complied with, including its demands:
>
> - that all parties and others concerned in Bosnia and Herzegovina stop the fighting immediately,
> - that all forms of interference from outside Bosnia and Herzegovina cease immediately,
> - that Bosnia and Herzegovina's neighbours take swift action to end all interference and respect the territorial integrity of Bosnia and Herzegovina,
> - that action be taken as regards units of the Yugoslav People's Army (JNA) in Bosnia and Herzegovina, including the disbanding and disarming with weapons placed under effective international monitoring of any units that are neither withdrawn nor placed under the authority of the Government of Bosnia and Herzegovina,
> - that all irregular forces in Bosnia and Herzegovina be disbanded and disarmed. (S/Res/757, 1992)

Um mês depois, a necessidade da ajuda humanitária já começa a criar uma condição de emergência, para a qual as partes envolvidas no conflito – inclusive a ONU –deveriam ser esforçar em atender. Na resolução 758, é significativa a prioridade da manutenção do movimento de ajuda humanitária, sobretudo na estratégica posição em Sarajevo de seu aeroporto:

> The Security Council…*Noting* that the Secretary-General has secured the evacuation of the Marshal Tito Barracks in Sarajevo,
>
> *Noting* also the agreement of all the parties in Bosnia and Herzegovina to the reopening of Sarajevo airport for humanitarian purposes, under the exclusive authority of the United Nations, and a, with the assistance of the United Nations Protection Force (UNPROFOR),
>
> *Noting* further that the reopening of Sarajevo airport for humanitarian purposes would constitute a first step in establishing a security zone encompassing Sarajevo and its airport,
>
> *Deploring* the continuation of the fighting in Bosnia and Herzegovina which is rendering impossible the distribution of humanitarian assistance in Sarajevo and its environs…
>
> *Demands* that all parties and others concerned cooperate fully with UNPROFOR and international humanitarian agencies and take all necessary steps to ensure the safety of their personnel;
>
> *Demands* that all parties and others concerned create immediately the necessary conditions for unimpeded delivery of humanitarian supplies to Sarajevo and other destinations in Bosnia and Herzegovina, including the establishment of a security zone encompassing Sarajevo and its airport and respecting the agreements signed in Geneva on 22 May 1992;
>
> *Requests* the Secretary-General to continue to use his good offices in order to achieve the objectives contained in paragraph 8 above, and invites him to keep under continuous review any further measures that may become necessary to ensure unimpeded delivery of humanitarian supplies; (S/Res/758, 1992)

No entanto, nenhuma dessas medidas parece resolver o conflito e seu escalonamento. Em agosto de 1992, finalmente, sob o artigo 42 do capítulo VII da carta da ONU, é lançada a Resolução 770, em que todos os meios necessários para a plena realização do mandato da operação de paz e organizações humanitárias seriam dispostos para enfrentar a resistência das forças sérvias. Se nas resoluções anteriores, 743, 757 e 758 a questão humanitária era ameaçada secundariamente pela ofensiva sérvia, na resolução 770 o grande tema é a garantia dos direitos humanos e a consecução da ajuda humanitária como forma de interceder e amenizar o sofrimento humano. Salienta-se o papel da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) que, sob também a autorização do capítulo VIII, serviu como a força militar regional preponderante na atuação em

campo. Para Figueiredo (2006: 99), essa última Resolução consistiu num marco paradigmático para a própria ONU: na sua escrita, estaria implicada a autorização formal para a utilização da força para prover ajuda humanitária, ligando as condições dispostas no preâmbulo da carta e nos capítulos VI e VII - a caracterização da violência subliminal, aquela indizível e que deve ser combatida – aos Direitos Humanos conforme desenvolvidos pela ONU.

Já Barnett e Weiss (2011: 18) alertam para o efeito da "espetacularização" na emergência e necessidade da ação humanitária baseada na ampla difusão, nas últimas décadas, de uma imagem midiática da violência. Isso facilitaria a transmissão instantânea, em tempo real, do sofrimento e de uma resposta a ele: esse processo é mais eficiente quando, fatalmente, os estados entendem que seus interesses em segurança convergem com a ação humanitária.

Por fim, A transposição da linha de Mogadíscio se verificará pelo uso da força para a garantia do cumprimento do mandato da operação de paz. Em novembro de 1992, outra resolução – a 781 – delineará uma zona de exclusão aérea em todo o território da Bósnia-Herzegovina, com o intuito de impedir os ataques aéreos por parte da Iugoslávia e das milícias apoiadas por ela. Decide, assim, "... establish a ban on military flights in the airspace of Bosnia and Herzegovina, this ban not to apply to United Nations Protection Force flights or to other flights in support of United Nations operations, including humanitarian assistance"(S/Res/781, 1992).

## CONCLUSÃO

Vimos como os fatos interpretados pelo Conselho de Segurança, através de suas resoluções, nos dois anos iniciais do conflito que se encerrará parcialmente com os acordos de Dayton, foram trazidos à representação estética do sofrimento humano e da violência indizível, do sublime. As implicações diretas disso podem ser observadas na mudança de conduta da ONU, especialmente nas

próximas operações de paz que seguem o período seguinte ao fim da URSS. Nesse contexto é que a comunidade internacional e o Conselho de Segurança experimentarão outros modelos de atuação e outros deveres presentes numa intervenção – bem como outros desafios e debates encerrados, como por exemplo, no problema da paz liberal.

Mais à frente, o problema ético proposto por Jacques Rancière será o de como o direito à intervenção retorna como o direito dos outros – a luta contra o mal absoluto, contra o eixo do mal. Tal fato pode ser observado nas posteriores intervenções contra o terrorismo, no pós-11 de setembro, no Afeganistão e no Iraque. Simma (1999) já alertava para a posição da OTAN a despeito da permissão do Conselho de Segurança, no conflito do Kosovo, iniciado em 1996, também dentro do conjunto da fragmentação da Iugoslávia.

Porém, mais profundamente, outro problema se levanta, que é quando se cria o sublime do medo, do mal maior, do mal absoluto: ao mesmo tempo, apaga-se a relação subliminal baseada no consenso que é a dominação; a dádiva que retorna – a ação libertadora mas que somente age quando referente à violência passada - ao romper-se a linha dessa violência indizível, esquece-se daqueles que sofrem a dor, a perda que também podem ser desumanas em favor de uma partilha do sensível consensual da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLAMY, Alex J. 2009. *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. Malden: Polity Press.

BLEIKER, Roland. 2009. *Aesthetics and World Politics.* Nova Iórque: Palgrave Macmillian.

BOURDIEU, Pierre. 1976. "Le champ scientifique". *Actes de La recherche em Sciences Sociales,* n. 2/3, p. 88-104, jun.. Tradução de Paula Monteiro.

ICISS. 2001. *The responsibility to protect.* Ottawa: International Development Research Center.

FETHERSON, A. B. 1994. *Towards a theory of United Nations peacekeeping.* Nova Iorque: St. Martin's Press.

FIGUEIREDO, Marcos V. M. de. 2006. *Direitos humanos, interdependência moral e a redefinição do uso da força pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas: o caso da UNPROFOR. Dissertação (Mestrado) Instituto de Relações Internacionais*. PUC-Rio, Rio de Janeiro.

GAREIS, S. Bernhard e VARWICK, Johannes. 2005. *The United Nations: An Introduction*. New York: Palgrave

KENKEL, Kai. 2013. Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to "painting a country blue'. *Revista Brasileira de Política Internacional.* Vol. 56, No. 1; pp. 122-143.

MACFARLANE, S. Neil e KHONG, Yuen F. *Human Security and the UN: A Critical History.* Indianapolis: Indiana University Press, 2006.

MACINNIS, John A. 1997. *Contrasts in Peacekeeping: The Experience of UNPROFOR and IFOR in the Former Yugoslavia.* Mediterranean Quarterly, Spring.

MINGST, Karen. KARNS, Margaret. 2000*. The United Nations in The Post-Cold War Era.* Westview Press.

NAÇÕES UNIDAS. 1946. *Carta das Nações Unidas***.**Nova York: United Nations Press.

NAMBIAR, Satish. 2012. "UN peacekeeping operations in the former Yugoslavia – from UNPROFOR to Kosovo" *In United Nations peacekeeping operations: Ad Hoc missions, permanent engagement.* Nova Iórque: United Nations University Press.

NEOCLEOUS, Mark. 2008. *The critique of security.* Edimburgo: Edinburgh University Press.

NIETZCHE, Friedrich. 2005*. A visão dionisíaca do mundo.* São Paulo: Martins Fontes.

PANAGIA, Davide. 2006. *The poetics of political thinking.* Londres: Duke University Press.

RANCIÈRE, Jacques. 1996. *O desentendimento: política e filosofia.* São Paulo: Editora 34.

RANCIÈRE, Jacques. 2009a *O inconsciente estético.* São Paulo: Editora 34.

RANCIÈRE, Jacques. 2009b. *A partilha do sensível.* São Paulo: Editora 34

RANCIÈRE, Jacques. 2010. *Dissensus: on politics and aesthestics.* Nova Iórque: Continuum.

REARDON, A. Betty. 1986. *Sexism and the War system.* Syracuse: Syracuse University Press.

SHIMURA, Hisako. "The role of the UN Secretariat in organizing peacekeeping." Em Thaku, Ramesh and Albrecht Schnabel, orgs. *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*. New York: United Nations University Press, 2001.

SIMMA, Bruno. 1999. "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects". *European Journal of International Law.* Vol. 10, No. 1 ; pp. 1-22.

STEDMAN, Stephen John. 2002. ROTHCHILD, Donald S.; CUSENS, Elizabeth M. *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements.* London: Lynne Rienner.

**Recebido em 23 de dezembro de 2013**

**Aceito em 12 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# RESENHA: "UM LEITOR BRASILEIRO DE BOBBIO"

CELSO, Lafer. Norberto Bobbio – Trajetória e obra. São Paulo: Perspectiva, 2013. (253 p.). ISBN: 9788527309769.

**RAFAEL SALATINI**
Doutor em Ciência Política – FFLCH-USP
Professor de Ciência Política – Unesp-Marília
E-mail: rafaelsalatini@marilia.unesp.br

Tanto do ponto de vista pessoal quanto do ponto de vista intelectual, é possível que não haja nome mais autorizado no Brasil para escrever sobre o filósofo italiano Norberto Bobbio quanto o jurista Celso Lafer, que conhece a obra do grande filósofo italiano como pouquíssimos no Brasil e cujos pontos de interseção com o mesmo não são pouco numerosos. Como o próprio autor lembra no texto de apresentação a *Norberto Bobbio – Trajetória e obra* (2013), Lafer conhecera Bobbio pessoalmente quando da vinda deste ao Brasil, em 1982, oportunidade em que o mesmo palestrou na UnB e na USP, além de oferecer algumas entrevistas a jornais do país. Desde então, uma singela amizade entre ambos permitiu que Lafer pudesse participar de eventos acadêmico-científicos ao lado de Bobbio, visitar seu apartamento, trocar cartas, conhecer seu maior discípulo Michelangelo Bovero (que escreve na contracapa da obra), além de – o que considero a honra maior – ter seu grande livro *A reconstrução dos direitos*

*humanos* (1988), sobre o pensamento de Hannah Arendt, citado na introdução de *L'età dei diritti* (1990), uma das últimas grandes obras bobbianas.

A obra que aqui resenhamos colige a grande produção de textos esparsos escritos por Lafer sobre a pessoa e, especialmente, o pensamento de Bobbio entre 1980 e 2011, dividido em cinco partes, dedicadas aos temas "perfil", "relações internacionais", "direitos humanos", "teoria jurídica" e "teoria política". Uma característica marcante e preciosa da obra são as pequenas comparações entre o pensamento bobbiano e o pensamento arendtiano que são oferecidas ao longo de todos os textos. Como Bobbio (positivista) e Arendt (anti-positivista) se ignoraram intelectualmente em praticamente toda a sua produção intelectual, tal comparação soa como uma leitura especialmente (ou talvez mesmo exclusivamente) laferiana do pensamento de Bobbio; em outras palavras, um encontro que apenas Lafer poderia, pelo menos entre nós, proporcionar.

A primeira parte reúne o prefácio escrito ao livro *De senectute* (1996) e um artigo publicado em jornal sobre *Autobiografia* (1997), obras que o próprio Bobbio esclarecera em carta a Lafer se tratarem de uma espécie de sequência: a primeira tratando do tema da velhice; a segunda, uma autobiografia montada a partir de história oral coletada pelo jornalista Alberto Pappuzzi e revista por Bobbio. Sobre o primeiro livro, Lafer aborda os diversos temas relatados por Bobbio sobre sua vida e sua obra, lado a lado com a discussão dos diversos fatos políticos que o filósofo conhecera (da Primeira Guerra à Guerra do Golfo), classificando o pensamento bobbiano como "ilimunista-pessimista" e, recorrendo ao conceito arendtiano de "autoridade", conclui que o pensamento liberal de Bobbio possui um "algo mais". "O que se pode dizer – escreve – dessa filiação [liberal], do ponto de vista da construção pública de Bobbio? [...] Bobbio, no meu entender, acrescentou à tradição liberal algo significativo que o diferencia de Croce e Einaudi. Esse algo, que é um ingrediente importante na construção de

sua autoridade, expressa-se na postura de suas obras de cultura militante, como ele as qualifica, e enraiza-se na experiência breve, mas decisiva, de *vita activa*" (pp. 35-36). Sobre o segundo livro, Lafer aborda especialmente as atividades universitárias desenvolvidas por Bobbio, que destaca na autobiografia terem sido suas principais atividades ensinar e escrever. Da função de professor de filosofia de Direito, exercida em diversas universidades italianas, que o próprio filósofo distinguia em duas vertentes (teórica e histórica), Lafer lembra os diversos trabalhos dedicados à ciência do direito – *L'indirizzo fenomenologico nella filosofia sociale e giuridica* (1934 [primeiro livro]), *L'analogia nella logica del diritto* (1938 [tese de doutoramento]), *Teoria della scienza giuridica* (1950), *Teoria della norma giuridica* (1960), *Il positivismo giuridico* (1960-1961), *Dalla struttura alla funzione* (1977), etc. – e aqueles dedicados à história das ideias jurídicas – *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant* (1957), *Locke e il diritto naturale* (1963), *Thomas Hobbes* (1989), *L'età dei diritti* (1990), etc. Da função de professor de Ciência Política, exercida especialmente na Universidade de Turim, inúmeras outras grandes obras poderiam ser lembradas. Dois temas bastante delicados ainda lembrados por Lafer serão as manifestações estudantis de maio de 1968 na Itália (que tiveram como um dos líderes estudantis o filho de Bobbio, Luigi Bobbio), que levaram Bobbio a um grande debate contra o democratismo autogestionário propugnado pelos estudantes, e a relação intelectual (e, em menor grau, pessoal), além da compreensível e importantíssima figura de Hans Kelsen – sobre a qual publicara *Diritto e potere: Saggi su Kelsen* (1954-1886 [escrita], 1992 [publicação]) –, com a figura maldita de Carl Schmitt, com quem Bobbio dividia não apenas a admiração por Hobbes, mas também a concepção realista da política como uma relação entre amigo-inimigo. Considerando Schmitt como uma "sombra" da "tentação demoníaca do poder", Lafer escreve: "Bobbio, porque foi professor, viveu como professor e atuou politicamente por meio do debate com a sua autoridade de professor, não incide nesse risco" (p. 55)

A segunda parte traz quatro textos escritos sobre o pensamento internacionalista de Bobbio, sendo o primeiro uma conferência sobre *Il problema della guerra e le vie della pace* (1979), apresentada na UnB, no qual Lafer destaca o grande tema internacional analisado por Bobbio, a relação entre guerra e paz, e sua filosofia militante por um pacifismo ativo (especialmente na forma kelseniana da paz pelo direito), que se fundamenta na defesa do valor da paz, exposta em inúmeros textos. Depois de uma exposição das três matrizes jusnaturalistas do pensamento internacional moderno (Grócio, Hobbes e Kant), Lafer argumenta pela relação dupla de Bobbio entre as influências de Hobbes (especialmente sua concepção de anarquia internacional) e Kant (especialmente sua concepção de federalismo internacional): "Daí minha conclusão – escreve – de que, em última análise, Bobbio é um pacifista que vê a guerra como antítese do direito: um pacifista, no entanto, que não é um grociano idealista e que se viu marcado pelo realismo hobbesiano, sem, contudo, aceitar, seja a proposta da gramática da obediência de um Leviatã de alcance planetário, seja a anarquia do estado de natureza que compromete o papel positivo do direito como instrumento de delimitacao da força e do medo. É isso que aproxima Bobbio da visão kantiana" (p. 68). O segundo texto, publicado na imprensa, analisa a posição de Bobbio sobre a guerra do Golfo – que seria exposta na obra *Una guerra giusta?* (1991), infelizmente ainda não publicada em português. O texto discute a posição bobbiana sobre o conflito, descrito como uma guerra justa dos EUA (como protetor do Kwait) contra o Iraque, o que causou grande polêmica especialmente entre a esquerda antiamericanista italiana. O terceiro texto consiste no prefácio escrito ao livro *Il terzo assente* (1989), publicado no Brasil apenas duas décadas depois, postumamente, e que concebe as relações internacionais a partir da teoria do *tertium non datur* [terceiro não dado], considerado uma sequência de *Il problema della guerra e le vie della pace* (1979). Lafer faz um balanço, no âmbito do pensamento bobbiano, das obras anteriores sobre as relações internacionais,

mencionando sua troca de cartas com o autor sobre a guerra do Golfo, a discussão da relação entre direito/poder e política/moral desde a teoria jurídica até a teoria política, a tensão entre os pensamentos hobbesiano e kantiano, a relação entre democracia e paz, a questão termonuclear, o modelo do contratualismo (*pactum societatis*/*pactum subjectionis*) para a reflexão sobre a ONU e, novamente, a defesa do princípio da paz por meio do direito. "Na tarefa de afirmar – escreve – uma ética do diálogo, Bobbio, em *O terceiro ausente*, exerce o papel do intelectual independente, que, segundo ele, agita ideias, levanta problemas, elabora programas, persuade ou dissuade, encoraja ou desencoraja, exprime juízos, aconselha, voltado para desatar os nós que impedem, no labirinto da convivência coletiva, os caminhos da saída bloqueada" (p. 116). No quarto texto, publicado em obra italiana sobre o pensamento bobbiano, em 2011, Lafer discute novamente as obras de relações internacionais de Bobbio, destacando os temas recorrente do filósofo italiano sobre o assunto: a relação entre a guerra e a paz, a defesa da paz, a questão nuclear, o pacifismo ativo, a ONU como *tertium inter partes* [terceiro entre as partes] (e não *super partes* ou *juxta partes*).

A terceira parte apresenta dois textos sobre a temática dos direitos humanos no pensamento bobbiano, sendo o primeiro uma introdução escrita para a edição brasileira de *L'età dei diritti* (1990) – obra em cuja introdução Bobbio citara o próprio Lafer –, em que se analisa a discussão sobre o jusnaturalismo como fundamentação dos direitos humanos e a análise da Frevolução Francesa em função desse mesmo tema, além dos textos bobbianos sobre a pena de morte, a resistência à opressão e a tolerância, todos tratados em função da passagem da sociedade *ex parte principis* (como são as sociedades absolutistas) para uma sociedade *ex parte populo* (como são as sociedades liberal-democráticas) "É o livro – afirma – da convergência dos temas recorrentes de Bobbio nos diversos campos de estudo a que se dedicou e, por isso mesmo,

um livro explicitador da coerência que permeia sua trajetória de pensador" (p. 133). O segundo texto desta parte fora publicado na revista *Cult* em 2006, abordando os temas do preconceito e do racismo, presentes em obras como a citada *L'età dei diritti* (1990) e *Elogio della mitteza* (publicado originalmente pela revista *Linea d'Ombrea*, em 1994), mas focando especialmente – em função do que pode ser considerado o auge da comparação laferiana (descrita como "convergência") entre Bobbio e Arendt – o texto "Quinze anos depois" (escrito em 1960, mas publicado no Brasil, na *Revista USP*, apenas em 2004), em que Bobbio analisa o tema do holocausto judaico, destacando, ainda, o emprego que o autor fizera das ideias de Bobbio, como *amicus curiae* [amigo do tribunal], na análise do caso Ellwanger junto ao STF.

A quarta parte da obra é composta por dois textos que abordam a teoria jurídica bobbiana, entre os quais o primeiro consiste no prefácio escrito para o livro *Teoria dell'ordinamento giuridico* (originado num curso homônimo oferecido no ano acadêmico de 1959-1960 – o qual, conjuntamente com o curso oferecido no ano acadêmico de 1957-1958, intitulado *Teoria della norma giuridica* e publicado como livro em 1960, seriam reunidos e publicados conjuntamente em 1993, com o título de *La teoria generale del diritto*), em que Lafer analisa o normativismo (distinção do fenômeno jurídico) e o positivismo jurídico bobbianos, entre outros temas correlatos, como as atividades de professor de filosofia do direito na Universidade de Turim, os cursos sobre história das ideias jurídicas e (os citados acima, incluindo ainda o curso oferecido no ano acadêmico de 1960-1961, com o título de *Il positivismo giuridico*, também publicado em livro posteriormente) sobre teoria geral do direito, estes especialmente inspirados no pensamento de Kelsen. Afirma o autor: "A filosofia do direito de Bobbio, como uma filosofia do direito *sub specie juris*, é uma admirável expressão da razão jurídica, voltada para ecslarecer as operações intelectuais e práticas na criação do direito e na aplicação do direito" (p. 168). O

segundo texto, por sua vez, consiste na apresentação da obra *Dalla struttura alla funzione* (1977), que consiste na obra que opera a formidável abertura do pensamento bobbiano para a sociologia jurídica, como uma ponte entre Kelsen e Weber, absorvendo a importante distinção hayekiana entre "normas de comportamento" e "normas de organização" e contendo ainda um estudo sobre Tullio Ascarelli, jurista italiano que teria grande influência no direito brasileiro.

A quinta parte, por fim, é composta por seis textos que tratam da teoria política bobbiana, começando pelo prefácio escrito ao primeiro livro de Bobbio publicado no Brasil, em 1980, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero político* (publicado originalmente em 1976 e originado do curso oferecido no ano acadêmico de 1975-1976), no qual Lafer empreende uma introdução ao pensamento jurídico-político do filósofo, iniciando pela apresentação do normativismo bobbiano e as relações entre filosofia do direito e filosofia política e desembocando na teoria da democracia bobbiana, a embute uma preferência axiológica pela democracia, encerrando uma crítica ético-política – presente desde *Quale socialismo?* (1976) – baseada na análise do sujeito (quem governa?) e do exercício (como governa?) do poder, contrária especialmente à teoria política marxista, baseada exclusivamente na análise do sujeito do poder em detrimento do tema da distinção entre bom governo e mau governo. Os segundo e terceiro textos cosistem em resenhas escritas para as obras *Stato, governo e società* (1985, com textos extraídos da Enciclopédia Einaudi), discutindo os critérios metodológicos bobbianos (descritivo, axiológico e histórico), e *Thomas Hobbes* (1989), publicado por razão da comemoração dos 80 anos de Bobbio. O quarto texto trata-se do prefácio escrito à obra organizada e publicada exclusivamente no Brasil *Três ensaios sobre a democracia* (1991), abordando diversos temas ligados à democracia, como a racionalidade, a não-violência, a regra da maioria, os direitos individuais fundamentais, a necessidade de transparência (contra os *arcana imperii*) e a democracia no sistema

internacional (num texto que seria republicado novamente em inúmeras outras coletâneas com o nome do filósofo), sendo destacados os métodos democráticos, que permitem – frase repetida ao longo de vários textos laferianos – "contar cabeças e não cortar cabeças". O quinto texto consiste numa conferência oferecida em 2007, tratando justamente do tema da relação entre democracia e relações internacionais, discutindo as relações entre direito, razão, paz e direitos humanos e a influência da teoria da paz do sociólogo francês Raymond Aron sobre Bobbio, todos temas discutidos em função do cenário internacional contemporâneo do pós-11 de setembro de 2001 e da comparação entre o decisionismo schmittiano e o pacifismo jurídico kelseniano. A conclusão apresentada é a seguinte: "Bobbio [...] entende que o único salto qualitativo da história – possível, mas não necessário – é o da passagem do reino da violência para o da não violência" (p. 231). Finalmente, o último texto consiste no prefácio à recentemente publicada no Brasil conferência bobbiana "Qual democracia?" (1959), em que Lafer tenta novamente abalizar a ampla produção bobbiana sobre o tema da democracia, terminando por afirmar: "O resultado dessa dimensão do percurso bobbiano foi uma constelação de trabalhos de límpida reflexão, arguta análise e profundidade de pensamento que abrem caminhos para o bom governo da convivência coletiva" (p. 241).

São inúmeras as qualidades da obra de Lafer, desde a rica coletânea de fotos de Bobbio (incluindo uma com Lafer) presente em suas páginas até passagens que discutem com profundidade pouco conhecida o pensamento bobbiano, assim como pode ser considerado que o formato da obra (uma coletânea de prefácios e textos gerais de divulgação do pensamento bobbiano) não a torna imune à repetição. Todavia, frente aos inúmeros trabalhos que se vêm acumulando no Brasil de estudos especializados sobre o pensamento bobbiano, com recortes muitas vezes muito justos, o livro de Lafer tem a inaudita qualidade de ser um livro bastante abrangente, capaz de dar conta em grande medida das

inúmeras dimensões do pensamento bobbiano – da história das ideias à filosofia, da ética à política, do direito às relações internacionais, etc. – sem redundar sintomaticamente em discussões desconexas, superficiais ou excessivamente genéricas. Indubitavelmente, a autoridade de um estudioso que realmente conhece em profundidade o pensamento bobbiano (e inclusive suas fontes) e que certamente fora até aqui o maior divulgador do pensamento bobbiano no Brasil convergem para a gênese de um livro cujos textos, se não são inéditos, ganham certamente uma nova dimensão – penso que justamente a dimensão da abrangência – quando publicados agora conjuntamente.

**Recebido em 20 de fevereiro de 2014**
**Aceita em 25 de março de 2014**

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# UMA RECONSTRUÇÃO DO CONSTRUTIVISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

# A RECONSTRUCTION OF CONSTRUCTIVISM IN INTERNATIONAL RELATIONS[1]

**STEFANO GUZZINI**[2]

Mestre em Economia pela *London School of Economis* e PhD em Ciências Sociais e Políticas pelo *European University Institute*, Florença. É Pesquisador Sênior do Instituto Dinamarquês para Estudos Internacionais e Professor Associado na *Uppsala University*, Suécia.
**E-mail:** sgu@diis.dk

**TRADUTOR: JOÃO NACKLE URT**[3]
Professor do Curso de Relações Internacionais da UFGD
Doutorando de Relações Internacionais pela UNB
E-mail: joaourt@ufgd.edu.br

[1] N.T. Originalmente publicado em inglês no *European Journal of International Relations* 6(2), 2000, p. 147–182.

[2] Esse artigo foi escrito sob os auspícios de um projeto internacional financiado pela *Volskwagen-Stiftung* sobre 'Novas diretrizes para o ensino das Relações Internacionais: Uma Tarefa para Instituições Regionais na Europa Central e Oriental'. Sua primeira versão foi exposta em *workshops* em São Petersburgo (fevereiro de 1999) e Nida, Lituânia (setembro de 1999). Quero agradecer os participantes, em particular, Christopher Daase, Andrey Makarychev e Klaus Segbers por seus comentários sobre um esboço anterior. Além disso, foram-me muito úteis as sugestões e comentários de Lóránd Ambrus-Lakatos, Alexander Astrow, Jeffrey Checkel, Jef Huysmans, Markus Jachten-Fuchs, Peter Katzenstein, Anna Leander, Michael Merlingen, Cas Mudde, Heikki Patomäki, Ulrich Sedelmeier, Davide Sparti, Alexander Wendt, Colin Wight, Friedrich Kratochwil e dos pareceristas anônimos do *European Journal of International Relations* (EJIR). Depois de seis anos de ensino na *Central European University*, eu gostaria de dedicar este artigo aos meus alunos, com quem aprendi mais do que eles poderiam imaginar.

[3] Com a colaboração dos acadêmicos Marienne Cacho Pires, Richards Machado e Rafael Gonçalves Alexandre, do curso de Relações Internacionais da UFGD. O tradutor agradece ao prof. Hermes Moreira Júnior pela leitura e comentários. Agradece especialmente ao autor, prof. Stefano Guzzini, que além de ceder gentilmente a versão do seu artigo para publicação na revista *Monções*, colaborou com esclarecimentos durante o processo de tradução.

As notas da tradução são precedidas da sigla N.T. As demais são as notas originais do autor.

**RESUMO:** Como forma de evitar tanto abordagens teoricamente ecléticas, quanto abordagens teoricamente redundantes, este artigo propõe uma reconstrução possível e coerente do construtivismo, entendido como uma metateoria reflexiva. Esta reconstrução começa levando a sério a dupla virada sociológica e interpretivista nas ciências sociais. Baseado na "dupla hermenêutica", o construtivismo pode ser mais bem compreendido distinguindo-se sua postura quanto ao nível da observação, quanto ao nível da ação propriamente dita e quanto à relação entre esses dois níveis. Com base nessa distinção, o artigo argumenta que o construtivismo trata, do ponto de vista epistemológico, sobre a construção social do conhecimento e, do ponto de vista ontológico, sobre a construção da realidade social. Além disso, o construtivismo demanda a combinação de uma teoria social do conhecimento com uma teoria intersubjetivista da ação, em detrimento de uma teoria individualista da ação. Finalmente, a análise do poder é central para compreender a ligação reflexiva que se estabelece entre os níveis da observação e da ação. Este argumento está inserido numa contextualização na qual o construtivismo é inspirado pela "modernidade reflexiva" e, mais diretamente, pelo fim da Guerra Fria.

**Palavras-chave:** construtivismo; teoria das relações internacionais; metateoria; dupla hermenêutica; intersubjetividade; poder; reflexividade

**ABSTRACT:** In order to avoid both theoretically eclectic and redundant approaches to constructivism, this article proposes one possible and coherent reconstruction of constructivism understood as a reflexive meta-theory. This reconstruction starts by taking seriously the double sociological and interpretivist turn of the social sciences. Based on 'double hermeneutics', constructivism is perhaps best understood by distinguishing its position on the level of observation, the level of action proper, and the relationship between these two levels. On the basis of this distinction, the article argues that constructivism is epistemologically about the social construction of knowledge and ontologically about the construction of social reality. It furthermore asks us to combine a social theory of knowledge with an intersubjective, not an individualist, theory of action. Finally, the analysis of power is central to understanding the reflexive link between the two levels of observation and action. The argument is embedded in a contextualization where constructivism is seen as inspired by 'reflexive modernity', as well as more directly by the end of the Cold War.

**Keywords**: constructivism; international relations theory; meta-theory; double hermeneutics; intersubjectivity; power; reflexivity

Que história de sucesso! Pouco conhecido há uma década, o construtivismo tornou-se o desafiador oficialmente acreditado do núcleo duro da disciplina (Katzenstein *et al.*, 1998). "A construção social de..." está entupindo os títulos das páginas de nossos livros e artigos, assim como aconteceu com "A Economia Política de..." nos anos 1980.

O sucesso é devido, pelo menos em parte, à suposta posição de "via média" do construtivismo (Adler, 1997). Assumir uma postura construtivista permite sermos críticos ou pelo menos adotarmos um ponto de vista inovador em relação ao *mainstream*.

E ainda assim, o construtivismo não sucumbe ao canto da sereia do pós-estruturalismo, cujas críticas o transformaram numa postura idealista radical, cada vez mais esvaziada de qualquer significado inteligível. Em outras palavras, o construtivismo promete fazer contribuições significativas ao debate teórico em Relações Internacionais. Já faz algum tempo, inclusive nas contribuições de muitos estudiosos do *mainstream*, que esse debate busca evitar cair nos extremos do empirismo e do idealismo, do individualismo e do holismo, ou do absolutismo e do relativismo. Assim, o construtivismo não promoveu uma busca deliberada pela via média nos debates teóricos, mas apenas foi autorizado a se tornar o ocupante legítimo dessa lacuna.

A nova proeminência do construtivismo tem um preço. Está-se a apenas um passo de se inverter a relação entre o construtivismo e a via média, isto é, embora as posições construtivistas façam parte da via média, nem toda via média é construtivista. Em outras palavras, o preço do sucesso foi o abandono de algumas ideias básicas do construtivismo.

Consequentemente, a fórmula "a construção social de..." costuma ser utilizada de forma eclética ou redundante. O ecletismo aparece quando o construtivismo se torna uma categoria geral, da qual muitos pesquisadores

escolhem sua versão particular, sem necessariamente observar a devida coerência teórica do produto final. A redundância ocorre quando um toque construtivista é utilizado para renovar abordagens já existentes. Isso acontece, por exemplo, quando o construtivismo é usado para se referir à alegação de que as ideias, além dos fatores materiais, têm impacto na política. Assim, o construtivismo seria diferente do "racionalismo" no sentido em que este impacto não é necessariamente redutível à ação estrategicamente calculada; seria diferente do puro "idealismo" onde as ideias não surgem no vácuo (ver o bem-cunhado título de Risse-Kappen, 1994), mas surgem em um contexto histórico e demandam um suporte institucional para serem eficazes. Além disso, as ideias e seu suporte institucional podem afetar as preferências e interesses dos atores. Se isso fosse tudo, a análise de Stephen Krasner (1982) sobre o papel dos regimes nas preferências dos atores faria dele um dos primeiros construtivistas (não que ele se importasse muito com a sua própria rotulagem). Mas se isso fosse tudo, por que se preocupar em estudar o construtivismo? A vida é curta.

Contra a tendência do uso eclético ou redundante do construtivismo, o presente artigo busca uma coerência teórica e tenta reconstruir pontes para a pesquisa empírica. O que se oferece adiante é um repensar sistemático das premissas construtivistas. Não se trata de mais uma análise sobre o construtivismo. Não se busca um mínimo denominador comum do construtivismo, que seja compartilhado por todos os estudiosos que assim se se denominam. Este empreendimento tem méritos indiscutíveis como primeiro passo na coleta de informações sobre um novo programa de pesquisa. As últimas tentativas, porém, mostraram seus limites. Tamanha diversidade parece levar à implosão da categoria do construtivismo. Consequentemente, um grande número de artigos recentes optou por atribuir maior coerência ao construtivismo, seja enfatizando um ponto de vista particular (como em Adler, 1997), seja escolhendo aprofundar a discussão de uma abordagem particular (Checkel,

1998), seja fornecendo tipologias (Hopf, 1998). Embora este artigo compartilhe alguns desses esforços, ele busca oferecer mais explicitamente uma reconstrução coerente, ainda que não a única reconstrução possível, do construtivismo, entendido simplesmente como uma metateoria explicativa[4].

A presente reconstrução enfatiza dois importantes antecedentes lógicos das teorias da "via média", quais sejam as viradas interpretivista e sociológica nas ciências sociais. Levar a virada interpretivista a sério significa partir da ideia de ação dotada de sentido (ou ação significativa) e então agregar a diferença entre ciências sociais, que precisam interpretar um mundo já interpretado, e ciências naturais, que dispensam esse procedimento (Schutz, 1962 [1953]). A teoria deve, portanto, conceitualizar a ação no nível do senso comum separadamente da ação de segunda ordem (ou, no nível da observação). Mais importante, ela deve analisar o relacionamento entre estes dois níveis. O que também distingue o mundo social do mundo natural, é que a opinião que se tem sobre as pessoas e suas ações pode fazer uma grande diferença para elas. Por exemplo, ser identificado como representante de um estado oportunista influencia suas opções em negociações futuras. Além disso, os seres humanos – diferentemente dos fenômenos naturais – podem reflexivamente se tornar conscientes de tais atribuições e assim influenciar suas ações e interações com elas. Este "efeito de *looping*" (Hacking, 1999: 34) é uma das razões para a importância da "identidade" nos escritos construtivistas, teórica e empiricamente.

Levar a virada sociológica a sério implica que a ação significativa (e o conhecimento de agentes e observadores) é um fenômeno social, ou intersubjetivo. Não pode ser reduzida à psicologia cognitiva ou à escolha baseada em interesses. Em vez disso, a virada sociológica enfatiza em primeiro lugar o

[4] Logo, o presente artigo não trata diretamente das questões morais que são a preocupação central de alguns construtivistas (Kratochwil, 1989; Onuf, 1989) e das abordagens pós-modernas (para uma avaliação da ética pós-estruturalista em RI, ver Guzzini, 1997).

contexto social no qual identidades e interesses, tanto de atores quanto de observadores-agentes, se constituem. Por fim, significa também que o relacionamento entre contexto e atores tem de ser problematizado em si mesmo, p. ex. a relação entre o mundo social e a construção social dos significados (aí incluído o conhecimento).

Em outras palavras, a presente reconstrução entende o *construtivismo tanto em termos de uma construção social dos significados (inclusive o conhecimento), quanto em termos da construção da realidade social.* Ela procede em dois passos. A primeira seção tem por objetivo contextualizar a recente virada sociológica e interpretivista nas ciências sociais. Discutirei que o sucesso recente do construtivismo pode ser ligado ao duplo contexto do que Ulrich Beck chamou de "modernidade reflexiva", que afetou todas as ciências sociais, bem como do fim da Guerra Fria, que atingiu mais particularmente as Relações Internacionais. A segunda seção apresenta três eixos centrais do construtivismo, coerentemente reconstruídos a partir da dupla virada nas ciências sociais. O artigo defende que o construtivismo implica primeiro uma posição de dupla hermenêutica no nível de observação e, segundo, uma teoria intersubjetiva da ação. Deve-se evitar misturar uma teoria intersubjetiva do conhecimento com uma teoria individualista da ação (para uma crítica relacionada à teoria dos regimes, ver Kratochwill e Ruggie, 1986).

Em terceiro lugar, e dado o "efeito de *looping*", a relação entre a observação e a ação propriamente dita precisa ser problematizada de maneira "reflexiva". Esta reflexividade levanta questões sobre a relação entre significado/conhecimento e poder que quase todas as abordagens construtivistas recentes, diferentemente de suas antecessoras pós-estruturalistas, tendem a negligenciar. Assim, a ênfase atribuída por um único analista (Hopf, 1998) à questão central do poder é, como argumentarei, menos uma questão de gosto que de lógica teórica. Pois, se o construtivismo social está fundamentalmente

afirmando que o presente não é determinado pela "natureza" das coisas, então analiticamente é parecido com a análise de poder, sempre relacionada com argumentos contrafactuais sobre como as coisas poderiam ter sido diferentes (Baldwin, 1985: 22). Se a atribuição de significados e o mundo social estão em interação, então o *status quo* político e a legitimidade da ação pública fundamentalmente dependem dessa interação, dessa construção.

A reflexividade é talvez o componente central do construtivismo, um componente muitas vezes menosprezado. Este artigo é, em alguma medida, uma tentativa de mostrar como o construtivismo nas RI remonta a algumas ideias anteriormente expostas por Keohane (1989 [1987]) em sua distinção entre racionalismo e reflexivismo (apesar das fragilidades de definir o segundo apenas como uma categoria residual), ou por Neufeld (1993), ou ainda, fora das RI, na teoria social de Ian Hacking (1999) ou de Pierre Bourdieu (ver em especial Bourdieu, 1990; Bourdieu e Wacquant, 1992)[5].

## *ORIGENS DO CONSTRUTIVISMO NAS RI: MODERNIDADE REFLEXIVA E O FIM DA GUERRA FRIA*

Novos desenvolvimentos intelectuais entre uma comunidade acadêmica, tais como os do construtivismo nas RI, podem sempre serem vistos como produto de uma dupla conjuntura. De um lado, eles estão embutidos em acontecimentos históricos exteriores à comunidade acadêmica. De outro lado, eles refletem a estrutura e o conteúdo dos debates que definem a própria identidade de uma comunidade acadêmica. Desvios do foco da atenção teórica são resultados da reação e da adaptação (de pelo menos uma parte) da

[5] Afirmar que a reflexividade é particularmente importante para o construtivismo não significa que ela lhe seja específica. Ela está presente em qualquer teoria sociológica mais avançada, seja na tradição individualista (Coleman: 1990: capt. 23), seja na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann.

comunidade acadêmica às conquistas e aos modismos intelectuais, dentro e fora da disciplina, bem como à pressão dos pares e ao emprego de padrões para os profissionais da academia.

A seguir, antes da discussão sobre os princípios do construtivismo em face do pano de fundo disciplinar dentro do qual eles se desenvolveram, feita na próxima seção, eu tentarei apontar os contornos das várias linhas de acontecimentos "externos" que impactaram as origens do construtivismo. Uma advertência é necessária: não se pode determinar se essas linhas de acontecimentos realmente influenciaram todos ou alguns dos construtivistas, seja direta ou indiretamente, porque isto demandaria pesquisa empírica adicional sobre a produção do conhecimento em Relações Internacionais. Por conseguinte, minha leitura oferece não mais que uma chance de entendimento do pano de fundo histórico e intelectual do construtivismo.

Para a compreensão do construtivismo nas Relações Internacionais, dois desenvolvimentos históricos merecem ser mencionados. Primeiro, deve-se relacionar a emergência do construtivismo ao que Ulrich Beck (1986: 14, *et passim*) chama de "modernidade reflexiva". Trata-se de uma crescente tomada de consciência acerca dos limites e ambiguidades inerentes ao progresso técnico e social, remontando ao início do século XX. O segundo contexto histórico relevante está mais intrinsecamente relacionado com os debates internos das Relações Internacionais, em um prazo incomparavelmente menor – o construtivismo sem dúvida tirou proveito da *inexorabilidade da mudança vindoura* que percorreu a Europa, em particular durante a segunda *détente* e o fim da Guerra Fria.

*A modernidade reflexiva*

Para alguns pode parecer soar artificial invocar mudanças históricas de longo prazo ou um *Zeitgeist* predominante como panos de fundo para a compreensão de uma mudança metateórica específica em uma ciência social. Mas, a despeito das opiniões em contrário, os cientistas não são um grupo isolado. Mais que isso, há uma conexão interna entre uma tendência mais hermenêutica nas explicações científicas (de fato, uma influência da "dupla hermenêutica", analisada mais adiante) e o entendimento de que a modernidade tornou-se auto-reflexiva. Tais fatores problematizaram tanto a autopercepção dos pesquisadores, em particular, quanto das pessoas, em geral.

Sociedades, principalmente na Europa Ocidental e na América do Norte, observaram o ressurgimento das ideologias e humores pessimistas durantes décadas recentes. Esta mudança de ânimo decorre de uma crítica às sociedades industriais modernas, se não à própria modernidade como tal. Em muitas análises, a modernidade é entendida como a crença de que, por meio de suas capacidades técnicas, a humanidade pode garantir um ritmo constante de progresso. Além disso, a modernidade tende a ser basicamente um projeto individualista no qual o ego racional é o único protagonista da história. Ou como certa vez propôs Raymond Aron (1969:287), a desilusão com o progresso deriva da própria fonte da modernidade, da "ambição Prometeica" exemplificada em Descartes, a ambição de que venhamos a nos tornar mestres e senhores da natureza, inclusive da natureza humana, por meio da ciência e da tecnologia.

O declínio desta fé no progresso tem origem, entre outras coisas, nos recentes desastres ecológicos, no número sempre crescente de vítimas fatais da fome, ou no risco ainda presente de um holocausto nuclear. Se a racionalidade não pode resolver esses desafios, ou pior, se a ação tecnocrática é por vezes

mesmo a causa desses desastres, logo o projeto iluminista, ou o racionalismo *tout court*, não é mais um caminho a seguir. A pós-modernidade diz respeito a essa espécie de ressaca que sucede a embriaguez do progresso. Ela se refere também à tentativa de "pensar o impensável", uma vez que é obrigada a utilizar categorias em sua maioria emprestadas do Iluminismo e, ao mesmo tempo, deve inventar novas categorias para propor um caminho "além".

Esse pessimismo civilizacional não é exatamente novo. Suas raízes podem ser encontradas na virada do século, quando Max Weber já lidava com o "desencantamento do mundo".[6] A humanidade produziu a um só tempo riquezas incomparáveis e a gaiola de ferro da burocracia. O aumento do poder individual e social não foi acompanhado por nenhum aumento das certezas morais. Pelo contrário, perderam-se tanto os mistérios do desconhecido-para-todo-o-sempre, quanto a confortável crença na suficiência do Evangelho. Deuses diferentes lutando uns contra os outros.

Mas, enquanto a maioria das críticas da modernidade nunca vislumbrou a hipótese de abandoná-la, já há nos dias de hoje quem alegue fazê-lo. Por outro lado, esta alegação tem sido combatida por muitos que, em princípio, compartilhariam a mesma avaliação acerca dos perigos atuais. Para esses, no entanto, o chamado da pós-modernidade não é a consequência empírica e moral forçosa de um projeto falido de progresso tecnológico, mas a consequência interna e lógica de um entendimento equivocado acerca da modernidade. O Iluminismo não diz respeito à Razão com "R" maiúsculo, mas ao ato de raciocinar. A razão, para que possa ser coerente consigo mesma, deve subverter sua própria lógica num movimento dialético, no qual a verdade de hoje será substituída por outra amanhã, como observaram alguns dos primeiros

[6] Pode-se argumentar que o contra-movimento conservador contrário ao Iluminismo nascente também expressava temores civilizacionais. Mas eram temores de um tipo diferente daqueles expressos por Nietzche/Weber, que certamente não professam um retorno para a unidade da fé.

membros da Escola de Frankfurt (Adorno e Horkheimer, 1969). De fato, como Jürgen Habermas (1985) apontou diversas vezes, a crítica desta razão que não permite mais criticar-se a si mesma – uma razão autoproclamada dogma – essa crítica é o projeto moderno por excelência.

Ulrich Beck investigou a razão pela qual a modernidade pôde ser confundida com um projeto já concluído. De acordo com ele, isto decorreu de uma confusão conceitual fatal entre a modernidade e a sociedade industrial. Acreditou-se no mito de que a modernidade alcançou seu apogeu com a sociedade industrial dos séculos XIX e XX, "com sua articulação esquemática de trabalho e vida, seus setores produtivos, seu pensamento em categorias de crescimento econômico, sua compreensão científica e tecnológica e suas formas democráticas" (Beck, 1986: 15)[7]. Por conseguinte, começou-se a pensar que apontar os problemas desta forma de organização social, ou propor qualquer crítica sobre este tipo de sociedade, deve equivaler a uma crítica da modernidade em si.

Ao redefinir a modernidade como um projeto aberto, ao desvincular a sociedade industrial da modernidade, Beck propõe uma visão diferente de nosso estado atual. No momento em que a modernização superou seus oponentes tradicionais, ela voltou-se contra si mesma. No mundo de hoje, a modernidade atingiu uma nova etapa. Ela tornou-se reflexiva.

O construtivismo nas RI pode ser entendido nesse contexto de modernidade reflexiva. Particularmente relevante para as Relações Internacionais foi a súbita autopercepção da sociedade internacional (europeia) de que ela é apenas um tipo particular de sociedade, a despeito de sua expansão global durante o século XIX. Ela não poderia mais pressupor ou impor suas regras como sendo universalmente compartilhadas.

[7] N. T. Para a edição em português, ver Ulrich Beck, *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade, tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo: Ed. 34, 2010 p. 14.

Após a Primeira Guerra Mundial, a cultura diplomática tomada como dada mostrou sinais de uma crise que mais tarde foi retomada por realistas professando um entendimento mais clássico das relações internacionais, mais histórico e prático e menos cientifico e técnico. Uma preocupação central reside no recrutamento de uma elite de política externa distinta daquela que Hans Morgenthau chamou de "aristocracia internacional". A diplomacia não estava mais nas mãos dessa classe transnacional, que compartilhava uma socialização e regras de conduta semelhantes e que estava no controle do recrutamento diplomático. "Enquanto a seleção do funcionalismo governamental e a avaliação de sua responsabilidade feitas em bases democráticas destruíram a moralidade internacional como um sistema eficaz de contenção, o nacionalismo destruiu a sociedade internacional em que a moralidade havia operado" (Morgenthau, 1948: 189). Também Henry Kissinger preocupou-se com a sobrevivência da sociedade internacional europeia neste contexto de um aumento do particularismo, nacionalismo na Europa e descolonização em outras partes. "Quando as estruturas domésticas – e o conceito de legitimidade no qual elas se baseiam – diferem amplamente, as reuniões dos homens-de-Estado podem continuar ocorrendo, mas sua habilidade de convencer é inferior, porque eles já não falam a mesma língua". (Kissinger, 1969: 12). A falta de tal língua comum poderia comprometer a própria existência de uma cultura diplomática compartilhada e, assim, a possibilidade de uma diplomacia de Concerto.

De forma mais profunda, a descolonização lembrou as potências ocidentais de que as regras desta sociedade internacional não só foram feitas *por* eles, mas *para* eles (Bull, 1989 [1984]). A chegada do "Terceiro Mundo" na cena internacional tornou impossível ignorar o fato de que o sistema internacional estava sendo regido de uma forma que pouco tinha a ver com os princípios liberais, e que a estória do progresso econômico havia esquecido várias partes do mundo. Com efeito, como alguns dos autores da teoria da dependência

argumentaram, a riqueza do "Norte" podia ser sistematicamente relacionada com certas condições de atraso no "Sul". Os primeiros escritos de R.B.J. Walker (1980), um estudioso só mais tarde rotulado de pós-estruturalista, insistiam na relação entre a crise de confiança do Ocidente e suas dificuldades de falar em nome de um universo do qual ele já não era representativo.

Ao serem colocadas em frente a um espelho que mostrava um panorama um tanto desagradável de si mesmas, a filosofia e as ciências sociais ocidentais se envolveram em discussões e redefinições de sua própria identidade e, consequentemente, da identidade dos outros (para uma discussão recente sobre identidade, ver Sparti, 1996). Na teoria democrática, seus reflexos podem ser observados nas discussões sobre sociedades multiculturais (Taylor, 1992; Kymlicka, 1995). De forma mais geral, influenciaram-se os debates sobre a construção social das identidades coletivas, na forma de *comunidades imaginadas* (Anderson, 1991), e sobre a nossa construção dos outros, como no *Orientalismo* de Edward Said (1979). Nas Relações Internacionais, os pós-estruturalistas desconstruíram a prática da soberania como a solução histórica para a questão entre pluralismo e universalismo cultural (Walker, 1990, 1991, 1993; Bartelson, 1995). A importância da identidade e de sua análise tornaram-se questões centrais para a análise empírica da construção social dos outros – sejam eles rotulados pós-estruturalistas (Campbel, 1992) ou construtivistas (Neumann, 1995; Kratochwil & Lapid, 1996). A identidade também é central para a crítica sociológica de abordagens da escolha racional que pressupõem que a identidade socialmente construída é, do ponto de vista causal, anterior à definição de interesses (p. ex., Jepperson *et al.*, 1996; Ruggie, 1998).

*O fim da guerra fria*

Parece provavelmente menos discutível relacionar o desenvolvimento das teorias construtivistas com o pano de fundo histórico imediato do fim da Guerra Fria, não apenas porque o artigo mais citado do construtivismo refere-se explicitamente a esse contexto (Wendt, 1992). O Construtivismo se refere a um "mundo (social) feito por nós" (Onuf, 1989). E a saída política encontrada para um impasse que já durava meio século pareceu mostrar que as estruturas internacionais não eram objetivas. Se, como Hacking (1999: 6) afirma, o construtivismo social basicamente questiona a inevitabilidade do *status quo* social, então a queda inesperada do Muro deu nova legitimidade para tais afirmações, em particular porque a mudança pareceu ter sido operada por atores que se tornaram autoconscientes da situação-dilema na qual a Guerra Fria os havia aprisionado.

Vale insistir, não foi absolutamente um argumento novo o de que o sistema internacional podia ser entendido como um artefato social. Tal é a base da Escola Inglesa das Relações Internacionais.[8] Noutra linha de pensamento, essa ideia vinha sendo repetida pelos pesquisadores de Estudos da Paz em todo o mundo já há algum tempo. Mas durante a década de 1980, diferentes versões das abordagens deterministas e materialistas para a compreensão dos assuntos internacionais ganharam terreno. Após a invasão no Afeganistão e a crise dos euromísseis, as relações Leste-Oeste pareciam sombrias novamente, para conforto daqueles que haviam avisado desde o começo – a *détente* era uma forma de entregar os interesses nacionais (categoria esta que pode assumir

[8] Portanto, alguns construtivistas voltam-se para os representantes da Escola Inglesa em busca de inspiração, e até mesmo tentam ler uma agenda construtivista nos seus trabalhos. Contudo, esse último passo é mais problemático em razão do empirismo da Escola Inglesa. Para tal leitura, ver Timothy Dunne (1995).

praticamente qualquer conteúdo) que, de outra forma, seriam mais bem servidos por meio do rearmamento. Para eles, não havia saída para o dilema de segurança. Na ausência de um árbitro capaz de impor suas decisões, os atores estatais têm que enfrentar o dilema entre duas opções igualmente custosas: não se armar e correr o risco de ser derrotado (insegurança); armar-se e correr o risco de promover uma escalada armamentista (insegurança). A Segunda Guerra Fria da década de 1980 fez pender a balança em favor da segunda opção.

Com o fim da Guerra Fria, o continente Europeu moveu-se para além do dilema de segurança, pelo menos por enquanto. Desarmar-se promove a reversão da escalada militar. O *"New Thinking"* de Gorbachev mostrou que embora os Estados possam em certas ocasiões deparar-se com o dilema de segurança, isto não era uma lei geral. Tampouco uma dada relação bilateral estava condenada a permanecer nesse dilema. Essa possibilidade de mudança é uma premissa básica para a compreensão construtivista do sistema internacional.

Todavia, há dois equívocos básicos sobre a relação entre o entendimento da mudança na política mundial e o construtivismo nas Relações Internacionais. O primeiro equívoco reduz o desafio construtivista a uma mera crítica de que as teorias internacionais haviam sido incapazes de prever as dramáticas mudanças do fim da Guerra Fria (Wohlforth, 1994/1995). Que seja difícil prever a ocorrência de um único evento é algo compreensível. O que estimulou a crítica construtivista foi, em vez disso, o fato de que as teorias predominantes nem sequer reconheceram a possibilidade de que tal evento pudesse ocorrer (para esta crítica, ver Patomäki, 1992; Kratochwil, 1993; Koslowski e Kratochwil, 1994). O que o fim da Guerra Fria mostrou, segundo os construtivistas, foi que o mundo das relações internacionais não é fixo como o mundo natural, não é um mundo que existe independentemente da ação e da cognição humana (incluídos aqui os fenômenos sociais da linguagem e da comunicação). O sistema internacional, geralmente descrito como anárquico em

razão da falta de um governo central, é ainda um sistema cujas regras são feitas e reproduzidas através de práticas humanas. Somente tais regras intersubjetivas, e não um conjunto de verdades imutáveis deduzidas da natureza humana ou da anarquia internacional, é que dão sentido às práticas internacionais.

O segundo equívoco consiste em afirmar que o construtivismo é uma forma de puro voluntarismo. Isso implicaria que se pudesse construir qualquer mundo social, simplesmente porque se deseja. Entretanto, como a argumentação acima indicou, o comportamento dos atores é orientado por regras e normas, e estas são intersubjetivas e não individuais. A mudança deve ser conceitualmente atribuída ao nível normativo, p. ex. a crise de legitimidade na URSS, e não a um voluntarismo, p. ex. o ponto de vista de Gorbachev ou do chanceler Shevardnadze, embora seja certo que a vontade individual pode desempenhar algum papel, tal como efetivamente fez neste caso.

## PRINCÍPIOS DO CONSTRUTIVISMO NAS RI

Se nem a referência à reflexividade da modernidade, nem a tomada de consciência sobre a natureza social do sistema internacional eram novos, qual o motivo de todo este falatório em torno do construtivismo? As razões podem ser encontradas nos debates internos à disciplina. Ao passo que as escolas anteriores ao construtivismo, semelhantes a ele em conteúdo, haviam lutado batalhas no nível da análise política, desta vez a luta fora arrastada para o campo metateórico. O construtivismo combina muitos chapéus velhos com uma disposição nova de desafiar o projeto científico do *mainstream* das Relações Internacionais, particularmente a versão que se tornou dominante nos anos 1980. Esta avaliação parece, em primeira mão, contradizer as declarações dos seus representantes mais conhecidos nos EUA (Jepperson et al., 1996; Ruggie, 1998). Contudo, o desacordo é apenas aparente, uma vez que tais estudiosos tenderam a evitar o

problema. O artigo de resenha de Jeffrey Checkel (1998) é sintomático de tal postura. Neste texto, o significado de "ciência", segundo o *mainstream*, é definido de forma tão ampla que as questões realmente significativas acabam não sendo confrontadas. Checkel entende "ciência" como um compromisso com a pesquisa empírica (em oposição à filosofia pura) e um compromisso com a crítica científica (em oposição ao relativismo), dois compromissos facilmente compartilhados pela maioria dos autores mais positivistas. Precisamos, pois, saber primeiro de que tipo de análise empírica e de que tipo de crítica científica se está falando. Estas são questões típicas da via média, não apenas dos construtivistas.

A seguir, gostaria de discutir três princípios centrais do construtivismo que, se tomados em conjunto, afastam-se da teorização tradicional, levando a sério a virada interpretivista e sociológica nas ciências sociais. Dado o caráter duplamente interpretado do mundo social, esses princípios referem-se ao nível da observação, ao nível da ação e ao relacionamento entre ambos os níveis. Há, no nível da observação, em primeiro lugar, o centro mesmo do *construtivismo epistemológico*, desenvolvido a partir da crítica ao empirismo e ao positivismo. Em segundo lugar, e intimamente relacionado com o primeiro, há o princípio da intersubjetividade metodológica, ou o que se poderia chamar de *construtivismo sociológico*, desenvolvido a partir da crítica às abordagens da escolha racional. E por fim, mas não menos central, há o *conceito e a análise do poder* no construtivismo, que funciona como elo reflexivo entre a observação e a ação. Se o presente *status quo* não era inevitável nem dado pela natureza, a própria visão de mundo do *mainstream* nas RI, sua definição de política e, consequentemente, a "arte do possível" ao lidar com ela, são desafiados. A "arte do possível" é um tema central do conceito de poder. O construtivismo é parte de uma definição mais ampla da agenda política internacional. Metateorias importam, sim, tanto empírica quanto politicamente.

*Os níveis de observação: construtivismo epistemológico e dupla hermenêutica.*

*Construtivismo epistemológico*

Estudiosos que tão laboriosamente abriram novas fronteiras nas relações internacionais nos anos 1970 tiveram que assistir a como o sucesso da *Teoria das Relações Internacionais* de Kenneth Waltz voltou a trancar as possibilidades da disciplina. Tratava-se de uma teoria de equilíbrio de poder clássica. Seu sucesso deveu-se ao fato de que ela dizia verdades há muito repetidas de uma maneira cientificamente aceitável.[9] O livro de Waltz não só ressuscitou uma definição muito estreita do internacional e uma concepção muito materialista da política, mas forneceu também uma definição científica muito ansiada sobre como conduzir a teoria e a pesquisa (para uma crítica mais detalhada, ver Guzzini, 1998, capítulo 9).

A crítica visa, pois, os fundamentos metateóricos do novo dogma disciplinar de Waltz. De fato, pode-se dizer que as críticas a Waltz usaram o debate em torno de seu livro para forçar uma incursão de discussões metateóricas nas RI. Já que os critérios acadêmicos defendidos por Waltz foram tomados da metodologia da Economia, a crítica a ele concentrou-se nas potenciais deficiências dessa metodologia, quais sejam, seu positivismo e seu empirismo (sobre seu individualismo, ver a próxima seção). O empirismo e o positivismo eram entendidos da seguinte maneira. Por empirismo, entendia-se que os estudiosos poderiam ter acesso direto aos dados empíricos, ou em linguagem mais simples, que 'os dados falam por si só'. Por positivismo entendia-se a posição metateórica que, pelo menos em princípio, professa o monismo

[9] Waltz realmente não é muito inovador nessa obra. Morton Kaplan já havia utilizado a teoria da balança de poder de uma maneira cientificamente aceitável, mesclando, assim como Waltz, a teoria dos sistemas (ou uma abordagem holística) e a teoria dos jogos (uma abordagem individualista). Ver Kaplan (1957; 1969 [1966]).

metodológico, isto é, a ideia que a ciência social e a ciência natural são do mesmo tipo, uma posição que inclui um modelo onde hipóteses explicativas são deduzidas de leis probabilísticas gerais e são testadas empiricamente.

Curiosamente, a despeito de toda a polêmica gerada em torno dessa questão, Waltz sempre rejeitou um empirismo leviano, como todos os verdadeiros positivistas. Ele endossou a noção que o conhecimento não é baseado na mera extrapolação de fatos empíricos, mas em conceitos teóricos que permitem discernir com segurança os fatos cientificamente válidos. Como diria Immanuel Kant, um filósofo muito prezado por Waltz, categorias são condições para a possibilidade de conhecer. A tarefa de uma teoria é a construção de dados *significativos*, que produzam resultados para nossa compreensão do mundo prático e nossa atuação nele. Por que então essa recorrente referência ao empirismo?

O trato empirista de Waltz decorre de sua postura sobre o teste das hipóteses. Esse autor abraçou a proposta de Milton Friedman (1953), em sua defesa pragmática do teste das hipóteses científicas. Ora, as suposições empregadas podiam muito bem não ter nada a ver com a realidade; o que realmente importava era que as conclusões e as explicações decorrentes estivessem ajustadas ao mundo empírico (fragilizando sua própria situação, Waltz explicou em pormenores as razões pelas quais mesmo isso acabava por ser difícil para sua teoria). E aí uma posição empirista furtivamente se instala: embora não se tenha acesso direto ao mundo exterior, e embora nossas teorias sejam apenas modelos heurísticos que não reivindicam a capacidade de retratar a realidade "como ela é", o procedimento de testagem de hipóteses pode ser feito no terreno neutro da realidade empírica. Quando se trata de construção da teoria, os dados são dependentes da teoria, mas quando se trata da verificação da teoria, os dados são fatos. (A crítica interpretivista desse dilema remonta à clássica crítica de Kuhn sobre as ideias de Popper).

Contudo, tendo se oposto (a esta versão) do falsificacionismo nas ciências sociais, o construtivismo não cai nas armadilhas do relativismo e do idealismo? Essa questão pode ser avaliada de forma proveitosa, relacionando-a com um dos principais defensores do construtivismo epistemológico, o também muito estudado nas Relações Internacionais, Thomas Kuhn. Kuhn (1970[1962]) criticou a visão positivista da ciência por meio de uma análise empírica que demonstrou serem a maioria dos avanços científicos nas ciências naturais não o resultado da acumulação e do debate racional, no qual a teoria empiricamente mais adequada vencia, mas sim por meio da incidência do que ele chamou de transições de paradigma (ver em mais detalhes Guzzini, 1998:3-5, 119-20). Novos paradigmas ou visões de mundo costumam ser aceitos antes mesmo de oferecerem explicações superiores à das escolas de pensamento anteriormente preponderantes, para recordar a definição de Lakatos (1970: 116) sobre o progresso científico. Mesmo sem necessariamente alcançar toda a força explanatória do paradigma antigo, os novos paradigmas foram aceitos por oferecerem potenciais soluções para anomalias graves do padrão teórico estabelecido.

Com efeito, para Kuhn parecia inapropriado dizer que a mudança para uma visão de mundo heliocêntrica, por exemplo, simplesmente permitia explicar uma quantidade maior de fenômenos do mesmo tipo. Pelo contrário, os fenômenos mudam de significado a cada nova escola de pensamento. "Quando Aristóteles e Galileu olharam para as pedras oscilantes, o primeiro viu uma queda constrangida, o segundo um pêndulo"[10] (Kuhn, 1970 [1962]: 121). Kuhn se referiu a essa variação como orientada por uma "mudança na forma (*gestalt*)"[11]. Nesse caso, duas grandes escolas de pensamento estavam fundadas em pressupostos

[10] N. T. Ver edição em português, T. Kuhn, *A estrutura das revoluções científicas*, tradução de Beatriz Viana Boeira e Nelson Boeira, São Paulo: Perspectiva, 2006, p. 159.

[11] N. T. Kuhn, 2006, p. 116.

ontológicos tão diferentes entre si que chegavam a ser incomensuráveis, isto é, não se podia encontrar nenhum indicador neutro para confrontá-las. Alguns importantes avanços teóricos podem implicar a mudança de uma visão de mundo para outra, de um paradigma para outro.

A compreensão de Kuhn sobre a produção do conhecimento requer, portanto, uma análise do âmbito social em que ela ocorre. De acordo com Kuhn, os paradigmas cumprem duas funções centrais (ver também Gutting, 1980: 1-2). A primeira é a já mencionada função epistemológica de fornecer um conjunto coerente de pressupostos, um mundo de significados que define quais são as questões legítimas de pesquisa e quais são os desafios acadêmicos significativos. Já que são os paradigmas que fornecem as ferramentas básicas de pesquisa e compreensão do mundo e do que vem a ser ciência, isso implica que não cabe à ciência pretender corrigir o paradigma (Kuhn, 1970 [1962]: 122). Paradigmas emergem como unidades fechadas e apenas assim podem ser substituídos. Ademais, isso já conduz à segunda função dos paradigmas: eles definem o subsistema social de disciplinas e o que conta como pesquisa legítima, definem os valores compartilhados e as fronteiras de uma comunidade científica. Com efeito, como escreveu Kuhn (1970[1962]: 80), "em primeira instância, um paradigma rege não uma área-tema, mas um grupo de praticantes. Qualquer pesquisa orientada para um paradigma ou com o objetivo de superar um paradigma deve começar pela localização do grupo ou grupos responsáveis".

Tal concepção tem sido criticada, a meu ver de forma equivocada, por ser relativista, reduzindo a ciência a uma 'psicologia de multidões' (Lakatos, 1970:178). Se, levando a discussão adiante, os paradigmas e suas teorias holísticas dos significados são incomensuráveis, nenhuma deliberação racional é possível e, portanto, 'qualquer coisa serve'.

Obviamente Kuhn nega que exista uma linguagem neutra que permita comparar as observações empíricas produzidas em diferentes paradigmas (Kuhn,

1970: 265). Mas somente a partir de uma compreensão naturalista de ciência essa afirmação conduz à conclusão de impossibilidade de comunicação ou debate, ou qualquer forma de réplica fundamentada (Bernstein, 1983). O próprio Kuhn compara comunidades científicas a comunidades linguísticas e debates paradigmáticos a traduções (hermenêuticas) entre linguagens. Traduções estão abertas ao julgamento informado da comunidade de observadores da ciência (Kuhn, 1970). Pode-se aceitar que haja mais de uma tradução correta, dependendo do propósito e do contexto histórico da tradução. Mas, certamente, algumas traduções serão consideradas de pior qualidade ou não encontrarão o consentimento do observador. Elas podem ser ininteligíveis para o público-alvo. Assim, Kuhn e o construtivismo epistemológico, apesar de sua resistência contra a concepção naturalista da ciência, não são relativistas, mas sim convencionalistas (embora a ênfase entre os dois extremos possa ser diferente em outras abordagens construtivistas; ver Merlingen, 1999).

Ainda assim, isso não implica uma pobreza ontológica, uma miragem idealista? O que o mundo real significa para o construtivista? Essa crítica não vem do lado empirista, mas do realismo crítico, para quem colocar a epistemologia à frente da carroça metateórica resulta em uma ontologia superficial e em grande medida implícita. (Patomäki, 1996, Patomäki e Wight, 1999). Em certo sentido, isso reflete a crítica feita aos construtivistas que, como Wendt, levam preocupações ontológicas em alta conta, mas pecam por serem superficiais na compreensão da linguagem e da intersubjetividade, prezada por construtivistas mais focados nas questões epistemológicas. (Zehfuβ, 1998).

O construtivismo não nega a existência de um mundo fenomênico, externo ao pensamento. Esse é o mundo dos fatos brutos (principalmente da natureza). Algo contraditório e diferente é que tais fenômenos possam se constituir como objetos de conhecimento independentemente de alguma prática discursiva. Tal fato não desafia a possível existência de fenômenos (em especial

naturais) independentes do pensamento, mas desafia a possibilidade de serem observados sem recurso à linguagem. O que conta como objeto ou evento socialmente significativo é sempre o resultado de uma construção interpretivista do mundo exterior. "Construímos mundos que conhecemos em um mundo que não conhecemos" (Onuf, 1989: 38). Essa construção não é, contudo, uma espécie de vontade idiossincrática de conhecimento. Nossas interpretações são baseadas em um sistema compartilhado de códigos e símbolos, de linguagens, mundos da vida e práticas sociais. O conhecimento da realidade é socialmente construído.

Ao mesmo tempo, o construtivismo, sendo parte da tradição hermenêutica, distingue entre o mundo natural e o social. Ontologicamente falando, é uma teoria sobre a construção da realidade social. Além dos fatos brutos, alguns fatos existem apenas porque lhes atribuímos certa função ou significado. Searle (1995) enfatiza o exemplo do dinheiro, que, para além de ser um pedaço de metal ou de papel, torna-se "dinheiro" apenas através de uma atribuição feita por atores. Em outras palavras, se todos deixassem de acreditar que esse pedaço de papel é dinheiro, então ele deixaria de ser (embora continuasse sendo um pedaço de papel). Searle chama esses fatos de "institucionais". Sua própria existência, e não apenas sua observação, depende de um conjunto de significados intersubjetivamente compartilhados.

Agora, uma razão por que os construtivistas nas Relações Internacionais, com a exceção talvez de Wendt, tendam a ser menos preocupados com questões ontológicas, é que todos estão preocupados com fatos institucionais, não fatos brutos. Nessa medida, o construtivismo afirma ser agnóstico sobre a possibilidade de um mundo real independente da linguagem, ou simplesmente desinteressado em relação a ele. Ele é frequentemente irrelevante para o estudo da sociedade (o argumento ficará um pouco mais complicado adiante na seção sobre intersubjetividade).

Em suma, o construtivismo adverte, contra o empirismo, que a observação não é um registro passivo ou uma percepção subjetiva pura, mas que os objetos do conhecimento são construídos. Contra o idealismo epistemológico, o construtivismo argumenta que os princípios da construção do conhecimento não estão exclusivamente relacionados ao mundo dos discursos, mas constituem-se socialmente através de práticas (Bourdieu, 1980: 87) Finalmente, contra o positivismo, o construtivismo afirma que há uma diferença qualitativa entre fatos institucionais e fatos brutos ou naturais, e são os do primeiro tipo, com sua essência fundamentalmente social, que comandam o interesse do cientista social. Em poucas palavras, o construtivismo, como entendido aqui, trata epistemologicamente sobre a construção social do conhecimento e ontologicamente sobre a construção social da realidade. É sobre o último que nos debruçamos agora.

*Dupla Hermenêutica*.

A discussão sobre a epistemologia construtivista, no tópico anterior, demonstrou a ligação intrínseca entre os níveis de análise epistemológico e sociológico no construtivismo. Como lembrou Barry Barnes (1982), não se deve buscar observar como as ciências sociais se encaixam no esquema de Kuhn, mas sim o que a abordagem de Kuhn tem a dizer sobre as ciências sociais. O construtivismo faz exatamente isso. Como veremos nesta seção, discute-se que toda teoria da ação deve ser acompanhada de uma teoria do conhecimento.

Básicos para a compreensão interpretivista ou hermenêutica da ciência é o fato de que a ação humana que conta como significativa no mundo social não pode ser apreendida sem interpretação, isto é, sem compreensão do significado que lhe é dado (Weber, 1998 [1922]). Quando cientistas sociais interpretivistas analisam um sinal vermelho no semáforo, eles não estão

interessados no circuito elétrico e na tecnologia que finalmente produz algo que reconhecemos como uma luz de uma certa cor (o mundo natural). Eles concentram-se no significado da luz colorida para o ator, bem como seu papel e sua função na sociedade. Em outras palavras, o significado relevante não se limita ao do ator em si, mas deve incluir as significações atribuídas por outros atores e até por simples observadores (Sparti, 1992: 102-3). O significado não é algo idiossincrático, possível de ser estudado através da empatia. Além disso, quando os cientistas sociais analisam o sinal vermelho, eles tendem a resistir à sua compreensão behaviourista-comportamental. Nessa linha de entendimento, a ação é vista como parte de uma cadeia de estímulos e reações, como nos experimentos com ratos de Skinner, de modo que os processos de tomada de decisão são caixas-pretas[12].

Imagine a seguinte situação caricatural. Um semáforo fica vermelho e um carro para enquanto uma pessoa atravessa a rua. Se alguém observa tal cena na Itália ou na Alemanha, em termos comportamentais a explicação é sempre a mesma. Mas, como as brigas de trânsito registradas em ambos os países demonstram, ações aparentemente iguais podem ser profundamente diferentes. Na Alemanha, ambas as pessoas estavam seguindo certas regras, nesse caso o código de trânsito. Na Itália, o sinal vermelho não é necessariamente um indicador forte da futura intenção do motorista. A pessoa atravessando a rua - um turista alemão - não olhou para os dois lados apenas porque o semáforo para pedestres ficou verde. Sem fazer contato visual, que é a convenção italiana para conferir a disposição do motorista, este acabou tendo que frear para evitar um acidente (um exemplo que poderia ser estendido para certas estratégias

[12] N.T. No original em inglês, após afirmar que "os processos de tomada de decisão são caixas-pretas", o autor acrescenta que são "through-puts", expressão comumente utilizada para se referir à taxa de transferência de dados através de um *modem*. Guzzini utiliza essa imagem para se referir a algo que não é nem "input" (insumo), nem "output" (resultado), mas tão somente uma estrutura intermediária sem importância, algo através da qual (*through*) a política de poder transcorre, sem se deixar afetar.

arriscadas de negociação diplomática). Cientistas interpretivistas argumentariam que as ações aparentemente iguais tiveram significados muito diferentes e que tal diferença tem uma relevância crucial para as ciências sociais. Sem mapear o real significado de uma ação social, essa diferença cientificamente significativa seria negligenciada.

Abordagens interpretivistas orientadas para a observação das regras sociais, por sua vez, estariam interessadas no contexto social no qual o tráfego veio a ser regulado e tentaria entender por que a convenção do sinal vermelho foi adotada, ou de onde surgiu. A análise estaria focada no contexto social e cultural no qual tal regra ou tal convenção sugere este ou aquele comportamento dos atores individuais. Um ator vindo de outra sociedade onde tal convenção não existe enfrentaria uma total incapacidade de compreender o significado do sinal vermelho. Assim, exibir o comportamento correto pressupõe a aquisição de certos conhecimentos de fundo (*background knowledge*). Até mesmo pessoas que não sabem o que significa o sinal vermelho podem deduzir seu sentido a partir do seu mundo de entendimentos, seu *background*. Esse tipo de interpretação é crucial para compreender as ações, quer elas se encaixem no contexto ou não.

Em ambos os casos, a capacidade do ator de agregar o significado "correto" a um acontecimento social depende de sua habilidade de compartilhar um sistema de significados com aquela respectiva sociedade. Por isso, a "interpretação" aqui referida, não implica necessariamente um ato consciente ou intencional de entendimento, mas o compartilhamento do que Searle (1995: 127 – 47) chama de habilidades de *background* ou o que Bourdieu chama de *habitus* (conceito explorado em mais detalhes adiante).

Chega-se assim a um caráter duplamente hermenêutico da análise. Tomem-se os dois níveis de ação envolvidos na produção de explicações científicas: o nível da ação propriamente dita e o nível da observação. Nos dois

casos, emprega-se interpretação, no primeiro fazendo sentido com o mundo da vida do sujeito, e no segundo fazendo sentido com a linguagem compartilhada pela comunidade de observadores. Interpreta-se um mundo social já interpretado (Schutz, 1962 [1953]). Além disso, o conceito de Giddens (1984: 249-50) de *dupla hermenêutica* problematiza exatamente a relação entre interpretações próprias e interpretações de segunda ordem. Os observadores não são os únicos que podem recorrer a interpretações de primeira mão, e essas, por sua vez, podem produzir efeitos de retorno (*feedback*) em relação à anterior (ver também Jaeger: 325).

Essa dupla interpretação diferencia as ciências sociais das ciências naturais, bem como, entre as ciências sociais, distingue abordagens interpretivistas de abordagens naturalistas, tais como a economia neoclássica. Interpretivistas não podem, portanto, incondicionalmente reduzir o nível da ação propriamente dita ao nível da observação, como se faz na abordagem naturalista em ciências sociais.

## *O nível de ação: construtivismo social, unidades de análise intersubjetivas e a Teoria do Campo de Bourdieu*

Novamente referindo-se à afirmação de Barnes de que se deve refletir sobre o significado da abordagem de Kuhn para as ciências sociais, construtivistas têm de levar a sério o fato de que como a ciência é apenas mais um modo da ação humana, então teorias do conhecimento e teorias da ação devem ser entendidas em conjunto. "Conceitos básicos da ação social e a metodologia para a compreensão da ação social estão intrinsecamente conectados" (Habermas, 1985 [1981]: 152). Em consequência, os construtivistas devem tomar como premissa que tanto o conhecimento científico quanto o senso comum são produzidos socialmente. Além disso, na medida em que o mundo social é feito de fatos institucionais, os construtivistas devem ser capazes de analisar tais fatos

sem reduzí-los a uma percepção individual. Para tanto, é preciso combinar uma teoria social do conhecimento com uma teoria intersubjetiva da ação, em vez de uma teoria individualista da ação.

*Intersubjetivismo versus individualismo.*

Para esclarecer o que se quer dizer com intersubjetividade convém apresentar uma teoria individualista da ação, tal como a teoria da escolha racional. A escolha racional, de forma semelhante ao construtivismo aqui definido, não é uma teoria propriamente dita, mas uma moldura metateórica de análise. A escolha racional demanda uma teoria individualista da ação, ao propor dois principais pressupostos sobre o comportamento humano: primeiro, os seres humanos pautam suas condutas segundo a possibilidade de maximizar a utilidade de suas ações, em função dos próprios interesses; e, segundo, os seres humanos são capazes de escolher racionalmente com base em uma lista ordenada (ainda que transitória) de preferências. Se A é preferível a B e B a C, logo A deve ser preferível a C.

Desta descrição simples do auto-interesse e da racionalidade, decorre uma teoria da ação objetiva e parcimoniosa. Conhecendo-se os *desejos* dos indivíduos (suas preferências), assim como suas *crenças* sobre como realizá-los, pode-se deduzir seu *comportamento* racional. De fato, nas palavras de Keith Dowding,

> Os três [desejos, crenças e comportamentos] andam juntos em um triângulo explicativo, e conhecendo-se quaisquer dois elementos dessa tríade, o terceiro pode ser previsto e explicado [...] Trata-se de uma teoria behaviorista da ação, uma vez que o estudo do comportamento dos indivíduos permite compreender suas crenças (tomando como dados os seus desejos) ou os seus desejos (tomando como dadas as suas crenças). Ambos podem ser compreendidos por meio de suposições sobre diferentes aspectos dos elementos opostos/complementares. (Dowding, 1991: 23)

É, portanto, a situação, ou o conjunto de incentivos, que sugere o comportamento do indivíduo e, a despeito das duas premissas comportamentais, tem o maior peso na explicação. Embora a escolha racional não demande necessariamente uma teoria behaviorista da ação, essa tem se tornado a tendência predominante nas Relações Internacionais (p. ex. em Waltz)[13].

Há dois problemas com esse tipo de análise individualista, quais sejam, a própria suposição de maximização egoísta de valores pelo ator, e uma má compreensão sobre a natureza das normas e das regras. Em primeiro lugar, se é tomada em termos puramente egoístas, a suposição de maximização de utilidades parece errônea; caso contrário, [se pretender abarcar a possibilidade da ação altruísta], torna-se inútil do ponto de vista de estudos positivistas. Uma acusação antiga ao realismo nas Relações Internacionais tem sido a de que tal suposição de comportamento egoísta foi desmentida muitas vezes na política mundial. A resposta realista clássica consistia em afirmar que, na ausência de um árbitro, comportamentos não-egoístas na política mundial seriam possíveis, mas não seria prudente tomar decisões com base nessa possibilidade, e que, em casos extremos, o egoísmo, compreendido em termos materiais prevaleceria. A mesma lógica presente na atitude de estar sempre pronto para o pior, preparando-se para o caso de as pessoas se comportarem estritamente de acordo com desejos egoístas materialistas.

A acusação de que o egoísmo é uma suposição errônea também foi erguida contra as teorias da escolha racional. Em resposta, os defensores da escolha racional em Relações Internacionais insistem que a fórmula da "maximização de valor" não exclui de forma alguma as preferências altruístas (Keohane, 1984: 74). Embora, em termos estritos, tal afirmação não seja incorreta, ela retira das teorias da escolha racional o seu poder de previsão e talvez até mais.

[13] Agradeço ao parecerista anônimo que me alertou para a possibilidade de abordagens não-behaviouristas na tradição da escolha racional.

Ora, se o comportamento pode tanto ser consequência do egoísmo quanto do altruísmo, de uma coisa e de seu oposto, então a ação humana é indeterminada (Schmalz-Bruns, 1995: 354). Com efeito, teorias inspiradas na escolha racional correm o risco de se tornarem meramente classificatórias, sistemas de conceitos que simplesmente reformulam qualquer comportamento em termos de ação racional. Assim, tal como ocorre com o realismo waltziano, o maior problema das abordagens inspiradas na escolha racional não seria estarem erradas, mas o fato de elas nunca poderem estar erradas.

O segundo problema com esse individualismo é que ele é incapaz de lidar corretamente com normas e regras. Se as teorias dos regimes estiverem baseadas em um modelo econômico de explicação [como os da escolha racional], então os níveis ontológico e metodológico entram em contradição um com o outro. Isso porque, do ponto de vista ontológico, regras e ideias são realidades intersubjetivas, e não individuais como sugeriria uma abordagem inspirada no método econômico (ver a clássica critica de Kratochwil e Ruggie, 1986). Por conseguinte, o nível da estrutura ficaria reduzido a um conjunto de limitações naturalizadas ou objetivadas, nada mais que camadas institucionalmente sedimentadas resultantes de ações estratégicas e ações coletivas prévias.

Tal abordagem é, pois, incapaz de conceber um *status* independente do nível da estrutura em termos intersubjetivistas.[14] A intersubjetividade pode ser mais bem compreendida por meio de uma analogia com a linguagem. Uma língua não pode ser reduzida ao mero suporte material para a comunicação (tais como a voz ou a escrita). Ela simplesmente não existe para além de seu uso. Suas regras não podem ser reduzidas a uma questão de escolhas individuais, ou seja, a língua não pode ser reduzida aos significados que os indivíduos lhe atribuem.

[14] Alexander Wendt apontou que o 'conhecimento comum', tal como presente nas teorias da escolha racional, tem o potencial de agregar algumas, se não todas, das mencionadas demandas por intersubjetividade (ver também Wendt, 1999: capt. 4), embora sob tal marco teórico tais demandas são tomadas como fenômenos puramente interacionistas.

Parafraseando Wittgenstein, não há linguagem privada. Portanto, línguas não se reduzem nem ao materialismo objetivo, nem ao individualismo subjetivo. Elas são intersubjetivas. Elas existem nos significados compartilhados por seus usuários e se reproduzem através de suas práticas. Tais práticas, por sua vez, são padronizadas por regras incorporadas na linguagem. A fim de evitar o reducionismo individualista, a mudança estrutural não pode ser concebida como simples agregados de ações individuais, mas deve ser concebida como a reprodução aberta de práticas intersubjetivas seguindo suas próprias regras.

*Um exemplo de teoria social sensível à dupla virada e à intersubjetividade: A teoria dos campos de Bourdieu.*

Este é o ponto crucial no qual o construtivismo deve insistir numa analogia lógica: se o significado é socialmente construído tanto no nível da ação, quanto no nível da observação, então requer um aparato conceitual capaz de lidar com um nível de análise não-mecanicista, interpretativista-intersubjetivo. Alguns escritores têm utilizado a teoria da estruturação de Giddens (Wendt, 1987; Jaeger, 1996), outros têm utilizado a teoria da ação comunicativa, mais densa sob o aspecto social (Müller, 1994; Risse-Kappen, 1995; Risse, 1998). A seguir, vou ilustrar meu argumento com referência a Bourdieu (ver também Schlichte, 1998) devido à riqueza de estudos empíricos na sociologia que têm sido influenciados por ele (para estudos de Economia Política Internacional inspirados em Bourdieu, ver Leander, 2000).

Bourdieu tenta evitar explicitamente os diferentes reducionismos inerentes às abordagens da escolha racional e às abordagens funcionalistas, oferecendo uma teoria em torno do conceito de *campo*, isto é, um subsistema social. Um campo representa tanto um conjunto padronizado de práticas que sugerem ações competentes segundo certas regras e papéis, quanto o campo de jogo (ou batalha) no qual agentes dotados de certo capital, relevante ou

irrelevante em função do campo, tentam avançar suas posições. Esse subsistema social não é definido por sua funcionalidade em relação ao sistema todo, mas baseia-se intrinsicamente em um sistema de significados compartilhados produzidos historicamente, significados esses que definem o que vem a ser a agência e que tornam a ação inteligível. Sendo históricos, os campos são abertos e mutáveis no tempo. Este conceito, juntamente com o conceito de *habitus* (mais adiante) provê o núcleo intersubjetivo da teoria.

O ponto de partida é a relação entre estrutura e campo (*champ*). Em Bourdieu, a *estrutura* é concebida como produto da história coletiva. No sentido mais amplo, estruturas são fenômenos sociais, não naturais, embora elas certamente possuam um caráter material e, sendo essa a questão sociologicamente mais importante, são frequentemente tomadas como autoevidentes. De interesse para o estudo dos sistemas sociais (domésticos), a estrutura é um conceito ligado ao sistema de "diferença social" ou estratificação, em outras palavras, ao contexto que dá origem ao estabelecimento de grupos de *status*, para o estabelecimento do poder (social).

A teoria da estratificação de Bourdieu é baseada em sua teoria do capital. Ele faz distinção entre os capitais econômico, social e cultural (sendo o capital simbólico uma quarta noção, um pouco diferente). Agentes são dotados com diferentes quantidades desses capitais. Por outro lado, esse capital tem uma eficácia variável conforme o contexto no qual ele é empregado. Deter um grande capital econômico pode não ser muito útil para alguém situado como artista, embora isso certamente influencie a maneira como o campo artístico é estruturado. Com efeito, até certo ponto, a própria identidade desses subsistemas está intimamente ligada à mistura particular dos capitais relevantes. Bourdieu, quando se refere a esses subsistemas sociais diferenciados, denomina-os de *campos*. Trata-se de um argumento mais amplo, porém, semelhante à insistência de Baldwin (1989 [1979]: 134) em afirmar que instrumentos de poder são

específicos de uma área temática, ou, em linguagem mais técnica, o poder não é necessariamente fungível entre uma situação política e outra (geralmente não se pode forçar desvalorizações de moeda utilizando uma arma nuclear).

Dentro da estrutura social total, dependendo do seu nível de diferenciação, existem diferentes campos em uma sociedade. Campos, como o artístico e o acadêmico, são os contextos específicos dentro dos quais ocorrem as *práticas*. Os campos correspondem a uma rede de posições, um conjunto de interações com um sistema compartilhado de significados. Eles conferem significado à agência. Eles são os tabuleiros onde os agentes percebem as estratégias individuais, desempenhando seus papéis de acordo com as regras de determinado jogo (definido pela combinação particularmente valiosa de diferentes tipos de capital que represente o máximo de poder dentro do campo), assim, reproduzindo abertamente tais regras.

As práticas dos agentes nesses campos são inspiradas por crenças comuns (*taken for granted beliefs*), conhecidas na filosofia como *doxa*, as quais Bourdieu também chama de pressupostos do campo. A *doxa* é a correspondência quase perfeita entre uma ordem socialmente construída, porém objetivada (estrutura e campos), e os princípios subjetivos de suas organizações, compartilhados por seus agentes. É nesse compartilhamento espontâneo do senso comum que o mundo natural, assim como o mundo social, aparece como autoevidente (Bourdieu, 1977: 164).

Tal análise depende profundamente do estudo dos conjuntos de *disposições* específicos a cada campo, chamados de *habitus*. Bourdieu define o *habitus* como um produto da história que por si só (através de certas práticas) produz história. Ele garante a presença ativa de experiências passadas, ao fornecer esquemas de percepção, pensamento e ação que tendem a reproduzir práticas em conformidade com o campo ao longo do tempo (Bourdieu, 1980:91). O *habitus* funciona como uma materialização da memória coletiva. Comparável

com o "paradigma" de Kuhn, trata-se de uma disposição para agir, perceber e pensar de um modo particular.

A lógica do campo também implica que as disposições não são percebidas como o resultado de uma história particular; elas são, como diz Bourdieu, o 'esquecimento da história que a própria história produz', ou em outras palavras, a memória coletiva que aparece como o modo "natural" de fazer, perceber e pensar as coisas. As disposições conduzem à perfeita reprodução das suposições exatas que definem a autonomia do campo. Esse é o *sens pratique* de Bourdieu, que quer dizer tanto significado/sentido (da ação e das práticas), quanto movimento/direção (da reprodução aberta dos campos). É importante notar que essa ''reprodução'' não é fechada ou mecanicista[15].

Essa conceituação é uma tradução sociológica dos processos de socialização que acontecem não no nível individual, através da competição e do aprendizado estratégico, mas em um nível social onde a identidade do agente está relacionada a grupos. É uma versão revisada da abordagem weberiana do grupo de status. A cooperação ou a simples ação não são necessariamente, pois, o resultado de escolhas. Práticas são (também) o resultado das orientações deixadas pelo *habitus* e pela estrutura do campo, como um sistema de autorizações e punições (Bourdieu, 1982: 14). Em outras palavras, identidade

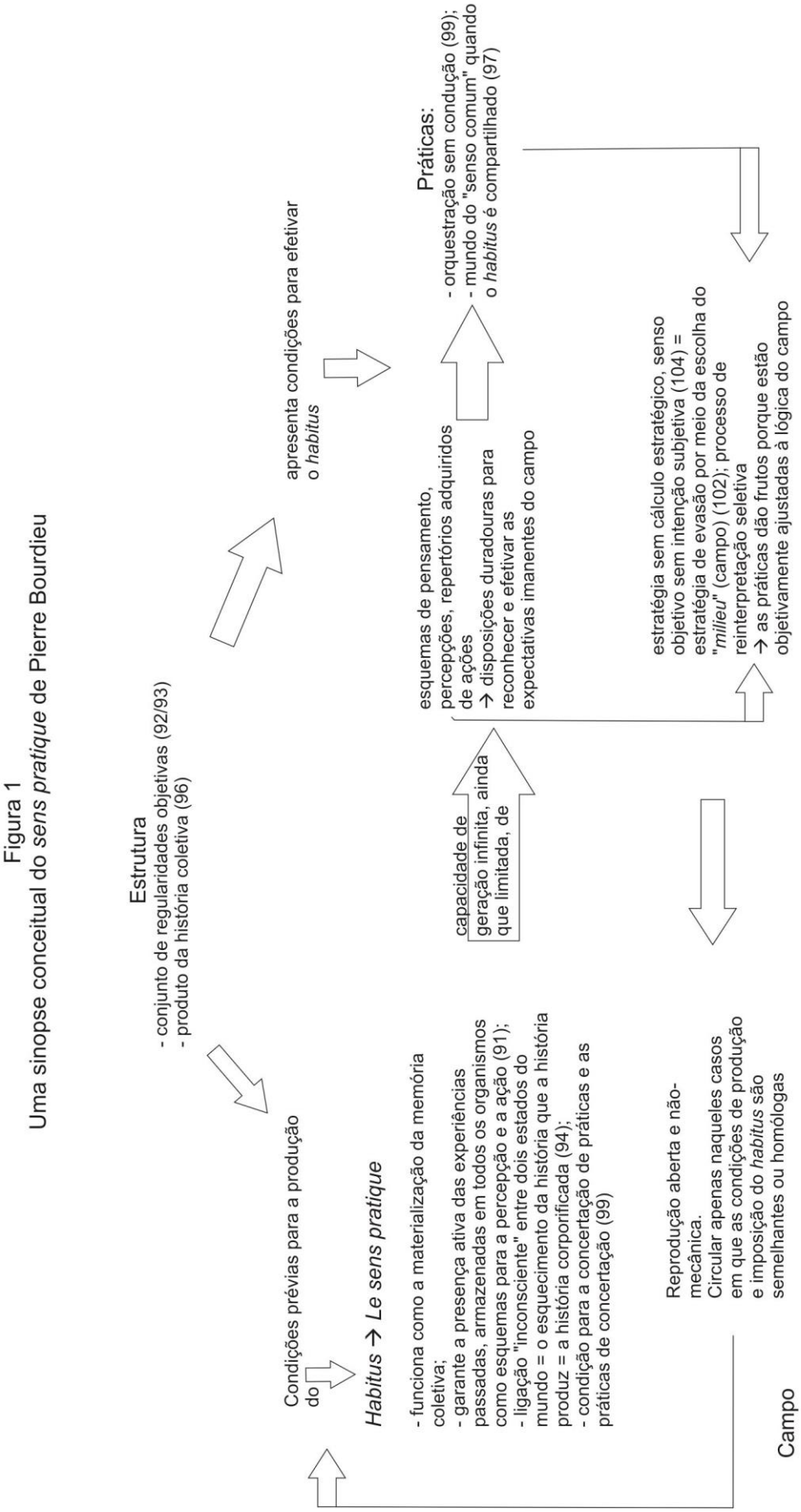
[15] Os campos não duram para sempre, muito menos as disposições. Além das mudanças na estrutura social total, existem diferentes barreiras internas através das quais a reprodução mecânica do campo pode ser inibida. Há, primeiro, a própria passagem da memória coletiva aos esquemas de pensamento e ação. Assim como a linguagem é capaz de produzir muitos novos pensamentos e compreensões, até mesmo a mais forte adesão a práticas estabelecidas não pode determinar o uso que os indivíduos fazem de seu próprio passado. Segundo, as disposições operam em um contexto que é diferente daquele no qual elas são formadas. Quanto maior a diferença percebida, maior a possibilidade de mudança das disposições. Finalmente, existem todas as possíveis interferências em razão do fato de que um mesmo agente pode ser parte de diferentes campos. Aqui, depende-se muito da 'disciplina' (tal como uma disciplina acadêmica, por exemplo) que o campo logra impor aos seus participantes, para que eles não "roubem" e transponham disposições originárias de outros campos (artes ou política, por exemplo). Logo, o grau de 'autismo' de um campo depende da sua habilidade de refratar a influência de outros campos. Essas questões somente podem ser resolvidas empiricamente.

(agência), interesses e estratégias são específicos dos campos e somente podem ser entendidos após uma análise prévia do próprio campo (para uma breve discussão de como Bourdieu redefine os conceitos geralmente economicistas de interesses e estratégias, ver Bourdieu, 1990: 87-93; Bourdieu e Wacquant, 1992: 91-5). Para uma sinopse dessa abordagem, ver a Figura 1, adaptada de Guzzini (1994: 244)[16].

Alguns exemplos da Segunda Guerra do Golfo podem servir como ilustração indicativa desse aparato conceitual (para uma análise mais detalhada, ver Guzzini, 1994: parte V). Nesse caso, abordagens inspiradas no construtivismo estariam

[16] N.T. Os números na Figura 1 referem-se às páginas de Bourdieu (1980).

Figura 1
Uma sinopse conceitual do *sens pratique* de Pierre Bourdieu



interessadas na maneira como a compreensão ganhou forma e, portanto, também como ganharam forma as agendas das políticas consideradas possíveis e necessárias, tanto entre os formuladores das políticas, quanto entre seus observadores. Tal análise teria primeiro que especificar os campos relevantes a serem estudados.

O campo mais óbvio para as Relações Internacionais é a diplomacia. Nesse caso, o *habitus* do campo é rico em memória coletiva das lições do passado, que fornecem as habilidades de *background* para o entendimento e atuação nas relações exteriores. Então, alguns políticos olhando para a Guerra do Golfo através das lentes da Segunda Guerra Mundial, com base em uma analogia entre Adolf Hitler e Saddam Hussein, entenderiam o conflito do Golfo como mais um incidente de uma guerra anti-totalitária, na qual as forças aliadas tiveram que se antecipar a Hussein, antes que ele obtivesse armas de destruição em massa (Lakoff, 1991; Luke, 1991). Esse roteiro, com várias metáforas enredadas, tem uma lógica interna que poderia explicar, por exemplo, por que a opinião pública dos Estados Unidos não entendeu o fato de as forças aliadas não terem avançado até Bagdá (para depor Saddam Hussein). O presidente Bush "Pai" teve dificuldade para explicar que as forças aliadas não tinham mandato para fazê-lo - já que sua justificativa pública para a intervenção, feita em termos do roteiro da Segunda Guerra Mundial, tê-lo-ia levado a exigir a rendição incondicional.

Outro campo de particular interesse para os construtivistas é a mídia internacional (Jaeger, 1996: 333-5). O estudo da mídia teria que incluir sua relação com os campos político e econômico, os quais têm moldado profundamente a seleção e a produção de notícias, inclusive a preferência dada às coberturas ao vivo em detrimento da imprensa escrita (Taylor, 1992: 272). A organização da cobertura da mídia onde a segurança dos jornalistas dependia das forças aliadas obviamente apresentou um efeito tendencioso correspondente.

Mais precisamente, tal estudo precisaria analisar as disposições (*habitus*) dos jornalistas. Uma prática particularmente importante durante a Guerra do Golfo foi a autocensura, que mais uma vez permite a distinção entre uma abordagem individualista e uma intersubjetivista. Uma narrativa individualista de autocensura a vê como uma reação antecipada de uma sanção imputada caso não ocorresse a censura. Uma abordagem intersubjetivista não nega tais exemplificações, mas torna possível conceber a autocensura de uma forma não individualista. Tal análise estaria focada no *habitus* dos agentes no campo dos meios de comunicação, estabelecendo quais são os seus comportamentos competentes de acordo com as regras do campo, de modo que a própria vontade de ser um jornalista (competente) resultaria em tal autocensura.

> É esse senso de aceitabilidade, e não uma forma qualquer de cálculo racional orientada para a maximização de lucros simbólicos, que [...] determina o que é ou não correto e demais formas de autocensura. Essas são as concessões feitas ao mundo social em razão de se ter aceitado tornar-se aceitável (Bourdieu, 1982: 75-6).

Essa abordagem sociológica também mostra por que é provavelmente incompatível articular o construtivismo com uma psicologia cognitiva (Checkel, 1998). Checkel demanda esse vínculo a fim de remediar o supostamente frágil conceito de agência nas abordagens construtivistas. Embora a ligação entre os níveis macro e micro não seja fácil, e seja prematuro reivindicar sua solução final no momento, teorias como a de Bourdieu fornecem conceitos, como o *habitus*, suficientemente ricos para levar em consideração a parte institucionalizada da agência sem depender das regras cognitivas do comportamento. O construtivismo não precisa negar a possível importância dos fatores psicológicos. Algumas abordagens psicológicas, como a teoria dos esquemas e abordagens similares da literatura dos sistemas de crenças, são compatíveis com ele. Ainda assim, o construtivismo deve negar um conceito de agência que não inclua componentes socialmente densos como o *habitus*. Tal conceito seria dificilmente

coerente dentro da moldura construtivista. Consequentemente, o apelo de Checkel pelas lacunas no conceito de agência está ligeiramente deslocada. É apenas o entendimento individualista da agência que apresenta lacunas sérias.

Uma vez que se admite a existência de unidades de análise intersubjetivas, o seu estudo deve tornar-se uma agenda de pesquisa autônoma. Significa que a pesquisa deve não apenas abordar o nexo entre os estímulos materiais e ideacionais e o comportamento individual, mas deve primeiramente compreender a agência de uma forma mais profunda, entendendo a evolução histórica dos esquemas de pensamento, percepção e ação, e a distribuição de capital, incluindo o capital social, em campos cuidadosamente definidos onde os agentes se encontram. Muitas das questões importantes para um cientista social estão localizadas nesse nível mais amplo. De fato, quando a análise se refere à estratificação social, como na abordagem de Bourdieu, o foco não está apenas nas questões de ação, mas no poder social.

*"Poder" e a vinculação construtivista dos níveis da ação e da observação*

Absolutamente crucial para compreender o construtivismo é a virada que se deu na análise do poder durante os anos 1980 nas Relações Internacionais. Isso porque o conceito de poder provê uma ligação entre um entendimento construtivista coerente do nível de observação com o nível da ação propriamente dita. Como mencionado anteriormente, o construtivismo vê o sistema internacional como socialmente construído por meio de práticas, entre elas as práticas diplomáticas. De forma semelhante, no nível da observação, a ação é entendida em termos das práticas da comunidade acadêmica (embora não apenas isso). Uma vez que ambos são níveis de ação, um construtivismo coerente deve abordá-los da mesma forma. A própria base da dupla hermenêutica implica que o construtivismo deve teorizar a relação entre eles. O conceito de poder

emergiu como uma das formas mais promissoras de conectá-los, isto é, fazer interagir a construção social dos significados (aí incluído o conhecimento) com a construção social da realidade.

Dada a forma como o poder é comumente compreendido nas RI, não é autoevidente a razão pela qual ele seja capaz de fornecer essa ligação. Por um bom tempo, a disciplina viveu satisfeita com uma concepção bastante limitada e frequentemente materialista do poder como sinônimo de capacidades. Mas esse entendimento produziu uma série de anomalias que corroeram a utilidade desse tipo de análise do poder em RI (para uma breve avaliação da análise contemporânea do poder, ver Guzzini, 2000). Primeiro, com a abertura da agenda internacional, as fontes de capacidades se expandiram; a força militar mostrou não ser necessariamente útil em outros setores. Essa falta de "fungibilidade" implica que os índices gerais de poder nacional, sem mencionar os grandes agregados utilizados em análises de balança de poder, não possuem grande utilidade para análises empíricas particulares (Baldwin, 1989 [1979]: 167). Ela implica também que algumas áreas temáticas podem ser fortemente influenciadas pelo uso habilidoso de capacidades não-materiais, como se observa na insistência de Susan Strange (1987) na influência das estruturas de produção do conhecimento sobre o poder "estrutural" dos EUA, e na ideia de "poder brando" (*soft power*) de Joseph Nye (1990). De fato, os conceitos de poder cada vez mais têm sido referidos à produção de efeitos sistêmicos, fossem eles intencionais ou não, pudessem suas origens ser atribuídas a alguns agentes ou não. Tentou-se assim incluir abordagens não-intencionais ou impessoais (Guzzini, 1993). Isso ocorreu além da única exceção parcial à regra dos conceitos do poder internacional, a famosa "lei de reações antecipadas" (Friedrich 1963: 199-215), na qual comportamento dos atores varia segundo as intenções atribuídas aos outros atores.

Mas por que chamar a influência não-intencional ou impessoal de poder? De fato, muitos estudiosos da tradição do individualismo metodológico resistiram à inclusão do poder não-intencional em razão de sua aparente aleatoriedade, e do poder impessoal em razão da chamada falácia dos benefícios[17]. Primeiro, embora as abordagens econômicas possam incluir efeitos não-intencionais (Elster, 1989) em suas análises, não faz sentido incluí-los em sua concepção de poder, ou sua análise de poder, dentro dessa moldura. Segundo, abordagens impessoais do poder têm sido criticadas por deduzirem o poder a partir dos prêmios obtidos, o que tem sido chamado de "falácia dos benefícios" (Barry, 1988 [1987]: 315). Nelson Polsby (1980: 208) mencionou explicitamente o caso do aproveitador (*free-rider*) que obtém vantagens de um certo arranjo sistêmico, mas que basicamente permanece à sua mercê. Não necessariamente se creditaria poder a ele. Em outras palavras, expandir o conceito significou confundir o poder com aleatoriedade ou sorte.

Eu penso que ambos os argumentos pecam por excluírem os efeitos não-intencionais e impessoais da análise de poder. Mais importante, o raciocínio acima também pode ajudar a compreender porque o poder (eu diria mais: a *análise* de poder) pode servir como elemento de ligação entre o nível da observação e o nível da ação.

Para observar a importância do poder, é preciso mudar nossa análise conceitual, passando da questão "o que o poder *significa*?" para esta outra, "o que o uso do conceito de poder *faz*?". Aqui se chegou ao centro do debate político. O poder é um conceito que possui uma variedade de propósitos (Morriss, 1987: 37-42). Para mencionar dois: o poder é usado em contextos práticos nos quais estamos interessados no que podemos fazer aos outros e no que os outros podem nos fazer, intencionalmente ou não. Demais disso, é um

[17] N.T. Ou "falácia da confusão do poder com prêmios e privações" (Dahl, Robert. Análise política moderna. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1988, p. 35).

conceito importante em contextos morais/legais onde ele funciona como um indicador de efetiva responsabilidade – se os atores não podiam ter realizado tal ação (se eles não tinham a capacidade de executá-la), então eles não podem ser considerados culpados. No primeiro propósito, está-se no domínio da agência e da mudança. O poder é um contrafactual que implica que as coisas poderiam ser de outra maneira. Assim, o poder é um indicador de política, entendida como a arte "do possível". O segundo propósito é avaliar a possível responsabilidade. Como William Connolly (Connolly, 1974:97 ff.) observou algum tempo atrás, atribuir poder a um agente implica atribuir responsabilidade e potencialmente abre margem para a cobrança de esclarecimentos[18].

Em tal contexto, é compreensível que os teóricos da dependência tenham enfatizado efeitos não-intencionais. Pois ao limitar o contexto prático apenas àquelas ações com as quais se pretende afetar os outros, exclui-se da ação política e do julgamento moral aquelas ações com as quais os outros são afetados, intencionalmente ou não (como explicitamente feito por Knorr, 1973: 77-8). Ao deixar de fora o poder não-intencional mobiliza-se apenas um viés investigativo a favor do *status quo* e fecham-se os olhos para o poder tácito dos mais fortes (Guzzini, 1993: 476).

De forma semelhante, a "falácia dos benefícios" está relacionada a um entendimento causal e centrado nos detentores do poder. Dizer que um sistema beneficia certas pessoas não significa que elas produziram tal benefício ou que elas controlam esse sistema. "O que se precisa fazer é observar que um *status quo* que sistematicamente beneficia certas pessoas (com o que Polsby concorda) é em si mesmo relevante... Ademais, se o sistema social atua de maneira a

[18] Para ser mais preciso, a questão da justificação envolve tanto questões de responsabilidade (justificar por meio da ausência de habilidades e alternativas) quanto de compromisso. As do segundo tipo incluem casos em que a falta de alternativas ou intenções não exclui o dever de arcar com o custo dos remédios. Estou em débito com Friedrich Kratochwil, que chamou minha atenção para essa distinção.

sistematicamente colocar em vantagem alguns indivíduos ou grupos, certamente pareceria estranho não levar isso em conta (Morriss, 1987: 105-6). E a despeito do ceticismo sobre as ligações entre o poder e os benefícios obtidos, parece um reducionismo conceber um aparato conceitual incapaz de atribuir benefícios obtidos sistematicamente a uma causa qualquer que possa ser descrita em termos outros que não "sorte sistemática" (Dowding, 1991: 137). Como consequência, já que não há poder envolvido, então "não temos alternativa" a não ser conviver com esse estado de relações fatalista. O poder, entendido como um indicador da "arte do possível", é assim eliminado. Ao reduzir um viés sistematicamente recorrente a uma questão de sorte, essa abordagem deixa de fora do quadro a visão das práticas diárias dos agentes, que ajudam a reproduzir o próprio sistema e as posições de onde essas vantagens foram derivadas. Talvez por essa razão, Dowding (1996: 94ff) tenha reformulado sua abordagem para explicitamente incluir a sorte sistemática na análise de poder, que ele corretamente relaciona aos debates normativos.

Ora, se o conceito de poder funciona como um indicador do "possível", é evidente que tal conceito interessa aos teóricos construtivistas empenhados em desvendar os "mundos que nós fazemos" (*worlds of our making*). Além disso, essa função em particular da análise de poder é que fez com que o poder, e não outro conceito qualquer, atraísse teoricamente estudiosos interessados em estabelecer pontes na relação reflexiva entre o nível da ação e o nível da observação. Para que isso acontecesse, entretanto, o poder precisava (mais uma vez) ser abordado de uma maneira que permitisse observar o conhecimento socialmente construído como um fator constitutivo do poder social, que tornasse possível conceber a relação entre poder e consenso.

Em outras palavras, o conceito de poder forneceu uma ligação central, porque sociologicamente pertinente, entre a construção do conhecimento e a construção da ordem social. Ele o faz basicamente de duas maneiras. Primeiro,

rótulos ou "tipos", como Hacking os chama, são atribuídos às pessoas. Quando o FMI (Fundo Monetário Internacional) situa um país na categoria dos insolventes, esse país perde poder nas suas relações sociais. Outros atores financeiros internacionais mudam seu comportamento também de acordo com aquela tipificação. O próprio país reagirá ao modo como foi percebido, ignorando-o ou tentando remediá-lo. De forma semelhante, atribuir a alguns cidadãos imigrantes o *status* de residentes permanentes dá-lhes o poder para fazer coisas que eles não poderiam de outra forma (e, vale repetir, as pessoas podem se tornar cientes e conscientes dessas tipificações e interagir com elas). Segundo, a análise de poder enfatiza a ligação entre a produção social de conhecimento e a ação coletiva. Aqui o foco está naqueles grupos sociais empoderados para prover uma visão autorizada do mundo. Ambos os tipos de análise de poder, profundamente intersubjetivas, conectam em cada nível a teoria do conhecimento e a teoria social, "porque o poder simbólico específico de impor os princípios da construção da realidade - em particular, da realidade social - é uma dimensão central do poder político" (Bourdieu, 1977: 165).

A fim de oferecer uma ilustração conceitual de ambas as conexões do poder, pode-se evocar Richard Ashley, na sua fase comunicativa e na fase inspirada em Bourdieu. Ele é o estudioso que mais contribuiu para levar adiante nas RI o pensamento sobre a centralidade do poder como elemento capaz de fornecer a ligação entre os dois níveis da ação.[19] Seu ponto de partida é o entendimento do aspecto consensual do poder. Esse aspecto foi tradicionalmente manejado através do conceito de *legitimidade*, que, na leitura weberiana, distingue a autoridade (*Herrschaft*) do poder (*Macht*). O toque hermenêutico mais radical está na redefinição metateórica que forçosamente

[19] Para uma análise do problema agente-estrutura na análise de poder em Relações Internacionais e na Economia Política Internacional, ver Guzzini (1993).

situa o conceito significativo de poder não no nível individual, mas no intersubjetivo.

Ashley começa com o que se poderia chamar de abordagem *comunicativa* (Kratochwil, 1988: 272; Little, 1989). Vale a pena citá-lo na íntegra, porque, embora datado de 1984, esse trecho poderia ter sido escrito pelos construtivistas de hoje. Ashley (1986 [1984]: 276, 291-2) escreve que, para o neorrealismo,

> não há um conceito de poder social por detrás, ou constitutivo, dos estados e de seus interesses. Em vez disso, o poder é geralmente tomado em termos de capacidades que se dizem distribuídas, possuídas e potencialmente utilizadas entre os estados-como-atores [...]. Tais compreensões do poder estão arraigadas em um entendimento utilitário da sociedade internacional: um entendimento no qual: a) não existe nenhuma forma de sociabilidade, nenhuma base intersubjetiva consensual, anterior aos ou constitutiva dos atores individuais ou seus fins privados e, logo, b) os determinantes essenciais dos efeitos relativos de uns atores sobre os outros serão encontrados respectivamente nas capacidades que eles controlam. [...] Mas tal posição exclui terminantemente qualquer modelo de ação social baseado na competência. Segundo um modelo baseado na competência, o poder de um ator, e até mesmo seu status como um agente competente para agir, não pode ser atribuído de forma alguma às qualidades ou bens inerentes a uma dada entidade. Em vez disso, o poder e o status de um ator dependem e são limitados pela condição de seu reconhecimento na comunidade como um todo.

Em um trabalho posterior, Ashley (1987) tenta nomear esse sujeito internacional. Ele o encontra na comunidade dos homens-de-Estado realistas e suas "práticas heróicas" – partindo da ideia de uma dimensão anárquica, os entendimentos compartilhados entre os homens-de-Estado realistas, e, portanto, a comunidade que formam, devem negar sua própria existência. O realismo não apenas trata do poder, mas o discurso realista é em si mesmo um exercício de poder. Ele funciona através do seu empoderamento ritualizado, como exemplificado pelo "duplo movimento" do discurso realista, isto é, a concepção de uma comunidade racional, universalista e abstrata, de um lado, que possui, de

outro lado, uma margem que é histórica (porque é espacial e temporal), isto é, a fronteira entre o doméstico e o internacional. Os rituais de poder

> administram um silêncio em face da historicidade das fronteiras que eles produzem, o espaço que eles esclarecem historicamente e o sujeito que eles historicamente constituem [...]. [A política internacional] aparece como um domínio de necessidade, existente independentemente do conhecimento, da vontade e da prática [...] o duplo movimento exclui do discurso político ativo as estratégias e os procedimentos pelos quais as margens das sociedades doméstica e internacional são produzidas, a esfera da política internacional é constituída e normalizada, e a subjetividade predominante do estadista moderno é empoderada [...]. [Essas estratégias] são avaliadas, quando o são, não como rituais de poder participantes na produção da ordem, mas como respostas necessárias a uma verdade já estabelecida. (Ashley, 1987: 419)

Ao invés de compreender a cooperação internacional como o resultado da interação estratégica, Ashley (1986 [1984]: 266) adota "a postura de um etno-metodologista de uma comunidade diplomática" (e certamente mais que os realistas clássicos e empiristas que ele cita), uma posição que ele (infelizmente) rejeitará em seus trabalhos posteriores.

De forma consistente, e necessária do ponto de vista de uma abordagem de dupla hermenêutica, Ashley aplicou tal abordagem intersubjetiva no nível da observação à comunidade acadêmica. Este forte aspecto epistemológico é o resultado de dois assuntos necessariamente relacionados. É um sintoma do paradigma realista em crise, a incitar debates sobre os seus fundamentos. Mas é também o resultado lógico de uma moldura explanatória que busca pôr em evidência as rotinas legitimadoras da comunidade diplomática e seus observadores.

Em suma, o conceito central de poder intersubjetivo completa a virada sociológica e interpretivista no construtivismo em Relações Internacionais – o conhecimento é uma construção social; a política internacional não é simplesmente uma série de escolhas individuais em um ambiente naturalizado, mas uma construção social que define e constrói identidades; a relação reflexiva

entre os dois níveis da ação é central para qualquer análise intersubjetiva do poder.

## CONCLUSÃO

Devido ao uso crescentemente inflacionado e por vezes incoerente do construtivismo, o objetivo principal do artigo foi limpar o terreno para uma melhor comunicação no âmbito da pesquisa construtivista, bem como entre ela e as abordagens concorrentes. Ao invés de procurar posições intermediárias ou mínimos denominadores comuns, o artigo tentou buscar sentido no construtivismo, por meio da procura de uma posição metateórica coerente, a partir da qual ele pudesse ser reconstruído.

Sua principal hipótese é a de que o construtivismo pode ser mais bem compreendido por meio de uma distinção cuidadosa entre suas posições no nível da observação, da ação e do relacionamento entre ambas. Quanto ao nível da observação, o artigo argumenta que uma posição coerente no construtivismo implica a adoção de uma epistemologia construtivista (a construção social da realidade) e da dupla hermenêutica. Em outras palavras, o construtivismo trata, do ponto de vista epistemológico, sobre a construção social do conhecimento e, do ponto de vista ontológico, sobre a construção (social) do mundo social. No nível da ação, o artigo adota como premissa uma unidade de análise intersubjetiva. E como o construtivismo repousa sobre a problematização de como a realidade é construída, ele deve teorizar a relação entre esses dois níveis, o que geralmente aparece em uma ou outra versão da análise de poder intersubjetiva.

A ideia central subjacente era a de ampliar a reflexividade tanto nos estudos teóricos quanto nos empíricos nas Relações Internacionais, com base no fato de que a análise do mundo social não apenas faz parte do mundo real, mas

também pode afetá-lo. Essa ligação intrínseca das ciências sociais com o poder e a política pode ser rejeitada por alguns estudiosos porque parece implicar que toda ciência social é ideológica. Mas isso não parece ser uma dedução necessária a partir da posição deste artigo. Eu simplesmente afirmo um truísmo, a saber, o de que as ciências sociais interagem com o mundo social. De fato, é uma posição que requer que nos vejamos a nós mesmos como estudiosos e, ao mesmo tempo, como atores sociais. Mas dizer que as ciências sociais possuem consequências sociais não implica dizer que as ciências sociais sejam apenas política. Pelo lado inverso, também não significa que só porque o mundo social é construído, que seria uma simples questão de vontade de reconstruir para que se conseguisse efetivamente mudá-lo. E ainda que alguns cientistas preferissem ter acesso ao poder político, isso não é de forma alguma uma opinião geral entre os cientistas, ou tampouco uma opinião que tenha algum efeito.

Contaram-me uma história que eu não posso conferir, mas, como dizem os italianos, *se non è vero, è ben trovato*. No discurso inaugural de uma Associação de Economistas, seu presidente teria criticado a disciplina por seu pouco impacto efetivo sobre a política propriamente dita. Seu discurso foi visto como um desaforo. A plateia apontou inúmeros exemplos de políticas que foram influenciadas pelo pensamento acadêmico e seus principais protagonistas. Depois de ouvir esses exemplos, o presidente pediu a palavra para indagar como poderia ser então que houvesse tão poucas pesquisas sobre essa influência, e por que é que a disciplina não estava refletindo sobre seu papel eminentemente social. O construtivismo poderia ter ajudado a evitar o embaraçoso silêncio que se seguiu.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ADLER, Emmanuel. (1997) 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics', *European Journal of International Relations* 3(3): 319–63.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. (1969 [1947]) *Dialektik der Aufklarung: Philosophische Fragmente*. Frankfurt: Fisher Verlag.

ANDERSON, Benedikt. (1991*) Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.

ARON, Raymond. (1969) *Les désillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité*. Paris: Calmann-Lévy.

ASHLEY, Richard K. (1987) 'The Geopolitics of Geopolitical Space', *Alternatives* xii (4): 403–34.

_____. (1986 [1984]) 'The Poverty of Neorealism', *in* Robert O. Keohane (ed.) *Neorealism and its Critics*, pp. 255–300. New York: Columbia University Press.

BALDWIN, David A. (1985) *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

_____. (1989 [1979]) 'Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies', *in Paradoxes of Power*, pp. 129–68. New York and Oxford: Basil Blackwell.

BARNES, Barry. (1982) "T. S. Kuhn and Social Science". London: Macmillan. Barry, Brian (1988 [1987]) 'The Uses of Power', *in Democracy, Power and Justice*, pp. 307–21. Oxford: Clarendon Press.

BARTELSON, Jens. (1995) *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.

BECK, Ulrich. (1986) *Die Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/M: Suhrkamp. [Edição em português consultada: *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade, tradução de Sebastião Nascimento, São Paulo: Ed. 34, 2010].

BERNSTEIN, Richard. (1983) *Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics and Praxis*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

BOURDIEU, Pierre. (1977) *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1980) *Le sens pratique*. Paris: Édition Minuit.

_____. (1982) *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*. Paris: Fayard.

_____. (1990) *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity Press.

_____; WACQUANT, Loïc J.D. (1992) *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*. Paris: Éditions du Seuil.

BULL, Hedley. (1989 [1984]) 'The Revolt against the West', *in* Hedley Bull and Adam Watson (eds.), *The Expansion of International Society*, pp. 217–28. Oxford and New York: Clarendon Press.

CAMPBELL, David. (1992) *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

CHECKEL, Jeffrey T. (1998) 'The Constructivist Turn in International Relations Theory', *World Politics* 50(2): 324–48.

COLEMAN, James S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Harvard.

CONNOLLY, William E. (1974) *The Terms of Political Discourse*. Oxford: Martin Robertson.

DOWDING, Keith M. (1991) *Rational Choice and Political Power*. Hants: Edward Elgar.

_____. (1996) *Power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

DUNNE, Timothy. (1995) 'The Social Construction of International Society', *European Journal of International Relations* 1(3): 367–89.

ELSTER, Jon. (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

FRIEDMAN, Milton. (1953) 'The Methodology of Positive Economics', *in* his (ed.), *Essays in Positive Economics*, pp. 3–43. Chicago: Chicago University Press.

FRIEDRICH, Carl J. (1963) *Man and Government*. New York: McGraw-Hill.

GIDDENS, Anthony. (1984) *The Constitution of Society*. Outline of a Theory of Structuration. Berkeley: The University of California Press.

GUTTING, Gary. (1980) 'Introduction', *in* Gary Gutting (ed.) *Paradigms and Revolutions: Appraisals and Applications of Thomas Kuhn's Philosophy of Science*, pp. 1–21. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

GUZZINI, Stefano. (1993) 'Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis', *International Organization* 47(3): 443–78.

_____. (1994) 'Power Analysis as a Critique of Power Politics: Understanding Power and Governance in the Second Gulf War'. PhD dissertation. Florence: European University Institute.

_____. (1997) 'Maintenir les dilemmas de la modernité en suspens: analyse et éthique poststructuralistes en Relations Internationales', *in* Klaus-Gerd Giesen (ed.) *L'éthique de l'espace politique mondiale: métissages interdisciplinaires*, pp. 247–85. Bruxelles: Bruylant.

_____. (1998) *Realism in International Relations and International Political Economy*. The Continuing Story of a Death Foretold. London and New York: Routledge.

_____. (2000) 'The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory', *in* Ronen Palan (ed.), *Global Political Economy*. The Contemporary Debates. London and New York: Routledge.

HABERMAS, Jürgen. (1985) *Der philosophische Diskurs der Moderne*. Zwölf Vorlesungen. Frankfurt/M: Suhrkamp.

_____. (1985 [1981]) *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1: 178 Handlungstrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt/M: Suhrkamp.

HACKING, Ian. (1999) *The Social Construction of What?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

HOPF, Ted. (1998) 'The Promise of Constructivism in International Relations Theory', *International Security* 23(1): 171–200.

JAEGER, Hans-Martin. (1996) 'Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den International Beziehungen', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3(2): 313–40.

JEPPERSON, Ronald L.; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter J. (1996) 'Norms, Identity and Culture in National Security', in Peter J. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security*, pp. 33–75. New York: Columbia University Press.

KAPLAN, Morton A. (1957) *System and Process in International Politics*. New York: John Wiley & Sons.

_____. (1969 [1966]) 'Variants on Six Models of the International System', *in* James Rosenau (ed.) *International Politics and Foreign Policy*. A Reader in Research and Theory, pp. 291–303. New York: Free Press.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert O.; KRASNER, Stephen D. (1998) 'Inter- national Organization and the Study of World Politics', *International Organization* 52(4): 645–85.

KEOHANE, Robert O. (1984) *After Hegemony*. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press.

_____. (1989 [1987]) 'International Institutions: Two Approaches', *in* Robert O. Keohane (ed.), *International Institutions and State Power*. Essays in International Relations Theory, pp. 158–79. Boulder, CO: Westview Press.

KISSINGER, Henry A. (1969) *American Foreign Policy: Three Essays*. New York: W.W. Norton.

KNORR, Klaus. (1973) *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*. London: Macmillan.

KOSLOWSKI, Roy; KRATOCHWIL, Friedrich. (1994) 'Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System', *International Organization* 48(2): 215–47.

KRASNER, Stephen D. (1982) 'Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables', *International Organization* 36(2): 497–510.

KRATOCHWIL, Friedrich. (1988) 'Regimes, Interpretation and the "Science" of Politics: A Reappraisal', *Millennium: Journal of International Studies* 17(2): 263–84.

_____. (1989) *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1993) 'The Embarassment of Changes: Neo-realism and the Science of Realpolitik without Politics', *Review of International Studies* 19(1): 63–80.

_____; LAPID, Yosef (eds). (1996) *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

_____; RUGGIE, John Gerard. (1986) 'International Organization: A State of the Art on an Art of the State', *International Organization* 40(4): 753–75.

KUHN, Thomas. (1970) 'Reflections on my Critics', *in* Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds), *Criticism and the Growth of Knowledge*, pp. 231–78. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1970 [1962]) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press. [Edição em português consultada: *A estrutura das revoluções científicas*, tradução de Beatriz Viana Boeira e Nelson Boeira, São Paulo: Perspectiva, 2006.]

KYMLICKA, Will. (1995) *Multicultural Citizenship*: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford: Clarendon Press.

LAKATOS, Imre. (1970) 'Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes', *in* Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds), *Criticism and the Growth of Knowledge*, pp. 91–196. Cambridge: Cambridge University Press.

LAKOFF, George. (1991) 'Metaphor and War: The Metaphor System Used to Justify War in the Gulf', *Peace Research* 23(2&3): 25–32.

LEANDER, Anna. (2000) 'A "Nebbish Presence": The Neglect of Sociological Institutionalism in International Political Economy', *in* Ronen Palan (ed.) *Global Political Economy: Contemporary Theories*. London and New York: Routledge.

LITTLE, Richard. (1989) 'Deconstructing the Balance of Power: Two Traditions of Thought', *Review of International Studies* 15(2): 87–100.

LUKE, Timothy W. (1991) 'The Discipline of Security Studies and the Codes of Containment: Learning from Kuwait', *Alternatives* 16: 315–44.

MERLINGEN, Michael. (1999) 'Die Relativität von Wahrheit dargestellt am Beispiel der Wirtschafts und Währungsunion', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (1): 93–128.

MORGENTHAU, Hans J. (1948) *Politics Among Nations*: The Struggle for Power and Peace. New York: Knopf.

MORRISS, Peter. (1987) *Power: A Philosophical Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

MULLER, Harald. (1994) 'Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1(1): 15–44.

NEUFELD, Mark. (1993) 'Reflexivity and International Theory', *Millennium: Journal of International Studies* 22(1): 53–76.

NEUMANN, Iver B. (1995) *Russia and the Idea of Europe*: A Study in Identity and International Relations. London and New York: Routledge.

NYE, Joseph S., Jr. (1990) 'Soft Power', *Foreign Policy* (80): 153–71.

ONUF, Nicholas Greenwood. (1989) *World of our Making*: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. Columbia, SC: University of South Carolina Press.

PATOMÄKI, Heikki. (1992) 'What Is It That Changed with the End of the Cold War? An Analysis of the problem of Identifying and Explaining Change', *in* Pierre Allan and Kjell Goldmann (eds), *The End of the Cold War*: Evaluating Theories of International Relations, pp. 179–225. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

_____. (1996) 'How to Tell Better Stories about World Politics', *European Journal of International Relations* 2(1): 105–33.

_____; WIGHT, Colin. (1999) 'After Postpositivism? The Promises of Critical Realism', unpublished manuscript.

POLSBY, Nelson W. (1980) *Community, Power and Political Theory*. New Haven, CN: Yale University Press.

RISSE, Thomas. (1998) 'Let's Argue!' Persuasion and Deliberation in International Relations. Paper presented at the Joint Meeting of the ISA and ECPR/IR, Vienna.

RISSE-KAPPEN, Thomas. (1994) 'Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War', *International Organization* 48(2): 185–214.

_____. (1995) 'Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(1): 171–84.

RUGGIE, John Gerard. (1998) *Constructing the World Polity*: Essays on International Institutionalization. London and New York: Routledge.

SAID, Edward. (1979) *Orientalism*. New York: Vintage Books.

SCHLICHTE, Klaus (1998) 'La Françafrique — postkolonialer Habitus und Klientelismus in der französischen Afrikapolitik', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5(2): 309–43.

SCHMALZ-BRUNS, Rainer. (1995) 'Die Theorie des kommunikative Handelns — eine Flaschenpost? Anmerkungen zur jüngsten Theoriedebatte in den Internationalen Beziehungen', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(2): 347–70.

SCHUTZ, Alfred (1962 [1953]) 'On the Methodology of the Social Sciences', in his (ed.), *The problem of social reality*, pp. 3–47. The Hague, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers.

SEARLE, John R. (1995) *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press.

SPARTI, Davide. (1992) *Se un leone potesse parlare. Indagine sul comprendere e lo spiegare*. Firenze: Sansoni.

_____. (1996) *Soggetti al tempo. Identità personale tra analisi filosofica e costruzione sociale*. Milano: Feltrinelli.

STRANGE, Susan. (1987) 'The Persistent Myth of Lost Hegemony', *International Organization* 41(4): 551–74.

TAYLOR, Charles. (1992) *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

TAYLOR, Philip M. (1992) *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*. Manchester and New York: Manchester University Press.

WALKER, R.B.J. (1980) 'Political Theory and the Transformation of World Politics'. Princeton University: World Order Studies Program, Occasional Paper No. 8.

_____. (1990) 'Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics', *Alternatives* XV(1): 3–27.

_____. (1991) 'State, Sovereignty and the Articulation of Political Space/Time', *Millennium: Journal of International Studies* 20(3): 445–61.

_____. (1993) *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

WEBER, Max. (1988 [1922]) Gesammelte Aufsa̋tze zur Wissenschaftslehre. Tu̇bingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

WENDT, Alexander. (1987) 'The Agent–Structure Problem in International Relations', *International Organization* 41(3): 335–70.

_____. (1992) 'Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics', *International Organization* 46(2): 391–425.

_____. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

WOHLFORTH, William C. (1994/1995) 'Realism and the End of the Cold War', *International Security* 19(3): 91–129.

ZEHFUß, Maja (1998) 'Sprachlosigkeit schra̋nkt ein. Zur Bedeutung von Sprache in konstruktivistischen Theorien', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5(1): 109–37.